

**Universidade do Minho**  
Escola de Direito

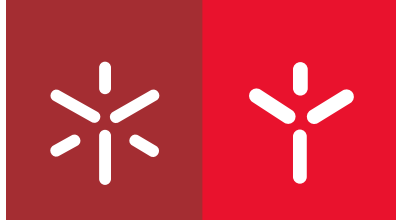
Débora Soraia Oliveira Marques

## **As Receitas Patrimoniais das Autarquias Locais**

Débora Soraia Oliveira Marques **As Receitas Patrimoniais das Autarquias Locais**

UMinho | 2015

abril de 2015



**Universidade do Minho**

Escola de Direito

Débora Soraia Oliveira Marques

## **As Receitas Patrimoniais das Autarquias Locais**

Dissertação de Mestrado  
Mestrado em Direito Tributário e Fiscal

Trabalho realizado sob a orientação do  
**Professor Doutor Joaquim Freitas da Rocha**

abril de 2015

## DECLARAÇÃO

Nome: Débora Soraia Oliveira Marques

Endereço eletrónico: deboraoliveiramarques91@gmail.com

Número do Cartão de Cidadão: 13967323

Título da dissertação: As Receitas Patrimoniais das Autarquias Locais

Orientador: Professor Doutor Joaquim Freitas da Rocha

Ano de conclusão: 2015

Designação do Mestrado: Mestrado em Direito Tributário e Fiscal

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA TRABALHO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Universidade do Minho, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

## **Agradecimentos**

Com o culminar deste trabalho, gostaria de endereçar os primeiros agradecimentos aos meus avós, pais e irmãos a quem serei eternamente grata pelos valores e princípios transmitidos.

À Universidade do Minho, nomeadamente à Escola de Direito, por me ter acolhido, em 2013, no Curso de Mestrado em Direito Tributário e Fiscal.

Em especial ao Senhor Professor Doutor Joaquim Freitas da Rocha que aceitou a orientação científica-pedagógica da presente dissertação, agradeço todo o conhecimento, as observações sempre muito pertinentes, e ainda toda a disponibilidade manifestada ao longo deste trajeto.

Ao Município de Vouzela pela oportunidade que me deu em conciliar o estágio com a elaboração de um trabalho académico desta natureza.

Às colegas Cláudia e Diana, pois a vossa amizade e espírito de camaradagem foi fundamental ao longo de todo o meu percurso académico.

Ao Tiago, por tudo...



## **As Receitas Patrimoniais das Autarquias Locais**

### **Resumo**

A presente dissertação versa sobre as receitas patrimoniais das autarquias locais.

Torna-se necessário começar pelo enquadramento da autonomia patrimonial, enquanto prerrogativa da autonomia financeira das autarquias e pela contextualização das receitas patrimoniais no universo das receitas que as autarquias podem auferir.

De seguida, levar-se-á a cabo uma análise sobre o património das autarquias, partindo da distinção entre domínio público e privado.

Posto isto, estamos em condições de nos debruçarmos sobre as receitas que o património gera, isto é, aquelas que provêm da normal administração ou alienação do património autárquico, bem como da prestação de alguns serviços públicos, e que não têm carácter tributário.

Por fim, vamos observar o peso das receitas patrimoniais nos orçamentos municipais, numa tentativa de perceber o impacto destas na estrutura global da receita.



## **As Receitas Patrimoniais das Autarquias Locais**

### **Abstract**

The present dissertation is about patrimonial revenues of Autarchies.

It becomes necessary to start by the framework of the patrimonial autonomy, while prerogative of Autarchies' financial autonomy and by the patrimonial revenues contextualization in the universe of revenues that the autarchies may get.

Afterward, it will be performed an analysis to the autarchies properties, starting from the distinction between public dominion and private dominion.

Hereupon, we are able to assay the revenues that the patrimonial profits, provided from the regular administration or the disposal of the patrimony, as well as from some public services without a tributary purport.

Lastly, we will observe the weight, importance of the patrimonial revenues to the counties budgets an attempted to understand their impact in the global structure of the profits, revenues.





## Índice

Introdução .....	13
<b>PARTE I - AS AUTARQUIAS LOCAIS</b>	
1- O Princípio da Autonomia Local .....	15
2- A Autonomia Financeira .....	19
3 – As receitas das autarquias locais .....	24
3.1. Receitas originárias.....	24
3.1.1 Receitas Patrimoniais .....	24
3.1.2. Receitas Tributárias.....	25
3.1.3. Receitas Creditícias .....	32
3.2. Receitas derivadas.....	34
<b>PARTE II - O PATRIMÓNIO DAS AUTARQUIAS LOCAIS</b>	
1- O património das autarquias locais.....	36
2- Domínio Público .....	38
3- Domínio Público das Autarquias .....	46
3.1. Domínio de circulação .....	48
3.2. Domínio hídrico.....	51
3.3. Cemitérios públicos.....	52
3.4. Domínio aéreo e subsolo .....	53
4- Inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade dos bens do domínio público .....	57
4.1. Inalienabilidade.....	57
4.2. Impenhorabilidade.....	58
4.3. Imprescritibilidade .....	59
5- Domínio privado das autarquias.....	59
5.1. Formação do domínio privado.....	62
5.2. Extinção do domínio privado.....	63
<b>PARTE III - AS RECEITAS PATRIMONIAIS DAS AUTARQUIAS LOCAIS</b>	
1- Receitas provenientes da exploração do ativo obrigacional .....	65
1.2. Os serviços municipalizados como alternativa à prestação de serviços através dos seus serviços camarários .....	66

1.2.1. Noção e âmbito.....	66
1.2.2. Criação .....	69
1.2.3. Objeto.....	70
<b>1.3. Receitas provenientes das atividades empresariais e das prestações de serviços exercidas indiretamente – as empresas municipais.....</b>	<b>71</b>
1.3.1. Noção e âmbito.....	78
1.3.2. Criação de empresas.....	81
1.3.3. Objeto social.....	82
1.3.4. Acompanhamento, fiscalização das empresas e controlo financeiro .....	84
<b>1.4. Os Preços .....</b>	<b>86</b>
1.4.1. A distinção entre taxas e preços .....	86
1.4.2. Posição Adotada.....	89
1.4.3. A equivalência dos conceitos tarifas e preços municipais .....	90
1.4.4. Regime Jurídico dos Preços Municipais .....	93
1.4.4.1. Da Competência para fixar preços .....	96
1.4.4.2. Das isenções em matéria de preços .....	97
1.4.4.3. Da possibilidade de cobrança coerciva dos preços/tarifas - competência dos tribunais .....	97
<b>1.5. Receitas provenientes das Participações Locais.....</b>	<b>101</b>
<b>2- Receitas provenientes da exploração do ativo dominial .....</b>	<b>104</b>
<b>2.1. Receitas provenientes da alienação de bens imóveis .....</b>	<b>105</b>
<b>2.2. Receitas provenientes da alienação de bens móveis.....</b>	<b>111</b>
<b>2.3. Receitas provenientes do arrendamento e aluguer de bens .....</b>	<b>112</b>
<b>3- O peso das receitas patrimoniais no orçamento das autarquias.....</b>	<b>114</b>
<b>Conclusão .....</b>	<b>118</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>122</b>

## Siglas/Abreviaturas

Ac. - Acórdão

Al. - Alínea

A.R. - Assembleia da República

Art.º – Artigo

C.A. - Código Administrativo

C.C. - Código Civil

CCP – Código dos Contratos Públicos

CEAL – Carta Europeia da Autonomia Local

Cf. - Conferir

CIMI – Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

CIMT – Código do Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CPC – Código do Processo Civil

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSC – Código das Sociedades Comerciais

DL – Decreto-Lei

DRE – Diário da República

Ex. - Exemplo

FAM – Fundo de Apoio Municipal

FCM – Fundo de Coesão Municipal

FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro

FGM – Fundo Geral Municipal

FSM – Fundo Social Municipal

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT – Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

IUC – Imposto Único de Circulação

LAL – Lei das Autarquias Locais

LCPA – Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso

LFL – Lei das Finanças Locais

LGT – Lei Geral Tributária

N.º – Número

Ob. Cit. - Obra Citada

P. - Página

P. Ex. - Por Exemplo

Proc. - Processo

RGael – Regime Geral da Atividade Empresarial Local

RGtal – Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais

RJPIP – Regime Jurídico do Património Imobiliário Público

RJSEEE – Regime Jurídico do Setor Empresarial do Estado

RJSEL – Regime Jurídico do Setor Empresarial Local

SEE – Setor Empresarial do Estado

STA – Supremo Tribunal Administrativo

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TMDP – Taxa Municipal de Direitos de Passagem

TRL – Tribunal da Relação de Lisboa

Vol. - Volume

## **Introdução**

As receitas patrimoniais das autarquias locais são o mote para o estudo que agora se apresenta. Tendo em consideração o contexto atual de crise nas finanças locais e a escassez de recursos, entendemos que o tema assume-se atual, oportuno e pertinente.

Efetivamente, as autarquias têm enfrentado novos desafios que remetem para uma verdadeira crise nas finanças locais. Em virtude do Memorando de Entendimento, subscrito em 2011, surgiram várias limitações na autonomia financeira destas pessoas coletivas de direito público, desde logo nos orçamentos de Estado, na reforma da administração local, a entrada em vigor de uma nova Lei das Finanças Locais e da Lei dos Compromissos e dos Pagamento em Atraso,

Pretendemos, assim, determinar quais as receitas que podem advir da gestão do património das autarquias locais. Contudo, para um estudo completo e estruturado, entendemos adequado começar por contextualizar a autonomia patrimonial, entendida como o poder de as autarquias possuírem património próprio e de tomarem decisões relativas a ele, nomeadamente procedendo-se a uma análise da autonomia local, em geral, e da autonomia financeira, de uma forma mais particular. De seguida, iremos contextualizar as receitas patrimoniais no universo das receitas das autarquias, procedendo-se a uma breve alusão quer das receitas originárias (patrimoniais, tributárias e creditícias), quer das receitas derivadas (resultantes de esquemas de perequação financeira).

Chegados à Parte II, e para a melhor compreensão de qual o concreto património que as autarquias têm à disposição para gerar receitas patrimoniais, vamos separar as águas entre o património que está afeto ao domínio público, isto é, aquele que está sujeito a um regime jurídico que visa garantir a utilidade pública, e o domínio privado, ou seja, aquele cujo regime de propriedade está estabelecido na lei civil.

Por fim, na última parte desta investigação, vamos estar em condições de dissertar sobre as receitas patrimoniais das autarquias locais. O ponto de partida será as receitas provenientes da exploração do ativo obrigacional, onde interessará fazer alusão às receitas provenientes das atividades empresariais e das prestações de serviços exercidas diretamente (através dos serviços camarários e dos serviços municipalizados) e indiretamente (através de empresas municipais) pelas autarquias, bem como as receitas

provenientes das participações locais. Particularmente, interessará caracterizar os preços, isto é, as receitas de Direito privado decorrentes da prestação destes serviços pelas autarquias. De seguida, iremo-nos debruçar sobre as receitas provenientes da exploração do ativo dominial, particularmente as receitas provenientes da alienação e do arrendamento e aluguer de bens imóveis e móveis, respetivamente.

Por fim, iremos debruçarmo-nos sobre o peso das receitas patrimoniais nos orçamentos municipais, contrapondo-as com as receitas tributárias e transferências estaduais, numa tentativa de perceber de que forma as receitas patrimoniais contribuem para a estrutura da receita global.

## PARTE I

### AS AUTARQUIAS LOCAIS

#### 1- O Princípio da autonomia local

O ordenamento jurídico português consagra o princípio da autonomia local, à semelhança do que acontece na grande parte dos ordenamentos, como um dos princípios constitucionais fundamentais em matéria de organização descentralizada do Estado.

O preceito nuclear nesta matéria é o art.º 6.º da Constituição, que dispõe que o Estado Português é “*um Estado unitário que respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública*”, e em que “*os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprios*”<sup>1</sup>.

Assim, o Estado português apresenta-se como sendo *unitário*, ou seja, o Estado é apenas um, não se reconduzindo a um conjunto ou federação de outros Estados. A soberania é una e indivisível, pelo que não se verifica qualquer tipo de divisão de soberania<sup>2</sup>. O princípio do Estado unitário comporta assim algumas barreiras decorrentes dos outros princípios enumerados no artigo, a saber: o princípio da autonomia insular<sup>3</sup>, o princípio da subsidiariedade, o princípio da descentralização democrática e o princípio da autonomia local.

A autonomia local diz respeito à relação entre as entidades infraestaduais e o Estado. Existindo um conjunto de interesses locais, por consequência é também

---

<sup>1</sup> Cf. n.º 1 e 2 do art.º 6.º da CRP

<sup>2</sup> A este respeito, o n.º1 do art.º 3.º da CRP dispõe que “*a soberania é una e indivisível, reside no povo que a exerce segundo as formas prevista na Constituição*” e o art.º 108.º da CRP que “*o poder político pertence ao povo e é exercido nos termos da Constituição*”.

<sup>3</sup> Conforme refere CASALTA NABAIS, estamos perante um *Estado parcialmente regionalizado*, já que as regiões autónomas são dotadas de um regime político-administrativo próprio. Cf. NABAIS, Casalta, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 17



reconhecido um vasto leque de características, atribuições e competências às autarquias locais que nos permite falar de uma autonomia das autarquias em relação ao Estado, como a personalidade jurídica, a eleição dos seus órgãos pela população respetiva, atribuições relativas a assuntos locais, poder de decisão, entre outras.

A autonomia das autarquias locais é, portanto, um verdadeiro princípio constitucional que se desdobra num conjunto de prerrogativas:

1- *A autonomia normativa*: ou seja, a autonomia para a elaboração de regulamentos administrativas (normas gerais e abstratas), de forma a regulamentar a adequada gestão dos interesses próprios imputados às comunidades locais<sup>4</sup>. Os regulamentos devem indicar de forma expressa as leis que regulamentam ou que habilitam a regular determinada matéria<sup>5</sup>. Trata-se de uma possibilidade condicionada, devido aos princípios da prevalência, precedência e reserva de lei.

2- *A autonomia administrativa*: a autonomia para praticar atos administrativos (atos individuais e concretos);

3- *A autonomia de orientação*: significa que, no quadro das leis vigentes, os objetivos da pessoa coletiva e as suas grandes linhas de orientação são determinados por órgãos representativos da população que para o efeito apreciem livremente os respetivos interesses;

4- *A autonomia financeira*: possibilidade de arrecadação de receitas próprias<sup>6</sup>.

Podemos dizer que a autonomia local diz respeito a uma certa “liberdade” das autarquias locais em relação ao Estado. Todavia, ultimamente este conceito tradicional de “autonomia liberdade” tem vindo a ser substituído por um conceito de “autonomia participação” na definição e execução das grandes linhas de orientação nacional<sup>7</sup>. A este respeito, FREITAS DO AMARAL escreve que “seria, agora, solidariedade das autarquias

---

<sup>4</sup> O art.º 241.º da CRP dispõe que “as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar”.

<sup>5</sup> A este respeito, o n.º 7 do art.º 112.º da CRP dispõe que “os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão”.

<sup>6</sup> O art.º 238.º da CRP dispõe que “as autarquias locais têm (...) finanças próprias” e que “as receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços”.

<sup>7</sup> Cf. REBELO, Marta, *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias locais*, Coimbra, Almedina, 2007, p.77 e ss

com o Estado, participação, colaboração”. Segundo o mesmo autor, esta conceção não é aceitável, pelo menos nas suas modalidades mais radicais, pois constituiria um atentado ao próprio princípio do Estado Democrático<sup>8</sup>. Também BATISTA MACHADO repudia o conceito de autonomia local baseado numa ideia de participação. Segundo o autor, trata-se de uma questão de liberdade, isto é, as entidades locais não colaboram/participam, mas decidem num quadro de independência face ao Estado. Assim, o mesmo autor entende que a instância superior não deve chamar a si senão aquelas tarefas que a instância inferior não tem capacidade para levar a cabo por iniciativa e ações próprias<sup>9</sup>.

Face ao exposto, somos do entendimento de que a autonomia local encontra a sua razão de ser na existência de interesses próprios das comunidades locais, isto é, interesses que somente as autarquias conseguem prosseguir. O Estado prossegue um interesse geral, ao passo que as autarquias locais prosseguem um interesse específico das suas populações, apesar de sermos obrigados a admitir que em alguns casos já não existe uma separação nítida entre interesses gerais e locais. A autonomia local como liberdade ou espaço de livre decisão não pode ser dispensada. Assim, somos defensores da sobrevivência do conceito clássico de autonomia local, enquanto autonomia liberdade.

Também a Carta Europeia da Autonomia Local<sup>10</sup>, define a autonomia local como o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos<sup>11</sup>. De acordo com CÂNDIDO DE OLIVEIRA, o art.º 3.º da CEAL assume um papel central na consagração da autonomia local naquele diploma, mas são os artigos seguintes que se encarregam de completar e materializar tal conceito<sup>12</sup>. O n.º 2 da CEAL dispõe que a autonomia local deve encontrar na Constituição, preferencialmente o seu fundamento e núcleo essencial. Por sua vez, o art.º 4.º da CEAL admite a existência de uma área de intervenção concorrencial entre as entidades locais e o Estado. Em suma, a CEAL dispõe que dentro de certos limites, as autarquias locais têm completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída

---

<sup>8</sup> Cf. AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, I, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, p. 490

<sup>9</sup> Cf. MACHADO, Batista, “Participação e Descentralização”, in *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, Coimbra, p.30

<sup>10</sup> A Carta Europeia da Autonomia Local foi adotada a 27 de junho de 1985, pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa. Esta Carta tornou-se no primeiro instrumento jurídico multilateral a definir e garantir os princípios da autonomia local. Portugal ratificou a CEAL em 1990. Cf. Resolução da Assembleia da República n.º 28/90 de 23 de outubro, publicada no DRE n.º 245/90, I série.

<sup>11</sup> Cf. n.º 1 do art.º 3.º da CEAL

<sup>12</sup> Cf. OLIVEIRA, António Cândido, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra, Coimbra Editora, 1993

da sua competência ou atribuída a uma outra autoridade<sup>13</sup>, concedendo ainda prioridade à proximidade como critério de atribuição e exercício de tarefas públicas, em respeito ao princípio da subsidiariedade. Assim, o n.º3 do art.º 4.º da CEAL dispõe que, em regra, o exercício de responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos e que a atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e exigências de eficácia e economia. O mesmo artigo dispõe ainda que as atribuições confiadas às autarquias locais devem ser normalmente plenas e exclusivas, não podendo ser postas em causa ou limitadas por qualquer autoridade central ou regional, a não ser nos termos da lei<sup>14</sup>. Para a prossecução das tarefas que lhe estão incumbidas, as autarquias devem dispor de um aparelho organizativo próprio<sup>15</sup>. Importa, ainda, destacar o art.º 9.º da CEAL respeitante aos recursos financeiros das autarquias locais. Este preceito prevê que os entes locais tenham direito a “*recursos próprios adequados*” e “*proporcionais às suas atribuições*”. O n.º 3 da mesma norma exige que pelo menos parte dos recursos financeiros provenham de rendimentos e impostos locais, ou seja, receitas próprias.

Em suma, para além de um domínio reservado de intervenção exclusiva das autarquias, o princípio da autonomia local abrange ainda uma ideia de participação, apesar de não se esgotar nesta ideia. Importa ainda realçar que a autonomia local impõe-se ao próprio legislador de revisão constitucional, pois constitui um limite material explícito de revisão constitucional<sup>16</sup>.

Por fim, parafraseando MARTA REBELO, a autonomia local encontra-se hoje em crise, não de conceitos mas de dinheiros<sup>17</sup>. Também CÂNDIDO DE OLIVEIRA escreve que, hoje, a atividade das autarquias não é tanto uma atividade de mera polícia, mas essencialmente de fomento, ou seja, a atividade das autarquias deslocou-se em grande parte dos domínios da “polícia”, para os domínios de obra e prestação de serviços (nomeadamente equipamentos coletivos)<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Cf. n.º2 do art.º 4.º da CEAL

<sup>14</sup> Cf. n.º4 do art.º 4.º da CEAL

<sup>15</sup> Cf. art.º 6.º da CEAL

<sup>16</sup> A este respeito, a al. n) do art.º 288.º da CRP dispõe que “*as leis de revisão constitucional terão de respeitar a autonomia das autarquias locais*”.

<sup>17</sup> Cf. REBELO, Marta, *Descentralização e Justa Repartição dos Recursos*, (...), *ob. cit.*, p. 96

<sup>18</sup> Cf. OLIVEIRA, António Cândido, *Direito das Autarquias Locais*, (...), *ob. cit.*, p. 191

## 2- A Autonomia Financeira

Como já vimos, a autonomia financeira local é uma das prerrogativas da própria autonomia local das autarquias.

A autonomia financeira, enquanto elemento do conceito de autonomia local, sofre, por contágio, da indefinição doutrinária que se abate sobre o conceito de autonomia local.

Numa tentativa de definir autonomia financeira local, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA qualificam a autonomia financeira local como *autodeterminação financeira*, para que a vida financeira das entidades locais não fique dependente de atos de discricionariedade financeira do Estado<sup>19</sup>.

Entre nós, a autonomia financeira das autarquias locais é constitucionalmente tutelada no n.º1 do art.º 238.º, reconhecendo-lhes a Lei Fundamental a titularidade de “*património e de finanças próprias*”, “*cuja gestão compete aos respetivos órgãos*”. De acordo com a atual Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro<sup>20</sup>, esta autonomia traduz-se no poder de elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos provisionais, no poder de elaborar e aprovar documentos de prestação de contas, gerir o seu património, bem como aquele que lhe seja afeto, liquidar, arrecadar e dispor de receitas que lhes forem destinadas e ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas, bem como recorrer ao crédito<sup>21</sup>. Também a CEAL estabelece que as autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições<sup>22</sup>. Além disso, “*os sistemas financeiros nos quais se baseiam os recursos de que dispõem as Autarquias Locais devem ser de natureza suficientemente diversificadas e evolutiva de modo a permitir-lhes seguir, tanto quanto possível na prática, a evolução real dos custos do exercício das suas atribuições*”<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Cf. CANOTILHO, Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, II, Coimbra, Coimbra Editora, p. 729

<sup>20</sup> A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, vulgarmente designada por Lei das Finanças Locais (LFL), estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, e veio revogar a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro e o Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de março.

<sup>21</sup> Cf. art.º 6.º da LFL

<sup>22</sup> Cf. n.º1 do art.º 9.º da CEAL

<sup>23</sup> Cf. n.º4 do art.º 9.º da CEAL

A autonomia financeira traduz-se, portanto, na liberdade concedida a certas entidades locais em matéria financeira, face ao Estado. A este respeito, PAZ FERREIRA escreve que “a autonomia financeira definir-se-á, então, por contraposição à situação do Estado, como a medida de liberdade outorgada a certas entidades públicas infraestaduais em matéria de finanças públicas”. De acordo com o mesmo autor, trata-se de uma possibilidade concedida a certas entidades de obterem receitas que podem afetar à cobertura de despesas com uma certa margem de discricionariedade<sup>24</sup>. A autonomia financeira implica independência quanto à origem das receitas e, ao mesmo tempo, discricionariedade quanto ao destino das mesmas. Também para SOUSA FRANCO, a autonomia financeira é um atributo dos poderes financeiros das entidades infraestaduais, relativamente ao Estado<sup>25</sup>.

A questão da autonomia financeira torna-se um problema, quando pensamos no reforço dos poderes locais, nomeadamente a nível económico. Porém, não se deve confundir autonomia financeira com *autosuficiência económica*, pois enquanto a autonomia financeira implica que uma parcela importante das receitas dos entes locais seja constituída por receitas próprias, a autosuficiência consubstancia-se no poder de os entes locais decidirem acerca de todas as fontes de financiamento<sup>26</sup>. Afasta-se, assim, a dependência das transferências do Estado, pois as entidades locais não podem conhecer liberdade financeira face ao Estado, se uma parte significativa das suas receitas resultar da perequação financeira. Também a autonomia financeira não é sinónimo de *independência financeira*, uma vez que existem constrangimentos económicos e jurídicos a ser obrigatoriamente tidos em consideração. Neste sentido, CASALTA NABAIS refere que a autonomia financeira das comunidades locais será assegurada em termos mais adequados e eficazes se uma parte significativa das suas receitas se configurarem como receitas próprias, devendo, por conseguinte, a lei atribuir às autarquias locais, no seu conjunto ou a cada uma das suas categorias (ou níveis), sobretudo municípios, receitas que tenham essa natureza, nomeadamente certos impostos cobrados nas respetivas circunscrições ou impostos locais<sup>27</sup>.

A autonomia financeira materializa-se em 4 prerrogativas, a saber:

---

<sup>24</sup> Cf. FERREIRA, Eduardo Paz, *As Finanças Regionais*, Lisboa, INCM, 1985, p. 266

<sup>25</sup> Cf. FRANCO, António Sousa, *Finanças do Sector Público: introdução aos setores institucionais*, Lisboa, AAFDL, 2003, p. 493 e ss

<sup>26</sup> Cf. NABAIS, Casalta, *A Autonomia Financeira*, (...), *ob. cit.* p. 29

<sup>27</sup> Cf. uma vez mais, NABAIS, Casalta, *A Autonomia Financeira*, (...), *ob. cit.* p. 29 e ss

1- *A autonomia patrimonial*: o poder de ter património próprio e o poder de tomar decisões relativas a ele no âmbito da lei<sup>28</sup>;

2- *A autonomia orçamental*: que traduz o poder de ter um orçamento próprio, distinto do orçamento de Estado, tendo poderes para o elaborar, aprovar e modificar<sup>29</sup>;

3- *A autonomia de tesouraria*: o poder de gerir autonomamente os recursos monetários próprios<sup>30</sup>; e

4- *A autonomia creditícia*: consubstanciada no poder de contrair dívidas, assumindo as correspondentes responsabilidades, pelo recurso a operações financeiras do crédito<sup>31</sup>.

Note-se que o modelo de financiamento autárquico tem sido alvo de acesos debates, pelo que a questão central encontra-se ligada à origem das receitas locais. No seguimento de MARTA REBELO, que nós não podemos deixar de concordar, as transferências geram dependência e ineficiência na utilização dos recursos disponíveis<sup>32</sup>.

Assim, tendo em conta tudo quanto foi dito acerca da autonomia financeira, somos do entendimento que a sustentação do financiamento das autarquias deverá ter por base receitas próprias. Todavia, não nos podemos esquecer que as transferências são uma manifestação do Princípio da Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as autarquias, ou entre autarquias do mesmo grau – Princípio do Equilíbrio Financeiro Vertical e Horizontal. A este respeito, a CEAL dispõe que a proteção das autarquias locais financeiramente mais fracas exige a implementação de processos de perequação financeira ou de medidas equivalentes destinadas a corrigir os efeitos da repartição desigual das fontes potenciais de financiamento, bem como dos encargos que lhes incumbem. Tais processos ou medidas não devem reduzir a liberdade de opção das autarquias no seu próprio domínio de responsabilidade<sup>33</sup>. Também não nos podemos esquecer que existem limitações à arrecadação de receitas próprias, desde logo, a inalienabilidade do património integrante do domínio público e limitações a nível de tributação local.

Em suma, somos do entendimento que o sistema de financiamento ideal assenta sobre uma grande parte de receitas próprias, de forma a que as autarquias sejam dotadas

---

<sup>28</sup> Cf. art.º 238.º da CRP e n.º1 e al. b) do n.º2 do art.º 6.º da LFL

<sup>29</sup> Cf. al.b) do n.º2 do art.º 6.º da LFL

<sup>30</sup> Cf. al. d) e e) do n.º2 do art.º 6.º da LFL

<sup>31</sup> Cf. al.f) do n.º2 do art.º 6.º e art.º 49.º e ss da LFL

<sup>32</sup> Cf. REBELO, Marta, *Descentralização e Justa Repartição dos Recursos, (...), ob. cit.*, p. 193 e ss

<sup>33</sup> Cf. n.º5 do art.º 9.º da CEAL

de dinheiros próprios que lhes possibilitem desempenhar as funções que lhes estão atribuídas e a prossecução do interesse público.

Atualmente, a autonomia financeira enfrenta novos desafios que remetem para uma verdadeira crise das finanças locais. A posição enfraquecida de Portugal no setor económico-financeiro culminou num Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, mais conhecido por Memorando de Entendimento, subscrito em maio de 2011 por Portugal e pelos representantes do Banco Central Europeu, do Fundo Monetário Internacional e pela Comissão Europeia (a chamada “Troika”). Este memorando visou o equilíbrio das contas públicas e o aumento da competitividade, como condição necessária para o empréstimo que estas entidades concederam a Portugal, tendo surgido vários reflexos na autonomia financeira, desde logo nos orçamentos de Estado, na reforma da administração local, uma nova lei das finanças locais e a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso.

A respeito da nova lei das finanças locais, que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2014, podemos destacar várias mudanças no âmbito do endividamento autárquico<sup>34</sup>. Uma das alterações mais importantes foi precisamente a alteração do cálculo do limite da dívida total do município, que passa a ter como limite 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos 3 meses, bem como o alargamento do perímetro das entidades relevantes para os limites do endividamento do município, que passaram também a estar abrangidas todas as entidades em que o município participe ou detenha poderes de controlo<sup>35</sup>. Por outro lado, a nova lei criou um sistema de “alerta precoce e de recuperação financeira” com o objetivo de detetar e corrigir preventivamente situações de desvios na gestão orçamental e assim evitar endividamentos excessivos. Assim, quando for atingido ou ultrapassado o limite da dívida, os municípios têm ao dispor dois procedimentos administrativos – o saneamento financeiro e a recuperação financeira<sup>36</sup>. Para os casos de rutura foi ainda criado o Fundo de Apoio Municipal (FAM), que tem como objetivo prestar assistência aos municípios nestas situações e cujo financiamento

---

<sup>34</sup> Para mais desenvolvimentos acerca do endividamento autárquico e da sua evolução legislativa, cf. REBELO, Marta, “O conceito de endividamento líquido municipal compatível com o SEC 95: interpretação do art. 36.º, n.º1 da LFL”, in *Direito Regional e Local*, n.º1, Janeiro/Março de 2008; ROCHA, Joaquim Freitas – “Comentário doutrinário ao acórdão do Tribunal de Contas n.º138/2007 – Caso Oliveira de Azeméis”, in *Direito Regional e Local*, n.º1, Janeiro/Março de 2008; VITAL MOREIRA, “Empréstimos municipais, autonomia local e tutela governamental”, in *Direito Regional e Local*, n.º3, Julho/Setembro de 2008; e COSTA NORA, Joana, “Contratos celebrados por municípios para reprogramação da dívida de curto prazo e recurso ao crédito para respetivo pagamento, Acórdão do Tribunal de Contas de 06.01.2009, Proc. n.º 1460-2007”, in *Direito Regional e Local*, n.º6, Abril/Junho de 2009.

<sup>35</sup> Cf. art.º 52.º da LFL

<sup>36</sup> Cf. art.º 56.º e ss da LFL

inclui obrigatoriamente a participação do Estado e de todos os municípios, tendo em conta o “princípio de distribuição equitativa do esforço da recuperação financeira”, ou seja, as autarquias vão ser responsáveis pelas dívidas umas das outras<sup>37</sup>. O facto de os municípios terem que compartilhar 50% do capital social do FAM<sup>38</sup>, tem levado muitos a demonstrarem o seu descontentamento, já que os municípios que sempre foram cumpridores e que têm as contas equilibradas também têm de contribuir para o fundo.

Também a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)<sup>39</sup> acarretou várias mudanças no panorama financeiro da administração local portuguesa, estabelecendo como princípio fundamental que a execução orçamental de entidades públicas, entre as quais se encontram as autarquias, não pode conduzir em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso. Até à entrada em vigor da LCPA, assistiu-se sistematicamente à aprovação de orçamentos demasiado avultados que permitiam a realização de despesa para além da efetiva capacidade de efetuar pagamentos. A aprovação da LCPA teve como um dos objetivos contrariar esta prática, uma vez que a realização de despesa deixou de estar sujeita apenas ao cabimento prévio com base na existência de dotação orçamental, para passar a estar também sujeita à existência de fundos disponíveis na fase do compromisso, por forma a garantir a real capacidade de efetuar o respetivo pagamento.

Em suma, as principais obrigações que decorrem desta lei são:

- 1- Não aumentar os pagamentos em atraso;
- 2- Não assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis e controlar os compromissos plurianuais;
- 3- Verificação da conformidade legal da despesa e dos pagamentos; e
- 3- Diminuir o prazo de pagamento aos fornecedores.

---

<sup>37</sup> Sobre o FAM, cf. art.º 62.º e ss da LFL e a Lei n.º 53/2014 de 25 de agosto, que aprovou o Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal, regulamentando o Fundo de Apoio Municipal.

<sup>38</sup> A este respeito, o art.º 17.º da Lei n.º 53/2014 dispõe que “1- O capital social do FAM é de (euro) 650 000 000, sendo representado por unidades de participação a subscrever e a realizar pelo Estado, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), e por todos os municípios. 2 - Para o capital social do FAM, o Estado contribui com 50 /prct. e o conjunto dos municípios com 50 /prct.(...)”.

<sup>39</sup> A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso foi instituída pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e regulamentada através do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho. Para mais desenvolvimentos, cf. ROCHA, Joaquim Freitas, GOMES, Noel, e SILVA, Hugo Flores, *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*, Coimbra, Coimbra Editora, 2012



### 3 – As receitas das autarquias locais

Conforme já referimos anteriormente, é desejável que as autarquias se financiem através de receitas próprias de forma a dar operatividade ao princípio da autonomia financeira. Neste sentido, a CEAL dispõe que *“pelo menos uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve provir de rendimentos e impostos locais”*<sup>40</sup>. Não obstante a importância das receitas originárias (particularmente, as patrimoniais, as tributárias e as creditícias), o certo é que a grande maioria das receitas das autarquias locais continuam a provir de transferências do orçamento de Estado. Também a este respeito, a CEAL estabelece a necessidade de *“implementação de processos de perequação financeira ou de medidas equivalentes destinadas a corrigir os efeitos da repartição desigual das fontes de financiamento”*<sup>41</sup>. A CRP vai também nesse sentido, ao estabelecer que o *“regime das finanças locais visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias locais e a correção das desigualdades entre autarquias do mesmo grau”*<sup>42</sup>.

Assim, o sistema de financiamento das autarquias locais é caracterizado pelo binómio entre receitas originárias e receitas derivadas. As receitas originárias são aquelas que são destinadas *ab initio* ao ente local, ao passo que as receitas derivadas são as resultantes de uma redistribuição de receitas destinadas por lei a outras entidades<sup>43</sup>.

Pelo que às receitas diz respeito, vamos referir-nos sucintamente às receitas tributárias, patrimoniais, creditícias e às transferências.

#### 3.1. Receitas originárias

##### 3.1.1 Receitas Patrimoniais

---

<sup>40</sup> Cf. uma vez mais, n.º3 do art.º 9.º da CEAL

<sup>41</sup> Cf. n.º5 do art.º 9.º da CEAL

<sup>42</sup> Cf. n.º2 do art.º 238.º da CRP

<sup>43</sup> Cf. ROCHA, Joaquim Freitas, *Direito Financeiro Local, (...), ob. cit.*, p. 110

As receitas patrimoniais são aquelas que derivam da gestão do património das autarquias. Como já dissemos, uma das prerrogativas da autonomia financeira é a autonomia patrimonial, entendida como a possibilidade de as autarquias terem património próprio e do poder de tomar decisões relativas a ele no âmbito da lei<sup>44</sup>. As receitas patrimoniais são, portanto, aquelas que advêm da normal administração desse património ou da sua disposição<sup>45</sup>.

A este respeito, a LFL dispõe que constituem receitas dos municípios:

1- “o rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis por eles administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração”;

2- “a participação nos lucros da sociedade e nos resultados de outras entidades em que o município tome parte”; e

3- “o produto da alienação dos bens próprios, móveis ou imóveis”<sup>46</sup>.

Estas receitas serão objeto de estudo aprofundo na *parte III* deste estudo.

### 3.1.2. Receitas Tributárias

As receitas tributárias são as que têm na sua base a arrecadação de um tributo e constituem uma das mais importantes fontes de receitas das autarquias.

