

Assim, e a título de exemplo, o Tribunal Constitucional já teve a ocasião de afirmar que aquelas especialidades afastam a possibilidade de invocação do justo impedimento (cf. Acórdão n.º 479/2001, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, de 28 de Novembro de 2001), ou do regime previsto no n.º 1 do artigo 150.º do Código de Processo Civil (redacção anterior à resultante do Decreto-Lei n.º 183/2000, ainda vigente) segundo o qual, em caso de utilização do correio, os actos se consideram praticados na data em que foi efectuado o registo postal (cf. Acórdãos n.ºs 510/2001, 1/2002, 6/20002 ou 17/2002, publicados no *Diário da República*, 2.ª série, respectivamente de 19 de Dezembro de 2001 e 29 e 30 de Janeiro e 22 de Fevereiro de 2002).

Ora a matéria relativa ao termo dos prazos encontra-se expressamente regulada no artigo 229.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais. De acordo com este preceito, sempre que haja de ser praticado um acto que envolva a intervenção de entidades ou serviços públicos, o termo dos prazos respectivos encontra-se referido ao termo do horário normal dos competentes serviços ou repartições (n.º 2). E, segundo o n.º 3, as secretarias judiciais, justamente para o efeito de receberem as listas de candidatos — cf. artigo 20.º, para o qual se remete —, têm um horário de funcionamento alargado, que termina às 18 horas.

Assim sendo, nenhuma dúvida existe de que nunca poderia ser considerada uma entrada na secretaria judicial posterior às 18 horas do dia 20 de Maio de 2002, fosse qual fosse a via de comunicação utilizada.

Sempre se acrescenta, todavia, que nem é necessário considerar que este regime é posterior ao actualmente constante do n.º 4 do artigo 143.º do Código de Processo Civil, acrescentado pelo Decreto-Lei n.º 183/2000, de 10 de Agosto, ou que sobre ele prevalece por constar da própria Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais. É que, além do mais, o que aquele n.º 4 estabelece é que os actos podem ser praticados a qualquer hora, se for utilizado o correio electrónico ou a telecópia; não regula a questão de saber quando se consideram entrados os actos, nomeadamente actos abrangidos pelo n.º 3 do mesmo artigo 143.º, segundo o qual, se forem actos que impliquem a recepção pelas secretarias judiciais de quaisquer articulados, requerimentos ou documentos, devem ser praticados durante as horas de expediente dos serviços.

Note-se, aliás, que, no âmbito do processo eleitoral, é especialmente justificada a exigência de que só possa ser considerada a data em que o acto foi praticado se tiver dado entrada no tribunal dentro do horário de funcionamento da secretaria, já que os prazos que o tribunal tem de respeitar na sua apreciação são particularmente curtos. No que toca à apresentação de candidaturas, é de cinco dias o tempo de que o juiz dispõe para proferir a decisão prevista no artigo 25.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais.

Presentemente, o n.º 3 do artigo 229.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais não oferece dúvidas: “3 — Para efeitos do disposto no artigo 20.º, ‘Local e prazo de apresentação de candidaturas’, as secretarias judiciais terão o seguinte horário, aplicável a todo o País: das 9 horas e 30 minutos às 12 horas e 30 minutos; das 14 às 18 horas”.

Esta norma, por ser uma norma especial aplicável ao processo eleitoral autárquico, afasta a aplicação, a título subsidiário ou a qualquer outro, das normas gerais contidas no Código de Processo Civil.

No caso concreto, o certo é que a recepção dos documentos expedidos por telecópia, de acordo com os dados constantes do processo, teve lugar a partir das 22 horas e 46 minutos e, por isso mesmo, na falta de prova do momento exacto da expedição, sempre haverá que presumir (e o recorrente não o contesta) que ela só ocorreu após as 18 horas. E é este, de acordo com a legislação especial aplicável, o termo final para apresentação das listas, seja por que meio for.

Desse modo — e, repete-se, independentemente de saber se é legítimo o recurso à telecópia para o envio de listas de candidaturas a actos eleitorais —, apresenta-se como inquestionável a conclusão de que não foi respeitado o prazo previsto na lei que regula especificamente o processo eleitoral autárquico, a Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto. [...]

Esta jurisprudência é inteiramente aplicável ao presente caso, pelo que há que decidir em conformidade.

III — **Decisão.** — Nestes termos, decide-se negar provimento ao recurso e, em consequência, confirmar a decisão judicial de rejeição, por extemporânea, da lista de candidatura à Assembleia de Freguesia de Mira apresentada por um grupo de cidadãos sob a denominação de Movimento Rumo ao Futuro.

Lisboa, 30 de Agosto de 2005. — *Gil Galvão — Bravo Serra — Maria Helena Brito — Maria João Antunes — Mário José de Araújo Torres — Benjamim Rodrigues — Artur Maurício.*

MINISTÉRIO PÚBLICO

Procuradoria-Geral da República

Parecer n.º 107/2003. — *Despejo administrativo — Ocupação a título precário — Casa económica — Presidente da câmara municipal — Câmara municipal — Competência implícita — Autotutela executiva.*

- 1.ª Não obstante a revogação do Decreto-Lei n.º 34 486, de 6 de Abril de 1945, o Decreto n.º 35 106, de 6 de Novembro do mesmo ano, que o regulamentou, mantém-se em vigor, continuando a regular no seu artigo 12.º o despejo dos ocupantes, a título precário, das casas para famílias pobres pertencentes aos municípios.
- 2.ª Compete à câmara municipal ordenar o despejo dos ocupantes a título precário das casas para famílias pobres pertencentes aos municípios, nos termos dos artigos 12.º e 13.º do Decreto n.º 35 106 e 64.º, n.º 7, alínea *d*), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.
- 3.ª A competência referida na conclusão anterior pode ser delegada no presidente da câmara, ao abrigo do disposto nos artigos 64.º, n.º 7, alínea *d*), e 65.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.
- 4.ª A execução dos despejos referidos nas anteriores conclusões cabe na competência do presidente da câmara, através dos respectivos serviços, coadjuvados, se necessário, pelas forças policiais.

Sr. Secretário de Estado da Administração Local:

Excelência:

I — Dignou-se o antecessor de V. Ex.ª solicitar a este corpo consultivo parecer relativo à competência para ordenar o despejo de ocupantes, a título precário, de fogos municipais destinados a famílias pobres, nos termos do artigo 12.º do Decreto n.º 35 106, de 6 de Novembro de 1945 (1).

Cumpra emitir o devido parecer.

II — I — Para o enquadramento possível da problemática suscitada, importa previamente conhecer o seu contexto, a colher dos elementos enviados.

2 — A consulta surgiu, então, a propósito da competência para ordenar o despejo de ocupantes, a título precário, de casas destinadas a famílias pobres que são propriedade da Câmara Municipal do Porto, nos casos a que se refere o artigo 12.º do Decreto n.º 35 106, de 6 de Novembro de 1945 (2).

2.1 — A questão tem o longo historial já anteriormente focado, que seguidamente enunciaremos por ordem cronológica, tendo começado com uma «proposta» de um vereador (3) da Câmara Municipal do Porto, datada de 7 de Julho de 2003, onde, em síntese, propõe, no âmbito das competências delegadas no presidente da câmara municipal, ao abrigo da alínea *d*) do n.º 7 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que aprovou o quadro de competências e regime de funcionamento dos órgãos das autarquias locais, a exclusão da competência específica de proceder a despejos de habitações municipais.

2.1.1 — Seguiu-se nova «proposta», agora de dois outros vereadores da mesma câmara municipal (4), datada de 10 de Julho de 2003, de sentido em parte idêntico ao da primeira.

2.1.2 — Por fim, a solicitação do presidente da Câmara Municipal do Porto, o advogado síndico elaborou uma «informação», datada de 17 de Julho de 2003, sobre as propostas dos vereadores anteriormente enunciadas, e onde, em síntese, sustenta que a competência em apreço cabe ao presidente da câmara, mas que, como a questão é complexa, sugere consulta ao órgão tutelar, o que mereceu aquiescência superior.

2.2 — Na sequência deste pedido de parecer, a subdirectora-geral da Direcção-Geral das Autarquias Locais elaborou uma informação técnica onde concluiu:

«a) A competência para proceder ao despejo sumário está cometida ao presidente da câmara, na sequência de deliberação camarária que tenha ordenado a beneficiação ou demolição de construções, em situações que o legislador expressamente específica [cf. a alínea *n*) do n.º 2 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2001, de 4 de Junho];

b) Compete ao órgão executivo ordenar o despejo administrativo previsto no artigo 92.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho;

c) A competência para ordenar o despejo de ‘arrendatários’ de habitações propriedade da Câmara Municipal do Porto ocupadas a título precário, prevista no artigo 12.º do Decreto n.º 35 106, de 6 de Novembro de 1945, não está legalmente prevista;

d) É nosso entendimento, e recorrendo-se ao conceito de competência implícita, que também nas situações de despejo de ocupantes de fogos municipais ocupados a título precário a entidade competente para determinar o despejo é a câmara municipal.»

2.2.1 — Sobre esta informação recaiu o seguinte parecer da directora-geral das Autarquias Locais (5):

«Considerando que a competência para determinar o ‘despejo’ dos ocupantes nos casos a que se refere o Decreto n.º 35 106, de 6 de Novembro de 1945, não está prevista:

Contrariamente ao defendido na presente IT, entendemos que não se trata de uma competência implícita e que inexistem quaisquer paralelismos com as situações de despejo previstas nos Decretos-Leis n.ºs 169/99, de 18 de Setembro, e 555/99, de 16 de Dezembro.