O tributo é definido como “uma receita pública de natureza coativa e com finalidades financeiras”<sup>47</sup>, e pode revestir 3 vestes: os impostos, as taxas e as contribuições especiais<sup>48</sup>.

Conforme já referimos, uma das prerrogativas da autonomia local é a *autonomia tributária*. A este respeito, a LFL dispõe que “a autonomia financeira das autarquias

---

<sup>44</sup> Cf. uma vez mais, art.º 238.º da CRP e n.º1 e al. b) do n.º2 do art.º 6.º da LFL

<sup>45</sup> O n.º3 do art.º 238.º da CRP dispõe que “as receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património (...)”. Quanto à noção e constituição do património das autarquias locais, *vide parte II*.

<sup>46</sup> Cf. al. h), i) e k) do art.º 14.º da LFL

<sup>47</sup> Cf. ROCHA, Joaquim Freitas, *Direito Financeiro Local, (...), ob. cit.*, p. 124 e ss

<sup>48</sup> Cf. art.º 4.º da LGT

*locais assenta nomeadamente no poder de exercer os poderes tributários que legalmente lhes sejam atribuídos*<sup>49</sup> e que “os municípios dispõem de poderes tributários relativamente a impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito”<sup>50</sup>. No mesmo sentido, a CRP prevê que “as autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei”<sup>51</sup>.

Os poderes tributários das autarquias dividem-se em poderes de criação de tributos e em poderes de liquidação e cobrança. Começando pelos poderes de criação e tributos, o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais afirma claramente que “os municípios podem criar taxas nos termos do RGTAL”<sup>52</sup>. Para a criação de taxas municipais é competente a assembleia municipal, que o deverá obrigatoriamente fazer por via de regulamento<sup>53</sup>. Todavia, esta possibilidade de criação de tributos não é plena, já que a criação de impostos está sujeita ao *princípio constitucional da reserva de lei*, e a criação de taxas está sujeita ao *princípio da precedência da lei*. Por outras palavras, as autarquias não podem criar impostos, e mesmo no que diz respeito às taxas, as autarquias também não são totalmente autónomas, já que os regulamentos devem indicar a lei que visam regulamentar, sob pena de inconstitucionalidade. Por outro lado, quanto aos poderes de liquidação e cobrança de tributos, os municípios podem ser os destinatários de impostos arrecadados, apesar de não os poderem criar. A este respeito, a doutrina tem vindo a utilizar a designação de “*impostos locais*” para fazer referência aos impostos cujas receitas revertem a favor da autarquia. A LFL estabelece assim que as autarquias têm a “*possibilidade de liquidação e cobrança dos impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito, nos termos a definir por diploma próprio*”<sup>54</sup> e que “as câmaras

---

<sup>49</sup> Cf. al. c) do n.º 2 do art.º 6.º da LFL

<sup>50</sup> Cf. art.º 15.º da LFL

<sup>51</sup> Cf. n.º 4 do art.º 238.º da CRP

<sup>52</sup> Cf. n.º 1 do art.º 20.º da LFL

<sup>53</sup> O art.º 8.º do RGTAL dispõe que “1 - As taxas das autarquias locais são criadas por regulamento aprovado pelo órgão deliberativo respetivo. 2 - O regulamento que crie taxas municipais ou taxas das freguesias contém obrigatoriamente, sob pena de nulidade: a) A indicação da base de incidência objetiva e subjetiva; b) O valor ou a fórmula de cálculo do valor das taxas a cobrar; c) A fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, designadamente os custos diretos e indiretos, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia local; d) As isenções e sua fundamentação; e) O modo de pagamento e outras formas de extinção da prestação tributária admitidas; f) A admissibilidade do pagamento em prestações”. Quanto à publicidade destes regulamentos, o art.º 13.º do mesmo diploma dispõe que “as autarquias locais devem disponibilizar, quer em formato papel em local visível nos edifícios das sedes e assembleias respetivas, quer na sua página eletrónica, os regulamentos que criam as taxas previstas nesta lei”. Também a este respeito, a al.b) do n.º 1 do art.º 75.º da LAL dispõe que compete à assembleia municipal “aprovar as taxas do município e fixar o respetivo valor”. Também à assembleia de freguesia compete “aprovar as taxas e os preços da freguesia e fixar os respetivos valores”. Cf. al. d) do n.º 1 do art.º 9.º da LAL

<sup>54</sup> Cf. al. b) do art.º 15.º da LFL

*municipais podem deliberar proceder à cobrança dos impostos municipais, pelos seus próprios serviços (...)*<sup>55</sup>. Todavia, existem impostos que são liquidados e cobrados pelo Estado, mas que posteriormente a receita é transferida para a autarquia (como é o caso do IMI<sup>56</sup>).

Quanto aos impostos cuja receita está legalmente reservada para o município, temos o produto da cobrança do imposto municipal sobre imóveis (IMI<sup>57</sup>) e do imposto municipal sobre transmissões onerosas de imóveis (IMT<sup>58</sup>), a parcela do produto do imposto único de circulação (IUC<sup>59</sup>) e derramas municipais incidentes sobre a coleta de IRC das empresas<sup>60</sup>. São, assim, quatro os impostos locais em que a administração ou gestão cabe à administração fiscal estadual que assim procede à sua criação, liquidação e cobrança.

Quanto às taxas, o enquadramento legal dos poderes de criação, lançamento e cobrança das taxas por parte das autarquias locais está previsto no Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTAL), aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro<sup>61</sup>. De acordo com este diploma, as taxas das autarquias locais são *“tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei”*<sup>62</sup>.

Assim, e de acordo com esta noção, temos 3 tipos de taxas:

I- Taxas devidas pela utilização privativa de bens do domínio local ou municipal: como o próprio nome indica, são taxas cobradas pela utilização de um bem titulado pela autarquia, como por exemplo, as taxas devidas pela ocupação ou utilização do solo,

---

<sup>55</sup> Cf. n.º 2 do art.º 17.º da LFL

<sup>56</sup> Cf. art.º 113.º e 119.º do CIMI e al.a) do n.º1 do art.º 23.º da LFL

<sup>57</sup> Cf. al.a) do art.º 14.º da LFL, arts.º 1.º, 2.º 8.º, 113.º e 119.º do CIMI. Note-se que é da competência da assembleia municipal fixar em concreto o montante da taxa a aplicar em cada ano. Cf. al.d) do n.º1 do art.º 25.º da LAL e art.º 112.º n.º5 do CIMI

<sup>58</sup> Cf. arts.º 2.º, 4.º, 5.º, 16.º, 17.º 21.º e 37.º do CIMT. O IMT também é um imposto liquidado e cobrado pelos serviços centrais da Direção Geral dos Impostos, mas que constitui receita dos municípios onde os prédios se localizam.

<sup>59</sup> Cf. al. c) do art.º 14.º da LFL e arts.º 2.º e 3.º da Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho

<sup>60</sup> Cf. al.b) do art.º 14.º da LFL e art.º 18.º da LFL. Os municípios podem deliberar lançar anualmente uma forma especial de tributação sobre os lucros de determinados sujeitos passivos de IRC – *a derrama*.

<sup>61</sup> Para mais desenvolvimentos sobre taxas autárquicas, Cf. SILVA, Suzana Tavares, *As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*, Braga, CEJUR, 2008

<sup>62</sup> Cf. art.º 3.º e al.c) do art.º 6.º do RGTAL e n.º 2 do art.º 4.º da LGT

subsolo ou espaço aéreo do domínio público municipal, pela ocupação do domínio público para a instalação de uma esplanada ou aquelas que são cobradas pelo estacionamento de veículos. Apesar de a lei fazer referência à “*utilização privativa de bens do domínio público e privado das autarquias locais*”, acreditamos que apenas o domínio público é suscetível de gerar receitas tributárias<sup>63</sup>. Contudo, este tipo de taxas serão objeto de análise mais aprofundada na *parte II*.

II- Taxas devidas pela prestação individualizada de um serviço público: de entre os serviços públicos que a autarquia presta podem ser mencionados, a título de exemplo, a realização de inspeções e vistorias, passagem de certidões ou a segurança através de polícias municipais<sup>64</sup>.

III- Taxas devidas pelo levantamento de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares: estas taxas dizem respeito a atividades que os particulares não podem livremente levar a cabo, mas que mediante a outorga de uma licença veem o obstáculo levantado, como por exemplo, as taxas devidas para a realização de espetáculos desportivos, para obter uma licença especial de ruído para projeção de som para a via pública ou para afixação de publicidade em estabelecimentos comerciais<sup>65</sup>.

A questão relativa à legalidade do pagamento de taxas camarárias pela afixação de publicidade em imóveis particulares tem suscitado muita discussão quer na doutrina, quer nos nossos Tribunais, pelo que importa tecer alguns desenvolvimentos a este respeito<sup>66</sup>. A problemática subjacente a esta controvérsia prende-se com os conceitos de “imposto” e “taxa” e, conseqüentemente, pela determinação de quais as situações em que a tributação pela utilização de espaços pela afixação de publicidade pode consubstanciar-se numa taxa, ou, ao contrário, assume a natureza de imposto.

Pelo menos desde o Acórdão n.º 555/98, de 28 de setembro, que o Tribunal Constitucional tem entendido que as “taxas” incidentes sobre a atividade publicitária em telhados de prédios urbanos<sup>67</sup> ou a inscrição de mensagens publicitárias em veículos de

---

<sup>63</sup> Neste sentido, Cf. ROCHA, Joaquim Freitas, *Direito Financeiro Local, (...), ob. cit.*, p. 140

<sup>64</sup> Cf. als. a) b) d) do n.º1 do art.º 6.º do RGTAL

<sup>65</sup> Note-se que o RGTAL dispõe no n.º2 do art.º 6.º que, “*as taxas municipais podem incidir sobre a realização de atividades dos particulares geradoras de impacto ambiental negativo*”.

<sup>66</sup> Cf. sobre este assunto, Parecer da CCDRC nr.º DAJ 54/08 de 17/03/2008, e parecer nr.º 35-E/2006 de 02/10/2006, disponíveis em [www.ccdrc.pt](http://www.ccdrc.pt)

<sup>67</sup> De acordo com o art.º 1344.º do C.C. “*a propriedade dos imóveis abrange o espaço aéreo correspondente à superfície*”.

transporte coletivo ou particular, não se conformava como “taxa”, mas sim como “imposto”, visto que não se verificava qualquer “sinalagma”, que é característico das taxas. Por outro lado, concluía-se que nestes casos não existia qualquer utilização de bem público ou semipúblico que justificasse a aplicação de uma taxa<sup>68</sup>.

Em suma, tem sido entendido quer na doutrina<sup>69</sup>, quer na jurisprudência que na remoção de um obstáculo jurídico ao exercício de determinadas atividades só pode haver lugar a uma “taxa” se com essa remoção se vier a possibilitar a utilização de um bem semipúblico ou coletivo<sup>70</sup>, caso contrário estamos perante um imposto inconstitucional, visto que a criação dos impostos, salvo autorização do Governo, é da competência exclusiva da assembleia da república<sup>71</sup>.

Note-se que, em nenhum caso o Tribunal Constitucional veio pôr em causa as normas legais, nomeadamente as constantes da Lei n.º 97/98, de 17 de agosto, que regula a afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda, que atribuem aos municípios a competência para o licenciamento das atividades de publicidade ou, para proceder à criação de taxas de autorização para o emprego de meios de publicidade destinados a propaganda comercial. Neste contexto, as Câmaras Municipais estabelecem esses critérios através de Regulamentos, fixando o seu regime<sup>72</sup>. É assim evidente que exigindo-se “licenciamento” para aquela atividade, tal quer dizer que existe uma restrição/obstáculo à livre afixação ou inscrição dessas mensagens. O que o Tribunal Constitucional vem acentuando é que não é pelo simples facto de o licenciamento daquelas atividades competir, na área dos municípios, às Câmaras Municipais, que a contrapartida cobrada por aquela afixação ou inscrição haja de ser considerada como “taxa”.

Todavia, CARDOSO DA COSTA tem vindo a colocar algumas observações a esta

---

<sup>68</sup> Cf. ainda no sentido da inconstitucionalidade dessas taxas, Ac. n.º 63/99, n.º 33/2000, n.º 346/2001, n.º 92/2002, n.º 436/2003, n.º 437/2003 e n.º 166/2008

<sup>69</sup> Para MARCELO REBELO DE SOUSA não existe nestas taxas a ideia de contrapartida de prestação de serviço público, pois entende que a mera emissão de licença não é, em sentido rigoroso, prestação de serviço público. Em 2.º lugar, o autor argumenta que não existe utilização do domínio público, mas sim de imóveis privados onde se acham implantados ou afixados os dísticos ou anúncios. Em 3.º lugar, não ocorre remoção administrativa de obstáculo ou limite à atividade privada. Cf. Parecer de 25 de março de 2011, disponível em [http://www.aecm.pt/uploads\\_newsletters/Parecer%20sobre%20taxas.pdf](http://www.aecm.pt/uploads_newsletters/Parecer%20sobre%20taxas.pdf)

<sup>70</sup> Cf. CUNHA, Pitta, BASTO, Xavier, XAVIER, Lobo, “Os Conceitos de Taxa e Imposto a propósito de Licenças Municipais”, in *Revista Fisco*, n.º 51/52, p. 3 e ss

<sup>71</sup> Cf. n.º2 do art.º 103.º e al.i) do n.º1 do art.º 165.º da CRP

<sup>72</sup> Cf. art.º 11.º da Lei n.º 97/98, de 17 de agosto

corrente jurisprudencial do Tribunal Constitucional, nomeadamente naquelas situações em que se solicita à Câmara Municipal a emissão inicial de uma licença para a instalação ou afixação de um anúncio que, embora venha a ser colocado num bem privado, circula em espaço do domínio público, como é o caso da inscrição publicitária em veículos particulares. Segundo o autor, nestes casos a atividade a desenvolver pela câmara traduz-se na prestação de um serviço ao requerente que implica não só a emissão do respetivo título de autorização mas, simultaneamente obrigará a uma análise verificativa das condições estabelecidas para a mesma autorização, pelo que não haverá razão para retirar à “taxa” a qualificação que se apresenta, ou seja, não estamos perante um imposto<sup>73</sup>.

Note-se que a Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, ao dispor que se aplica à afixação ou inscrição de mensagens publicitárias de natureza comercial, em lado algum define com clareza a que “tipo” de suporte publicitário se refere. Assim, na ausência de qualquer referência, não se vê razão para este diploma não abranger todo e qualquer tipo de suporte publicitário que permita afixação ou inscrição de mensagens publicitárias, designadamente em viaturas<sup>74</sup>. Em suma, toda e qualquer publicidade afixável ou inscribível, seja qual for o suporte publicitário, encontrar-se-á sujeita a licenciamento camarário, o que significa que a publicidade inscrita num automóvel está sujeita a licenciamento. Para que se verifique a necessidade deste licenciamento, é indispensável que, em última análise, essa publicidade possa ser ou seja efetivamente visível da “via pública”, ou seja, visível “no” ou “a partir do espaço público”. Ao contrário, a publicidade que não seja visível “no” ou “a partir do espaço público”, não estará sujeita a este licenciamento.

Esta corrente doutrinária tem vindo a ser reiterada ao longo dos anos pelo Tribunal Constitucional, apenas tendo sofrido uma queda no Acórdão n.º 436/2003, no qual se verificou um voto de vencido que, aliás, já se repetiu posteriormente<sup>75</sup>.

Em 2010, o Tribunal Constitucional deu o primeiro passo de uma alteração da corrente jurisprudencial a propósito das taxas devidas pela colocação de painéis

---

<sup>73</sup> Cf. COSTA, J.M. Cardoso, “Ainda a Distinção entre “taxa” e “imposto” na jurisprudência constitucional”, in *Homenagem a José Guilherme Xavier de Basto*, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, p. 564 e ss

<sup>74</sup> Cf. al.c) do n.º1 do art.º 5.º do Código da Publicidade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de outubro.

<sup>75</sup> Do voto de vencido do Juiz Conselheiro Benjamim Rodrigues, pode ler-se que “*as câmaras municipais, ao concederem as licenças para a colocação e permanência de publicidade, mesmo que em edifícios privados mas visíveis dos espaços públicos estão a remover um limite ou obstáculo jurídico imposto ao livre exercício das atividades dos particulares, limite esse que é um limite substantivo porquanto a substância da atividade dos particulares acaba por estar conformada por força dessa interação, tendo um conteúdo que só existe nos termos em que se apresenta e por virtude da intervenção administrativa*”.

publicitários no domínio privado, ao decidir não julgar inconstitucionais as normas que preveem a cobrança de taxas pela afixação de painéis publicitários em prédios pertencentes a particulares<sup>76</sup>. Este tribunal concluiu que no caso da publicidade, estamos perante um obstáculo jurídico perfeitamente legítimo, o que garante à “remoção de obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares”, fundamento para a liquidação e cobrança de taxas municipais. Note-se que esta decisão já teve reflexos em vários processos que se encontravam pendentes em tribunal, nomeadamente num caso em que as mensagens publicitárias estavam afixadas num veículo automóvel<sup>77</sup>. Conforme refere OLIVEIRA GARCIA, esta nova jurisprudência vem acabar com a confusão instalada entre taxa pela ocupação do domínio público e a taxa pelo licenciamento. Na esteira deste autor, “uma coisa é uma taxa de licenciamento, coisa diferente é uma taxa por ocupação do domínio público (...) a taxa de licenciamento deve estar relacionada com o custo da atividade de licenciamento e, em alguns casos, relacionado com o benefício proporcionado com essa atividade; já o valor da taxa de ocupação deve estar diretamente relacionado com o custo de utilização do domínio em causa”<sup>78</sup>.

Por fim, importa ter em conta as alterações legislativas introduzidas na Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, introduzidas pelo Regime do Licenciamento Zero, e que passou a dispor que “1- A afixação ou inscrição de mensagens publicitárias de natureza comercial obedece às regras gerais sobre publicidade e depende do licenciamento prévio das autoridades competentes, salvo o disposto no n.º 3; (...) 3- Sem prejuízo das regras sobre a utilização do espaço público e do regime jurídico da conservação da natureza e biodiversidade, a afixação e a inscrição de mensagens publicitárias de natureza comercial não estão sujeitas a licenciamento, a autorização, a autenticação, a validação, a certificação, a atos emitidos na sequência de comunicações prévias com prazo, a registo ou a qualquer outro ato permissivo, nem a mera comunicação prévia nos seguintes casos: a) Quando as mensagens publicitárias de natureza comercial são afixadas ou inscritas em bens de que são proprietárias ou legítimas possuidoras ou detentoras entidades privadas e não são visíveis ou audíveis a partir do espaço público<sup>79</sup>; b) Quando as mensagens publicitárias de natureza comercial são afixadas ou inscritas

---

<sup>76</sup> Cf. Acórdão do STA n.º 177/2010, de 05/05/2010

<sup>77</sup> Cf. Acórdão do STA n.º 0300/11, de 08.06.2011

<sup>78</sup> Cf. GARCIA, Nuno de Oliveira, e PEREIRA, Andreia Gabriel, “A nova jurisprudência das taxas municipais pela colocação de painéis publicitários em domínio privado – Anotação ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 177/2010, de 05.05.2010, Proc. n.º 742/09”, in *Revista Direito Regional e Local*, n.º15, julho/setembro, 2011

<sup>79</sup> P. ex. o cartaz de gelados afixado no interior de um café.



*em bens de que são proprietárias ou legítimas possuidoras ou detentoras entidades privadas e a mensagem publicita os sinais distintivos do comércio do estabelecimento ou do respetivo titular da exploração ou está relacionada com bens ou serviços comercializados no prédio em que se situam, ainda que sejam visíveis ou audíveis a partir do espaço público<sup>80</sup>; c) Quando as mensagens publicitárias de natureza comercial ocupam o espaço público contíguo à fachada do estabelecimento e publicitam os sinais distintivos do comércio do estabelecimento ou do respetivo titular da exploração ou estão relacionadas com bens ou serviços comercializados no estabelecimento”.*

Em suma, as mensagens publicitárias de natureza comercial que o diploma do licenciamento zero veio isentar de controlo são somente as taxativamente elencadas nas als. a) a c) do n.º3 do art.º 1.º da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto. A razão de ser destas isenções prende-se com o facto de não estar em causa uma forma de publicidade propriamente dita, mas antes elementos intrínsecos ao exercício da atividade desenvolvida pelo titular do estabelecimento.

Por fim, não nos podemos esquecer que é função do Estado incentivar a atividade empresarial, aliviando-a de encargos administrativos<sup>81</sup>.

Note-se, contudo, que para as taxas se configurarem como verdadeiras taxas, é necessário que tenham por critério a ideia de proporcionalidade entre a prestação pública e a contraprestação em que se consubstancia a taxa<sup>82</sup>.

### **3.1.3. Receitas Creditícias**

Além das receitas patrimoniais e tributárias, as autarquias, particularmente os municípios, podem ainda recorrer a outro tipo de receitas: as resultantes do crédito. O recurso ao crédito não é feito apenas e só através de empréstimos, mas também com recurso a outros mecanismos como emissão de obrigações<sup>83</sup>, aberturas de crédito ou

---

<sup>80</sup> P. ex. a ementa de um restaurante afixado na montra de um restaurante.

<sup>81</sup> Cf. art.º 86.º da CRP

<sup>82</sup> O n.º2 do art.º 20.º da LFL dispõe que “a criação de taxas pelos municípios está subordinada aos princípios da equivalência jurídica”. Por sua vez, o n.º1 do art.º 4.º do RGTAL dispõe que “o valor das taxas das autarquias locais é fixado de acordo com o princípio da proporcionalidade e não deve ultrapassar o custo da atividade pública local ou o benefício auferido pelo particular”.

<sup>83</sup> Para mais desenvolvimentos, Cf. REBELO, Marta, *Obrigações Municipais, Uma solução de mercado para o financiamento municipal: As experiências de direito comparado e a dinâmica de implementação*, Coimbra, Almedina, 2004

contratos de locação financeira. Contudo, o recurso aos empréstimos é a forma mais significativa. Os empréstimos constituem um tipo de receitas que acarretam um conjunto de deveres jurídicos e financeiros para as autarquias, pois consistem num acréscimo de dinheiros que terão que ser posteriormente reembolsados acrescidos de juros.

A crise financeira que as autarquias atravessam tem merecido uma especial atenção por parte do legislador, que ao longo das últimas Leis das Finanças Locais tem vindo a limitar o recurso a este tipo de receitas, de modo a ajustar as receitas autárquicas à realidade atual, aumentar a exigência e a transparência relativamente à prestação de contas, garantir a efetiva coordenação entre a administração central e local e prevenir situações de instabilidade e desequilíbrio financeiro.

A LFL dispõe assim que “*constituem receitas dos municípios o produto dos empréstimos, incluindo os resultantes da emissão de obrigações municipais*”<sup>84</sup>. No nosso entendimento, a LFL deveria dizer que constituem receitas municipais o “recurso ao crédito”, pois o recurso ao crédito opera não apenas através de empréstimos, mas também através de aberturas de crédito, emissão de obrigações municipais e celebração de contratos de locação financeira. Em contrapartida, também aos municípios ficou vedado o aceite e o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais e reais<sup>85</sup>. Quanto à maturação dos empréstimos, temos dois tipos de empréstimos: empréstimos a curto e empréstimos a médio/longo prazo. Os empréstimos a curto prazo têm maturidade até um ano e só podem ser contraídos por um motivo: ocorrer a dificuldades de tesouraria (défice de tesouraria)<sup>86</sup>. Assim, à luz da LFL, se um município contrai um empréstimo em junho, este deve tem que ser amortizado até dezembro<sup>87</sup>. Para a aprovação deste tipo de empréstimos pode ser deliberada pela assembleia municipal, na sua sessão anual de aprovação do orçamento, para todos os empréstimos que o município venha a contrair durante o período de vigência do orçamento<sup>88</sup>. Esta ideia é reforçada pela LAL, que dispõe que uma das competências

---

<sup>84</sup> Cf. al.1) do art.º 14.º e art.º 49.º da LFL. No tocante às freguesias, a al. h) do n.º1 do art.º 23.º da LFL dispõe que constituem receitas das freguesias, “*o produto dos empréstimos a curto prazo*”.

<sup>85</sup> Cf. al.a) do n.º7 e n.º8 do art.49.º da LFL

<sup>86</sup> Cf. n.º2 do art.49.º n.º2 e n.º1 do art.50.º da LFL

<sup>87</sup> A grande diferença de regime deste tipo de empréstimos entre a Lei 2/2007, de 15 de janeiro, e a Lei 73/2013, de 12 de setembro, reside no prazo para amortização, que na anterior lei era no prazo de um ano após a sua contração e na nova lei até ao final do exercício económico em que foram contratados.

<sup>88</sup> Cf. n.º2 do art.50.º da LFL. Note-se que, ao contrário do que acontecia na anterior LFL, também para os empréstimos a curto prazo o pedido de autorização à assembleia municipal para a contração de empréstimos é obrigatoriamente acompanhado de informação

da assembleia municipal é precisamente autorizar a contratação de empréstimos<sup>89</sup> por maioria absoluta dos membros da assembleia municipal em efetividade de funções, em nome do Princípio da Equidade Intergeracional<sup>90</sup>. Além destas restrições, ficou ainda vedado aos municípios a concessão de empréstimos a entidades públicas e privadas, a celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores (acordos de pagamento), com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, bem como a cedência de créditos não vencidos<sup>91</sup>.

### 3.2. Receitas derivadas

Como já referimos, as transferências do orçamento de Estado continuam a ter um peso importante no financiamento das autarquias locais. Estamos assim a falar de transferências legais e vinculadas, constituídas por três fundos, a saber: o Fundo Geral Municipal (FGM), o Fundo de Coesão Municipal (FCM) e o Fundo Social Municipal (FSM). O FGM corresponde a uma transferência financeira do Estado que visa dotar os municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições, em função dos respetivos níveis de funcionamento e investimento<sup>92</sup>. O FCM consubstancia-se numa transferência para os municípios menos desenvolvidos e que tem por objetivo reforçar a coesão municipal e a correção de assimetrias entre municípios<sup>93</sup>. Por seu lado, o FSM é uma transferência financeira do orçamento de Estado consignada ao financiamento de determinadas despesas, relativas a atribuições e competências dos municípios associadas a funções sociais, como educação, saúde ou na ação social<sup>94</sup>. O Fundo Geral Municipal e o Fundo de Coesão Municipal, juntos, formam o Fundo de

---

sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como do mapa demonstrativo da capacidade de endividamento da autarquia

<sup>89</sup> Cf. al. f) do n.º1 e n.º4 do art.25.º da LAL

<sup>90</sup> Cf. n.º6 do art.49.º, art.48.º e art.9.º da LFL

<sup>91</sup> Cf. al. b) e c) do n.º 7 do art.49.º da LFL

<sup>92</sup> Cf. arts.º 27.º, 28.º e 32.º da LFL

<sup>93</sup> Cf. arts.º 27.º e 33.º da LFL

<sup>94</sup> Cf. arts.º 30.º, 34.º e n.º2 do 43.º da LFL. As despesas elegíveis para financiamento através do FSM são, por exemplo, as despesas de funcionamento corrente do pré-escolar ou despesas de financiamento dos programas municipais de saúde continuados e apoio ao domicílio.

Equilíbrio Financeiro (FEF), que é a mais importante transferência financeira a favor das autarquias.

Note-se que as receitas derivadas de esquemas de perequação financeira não se confundem com as receitas originariamente tituladas pelas autarquias, mas que por várias razões, são cobradas por órgãos do Estado, como é o caso do IMI ou do IMT.

A este respeito, a LFL dispõe que *“a coordenação entre finanças locais e finanças do Estado tem especialmente em conta o desenvolvimento equilibrado de todo o país e a necessidade de atingir os objetivos e metas orçamentais traçados no âmbito das políticas de convergência a que Portugal se tenha vinculado no seio na União Europeia”*<sup>95</sup>.

Os municípios podem ainda ter direito a uma participação variável no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> Cf. n.º1 do art.º 11.º da LFL

<sup>96</sup> Cf. art.º 26.º da LFL

## PARTE II

### O PATRIMÓNIO DAS AUTARQUIAS LOCAIS

#### 1- O património das autarquias locais

Como já referimos anteriormente, uma das prerrogativas decorrentes do princípio da autonomia financeira é, precisamente, a autonomia patrimonial, concebida como a possibilidade de as autarquias serem titulares de património próprio e dos poderes de o gerir<sup>97</sup>. A autonomia patrimonial tem assim como pressuposto a personalidade jurídica, já que as autarquias têm o poder de ter património próprio e de o gerir livremente, embora sujeitas a diversas formas de controlo ou tutela do Estado.

O património normalmente é concebido como o conjunto de bens que pertencem a uma pessoa. Todavia, procurando uma definição mais desenvolvida, podemos dizer que o património é formado por 3 elementos: 1) é um conjunto unitário de bens e direitos; 2) com valor económico; 3) que pertence a uma pessoa. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de outubro, define o património do Estado como “*o conjunto de bens do seu domínio público e privado, e dos direitos e obrigações com conteúdo económico de que o Estado é titular, como pessoa coletiva de direito público*”<sup>98</sup>.

Numa tentativa de transpor esta definição para o plano autárquico, podemos considerar o património das autarquias locais como o conjunto de coisas e direitos de carácter económico que os entes locais são titulares, o qual, por sua vez, está destinado direta ou indiretamente à prossecução dos seus fins. Dito de uma forma mais concreta, o património das autarquias é constituído pelo conjunto de bens do domínio público e privado, e bem assim pelos direitos e obrigações com conteúdo económico de que as autarquias são titulares enquanto pessoa coletiva de direito público. Em suma, o

---

<sup>97</sup> Cf. n.º1 e 3 do art.º 238.º da CRP e al.b) do n.º2 do art.º 6.º da LFL

<sup>98</sup> Cf. art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 477/80 de 15 de outubro, que regula o inventário dos bens do Estado. A este respeito, o n.º1 do art.º 3.º da Ley 33/2003 de 3 de noviembre – *Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, dispõe que “*o patrimonio de las Administraciones públicas está constituído por el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos*”. Quanto ao património das autarquias locais, o *Reglamento de Bienes de las Entidades Locales* dispõe no seu art.º 1.º que “*el patrimonio de las entidades locales estará constituído por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan*”.

património das autarquias locais é composto por uma massa de bens móveis e imóveis, participações sociais, depósitos bancários, uns integrando o domínio público e outros o domínio privado.

No seguimento da distinção feita por FREITAS DA ROCHA, o património autárquico divide-se em património ativo e património passivo. O património ativo enquanto conjunto de bens e direitos suscetíveis de avaliação pecuniária e que tenham a autarquia como titular e gerador de receita, ao passo que o segundo abrange as situações jurídicas passivas, também suscetíveis de avaliação pecuniária, e que sobre ela impendam<sup>99</sup>. Podemos ainda falar em património bruto e em património líquido, sendo este último aquele que fica depois de deduzido o passivo ao património bruto.

Todavia, para além do património dominial, temos ainda o património obrigacional respeitante ao conjunto de relações jurídicas ativas de natureza obrigacional. Para além destes conceitos, é possível fazer uma divisão entre património dominial ou corpóreo, enquanto conjunto de bens e direitos, e património obrigacional ou creditício para fazer referência aos direitos de crédito ou às obrigações pecuniárias. Para finalizar, importa referir que para além da conotação de património com a ideia de pecuniário ou monetário, é também frequentemente utilizado para fazer referência aquilo que não é avaliável em dinheiro – o património cultural<sup>100</sup>.

A Constituição e a LAL ao fazerem referência ao “património próprio” das autarquias locais, pressupõem a existência de um domínio privado e de um domínio público, consoante os bens estejam ou não afetos à satisfação das necessidades coletivas. Os bens do património das autarquias devem ser inventariados e registados, valorizados e alienados quando não interessa mantê-los no património municipal. Para além disso, devem ainda ser mantidos e conservados em boa ordem e estado de uso, e objeto de verificações periódicas, para que sejam salvaguardados os ativos, a prevenção e detenção de situações de ilegalidade, fraude e erro, bem como a integridade dos registos contabilísticos e demais informações financeiras.

---

<sup>99</sup> Cf. ROCHA, Joaquim Freitas, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, (...), *ob. cit.*, p. 113

<sup>100</sup> Relativamente a esta conotação de património, JOSÉ FERNANDES refere-se a um “património espiritual da nação”. Cf. FERNANDES, J.P., “Domínio Público”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. IV, Lisboa, 1991, p. 287

## 2- Domínio Público

Antes de nos debruçarmos sobre o domínio público das autarquias locais, enquanto elemento integrante do património das mesmas, importa tecer algumas considerações acerca do domínio público em geral, *i.e.*, do Estado.

A matéria relacionada com o domínio público tem merecido muito pouca atenção em Portugal, desde logo na própria legislação, verificando-se a necessidade de um diploma idêntico ao de Espanha que regula os aspetos gerais da matéria, como a *Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP)*<sup>101</sup>, e um diploma que contenha os aspetos mais circunscritos às autarquias locais, como o *Reglamento de Bienes de las Entidades Locales*<sup>102</sup>.

Começando pela noção de coisa pública, o Código Civil não oferece qualquer definição, referindo apenas que estão “*fora do comércio jurídico todas as coisas que não podem ser objeto de direitos privados, tais como as que se encontram no domínio público*”<sup>103</sup>. Neste sentido, a doutrina tem definido as coisas públicas como as coisas submetidas por lei ao domínio de uma pessoa coletiva de direito público e subtraídas ao comércio jurídico privado em razão da sua primacial utilidade coletiva<sup>104</sup>.

Assim, concluímos que a qualificação de uma coisa como pública tem como consequência a subtração dessa coisa ao comércio jurídico privado e submissão a um regime jurídico próprio. Importa ainda realçar que o domínio não significa obrigatoriamente a propriedade da coisa, pois a lei integra no domínio público bens que pela sua própria natureza são inapropriáveis, como os espaços aéreos, marítimos, entre outros.

Já quanto à noção de domínio público, JOSÉ FERNANDES define-o domínio como o “conjunto das coisas que, pertencendo a uma pessoa coletiva pública de população e território, são submetidas por lei, dado o fim de utilidade pública a que se encontram afetados, a um regime jurídico especial caracterizado fundamentalmente pela sua inercialidade, em ordem a preservar a produção dessa utilidade pública (aceção

---

<sup>101</sup> Cf. Ley 33/2003, de 3 de noviembre

<sup>102</sup> Cf. Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio

<sup>103</sup> Cf. Art.º 202.º n.º 2 do Código Civil

<sup>104</sup> Cf. CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, II, Coimbra, Almedina, 1994, p. 881

objetiva), ou o conjunto de normas que definem e regulam os direitos que exercem sobre as coisas públicas (aceção institucional)<sup>105</sup>, e FREITAS DO AMARAL como “o conjunto das coisas públicas, também chamadas bens do domínio público, as quais consistem em coisas imóveis pertencentes por lei a uma pessoa coletiva de direito público e subtraídas ao comércio jurídico privado, em razão da sua primacial utilidade pública”<sup>106</sup>.

Quanto à questão de saber se as coisas públicas podem ser objeto de direito de propriedade, a doutrina não tem sido unânime. Para alguma doutrina, as coisas públicas pertencem ao público em geral, e a ninguém em particular. Entre nós, JOSÉ FERNANDES entende que as coisas públicas não pertencem a ninguém, isto é, que a administração pública não tem sobre elas senão o dever de as conservar no interesse geral. Não existe, portanto, um domínio de propriedade. De acordo com o mesmo autor, não é concebível um direito de propriedade nestes casos já que o “*abusus*” não pode ter lugar e onde o “*usus*” é tão limitado<sup>107</sup>. Também OLIVEIRA ASCENSÃO defende que o domínio público é um simples regime jurídico particular a que ficam sujeitas coisas que estão na titularidade dos entes públicos<sup>108</sup>.

Ao contrário, uma certa doutrina entende que existe um verdadeiro direito de propriedade pública titulado pelas pessoas administrativas a cujos fins elas estão afetas. Entre nós, esta tese é defendida por MARCELLO CAETANO que entende que se a comunidade e os seus interesses se personificam no Estado e nas outras pessoas de direito público, não se compreende que as coisas destinadas à utilidade pública sejam subtraídas à propriedade dessas pessoas quando se lhes reconhece uma posse protetora do seu destino específico. Contudo, este autor admite que este direito de propriedade tem uma natureza diferente daquela que os particulares exercem no seu interesse, pelo que constrói um outro instituto, o da *propriedade pública* ou *administrativa*<sup>109</sup>.