O artigo 12.º do Decreto n.º 35 106 prevê pressupostos objectivos para o ‘despejo’, pelo que, em nossa opinião, sempre que se verifique um daqueles pressupostos, o presidente da câmara municipal poderá executar o despejo dos ocupantes.

Com efeito, competindo ao presidente da câmara municipal executar o despejo na sequência de deliberação camarária nas situações referidas nos n.ºs 6 e 7 dessa informação (6), parece-nos igualmente que, nas situações em que o legislador expressamente prevê que, verificados determinados pressupostos, há lugar a despejo de ocupantes de fogos municipais, caberá ao presidente proceder à sua execução.

Trata-se de uma questão que, de acordo com os pareceres que chegaram ao meu conhecimento, não é pacífica, uma vez que, mesmo nos casos em que as conclusões são idênticas, os argumentos aduzidos não são coincidentes.

Permitimo-nos propor que se solicite parecer ao conselho consultivo da Procuradoria-Geral da República sobre a seguinte questão: ‘A quem compete a decisão e execução do despejo dos ocupantes de fogos municipais nas situações previstas no artigo 12.º do Decreto n.º 35 106, de 6 de Novembro de 1945?’»

2.3 — Finalmente, sobre este parecer recaiu o seguinte despacho do antecessor de V. Ex.ª (7):

«1 — Concordo com o parecer da Sr.ª Directora-Geral.

2 — Dê-se conhecimento ao Sr. Presidente da Câmara do Porto.»

III — 1 — O presente parecer tem então por objecto a questão da competência para ordenar o despejo dos ocupantes de casas municipais destinadas a famílias pobres ocupadas a título precário, nas situações previstas no artigo 12.º do Decreto n.º 35 106, de 6 de Novembro de 1945 (8).

Ora, em alguns dos textos que anteriormente sintetizámos (9), concretamente nas propostas dos vereadores, suscitou-se a questão da «duvidosa legalidade» do referido Decreto n.º 35 106.

A análise desse diploma, nomeadamente do regime que instituiu, da posição jurídica dos ocupantes das «casas para alojamento de famílias pobres» e da sua eventual revogação tácita, face à revogação expressa do Decreto-Lei n.º 34 486 (10), foi já objecto de um parecer deste corpo consultivo.

Referimo-nos ao parecer n.º 68/91, de 20 de Maio (11), que mantém pertinente actualidade, atendendo a que, desde a sua prolação até ao presente momento, não surgiram alterações legislativas nem foi proferida jurisprudência ou produzida doutrina que conduzissem a solução diversa.

2 — Ora, antes de avançarmos para a abordagem concreta da questão em apreço, recordaremos algumas passagens mais pertinentes do parecer aludido no ponto anterior.

Começaremos pelas conclusões que o dito parecer n.º 68/91 logrou obter:

«1 — A ocupação das casas para famílias pobres construídas e propriedade das misericórdias ao abrigo do Decreto-Lei n.º 34 486, de 6 de Abril de 1945, e do Decreto n.º 35 106, de 6 de Novembro do mesmo ano, que o regulamentou, é, de harmonia com os artigos 3.º e 1.º, respectivamente, destes diplomas, concedida a título precário, mediante licença passada pela entidade proprietária, não sendo, em face do regime legal neles definido, qualificável como arrendamento;

2 —

3 — Os regulamentos devem, em princípio, considerar-se tacitamente revogados — ou feridos de caducidade — se for revogada ou substancialmente modificada a lei regulamentada; mas se a lei revogada for substituída por outra, a última continua a ser regulamentada pelo regulamento antigo, mantendo-se este em vigor, na medida em que não seja com ela incompatível;

4 — A revogação expressa do Decreto-Lei n.º 34 486, de 6 de Abril de 1945, pelo artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 310/88, de 5 de Setembro, não afectou, em conformidade com a conclusão 3.ª, o regulamento daquele diploma substanciado no Decreto n.º 35 106, de 6 de Novembro de 1945;

5 — Na verdade, o Decreto-Lei n.º 797/76, de 6 de Novembro, acolheu a disciplina do Decreto n.º 35 106, confiando-lhe a regulamentação normativa da atribuição, pelos serviços municipais de habitação, das casas de famílias pobres construídas pelas misericórdias ao abrigo do Decreto-Lei n.º 34 486 e na titularidade dominial destas

instituições, de modo que a conexão assim criada entre os dois diplomas colocou o Decreto n.º 35 106 ao abrigo da revogação tácita — ou da caducidade — que o atingiria mercê da revogação aludida na conclusão 4.ª;

6 — A vigência do Decreto n.º 35 106 não foi sequentemente impedida pelo Decreto-Lei n.º 419/77, de 4 de Outubro, cujo artigo 3.º postula, ao invés, a sua aplicabilidade às casas referidas nas conclusões 1.ª e 5.ª;