Os caracteres deste instituto são os seguintes:

- 1- O sujeito de direito é sempre uma pessoa coletiva de direito público;

---

<sup>105</sup> Cf. FERNANDES, J.P., “Domínio Público”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública, (...) ob. cit.*, p. 166 e ss

<sup>106</sup> Cf. AMARAL, Freitas, “Domínio Público”, in *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*, Vol. VI, p. 1675

<sup>107</sup> Cf. FERNANDES, J.P., *Domínio Público, (...) ob. cit.*, p.171 e ss

<sup>108</sup> Cf. ASCENSÃO, Oliveira, *Direito Civil – Reais*, 5.ª Ed., Coimbra, Coimbra Editora, p. 169

<sup>109</sup> Neste sentido, RAQUEL MONIZ entende que há casos contados que temos que admitir que o conteúdo do estatuto de dominialidade não se cifre no *direito de propriedade pública*, mas implique antes a existência de poderes de domínio sobre as coisas, como é o caso paradigmático do domínio público cultural. Cf. MONIZ, Raquel, “Domínio Público local: noção e âmbito”, in António Cândido de Oliveira (coord.), *Domínio Público Local*, Braga, CEJUR, 2006, p. 10 e ss



- 2- O direito de propriedade pública é exercido para produção do máximo de utilidade pública das coisas que formam o seu objeto, conforme a lei determinar;
- 3- O uso das coisas públicas traduz-se na utilização por todos ou em benefício de todos;
- 4- A fruição nuns casos confunde-se com o uso (é o rendimento em utilidade pública), noutros casos é independente dele e consiste na faculdade de cobrar taxas pela utilização dos bens, ou na colheita dos frutos naturais;
- 5- As coisas públicas são incomerciáveis como tais pelos processos de Direito privado, mas comerciáveis segundo o Direito público;
- 6- Relativamente a terceiros, o proprietário exerce *o jus excludendi alios* por meio de atos administrativos definitivos e executórios, ou seja, independentemente do recurso aos tribunais e usando a sua própria autoridade.

A noção de propriedade pública proposta por este autor, tem a vantagem de permitir que, intervindo uma desafetação ou desclassificação, essa coisa continua a pertencer em propriedade ao mesmo sujeito, agora noutro regime jurídico – o do domínio privado<sup>110</sup>.

No nosso entender, estamos perante um verdadeiro direito de propriedade quer o bem esteja afeto, ou não, ao domínio público, embora tenhamos de admitir que se trata de um direito de propriedade com algumas nuances de regime em relação ao direito de propriedade titulado pelos particulares.

A CRP veio especificar no n.º1 do art.º 84.º que pertencem ao domínio público estadual os seguintes bens: *a) as águas territoriais com os seus leitos e cursos de águas navegáveis ou fluviáveis, com os respetivos leitos; b) as camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou ao superficiário; c) os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com exceção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção; d) as estradas; e) as linhas férreas nacionais; f) outros bens como tal classificados por lei.* Por seu lado, também o art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 477/80 de 15 de outubro, que criou o inventário geral do património do Estado, enumera os seguintes bens que estão no seu domínio: *a) águas territoriais com os seus leitos, as águas marítimas interiores com os seus leitos e margens e a plataforma*

---

<sup>110</sup> Cf. CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, (...), *ob. cit.*, p. 896 e ss

*continental; b) lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis com os respectivos leitos e margens e, bem assim, os que por lei forem reconhecidos como aproveitáveis para produção de energia elétrica ou para irrigação; c) barragens de utilidade pública, portos artificiais, docas, aeroportos, aeródromos de interesse público e outros bens do domínio público hídrico; d) camadas aéreas, jazigos minerais e petrolíferos, nascentes de águas mineromedicinais, recursos geotérmicos, e outras riquezas naturais do subsolo, com exclusão dos minerais utilizados na construção; e) linhas férreas de interesse público, autoestradas, estradas nacionais e acessórios, e obras de arte; f) obras e instalações militares e zonas territoriais adstritas à defesa militar; g) navios da armada, aeronaves militares, carros de combate e outro equipamento militar de natureza e durabilidade equivalente; h) linhas telefônicas, cabos submarinos, obras, canalizações e redes de distribuição pública de energia elétrica; i) palácios, monumentos, museus, bibliotecas, arquivos e teatros nacionais, e palácios escolhidos pelo Chefe de Estado, para a Presidência, para sua residência e das pessoas da sua família; j) direitos públicos sobre imóveis privados classificados ou de uso e fruição sobre quaisquer bens privados; k) servidões administrativas, restrições de utilidade pública ao direito de propriedade; l) outros bens do Estado sujeitos por lei ao regime de direito público.*

Do confronto entre o art.º 84.º da CRP e o art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de outubro, facilmente verificamos que existem bens considerados como integrantes do domínio público pela Lei Fundamental e outros considerados como públicos pelo legislador ordinário, o que segundo JOSÉ FERNANDES significa que existem implicitamente duas categorias distintas de bens públicos com base no grau de utilidade pública que produzem.

Por outro lado, a Constituição não é indiferente aos bens que integram o domínio público autárquico, pelo que confia ao legislador ordinário a tarefa de identificar os bens que integram o domínio público local<sup>111</sup>. Segundo GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, o n.º2 do art.º 84.º da Constituição ao individualizar o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais como as entidades públicas a quem podem pertencer bens do domínio público, está a estabelecer implicitamente duas coisas: 1- que o domínio público não pertence somente ao Estado, havendo o domínio público estadual, o domínio

---

<sup>111</sup> A este respeito, o n.º2 do art.º 84.º da CRP dispõe 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”.

público regional e o domínio público autárquico, consoante o ente a que ele pertença; 2- só os entes públicos territoriais ( «entes públicos de população e território») têm bens do domínio público<sup>112</sup>. No mesmo sentido, FREITAS DO AMARAL afirma que o citado art.º 84.º garante institucionalmente a existência de um domínio público na titularidade de certas pessoas coletivas públicas, quer a submissão de determinados bens ao regime do domínio público<sup>113</sup>. Paralelamente a esta norma, a al.d) do art.º 80.º da CRP consagra a propriedade pública dos recursos naturais e de meios de produção, de acordo com o interesse coletivo. Resulta assim que o legislador constitucional procedeu à individualização de alguns bens que necessariamente integram o domínio público deixando, contudo, ao legislador ordinário a possibilidade de por lei da Assembleia da República ou por Decreto-Lei autorizado<sup>114</sup> classificar outros bens como integrantes do domínio público, no respeito pelas dimensões essenciais inerentes ao próprio conceito de domínio público, nomeadamente a sua inalienabilidade, imprescritibilidade, insusceptibilidade de servidões reais, a exclusão de posse privatística e a impossibilidade de serem objeto de execução forçada ou de expropriação por utilidade pública<sup>115</sup>. Desta forma, a definição dos bens do domínio público e o seu regime surge como concretização do princípio democrático, sob a forma de democracia representativa. A este respeito, RAQUEL MONIZ refere-se a um domínio público *ex constitutione* a par de um domínio público *ex lege*<sup>116</sup>. Por outras palavras, ao contrário do que acontece em Espanha<sup>117</sup>, em que vigora um método de cláusula geral, entre nós parece vigorar um método de cláusula fechada ou taxativa, pois só são bens dominiais aqueles que estão expressamente qualificados como tal, sendo os casos omissos colmatados pelo legislador ordinário.

Para MARCELLO CAETANO, a atribuição do carácter dominial a um bem depende, de um ou mais, dos seguintes requisitos:

---

<sup>112</sup> Cf. CANOTILHO, Gomes, e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa – anotada*, 3.ªEd., Coimbra, Coimbra Editora, p. 413

<sup>113</sup> Cf. AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, II, Coimbra, Almedina, 2002, p. 542

<sup>114</sup> A al. v) do n.º1 do art.º 165.º da CRP dispõe que “*é da competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização do governo: v) Definição e Regime dos bens do domínio público*”. Da conjugação desta disposição com o n.º2 do art.º 84.º da CRP, permite-nos concluir que a A.R. tem um papel reservado em matéria de domínio público.

<sup>115</sup> Cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *CRP Anotada, (...), ob. cit.*, p. 410 a 414

<sup>116</sup> Cf. MONIZ, Ana Raquel, *O Domínio Público – O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Coimbra, Almedina, 2006, p. 119

<sup>117</sup> Cf. O n.º1 do art.º 5.º da *Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, dispõe que “*son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales*”.

- 1- A existência de um preceito legal que considere que se deve incluir toda uma classe de coisas na categoria do domínio público;
- 2- A declaração de que uma determinada coisa pertence ao domínio público;
- 3- A afetação dessa coisa à utilidade pública.

De acordo com o mesmo autor, não é necessário que se verifiquem os 3 requisitos, bastando que se verifique um deles<sup>118</sup>.

Quanto à classificação dos bens propriamente dita, BERNARDO AZEVEDO faz uma distinção categorial entre *bens reservados* e *bens de destinação pública*. Os bens reservados (como as coisas integrativas dos domínios marítimo, hídrico e geológico) distinguem-se rigorosamente pela circunstância da sua incorporação no catálogo das coisas públicas atender exclusivamente às suas características naturais ou objetivas, bastando, assim, que uma coisa dada congregue em si os elementos de identificabilidade fixados na lei em relação à categoria respetiva para que entre a fazer parte da mesma. Quanto aos bens de destinação pública (em que há que incluir, nomeadamente aeroportos, caminhos, edifícios públicos), o que neles avulta é a sua íntima e efetiva vinculação a uma função ou serviço público e não, a sua fisionomia natural ou consistência material, como acontece com os bens reservados<sup>119</sup>. Já a autora RAQUEL MONIZ prefere fazer uma distinção entre *domínio público formal* ou “*por determinação da lei*” e *domínio público material* ou “*por natureza*”. Quanto ao domínio público material ou “por natureza”, devido à indefetível ligação com a identidade do Estado Português no próprio plano internacional, não podem deixar de se encontrar na propriedade pública estadual (como é o caso do mar territorial e do espaço aéreo). Contudo, em relação aos bens do domínio público formal, esta dominialidade resulta de uma decisão do legislador<sup>120</sup>. Por outro lado, esta mesma autora entende que a questão de saber se os entes públicos aos quais se encontra cometida essa titularidade têm de ser necessariamente apenas pessoas coletivas territoriais, é algo que releva da discricionariedade do legislador ordinário. Contudo, a mesma autora admite que dadas as características dos bens em causa, é pertinente que a respetiva titularidade se encontre conferida em primeiro lugar, aos entes

---

<sup>118</sup> Cf. CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, (...), *ob. cit.*, p. 928 e ss

<sup>119</sup> Cf. AZEVEDO, Bernardo A., “Linhas fundamentais por que se rege a disciplina jurídico-normativa aplicável à Constituição, gestão e extinção dos bens públicos”, in António Cândido de Oliveira (coord.), *Domínio Público Local*, Braga, CEJUR, 2006, p. 43 e ss

<sup>120</sup> Cf. uma vez mais, MONIZ, Ana Raquel, “Domínio Público local: noção e âmbito”, (...), *ob. cit.*, p. 12

territoriais, não descartando a possibilidade de que outras pessoas coletivas públicas sejam titulares de bens dominiais<sup>121</sup>.

Não obstante estas distinções, preferimos seguir a doutrina que contrapõe o *domínio público natural* ao *domínio público artificial*. O primeiro será composto pelos bens cuja existência e estado resultam de fenómenos naturais, ao passo que o segundo é constituído pelos bens criados por intervenção do homem<sup>122</sup>. Dentro do domínio público natural<sup>123</sup>, temos:

- O domínio hídrico;
- O domínio aéreo;
- O domínio mineiro.

Por sua vez, o domínio artificial<sup>124</sup> compreende:

- O domínio da circulação;
- O domínio monumental, cultural e artístico; e,
- O domínio militar.

Assim, compete à Lei a determinação do sujeito titular dos bens do domínio público, embora pareça evidente que certos bens integrem o domínio público do Estado, por serem inerentes ao próprio conceito de soberania, como sucede com o domínio público marítimo. Pese embora os bens do domínio público pertencerem obrigatoriamente a entes públicos, o conjunto de bens pertencentes a estas entidades é mais extenso do que a categoria de bens do domínio público, já que as entidades públicas são também titulares de bens do domínio privado.

Por fim, e relativamente ao uso dos bens integrantes no domínio público, para além do uso comum ou geral que a todos assiste indiscriminadamente, temos ainda um uso excepcional, apenas passível de ser atribuído por via de emissão de uma licença ou

---

<sup>121</sup> Cf. MONIZ, Ana Raquel, “Domínio Público local: noção e âmbito”, (...), *ob. cit.*, p. 12 e ss

<sup>122</sup> Cf. CANOTILHO, Gomes, e MOREIRA, Vital, *Constituição da República (...)*, *ob. cit.*, p. 411 e ss

<sup>123</sup> Cf. al. a) b) e c) do n.º1 do art.º 84.º da CRP

<sup>124</sup> Cf. al. d) e e) do n.º1 do art.º 84.º da CRP

concessão de utilização privativa do bem dominial. A este respeito, MARCELLO CAETANO faz uma distinção entre *uso comum* e *uso privativo*:

- *O uso comum*: permite a utilização dos bens do domínio público consagrados pela lei a todos os indivíduos ou uma categoria delimitada de particulares. Este pode, ainda, subdividir-se em usos ordinários e extraordinários. Por sua vez, o *uso ordinário* é aquele que é proveitoso a todos e a todos acessível independente de autorização ou de licença, como é o caso de alguém que consulta um livro na biblioteca ou que visita um monumento nacional. O uso extraordinário é aquele requer regulamentação policial, que pode chegar a torná-lo dependente de autorização prévia, como é o caso dos cortejos académicos que embaraçam o uso comum ordinário das ruas, necessitando assim de uma autorização especial. Note-se que este uso comum está subordinado a um certo número de regras gerais, como a regra da generalidade, da igualdade, liberdade e gratuidade.

- *O uso privativo*: é aquele que é consentido a uma ou algumas pessoas determinadas, com base num título jurídico individual. Ao contrário do direito ao uso comum que é conferido por norma geral e abstrata, o direito ao uso especial só se constitui por título especial – ato administrativo ou contrato<sup>125</sup>.

Este uso privativo, segundo RAQUEL MONIZ, deve ser caracterizado quanto ao conteúdo, como uma posição jurídica de vantagem constituída “a partir do direito de propriedade pública, (em regra) de forma onerosa, com carácter *intuitus personae*, e que atribui ao seu titular (um particular ou entidade pública diferente do proprietário) uma posição jurídica exclusiva, temporalmente limitada, marcada por uma dicotomia entre estabilidade e precariedade, e que lhe permite aproveitar certas utilidades da coisa (as

---

<sup>125</sup> Cf. CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, ob. cit., p. 928 e ss. Note-se que este autor, em edições anteriores, fazia uma distinção entre *uso comum*, *uso privativo* e *uso especial*. Parafraçando o autor, o *uso comum* seria aquele que permite livremente e, por igual, a todos os indivíduos, em conformidade com o destino próprio da coisa sendo uma utilização livre, ou quando muito dependente de mera autorização especial. O *uso especial* consistiria na faculdade conferida a determinadas pessoas de extrafrem dos bens uma utilidade diversa daquela da que eles se destinam a dar e superior à obtida pela generalidade dos indivíduos, dependendo por isso de licença. Por fim, o *uso privativo* traduzir-se-ia na faculdade conferida pela Administração a certa pessoa de utilizar a coisa pública dentro da finalidade específica do domínio mas para seu proveito exclusivo, mediante concessões de uso ou de aproveitamento, Contudo, esta classificação tripartida foi alvo de crítica por FREITAS DO AMARAL, com o fundamento de que o chamado uso especial e uso privativo não são afinal dois géneros a contrapor em pé de igualdade, mas antes duas espécies de um único género. Cf. AMARAL, Diogo Freitas, *A utilização privativa do domínio público pelos particulares*, Coimbra, Coimbra Editora, 1965. Tendo em conta esta crítica, MARCELLO CAETANO adotou a classificação bipartida, distinguindo apenas entre uso comum e uso privativo, sem prejuízo de abrir distinções dentro de cada género.

individualidades no título) para a satisfação dos seus interesses<sup>126</sup>. Em suma, temos que a licença/concessão de uso privativo se analisa na “transmissão para um sujeito do direito de ocupar e de utilizar uma parcela do domínio público, limitando ou excluindo a sua utilização por terceiros”<sup>127</sup>. Por sua vez, a licença e a concessão não se confundem, já que a licença está subordinada a períodos de curta duração e é revogável a todo o tempo, e a concessão do uso privativo se caracteriza pela sua duração alargada e tendencial estabilidade (rescisão por motivos de interesse público e contra o pagamento da correspondente indemnização ao cessionário<sup>128</sup>).

Noutro plano respeitante às concessões de exploração do domínio público, trata-se de uma figura em que o concessionário assume as vestes da Administração concedente, atuando em seu lugar. A Administração não se limita, como acontece com as licenças e concessões do domínio privado, a abrir a fruição ao particular, pois, mais que isso, transfere para o concessionário uma atividade que estava confiada à Administração pelo ordenamento jurídico.

### **3- Domínio público das autarquias**

Aqui chegados, podemos definir o domínio público autárquico como “o conjunto das coisas públicas pertencentes às autarquias locais submetidas a um regime jurídico específico que visa garantir a sua utilidade pública”<sup>129</sup>.

Como já referimos *supra*, a existência de um domínio público autárquico constitui uma imposição constitucional decorrente do n.º2 do art.º 84.º da CRP, revestindo uma grande importância desde logo num ordenamento jurídico como o nosso em que não existe uma lei dedicada ao domínio público local, à semelhança do que sucede com o Decreto-Lei n.º 477/80, de 15/10, a respeito do cadastro dos bens do Estado<sup>130</sup>. Esta

---

<sup>126</sup> Cf. A este respeito, MONIZ, Ana Raquel, “Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 7 de julho de 2004”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 21/22, 2004, p. 239

<sup>127</sup> Cf. GONÇALVES, Pedro, *A concessão de serviços públicos*, Coimbra, Almedina, 1999, p. 86 e ss

<sup>128</sup> Cf. GONÇALVES, Pedro, *A concessão de serviços públicos, (...)*, *ob. cit.*, p. 87 e 88

<sup>129</sup> Cf. ALMEIDA, Gomes, e LOPES, Fernando, “O Domínio Público e Privado das Autarquias Locais” in *Patrimonium*, Revista da Direção Geral do Património, n.º 2, Jan. de 1998, p. 6

<sup>130</sup> Este Decreto-Lei n.º 477/80, de 15/10 enumera, para efeitos de inventário geral do património do Estado, os bens que estão no seu domínio público e privado.

garantia institucional do domínio público autárquico é erigida como a consequência máxima da garantia da autonomia local.

Esta ausência de uma legislação especial dedicada ao património das autarquias locais acarreta algumas dificuldades, nomeadamente na altura de identificar quais os bens que integram o domínio público autárquico. Note-se que o Decreto-Lei n.º 477/80, de 15/10, apenas apresenta o elenco dos bens dominiais para efeitos de elaboração de um cadastro de bens do Estado, não contendo quaisquer normas relativas à aquisição, administração e extinção do domínio público. Por outro lado, o elenco dos bens previstos no art.º 4.º do citado diploma também não se encontra atualizado, visto que existem outros bens dominiais para além dos referenciados, como é o caso do domínio público radioelétrico.

Também a este respeito, a Lei das Autarquias locais apenas dispõe que compete ao município administrar o domínio público municipal, e que é da competência da assembleia municipal deliberar sobre a afetação ou desafetação do domínio público municipal<sup>131</sup>. No mesmo sentido, também operam as disposições de direito de urbanismo que preveem as cedências de parcelas para espaços verdes e equipamento e infraestruturas no âmbito de operações de loteamento e obras de edificação, para o domínio público municipal<sup>132</sup>. Quanto ao domínio público das freguesias, o legislador não lhe faz qualquer alusão, exceto a referência aos caminhos vicinais.

Se atendermos aos diversos tipos de bens qualificados como dominiais, verificamos que para o domínio público autárquico apenas fica uma parcela do domínio público hídrico e de circulação, bem como os cemitérios. Segundo o DL n.º 477/80, de 15/10, mas também outros diplomas avulsos, os demais tipos de coisas classificadas como dominiais integram o domínio público estadual.

Por fim, importa referir que os baldios não pertencem nem ao domínio público nem ao domínio privado do Estado e das autarquias, constituindo antes propriedade comum dos moradores de determinada freguesia ou freguesias, ou parte delas, que exerçam a sua atividade no local<sup>133</sup>. De acordo com a Lei n.º 68/93, de 4 de setembro<sup>134</sup>,

---

<sup>131</sup> Cf. al. q) do n.º1 do art.º 25.º e al.uu) do n.º1 do art.º 33.º da LAL

<sup>132</sup> Cf. art.º 43.º e ss do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16/12, que estabelece o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

<sup>133</sup> Para mais desenvolvimentos, Cf. GRALHEIRO, Jaime, *Comentário à nova Lei dos Baldios*, Coimbra, Almedina, 2002

<sup>134</sup> A Lei n.º 68/93, de 4 de setembro, foi republicada pela Lei n.º 72/2014, de 2 de setembro.



doravante designada por Lei dos Baldios, são baldios “*os terrenos possuídos e geridos por comunidades locais*”, entendendo-se por comunidades o “*universo dos compartes*”, isto é, “*todos os cidadãos eleitores, inscritos e residentes nas comunidades locais onde se situam os respetivos terrenos baldios ou que aí desenvolvam uma atividade agroflorestal ou silvopastoril*”<sup>135</sup>. De acordo com o art.º 3.º da mesma Lei, “*os baldios constituem, em regra, logradouro comum, designadamente para efeitos de apascentação de gados, de recolha de lenhas ou de matos, de culturas e de outros aproveitamentos dos recursos dos respetivos espaços rurais*”. De acordo com MARCELLO CAETANO, “*a origem dos baldios acha-se na necessidade que os povoadores livres de uma aldeia rural, vivendo da exploração familiar, tinha de dispor de vastos espaços incultos, onde pudessem encontrar as utilidades complementares da atividade agrária*”<sup>136</sup>.

Os baldios são administrados por direito próprio, pelos respetivos compartes, nos termos dos usos e costumes locais, através de órgãos democraticamente eleitos. Todavia, os compartes podem delegar poderes de administração dos baldios, em relação à totalidade ou a parte da sua área, em junta de freguesia ou na câmara municipal da situação do baldio, bem como em serviço ou organismo da administração direta ou indireta do Estado competente para a modalidade ou modalidades de aproveitamento a que a delegação se reporte<sup>137</sup>.

### **3.1. Domínio de circulação**

Nos termos da al.d) do art.º 84.º da CRP, as estradas encontram-se submetidas ao estatuto da dominialidade. Efetivamente, de acordo com a al.h) do n.º4 do DL n.º477/80, de 15/10, decorre que estão sujeitas ao domínio estadual “*as autoestradas e as estradas nacionais, com os seus acessórios, obras de arte, etc*”. Pela negativa, pertencem às autarquias as redes viárias municipais. Assim, pertencem ao domínio de circulação das autarquias locais as estradas e os caminhos municipais (domínio público do município), e os caminhos vicinais (domínio público de freguesia)<sup>138</sup>. De acordo com SOUSA

---

<sup>135</sup> Cf. art.º 1.º da Lei dos Baldios

<sup>136</sup> Cf. CAETANO, Marcello, VERBO, Enciclopédia Luso Brasileira de Cultura, volume III, página 427

<sup>137</sup> Cf. art.º 22.º e 36.º da Lei dos Baldios

<sup>138</sup> A respeito dos caminhos vicinais, importa referir que o Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de maio de 1945, foi expressamente revogado pelo Decreto-Lei n.º 380/85, de 25 de setembro (artigo 14.º). Este segundo diploma veio consagrar o regime jurídico das comunicações

FRANCO, as estradas municipais seriam aquelas que, não estando classificadas como estradas nacionais, são julgadas de interesse para um ou mais concelhos, ligando as respetivas redes às diferentes freguesias e povoações e estas entre si ou às estradas nacionais; e caminhos municipais as ligações de interesse secundário e local, que se destinam a permitir o trânsito automóvel<sup>139</sup>. Contudo, é de realçar que podem existir situações em que uma estrada municipal não esteja integrada no domínio público municipal, mas antes no seu domínio privado, porque, por exemplo, nunca tenha sido posta ao serviço do público.

Na ausência de classificação legal, os nossos tribunais têm-se pronunciado com frequência sobre o carácter dominial de certos bens, principalmente dos caminhos. No quadro da divergência jurisprudencial sobre o conceito de caminho público – uma no sentido de o ser sempre que estivesse no uso direto e imediato do público e a outra no sentido de também se exigir para o efeito que tenha sido administrado pelo Estado ou por outra pessoa de Direito público e se encontrasse sob sua jurisdição, foi proferido pelo Pleno do STJ o Assento de 19-04-1989, agora com valor de acórdão uniformizador de jurisprudência, onde se decidiu que *“quando a dominialidade de certas coisas não está definida na lei, como sucede com as estradas municipais e os caminhos, essas coisas serão públicas se estiverem afetadas de forma direta e imediata ao fim de utilidade pública que lhes está inerente. É suficiente, para que uma coisa seja pública, o seu uso direto e imediato pelo público, não sendo necessária a sua apropriação, produção, administração ou jurisdição por pessoa coletiva de direito público. Assim, um caminho é público desde que seja utilizado livremente por todas as pessoas, sendo irrelevante a qualidade da pessoa que o construiu e proveu a sua manutenção”*<sup>140</sup>. Acrescenta-se ainda que tal entendimento é o que melhor se adapta às realidades da vida, visto ser com

---

públicas rodoviárias afetas à rede nacional, e foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 222/98, de 17 de julho. Face às dúvidas quanto à vigência ou não deste diploma, e porque a matéria dos caminhos vicinais se encontrava omissa nos diplomas revogatórios, por despacho de 2002-02-04, o então Secretário de Estado da Administração Local, foi entendido que *“Apesar do Decreto-Lei n.º 34 593, de 11 de Maio de 1945 (cujo artigo 6.º classificava os caminhos públicos em municipais e vicinais) ter sido expressamente revogado pelo D.L. n.º 380/85, de 29/9, que aprovou o Plano Rodoviário Nacional (e que foi por sua vez revogado pelo D.L. n.º 222/98, de 17 de Julho), resulta da aplicação do Decreto-Lei n.º 42 271, de 31 de Maio de 1959, e do Decreto-Lei n.º 45 552, de 30 de Janeiro de 1964, e através de um argumento “a contrario sensu”, que deverão ser considerados vicinais, e portanto sob jurisdição das respetivas Juntas de Freguesia, todos os caminhos públicos que não forem classificados como municipais.”*

<sup>139</sup> Cf. SOUSA FRANCO, no parecer “Ocupação do domínio público municipal”, transmitido às Câmaras Municipais pela Associação Nacional de Municípios Portugueses, através da circular n.º 135/2003.

<sup>140</sup> Para mais desenvolvimentos sobre esta matéria, Cf. DUARTE, Rui Pinto, “Caminhos Públicos (comentário de jurisprudência)”, in Cadernos de Direito Privado, n.º 13, janeiro/março de 2006, p. 3 a 8

frequência impossível encontrar registos ou documentos comprovativos da construção, aquisição ou mesmo da administração e conservação dos caminhos, obstando-se assim à apropriação por particulares de coisas públicas, com sobreposição do interesse público por interesses privados. Em suma, este tribunal superior entendeu que bastava para a qualificação de um caminho como público o facto de certa faixa de terreno estar afeta ao trânsito de pessoas sem discriminação.

Todavia, os nossos tribunais superiores, em acórdãos subseqüentes, têm vindo a fazer uma interpretação restritiva deste acórdão, no sentido de que a publicidade dos caminhos também depende da sua afetação à utilidade pública, ou seja, que a sua utilização tenha por objetivo a satisfação de interesses coletivos de certo grau ou relevância, sob pena de, atendendo-se apenas ao uso direto e imediato pelo público, mesmo que imemorial<sup>141</sup>, se manterem como públicos inúmeros atravessadouros<sup>142</sup>.

Em suma, são dois os requisitos da dominialidade pública, por presunção, de um caminho de mero interesse local, em face dos quais a câmara municipal poderá determinar a natureza do caminho em causa: por um lado o *uso direto e imediato pelo público* (na satisfação de interesses coletivos relevantes e não constituindo eles meros atalhos ou veredas para encurtar distâncias entre caminhos o que sucede com frequência nos meios

---

<sup>141</sup> Quanto ao conceito de imemorial, o assento não o esclarece, mas o Supremo Tribunal de Justiça num acórdão de 2/12/1992, e mais tarde num acórdão de 19/11/2002, afirma a ideia de que imemorial significa que o início do acontecimento se perdeu na memória dos homens, ou seja, quando não se sabe quando algo aconteceu.

<sup>142</sup> A este respeito, o STJ num acórdão de 10-11-93, pronunciou-se no sentido de que “*I- O Assento de 19 de Abril de 1989 deve ser interpretado restritivamente, no sentido de a publicidade dos caminhos exigir a sua afetação à utilidade pública, ou seja, à satisfação de interesses coletivos de certo grau ou relevância; II- Quando assim não aconteça, e se destinem apenas a fazer a ligação entre os caminhos públicos por prédio particular, com vista ao encurtamento não significativo de distância, os caminhos devem classificar-se de atravessadouros, figura esta que não foi excluída por aquele assento e que está prevista no artigo 1383.º do Código Civil*”. No mesmo sentido, o Tribunal da Relação do Porto já se tinha pronunciado no seu Acórdão de 17-12-99, no sentido de que “*I-A doutrina do assento do STJ de 19 de Abril de 1989, segundo o qual “são públicos os caminhos que desde tempos imemoriais estão no uso direto e imediato do público” tem de ser interpretada restritivamente, sob pena de terem de se considerar todos os atravessadouros com posse imemorial como caminhos públicos. II-O assento citado tem de ser interpretado no sentido de que não pode aceitar-se a sua aplicação àqueles caminhos que não apresentem algum dos requisitos de dominialidade e que, segundo Marcello Caetano são: a) existência de preceito legal que inclua toda uma classe de coisas na categoria de domínio público; b) declaração de que certa e determinada coisa pertence a essa classe; c) afetação dessa coisa à utilidade pública. III- A afetação de uma coisa à utilidade pública tem como um dos pressupostos a satisfação de relevantes interesses coletivos. IV- Não se vendo especial ou considerável relevância de certo caminho para a realização de interesses coletivos, não deve ser qualificada a utilidade proporcionada pelo dito caminho como de verdadeira utilidade pública, devendo o caminho ser qualificado como atravessadouro. V- Qualificado um caminho como atravessadouro, o respetivo leito integra-se no prédio que atravessa, podendo o seu dono usar dos poderes que lhe confere o direito de propriedade, designadamente o da sua destruição, alteração ou mudança, bem como o de impedir que terceiros o utilizem, a menos que o mesmo se mostre estabelecido em favor de prédios determinados, constituindo servidão, ou então quando, havendo posse imemorial, o mesmo se dirija a ponte ou fonte de manifesta utilidade, enquanto não houver vias públicas destinadas a utilização ou aproveitamento de uma ou outra”*”.

rurais através de passagem tolerada sobre prédios particulares desprovidos de vedação) e, por outro, a sua *utilização por tempo imemorial*, ou seja, cujo início é tão antigo que as pessoas perderam a recordação da sua origem pelo recurso à sua memória ou à dos seus antecessores.

### 3.2. Domínio hídrico

A respeito do domínio hídrico, a Lei das Autarquias Locais dispõe que compete às câmaras municipais deliberar sobre a administração dos recursos hídricos que integram o domínio público municipal<sup>143</sup>. Entre nós, a Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro<sup>144</sup> estabelece a titularidade dos recursos hídricos. De acordo com o n.º1 do art.º 2.º desta lei, “o domínio público hídrico compreende o domínio público marítimo<sup>145</sup>, o domínio público lacustre e fluvial<sup>146</sup> e o domínio público das restantes águas”<sup>147</sup>. Assim, podemos

---

<sup>143</sup> Cf. al.uu) do n.º1 do art.º 33.º da LAL. Note-se que à semelhança da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, também a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na sua al.s) do n.º1 do art.º 64.º, dispunha que competia às Câmaras Municipais deliberar sobre a administração de águas públicas sob sua jurisdição.

<sup>144</sup> Anteriormente a esta lei de 2005, a matéria relativa à titularidade dos recursos hídricos encontrava-se regulada pela Lei das Águas de 1919 (Decreto-Lei n.º 5787-4I, de 10 de maio de 1919 e, relativamente aos terrenos funcionalmente conexados, pelo Decreto-Lei n.º 468/71, de 4/11.

<sup>145</sup> Nos termos do art.º 3.º da Lei 54/2005, de 15/11, o domínio público marítimo compreende:” a) *As águas costeiras e territoriais; b) As águas interiores sujeitas à influência das marés, nos rios, lagos e lagoas; c) O leito das águas costeiras e territoriais e das águas interiores sujeitas à influência das marés; d) Os fundos marinhos contíguos da plataforma continental, abrangendo toda a zona económica exclusiva; e) As margens das águas costeiras e das águas interiores sujeitas à influência das marés”.*

<sup>146</sup> De acordo com o art.º 5.º da mesma lei, “o domínio público lacustre e fluvial compreende: a) *Cursos de água navegáveis ou fluviáveis, com os respetivos leitos, e ainda as margens pertencentes a entes públicos, nos termos do artigo seguinte; b) Lagos e lagoas navegáveis ou fluviáveis, com os respetivos leitos, e ainda as margens pertencentes a entes públicos, nos termos do artigo seguinte; c) Cursos de água não navegáveis nem fluviáveis, com os respetivos leitos e margens, desde que localizados em terrenos públicos, ou os que por lei sejam reconhecidos como aproveitáveis para fins de utilidade pública, como a produção de energia elétrica, irrigação, ou canalização de água para consumo público; d) Canais e valas navegáveis ou fluviáveis, ou abertos por entes públicos, e as respetivas águas; e) Albufeiras criadas para fins de utilidade pública, nomeadamente produção de energia elétrica ou irrigação, com os respetivos leitos; f) Lagos e lagoas não navegáveis ou fluviáveis, com os respetivos leitos e margens, formados pela natureza em terrenos públicos; g) Lagos e lagoas circundados por diferentes prédios particulares ou existentes dentro de um prédio particular, quando tais lagos e lagoas sejam alimentados por corrente pública; h) Cursos de água não navegáveis nem fluviáveis nascidos em prédios privados, logo que as suas águas transponham, abandonadas, os limites dos terrenos ou prédios onde nasceram ou para onde foram conduzidas pelo seu dono, se no final forem lançar-se no mar ou em outras águas públicas”.*

<sup>147</sup> Como facilmente se compreende, o “domínio público das restantes águas” é uma categoria residual, onde cabem as águas dominiais não abrangidas por qualquer das outras categorias. O n.º7 da Lei n.º 54/2005, de 15/11, dispõe que “o domínio público hídrico das restantes águas compreende: a) *Águas nascidas e águas subterrâneas existentes em terrenos ou prédios públicos; b) Águas nascidas em prédios privados, logo que transponham abandonadas os limites dos terrenos ou prédios onde nasceram ou para onde foram conduzidas pelo seu dono, se no final forem lançar-se no mar ou em outras águas públicas; c) Águas pluviais que caíam em terrenos públicos ou que, abandonadas, neles corram; d) Águas pluviais que caíam em algum terreno particular, quando transpuserem abandonadas os limites do mesmo prédio, se no final forem lançar-se no mar ou em outras águas públicas; e) Águas das fontes*

concluir que o domínio hidráulico constitui a parcela de domínio hídrico composta pelos tradicionais designados domínios fluvial e lacustre, ou, por palavras, integram o domínio hidráulico todos os bens que não pertencem ao domínio público marítimo. Nos termos dos n.ºs 2 e 3 do art.º 6.º, pertencem ao domínio público do município ou da freguesia os lagos e lagoas situados integralmente em terrenos municipais ou de freguesia ou em terrenos baldios e de logradouro comum municipais ou paroquiais. Da leitura cruzada das als. a) e c) do art.º 7.º e do n.º 2 do art.º 8.º, podemos concluir que continua a conceber-se como integrante do domínio público autárquico as águas pluviais que caíam em terrenos públicos autárquicos ou que neles corram abandonadas, assim como as águas nascidas e águas subterrâneas existentes nos mesmos terrenos. Já no que diz respeito a fontes e reservatórios públicos permanece a prevalência conferida à entidade a quem cabe a respetiva administração e custeio<sup>148</sup>.

### 3.3. Cemitérios públicos

Quanto aos cemitérios públicos, e de acordo com a melhor doutrina, apesar de não existir nenhum texto legal que expressamente considere a dominialidade dos cemitérios, estes são bens do domínio público por deterem um índice evidente de utilidade pública, embora ainda existam cemitérios particulares que devam ser considerados propriedade dos grupos a que interessam<sup>149</sup>. Na ausência de diploma que considere os cemitérios como domínio público, o mesmo resulta implicitamente da disciplina jurídica a que se encontram submetidos, disciplina essa caracterizada pela extracomercialidade privada. Os cemitérios constituem bens dominiais típicos das autarquias locais, tanto de municípios como de freguesias<sup>150</sup>. Quanto às receitas provenientes da gestão dos cemitérios, a Lei das Finanças Locais estabelece que constituem receitas das freguesias, o rendimento dos cemitérios<sup>151</sup>.

---

*públicas e dos poços e reservatórios públicos, incluindo todos os que vêm sendo continuamente usados pelo público ou administrados por entidades públicas”.*

<sup>148</sup> Cf. al. e) do art.º 7.º e n.º2 do art.º 8.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro

<sup>149</sup> Cf. CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, (...) *ob. cit.*, p. 919 e ss

<sup>150</sup> Cf. al. gg) e hh) do n.º1 do art.º 16.º e al. kk) do n.º1 do art.º 33.º da Lei das Autarquias Locais

<sup>151</sup> Cf. al. c) do n.º1 do art.º 23.º da LFL

A consagração dos cemitérios como bens integrantes do domínio público implica algumas especificidades, desde logo a proteção da salubridade e saúde pública. Note-se que a constituição de direitos dos particulares sobre cemitérios, apenas pode operar mediante *concessão*. A utilização assim permitida tem em vista exclusivamente os fins a que o cemitério se destina e está sujeita às diversas normas que regulam a sua utilização e o título constitutivo que concede tal utilização privativa perpétua, implica a constituição de direitos de índole administrativa sobre as parcelas abrangidas. Estas concessões, como refere MARCELLO CAETANO, “entram no património dos concessionários e são transmissíveis em vida ou por morte, nos termos da lei administrativa”<sup>152</sup>.

### 3.4. Domínio aéreo e subsolo

Como já vimos, a CRP em sede de enumeração dos bens do domínio público estadual inclui as “*camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário*”<sup>153</sup>, constituindo tal domínio público aéreo um dos bens que integram o denominado *domínio público natural*. Assim, cabe ao legislador a tarefa de definir até que altura se estendem os direitos do proprietário do solo. A este respeito, o Código Civil apenas refere que “*a propriedade dos imóveis abrange o espaço aéreo correspondente à superfície, bem como o subsolo, com tudo o que neles se contém e não esteja desintegrado do domínio por lei ou negócio jurídico*” e “*que o proprietário não pode, todavia, proibir os atos de terceiro que, pela altura ou profundidade a que têm lugar, não haja interesse em impedir*”<sup>154</sup>. Sem prejuízo desta norma, parece-nos que MARCELLO CAETANO tem razão quando refere que já não pertence ao proprietário do solo o espaço aéreo a partir da altura em que este não tenha interesse em impedir quaisquer atos de terceiro<sup>155</sup>.

Coloca-se a questão de saber da existência, ou não, de um espaço aéreo e de um subsolo integrante no domínio público municipal. Conforme sustenta RAQUEL MONIZ, para o domínio público autárquico fica uma parcela do domínio público rodoviário e hidráulico, bem como os cemitérios. Efetivamente decorre do DL n.º 477/80, de 15/10,

---

<sup>152</sup> Cf. CAETANO, Marcelo, *Manual de Direito Administrativo, (...) ob. cit., p. 937 e ss*

<sup>153</sup> Cf. al. b) do n.º1 do art.º 84.º da CRP

<sup>154</sup> Cf. art.º 1344.º do Código Civil

<sup>155</sup> Cf. CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo, (...) ob. cit., p. 906*

mas também de outros diplomas avulsos, que os demais tipos de coisas classificadas como dominiais integram o domínio público estadual, salvaguardados os casos em que, por força do disposto nos estatutos político-administrativos das regiões autônomas, se incluem no domínio público regional<sup>156</sup>. Repare-se, porém, que se impõe um especial cuidado quando se afirma a pertinência ao domínio público rodoviário do espaço aéreo sobrejacente e do subsolo subjacente ao terreno onde está construída a via pública. Os problemas podem surgir, desde logo, em virtude da necessária separação a efetuar entre este espaço aéreo (submetido ao regime típico do domínio rodoviário) e o domínio público aéreo.

De acordo com os ensinamentos doutrinários colhidos temos que, no âmbito do nosso ordenamento jurídico, existe apenas um domínio público aéreo estadual ou nacional, não havendo um domínio público aéreo municipal. Na verdade, não podemos afirmar a existência de um domínio público aéreo de cada município constituído ou correspondente aos respetivos limites territoriais e que comece para lá da altitude onde o interesse dos proprietários já não chegue. Já no tocante ao subsolo, a jurisprudência nacional tem qualificado como subsolo viário, o subsolo que subjaz às estradas, ruas e passeios municipais, integrando o domínio público viário sendo que o seu uso e aproveitamento é indissociável da superfície do solo consignada ao interesse público da circulação rodoviária ou pedonal<sup>157</sup>. Contudo, entendemos que daqui não se pode concluir que os municípios não sejam detentores de espaço aéreo sobrejacente e do subsolo subjacente ao domínio público municipal e que sobre esse espaço os mesmos não possam ou não devam exercer os seus poderes de administração, efetivando dessa forma seus direitos e interesses. É que o próprio legislador ordinário reconhecia a sua existência e conferia tais poderes aos municípios quando, na já revogada Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, dispunha que os municípios “*podem cobrar taxas por: b) Concessão de licenças (...) de obras para ocupação ou utilização do solo, subsolo e espaço aéreo do domínio público municipal; c) Ocupação ou utilização do solo, subsolo e espaço aéreo do domínio público municipal e aproveitamento dos bens de utilidade pública”<sup>158</sup>. Por outro lado, a al.c) do art.º 19.º da citada lei revelava claramente que o domínio público municipal abrangia o solo, o subsolo e o espaço aéreo. Atualmente, a Lei das Finanças Locais não faz menção*

---

<sup>156</sup> Cf. MONIZ, Raquel, “Domínio Público”, (...), *ob. cit.*, p. 19

<sup>157</sup> Cf. Acórdão do STA de 18/12/2002 relativo ao processo n.º 1024/02.

<sup>158</sup> Cf. al. b) e c) do art.º 19.º da Lei n.º 42/98, de 6/8. Note-se que esta lei foi revogada pelo art.º 64.º da Lei n.º 2/2007, de 15/01 que, por sua vez, foi revogada pelo art.º 91.º da Lei n.º 73/2013, de 3/09 - atual Lei das Finanças Locais.

à cobrança de taxas por utilização do espaço aéreo e do subsolo do domínio público municipal, remetendo a matéria relativa à cobrança de taxas para o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTAL)<sup>159</sup>. Por sua vez, a Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, permite às autarquias a criação de taxas por regulamento aprovado pelo respetivo órgão deliberativo autárquico, fixando expressamente, como uma das bases de incidência objetiva das mesmas, a utilização e aproveitamento de bens do domínio público e privado municipal, dando assim, enquadramento legal à cobrança de taxas, por ocupação do subsolo e do espaço aéreo. Relativamente ao subsolo, a nossa jurisprudência já se pronunciou no sentido de qualificar como taxa o tributo liquidado por um município como contrapartida pela utilização do subsolo com tubos e condutas de distribuição de gás natural, uma vez que o seu montante se destinava a pagar a utilização individualizada do subsolo onde as mesmas foram colocadas<sup>160</sup>. A respeito das telecomunicações, a Lei das Comunicações Eletrónicas<sup>161</sup> estabelece que os direitos e os encargos relativos à implantação, passagem e ao atravessamento de sistemas, equipamentos e demais recursos das empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público, em local fixo, nos domínios públicos e privados municipais podem dar origem ao estabelecimento de uma taxa municipal de direitos de passagem (TMDP). A Lei das Comunicações Eletrónicas veda de forma inequívoca e incondicional a cobrança de quaisquer outras taxas neste domínio, entendendo o STA que “*neste âmbito não podem ser exigidas outras taxas, encargos ou remunerações pelos direitos de passagem, evitando-se, assim, a duplicação de taxas relativas ao mesmo facto*”<sup>162</sup>. De facto, como resulta do estatuído no artigo 106.º da Lei das Comunicações<sup>163</sup>

---

<sup>159</sup> O n.º1 do art.º 20.º da atual LFL, apenas dispõe que “*os municípios podem criar taxas nos termos do regime geral das taxas das autarquias locais*”.

<sup>160</sup> O Tribunal Constitucional pronunciou-se neste sentido nos Acórdãos n.º 365/2003 de 14/7/2003; n.º 366/2003 de 14/07/2003; n.º354/2004 de 19/5/2004; e n.º355/2004 de 19/05/2004. Também esta posição tem sido seguida pelo Supremo Tribunal Administrativo. Cf. entre outros, o mais recente Acórdão relativo ao processo 01165/12 de 20.02.2013

<sup>161</sup> Cf. Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro

<sup>162</sup> Cf. entre outros, Acórdão do STA de 17/04/2013 relativo ao processo 01154/12 e Ac. do STA de 10/07/2013 relativo ao processo 0390/13.

<sup>163</sup> Nos termos da mesma lei, a TMDP é determinada com base na aplicação de um percentual sobre cada fatura emitida pelas empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público, em local fixo, para todos os clientes finais do correspondente município. E esse percentual é aprovado anualmente por cada município até ao fim do mês de Dezembro do ano anterior a que se destina a sua vigência, não podendo ultrapassar 0,25%. De acordo com o princípio da transparência tarifária, nos municípios em que seja cobrada a TMDP, as empresas estão obrigadas a incluir nas faturas dos clientes finais, e de forma expressa, o valor da taxa a pagar.



e do artigo 12.º do DL 123/2009, de 21/5<sup>164</sup>, pela utilização e aproveitamento dos bens do domínio público e privado municipal, que se traduza na construção ou instalação, por parte de empresas que ofereçam redes e serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público, de infraestruturas aptas ao alojamento de comunicações eletrónicas, é devida a taxa municipal de direito de passagem, não sendo permitida a cobrança de quaisquer outras taxas, encargos ou remunerações por aquela utilização e aproveitamento<sup>165</sup>.

Esta utilização individualizada do solo constitui o sinalagma, ou a contrapartida da autarquia. E não podia ser de outra maneira, já que seria injusto que os agentes económicos utilizassem um bem do domínio público, dele extraíssem vantagens, e não fossem obrigados a pagar uma contrapartida. Neste sentido, SOUSA FRANCO refere que caso assim não fosse, haveria aí financeiramente uma mera “boleia” ou apropriação gratuita de uma exterioridade<sup>166</sup>. O que as empresas pretendem é utilizar como infraestrutura de suporte às suas redes de distribuição de energia e de telecomunicações. De acordo com FREITAS DO AMARAL, o que o particular quer é usar determinada “parcela da coisa dominial considerada, de se servir dela extraindo certo número de utilidades económicas de que, como bem, é suscetível”<sup>167</sup>. O domínio público do subsolo é, assim, um elemento essencial à atividade de certos agentes, pois constitui o espaço de implantação das redes privadas de distribuição de serviços (internet, redes de alta, média e baixa tensão, fibra ótica, telecomunicações, gás, etc).

---

<sup>164</sup> Este Decreto-Lei estabelece o regime aplicável à construção de infraestruturas aptas ao alojamento de redes de comunicações eletrónicas, à instalação de redes de comunicações eletrónicas e à construção de infraestruturas de telecomunicações em loteamentos, urbanizações e conjuntos de edifícios e edifícios.

<sup>165</sup> Acresce dizer que esta questão foi já objeto de jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Administrativo, a qual vem decidindo de forma unânime, que a partir da entrada em vigor da Lei das Comunicações Eletrónicas, aprovada pela Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, apenas se consente aos municípios taxar as utilidades decorrentes da ocupação e utilização do domínio público municipal com a implementação e funcionamento de estruturas necessárias às redes de comunicações daquela natureza acessíveis ao público através da Taxa Municipal de Direitos de Passagem prevista naquela lei, não lhes sendo lícito taxá-las através de tributos ou encargos de outra espécie ou natureza – Cf. neste sentido, Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 06.10.2010, recurso 363/10, de 30.11.2010, recurso 513/10 e de 12.01.2011, recurso 751/10, de 29.06.2011, recurso 450/11, de 01.06.2011, recurso 179/11, de 02.05.2012, recurso 693/11, de 06.06.2012, recurso 864/11, de 14.06.2012, recurso 281/12, e de 27.06.2012, recurso 428/12, todos disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

<sup>166</sup> Cf. FRANCO, Sousa, “Ocupação do domínio público municipal”, *parecer citado*, p. 19

<sup>167</sup> Cf. AMARAL, Freitas, *A utilização do domínio público pelas particulares, (...), ob. cit.*, p. 206

#### **4- Inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade dos bens do domínio público**

De acordo com o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público<sup>168</sup>, os bens imóveis do domínio público das autarquias estão sujeitos às regras da inalienabilidade, imprescritibilidade, impenhorabilidade. Com efeito, também o n.º2 do art.º 202.º do Código Civil estabelece que as coisas que se encontram no domínio público não podem constituir objeto de direitos privados.

Cumpra, assim, averiguar esta derrogação às regras do direito privado em que se materializa a dominialidade pública, dado que é sobretudo a este nível que se faz a separação entre a disciplina aplicável aos bens em regime de propriedade privada e aquela que, é aplicável aos bens em regime de propriedade pública.

##### **4.1. Inalienabilidade**

Encontra-se subtraída qualquer possibilidade de alienação sobre bens do domínio público. A este respeito, o art.º 18.º do RJPIP estabelece que *“os imóveis do domínio público estão fora do comércio jurídico, não podendo ser objeto de direitos privados ou de transmissão por instrumentos de direito privado”*.

O que está aqui em causa é assegurar a necessidade de proteção do cumprimento da satisfação das necessidades públicas que os bens são chamados a desempenhar, e que se traduz na principal razão pela qual os bens são colocados sob um estatuto altamente protetor. Por outras palavras, só assegurando que os bens públicos não podem ser objeto de qualquer tipo de negociação de direitos a favor de terceiros, é que perpetua e garante a afetação dos bens dominiais à satisfação das necessidades coletivas. Outra das razões da salvaguarda destes bens é também, por outro lado, evitar a delapidação dos bens do domínio municipal por parte dos eleitos locais.

---

<sup>168</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, alterado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março, e pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro. Este Decreto-Lei estabeleceu, pela primeira vez, as disposições gerais e comuns aplicáveis aos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais

É a subordinação dos bens dominiais à satisfação das necessidades coletivas que explica que os mesmos sejam considerados como coisas fora do comércio jurídico, sendo, por sua vez, nesta sua in comerciabilidade pelos modos do direito privado que subjaz, a sua impossibilidade quer da sua transmissão a terceiros, quer da sua oneração por direitos reais menores privados.

Assim, devem considerar-se como nulas<sup>169</sup>, as vendas de bens dominiais, bem como a constituição de outros negócios jurídicos dirigidos à constituição de direitos reais menores, exceto se previamente houver lugar a uma desafetação do domínio público<sup>170</sup>. Questão delicada é saber se é possível a sanação da nulidade mediante uma desafetação posterior à venda ou à constituição de direitos reais menores. Ora, à luz das regras da nulidade tal sanação é inadmissível. Contudo, à luz de uma certa doutrina tal solução é possível quando seja possível atribuir ao ato de desafetação eficácia retroativa, nos termos da al. a) do n.º 2 do art.º 156.º do novo CPA<sup>171</sup>, ou seja, se à data a que se pretendem reportar os efeitos da desafetação, se revelasse conveniente para o interesse público desvincular o bem do exercício da função pública que determinou a sua dominialidade, e se a retroatividade se revelar favorável para os interessados e não lesar direitos ou interesses legalmente protegidos de terceiros, é possível admitir essa retroatividade e consequentemente a sanação dos negócios jurídicos<sup>172</sup>.

Note-se, contudo, que a inalienabilidade não se traduz numa indisponibilidade absoluta dos bens, pelo que estes podem ser objeto de atos de natureza pública, como é o caso das concessões de uso privativo.

## 4.2. Impenhorabilidade

---

<sup>169</sup> Trata-se de uma nulidade, dado estar em causa um negócio sobre um objeto legalmente impossível. Cf. n.º 1 do art.º 280.º e art.º 285.º e ss do CC.

<sup>170</sup> Com a desafetação do bem, este perde o seu caráter público, deixando de se encontrar sujeito ao estatuto da dominialidade. Quanto às desafetações, VIEIRA DE ANDRADE acentua que as decisões de desafetação arbitrárias, desrazoáveis ou mal estudadas, podem ser passíveis de invalidação judicial. Cf. ANDRADE, J. C. Vieira, *A Justiça Administrativa*, Coimbra, Almedina

<sup>171</sup> A al. a) do n.º 2 do art.º 156.º do novo CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, dispõe que o autor do ato administrativo só pode atribuir-lhe eficácia retroativa quando “a retroatividade seja favorável para os interessados e não lese direitos ou interesses legalmente protegidos de terceiros, desde que à data a que se pretende fazer remontar a eficácia do ato já existissem os pressupostos justificativos da retroatividade”.

<sup>172</sup> Cf. MONIZ, Ana Raquel, *O Domínio público – O critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, (...), ob. cit., p. 423

Pela mesma ordem de ideias, os bens dominiais também não podem ser objeto de penhora, já que esta desencadeia um conjunto de efeitos que culminam, muitas vezes, na transmissão do domínio sobre o bem para a esfera jurídica de terceiros credores do ente público executado.

A este respeito, o art.º 20.º do RJPIP dispõe que “*os imóveis do domínio público são absolutamente impenhoráveis*”, e o CPC que “*são absolutamente impenhoráveis os bens do domínio público do Estado e das restantes pessoas coletivas públicas*”<sup>173</sup>.

### **4.3. Imprescritibilidade**

Para além dos bens dominiais não poderem ser alienados e penhorados, também são insuscetíveis de aquisição por usucapião<sup>174</sup>. A imprescritibilidade dos bens públicos apresenta-se como mais uma consequência da vinculação dos bens públicos à prossecução de uma função de utilidade pública. Deve entender-se que os particulares apenas podem utilizar ou ocupar privativamente um bem dominial ao abrigo de um título administrativo, como as concessões de utilização privativa do domínio público.

Na ausência desse título, o ordenamento jurídico não reconhece quaisquer efeitos jurídicos relevantes a essa posse, ainda que cumpra todos os requisitos definidos na lei civil. Assim, a imprescritibilidade tem como consequência a imprescritibilidade da ação de reivindicação e a inoponibilidade à administração de ações possessórias.

## **5- Domínio privado das autarquias**

De acordo com JOSÉ FERNANDES, o domínio privado é “1- o conjunto de bens que, por não se encontrarem integrados no domínio público, estão em princípio, sujeitos ao regime de propriedade estatuído na lei civil e, consequentemente, submetidos ao comércio jurídico correspondente (aceção objetiva); 2- conjunto de normas que definem

---

<sup>173</sup> Cf. al. b) do art.º 736.º do Código de Processo Civil (CPC)

<sup>174</sup> O art.º 19.º do RJPIP dispõe que “*os imóveis do domínio público não são suscetíveis de aquisição por usucapião*”.

e regulam os direitos que se exercem sobre as coisas corpóreas não submetidas ao regime do domínio público (aceção institucional) ”<sup>175</sup>.

De uma forma mais simplista, entendemos que o domínio privado das autarquias é constituído por todos os bens móveis ou imóveis, que estão em regra sujeitos ao regime de propriedade estabelecido na lei civil e ao comércio jurídico-privado, sendo determinado pela negativa. A expressão “delimitados pela negativa” significa que se o bem não pertencer ao domínio público, então pertencerá ao domínio privado. Assim, para determinarmos se um determinado bem pertence ao domínio privado, temos que consultar a legislação que define os bens como pertencentes ao domínio público.

O domínio privado das autarquias locais compreende um conjunto variado de bens móveis e imóveis, nomeadamente, mobiliário, máquinas, prédios rústicos e urbanos, viaturas automóveis, entre outros. Em geral, o artigo 5º do mesmo D.L. 477/80, de 15/10 define quais os bens que integram o domínio privado do Estado, ou seja, aqueles que são suscetíveis de comércio jurídico, que possuem valor económico de mercado, sendo, nomeadamente, os seguintes: “a) *imóveis: prédios rústicos e urbanos e direitos a eles inerentes; b) direitos de arrendamento dos quais ocupe a posição de arrendatário; c) direitos reais; d) bens móveis corpóreos, com exceção das coisas consumíveis e daquelas que, sem se destruírem imediatamente, se depreciam muito rapidamente*”. Parece que o domínio privado das autarquias será constituído pelos bens sobre os quais estas exercem direitos reais quer de propriedade, quer direitos reais menores. Ao contrário do que acontece com o domínio público, na sua maioria constituído por imóveis, uma boa parte do domínio privado é constituído por móveis, desde todo o material de que se encontram recheados os serviços públicos, como o imobiliário até à frota automóvel. Dos imóveis também existem numerosos exemplos no domínio privado, a saber, prédios rústicos, como as florestas, parques ou terrenos agrícolas, e prédios urbanos como edifícios destinados ao funcionamento dos serviços administrativos ou prédios para habitação e serviços arrendados a particulares.

Ao contrário dos bens do domínio público, os bens do domínio privado estão submetidos ao regime de Direito privado e inseridos no comércio jurídico correspondente, tendo em conta o disposto no Código Civil. A este respeito, o art.º 1304.º do Código Civil dispõe que “*o domínio das coisas pertencentes ao Estado ou a quaisquer outras pessoas coletivas públicas está igualmente sujeito às disposições deste Código em tudo o que não*

---

<sup>175</sup> Cf. FERNANDES, J.P., “Domínio Privado”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. IV, Lisboa, 1991, p. 160 e ss

*for especialmente regulado e não contrarie a natureza própria deste domínio*”. Assim, a lei civil só é aplicável nestes casos quando não exista lei especial ou quando tal não contrarie a natureza específica do domínio privado da autarquia. Esta última restrição deve ser interpretada no sentido de que o domínio, mesmo privado, de uma pessoa coletiva de direito público sobre os bens que lhe pertencem, pode ser influenciado pelos fins do interesse público do sujeito e escapar, nessa medida, à aplicação pura e simples do direito privado. Por outras palavras, existem certos bens que apesar de pertencerem ao domínio privado, não podem estar totalmente sujeitos ao direito privado. A razão de ser deste regime assenta, como bem se compreende, na necessidade de acautelar os interesses públicos que a existência do domínio privado das pessoas coletivas de direito público não pode pôr em causa, ou seja, o direito privado só se aplicará, onde o interesse público não puder ser posto em causa com essa aplicação. Note-se, contudo, que também não é correto pensar-se que toda e qualquer questão surgida a propósito do domínio privado é da competência dos tribunais judiciais, já que por exemplo, se estiver em causa a discussão contenciosa da legalidade de regulamentos ou de atos administrativos que versem sobre o domínio privado, a competência pertencerá, nos termos gerais, aos tribunais administrativos.

No entanto, apesar de os bens do domínio privado serem suscetíveis de comércio privado, isso não significa que todos possam considerar-se como comerciáveis. Daí a razão pela qual a doutrina distingue entre bens do domínio privado disponível e bens do domínio privado indisponível, estando estes últimos sujeitos a um regime que os aproxima dos bens do domínio público. Estes bens considerados como indisponíveis serão os indispensáveis ao funcionamento dos serviços públicos, pois desempenham um papel crucial na prossecução das atribuições administrativas. Ao contrário, existem bens que apenas vieram à posse da autarquia ocasionalmente (por exemplo, por sucessão hereditária) ou cuja única utilidade é de produzir rendimentos. O n.º2 do art.º7 do mesmo diploma estabelece que o domínio privado indisponível do Estado compreende: “*a) bens e direitos do Estado afetos aos departamentos e organismos da Administração Pública estadual desprovidos 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*". Assim, constata-se que o domínio privado indisponível do Estado é constituído pelos bens e direitos que se encontram afetos a fins de utilidade pública. Por outro lado, o domínio privado disponível, segundo o n.º 3 do artigo 7.º do mesmo diploma legal, "*compreende os bens do Estado não afetos a fins de utilidade pública e que se encontram na administração direta da Direção-Geral do Património do Estado*". Esta distinção entre bens do domínio privado disponível e indisponível leva a que a lei estabeleça, dentro do domínio privado, regimes jurídicos distintos, visto que o domínio privado indisponível carece de uma proteção mais forte pois encontra-se afeto a uma função de interesse público. Contudo, é de realçar que a indisponibilidade não altera o princípio de que estes bens estão sujeitos ao domínio privado, nem que não lhes é aplicável o direito privado, em regra.

Esta diferença de regimes traduz-se, aliás, na própria competência contenciosa relativa às duas categorias de domínio, a qual pertence aos tribunais administrativos no caso do domínio público, e no outro, em regra, aos tribunais judiciais. Por outro lado, com a indisponibilidade não se pretende conferir aos bens a condição jurídica de inalienáveis em virtude da sua própria utilidade pública, como acontece no domínio público, mas sim pretende-se evitar que sejam desviados da afetação da utilidade pública.

Note-se que, se uma coisa pública for desafetada do domínio público para o domínio privado da autarquia, ela continua a pertencer à pessoa coletiva de direito público a que se achava submetida, com a diferença de que passa do regime de propriedade pública para o da propriedade privada.

Enquanto gerador de receitas, os bens do domínio privado disponível podem ser alienados a título oneroso, embora seja necessário para o efeito autorização do Governo quanto às pessoas coletivas diferentes do Estado, como é o caso das autarquias<sup>176</sup>.

### **5.1. Formação do domínio privado**

Quanto aos modos de aquisição por parte das autarquias dos seus bens patrimoniais do domínio privado, podemos distinguir entre *modos de aquisição de direito privado* e *modos de aquisição de direito público*. No que respeita aos primeiros,

---

<sup>176</sup> Cf. n.º2 do art.º 161.º do C.C.

remetemos para as modalidades aquisitivas de bens constantes do Código Civil, como a compra e venda, troca, doação, usucapião, etc. Já no tocante aos segundos, destacamos a expropriação, a execução fiscal, a reversão e a desafetação.

## **5.2. Extinção do domínio privado**

No respeitante à extinção do domínio privado, também podemos distinguir entre *modos de extinção de direito privado* e *modos de extinção de direito público*. Quanto aos modos de extinção de direito privado temos a venda, a doação e a troca. No que respeita aos modos de extinção de direito público temos a reversão dos bens expropriados. Contudo, pode ainda haver lugar a transferências de propriedade quando, por exemplo, ocorre uma alteração legislativa nas atribuições municipais e os bens passam de uma autarquia para outro ente público.



## PARTE III

### AS RECEITAS PATRIMONIAIS DAS AUTARQUIAS

Chegados aqui, e após termos feito uma alusão ao património das autarquias, entendido como o conjunto de bens do seu domínio público e privado, e bem assim pelos direitos e obrigações com conteúdo económico de que as autarquias são titulares enquanto pessoas coletivas de direito público, vejamos quais as receitas que da sua exploração podem advir.

As receitas patrimoniais são aquelas que provêm da normal administração ou disposição do património autárquico, bem como da prestação de alguns serviços públicos, e que não têm carácter tributário<sup>177</sup>. Este tipo de receitas têm carácter contratual e assentam na ligação ao património das autarquias.

De acordo com esta noção, podemos distinguir três tipos de receitas, tendo em conta o seu facto gerador:

- I- Receitas resultantes da normal administração do património, que não alteram a integridade do mesmo. Estas não se confundem com receitas tributárias, ainda que devidas pelos particulares com base em certos atos de utilização do património das autarquias (taxas dominiais). Isto para quem entenda, como nós, que taxas não são preços em sentido estrito, pois de outro modo as taxas dominiais, pelo menos, seriam receitas patrimoniais. Podemos ter assim receitas provenientes do arrendamento de imóveis, aluguer de móveis ou da gestão de contas bancárias.
- II- Receitas de disposição: são aquelas que resultam da oneração/alienação de bens do ativo patrimonial, e que portanto afetam de um modo significativo a integridade do património autárquico. Em certos momentos de descongestionamento patrimonial ou de liberalização da estrutura financeira, elas podem ser importantes (alienação de bens móveis ou imóveis pertencentes ao domínio privado, ou alienação de participações locais).
- III- Receitas resultantes da prestação de certos serviços públicos: este tipo de receitas resultam de relações contratuais com os municípios. Os municípios

---

<sup>177</sup> De acordo com DOMINGOS SOUSA, as receitas patrimoniais são receitas voluntárias que resultam de obrigações voluntariamente assumidas pelos municípios. Cf. SOUSA, Domingos Pereira, *Finanças Públicas*, ISCSP, Lisboa, 1992, p. 46

podem prestar serviços e fornecer bens diretamente através das suas unidades orgânicas, da criação de serviços municipalizados (gestão direta), ou indiretamente através da criação de empresas municipais.

Por fim, no tocante às freguesias, também estas dispõem de receitas patrimoniais, nomeadamente os rendimentos de bens móveis ou imóveis por elas administrados e o produto da alienação de bens próprios móveis ou imóveis<sup>178</sup>.

## **1- Receitas provenientes da exploração do ativo obrigacional**

### **1.1.1 Receitas provenientes das atividades empresariais e das prestações de serviços exercidas diretamente pelas autarquias**

As autarquias podem operar no mercado, diretamente praticando atos de comércio, ou celebrando contratos de prestação de serviços. Contudo, como é compreensível, existem algumas atividades que estão vedadas às autarquias, desde logo porque estas não dispõem de meios humanos e financeiros para o fazer. Assim, muitas vezes as autarquias entram no mercado procedendo ao abastecimento de água, à gestão de resíduos sólidos, ao transporte coletivo de pessoas ou de mercadorias, à distribuição de energia elétrica de baixa tensão, entre outros serviços<sup>179</sup>.

Para estes casos de prestação de serviços públicos, torna-se obrigatório preencherem uma dupla exigência: em primeiro lugar, devem ser atividades ou serviços que não sejam obrigatórios ou de solicitação obrigatória e, em segundo lugar, devem ser serviços que, em abstrato, sejam suscetíveis de serem prestados por operadores privados, ou seja, não devem ser serviços com natureza eminentemente pública, nem que esteja reservada ao Estado<sup>180</sup>. Assim, quando tais exigências estiverem cumpridas, a autarquia poderá exigir uma prestação como contrapartida da atuação prestada – preços. Note-se que as quantias a exigir não deverão ser inferiores aos custos direta e indiretamente suportados com a prestação desses serviços e com o fornecimento desses bens<sup>181</sup>.

De notar que para estes serviços serem prestados, podem ser usados bens do património dominial público ou privado, contudo a receita em causa (preço) não provém

---

<sup>178</sup> Cf. al. e) e g) do n.º 1 do art.º 23.º da LFL

<sup>179</sup> Cf. n.º3 do art.º 21.º da LFL

<sup>180</sup> Neste sentido, Cf. ROCHA, Joaquim Freitas, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, (...), ob. cit., p. 118

<sup>181</sup> Cf. n.º1 “*in fine*” do art.º 21.º da LFL

diretamente destes, mas sim da prestação de serviços que tem carácter contratual e privatístico. A este respeito, a Lei das Finanças Locais dispõe na al. a) do art.º 14.º que, constituem receitas dos municípios “*o produto de (...) preços resultantes (...) da prestação de serviços pelo município*”.

Em suma, os municípios podem prestar serviços e fornecer bens, diretamente através dos seus serviços camarários, com o seu próprio pessoal, incluindo no seu orçamento todas as receitas e despesas decorrentes dessas atividades empresariais, ou através da criação de serviços municipalizados, no sentido de ultrapassar alguns inconvenientes de gestão municipal direta, especialmente a nível de autonomia administrativa e financeira, dispondo de órgãos de gestão próprios, orçamento e contabilidade própria.

## **1.2. Os serviços municipalizados como alternativa à prestação de serviços através dos seus serviços camarários**

### **1.2.1. Noção e âmbito**

A estrutura empresarial municipal, materialmente considerada, não engloba apenas as empresas municipais, mas também os serviços municipalizados, integrando estes últimos a estrutura organizacional do município<sup>182</sup>. Assim, para além das empresas municipais, também os serviços municipalizados são um instrumento precioso no sentido de reforçar a participação dos municípios na vida económica local.

De acordo com o já revogado Código Administrativo, “*os serviços municipalizados são aqueles a que a lei permite conferir organização autónoma adentro da administração municipal e cuja gestão é entregue a um conselho de administração privativo*”<sup>183</sup>.

Do ponto de vista material, os serviços municipalizados são verdadeiras empresas públicas municipais, que não tendo personalidade jurídica, estão integradas na pessoa

---

<sup>182</sup> Cf. n.º 2 do art.º 8.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprovou o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local. Note-se que esta lei não regula apenas as empresas locais, pois alarga-se à disciplina dos serviços municipalizados e ao regime das participações locais, quer em sociedades comerciais, quer em outras de direito privado.

<sup>183</sup> Cf. art.º 168.º e 169.º do Código Administrativo (CA), aprovado pela Lei n.º 31095, de 31 de dezembro de 1940

coletiva do município<sup>184</sup>. Assim, podemos dizer que a principal diferença entre as empresas municipais e os serviços municipalizados, é que estes últimos não possuem personalidade jurídica, sendo vulgarmente designadas na doutrina como “empresas municipais não personalizadas”<sup>185</sup>. Essa carência de personalidade jurídica dos serviços municipalizados tem várias implicações, desde logo o facto de os serviços municipalizados não serem, por exemplo, considerados entidades adjudicantes, nos termos do disposto no artigo 2.º do Código dos Contratos Públicos, nem contraentes públicos, nos termos do artigo 3.º do CCP. Por outro lado, os serviços municipalizados também não têm personalidade judiciária em ações de responsabilidade civil por atos ilícitos<sup>186</sup>.

De acordo com PACHECO AMORIM, “os serviços municipalizados apesar de gozarem de uma lata autonomia administrativa e financeira, não apresentam os traços mais marcantes das empresas públicas personalizadas, a saber: a atividade normalmente regulada pelo Direito privado (direito civil, comercial e laboral), pelo Direito fiscal comum e pelo Direito da concorrência estatutária de escopo lucrativo e sujeição do respetivo contencioso à jurisdição dos tribunais judiciais”<sup>187</sup>. Por sua vez, a Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, confirmava este entendimento, dispondo que os atuais serviços municipalizados podiam ser transformados em empresas públicas, nos termos daquela lei<sup>188</sup>. Por falta de personalidade, são “empresas” integradas no município a que pertencem, constituindo uma forma de *gestão direta*<sup>189</sup>.

Por outro lado, os serviços municipalizados também não se confundem com os *serviços municipais em sentido estrito*, isto é, com aqueles que não dispõem de

---

<sup>184</sup> Cf. AMARAL, Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, (...), *ob. cit.*, p. 596

<sup>185</sup> Cf. neste sentido, ABREU, Coutinho, *Definição de Empresa Pública*, Coimbra, Universidade de Coimbra, 1990, p. 181 e ss

<sup>186</sup> Cf. Ac. do TRL de 08/07/2004, proc. n.º 6511/2004-6; Ac. do STA de 04/03/2004, proc. nr.º 01039/03; entre outros, disponíveis em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

<sup>187</sup> Cf. neste sentido, AMORIM, J. Pacheco, *As Empresas Públicas no Direito Português – em especial, as empresas municipais*, Coimbra, Almedina, 2000, p. 32

<sup>188</sup> Cf. art.º 41.º da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto

<sup>189</sup> Falamos em gestão direta, e não em gestão indireta, visto que nos serviços municipalizados não existe a passagem para um terceiro da responsabilidade pela execução de uma atividade municipal, como acontece nas empresas municipais. A gestão direta é aquela que é efetuada pelos próprios órgãos e serviços dos municípios, podendo tratar-se da gestão levada a cabo por serviços municipais, integrado no município e dependente dos órgãos municipais.

autonomia administrativa e financeira, são diretamente geridos pelos órgãos principais do município<sup>190</sup>.