7 — O Decreto-Lei n.º 310/88, de 5 de Setembro, também não afectou a vigência do mesmo regulamento de 1945, até por se restringir às casas para famílias pobres construídas e propriedade dos municípios, verificando-se, aliás, neste âmbito, que o artigo 4.º, em reforço da plena compatibilidade entre os dois diplomas, pressupõe igualmente a aplicação do mesmo regulamento enquanto as casas não forem alienadas;

8 — Não obstante, pois, a revogação do Decreto-Lei n.º 34 486 aludida na conclusão 4.ª, o Decreto n.º 35 106 continuou a regular, nos seus artigos 8.º e 12.º, respectivamente, a actualização das rendas e o despejo dos ocupantes das casas identificadas nas conclusões 1.ª e 5.ª»

3 — O Decreto-Lei n.º 34 486 surgiu, segundo o seu relatório preambular, para solucionar o problema da habitação das classes trabalhadoras através das chamadas «casas económicas» e «casas para alojamento de famílias pobres» pertencentes às autarquias e misericórdias, com mudança gradual das «pequenas casas desmontáveis» em habitações definitivas e do regime de ocupante para proprietário.

3.1 — O diploma referido no número anterior compreendia um conjunto de sete normas que fixavam o regime legal da construção das habitações, uma das quais definia a posição jurídica dos respectivos ocupantes.

Referimo-nos ao artigo 3.º, que mereceu a seguinte redacção:

«A ocupação das habitações será concedida a título precário, mediante licença passada pelo corpo administrativo ou misericórdia, nas condições expressamente consignadas em regulamento a publicar pelo Ministro do Interior.»

Este normativo foi praticamente reproduzido no artigo 1.º do Decreto n.º 35 106, que regulamentou o já mencionado artigo 3.º do Decreto n.º 34 486.

Outros normativos do Decreto n.º 35 106 mostram-se pertinentes à elaboração do presente parecer, funcionando como exemplos os artigos 12.º e 13.º, que oportunamente merecerão redobrada atenção.

3.2 — Quanto à posição jurídica dos ocupantes das «casas para alojamento de famílias pobres», referida na conclusão 1.ª do parecer n.º 68/91, a mesma não é compaginável com a ocupação contratual do arrendamento mas com o regime específico da ocupação a título precário, ou seja, o da provisoriedade e transitoriedade da situação que os diplomas em apreço acolhem, embora orientada finalisticamente para uma situação definitiva.

Aliás, já no parecer n.º 14/64 (12), este conselho pronunciara-se no sentido de que a relação estabelecida entre o proprietário e o ocupante no regime do Decreto-Lei n.º 34 486 não deve ser qualificada como arrendamento.

Com efeito, consignou-se neste último parecer que «[a]lém deste, o texto referido merece ainda outro reparo, dado que, dos três tipos de casa a que alude, apenas um — casas de renda económica — permite o arrendamento. O regime estabelecido para as casas económicas é, fundamentalmente, o da propriedade resolúvel (artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 23 052, de 23 de Setembro de 1933) (x) e a ocupação das casas para famílias pobres é concedida a título precário, mediante licença (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 34 486)».

Também no parecer n.º 107/80 (x1), aludindo-se a parecer do auditor jurídico do Ministério do Equipamento Social e do Ambiente que concluiu pela inaplicabilidade do Decreto-Lei n.º 445/74, de 12 de Setembro, à «utilização de habitações construídas e atribuídas a categorias restritas de pessoas ao abrigo de esquemas de habitação social e mediante outros títulos que não o arrendamento», esclarecia-se no rodapé:

«Têm-se em vista as habitações destinadas ao alojamento de famílias pobres a ocupar a título precário, mediante licença passada pelo corpo administrativo ou misericórdia (artigos 1.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 34 486, de 6 de Abril de 1945), sob a forma de alvará, cujas condições especiais respeitantes à sua atribuição e ocupação, nomeadamente a fixação de renda, se mostram fixadas pelo Decreto n.º 35 106, de 6 de Novembro de 1945 [...]»

4 — As conclusões 3.ª a 8.ª do parecer n.º 68/91 reportam-se à questão da revogação expressa do Decreto-Lei n.º 34 486, e suas consequências, designadamente se a mesma teria «arrastado a caducidade», ou operado a «revogação tácita» do Decreto n.º 35 106, de 6 de Novembro de 1945, que o regulamentou, e sobre o qual incide,

mais precisamente sobre a competência para ordenar o despejo a que alude o seu artigo 12.º, o objecto do presente parecer.

O referido parecer analisou toda a legislação conexa com o problema da habitação social subsequente a 1945 até aos nossos dias (13) e concluiu que o Decreto n.º 35 106 se mantinha em vigor.

E prosseguindo, agora numa abordagem mais técnico-jurídica, perguntava-se no parecer n.º 68/91 se revogado expressamente o decreto-lei (diploma habilitante) ainda que não revogado o decreto (diploma habilitado), não seria este igualmente atingido pela queda da habilitação?