Assim, os serviços municipalizados são verdadeiras estruturas organizativas de cariz empresarial, que dispõem de organização autónoma dentro da administração municipal, traduzida em autonomia financeira e administrativa. Por sua vez, a autonomia financeira destes serviços traduz-se na disponibilidade orçamental própria - orçamento próprio, o qual, para todos os efeitos legais e procedimentais, será anexado ao orçamento municipal, inscrevendo-se neste os totais das suas receitas e despesas<sup>191</sup>. Note-se que as perdas destes serviços são cobertas pelo orçamento municipal, pertencendo igualmente ao município quaisquer resultados positivos<sup>192</sup>. Quanto ao endividamento, os serviços municipalizados relevam para efeitos de limite da dívida total dos municípios<sup>193</sup>. Uma das manifestações desta autonomia financeira é, precisamente, a possibilidade de cobrança de preços pela prestação de serviços públicos, no âmbito da respetiva atividade. Para além desta autonomia, os serviços municipalizados têm ainda órgãos próprios, desde logo, um conselho de administração, constituído por um presidente e por dois vogais<sup>194</sup>. Contudo, importa realçar que os membros do conselho de administração são nomeados pela câmara de entre os seus membros, coincidindo o respetivo mandato não remunerado com o respetivo mandato como membros da câmara<sup>195</sup>.

Atualmente, estes serviços são disciplinados pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, integrando-se na atividade empresarial local<sup>196</sup>. Contudo, até à entrada em vigor do RJAE, os serviços municipalizados estavam regulados pelo capítulo IX do título II da parte I do Código Administrativo, aprovado pela Lei n.º 31095, de 31 de dezembro de 1940.

---

<sup>190</sup> Cf. AMARAL, Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, (...), *ob. cit.*, p.499 Em suma, os serviços municipais em sentido amplo, divide-se em serviços municipais em sentido estrito por um lado, e serviços municipalizados por outro.

<sup>191</sup> Cf. n.º 1 do art.º 16.º do RJAE

<sup>192</sup> Cf. n.º 2 do art.º 16.º do RJAE

<sup>193</sup> Cf. art.º 17.º do RJAE e n.º1 do art.º 54.º da LFL

<sup>194</sup> Cf. n.º 1 do art.º 12.º do RJAE. A nomeação e a exoneração do Conselho de Administração dos serviços municipalizados é da competência da câmara municipal. Cf. al. pp) do n.º1 do art.º 33.º da LAL

<sup>195</sup> Cf. n.º 2 e 3 do art.º 12.º e art.º 13.º e ss do RJAE

<sup>196</sup> Como já vimos, a “atividade empresarial local é desenvolvida pelos municípios (...) através de serviços municipalizados”. Cf. art.º 2.º do RJAE

Em suma, os serviços municipalizados apresentam as seguintes características, a saber:

- 1- Possuem autonomia administrativa e financeira;
- 2- Existência de um controlo por parte do município titular;
- 3- São geridos de uma forma empresarial;
- 4- Não têm personalidade jurídica própria, estando integradas na pessoa coletiva do município;
- 5- Possuem uma organização autónoma da administração municipal<sup>197</sup>;
- 6- Possuem órgãos de gestão próprios<sup>198</sup>;
- 7- Possuem contabilidade própria.

### 1.2.2. Criação

A criação de serviços municipalizados foi a forma encontrada por alguns municípios de explorarem diretamente certos serviços de interesse local nas zonas urbanas dos Concelhos.

Atualmente, de acordo com a LAL, os serviços municipalizados são criados por deliberação da assembleia municipal, sob proposta da câmara<sup>199</sup>. A criação de serviços municipalizados é precedida da elaboração de estudo relativamente aos aspetos económicos, técnicos e financeiros<sup>200</sup>, e é comunicada à DGAL no prazo máximo de 15 dias<sup>201</sup>.

---

<sup>197</sup> Cf. n.º2 do art.º 9.º do RJAEL

<sup>198</sup> Cf. art.º 12.º e ss do RJAEL

<sup>199</sup> De acordo com as als. m), n) e o) do n.º1 do art.º 25.º da LAL, compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara, “aprovar a estrutura orgânica dos serviços municipalizados”, “deliberar sobre a criação de serviços municipalizados (...)” e “aprovar os mapas de pessoal dos serviços municipalizados”.

<sup>200</sup> Cf. n.º3 do art.º 8.º do RJAEL. Também o art.º 166.º do CA previa que “a deliberação tendente à municipalização de qualquer serviço será sempre precedida da elaboração de projeto em que se tenham em conta os aspetos económicos, técnicos e financeiros da empresa”.

<sup>201</sup> Cf. n.º4 do art.º 8.º do RJAEL. Compete ainda à DGAL manter uma lista atualizada dos serviços municipalizados existentes. Lista disponível em <http://www.portalautarquico.pt/>

O RJAEEL estabelece como condição legal para a criação de serviços municipalizados que esteja em causa a prossecução de atribuições municipais que justifiquem a respetiva gestão sob a forma empresarial<sup>202</sup>.

### 1.2.3. Objeto

O Código Administrativo dispunha que *“é permitido às câmaras, com a aprovação dos respetivos conselhos municipais e do Governo, explorar, sob forma industrial, por sua conta e risco, serviços públicos de interesse local que tenham por objeto: 1 – A captação, condução e distribuição de água potável; 2 – A produção, o transporte e distribuição de energia elétrica e de gás e iluminação; 3 – O aproveitamento, depuração e transformação das águas de esgoto, lixos, detritos e imundícies; 4 – A construção e funcionamento de mercados, frigoríficos, balneários, estabelecimentos de águas mineromedicinais e lavadouros públicos; 5 – A matança de reses e o transporte, distribuição e venda de carnes verdes; 6 – A higienização de produtos alimentares, designadamente o leite; 7– O transporte coletivo de pessoas e mercadorias”*<sup>203</sup>.

Atualmente, o n.º1 do art.º 10.º do RJAEEL estabelece que os serviços municipalizados podem ter por objeto uma ou mais das seguintes áreas prestacionais: *“1- Abastecimento público de águas; 2- Saneamento de águas residuais urbanas; 3- Gestão de resíduos urbanos e limpeza pública; 4- Transporte de passageiros; 5- Distribuição de energia elétrica em baixa tensão”*<sup>204</sup>.

Em suma, pode retirar-se desta disposição que os serviços municipalizados não podem ser criados para a prossecução de qualquer atividade, mas sim apenas para a satisfação de necessidades em que o destinatário de serviço é, de forma direta e imediata, o cidadão/município, e quando esteja em causa a prossecução de atribuições municipais que fundamentem a respetiva gestão sob forma empresarial<sup>205</sup>.

---

<sup>202</sup> Cf. n.º3 do art.º 10.º do RJAEEL

<sup>203</sup> Cf. art.º 164.º do CA

<sup>204</sup> Note-se que o disposto no n.º1 do art.º 10.º do RJAEEL não prejudica os serviços municipalizados já existentes aquando da entrada em vigor do RJAEEL. Cf. n.º4 do art.º 10.º do RJAEEL

<sup>205</sup> Cf. ainda art.º 9.º e nr.ºs 2 e 3 do art.º 10.º do RJAEEL

### 1.3. Receitas provenientes das atividades empresariais e das prestações de serviços exercidas indiretamente – as empresas municipais

Para além da prestação de serviços através da gestão direta, os municípios podem prestar serviços ou fornecer bens de um modo indireto, através de empresas por si criadas. Estamos a falar do setor/atividade empresarial municipal. Note-se que a *atividade empresarial municipal*, não se confunde com a *atividade empresarial local*, pois esta última tem um leque mais abrangente, já que engloba a atividade empresarial desenvolvida pelos municípios, pelas associações de municípios e pelas áreas metropolitanas<sup>206</sup>. Por sua vez, a *atividade empresarial local* também não se confunde com o *setor empresarial do Estado*, pois este último é constituído pelo conjunto de unidades produtivas do Estado, organizadas e geridas de forma empresarial, integrando as empresas públicas e as empresas participadas<sup>207</sup>.

Pretendemos ocupar-nos apenas das empresas municipais, ou seja, das empresas que estão sob influência dos municípios, atualmente reguladas pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto<sup>208</sup>. Esta lei surgiu no final de um percurso iniciado com a negociação do Memorando de Entendimento com a *Troika*<sup>209</sup> e com um âmbito de intervenção limitado pelo Documento Verde da Reforma da Administração Local<sup>210</sup> e pelo Livro Branco do

---

<sup>206</sup> De acordo com o art.º 2.º do RJAEL, “a *atividade empresarial local* é desenvolvida pelos municípios, pelas associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e pelas áreas metropolitanas, através dos serviços municipalizados ou intermunicipalizados e das empresas locais”.

<sup>207</sup> As empresas públicas que fazem parte do RSEEE não são empresas municipais, isto é, não há sobreposição de qualificações da mesma empresa. O Sector Empresarial do Estado (SEE) encontra-se integrado no Sector Público Empresarial, cujo regime jurídico foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

<sup>208</sup> Cf. A Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, aprovou o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e as Participações Locais (RJAEL), e revogou a Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, e a Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro. O art.º 2.º da Lei 50/2012, de 31 de agosto integra a atividade empresarial local desenvolvida pelos municípios, através de empresas municipais. Estas empresas de âmbito municipal constituem, assim, uma das três classes de empresas que integram a atividade empresarial local.

<sup>209</sup> O *Memorando de Entendimento sobre os Condicionalismos Específicos de Política Económica* acordado em maio de 2011, entre, por um lado, o Estado Português e, por outro, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu e validado pelo Fundo Monetário Internacional, como condição de assistência financeira internacional a Portugal, vulgarmente conhecido por Memorando de Entendimento com a *Troika*, continha algumas referências importantes quanto ao Setor Empresarial Local, como a exigência de redução de custos operacionais, a aplicação de limites de endividamento, a elaboração de um relatório sobre a situação financeira do setor empresarial da administração local e a suspensão da criação de quaisquer empresas. Por fim, o Memorando previa que o Governo submeteria à Assembleia da República uma proposta de lei para regulamentar a criação e o funcionamento de empresas públicas a nível central, local e regional.

<sup>210</sup> O Documento Verde da Reforma da Administração Pública enunciava os quatro eixos da reforma da administração local, a saber: o setor empresarial local, a organização do território, a gestão municipal e intermunicipal e o financiamento e a democracia local.



Setor Empresarial Local<sup>211</sup>, constituindo assim um dos eixos fundamentais da reforma da administração autárquica face à atual realidade económica, financeira e orçamental. O objetivo principal desta lei consistiu em tornar mais assertivo o enquadramento legal da atividade empresarial local, tendo em vista a resolução dos vários constrangimentos do desenvolvimento local.

À semelhança do que tem vindo a acontecer na Administração Central, a procura de formas organizativas empresariais para o desenvolvimento de atividades de responsabilidade pública tornou-se uma realidade, face ao aumento de atribuições cometidas às autarquias locais enquanto prestadoras de bens e serviços, que se repercutiu num acréscimo de intervenção em novos domínios e de custos para a administração local. Neste sentido, a criação de um setor empresarial municipal resultou numa tentativa de transferir atividades do setor público para o setor privado, num movimento vulgarmente apelidado na doutrina de “*a fuga para o direito privado*”<sup>212</sup>.

A empresa municipal representa um modo organizativo de que os municípios se socorrem para desenvolver atividades da sua responsabilidade, *i.e.*, serviços públicos. As empresas municipais surgiram como uma alternativa a outros modelos tradicionais organizativos de realização de atribuições municipais: a produção através de órgãos e serviços municipais e de serviços municipalizados, ou, por outro lado, a concessão ou delegação a terceiros. É uma modalidade de gestão *indireta*, já que pressupõe a passagem da responsabilidade da execução de uma atividade municipal para um terceiro, que vai encarregar-se de tarefas municipais e vai tomar decisões nesse âmbito, exercendo um poder público<sup>213</sup>. A adesão a este modelo de gestão indireta justifica-se pelo facto de possibilitar o abandono de formas de gestão dos serviços públicos locais muito burocratizados, recorrendo a modelos mais ágeis para a satisfação das necessidades

---

Estes quatro eixos completam-se, visando a simplificação de processos, menos burocracia, mais transparência e rigor, menos entidades supérfluas e mais sustentabilidade.

<sup>211</sup> A elaboração do Livro Branco do Setor Empresarial Local foi promovida pelo Conselho de Ministros do XVIII Governo Constitucional (Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2010 – DRE de 30 de agosto), e teve como objetivo proceder ao diagnóstico e caracterização desse setor. Este livro foi divulgado em dezembro de 2011, apresentando o “diagnóstico” do setor empresarial local e um conjunto de orientações e recomendações. De acordo com este estudo, o valor passivo total do setor ascendia a 2,4 milhões de euros.

<sup>212</sup> Para mais desenvolvimentos, Cf. ESTORINHO, Maria João, *A fuga para o Direito Privado*, Coimbra, Almedina, 2009; e D’ALTE, Sofia Tomé, *A Nova Configuração do Sector Empresarial do Estado e a Empresarialização dos Serviços Públicos*, Coimbra, Almedina, 2007, p. 260 e ss

<sup>213</sup> Falamos em gestão indireta, e não em gestão direta, pois esta última é aquela que é levada a cabo pelos próprios órgãos e serviços dos municípios.

coletivas, *in casu*, locais, bem como pela obtenção de uma forma de agilizar serviços, libertando os municípios, e melhorando a qualidade dos serviços prestados aos munícipes, criando empresas viáveis e rentáveis.

Por definição, e tendo em conta os bens produzidos e os serviços prestados, as empresas municipais não têm como objetivo principal a obtenção de lucros. Contudo, entendemos que o escopo lucrativo não é um fim estranho à empresa municipal, dado que a gestão equilibrada das contas deve constituir uma regra comum aos organismos da administração pública, pelo que não se pode excluir a hipótese de obtenção de excedentes<sup>214</sup>. Do ponto de vista económico e social, a atividade do SEL também tem tido um impacto positivo na criação e manutenção de emprego local.

De acordo com PEDRO GONÇALVES, um dos propósitos de criação de uma empresa municipal é, precisamente, a *empresarialização*, ou seja, a instituição de uma empresa, um sujeito de direito, ao qual o município confia o desenvolvimento de uma tarefa da sua responsabilidade originária<sup>215</sup>. Note-se que esta “empresarialização” não se confunde com privatização, apesar de a confiança de uma tarefa pública a uma empresa, de certa forma, constituir uma maneira de promover uma certa privatização das tarefas públicas municipais, com o intuito de facilitar o funcionamento de determinadas áreas específicas dos municípios, facilitando a contratação de bens e serviços e de recursos humanos. Contudo, ao longo de alguns anos, tornaram-se uma forma de escape às regras rígidas estipuladas pela lei. Para além disso, também algumas empresas nasceram sem coordenação e com claro desperdício de recursos públicos, acompanhado por um deficiente serviço público prestado aos munícipes. A transferência de serviços por parte dos municípios para estas empresas nem sempre foi uma solução viável, já que muitas “esvaziaram” o município, criando a ideia na opinião pública de que seriam um “centro

---

<sup>214</sup> De acordo com a al. i) do art.º 14.º da LFL, constituem receitas dos municípios “a participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades em que o município tome parte”.

<sup>215</sup> De acordo com este autor, a criação de empresas municipais tem 3 propósitos: a empresarialização, a institucionalização de parcerias e o desenvolvimento de uma iniciativa económica. A empresarialização tem como consequências: 1- distanciamento do município em relação à gestão de tarefas de responsabilidade pública; 2- a criação de um centro autónomo de decisão com personalidade; e 3- capacidade jurídica. A institucionalização de parcerias traduz-se na instituição de uma plataforma que possa assegurar a realização de interesses da mais variada ordem: obtenção de saberes e de experiências e terceiros, execução de projetos comuns, economias de escala, etc. Quanto ao desenvolvimento da iniciativa económica municipal, traduz-se na criação de empresas com o objetivo de participar no mercado, ou seja, na execução de atividades num quadro de iniciativa económica e, em princípio, em vista à obtenção de um proveito - lucro. Cf. GONÇALVES, Pedro, *Regime Jurídico das Empresas Municipais*, Coimbra, Almedina, 2007, p. 59 e ss

de emprego para amigos”. Como se não bastasse, muitas autarquias esconderam as suas dívidas nas empresas municipais, recorrendo ao endividamento por via destas empresas. Por estas e por outras críticas, é que surgiu o RJAEL, inserido na reforma da administração pública, tendo sempre presente a melhoria do seu funcionamento.

Todavia, importa realçar que a criação de empresas municipais não afasta a responsabilidade dos municípios da realização desses mesmos serviços públicos, apenas os afasta das operações de gestão que a realização dos mesmos acarreta.

Apesar de pelo menos desde a Lei das Autarquias Locais de 1977<sup>216</sup> estar prevista a possibilidade de criação de empresas municipais em Portugal, apenas com a publicação da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, que aprovou a Lei Quadro das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais (LQEMIR), foi expressamente autorizada a constituição destas. Contudo, apesar do entendimento dominante na altura de que não seria juridicamente possível constituir empresas municipais por falta de uma regulamentação específica, a verdade é que a falta de um quadro regulador até à Lei 58/98, de 18 de agosto, não impediu a criação de algumas (poucas) empresas municipais<sup>217</sup>. Note-se que o Supremo Tribunal Administrativo chegou a pronunciar-se acerca da legalidade da criação destas empresas, embora essa decisão não tenha resolvido os problemas práticos que resultavam da falta de regulamentação<sup>218</sup>.

A Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, colocou vários problemas de interpretação e integração, pelo que apesar de não ter sido uma lei bem conseguida, levou a um aumento exponencial do número de empresas municipais criadas. Contudo, algumas destas empresas foram criadas de forma inconsciente, arbitrária, sem qualquer fundamento e sem apresentarem qualquer viabilidade económica e financeira<sup>219</sup>. Do Livro Branco do SEL constava que em 2009, o SEL integrava 392 empresas, sendo 354 de natureza

---

<sup>216</sup> A al. o do n.º1 do art.º 48.º da Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, estabelecia que uma das competências da assembleia municipal era “autorizar o município a integrar-se em federações de municípios, a associar-se com entidades públicas, a participar em empresas regionais, ou a formar empresas municipais”. Mais tarde, a al. g) do n.º2 do art.º 39.º da Lei n.º 100/84, de 29/03, reiterava que “*compete à assembleia municipal, sob proposta ou pedido de autorização da câmara, municipalizar serviços e autorizar o município a criar empresas públicas municipais e a participar em empresas públicas intermunicipais*”.

<sup>217</sup> Como é o caso da Emarlis – Empresa Municipal de Águas Residuais de Lisboa (entretanto extinta) ou da Gebalis – Gestão dos Bairros Municipais de Lisboa.

<sup>218</sup> Cf. Acórdão do STA de 12-06-90, relativo à empresa municipal da Zona Industrial de Vila Viçosa.

<sup>219</sup> Cf. neste sentido, Relatório de auditoria do Tribunal de Contas ao Setor Empresarial do Estado – Situação financeira e práticas de bom governo, relatório n.º 1/04 – 2.ª seção, disponível em [http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2004/re1001-2004-2s.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2004/re1001-2004-2s.pdf)

estritamente municipal, pelo que num universo de 303 municípios, cerca de 54% tinham empresas.

**Quadro 1: O universo SEL em 2009**

<b>Tipo de Entidade</b>	<b>Número de empresas</b>
Total de empresas que integram o SEL	392
Empresas em forma de sociedade comercial	242
Municipais	211
Intermunicipais/Metropolitanas	31
Entidades Empresarias Locais	123
Municipais	116
Intermunicipais/Metropolitanas	7
Empresas sob influência dominante indireta	27

Fonte: Relatório Final da Consultoria Técnica para Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local

Quanto à data de criação/início de atividade, constatou-se que a grande maioria destas empresas foram criadas ou tiveram início de atividade entre 2000 e 2006.

**Quadro 2**

<b>Distribuição das empresas do SEL, por data de criação/início de atividade</b>	<b>Total</b>
Anteriores a 1989	13
Entre 1989 e 1993	10
Entre 1994 e 1999	66
Entre 2000 e 2006	218
Depois de 2007	68
Ignorada	17
Total	392

Fonte: Relatório Final da Consultoria Técnica para Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local

Quanto às motivações para a criação de empresas do SEL, apurou-se que “a

melhoria na qualidade dos serviços prestados e a eficiência da gestão” constituíram as principais motivações associadas ao desenvolvimento das atividades das instituições do SEL. Ao contrário, apenas 17% dos inquiridos consideraram a facilidade na obtenção de financiamento como uma das motivações associadas à constituição ou aquisição de participação por parte do município.

**Quadro 3**

<b>Motivações associadas à criação de empresas do SEL ou aquisição de participação social em empresas do SEL</b> (% do total)	<b>Empresas do SEL</b>
Melhoria na qualidade dos serviços prestados ou dos bens produzidos	62%
Melhoria na eficiência de gestão	59%
Flexibilidade na contratação e aquisição de recursos	25%
Facilidade na obtenção de financiamento	17%

Fonte: Relatório Final da Consultoria Técnica para Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local

Já no tocante à distribuição sectorial, e de acordo com dados do Livro Branco, verificou-se que as atividades que representam mais de 5% do total das empresas são, por ordem decrescente de importância, as seguintes: Artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas (19%); Captação, tratamento e distribuição de água, saneamento, gestão de resíduos e despoluição (12%); Consultoria, científicas, técnicas e similares (10%); Construção (9%); Atividades administrativas e de serviços de apoio (8%); Administração pública e defesa (7%), Imobiliárias (6%) e Educação (6%), Transportes e armazenagem (5%) e outras.

A evolução do regime jurídico, bem como a sujeição à fiscalização prévia do Tribunal de Contas dos atos e contratos celebrados pelas empresas sujeitas ao regime dos contratos públicos, sujeição ao visto do Tribunal de Contas, tiveram um grande impacto

no ritmo de criação de empresas do SEL, pelo que se assistiu a um declínio na criação de empresas depois da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro<sup>220</sup>.

Em suma, quanto à criação de empresas municipais podemos dizer que, após a Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, assistiu-se a um crescimento exponencial na criação de empresas municipais ligadas à economia local e à estruturação do território, seguido de um declínio após a Lei n.º 53-F/2006, de 29/12, sendo o estado atual posterior a dezembro de 2009 caracterizado por uma racionalização do setor que tem conduzido à extinção e à fusão de empresas. Em 2011, em execução de um compromisso assumido no Memorando de Entendimento com a *Troika*, surgiu a Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro, com o objetivo de estabelecer regras imperativas de transparência e informação no funcionamento do setor empresarial local e a suspensão de criação de novas empresas municipais, bem como a aquisição de participações sociais por estas<sup>221</sup>.

Da análise efetuada ao SEL resultou a identificação de um conjunto de situações que foram tidas em conta para a reavaliação do quadro legal existente de enquadramento do setor, desde logo:

- Uma multiplicidade de tipos e formas de empresas que integram o SEL, situação que, por um lado criava uma complexidade excessiva e desnecessária do enquadramento jurídico do sector e, por outro, diluía e tornava imprecisas as fronteiras difusas do próprio SEL;

- Um quadro potencial de atividades demasiado amplo, sendo possível a criação, quase sem restrições, de instituições em todos os sectores de atividade;

- Inexistência ou limitadas implicações da alteração da legislação de

---

<sup>220</sup> Com o RJSEL, as entidades participantes passaram a assumir a responsabilidade de manter o equilíbrio das contas das empresas. Em caso de desequilíbrio, o endividamento líquido e os empréstimos das empresas passavam a contar para o cálculo do endividamento líquido das entidades autárquicas participantes. Cf. art.º 31.º e 32.º do RJSEL

<sup>221</sup> O art.º 4.º da Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro, dispunha que “1 - Sem prejuízo do disposto no n.º 4, fica suspensa a possibilidade dos municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto criarem empresas ou adquirirem participações em sociedades comerciais; 2 - Fica igualmente suspensa a possibilidade das entidades que integram o sector empresarial local constituírem ou adquirirem quaisquer participações em sociedades Comerciais; 3 - Os atos praticados e os contratos celebrados em violação do disposto nos números anteriores são nulos; 4 - Podem, excecionalmente, os órgãos competentes dos municípios, as associações de municípios ou as áreas metropolitanas determinar: a) A fusão de duas ou mais entidades do sector empresarial local, nos termos previstos no Código das Sociedades Comerciais; ou b) A aquisição de participação em sociedades de capital maioritariamente público existentes à data de entrada em vigor da presente lei”. Com fundamento na nulidade prevista no n.º 3 do art.º 4.º desta lei, o Tribunal de Contas recusou o visto a um contrato que envolvia a constituição de uma empresa municipal para a conceção, construção e exploração do Complexo Termal da Vizela. Cf. Acórdão n.º 1/2012 de 24 de janeiro, 1.ª seção/SS, proc. n.º 1759/11, disponível em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2012/1sss/ac001-2012-1sss.pdf>

enquadramento do sector (2006), na parte em que impunha a adequação das empresas pré-existentes ao quadro legal alterado, permitindo a coexistência de instituições criadas à luz de diferentes enquadramentos jurídicos;

- Quadro difuso e algo impreciso quanto ao âmbito da sujeição das empresas do SEL às regras das sociedades comerciais;

- Ausência de um sistema de registo centralizado das instituições pertencentes ao SEL, tornando difícil obter um quadro claro do sector;

- Inexistência de obrigações claras de reporte relativamente quer à criação, extinção ou outras alterações das empresas do SEL, quer à situação económica e financeira das mesmas, gerando também uma situação confusa e ambígua.

No âmbito das suas competências, a Comissão de Acompanhamento<sup>222</sup> elaborou *propostas e recomendações* dirigidas às instituições que lidam com o SEL.

A “imagem pública” associada às empresas municipais resultava de uma falta de informação clara sobre os seus objetivos, das dificuldades de acesso à informação sobre o seu funcionamento, da falta de clareza jurídica e da adoção de práticas de gestão nem sempre eficientes.

Em jeito de conclusão, podemos afirmar que a principal mensagem do Livro Branco do SEL era a de que o enquadramento jurídico do SEL necessitava de uma revisão urgente, de forma a: privilegiar a simplicidade dos modelos ou tipos jurídicos que podem revestir as empresas do SEL, promover a informação clara sobre o motivo da sua criação e as condições de funcionamento das empresas, definir as condições de sustentabilidade das atividades desenvolvidas pelas empresas e definir as bases do quadro de relacionamento entre as empresas e as autarquias locais.

### **1.3.1. Noção e âmbito**

De acordo com o art.º 19.º da RJAEL são empresas locais “*as sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas*”

---

<sup>222</sup> Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2010

*participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante em razão da verificação de um dos requisitos:*

- a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto;*
- b) Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização;*
- c) Qualquer outra forma de controlo”.*

As empresas locais são pessoas coletivas de direito privado, com natureza municipal, intermunicipal ou metropolitana, consoante a influência dominante seja exercida por um município, por vários ou por uma associação de municípios<sup>223</sup>. Em suma, do art.º 19.º do referido diploma resulta que as empresas municipais são aquelas que são constituídas por um município. O RJAEL simplificou, desta forma, os modelos organizatórios das empresas locais, abolindo o dualismo organizatório público ou privado anteriormente previsto<sup>224</sup>. Note-se que, apesar de o RJAEL disciplinar e utilizar formas jurídico organizatórias de direito privado, é uma lei de Direito público.

Antes de mais, e voltando ao conceito de empresa municipal, importa compreender o significado da expressão “*sociedade constituída nos termos da lei comercial*”. De acordo com o Código das Sociedades Comerciais, as sociedades comerciais são aquelas que têm por objeto a prática de atos de comércio e adotem o tipo de sociedade em nome coletivo, de sociedade por quotas, de sociedade anónima, de sociedade em comandita simples ou de sociedade de comandita por ações<sup>225</sup>. Por sua vez, o art.º 273.º do CSC permite que em derrogação do número mínimo de cinco acionistas, as sociedades em que o Estado, diretamente ou por intermédio das empresas públicas ou outras entidades equiparadas, fique a deter a maioria do capital, se possam constituir apenas com dois sócios. Esta regra vigora para as autarquias locais, dada a equiparação que o art.º 545.º do CSC estabelece. Em suma, da expressão “*constituídas nos termos da*

---

<sup>223</sup> Cf. n.º4 do art.º 19.º do RJAEL

<sup>224</sup> O revogado RJSEL fazia uma distinção entre empresas em forma de direito privado (constituídas nos termos da lei comercial) e empresas com a natureza de pessoas coletivas de direito público, constituídas ao abrigo da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto. A partir de 2012, as empresas locais são expressamente configuradas como pessoas coletivas de direito privado e de responsabilidade limitada. Cf. nr.ºs 4 e 6 do art.º 19.º do RJAEL e art.º 3.º e 34.º do RJSEL

<sup>225</sup> Cf. art.º 1.º do Código das Sociedades Comerciais (CSC). Para mais desenvolvimento sobre o conceito de sociedade comercial, vide ABREU, J. M. Coutinho, *Curso de Direito Comercial*, II, 4.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2013.



*lei comercial*”, deriva que a empresa municipal goza de personalidade jurídica de direito privado<sup>226</sup>.

Assim, o conceito legal de empresa municipal reclama uma análise mais profunda, que se apresenta a partir de dois vetores: por um lado, a empresa e, por outro, a influência municipal dominante. De acordo com o art.º 19 do RJAEL, a empresa municipal é uma empresa na qual os municípios exercem de forma direta, ou indireta, uma influência dominante. Assim, as empresas municipais podem ser aquelas criadas pelos municípios, mas também criadas por terceiros, nas quais os municípios venham a adquirir participações que conferem influência dominante. Na grande maioria dos casos, a influência dominante municipal deriva da detenção da maioria do capital social das empresas. Quanto à influência municipal indireta, deverá considerar-se quando o município pode exercer uma influência dominante de forma indireta sobre uma empresa dominada por uma empresa municipal, ou seja, sob a influência dominante direta de uma empresa municipal. Por outras palavras, uma empresa também adquire o estatuto de empresa municipal e, por consequência fica sujeita ao RJAEL, quando também ela é dominada por uma empresa municipal.

O facto de determinada empresa se qualificar como empresa municipal acarreta várias consequências, desde logo a sujeição ao RJAEL. Porém, para além da sujeição ao RJAEL, o carácter municipal habilita o município a confiar-lhe a prossecução das tarefas públicas municipais e, em certos casos, até a delegar nela o exercício de poderes de autoridade, que de outro modo não poderia ter lugar.

De acordo com o n.º 6 do art.º 19.º do RJAEL, apenas podem ser constituídas empresas municipais de *responsabilidade limitada*, o que significa que a atuação destas empresas, bem como dos seus acionistas públicos - os municípios, deve pautar-se por critérios de interesse público e por uma ética de responsabilidade e de prestação de contas.

Por fim, quanto ao regime jurídico aplicável, as empresas municipais regem-se em primeira linha pelo RJAEL, pela lei comercial, pelos estatutos e, só subsidiariamente pelo regime do setor empresarial do Estado<sup>227</sup>.

---

<sup>226</sup> Cf. art.º 5.º do CSC

<sup>227</sup> Cf. art.º 21.º do RJAEL

### 1.3.2. Criação de empresas

A criação de empresas municipais não pode ser desregrada e arbitrária, pelo que, como já referimos, o RJAEL impõe limites e procedimentos que devem ser cumpridos aquando da constituição destas empresas. Desde logo, a decisão de constituição de empresas municipais é da competência da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal<sup>228</sup>. A participação de um município numa empresa em “situação de facto de influência dominante”, não atribui a essa empresa o estatuto de empresa municipal<sup>229</sup>. Em suma, sem deliberação da assembleia municipal, a empresa não pode existir, juridicamente, como empresa municipal.

À semelhança do que já anteriormente estava previsto no RJSEL, a criação de empresas municipais deve ser sempre precedida dos necessários estudos justificativos, para comprovar a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das empresas, bem como para justificar a necessidade de criação de empresas municipais<sup>230</sup>.

A constituição ou a participação em empresas locais pelas entidades públicas participantes é obrigatoriamente comunicada à Inspeção Geral das Finanças e à DGAL, bem como à entidade reguladora do respetivo setor, caso exista<sup>231</sup>. Na linha do que já vinha sendo estabelecido, compete à DGAL manter uma lista atualizada no portal autárquico de todas as empresas municipais<sup>232</sup>.

A criação de empresas municipais deve seguir vários procedimentos, a saber:

- Verificação da justificação das necessidades que se pretende satisfazer e da adequação das figuras de empresa ou de serviço administrativo para a sua satisfação;
- Existência de procura atual ou futura a satisfazer;

---

<sup>228</sup> Neste sentido, o n.º1 do art.º 22.º do RJAEL dispõe que “a constituição das empresas locais ou a aquisição de participações que confirmam uma influência dominante, nos termos da presente lei, é da competência dos órgãos deliberativos das entidades públicas participantes, sob proposta dos respetivos órgãos executivos”. Também a LAL dispõe na al. n) do n.º1 do art.º 25.º que compete à assembleia municipal deliberar sobre todas as matérias previstas na RJAEL.

<sup>229</sup> Cf. Neste sentido, GONÇALVES, Pedro, *Regime Jurídico das Empresas Municipais, (...), ob. cit.*, p. 26

<sup>230</sup> Cf. art.º 9.º do RJSEL e art.32.º do RJAEL

<sup>231</sup> Cf. n.º2 do art.º 8.º e n.º2 do art.º 22.º do RJAEL

<sup>232</sup> Cf. n.º7 do art.º 8.º do RJSEL e n.º4 do art. 22.º da LAEL. É possível consultar esta lista através do link <http://www.portalautarquico.pt/>.

- Avaliação do impacto da atividade empresarial sobre as contas municipais;
- Condições de sustentabilidade económica e financeira da figura empresarial;
- Avaliação do benefício social resultante para o conjunto de cidadãos.

Como veremos a seguir, a criação de empresas municipais está sujeita a um princípio de enumeração taxativa quanto ao objeto social, pois só podem ser criadas empresas municipais de gestão de serviços de interesse geral e empresas municipais de promoção do desenvolvimento local e regional. Contudo, este princípio da taxatividade não é a única limitação/condicionante à criação de empresas municipais, já que a constituição ou participação em empresas municipais pelas entidades públicas participantes está sujeita à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, independentemente do valor associado ao ato<sup>233</sup>.

Em suma, o que se pretende é que a criação ou participação numa empresa municipal seja o meio mais adequado para a prossecução do interesse público, em relação a outras opções organizativas, e principalmente que sejam viáveis e sustentáveis económico financeiramente. De realçar que o RJAEL não exige, após a criação da empresa, qualquer ato a delegar competências do município para a empresa, mesmo que esteja em causa a criação de uma empresa para a gestão de um serviço público municipal. A criação de uma empresa com um determinado objeto, por si só, constitui título bastante de “delegação” de poder de desenvolver a atividade a que o objeto da empresa se refere.

### **1.3.3. Objeto social**

Quanto ao objeto social, isto é, quanto às atividades que as empresas municipais podem desenvolver, o RJAEL estabelece que estas empresas têm como objeto exclusivo a exploração de atividades de interesse geral ou a prossecução do desenvolvimento local e regional, sendo proibida a constituição de empresas locais para a prossecução de atividades e natureza exclusivamente administrativa ou com intuito exclusivamente

---

<sup>233</sup> Cf. art.º 23.º do RJAEL

mercantil<sup>234</sup>. De notar que o n.º 6 do mesmo artigo menciona que “*é nula a deliberação de constituição ou de participação em empresas locais em violação do disposto anteriormente*”. Na nossa opinião, a expressão “exclusivamente administrativa” ou “intuito predominantemente mercantil”, são muito genéricas e vagas, pelo que o legislador deveria ter desenvolvido mais estas expressões para que não restassem dúvidas quanto ao seu alcance. As empresas municipais de gestão de serviços de interesse geral são aquelas que têm por objeto exclusivo uma das seguintes atividades:

- 1- *Promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços na área da educação, ação social, cultura, saúde e desporto;*
- 2- *Promoção, gestão e fiscalização do estacionamento público urbano;*
- 3- *Abastecimento público de água;*
- 4- *Saneamento de águas residuais urbanas;*
- 5- *Gestão de resíduos urbanos e limpeza pública;*
- 6- *Transporte de passageiros;*
- 7- *Distribuição de energia elétrica em baixa tensão*<sup>235</sup>.