A questão não parece assim tão líquida.

Na verdade, consignou-se textualmente no parecer que vimos acompanhando o seguinte:

«Sabe-se não ser em geral concebível o ‘exercício do poder regulamentar sem fundamento jurídico numa específica lei anterior’, à qual ‘cumpre a função de habilitação legal necessária para se dar cumprimento ao princípio da primariedade ou da precedência da lei’, como tal devendo ser expressamente citada no regulamento [artigo 115.º, n.º 7, da Constituição (14)], de modo a redundar, corolariamente, na sua ilegitimidade a carência de habilitação legal ou a falta de individualização da lei habilitante (12).

E a imperatividade da expressa referência nos regulamentos à lei que visam regulamentar — observou-se já em parecer deste corpo consultivo (13) — ‘exprime o rigor do carácter instrumental do poder regulamentar e dos limites estritos do seu exercício e visa patentear esse nexos’.

Mas não, porventura, mais do que isto.»

E mais à frente:

«Uma vez entrados em vigor — pondera-se —, os regulamentos, se não forem entretanto alterados, suspensos, revogados pura e simplesmente ou substituídos por outros, ou ainda anulados, terão eficácia por tempo indefinido, ou até à verificação da condição resolutiva ou do termo final que neles hajam sido apostos (autoderrogação)?

A revogação e a modificação do regulamento podem ser expressas ou tácitas, conforme o regulamento ou lei posterior declarem que revogam ou modificam um regulamento anterior ou se limitam a regular a mesma matéria de forma inovativa. Nesta hipótese requer-se um trabalho interpretativo, porventura difícil e melindroso, para estabelecer quais são as normas que, afinal de contas, foram derogadas pelas normas novas.’

Particulariza-se, ademais, que os ‘regulamentos de execução devem considerar-se tacitamente revogados se for revogada ou substancialmente modificada a lei regulamentada’. Mas, ‘se houver apenas incompatibilidade parcial entre a nova lei e o regulamento precedente, este sobreviverá na medida em que se harmonizar com ela — salvo se outra for a vontade apurada do legislador’.

‘O regulamento caduca também — escreve-se — se for revogada a lei que ele vinha complementar ou executar, caso esta não seja substituída por outra. Portanto, se havia um regulamento de execução ou complementar de uma lei, e se essa lei foi revogada e não foi substituída por outra, o regulamento caduca. Se a tal lei foi substituída por outra, o regulamento manter-se-á em vigor em tudo o que não seja contrário à nova lei.’

E prossegue o parecer n.º 68/91 fazendo consignar a final, quanto a esta matéria, que «um semelhante fenómeno se verifica no nosso caso», a que se segue a análise de toda a legislação subsequente já anteriormente abordada e a conclusão de que «[r]evogado, portanto, e de algum modo substituído o Decreto-Lei n.º 34 486 mediante o Decreto-Lei n.º 310/88, de maneira nenhuma pode afirmar-se incompatibilidade — a inversa é que é verdadeira — entre este e o Decreto n.º 35 106».

5 — Concluindo-se pela vigência deste último diploma, o despejo das casas continuará a ter lugar de acordo com o regime definido no seu artigo 12.º, se este, concretamente, não tiver sido derogado por legislação posterior, o que mais à frente se indagará.

A propósito, o artigo 12.º dispõe o seguinte:

«Os ocupantes das casas podem ser desalojados sempre que se verifique não terem necessidade de ocupar a casa ou se tornem indignos do direito de ocupação que lhes foi concedido.

§ 1.º O disposto neste artigo aplica-se especialmente aos moradores:

- 1.º Que deixem de efectuar o pagamento das rendas dentro dos 15 dias posteriores à data do seu vencimento;
- 2.º Que possuírem casa própria na mesma localidade e tenham possibilidade legal de a ocupar;
- 3.º Que pelo seu comportamento provoquem escândalo público;
- 4.º Que se recusem a patentear a casa ao representante da entidade proprietária incumbido de superintender no respectivo agrupamento;

5.º Que não mantenham em bom estado de asseio a casa e terreno anexo;

6.º Que procedam de forma a criar risco para a segurança e salubridade do prédio.

§ 2.º O despejo das casas será feito pela polícia de segurança pública ou pela autoridade policial do concelho, a requisição da entidade proprietária (15).»

Deste artigo, enquanto fundamento do despejo, constam a desnecessidade de ocupação das casas e a indignidade subsequente ao exercício do direito de ocupação, enumerando-se, no § 1.º, a título meramente exemplificativo, como decorre da utilização do advérbio «especialmente», algumas dessas situações.

E no § 2.º regula-se o modo de execução do despejo.

5.1 — No artigo que vimos enfocando — o 12.º do Decreto n.º 35 106 — confrontamo-nos com a figura do despejo administrativo (16), que Sérulo Correia (17) define como «um poder de autotutela executiva de utilização multimoda, de modo algum circunscrita à execução de deliberações ou decisões que hajam posto termo à vigência de contratos de arrendamento».

E sublinha o mesmo autor que ao qualificá-lo como autotutela executiva, «como forma de execução coerciva que é, o despejo administrativo pressupõe sempre uma prévia decisão administrativa que imponha a desocupação» (18).

5.2 — Finalmente, importa elencar o artigo 13.º, dada a relevância que vai ter na evolução do presente parecer, e que dispõe sobre a tramitação do recurso a interpor das «deliberações» das entidades proprietárias sobre distribuição das casas e seu despejo.

5.3 — Retomando a análise do artigo 12.º do Decreto n.º 35 106, o despejo a que alude é uma providência em tudo semelhante ao previsto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 23 465, de 18 de Janeiro de 1934, diploma que determina que o Estado possa despejar os arrendatários dos seus prédios, rústicos e urbanos ou mistos, cedidos a título precário, quando isso lhe convier, e que assim dispõe (19):

«Artigo 8.º

As pessoas colectivas ou os particulares que tenham para seu uso bens do Estado, cedidos a título precário, e ainda os que os ocuparem sem título são obrigados a entregá-los dentro do prazo de 60 dias a contar do aviso postal que receberem da repartição competente, sob pena de serem despejados imediatamente pela autoridade administrativa ou policial, sem direito a qualquer indemnização.»

Ora, este conselho consultivo teve há algum tempo o ensejo de se pronunciar no sentido da vigência e da conformidade constitucional do citado dispositivo (20), formulando, neste segundo aspecto, considerando válidos também para o presente caso (21).

Na verdade e em suma, o acto do despejo sumário — sem decisão prévia dos tribunais — «não pode qualificar-se como acto jurisdicional, configurando-se antes como acto administrativo».

Ao ordenar o despejo, «o autor do acto não tem por fim dirimir imparcialmente qualquer conflito de interesses, visando a realização do direito e da justiça, mas antes satisfazer o interesse público acatelado nesse preceito e cuja prossecução a lei põe a seu cargo».

Trata-se, pois, de um acto que se insere «na função administrativa, pelo que deve ser decretado pela Administração e não pelos tribunais» (22).

Sendo assim, a doutrina sumariada colhe, *mutatis mutandis*, para o despejo prevenido no artigo 12.º, § 2.º, do Decreto n.º 35 106.

De tudo quanto se acabou de expor, tendo em vista a economia do presente parecer, importa concluir que, não obstante a revogação do Decreto-Lei n.º 34 486, de 6 de Abril de 1945, o Decreto n.º 35 106, de 6 de Novembro do mesmo ano, que o regulamentou, continuou a regular, no artigo 12.º, o despejo dos ocupantes, a título precário, das casas pertencentes aos municípios, se, entretanto, tal normativo não tiver sido derogado por legislação posterior, conforme já anteriormente se referiu.

IV — 1 — Depois deste excursão, nomeadamente pelo parecer n.º 68/91, de 20 de Maio, do qual se extrai, relevantemente, além do mais, que o Decreto n.º 35 106 se encontra em vigor, é chegado o momento de avançar para a análise que sobeja da questão que nos vem ocupando, ou seja, da questão da competência para ordenar o despejo a que alude o seu artigo 12.º (23), já que é sobre os referidos diploma e normativo que a mesma vai incidir.

1.1 — O Código do Procedimento Administrativo consagra o princípio da legalidade da competência, dispondo no n.º 1 do artigo 29.º, sob a epígrafe «Irrenunciabilidade e inalienabilidade», que «[a] competência é definida por lei ou por regulamento, e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes e à substituição».

Competência diz-se «do complexo dos poderes-deveres jurídicos públicos que uma norma de direito administrativo confere ao Estado

ou a um ente público menor e distribui pelos seus vários órgãos» (24) ou do «conjunto de poderes funcionais que a lei confere para a prossecução das atribuições das pessoas colectivas públicas» (25) ou, ainda, do «conjunto de funções ou poderes funcionais conferidos por lei ao órgão da pessoa colectiva a que pertence, com vista ao desempenho das atribuições desta» (26).

«O conceito de competência dá assim a medida das actividades que, de acordo com o ordenamento jurídico, corresponde a cada órgão (27).»

Segundo Freitas do Amaral (28), do já referido princípio da legalidade da competência «decorrem alguns corolários da maior importância:

a) *A competência não se presume*: isto quer dizer que só há competência quando a lei inequivocamente a confere a um dado órgão. Esta regra tem a excepção da figura da ‘competência implícita’, adiante referida;

b) *A competência é imodificável*: nem a Administração nem os particulares podem alterar o conteúdo ou a repartição da competência estabelecidos por lei;

c) *A competência é irrenunciável e inalienável*: os órgãos administrativos não podem em caso algum praticar actos pelos quais renunciem aos seus poderes ou os transmitam para outros órgãos da Administração ou para entidades privadas. Esta regra não obsta a que possa haver hipóteses de transferência do exercício de competência — designadamente, a *delegação de poderes* e a *concessão* — nos casos e dentro dos limites em que a lei o permitir (Código do Procedimento Administrativo, artigo 29.º, n.ºs 1 e 2).»