De acordo com CARLOS LOBO, o conceito de serviços de interesse geral, no que se refere ao objeto social de empresas municipais abrange os “grandes setores em rede, a saúde, a educação, a gestão urbanística e de requalificação urbana, a gestão de resíduos, bem como todas as restantes utilidades de base económica suscetíveis de serem prestadas numa lógica de mercado e que as autarquias locais decidam promover, numa ótica de proximidade justificada pelo princípio da descentralização”<sup>236</sup>. Note-se que, para estas empresas receberem os respetivos subsídios à exploração têm de previamente celebrar contratos-programa com os municípios, que deverão conter, entre outras informações, as missões, as obrigações assumidas, os objetivos a atingir e o método de controlo a utilizar para verificação da realização desses objetivos<sup>237</sup>.

---

<sup>234</sup> Cf. art.º 20.º do RJAEL. Ao contrário do que acontecia no RJSEL, deixaram de estar previstas as empresas municipais para a gestão de concessões. Cf. art.º 24.º e 25.º do RJSEL

<sup>235</sup> Cf. art.º 45.º do RJAEL

<sup>236</sup> Cf. LOBO, Carlos Batista, “Novo Regime Jurídico do Setor Empresarial Local (Algumas reflexões preliminares)”, in *30 anos de poder local na CRP/Ciclo de conferências*, Braga, 2008

<sup>237</sup> Cf. art.º 47.º do RJAEL

Por outro lado, as empresas municipais de promoção do desenvolvimento local e regional são aquelas que, tenham exclusivamente por objeto uma ou mais das seguintes atividades:

- a) *Promoção, manutenção e conservação de infraestruturas urbanísticas e gestão urbana;*
- b) *Renovação e reabilitação urbana e gestão do património;*
- c) *Promoção e gestão de imóveis de habitação social;*
- d) *Promoção de energia elétrica;*
- e) *Promoção do desenvolvimento urbano e rural no âmbito intermunicipal*<sup>238</sup>.

De acordo com o art.º 50.º do RJAEL, estas empresas podem receber subsídios para a sua exploração, desde que celebrem contratos-programa, que deverá definir pormenorizadamente o montante dos subsídios à exploração que as empresas têm direito a receber como contrapartida das obrigações assumidas<sup>239</sup>.

Estas limitações ao objeto social das empresas municipais decorrem da necessidade de acautelar que a criação destas empresas não tenha objetivos paralelos, como a “privatização” de serviços públicos sem qualquer conteúdo empresarial.

#### **1.3.4. Acompanhamento, fiscalização das empresas e controlo financeiro**

Nas empresas municipais, a informação, a transparência e a prestação de contas têm um valor público, pois enquanto extensão de poder local, estão sujeitas a deveres de informação ao município e ao Estado. Desta forma, as empresas municipais estão sujeitas a controlo financeiro destinado a averiguar da legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão<sup>240</sup>. Contudo, independentemente desse controlo, as empresas municipais devem facultar, de forma completa e atempada, os seguintes elementos à câmara municipal, tendo em vista o seu acompanhamento e controlo:

---

<sup>238</sup> Cf. art.º 48.º do RJAEL

<sup>239</sup> Cf. nr.ºs 2 a 7 do art.º 42.º e art.º 50.º do RJAEL

<sup>240</sup> Este controlo é da competência da Inspeção Geral das Finanças e do Tribunal de Contas. Cf. art.º 39.º do RJAEL

- a) Projetos dos planos de atividades anuais e plurianuais;
- b) Projetos de orçamentos anuais, incluindo estimativa das operações financeiras com o Estado e as autarquias locais;
- c) Planos de investimento anuais e plurianuais e respectivas fontes de financiamento;
- d) Documentos de prestação anual de contas;
- e) Relatórios trimestrais de execução orçamental;
- f) Quaisquer outras informações e documentos solicitados para o acompanhamento da situação da empresa local e da sua atividade, com vista, a assegurarem a boa gestão dos fundos públicos e a evolução institucional e económico-financeira<sup>241</sup>.

Por outro lado, os municípios prestam à DGAL a informação institucional e económico-financeira relativa às respetivas empresas municipais, sob pena de serem retidos 10% do duodécimo das transferências correntes do Fundo Geral Municipal (FGM)<sup>242</sup>. As empresas municipais devem, portanto, apresentar resultados anuais equilibrados.

As transferências de verbas das autarquias para as empresas municipais são fundamentais e têm de estar adequadamente tituladas, sendo o resultado da atividade, a título de pagamentos de serviços ou de contratos programa. As empresas municipais não podem ser subsidiada sem controlo pelas autarquias, pelo que estas últimas não têm a liberdade de atribuir às primeiras as verbas que entender. Desta forma, as autarquias podem efetuar transferências de fluxos financeiros, sendo que, apenas por via da sua participação no capital social da empresa, suas alterações, ou por via de pagamento de subsídios ao abrigo de contratos programa celebrados nas situações tipificadas na lei, poderá encontrar a sua base legal necessária para justificar a saída de capitais do erário municipal.

Quanto à fiscalização, as empresas municipais estão sujeitas a controlo jurisdicional do Tribunal de Contas, sem prejuízo das competências da DGAL e da Inspeção Geral das Finanças. O RJAEL prevê ainda a obrigação das empresas municipais disporem de um fiscal único, que poderá ser um ROC ou um SROC<sup>243</sup>.

---

<sup>241</sup> Cf. art.º 42.º do RJAEL

<sup>242</sup> Cf. art.º 44.º do RJAEL

<sup>243</sup> Cf. art.º 25.º do RJAEL

Por fim, o RJAEEL contém ainda um capítulo que estabelece os diversos procedimentos a efetuar nos casos em que as empresas municipais não reúnem os requisitos necessários para a sua manutenção. Assim, quando as condições não forem satisfeitas, a Lei obriga a adotar medidas drásticas, como a alienação, a dissolução, transformação ou internalização<sup>244</sup>.

#### **1.4. Os Preços**

Chegados aqui, e após fazermos alusão aos modelos de gestão que as autarquias se podem socorrer para prestar serviços públicos (ou fornecer bens), cabe-nos saber efetivamente qual a natureza e o regime jurídico destas receitas que as autarquias podem auferir como contrapartida da prestação desses mesmos serviços ou do fornecimento desses bens – os preços.

De um ponto de vista financeiro, as receitas que podem advir da prestação destes serviços, quer sejam prestados diretamente ou indiretamente pela autarquia, são os lucros derivados dos preços cobrados. Assim, tratando-se de uma empresa de transporte municipal, a receita é composta pelos preços dos bilhetes de autocarro. Já no caso de uma empresa de abastecimento de água, o preço é composto pela contrapartida cobrada pela prestação desse serviço de abastecimento.

##### **1.4.1. A distinção entre taxas e preços**

A distinção entre taxas e preços continua a ser uma das mais difíceis distinções da disciplina de Finanças Públicas, visto que não existe consenso jurisprudencial, nem doutrinal. É que, ao contrário dos impostos, das taxas e das contribuições especiais, não existe qualquer suporte legal específico que auxilie na definição de preço público. Por outro lado, a jurisprudência e a doutrina nacional pouco se têm debruçado sobre a noção de preços, o que tem levado a que muitas vezes se empregue, erradamente, as denominações “preço”, “taxa” e “tarifa” como sinónimos. Contudo, o preço cobrado pela prestação de serviços ou fornecimento de bens, não se confunde com a noção de taxa

---

<sup>244</sup> Cf. capítulo VI do RJAEEL

(receita tributária) prevista no RGTAL<sup>245</sup> e na LGT<sup>246</sup>, ainda que as taxas sejam exigidas em virtude da prestação de serviços, dando corpo a uma relação de troca com os municípios.

Assim, não podemos concordar com autores como CASALTA NABAIS, MALHEIRO DE MAGALHÃES, entre outros, que entendem que todas estas receitas integram a figura de taxa em sentido *lato sensu*, desde logo porque entendemos que os serviços públicos prestados ao abrigo do n.º 2 do art.º 4.º da LGT e do art.º 20.º da LFL, não se confundem com os serviços prestados pela autarquia ao abrigo do atual art.º 21.º da LFL<sup>247</sup>. De entre os “serviços” prestados pela autarquia ao abrigo do art.º 20.º da LFL, podem ser mencionados, a título de exemplo, a emissão de documentos, passagem de certidões, a realização de inspeções e vistorias, a realização de obras de melhoramento urbanístico ou a segurança através de polícia municipal<sup>248</sup>.

No tocante aos preços, o art.º 21.º da LFL dispõe que “*os preços e demais instrumentos de remuneração a fixar pelos municípios, relativos aos serviços prestados*”

---

<sup>245</sup> O art.º 3.º da Lei 53-E/2006, de 29 de dezembro (RGTAL), dispõe que “*as taxas das autarquias locais são tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei*”. Por outro lado, o n.º 1 do art.º 4.º do mesmo diploma refere que “*o valor das taxas das autarquias locais é fixado de acordo com o princípio da proporcionalidade e não deve ultrapassar o custo da atividade pública local ou o benefício auferido pelo particular*”.

<sup>246</sup> O n.º 2 do art.º 4.º da LGT dispõe que “*as taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares*”. Assim, podemos concluir que a noção do art.º 3.º do RGTAL é uma extensão do n.º 2 do art.º 4.º da LGT.

<sup>247</sup> Neste sentido, CASALTA NABAIS entende que quer nas “tarifas e preços”, quer nas “taxas”, ocorre o mesmo pressuposto de facto por aplicação do n.º 2 do art.º 4.º da LGT, ou seja, “a prestação concreta de um serviço público”, pelo que em ambos os casos, o autor entende que se tratam de taxas em sentido amplo. Cf. NABAIS, Casalta, “O Regime das Finanças Locais em Portugal”, in Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXXX, 2004, p. 37 e ss; e MAGALHÃES, António Malheiro, *O Regime Jurídico dos Preços Municipais*, Almedina, Coimbra, 2012

<sup>248</sup> A este respeito, o art.º 6.º do RGTAL dispõe que “*1 - As taxas municipais incidem sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela atividade dos municípios, designadamente: a) Pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas primárias e secundárias; b) Pela concessão de licenças, prática de atos administrativos e satisfação administrativa de outras pretensões de carácter particular; c) Pela utilização e aproveitamento de bens do domínio público e privado municipal; d) Pela gestão de tráfego e de áreas de estacionamento; e) Pela gestão de equipamentos públicos de utilização coletiva; f) Pela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da proteção civil; g) Pelas atividades de promoção de finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental; h) Pelas atividades de promoção do desenvolvimento e competitividade local e regional. 2 - As taxas municipais podem também incidir sobre a realização de atividades dos particulares geradoras de impacto ambiental negativo. 3 - As taxas das freguesias incidem sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela atividade das freguesias, designadamente: a) Pela concessão de licenças, prática de atos administrativos e satisfação administrativa de outras pretensões de carácter particular; b) Pela utilização e aproveitamento do domínio público e privado das freguesias; c) Pela gestão de equipamento rural e urbano; d) Pelas atividades de promoção do desenvolvimento local*”.



*e aos bens fornecidos em gestão direta pelas unidades orgânicas municipais, pelos serviços municipalizados e por empresas locais, não devem ser inferiores aos custos direta e indiretamente suportados com a prestação desses serviços e com o fornecimento desses bens”.*

Para alguns autores, o critério distintivo entre taxas e preços é que as taxas são verdadeiros preços fixados unilateralmente pela administração para a utilização individual de um serviço público. Para outros, a diferença essencial entre as duas figuras é que a taxa é uma prestação de carácter obrigatório, fixada unilateralmente pela administração de acordo com critérios políticos, ao passo que o preço resulta de um acordo de vontades e é livremente estabelecido pelas partes segundo as regras de mercado (carácter voluntário).

Ao contrário do que acontece nas taxas, os preços não são independentes de um critério objetivo de mercado, na medida em que o mercado é sempre a base de formulação dos preços. Por sua vez, a fixação das taxas é independente de um critério de mercado, fundando-se em razões distintas, como a justa distribuição dos encargos públicos, ou em considerações de ordem política, como sejam facilitar ou dificultar o acesso a certos bens ou serviços. Para DOMINGOS DE SOUSA, de acordo com estas diferenças é que se explicam as razões porque há isenções de taxas, e não isenções de preços por força do princípio da exclusão, que é próprio do mercado e de acordo com o qual só tem acesso ao bem oferecido quem está disposto a pagar um preço<sup>249</sup>.

Existem ainda autores que entendem que taxas são figuras próximas de preços privados, visto que se inserem num determinado ramo de atividade de um ente público, representando “retribuições” que se devem a esse ente. Para estes autores, não existe uma distinção material entre taxas e preços privados, devendo a distinção ser resolvida com base em critérios formais. Desta forma, as taxas seriam um produto da lei que as cria e estabelece os elementos fundamentais da relação jurídica, ao passo que as prestações de Direito privado derivam e são medidas, unicamente, pela vontade das partes. Assim, as taxas estão sujeitas ao princípio da legalidade e da tipicidade, o que não sucede com os preços privados. Em suma, quando a prestação tem como pressuposto uma relação contratual, tratar-se-á de um preço privado. Quando surge em virtude da lei, não tendo a vontade do particular outra eficácia que não seja pôr em prática os pressupostos de facto,

---

<sup>249</sup> Cf. SOUSA, Domingos Pereira, *Finanças Públicas*, (...), *ob.cit.*, p. 149 e ss

tratar-se-á de uma taxa<sup>250</sup>.

Para outros, o critério distintivo assenta no custo de produção. Assim, quando as taxas excedem o custo de produção, estamos perante preços. Neste sentido, TEIXEIRA RIBEIRO diz que “temos taxas sempre que os preços são inferiores ou iguais ao custo; quando superiores, podemos ter taxas ou receitas patrimoniais, embora tenhamos quase sempre estas últimas. Sabe-se então se estamos perante receitas patrimoniais ou taxas consoante se trate de preços legalmente estabelecidos ou de preços autoritariamente fixados”. Para este autor, as receitas patrimoniais ou são puros preços privados, ou são preços inferiores aos que os particulares praticariam, resultando em qualquer caso, de preços lucrativos, isto é, preços superiores ao custo de produção<sup>251</sup>. Ao contrário, para ALMEIDA GARRET o conceito de receita patrimonial “assenta fundamentalmente no carácter contratual dos preços públicos em causa e na sua ligação necessária ao património. Isso os distingue de outra categoria de preços públicos – as taxas – autoritariamente fixadas e sem referência essencial à detenção pública de um património”<sup>252</sup>.

Ainda há quem invoque outros critérios, como o critério da indispensabilidade da prestação, segundo o qual estamos perante uma taxa quando o aproveitamento da prestação se revela imprescindível para a sobrevivência condigna dos cidadãos, atentos os padrões sociais de cada momento e lugar, ao passo que estamos perante preços quando o cidadão possa prescindir da prestação sem sacrifício de relevo para a sua qualidade de vida<sup>253</sup>.

#### **1.4.2. Posição Adotada**

Para nós, dentro dos preços em sentido amplo, podemos distinguir as receitas patrimoniais (ou preços em sentido estrito) e as taxas (receitas tributárias), sendo que as primeiras são receitas de Direito privado, mesmo quando criadas por regulamento, que resultam de atuações voluntárias dos particulares, ao contrário das segundas que resultam de uma fixação autoritária da parte do ente público. No mesmo sentido, FREITAS DA

---

<sup>250</sup> Cf. CAMPOS, Diogo Leite; e CAMPOS, Mónica Leite, *Direito Tributário*, 2.ª Ed., DelRey, p. 65 e ss

<sup>251</sup> Cf. RIBEIRO, José Teixeira, *Lições de Finanças Públicas*, 5.ª Ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1997, p. 252 e ss

<sup>252</sup> Cf. GARRET, João Almeida, *Economia e Finanças Públicas*, Lições policopiadas, Porto, 1988/1989, p. 111

<sup>253</sup> Cf. VASQUES, Sérgio, *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina, 2011, p. 208 e ss

ROCHA define os preços no verdadeiro sentido da palavra como receitas de Direito privado quanto à conformação do conteúdo, mesmo quando criado por ato normativo regulamentar (tarifas), no sentido em que não dizem respeito a atuações obrigatórias dos particulares e resultam, em regra, de um encontro de vontades ou dos mecanismos de mercado<sup>254</sup>.

Assim, não podemos concordar com CASALTA NABAIS e com outros autores que entendem que quer os preços do art.º 21.º da LFL, quer as taxas previstas no art.º 20.º da LFL, são taxas em sentido amplo por em ambos os casos ocorrer o mesmo pressuposto de facto<sup>255</sup>. Como já defendemos, os serviços públicos prestados ao abrigo do n.º2 do art.º 4.º da LGT e do art.º 20.º da LFL, não se confundem com os serviços públicos prestados ao abrigo do atual art.º 21.º da LFL, desde logo porque no caso dos “preços” do art.º 21.º de LFL estamos perante receitas de Direito privado que resultam de atuações voluntárias dos particulares.

Em suma, entendemos que os preços no verdadeiro sentido da palavra (em sentido estrito), são receitas voluntárias, no sentido de não serem impostas coativamente, resultando de um acordo das partes, mesmo naqueles casos em que uma das partes não faça mais do que “aderir” sem possibilidade de negociação prévia, ou seja, quando o município acorda com a autarquia pagar determinado preço pela prestação de um serviço, pela utilização ou aproveitamento do património dominial ou obrigacional. Os preços são fixados de acordo com critérios de mercado, pelo que a autarquia não dita unilateralmente o preço.

### **1.4.3. A equivalência dos conceitos tarifas e preços municipais**

Neste domínio, devemos considerar, antes de mais, a alteração legislativa operada na Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, relativamente à Lei n.º 42/98, de 6 de agosto. A LFL/98 referia-se, nos seus art.º 19.º e 20.º, respetivamente, a “taxas” e “tarifas e preços

---

<sup>254</sup> Cf. ROCHA, Joaquim Freitas, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, (...), *ob. cit.*, p. 123

<sup>255</sup> Cf. uma vez mais, NABAIS, Casalta, *O Regime das Finanças Locais em Portugal*, (...), *ob. cit.* p. 37 e ss

municipais”. Por sua vez, a LFL/2007, bem como a atual Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, referem-se, apenas e só, a “taxas dos municípios” e “preços”<sup>256</sup>.

Quererá esta modificação legislativa significar que as tarifas e preços são conceitos equivalentes? Acreditamos que sim. Em nosso entender, e salvaguardadas melhores opiniões, esta modificação teve por objetivo reforçar a ideia de equiparação dos conceitos “tarifas” e “preços municipais”, bem como simplificar e pacificar todas as discussões doutrinárias em volta da dicotomia “taxas” e “preços”<sup>257</sup>. Contudo, cremos que este último objetivo não foi de todo alcançado, visto que continua instalada a confusão acerca da distinção entre a natureza jurídica das “taxas” e “preços”. No sentido dessa equiparação, o n.º 4 do art.º 21.º da atual LFL dispõe que “*relativamente às atividades mencionadas no número anterior, os municípios devem cobrar preços nos termos do regulamento tarifário em vigor*”. Ora, resultando desta norma a expressão “regulamento tarifário”, dúvidas para nós não existem que a intenção do legislador foi a da equivalência dos conceitos “tarifas” e “preços”. Assim, em bom rigor, a LFL/2007 apenas operou uma alteração “nominal”, continuando inalterada a natureza jurídica da receita municipal, já que os “pressupostos de facto” que estão na base da cobrança destes “preços” pela prestação concreta dos bens dos serviços públicos, atualmente enunciados no n.º 3.º do art.º 21.º da LFL, são exatamente os mesmos que já estavam elencados no art.º 20.º da LFL/98, a respeito das “tarifas e preços”<sup>258</sup>.

Em suma, as tarifas cobradas como contrapartida de serviços prestados pelas autarquias são verdadeiras receitas patrimoniais e não receitas tributárias, sendo evidente que a lei hoje em vigor não se reporta ao conceito de “tarifas” em sentido tributário. Assim, não podemos concordar com CASALTA NABAIS e ANTÓNIO MAGALHÃES, quando defendem que “as tarifas se apresentam como taxas em que entre elas e as correspondentes específicas se verifica, não só uma equivalência jurídica, como é característica das taxas, mas também uma equivalência económica”<sup>259</sup>. De acordo com

---

<sup>256</sup> Cf. arts.º 15.º e 16.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, e arts.º 20.º e 21.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro

<sup>257</sup> No sentido desta equiparação, Cf. TEIXEIRA, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina, 2008, p. 34

<sup>258</sup> De acordo com o n.º 3 do art.º 21.º da atual LFL, “os preços e demais instrumentos de remuneração a cobrar pelos municípios respeitam, nomeadamente, às atividades de exploração de sistemas municipais ou intermunicipais de: a) Abastecimento público de água; b) Saneamento de águas residuais; c) Gestão de resíduos sólidos; d) Transportes coletivos de pessoas e mercadorias; e) Distribuição de energia elétrica em baixa tensão”.

<sup>259</sup> Cf. NABAIS, Casalta, “O Regime das Finanças Locais em Portugal”, (...), *ob. cit.* p. 40 e ss; e MAGALHÃES, António Malheiro, *O Regime Jurídico dos Preços Municipais*, (...), *ob. cit.*; e MACHADO, Jónatas, e COSTA, Paulo Nogueira, *Curso de Direito Tributário*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009, p. 18

estes autores, as tarifas reconduzem-se a um tipo especial de taxas e não a um tipo autónomo e distinto das mesmas. Assim, designa as taxas propriamente ditas de “tarifas-taxas”, e as tarifas, como tipo especial de taxas, de “tarifas-preços”<sup>260</sup>.

Como já dissemos a respeito dos preços, o que distingue as taxas das tarifas é que estas últimas, por um lado, correspondem a bens e serviços que não são por essência da titularidade do Estado e, por outro lado, são suscetíveis de avaliação em termos de mercado, de modo que o seu montante não é independente do critério objetivo por que se rege a formação dos correspondentes preços. De acordo com a Lei das Finanças Locais, as tarifas não devem, em princípio, ser inferiores aos custos direta e indiretamente suportados com o fornecimento dos bens e com a prestação de serviços<sup>261</sup>.

Em suma, a tarifa é a remuneração paga pelo utente de um serviço público que recebe dele uma utilidade específica e individual. A tarifa é um verdadeiro preço, uma contrapartida específica e individual, de qualquer serviço que efetivamente se presta, ou, pelo menos, está em condição de prestar. A tarifa só pode ser cobrada mediante uma base contratual apropriada<sup>262</sup>.

---

<sup>260</sup> No que concerne às tarifas, CASALTA NABAIS fala em tarifas em quatro sentidos – sentido normativo, financeiro, tributário e fiscal (ou melhor, aduaneiro). Naquele primeiro sentido, este autor entende que são tarifas “*as normas regulamentares que fixam e disciplinam a aplicação das taxas ou preços enquanto contrapartidas ou contraprestações às prestações constituídas pelos serviços públicos, sejam estes explorados diretamente pelas administrações públicas, caso em que as respetivas tarifas ingressam imediatamente no património destas, sejam explorados através de concessão, hipótese em que as mesmas ingressam no património do respetivo concessionário. Em suma, neste sentido as tarifas reconduzem-se às normas regulamentares dos preços dos serviços públicos. Em sentido financeiro, as tarifas significam, ou podem significar duas coisas. Uma vez referem-se elas aos quadros donde constam, de um lado, as unidades de consumo e, de outro, os respetivos preços: se em tais quadros figura apenas uma unidade de consumo por cada quadro, temos tarifas unitárias; se neles figuram mais do que uma unidade de consumo, então temos tarifas múltiplas. Nesta versão, as tarifas constituem quadros de unidades de consumo de serviços públicos e dos correspondentes preços ou listas de preços. A maioria das vezes, porém, as tarifas em sentido financeiro referem-se, não aos mencionados quadros, listas ou tabelas, mas aos preços dos serviços públicos prestados pelas administrações públicas ou pelos concessionários, sejam os mesmos preços públicos ou privados. Em sentido tributário, as tarifas são constituídas pelos preços dos serviços públicos autoritariamente fixados. Em nossa opinião, este deveria ser o sentido reservado para as tarifas. Neste sentido, as tarifas constituem um especial tipo de taxas ou preços públicos. Finalmente, as tarifas significam o sistema dos impostos ou (direitos) aduaneiros ou alfandegários que contém a tabela de taxas ou impostos especiais*”. Cf. NABAIS, Casalta, “Tarifas e questões fiscais: competência dos tribunais tributários – Acórdão do STA (1.ª seção) de 17.06.1997”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º6, 1997, p. 45 a 52

<sup>261</sup> Cf. n.º1 do art.º 21.º da LFL

<sup>262</sup> Cf. decisão arbitral do CNIACC – árbitro: João Caupers, em que um município queria cobrar a “tarifa de disponibilidade de água”, a um munícipe que utilizava água própria e não água da rede pública doméstica. A decisão consistiu na determinação da cessação da cobrança da tarifa de disponibilidade de água ao interessado, logo que notificada dessa decisão. Decisão arbitral disponível em [http://www.arbitragemdeconsumo.org/images/Sentenca%2020\\_05\\_2011.pdf](http://www.arbitragemdeconsumo.org/images/Sentenca%2020_05_2011.pdf)

#### 1.4.4. Regime Jurídico dos Preços Municipais

Não podemos concordar com a posição de alguns autores<sup>263</sup>, para quem tanto as taxas previstas no art.º 20.º da LFL, como os preços previstos no art.º 21.º da mesma lei, gozam e partilham da mesma natureza e regime jurídico para efeitos de aplicação do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, em matéria de fixação, liquidação e cobrança de preços. Em nosso entender, e por razões de coerência dogmática, só podemos apontar em sentido negativo. Obviamente, que quem entende as “tarifas-taxas” e “preços” como espécies de taxas, não vislumbra qualquer impedimento a que lhe sejam aplicadas, pelo menos, os princípios e regras gerais constantes de tal regime. Neste sentido, CASALTA NABAIS escreve que “*o RGTAL, na parte em que concretiza o regime geral das taxas, na qual se incluem seguramente princípios da proporcionalidade, da equivalência jurídica, da justificação económico-financeira do valor, etc.,*” deve ser aplicado “*também às restantes taxas e demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas*”<sup>264</sup>.

Contudo, entendemos que esse regime geral comuns das taxas não pode ser aplicado aos preços municipais e/ou às tarifas que os antecederam no plano da denominação normativa, pese embora a existência de algumas “dificuldades” inerentes a tal tarefa hermenêutica.

Ora, como já vimos, os preços e demais instrumentos de remuneração a cobrar pelos municípios respeitam a atividades de exploração municipal. Da enumeração exemplificativa do n.º3 do art.º 21.º da LFL, retira-se que os “preços” a fixar e a cobrar pelos municípios podem ainda derivar da prestação de bens e serviços públicos resultantes do desenvolvimento de outras “atividades de exploração” exercidas em “gestão direta pelas unidades orgânicas municipais ou pelos serviços municipalizados”.

É óbvio que os titulares dos órgãos municipais quando confrontados com a necessidade de estabelecer e designar as contraprestações a suportar pelos destinatários dos bens fornecidos ou serviços prestados, no âmbito da sua atividade pública, sempre perguntarão se as devem criar e fixar com a designação de taxas ou de preços. Esta opção

---

<sup>263</sup> Cf. MAGALHÃES, António Malheiro, *O Regime Jurídico dos Preços Municipais*, Coimbra, Almedina, 2012 Note-se que para autor a opção do legislador devia ter sido unificar juridicamente estas duas figuras, sob a noção doutrinária de taxa.

<sup>264</sup> Cf. NABAIS, Casalta, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais, (...), ob. cit.*, p. 27 e ss

reveste uma grande importância prática, visto que os pressupostos que determinam a respetiva designação também irão condicionar a aplicação de um de dois regimes: ou o RGTAL, ou o regime constante do art.º 21.º da LFL. A escolha de designação entre “taxas” e “preços” não pode ser atoa.

Assim, o administrador autárquico deve pautar-se por decidir cuidadosamente se está perante o desenvolvimento, gestão ou exploração direta de uma “atividade de serviço público local”, de onde resulta uma prestação de serviços e fornecimento de bens aos municípios, podendo-se excluir aqueles “preços públicos” consensualmente estabelecidos por via contratual que são auferidos pelos sujeitos públicos com a alienação do seu património e dos “frutos” que dele são gerados.

Por outro lado, considerando que está em causa uma prestação de serviços e fornecimento de bens, mesmo que formalizada através de regulamento tarifário, importa decidir se esta prestação cobrada ficará submetida ao RGTAL ou, se ao invés, é justificável que se imponha designá-lo como “preço”, aplicando-se, neste caso, o regime constante do art.º 21.º da LFL. Dúvidas não temos que a utilização e “utilidades” auferidas pelos municípios em resultado do desenvolvimento das atividades de exploração de sistemas municipais, expressamente enunciadas no n.º3 do art.º 21.º da LFL, devem gerar a fixação e cobrança de preços, razão pela qual, a prestação a pagar pelo abastecimento municipal de água ou pelo serviço público de saneamento de águas residuais, tratamento de resíduos sólidos ou transportes coletivos serão designados como “preços”, tal como anteriormente o eram por “tarifas”. Desde logo, estes preços ficam sujeitos ao princípio da equivalência económica “reforçada”, pelo que o seu montante não deve ser inferior ao custo suportado com a produção de bens e serviços a prestar aos utentes.

Resulta ainda do art.º 21.º da LFL que “*relativamente às atividades mencionadas no n.º 3, os municípios cobram os preços previstos em regulamento tarifário a aprovar*”. Por outras palavras, estamos em crer que a intenção do legislador, para além de determinar que “devem ser cobrados preços pelo fornecimento público de tais bens e serviços”, pretende ainda estabelecer que o seu “regime” deve estar inscrito num “regulamento tarifário a aprovar”.

Diga-se ainda que a observância deste regime específico de fixação dos “preços” de bens e serviços nos setores de água, saneamento e gestão de resíduos sólidos pelos órgãos municipais, encontra-se sob a fiscalização e alçada das Entidades Reguladoras

destes Setores<sup>265</sup>. Em boa razão, tratando-se de prestação de serviços e do fornecimento de tais bens cujos preços hão-de ser estabelecidos em termos idênticos aos que são próprios do regime de mercado, compreende-se que caibam às entidades reguladoras desses setores verificar o cumprimento das exigências legais que mais se prendem com esse aspeto ligado ao regular funcionamento do correspondente mercado<sup>266</sup>.

Note-se ainda que os “*preços e outros instrumentos de remuneração dos municípios*” não se reduzem apenas aos que estes auferem pelo exercício das atividades de gestão dos sistemas enunciados nas alíneas do n.º3 do art.º 21.º da LFL. O termo “*designadamente*” é comprovativo disso mesmo. Nesta medida, não deve ser descurada a hipótese de os municípios virem a cobrar mais preços pela prestação de bens e de serviços, preços aos quais, não devem ser aplicadas as normas que integram o RGTAL.

Assim, cabe perguntar quais serão essas prestações cobradas que os municípios devem considerar como “preços” e sujeitar a respetivo regime previsto no art.º 21.º da LFL? Qual a “linha que separa” os bens e serviços públicos cuja prestação leva à cobrança de taxas *stricto sensu* e aqueles outros que, não estando expressamente mencionados no n.º 3 do art.º 21.º da LFL, ainda podem levar à cobrança destes “preços”? Navegando nas mesmas águas que MALHEIRO DE MAGALHÃES, parece-nos que o critério ordenador deve ser tomado de acordo com a classificação legal de “serviços públicos essenciais”, decorrente do n.º2 do art.º 1.º da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, na sua atual redação<sup>267</sup>. Este diploma tem por objeto e âmbito atribuir aos “utentes” dos “serviços públicos essenciais” um leque de garantias que, grosso modo, os aproxima da qualidade dos consumidores. Daí que, atendendo à natureza “essencialmente pública” das prestações, este regime específico estabelece certos “desvios” relativamente a certas regras que, em geral, aproveitam aos prestadores de serviços. Assim, temos de ter em atenção que o n.º 2 do art.º 1.º, respeitante à classificação taxativa dos “serviços públicos essenciais”, pode exibir algum comedido préstimo para os municípios quando se defrontem com a necessidade de terem que se “decidir” pela qualificação da prestação pecuniária como “preço” ou como “taxa”, sendo certo que o respetivo pressuposto terá que configurar sempre a prestação de um serviço público. A título de exemplo, o n.º 2 do art.º 1.º estabelece que “*são os seguintes os serviços públicos abrangidos: (...) c) serviços de*

---

<sup>265</sup> Cf. n.º 5, 6 e 7 do art.º 21.º da LFL

<sup>266</sup> Cf. NABAIS, Casalta, *A Autonomia Financeira (...) ob. cit.*, p. 55

<sup>267</sup> Cf. MAGALHÃES, António Malheiro, *O Regime Jurídico dos Preços Municipais*, Coimbra, Almedina, 2012



*fornecimento de gás (...)*”. Em suma, somos da opinião de que, atendendo à natureza do serviço em causa, caso um município se proponha a desenvolver uma atividade de exploração de um tal sistema, deve cobrar “preços” que, sendo autoritariamente fixados pela prestação de um serviço público essencial, obedecem ao regime específico constante do art.º 21.º da LFL.

#### **1.4.4.1. Da competência para fixar preços**

Conforme já referimos, o n.º4 do art.º 21.º da LFL estabelece que relativamente às atividades mencionadas nas alíneas do n.º3 do mesmo artigo, *“os municípios devem cobrar preços nos termos do regulamento tarifário a aprovar”*.

Sendo certo que, à primeira vista, o legislador parece querer impor a forma regulamentar para a fixação dos preços a cobrar pela prestação dos serviços decorrentes daquelas atividades, coloca-se a questão de saber qual o órgão municipal legalmente competente para proceder à fixação desses mesmos preços.

Neste âmbito, assistimos a um desvio evidente em relação à competência para a criação das taxas municipais previstas no art.º 20.º da LFL, na medida em que segundo o preceituado no n.º1 do art.º 8.º do RGTAL, *“as taxas das autarquias locais são criadas por regulamento aprovado pelo órgão deliberativo respetivo”*. Em jeito de sistemática normativa, pode dizer-se que esta norma de competência encontra-se em perfeita consonância com o preceituado na Lei n.º 75/2013, de 3 de setembro, em cujos termos *“compete à assembleia municipal, em matéria regulamentar e de organização e funcionamento, sob proposta da câmara: (...) estabelecer, nos termos da lei, taxas municipais e fixar os respetivos quantitativos”*. Aliás, por outra via, na falta de uma norma com este conteúdo, sempre se atingiria igual resultado interpretativo por conjugação do n.º1 do art.º 8.º do RGTAL com a al. g) do n.º1 do art.º 25.º da LAL, onde se estabelece que compete à Assembleia Municipal *“aprovar as posturas e os regulamentos do município com eficácia externa”*.

Ao invés, no que respeita à competência para a fixação dos preços contemplados no art.º 21.º da LFL, dispõe a al. e) do n.º1 do art.º 33.º da LAL que *“compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão*

*corrente: (...) fixar as tarifas e os preços da prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados”.*

Assim sendo, ao contrário do que acontece com as taxas, o órgão competente para fixar os preços é a Câmara Municipal.

#### **1.4.4.2. Das isenções em matéria de preços**

Será ainda este o momento propício para abordar a temática das isenções em sede de preços. No entanto, coloca-se, antes de mais, a questão de saber se poderá, ou deverá, haver lugar a tal figura neste contexto. Esta matéria assume contornos algo delicados quando se trata de saber se os órgãos municipais, no exercício das suas competências, estarão legalmente habilitados para estabelecer isenções de “preços” por via administrativa.