1.2 — Quanto às espécies de competências e suas classificações, mais concretamente, no que ora releva, quanto ao modo de atribuição legal da competência, esta pode ser explícita ou implícita.

«Diz-se que a ‘competência’ é ‘explícita’ quando a lei a confere por forma directa e clara; pelo contrário, é ‘implícita’ a competência que apenas é deduzida de outras determinações legais ou de certos princípios gerais de direito público, como por exemplo, ‘quem pode o mais pode o menos’; ‘toda a lei que impõe a prossecução obrigatória de um fim permite o exercício dos poderes minimamente necessários para esse objectivo’ (29).»

Ainda sobre esta classificação anotam J. M. Santos Botelho, A. Pires Esteves e J. Cândido de Pinho (30), que «[e]m direito público, contrariamente ao que sucede no direito privado, onde a capacidade é regra, a competência dos órgãos não se presume, antes deve estar outorgada de forma expressa ou claramente implícita por norma jurídica para que possa ser considerada legalmente existente» (31).

2 — Já anteriormente referimos que, de harmonia com o artigo 1.º do Decreto n.º 35 106, a ocupação das habitações nos termos do Decreto-Lei n.º 34 486, de 6 de Abril de 1945, é concedida a título precário, mediante licença da entidade proprietária, sob a forma de alvará.

Essas habitações para famílias pobres constituem património do município — «os municípios são a autarquia local por excelência» (32) — do qual, como adiante melhor se verá, a câmara municipal é o órgão executivo colegial com competência para conceder tais licenciamentos.

Ora, segundo o princípio do paralelismo ou identidade das formas, aliás consagrado no artigo 144.º do Código do Procedimento Administrativo (33), enquanto princípio geral de direito administrativo, se a lei estabelece uma determinada forma e uma determinada competência para a prática do acto, entende-se, se não houver lei a dispor em sentido diferente, que o acto contrário a este também deve seguir a mesma forma, sendo da competência do mesmo órgão (34).

Desse modo, caso não haja lei a dispor em sentido contrário, o despejo previsto no artigo 12.º do Decreto n.º 35 106 caberá na competência do órgão que concedeu a licença de ocupação.

3 — Vigorando no direito administrativo princípios como os do paralelismo e da legalidade da competência, sendo que esta não se presume, salvo nas hipóteses da competência implícita, vejamos, em reforço da tese que se avança, se o próprio Decreto n.º 35 106 contém alguma disposição que também contribua para a solução da questão *sub judice*.

Ora, como já vimos no ponto III, o Decreto n.º 35 106 não contém qualquer previsão que solucione directamente a questão da competência para ordenar os despejos previstos no seu artigo 12.º

Porém, uma previsão parece também apontar um caminho.

Referimo-nos ao artigo 13.º, que dispõe:

«Das deliberações das entidades proprietárias sobre distribuição das casas e seu despejo cabe recurso para o Ministro do Interior, com efeito suspensivo, o qual deverá ser interposto no prazo de oito dias, a partir da data da sua aprovação.»

É uma norma que deve ser imediatamente interpretada, tendo em vista a solução da problemática enfocada.

4 — Previamente, porém, não será despendendo trazer à colação o artigo 9.º do Código Civil, aplicável nas várias áreas do ordenamento jurídico, incluindo a do direito administrativo.

Na verdade, sob a epígrafe «Interpretação da lei», diz-nos este normativo:

«1 — A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.

2 — Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.

3 — Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.»

A transcrita disposição consagra princípios desenvolvidos pela doutrina (35) ao longo dos tempos, que este corpo consultivo, em inúmeros pareceres (36), vem acolhendo e que, seguidamente, procuraremos sintetizar.

Aliás, fá-lo-emos acompanhando um recente parecer deste conselho (37).

Assim,

«Interpretar uma norma não é mais do que fixar o sentido e alcance com que há-de valer, determinando o sentido decisivo (38).

A letra ou o texto da norma é, naturalmente, o ponto de partida de toda a interpretação, constituindo a apreensão literal do texto já interpretação, embora incompleta, tornando-se sempre necessária uma ‘tarefa de interligação e valoração que escapa ao domínio literal’ (35).

Pode dizer-se que na actividade interpretativa, a letra da lei funciona simultaneamente como ponto de partida e limite de interpretação, sendo-lhe assinalada uma dimensão negativa que é a de eliminar tudo quanto não tenha qualquer apoio ou correspondência ao menos imperfeito no texto.

Note-se porém que a lei é antes de mais ‘um ordenamento de relações que mira a satisfazer certas necessidades e deve interpretar-se no sentido que melhor responda a essa finalidade, e portanto em toda a plenitude que assegure tal tutela’.