Logo, em primeira linha, considerando a nossa posição quanto à natureza jurídica dos preços, só podemos responder em sentido negativo<sup>268</sup>. Como já dissemos, ao contrário do que acontece com as taxas, os preços não são independentes de um critério objetivo de mercado, na medida em que é sempre o mercado a base de formulação dos preços. Por outro lado, de acordo com o Princípio da Exclusão que é próprio do mercado, só tem acesso ao bem oferecido quem está disposto a pagar um preço<sup>269</sup>.

Em suma, entendemos que não pode ser concedida a isenção de preços, dado que:

- 1- Os serviços públicos que dão origem ao pagamento de um preço não são serviços obrigatórios, ou de solicitação obrigatória;
- 2- São serviços que, em abstrato, podem ser prestados por operadores privados;
- 3- Os preços são receitas de Direito privado, mesmo quando criados por ato normativo regulamentar (tarifas);
- 4- Os contratos celebrados entre o prestador de serviços e o munícipe/utente também são contratos de Direito privado;

---

<sup>268</sup> Em sentido diverso, pode haver isenção de taxas. Cf. n.º2 do art.º 8.º do RGTAL

<sup>269</sup> Cf. uma vez mais, Domingos Pereira, *Finanças Públicas, (...), ob. cit.*, p. 149 e ss

- 5- Os preços cobrados como contrapartida de uma prestação de serviços não resultam de atuações obrigatórias dos particulares, mas sim de um encontro de vontades;
- 6- Estes preços resultam de relações contratuais com os munícipes, pelo que não se confundem com taxas (receitas tributárias);
- 7- Os preços cobrados ao abrigo do art.º 21.º da LFL são regulados a par dos serviços de eletricidade, gás, telecomunicações, transportes, relativamente aos quais não restam dúvidas que se regem pelo Direito privado;
- 8- A fixação de preços resulta de critérios de mercado;
- 9- Não está prevista na legislação administrativa nenhuma possibilidade de conceder isenções de preços; e
- 10- Por força do Princípio da Exclusão só tem acesso ao bem oferecido/serviço prestado quem está disposto a pagar um preço, pelo que não existe a possibilidade de isenção de preços.

Por fim, mesmo que entendêssemos no sentido da possibilidade de isenção de preços, à primeira vista, o órgão competente para conceder as respetivas isenções seria a Câmara Municipal, visto que é o órgão dotado de competência expressa para fixar os preços da prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados<sup>270</sup>.

#### **1.4.4.3. Da possibilidade de cobrança coerciva dos preços/tarifas – competência dos Tribunais**

Questão que não se poderá deixar de levantar, será a de saber qual o Tribunal Competente para dirimir os litígios decorrentes dos preços cobrados pelas autarquias aos utilizadores daqueles serviços. Não se tratando de um tributo, como entendemos, tais litígios não serão da competência dos tribunais tributários. Mas serão da competência dos tribunais administrativos, uma vez que uma das partes será uma pessoa coletiva de direito público, ou dos tribunais comuns, visto que este preço se forma nos termos gerais da concorrência? Apesar de se tratar de uma questão que não nos cabe aqui desenvolver,

---

<sup>270</sup> Cf. uma vez mais, al. e) do n.º1 do art.º 33.º da LAL

vamos apenas fazer uma breve referência elucidativa dos problemas de (in)competência que se tem levantado nos nossos Tribunais.

Ao contrário do que acontece com as taxas, não conhecemos na Lei nenhum preceito que expressamente determine que a cobrança dos preços municipais se possa efetuar por recurso ao processo de execução fiscal, contemplado na LGT e no CPPT. Em 21 de janeiro de 2014, o Tribunal de Conflitos, num acórdão relatado pela Senhora Juíza Conselheira Fernanda Maçãs<sup>271</sup>, entendeu que o “*contrato de fornecimento de água ao domicílio que liga o prestador do serviço e o consumidor/utilizador final não é atingido por uma regulação de direito público*” – seja este serviço prestado diretamente pelo município, através de um serviço municipal ou municipalizado, ou indiretamente através da criação de uma empresa municipal ou da celebração de um contrato de concessão de serviço público com um particular - e, por isso, “*a apreciação dos litígios sobre o incumprimento destes contratos não cabe aos tribunais da jurisdição administrativa*”. A competência só passaria para o âmbito dos tribunais tributários se “*o objeto do litígio se centrar ou pelo menos envolver a discussão da legalidade do preço ou das tarifas, podendo para esse efeito o interessado socorrer-se, quer do disposto no art. 49º nº 1, alínea a), ponto i), do ETAF – que abrange os atos de liquidação de receitas fiscais estaduais, regionais ou locais e parafiscais, quer da alínea e), ponto i), quando se refere à declaração de ilegalidade de normas administrativas de âmbito regional ou local, emitidas em matéria fiscal*”. Ora, esta decisão que atribuiu competência aos tribunais da jurisdição comum, opõe-se às restantes decisões proferidas pelo Tribunal de Conflitos relativas a esta matéria<sup>272</sup>.

As relações contratuais entre o prestador do bem ou serviço – município, e o consumidor, são relações jurídicas de Direito privado, no âmbito de um contrato de prestação de serviços (abastecimento de água e saneamento, transporte coletivo de passageiros, etc), com obrigações emergentes desse mesmo contrato. O munícipe tem a obrigação de pagar o preço correspondente à prestação do serviço e os acréscimos legais e regulamentares, pelo que não está em causa qualquer relação jurídico administrativa, nem o contrato entre as partes tem natureza de contrato administrativo,

---

<sup>271</sup> Cf. acórdão do Tribunal de Conflitos de 21/01/2014, relativo ao processo n.º 044/13

<sup>272</sup> Este acórdão teve um voto de vencido, onde se pode ler que “Como foi salientado nesse voto de vencido, a solução a que se chegou é contrária à que tem sido adotada neste Tribunal dos Conflitos, como se pode ver pelos acórdãos de 25/06/2013, Processo n.º 033/13; 26.9.2013, Processo n.º 030/13; 05/11/2013, Processo n.º 039/13; 18/12/2013, processos n.º 038/13 e n.º 053/13”.

desde logo porque a relação em causa se destina a prover as necessidades dos consumidores e não quaisquer fins de “interesse público”.

Por outro lado, o regime substantivo previsto na Lei n.º23/96, de 26 de julho<sup>273</sup>, que regula o fornecimento e prestação de “serviços públicos essenciais”, é um regime substantivo de Direito privado, enformando não só a relação entre o prestador de serviços e o utente, mas igualmente a atividade das distribuidoras de gás, eletricidade, operadoras de serviços de transmissão de dados ou serviços postais. A expressão “serviços públicos essenciais” prevista na referida lei não tem correspondência com a definição de interesse público<sup>274</sup>. Desta forma, o legislador pretendeu submeter todos os contratos dessas categorias a um regime idêntico, que é de Direito civil.

No mesmo sentido, PEDRO GONÇALVES entende que os contratos de fornecimento de água são contratos densamente regulados. No entanto, como observa o mesmo autor “(...) está longe de se poder considerar a regulação que atinge esse contrato uma regulação baseada em normas de Direito público. Com efeito, o valor que inspira uma tal regulação é, claramente, a proteção do consumidor no contexto de uma relação de consumo de um serviço público essencial. Não se trata, pois, de normas dirigidas à regulação da Administração Pública ou da atividade administrativa, mas sim à regulação de uma relação de consumo. Estamos perante um contrato regulado sim, mas no âmbito do Direito privado (do consumo)”<sup>275</sup>.

No mesmo sentido, FERREIRA DE ALMEIDA referindo-se à natureza contratual da relação entre utentes e prestadores de serviços públicos essenciais, entende também que não se trata de contratos administrativos, desde logo, porque a Lei nº 23/96, de 26/07, “eliminou todos os vestígios de poderes autoritários do fornecedor, substituindo-os por

---

<sup>273</sup> Esta Lei pretendeu criar mecanismos destinados proteger o utente de serviços públicos essenciais, que se caracterizam por estabelecer uma disciplina regulatória assente em garantir, designadamente: 1- O direito de participação das organizações representativas dos utentes (art. 2º); 2- O dever de informação recaindo sobre o prestador o dever de informar, de forma clara e conveniente, a outra parte das condições em que o serviço é fornecido e a prestar-lhe todos os esclarecimentos que se justifiquem (art. 4º); 3- As regras sobre a suspensão do serviço, estatuinto-se, designadamente que o mesmo não pode ser suspenso sem pré-aviso adequado; (art. 5º); 4- A sujeição da prestação do serviço a padrões de qualidade (art. 7º); 5- A proibição da imposição e cobrança de consumos mínimos (n.º1 do art. 8º); 6- A proibição designadamente da cobrança de qualquer importância a título de preço, aluguer, amortização ou inspeção periódica de contadores ou outros instrumentos de medição dos serviços utilizados (al. a) do n.º2 do art.º 8.º); 7- As regras sobre faturação (art. 9º); 8- As regras sobre prescrição e caducidade (art. 10º); 9- As regras sobre resolução de litígios (art. 15º); etc.

<sup>274</sup> A essencialidade dos serviços públicos essenciais não resulta da natureza pública ou privada da entidade que os presta, mas pelo facto desses serviços se destinarem à satisfação de necessidades básicas.

<sup>275</sup> Cf. pág. 3 do Parecer junto ao Processo de Conflitos nº 45/13

regras de proteção do utente”<sup>276</sup>. Segundo o mesmo autor, “(...) a natureza administrativa dos contratos não seria compatível com o princípio da neutralidade que, admitindo embora a natureza pública de alguns fornecedores, não pode conviver com certos princípios da atividade administrativa, (...) se alguns contratos de prestação de serviços públicos não podem deixar de ter natureza privada, o princípio da neutralidade impõe que a natureza privada do contrato não seja afetada pela natureza pública da entidade prestadora”. Na verdade, a Lei dos Serviços Públicos Essenciais considera prestador dos serviços toda a entidade pública ou privada que preste ao utente qualquer dos serviços aí mencionados independentemente da sua natureza jurídica, do título a que o faça ou da existência ou não de contrato de concessão<sup>277</sup>. Por outro lado, não faria sentido dizer que o abastecimento de água ou o transporte coletivo de passageiros se rege pelo Direito público quando a lei o qualifica e regula como serviço público essencial a par dos serviços de eletricidade, gás e telecomunicações, relativamente aos quais não restam dúvidas que se regem pelo Direito privado.

Nesta sequência, a primeira conclusão a extrair vai no sentido de que os contratos de fornecimento destes bens e serviços que ligam o prestador do serviço e o consumidor/utilizador final não são atingidos por uma regulação de Direito público, valendo esta asserção quer o serviço seja fornecido diretamente pelo município, através de um serviço municipal ou municipalizado, quer seja fornecido indiretamente através da criação de uma empresa municipal ou da celebração de um contrato de concessão de serviço público com um particular.

Assim sendo, entendemos que a apreciação dos litígios sobre o incumprimento destes contratos não cabe aos tribunais da jurisdição administrativa<sup>278</sup>.

## **1.5. Receitas provenientes das Participações Locais**

---

<sup>276</sup> Cfr. ALMEIDA, Carlos Ferreira, “Serviços Públicos, Contratos Privados”, in *Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço*, volume II, Almedina, Coimbra, 2002, p. 122/123

<sup>277</sup> Cf. n.º 4 do art.º 1.º da Lei dos Serviços Públicos Essenciais

<sup>278</sup> O art.º 15.º da Lei dos Serviços Públicos Essenciais estabelece que “os litígios de consumo no âmbito dos serviços públicos essenciais estão sujeitos a arbitragem necessária quando, por opção expressa dos utentes que sejam pessoas singulares, sejam submetidos à apreciação do tribunal arbitral de conflitos de consumo legalmente autorizados”.

De acordo com o art.º 3.º do RJAE, as participações locais são “*todas as participações sociais detidas pelos municípios, pelas associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e pelas áreas metropolitanas em entidades constituídas ao abrigo da lei comercial que não assumam a natureza de empresas locais*”.

De acordo com a LFL, uma das formas obrigacionais de os municípios arrecadarem receitas, diz respeito à “*participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades em que o município tome parte*”<sup>279</sup>. Note-se que igual possibilidade não está prevista para as freguesias, pois quer a LFL, quer o RJAE apenas preveem a possibilidade de participação em entidades privadas para os municípios<sup>280</sup>. Também as empresas locais estão vedadas de constituir ou adquirir participações em sociedades comerciais<sup>281</sup>. Em suma, pode retirar-se do art.º 3.º do RJAE a conclusão de que, no quadro legal atual, os municípios podem deter participações locais em sociedades que não assumam a natureza de empresas locais.

A aquisição de participações locais pelos municípios poderá mostrar-se bastante útil em setores estratégicos para os quais pode existir necessidade de parcerias entre entidades públicas e entidades privadas, como por exemplo na área dos transportes. Todavia, a detenção de participações locais pode ter na sua origem o único propósito de arrecadação de receitas ou de controlo de certos setores de atividade.

As participações locais estão reguladas no RJAE, resumindo-se em quatro pontos os aspetos fundamentais deste regime:

---

<sup>279</sup> Cf. al.i) do art.º 14.º da LFL

<sup>280</sup> Contudo, apesar de não existir habilitação legal para a participação pelas freguesias, nada impede que, se assim for deliberado pela assembleia de freguesia, sob proposta da junta de freguesia, se autorize a freguesia a estabelecer formas de cooperação com entidades privadas, ou até apoiar ou compartilhar essas entidades.

<sup>281</sup> Cf. O art.º 38.º do RJAE estabelece que “*1 - Sem prejuízo do disposto no artigo 68.º, as empresas locais não podem constituir nem adquirir quaisquer participações em sociedades comerciais, nem criar ou participar em associações, fundações ou cooperativas*”. A este propósito, cf. ainda Acórdão do Tribunal de Contas nr.º 16/2013, de 14/11/2013, em que este recusou o visto às minutas dos contratos de aquisição de participações no capital social da Portas da Lagoa, S.A., pela EML – Empresa Municipal de Urbanização, Requalificação Urbana e Ambiental e Habitação Social de Lagoa, E.M. (EML, E.M.). Ora, no caso, a EML, E.M., pretendia adquirir participações no capital social da Portas da Lagoa, S.A., tendo submetido a fiscalização prévia as minutas dos contratos de aquisição de ações. Contudo, nos termos do n.º1 do art.º 38.º do RJAE, as empresas locais não podem adquirir participações em sociedades comerciais. Em consequência, o Tribunal de Contas vedou à EML, E.M., a possibilidade de aquisição de quaisquer participações na Portas da Lagoa, S.A., por entender nulos os atos e contratos em violação do n.º2 do art.º 38.º do RJAE.

- 1- Permite-se a aquisição de participações sociais em sociedades comerciais de responsabilidade limitada, desde que estejam assegurados fins de relevante interesse público local<sup>282</sup>;
- 2- Não são admitidas entradas em espécie pelas entidades públicas participantes<sup>283</sup>;
- 3- Não são permitidos contratos-programa entre entidades públicas participantes e sociedades comerciais participadas<sup>284</sup>;
- 4- Quanto ao objeto social, as sociedades comerciais participadas devem prosseguir fins de relevante interesse público local, compreendendo-se o respetivo objeto social no âmbito das atribuições das entidades públicas participantes<sup>285</sup>.

Quanto à competência para adquirir participações locais, cabe à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, deliberar relativamente à aquisição das participações locais, devendo a sua fundamentação integrar os pressupostos justificativos do relevante interesse público local<sup>286</sup>. À semelhança do que acontece aquando da constituição das empresas locais, também a aquisição de participações locais deve ser precedida dos necessários estudos demonstrativos da viabilidade e sustentabilidade económica e financeira<sup>287</sup>. Esta preocupação com a sustentabilidade e racionalidade económica financeira na atividade empresarial local está também presente no art.º 66.º do RJAEL, quando dispõe que as participações locais “*são objeto de alienação obrigatória sempre que as sociedades comerciais participadas incorram em alguma das situações tipificadas no n.º1 do art.º 62.º*”<sup>288</sup>. O ato de aquisição de participações locais está sujeito

---

<sup>282</sup> Cf. n.º1 do art.º 51.º do RJAEL

<sup>283</sup> Cf. n.º2 do art.º 51.º do RJAEL

<sup>284</sup> Cf. n.º3 do art.º 53.º do RJAEL

<sup>285</sup> Cf. art.º 52.º do RJAEL

<sup>286</sup> Cf. art.º 53.º do RJAEL

<sup>287</sup> Cf. n.º2 do art.º 53.º e art.º 32.º do RJAEL

<sup>288</sup> Por seu lado, o n.º1 do art.º 62.º estabelece que: “*Sem prejuízo do disposto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais, as empresas locais são obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução, no prazo de seis meses, sempre que se verifique uma das seguintes situações: a) As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50 /prct. dos gastos totais dos respetivos exercícios; b) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50 /prct. das suas receitas; c) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo; d) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo*”.



a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, independentemente do montante associado à aquisição<sup>289</sup>.

Para além da aquisição de participações locais pelos municípios em sociedades comerciais de responsabilidade limitada, o RJAEL prevê ainda a possibilidade de aquisição de participações em outras entidades, nomeadamente em Fundações, Cooperativas, Associações de Direito Privado<sup>290</sup> e ainda em outras associações de natureza privada ou cooperativa, para além das referidas. De notar que a este tipo de participações são aplicáveis as mesmas restrições acima referidas para as participações locais em sociedades comerciais.

Por fim, as receitas derivadas da participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades em que o município tome parte, consubstanciam-se nos dividendos inerentes à distribuição de lucros, quer nas mais-valias resultantes da alienação das participações (a diferença entre o valor de realização e o valor de aquisição da participação local).

## **2- Receitas provenientes da exploração do ativo dominial**

No que diz respeito aos bens do domínio público, eles são aptos a gerar receitas para a autarquia se, obviamente, não estiverem afetos a uma utilização comum. A regra nestes casos é a gratuitidade da utilização, em condições de igualdade e sem mecanismos de exclusão, e a conseqüente insusceptibilidade de criar receitas. Contudo, nos casos em que os bens do domínio público estejam afetos a uma utilização privativa, a regra já é a da onerosidade, uma vez que o particular deve pagar uma contrapartida pela utilização privativa de um bem do domínio público. Este tipo de receitas geradas pela utilização privativa do domínio público dá origem a uma taxa, e não a uma receita patrimonial. De acordo com o RGTAL e com a LGT, as taxas das autarquias locais são “*tributos que assentam (...), na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais*”<sup>291</sup>. Apesar de a lei fazer referência à “*utilização privativa de bens do domínio*

---

<sup>289</sup> Cf. n.º1 do art.º 54.º do RJAEL; O n.º2 deste mesmo preceito dispõe ainda que a aquisição de participações locais é obrigatoriamente comunicada pela entidade pública participante à Inspeção-Geral de Finanças e à DGAL, no prazo de 15 dias.

<sup>290</sup> Cf. art.º 56.º a 60.º do RJAEL

<sup>291</sup> Cf. art.º 3.º e al.c) do art.º 6.º do RGTAL e n.º 2 do art.º 4.º da LGT

*público e privado das autarquias locais*”, acreditamos que apenas o domínio público é suscetível de gerar receitas tributárias<sup>292</sup>. As taxas devidas pela utilização privativa de bens do domínio público local ou municipal, tal como o próprio nome indica, são taxas cobradas pela utilização de um bem titulado pela autarquia, como por exemplo, as taxas devidas pela ocupação ou utilização do solo, subsolo ou espaço aéreo do domínio público municipal, pela ocupação do domínio público para a instalação de uma esplanada ou aquelas que são cobradas pelo estacionamento de veículos.

Já no que concerne aos bens do domínio privado das autarquias, as principais receitas são os preços cobrados pelo arrendamento/aluguer ou pela venda desses bens, em termos similares aos que vigoram no Direito privado<sup>293</sup>. A este respeito, a LFL estabelece expressamente como receitas dos municípios “*o produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis*”<sup>294</sup>, e “*o rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por eles administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração*”<sup>295</sup>.

## **2.1. Receitas provenientes da alienação de bens imóveis**

A boa gestão do património das autarquias locais afigura-se essencial para assegurar o correto desenvolvimento das atividades destas pessoas coletivas públicas, visto que se traduzem num instrumento básico de trabalho fundamental a um bom desempenho das atribuições que lhe estão cometidas e, representam um esforço financeiro de investimento efetuado em períodos precedentes com recursos, quer dos Orçamentos Municipais, quer do Orçamento de Estado, bem como dos Orçamentos Comunitários.

A alienação de bens do domínio privado assume um papel fundamental quando não existe interesse em manter certos bens no património das autarquias, seja por necessidade de descongestionamento patrimonial<sup>296</sup>, de captação de receitas em períodos financeiramente difíceis, ou por qualquer outro tipo de interesse municipal, como é o caso da venda de lotes de terreno para determinada empresa se implementar e,

---

<sup>292</sup> Neste sentido, Cf. ROCHA, Joaquim Freitas, *Direito Financeiro Local, (...), ob. cit.*, p. 140

<sup>293</sup> Obviamente que os bens do domínio público não podem ser alienados, dado que estão sujeitos à regra da inalienabilidade.

<sup>294</sup> Cf. al. k) do art.º 14.º da LFL

<sup>295</sup> Cf. al. h) do art.º 14.º da LFL

<sup>296</sup> Como é o caso de venda de sucata.

consequentemente, criar postos de trabalho. Em todo o caso, qualquer que seja a razão que sustente a decisão de alienação de bens municipais, esta deve ser sempre precedida de uma ponderação de custos e benefícios, não devendo ser uma decisão precipitada.

Quanto aos regimes de venda de bens das autarquias locais, não existe no nosso ordenamento jurídico um regime uniforme para a venda de bens da Administração Pública, variando estes consoante se trata de bens móveis ou imóveis, e em função dos sujeitos titulares da propriedade dos bens públicos – que podem ser o Estado, uma das Regiões Autónomas, uma autarquia local ou um Instituto Público<sup>297</sup>. Contudo, a regra parece ser a da não aplicação do Código dos Contratos Públicos<sup>298</sup> aos contratos de compra e venda de bens imóveis<sup>299</sup>, e a não aplicação aos contratos de alienação de móveis, pelo menos, a parte II do CCP, ou seja, da matéria da “contratação pública”, com especial relevo para o seu regime procedimental.

Por outro lado, coloca-se a questão da possibilidade de aplicação do Decreto – Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, que estabelece o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público<sup>300</sup>, à alienação de bens imóveis do domínio privado das autarquias. O art.º 1.º deste diploma, sob a epígrafe “*objeto e âmbito*”, estipula o seguinte: “*1 - O presente decreto-lei estabelece: a) As disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais; b) O regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos. 2 - O presente decreto-lei estabelece ainda os deveres de coordenação de gestão patrimonial e de informação sobre bens imóveis dos sectores públicos administrativo e empresarial, designadamente para efeitos de inventário*”. Apesar de o título do diploma sugerir o contrário, este diploma não é de aplicação universal a todo o regime do património imobiliário público, pois se quanto aos bens imóveis do Estado ele se aplica tanto aos que pertencem ao domínio público como privado, já no que respeita às autarquias, apenas é aplicável à gestão dos seus bens imóveis que pertencem ao domínio público. Deste modo, no que respeita aos bens imóveis do domínio privado, o diploma legal agora em apreço é de aplicação apenas aos bens do Estado e dos Institutos

---

<sup>297</sup> Para mais desenvolvimento, Cf. PEQUEÑO, Humberto Gosálbez, *Regimén Jurídico General de la Enajenación del “Patrimonio Privado” Inmobiliario de la Administración Pública*, Valladolid, Lex Nova, n.º 14, 2002

<sup>298</sup> Doravante designado por CCP.

<sup>299</sup> A al. c) do n.º 2 do art.º 4.º estabelece que “*o presente código não é igualmente aplicável aos seguintes contratos: c) Contratos de compra e venda, de permuta e de arrendamento de bens imóveis ou contratos similares*”.

<sup>300</sup> Doravante designado por RJPIP

Públicos<sup>301</sup>. Pese embora o RJPIP não seja aplicável aos bens imóveis do domínio privado das autarquias locais, em nosso entender, algumas disposições constantes neste diploma podem ser aplicadas aos bens imóveis do domínio privado, com as necessárias adaptações. Assim, à semelhança dos imóveis do Estado e dos Institutos Públicos, cuja propriedade não seja necessária à prossecução de fins de interesse público e cuja manutenção na sua propriedade não seja conveniente, podem ser vendidos<sup>302</sup>. Esta venda de imóveis deve ser precedida de um procedimento de avaliação e é realizada por hasta pública por negociação, com publicação prévia de anúncios ou por ajuste direto<sup>303</sup>.

Nestes termos, não regulando este diploma a venda de bens imóveis do domínio privado das autarquias locais, nem existindo no ordenamento jurídico qualquer outra legislação específica sobre a matéria, o regime aplicável à sua alienação é o constante da LAL.

Por sua vez, a LAL dispõe que compete à câmara municipal “*adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor até 1000 vezes a RMMG*”<sup>304</sup> e “*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*”<sup>305</sup>. Note-se que a alienação de bens e valores artísticos do património do município é objeto de legislação especial<sup>306</sup>. Por outro lado, é da competência da assembleia municipal “*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 alienar ou onerar bens ou valores artísticos do município, independentemente do seu valor*”<sup>307</sup>.

Já no tocante às freguesias, a LAL dispõe que compete à Junta de Freguesia “*adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor até 220 vezes a remuneração mínima*

---

<sup>301</sup> Cf. art.º 1.º n.º2 do RJPIP

<sup>302</sup> Cf. art.º 77.º do RJPIP

<sup>303</sup> Cf. arts.º 79.º e 108.º e ss do RJPIP

<sup>304</sup> Cf. al. g) do n.º1 do art.º 33.º da LAL. A RMMG (remuneração mínima mensal garantida) está, atualmente, fixada em 505,00€. Cf. art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 144/2014, de 30 de setembro

<sup>305</sup> Cf. al. h) do n.º1 do art.º 33.º da LAL

<sup>306</sup> Cf. n.º2 do art.º 33.º da LAL

<sup>307</sup> Cf. al. i) do n.º1 do art.º 25.º da LAL

*garantida (RMMG) nas freguesias até 5000 eleitores, de valor até 300 vezes a RMMG nas freguesias com mais de 5000 eleitores e menos de 20 000 eleitores e de valor até 400 vezes a RMMG nas freguesias com mais de 20 000 eleitores*<sup>308</sup> e *“alienar em hasta pública, independentemente de autorização da assembleia de freguesia, bens imóveis de valor superior aos referidos na alínea anterior, desde que a alienação decorra da execução das opções de plano e a respetiva deliberação tenha sido aprovada por maioria de dois terços dos membros da assembleia de freguesia em efetividade de funções*<sup>309</sup>. Por outro lado, já é da competência da assembleia de freguesia *“autorizar a alienação ou oneração de bens imóveis de valor superior ao limite fixado para a junta de freguesia e definir as respetivas condições gerais, podendo determinar o recurso a hasta pública*<sup>310</sup>. Também a alienação de bens e valores artísticos do património das freguesias é objeto de legislação especial<sup>311</sup>.

Da conjugação destes preceitos resulta a competência da própria câmara, no caso dos municípios, e da junta de freguesia, no caso das freguesias, para alienar onerosamente bens imóveis em duas situações:

- até aos valores definidos na lei, sem que neste caso estejam obrigado a adotar o procedimento de hasta pública; e

- acima desses valores, desde que adotem o procedimento de hasta pública e se cumpram os requisitos enunciados: a alienação decorra da execução das opções do plano e a deliberação da câmara, ou da junta de freguesia, aprovada por maioria de dois terços dos membros em funções.

Não se verificando tais requisitos, a alienação de bens imóveis pela câmara, ou pela junta de freguesia, a partir do referido montante, depende obrigatoriamente de autorização da assembleia municipal, ou da assembleia de freguesia, cabendo a estes órgãos deliberativos a fixação das respetivas condições gerais, nomeadamente a adoção do procedimento de hasta pública. A este propósito, importa referir que o Conselho

---

<sup>308</sup> Cf. al. c) do n.º1 do art.º 16.º da LAL

<sup>309</sup> Cf. al. d) do n.º1 do art.º 16.º da LAL

<sup>310</sup> Cf. al. e) do n.º1 do art.º 9.º da LAL

<sup>311</sup> Cf. n.º4 do art.º 16.º da LAL

Consultivo da Procuradoria Geral da República já abordou este assunto no Parecer n.º 71/99, de 24-06-99, do qual vale a pena retirar as ideias mais relevantes<sup>312</sup>:

- 1- Quando a alienação decorra da execução do plano de atividades e a deliberação da câmara seja aprovada por maioria de dois terços dos membros em efetividade de funções, a lei impõe à câmara municipal a venda em hasta pública, conforme decorre diretamente da lei;
- 2- Ainda no âmbito da competência própria do executivo municipal devem igualmente ser vendidas em hasta pública os bens imóveis cujo valor não exceda o valor correspondente a 1000 vezes o índice 100 das carreiras do regime geral das remunerações da função pública<sup>313</sup>;
- 3- Estando em causa bens imóveis superiores àquele valor de referência, a assembleia municipal ao autorizar a alienação, deve fixar as condições gerais, podendo determinar que a venda seja efetuada mediante hasta pública;
- 4- Sempre que a venda de imóveis não tiver que 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 respetivas conforme decorre da constituição, no estrito respeito pelos princípios que regem a atividade administrativa;
- 5- Como exemplo de procedimento justificável, é referido o procedimento de venda dos imóveis a partir de propostas em carta fechada.

Também a doutrina se tem pronunciado no sentido de que a alienação de imóveis do domínio privado disponível das autarquias locais se deve fazer por hasta pública, não só por a LAL fazer referência a essa modalidade de venda, quer também por ser a forma mais solene de acordar o preço e escolher o comprador, e por ser aquela que melhor satisfaz a prossecução das atribuições das autarquias e respeita os princípios norteadores de toda a atividade administrativa, designadamente o da prossecução do interesse público, legalidade, igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa fé, referenciados

---

<sup>312</sup> Parecer disponível em <http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/0/f7bfda1229b2e6e8802567150064481a?OpenDocument>

<sup>313</sup> O Conselho Consultivo da PGR chegou a esta ilação por via do entendimento que a modalidade de hasta pública prevista nos demais casos de venda de imóveis recobre a alienação aqui prevista, “assim preservando a harmonia e a coerência do sistema”. Por outras palavras, entenderam que se o legislador optou pela hasta pública nos casos em que, independentemente do valor do imóvel, a alienação decorre da execução do plano de atividades da autarquia, por maioria de razão se deverá exigir a hasta pública quando as vendas não foram sequer previstas no plano de atividades.

na Constituição e no Código do Procedimento Administrativo<sup>314</sup>.

Contudo, além de tal obrigatoriedade não estar prevista na lei, entendemos que este entendimento preconizado pelo Conselho Consultivo do PGR não é viável em certos casos, pois conduziria a que, por exemplo, se tivesse de realizar sempre a venda por hasta pública naqueles casos em que por razões urbanísticas está em causa a venda de uma parcela de terreno, para alinhamento, de valor insignificante quando o interessado é apenas o proprietário contíguo<sup>315</sup>, ou quando esteja em causa a venda de um terreno para a instalação de uma atividade de relevante interesse para o município. Por outro lado, se o legislador deixou ao critério do órgão deliberativo fixar, ou não, a modalidade de venda por hasta pública, por maioria de razão também poderá aquele órgão autorizar outra modalidade. Todavia, é preciso ter presente que a dispensa de hasta pública deverá ser a exceção, ou seja, só deverá ocorrer em situações excepcionais e fundamentadas, tendo em conta os princípios da igualdade, imparcialidade e transparência.

Note-se que a hipótese de alienação de bens imóveis sem recurso à hasta pública não foi descurada, visto que o Despacho Normativo n.º 30-A/2004, de 30 de junho, admitiu a possibilidade de recurso ao ajuste direto, designadamente quando a praça da hasta pública tenha ficado deserta, de entre outros motivos<sup>316</sup>. Contudo, tem sido

---

<sup>314</sup> Cf. n.º 2 do art.º 235.º da CRP e arts.º 3.º a 10.º do anexo I do Decreto-Lei n.º 4/2015 de 7 de janeiro, que aprovou o novo Código do Procedimento Administrativo

<sup>315</sup> Cf. no mesmo sentido, Revista *O Municipal*, ATAM, n.º 372, Jan/Fev 2012, p. 12 e ss

<sup>316</sup> O n.º 1 e 2 do art.º 10.º do citado Despacho dispõe que “1 - Podem ser vendidos por ajuste direto os imóveis do Estado e dos organismos públicos dotados de personalidade jurídica, com ou sem autonomia financeira, que não revistam a natureza, forma ou designação de empresa, fundação ou associação públicas, nos seguintes casos: a) Quando a praça da hasta pública tenha ficado deserta ou não tenha havido lugar a adjudicação definitiva; b) Quando se trate de imóvel com significativo valor arquitetónico ou cultural, ou com especial aptidão funcional, desde que o adquirente seja uma pessoa coletiva de direito público ou de utilidade pública; c) Quando se trate de imóvel adquirido por transferência de património, por doação ou por preço simbólico, que esteja onerado com encargos ou obrigações que não possam ser cumpridos pelo Estado ou pelos organismos públicos dotados de personalidade jurídica, desde que o adquirente seja o anterior proprietário ou o beneficiário do encargo ou da obrigação que os onere; d) Quando o valor da avaliação promovida pela Direção-Geral do Património seja igual ou inferior a (euro) 75000; e) Quando se verifique reconhecida urgência na venda, designadamente por ameaça de ruína ou de insalubridade pública, de que possa resultar perigo iminente para pessoas ou bens; f) Quando o imóvel seja objeto de contrato de arrendamento ou de ocupação não titulada que perdure por mais de 1anos, quando o adquirente seja o arrendatário ou o ocupante; g) Quando o imóvel seja vendido a fundo de investimento imobiliário. 2 - Podem ainda ser vendidos por ajuste direto, mediante autorização do Ministro das Finanças, os imóveis do Estado e dos organismos públicos dotados de personalidade jurídica, com ou sem autonomia financeira, que não revistam a natureza, forma ou designação de empresa, fundação ou associação públicas, quando, por despacho fundamentado do diretor-geral do Património, se entenda haver manifesta vantagem para o interesse público, de natureza económico-financeira, social, cultural ou outra, atenta, designadamente, a natureza da operação em que a alienação se insere, a natureza do imóvel a alienar, a sua localização, o uso a que está adstrito e os fins a que se destina”.

entendido que este despacho normativo não tem aplicação direta na administração local, podendo apenas ser aplicado a título exemplificativo, e desde que não contrarie a LAL<sup>317</sup>.

Por fim, quanto ao documento próprio para titular o contrato segundo o qual as autarquias vendem imóveis aos particulares, e dado que se trata de atos que importam aquisição do direito de propriedade, devem ser celebrados por escritura pública<sup>318</sup>.

## **2.2. Receitas provenientes da alienação de bens móveis**

De acordo com a LAL, são competentes para alienar bens móveis a câmara no caso dos municípios, e as juntas de freguesia nos casos das freguesias<sup>319</sup>.

Quanto à alienação de bens móveis (por exemplo, viaturas automóveis, sucatas, mobiliário, etc), à luz do anterior regime dos contratos públicos, era aplicável à venda de bens móveis os procedimentos relativos à aquisição de bens e serviços, uma vez que este diploma estendia o seu âmbito material de aplicação, com as necessárias adaptações, à venda de bens móveis que pertencessem às entidades referidas no seu âmbito subjetivo onde se incluíam as autarquias locais<sup>320</sup>. Com a entrada em vigor do novo CCP, não está consagrada idêntica possibilidade relativamente à venda de bens móveis uma norma que obrigue à aplicação dos procedimentos pré-contratuais nele previstos, estabelecendo ao invés, no seu art.º 5.º, uma norma de contratação excluída que afasta, nos termos da al. b) do n.º 4, a aplicabilidade da sua parte II aos contratos mediante os quais qualquer entidade da administração pública tradicional, se obrigue a alienar ou locar bens móveis, exceto quando o adquirente ou o locatário também seja uma entidade adjudicante.

Ora, as autarquias enquadram-se na al.c) do n.º1 do art.º 2.º do CCP, não estando por isso obrigadas à observância dos procedimentos previstos na Parte II do Código para a formação dos contratos. Não obstante a inaplicabilidade das regras da contratação pública na fase de formação contratual, as autarquias enquanto entidades adjudicantes, devem adotar procedimentos à venda de bens móveis que satisfaçam os princípios

---

<sup>317</sup> Cf. neste sentido, parecer da CCDR-Alentejo de 23-08-2007

<sup>318</sup> A regra geral é que o contrato de compra e venda de bens imóveis deve ser celebrado por escritura pública, sob pena de nulidade. Cf. art.º 875.º e art.º 220.º do C.C. Tendo em conta que a Lei das Autarquias Locais nada diz sobre a forma dos contratos de compra e venda aos particulares, o mesmo é dizer que estes contratos estão sujeitos à regra geral da celebração por escritura pública.

<sup>319</sup> Cf. al. kk) do n.º1 do art.º 16.º e al. cc) do n.º1 do art.º 33.º da LAL

<sup>320</sup> Cf. n.º2 do art.º 4.º do DL n.º 197/99, de 08/06



comunitários da transparência, da igualdade e da concorrência, de acordo com o disposto no n.º4 do art.º 1.º do CCP.

Acresce referir que o regime jurídico da venda de bens móveis do domínio privado do Estado, está previsto no Decreto - Lei n.º 307/94, de 21/12, cuja regra geral assenta na alienação a título oneroso, através de hasta pública ou concurso público, sendo admissível a sua alienação a título gratuito apenas por razões de interesse público. Contudo, o mesmo diploma prevê a possibilidade de venda por negociação direta quando o adquirente for uma pessoa coletiva pública, em casos de reconhecida urgência devidamente fundamentada atenta a natureza do bem, quando o valor do bem ou do conjunto dos bens a alienar seja inferior ao valor fixado em portaria do Ministro das Finanças<sup>321</sup>, quando se presume que das outras formas não resulte melhor preço ou quando não tenha sido possível alienar os bens por qualquer das outras formas. Embora não haja diploma de adaptação para a Administração Local que a vincule à aplicação daqueles ou outros procedimentos específicos, poderá, no entanto, o referido diploma servir de referência quanto aos procedimentos a adotar na venda de bens móveis do domínio privado por parte das autarquias locais<sup>322</sup>.

### **2.3.Receitas provenientes do arrendamento e aluguer de bens**

Outra fonte de receitas derivadas de atos de gestão privada do património autárquico diz respeito às receitas obtidas do arrendamento de imóveis das autarquias, como as receitas provenientes de rendas pagas pelos inquilinos das casas de habitação que fazem parte do domínio privado das autarquias<sup>323</sup>, o produto das rendas de outros edifícios para fins não habitacionais (armazéns, arrecadações de materiais, comércio, indústria, etc) ou a receita derivada do aluguer de maquinaria. Sendo o contrato de locação um contrato sinalagmático, da sua celebração nascem obrigações que se encontram unidas umas às outras por vínculos de reciprocidade, do qual se destaca a obrigação do locatário

---

<sup>321</sup> De acordo com o n.º5 da Portaria 1152-A/94 de 27/12, o valor fixado é de 300,00€.

<sup>322</sup> Neste sentido, Cf. Parecer da CCDR de 16 de março de 2009

<sup>323</sup> Aqui também se encontram incluídas as receitas provenientes das habitações arrendadas ao abrigo do regime do arrendamento apoiado para habitação. O art.º 2.º da Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro, dispõe que “*O arrendamento apoiado é o regime aplicável às habitações detidas, a qualquer título, por entidades das administrações diretas e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais, do setor público empresarial e dos setores empresariais regionais, intermunicipais e municipais, que por elas sejam arrendadas ou subarrendadas com rendas calculadas em função dos rendimentos dos agregados familiares a que de destinam*”.

de pagar a renda<sup>324</sup>.

À semelhança do que acontece na alienação de bens, também os contratos de arrendamento estão excluídos do CCP<sup>325</sup>, bem como do Decreto – Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, que aprovou o Regime Jurídico da Gestão dos Bens Imóveis do Estado e dos Institutos Públicos. Contudo, o RJPIP contém uma norma que dispõe sobre o arrendamento de bens imóveis do domínio privado das autarquias, a qual estabelece que ao arrendamento de bens imóveis do domínio privado das autarquias se aplica, em regra, a lei civil<sup>326</sup>. Também no que respeita ao regime procedimental, e na falta de regulamentação específica, mostra-se legítima a aplicação, com as devidas adaptações, do disposto no RJPIP, ao arrendamento de bens imóveis do domínio privado das autarquias, com recurso às modalidades de procedimento de hasta pública ou procedimento por negociação<sup>327</sup>.

Com o intuito de captar mais receitas dos arrendamentos de imóveis, alguns municípios têm apostado na aquisição de imóveis para reabilitar e posteriormente arrendar. Estes projetos têm servido não só para captar receitas e estimular um mercado em crescimento, mas também para reabilitar determinadas zonas das cidades, nomeadamente zonas históricas e centros urbanos. A título meramente exemplificativo, temos o “Projeto Lx Rehabitar o Centro”, lançado em 2007 pela Câmara de Lisboa, que pretendia arrendar casas e espaços comerciais em edifícios municipais reabilitados nas zonas históricas, ou o projeto levado a cabo pela SRU Viseu Novo<sup>328</sup> que tem vindo a

---

<sup>324</sup> Cf. al. a) do art.º 1038.º do CC

<sup>325</sup> Cf. al. c) do n.º2 do art.º 4.º do CCP

<sup>326</sup> O art.º 126.º do RJPIP estabelece que “1 - Ao arrendamento de bens imóveis do domínio privado das autarquias locais aplica-se a lei civil, salvo o disposto no número seguinte. 2 - 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, o que confere ao arrendatário o direito a uma indemnização correspondente a uma renda por cada mês de antecipação relativamente ao termo previsto para o contrato, com o limite de 12 rendas e, bem assim, a uma compensação por benfeitorias previamente autorizadas e não amortizadas que tenham provocado um aumento do seu valor locativo. 3 - No caso referido no número anterior, o arrendatário desocupa o prédio no prazo de 120 dias a contar da notificação da denúncia pelo senhorio, sob pena de despejo imediato, sem dependência de ação judicial, a determinar pelo órgão municipal competente. 4 - O disposto no artigo anterior aplica-se igualmente aos contratos de arrendamento de bens imóveis do domínio privado das autarquias locais”. Em suma, aos contratos de arrendamento celebrados entre particulares e autarquias é aplicável a lei civil, salvo as exceções previstas nos seus nr.ºs 2, 3 e 4, no caso o Novo Regime de Arrendamento Urbano.

<sup>327</sup> Cf. arts.º 86.º e ss e 96.º e ss do RJPIP

<sup>328</sup> A Viseu Novo - Sociedade de Reabilitação Urbana de Viseu, S.A., é uma empresa de capitais públicos, da Câmara Municipal de Viseu e do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU), que tem por objetivo conduzir o processo de reabilitação urbana da Área de Reabilitação Urbana de Viseu (ARU) onde se inclui, na totalidade, a Zona Histórica. Constituída a 15 de Dezembro de 2005 e tendo efetivamente iniciado a sua atividade a 15 de Setembro de 2006, à VISEU – NOVO, SRU cabe o papel de orientar o processo, elaborar a estratégia de intervenção e atuar como mediador entre proprietários e investidores, entre senhorios e

adquirir e reabilitar edifícios destinados à habitação, com preferência para jovens e serviços públicos.

### **3- O peso das receitas patrimoniais no orçamento das autarquias**

Conforme já referimos na parte I do nosso estudo, o sistema de financiamento local é caracterizado pelo binómio receitas originárias e derivadas. Também já dissemos que para dar operatividade ao princípio da autonomia financeira, é desejável que as autarquias deem primazia às receitas próprias, em detrimento das receitas provenientes dos instrumentos de perequação. Neste sentido, a CEAL dispõe que “*pelo menos uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve provir de rendimentos e impostos locais*”<sup>329</sup>. Para tal, devem assumir especial importância as receitas tributárias e patrimoniais, dado que o recurso ao crédito está fortemente limitado pela atual Lei das Finanças Locais. Note-se, contudo, que as receitas resultantes de esquemas de perequação financeira assumem um papel determinante no financiamento dos entes locais quando não sejam excessivas, situação que gera dependência.

Chegados à reta final do nosso estudo, torna-se pertinente uma breve abordagem acerca do panorama orçamental dos municípios portugueses, tendo como ponto de partida o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2013.

Conforme se explica no anuário, a independência financeira deduz-se através do rácio que relaciona as receitas próprias<sup>330</sup> com as receitas totais, considerando-se existir independência quando as receitas próprias representam, pelo menos, metade das receitas totais. Todavia, importa realçar que este indicador não se confunde com a autonomia financeira prevista no art.º 6.º da LFL, a qual já fizemos referência na Parte I deste estudo.

De acordo com dados do anuário, entre 2007 e 2013, a média anual da receita prevista para a globalidade dos municípios foi de aproximadamente 12 milhões de euros, ao passo que a média da receita liquidada foi na ordem de 8,2 milhões, continuando o setor municipal a apresentar uma previsão sobreavaliada da receita<sup>331</sup>. A diferença entre

---

*arrendatários e, em caso de necessidade, tomar a seu cargo a operação de reabilitação, com os meios legais que lhe foram conferidos.*

<sup>329</sup> Cf. uma vez mais, n.º3 do art.º 9.º da CEAL

<sup>330</sup> Considera-se receitas próprias, as receitas totais deduzidas das transferências e dos passivos financeiros. Cf. *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2013* p. 49

<sup>331</sup> Note-se que a presente informação apenas diz respeito à atividade financeira e económica desenvolvida pela estrutura dos municípios em sentido estrito, com exclusão da atividade financeira e económica do setor empresarial local e entidades afins.

a receita prevista e a receita arrecadada tem vindo a decrescer desde 2011, tendo atingido em 2013 o valor mais baixo do período entre 2007 e 2013<sup>332</sup>. Como prova de que em 2013 ocorreu, de facto, uma melhoria significativa na adequação da previsão da receita à sua efetiva cobrança e, conseqüentemente, uma melhoria das condições de gestão municipal, é o facto de que em 2013 foram 171 os municípios que apresentaram um grau de execução de receita superior a 75%. Quanto aos municípios que apresentam uma execução da receita igual ou superior a 90%, em 2013 foram registados 45 municípios nesta situação, demonstrando uma clara melhoria face aos anteriores.

**Quadro 1 – Distribuição do nr.º de municípios pelos diferentes graus de execução da receita**

<b>Grau de execução da receita prevista</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Maior ou igual a 90%	10	18	45
Superior ou igual a 75% e inferior a 90%	49	74	126
Inferior a 75% e maior ou igual a 50%	199	175	121
Inferior a 50%	50	41	16

Da análise do quadro *supra*, podemos retirar que tem-se vindo a assistir a uma melhoria nas práticas de elaboração dos orçamentos a partir de 2013, que se traduz numa mudança positiva no comportamento dos municípios na área financeira. Contudo, o anuário frisa que esta evolução da receita cobrada no ano de 2013 está de certo modo relacionada com o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), dado que 45 dos municípios que em 2013 obtiveram grau de execução superior a 90%, 14 foram abrangidos pelo referido programa e que dos 126 que apresentaram execução superior a 75%, 37 obtiveram financiamento pelo mesmo programa.

Após este breve apontamento sobre a evolução das receitas municipais em termos globais, importa debruçarmo-nos um pouco sobre a evolução das receitas municipais por

<sup>332</sup> Esta descida poderá estar relacionada pelo maior respeito pelo cumprimento das regras restritivas para elaboração dos orçamentos de receitas impostos pelo POCAL, e também pelas condicionantes impostas pelas sucessivas Leis dos Orçamentos de Estado.

natureza económica. No tocante à receita corrente, esta representou 76% da receita arrecadada em 2013, ao passo que as receitas de capital apenas representaram 23,8%.

**Quadro 2: Receita arrecadada por natureza económica**

<b>Receitas</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Peso</b>
<b>Receitas correntes</b>	5.653,4	5.730,0	5.745,8	5.824,8	5.645,6	5.564,6	5.907,9	76,0%
<b>Receitas de capital</b>	1.876,5	2.005,3	2.446,2	2.025,5	2.112,9	2.110,2	1.853,5	23,8%

Os rendimentos de propriedade juntamente com as receitas provenientes de venda de bens e serviços (incluindo a venda de bens duradouros) perfizeram 13,5% das receitas arrecadadas pelos municípios em 2013. Contudo, as transferências recebidas têm representado, em média, 44,2% da receita total arrecadada pelos municípios, isto é, a receita mais representativa, o que denota uma dependência financeira elevada. Todavia, importa frisar que desde 2012 que se tem vindo a assistir a um decréscimo das transferências recebidas.

Em segundo lugar, as receitas tributárias constituem a segunda maior receita com maior peso, representando 31,5% da receita total no ano de 2013, e em média 33,1%. Em suma, as receitas tributárias e as receitas provenientes dos instrumentos de perequação constituem a esmagadora maioria das receitas dos municípios, representando 75% da receita cobrada em 2013, o que segundo o anuário *“é uma situação que traduz uma enorme rigidez na capacidade de gestão financeira dos municípios, pois trata-se de receitas cuja determinação não está no livre arbítrio do Poder Local: o montante de distribuição pelos municípios, no primeiro caso, é decidido anualmente pelo Orçamento de Estado e, no segundo caso, o volume de cobrança está intimamente ligado com a dinâmica económica do país, que pouco dependerá da ação municipal face à pequena dimensão territorial dos municípios”*.

Em terceiro lugar, a venda de bens e serviços, incluindo a venda de bens duradouros, é a receita com mais significado, a seguir às transferências e às receitas fiscais, representando, em média, 10,5% entre 2007 e 2013.

**Quadro 3: Evolução e estrutura das receitas arrecadadas**

<b>Receitas</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Impostos e taxas</b>	38,2%	35,4%	31,0%	32,6%	31,9%	31,6%	31,5%
<b>Rendimentos da propriedade</b>	2,5%	3,1%	3,1%	3,3%	3,3%	3,5%	3,2%
<b>Transferências recebidas</b>	41,7%	42,0%	42,8%	45,7%	47,1%	46,6%	43,4%
<b>Vendas de bens e serviços</b>	9,2%	9,3%	8,7%	9,0%	9,1%	9,6%	9,6%
<b>Outras receitas correntes</b>	0,7%	0,9%	0,8%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%
<b>Venda de bens duradouros</b>	1,9%	1,7%	1,1%	1,5%	1,1%	0,9%	0,7%
<b>Ativos financeiros</b>	0,6%	0,4%	0,4%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
<b>Passivos financeiros</b>	4,7%	6,8%	11,8%	6,6%	6,1%	2,9%	10,0%
<b>Outras receitas de capital</b>	0,5%	0,2%	0,4%	0,3%	0,2%	3,8%	0,4%
<b>Reposições não abatidas aos pagamentos</b>	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%

## Conclusão

O percurso que traçamos para este estudo sobre as receitas patrimoniais das autarquias locais tentou ser o mais abrangente possível, sem, todavia, se assumir exaustivo, sob pena de, em determinadas situações, nos desviarmos do tema principal.

Assim, entendemos adequado a contextualização da autonomia patrimonial, enquanto prerrogativa da autonomia financeira das autarquias, dado que é tal autonomia que suporta tais receitas. A autonomia patrimonial traduz-se, assim, na possibilidade de as autarquias serem titulares de património próprio e do poder de tomar decisões relativas a ele no âmbito da lei, tendo assento no art.º 238.º da CRP e no n.º1 e al.b) do n.º2 do art.º 6.º da atual LFL. De seguida, tornou-se importante contextualizar as receitas patrimoniais no universo das receitas que as autarquias podem auferir, fazendo uma breve alusão às receitas originárias (tributárias, patrimoniais e creditícias) e derivadas (resultantes de esquemas de perequação financeira). Neste âmbito, concluímos que a sustentação do financiamento das autarquias deverá ter por base receitas próprias, de modo que as autarquias sejam dotadas de dinheiros próprios que lhes possibilitem desempenhar as funções que lhes estão atribuídas e a prossecução do interesse público.

A existência de um património próprio é crucial para a concretização da autonomia de uma autarquia, pois basta pensar na sujeição que resultaria se esta não possuísse bens próprios para o desenvolvimento da sua atividade. Para além disso, um património suscetível de gerar receitas pode permitir a uma autarquia um espaço de manobra em termos financeiros, que de outro modo careceria. Desta forma, entendemos pertinente dedicar a Parte II do nosso estudo ao património das autarquias, distinguindo entre património obrigacional e dominial. O património das autarquias é o conjunto de coisas e direitos de carácter económico que os entes locais são titulares, o qual, por sua vez, está destinado direta e indiretamente à prossecução dos seus fins. O domínio pode ser público ou privado, consoante os respetivos bens e direitos estejam afetos à satisfação das necessidades coletivas.

Chegados à última Parte deste estudo, e após termos feito uma alusão ao património das autarquias, entendido com o conjunto de bens do seu domínio público e privado, e bem assim pelos direitos e obrigações com conteúdo económico de que as autarquias são titulares enquanto pessoas coletivas de direito público, debruçamo-nos sobre as receitas que da sua exploração podem advir.

As receitas patrimoniais são, portanto, aquelas que provêm da normal administração ou disposição do património autárquico, bem como da prestação de alguns serviços públicos, e que não têm carácter tributário.

A este respeito, distinguimos três tipos de receitas, tendo em vista o seu facto gerador:

- 1- Receitas resultantes da normal administração do património, que não alteram a integridade do mesmo. Estas não se confundem com receitas tributárias;
- 2- Receitas de disposição, que resultam da oneração/alienação de bens do ativo patrimonial, e que afetam de um modo significativo a integridade do património autárquico;
- 3- Receitas resultantes da prestação de certos serviços públicos, isto é, as receitas resultantes de relações contratuais com os municípios.

Começando por estas últimas, os municípios podem prestar serviços e fornecer bens diretamente através das suas unidades orgânicas, da criação de serviços municipalizados (gestão direta), ou através da criação de empresas municipais (gestão indireta). Assim, as autarquias podem operar no mercado, praticando atos de comércio ou celebrando contratos de prestação de serviços, designadamente procedendo ao abastecimento de água, à gestão de resíduos sólidos, ao transporte coletivo de pessoas ou de mercadorias, à distribuição de energia elétrica de baixa tensão, entre outros serviços. Nestes casos, as receitas proveem de prestações de serviços que têm carácter contratual e privatístico – os preços. Para nós, os preços enquanto receitas patrimoniais (preços em sentido estrito), são receitas de Direito privado, mesmo quando criados por regulamento, resultantes de atuações voluntárias dos particulares.

Por outro lado, as autarquias também podem obter receitas através das participações locais, isto é, através de participações sociais detidas pelos municípios. A este respeito, a LFL dispõe que uma das formas obrigacionais de os municípios arrecadarem receitas, é através da “*participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades em que os municípios tomem parte*”. As receitas derivadas da participação nos lucros de sociedades em que os municípios tomem parte, consubstanciam-se quer nos dividendos inerentes à distribuição de lucros, quer nas mais-valias resultantes da alienação de participações.



Já no tocante às receitas patrimoniais provenientes da exploração do ativo dominial, temos as receitas provenientes da exploração do domínio privado, nomeadamente os preços cobrados pelo arrendamento/aluguer, ou pela venda de bens, em termos similares ao Direito privado. A este respeito, a LFL estabelece que constituem receitas das autarquias “*o rendimento de bens próprios e o produto da alienação dos bens móveis e imóveis*”. A alienação de bens do domínio privado assume um papel fundamental quando não existe interesse em manter certos bens no património das autarquias, seja por necessidade de descongestionamento patrimonial, de captação de receitas em períodos financeiros difíceis ou por qualquer outro tipo de interesse. Em todo o caso, a decisão de alienação de bens municipais deve ser sempre precedida de uma ponderação de custos e benefícios.

Para finalizar a investigação, tornou-se pertinente uma breve abordagem acerca do panorama orçamental dos municípios, tendo como ponto de partida o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2013.

Em primeiro lugar, constatamos que a diferença entre a receita prevista e a receita arrecadada tem vindo a decrescer desde 2011, tendo atingido em 2013 o valor mais baixo do período entre 2007 e 2013. Por outro lado, em 2013 foram 171 os municípios que apresentaram um grau de execução de receita superior a 75%, e 45 municípios a apresentarem um grau de execução da receita igual ou superior a 90%, demonstrando uma melhoria das condições de gestão municipal. Contudo, esta melhoria está de certo modo relacionada com o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL), dado que 14 dos 45 dos municípios que em 2013 obtiveram grau de execução superior a 90% foram abrangidos pelo referido programa, e que 37 dos 126 municípios que apresentaram execução superior a 75% obtiveram financiamento pelo mesmo programa.

Em segundo lugar, os rendimentos de propriedade juntamente com as receitas provenientes de venda de bens e serviços (incluindo a venda de bens duradouros) perfizeram 13,5% das receitas arrecadadas pelos municípios em 2013. Contudo, as transferências recebidas têm representado, em média, 44,2% da receita total arrecadada pelos municípios, isto é, a receita mais representativa, o que denota uma dependência financeira elevada. Todavia, importa frisar que desde 2012 que se tem vindo a assistir a um decréscimo das transferências recebidas.

Em terceiro lugar, as receitas tributárias constituem a segunda maior receita com

maior peso, representando 31,5% da receita total no ano de 2013, e em média 33,1%.

Em suma, as receitas tributárias e as receitas provenientes dos instrumentos de perequação constituem a esmagadora maioria das receitas dos municípios, representando 75% da receita cobrada em 2013.

## Bibliografia

ABREU, Coutinho, *Curso de Direito Comercial*, II, 4.<sup>a</sup> Ed., Coimbra, Almedina, 2013

\_\_\_, *Definição de empresa municipal*, Coimbra, Universidade de Coimbra, 1990

ALEXANDRINO, José de Melo, “Direito das Autarquias Locais”, in Paulo Otero e Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado do Direito Administrativo Especial*, vol. IV, Coimbra, Almedina, 2010

ALMEIDA, Carlos Ferreira, “Serviços Públicos, Contratos Privados”, in *Estudos em Homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço*, vol. II, Coimbra, Almedina, 2002

ALMEIDA, Gomes, e LOPES, Fernandes, “O Domínio Público e Privado das Autarquias Locais”, in *Patrimonium*, Revista da Direção Geral do Património, n.º1, janeiro, 1998

AMARAL, Diogo Freitas, *A utilização privativa do domínio público pelos particulares*, Coimbra, Coimbra Editora, 1965

\_\_\_, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3.<sup>a</sup> Ed., Coimbra, Almedina, 2006

\_\_\_, “Domínio Público”, in *Enciclopédia Luso-Brasileira da Cultura*, Vol. VI

AMORIM, João Pacheco, *As empresas públicas no Direito Português, em especial, as empresas municipais*, Coimbra, Almedina, 2000

ANDRADE, J. C. Vieira, “Autonomia e Atribuições das Autarquias Locais, in *Manual do Eleito Local*, vol. I, Coimbra, CEFA, 1994

\_\_\_, *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra, Universidade de Coimbra, 2010

\_\_\_, *Justiça Administrativa*, 11.<sup>a</sup> Ed., Coimbra, Almedina, 2011

ARÉVALO, Clavero, “La inalienabilidad del Dominio Público”, in *Revista de Administracion Pública*, n.º25, ano IX, Jan/Abril 1958

ASCENSÃO, Oliveira, *Direito Civil – Reais*, Coimbra, Coimbra Editora, 2012

AUBY, Jean-Marie, BON, Pierre, AUBY, Jean-Bernand, *Droit administratif des biens*, Dalloz, 2003

AZEVEDO, Bernardo A., “Linhas fundamentais por que se rege a disciplina jurídico-normativa aplicável à Constituição, gestão e extinção dos bens públicos”, in António Cândido de Oliveira (coord.), *Domínio Público Local*, Braga, CEJUR, 2006

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, II, 10.ªEd., Coimbra, Almedina, 1994

\_\_\_, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, 1996

CAMPOS, Bernardo, “Os municípios, o financiamento das suas actividades e as relações com o poder central”, in *Revista Crítica das Ciências Sociais*, n.º25/26, Dezembro de 1988

CAMPOS, Diogo Leite, e CAMPOS, Mónica Leite, *Direito Tributário*, 2.ª ed., Belo Horizonte, DelRey, 2001

CANOTILHO, Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2009

CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, II, Coimbra, Coimbra Editora, 2010

CERREDA, Marcos Almeida, “El Patrimonio de las Entidades Locales Gallegas”, in António Cândido de Oliveira (coord.), *Domínio Público Local*, Braga, CEJUR, 2006

COSTA, J.M. Cardoso, “Ainda a distinção entre “taxa” e “imposto” na jurisprudência

constitucional”, in *Homenagem a José Guilherme Xavier de Basto*, Coimbra, Coimbra Editora, 2006

CUNHA, Pitta, BASTO, Xavier, XAVIER, Lobo, “Os conceitos de Taxa e Imposto a propósito de licenças municipais”, in *Revista Fisco*, n.º 51/52

D’ALTE, Sofia Tomé, *A nova configuração do Sector Empresarial do Estado e a Empresarialização dos Serviços Públicos*, Coimbra, Almedina, 2007

DIAS, José Eduardo Figueiredo, “Contratos de locação e aquisição de bens e serviços e alienação de bens”, in Pedro Gonçalves (org.), in *Estudos de Contratação Pública*, I, Coimbra, 2008

DUARTE, António Pinto, “Notas sobre o conceito e o regime jurídico das empresas públicas estaduais”, in *Estudos sobre o novo regime do sector empresarial do Estado*, Coimbra, Almedina, 2000

DUARTE, Rui Pinto, “Caminhos Públicos (comentário de jurisprudência)”, in *Cadernos de Direito Privado*, n.º 13, Janeiro/Março de 2006

ESTORNINHO, Maria João, *A fuga para o Direito Privado. Contributo para o Estudo da Actividade de Direito Privado da Administração Pública*, Coimbra, Almedina, 1999

FERNANDES, J.P., “Afetação”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora

\_\_\_ , “Domínio Privado”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. IV, Lisboa, 1991

\_\_\_ , “Domínio Público”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. IV, Lisboa, 1991

FRANCO, António Sousa, *Finanças do sector público: introdução aos sectores institucionais*, Lisboa, AAFDL, 2003

\_\_\_, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 4.ªEd., Coimbra, Almedina, 2003

GOMES, Nuno de Sá, *Notas sobre a função e o regime jurídico das pessoas colectivas públicas de direito privado*, Lisboa, Centro de Estudos Fiscais, 1987

GARCIA, Nuno de Oliveira, e Pereira, Andreia Gabriel, “A nova jurisprudência das taxas municipais pela colocação de painéis publicitários em domínio público – Comentário ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 177/2010, de 05/05/2010, Proc. n.º 742/09”, in *Revista Direito Regional e Local*, n.º 15, julho/setembro, 2011

GARRET, João de Almeida, *Economia e Finanças Públicas*, Porto, Lições Policopiadas, 1988/1989

GONÇALVES, Pedro, *A concessão de serviços públicos (uma aplicação da técnica concessória)*, Coimbra, Almedina, 1999

\_\_\_, *Regime Jurídico da Actividade Empresarial do Estado*, Coimbra, Almedina, 2012

\_\_\_, *Regime Jurídico das Empresas Municipais*, Coimbra, Almedina, 2007

GONZÁLEZ, Alegre, “La extracomercialidade y sus consecuencias jurídicas”, in *Revista de Derecho Privado*, tomo LV, Jan/Dez, 1971

GRALHEIRO, Jaime, *Comentário à nova Lei dos Baldios*, Coimbra, Almedina, 2002

ISAC, Jaime Sanchez, *Derecho Patrimonial de los entes locales*, Barcelona, Bayer Hnos, 1998

LEMA, José Manuel, “La privatización en el ámbito local”, in *Os caminhos da privatização da Administração Pública (IV Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo)*, Boletim da FDUC, *Studia Iuridica*, 60, Coimbra, Coimbra Editora, 2001

LOBO, Carlos Baptista, “A função de actuação económica do Estado e o novo regime

jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas municipais”, in *Estudos sobre o novo regime do sector empresarial do Estado*, Coimbra, Almedina, 2000

\_\_\_, “Novo regime jurídico do sector empresarial local (algumas reflexões preliminares)”, in António Cândido de Oliveira (coord.), *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa/Ciclo de Conferências*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007

MACHADO, Batista, “Participação e Descentralização”, in *Revista de Direito de Estudos Sociais*, Coimbra, 1978

MACHADO, Jónatas, e COSTA, Paulo Nogueira, *Curso de Direito Tributário*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009

MAGALHÃES, António Malheiro, *O regime jurídico dos preços municipais*, Coimbra, Almedina, 2012

MATIAS, Vasco, *Contributo para o Estudo das finanças municipais em Portugal*, Coimbra, Comissão e Coordenação da Região Centro, 1987

MARIN, Carmen Chinchilla, *Bienes patrimoniales del Estado*, Madrid, Marcial Pons, 2001

MARTINEZ, Soares, *Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina, 1993

MARTINS, Guilherme d’Oliveira, “O controlo da Actividade Financeira das Autarquias Locais”, in António Cândido de Oliveira, *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa/Ciclo de Conferências*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007 12

MARTINS, Maria de Oliveira, *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Coimbra, Almedina, 2011

MARTINS, Mário Rui, *As autarquias locais na União Europeia*, Porto, Edições ASA, 2001

MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, vol. II, 3.<sup>a</sup> Ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1996

\_\_\_, “O conceito de poder local”, in *Estudos sobre a Constituição*, vol. I, Lisboa, Petrony, 1978

MIRÓ, Romá, *El Régimen Jurídico del Patrimonio de las Entidades Locales*, Barcelona, Bayer Hnos, 2010

MONCADA, Luís Cabral, “A empresa pública e o seu regime jurídico – aspectos gerais”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Dr. Afonso Queiró*, I, Direito Económico, 1984

MONIZ, Ana Raquel, “Domínio Público local: noção e âmbito” in António Cândido de Oliveira (coord.), *Domínio Público Local*, Braga, CEJUR, 2006

\_\_\_, *O Domínio Público- O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Coimbra, Almedina, 2005

\_\_\_, “Anotação ao Acórdão do STA de 7 de julho de 2004”, in *Revista Jurídica Urbanismo e Ambiente*, N.º 21/22, 2004

MONTALVO, António Rebordão, *O processo de mudança e o novo modelo de gestão pública municipal*, Coimbra, Almedina, 2003

MOREIRA, Vital, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra, Coimbra Editora, 1997

\_\_\_, “Empréstimos Municipais, autonomia local e tutela governamental”, in *Revista Direito Regional e Local*, n.º3, julho/setembro de 2008

MORENO, Alfonso Pérez, “Formas organizativas del Sector Empresarial del Estado”, in *Os caminhos da privatização da Administração Pública (IV Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo)*, Boletim da FDUC, *Studia Iuridica*, 60, Coimbra, Coimbra Editora, 2001



NABAIS, José Casalta, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Coimbra, Almedina, 2007

\_\_\_, *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina

\_\_\_, “Tarifas e questões fiscais: competências dos Tribunais Tributários – acórdão do STA (1.ª seção) de 17/06/1997”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º6, 1997

\_\_\_, “O regime das finanças locais em Portugal”, in *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, Vol. LXXX, 2004

\_\_\_, *Por um Estado Suportável - Estudos de Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina, 2005

NORA, Joana Costa, “Contratos celebrados por municípios para reprogramação de dívida de curto prazo e recurso ao respetivo pagamento, Acórdão do Tribunal de Contas de 06.01.2009, proc. n.º 1460-2007”, in *Direito Regional e Local*, n.º6, abril/junho de 2009

OLIVEIRA, António Cândido, “A Administração Pública de Prestação e o Direito Administrativo”, in *Scientia Iuridica*, Tomo XLV, nr.ºs 259/261, Braga, Universidade do Minho, 1996

\_\_\_, *A democracia local (aspectos jurídicos)*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005

\_\_\_, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993

\_\_\_, “Empresas Municipais e intermunicipais: entre o público e o privado”, in *Os caminhos da privatização da Administração Pública (IV Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo)*, Boletim da FDUC, *Studia Iuridica*, 60, Coimbra, Coimbra Editora, 2001

OLIVERA, Tomás Lobo, *Régimen Jurídico de los bienes de las entidades locales*, Madrid, La Ley (Wolters Kluwer), 2006

OTERO, Paulo, “Coordenadas Jurídicas da Privatização da Administração Pública”, in *Os caminhos da privatização da Administração Pública (IV Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo)*, Boletim da FDUC, *Studia Iuridica*, 60, Coimbra, Coimbra Editora, 2001

PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo: III Bienes Públicos, Derecho Urbanístico*, 7.ª Ed., Marcial Pons, 1998

PEISER, Gustave, *Droit administratif des biens*, 17.ª Ed., Dalloz, 2002

PEQUEÑO, Humberto Gosálbez, *Régimen Jurídico General de la Enajenación del “Patrimonio Privado” inmobiliario de la Administración Pública*, n.º 14, Valladolid, Lex Nova, 2002

PEREIRA, Armando e ALMEIDA, M. Castro, *Conhecer as autarquias locais*, Porto, Porto Editora, 1985

REBELO, Marta, “A reforma do sistema de financiamento local”, in António Cândido de Oliveira (coord.), *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa/Ciclo de Conferências*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007

\_\_\_ , *Descentralização e justa repartição de recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*, Coimbra, Almedina, 2007

\_\_\_ , “O conceito de endividamento líquido compatível com o SEC 95, interpretação do art.º 36.º n.º1 da LFL”, in *Direito Regional e Local*, n.º1, janeiro/março de 2008

\_\_\_ , *Obrigações municipais, uma solução de mercado para o financiamento municipal, as experiências de direito comparado e a dinâmica da implementação*, Coimbra, Almedina, 2004

RIBEIRO, Teixeira, *Lições de Finanças Públicas*, Coimbra, Coimbra Editora

ROCHA, Joaquim Freitas da, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, Braga, Cejur,

2009

\_\_\_ , “Comentário Doutrinal ao Acórdão do Tribunal de Contas n.º 138/2007 – caso Oliveira de Azeméis”, in *Direito Regional e Local*, n.º1, janeiro/março, 2008

ROCHA, Joaquim Freitas da, GOMES, Noel, e SILVA, Hugo Flores, *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*, Coimbra, Coimbra Editora, 2012

SÁ, Luís de, *Introdução ao Direito das Autarquias Locais*, Lisboa, Universidade Aberta, 2000

SILVA, Suzana Tavares, *As taxas e a coerência do sistema tributário*, Braga, Cejur, 2008

SOARES, Carlos Alves, *Os Municípios e as Parcerias Público-privadas: Concessões e Empresas Municipais*, Lisboa, ATAM, 2002

SOUSA, António Francisco de, *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, 2.<sup>a</sup> Ed., Lisboa, Luso Livro, 1992

SOUSA, Domingos Pereira, *Finanças Públicas*, ISCSP, Lisboa, 1992

SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Lições de Direito Administrativo*, I, Lisboa, Lex, 1999

\_\_\_ , *O sistema do governo municipal*, 2.<sup>a</sup> Ed., Santarém, ATAM, 1997

TAVARES, José, “O Tribunal de Contas e o controlo do sector público empresarial”, in *Estudos sobre o novo regime do sector empresarial do Estado*, Coimbra, Almedina, 2000

TEIXEIRA, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina, 2008

TELLA, Ramón Falcón y, “La finalidad financiera en la gestión del patrimonio”, in *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 35, 1982

VASQUES, Sérgio, *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina, 2011

VÁZ, Manuel Afonso, “Formas organizativas do sector empresarial do Estado”, in *Os caminhos da privatização da Administração Pública (IV Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo)*, Boletim da FDUC, *Studia Iuridica*, 60, Coimbra, Coimbra Editora, 2001

XAVIER, Alberto, *Manual de Direito Fiscal*, I, Lisboa, FDL, 1974

ZBYSZEWSKI, João Paulo, *O financiamento das Autarquias Locais Portuguesas – um estudo sobre a provisão pública municipal*, Coimbra, Almedina, 2006