Por conseguinte, para determinar o alcance de uma lei, o intérprete não pode limitar-se ao ‘sentido aparente e imediato que resulta da conexão verbal; é indagar com profundidade o pensamento legislativo, descer da superfície verbal ao conceito íntimo que o texto encerra e desenvolvê-lo em todas as direcções possíveis [...] A missão do intérprete é justamente descobrir o *conteúdo real* da norma jurídica, determinar em toda a amplitude o seu valor, penetrar o mais que é possível [...] na alma do legislador, reconstruir o pensamento legislativo. Só assim a lei realiza toda a sua força de expansão e representa na vida social uma verdadeira força normativa’ (36).

Desta forma, na tarefa de interligação e valoração que acompanha a apreensão do sentido literal intervêm elementos sistemáticos, históricos, racionais e teleológicos (37).

O elemento sistemático compreende a consideração de outras disposições que formam o complexo normativo do instituto em que se integra a norma interpretada, isto é, que regulam a mesma matéria (contexto da lei), assim como a consideração de disposições legais que regulam questões paralelas; compreende ainda o lugar sistemático que compete à norma interpretada no ordenamento geral, assim como a sua concordância com o espírito ou a unidade intrínseca do sistema.

O elemento racional ou teleológico consiste na razão de ser da norma (*ratio legis*), no fim visado pela edição da norma, nas soluções que tem em vista e que pretende realizar.

Na função de interpretação, socorrendo-se dos instrumentos dogmáticos referidos, o intérprete não se deve restringir a uma leitura imediatista do texto da norma, aceitando o sentido que, aparentemente, daí imediatamente decorre, mas deve combinar todos esses elementos numa tarefa de conjunto de modo a descobrir o sentido decisivo da norma (38).»

A final, culminando a exegese, o intérprete atingirá um dos seguintes resultados ou modalidades de interpretação: interpretação declarativa; interpretação extensiva; interpretação restritiva.

5 — Já o dissemos, o texto da lei é o ponto de partida, a primeira referência, da interpretação normativa.

Ora, o já recenseado artigo 13.º do Decreto n.º 35 106 contém um termo que de algum modo pode contribuir para a solução que nos parece mais justa e razoável.

Referimo-nos ao termo *deliberação*, que desde sempre corresponde à utilização de «uma linguagem técnico-jurídica especial» (38), através da qual o legislador «se pode expressar com mais precisão, e cujo uso o dispensa de muitos esclarecimentos circunstanciais».

Na verdade, ensina Marcello Caetano (39) (40) que, «[s]egundo a nomenclatura usada sobretudo pelo Código Administrativo, e que toma em consideração o tipo de órgão de que os actos dimanam,

se o acto provém de um órgão singular, é *decisão*, se provém de um órgão colegial, é *deliberação*.

Os termos *decisão* e *deliberação* não são sinónimos de acto administrativo: também são aplicáveis aos actos internos (técnicos) e aos actos que aprovam regulamentos ou posturas.

Embora a palavra *despacho* possa significar 'resolução' em sentido amplo (v. g. o despacho do Conselho de Ministros), será mais rigoroso considerá-lo sinónimo de 'decisão'.

Também Freitas do Amaral, debruçando-se sobre a mesma questão⁽⁴¹⁾, afirma: «Decisão e deliberação: há quem distinga estes dois termos entendendo que 'decisões' são as resoluções dos órgãos singulares e 'deliberações', as dos órgãos colegiais^(x9). Quer-nos parecer, porém, que é mais correcto admitir que todo o acto administrativo é uma decisão^(x10), sendo a deliberação o processo específico usado nos órgãos colegiais para tomar decisões.»

Do exposto, pode concluir-se que o termo *deliberação*, ao não conter qualquer ambiguidade técnico-jurídica — «cada palavra tem o seu significado ou os seus significados»⁽⁴²⁾ — reporta-se sempre a um acto proferido por órgão colegial.

Em consequência, no presente caso, também o argumento literal aponta, inequivocamente, para a competência de um órgão colegial para ordenar o despejo previsto no artigo 12.º do Decreto n.º 35 106.

Acresce, segundo o n.º 3 do artigo 9.º do Código Civil, que o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas, já que, «só quando razões ponderosas, baseadas noutros subsídios interpretativos, conduzem à conclusão de que não é o sentido mais natural e directo da letra que deve ser acolhido, deve o intérprete preteri-lo»⁽⁴³⁾.

5.1 — De igual modo, a utilização desse termo no texto legal, na falta de qualquer outro texto explícito⁽⁴⁴⁾, arrasta consigo a competência implícita de um órgão colegial para a prática do acto, dada a sua inequívocidade técnico-jurídica.

5.2 — Por fim, caso fosse necessário recorrer a uma interpretação actualista («condições específicas do tempo em que a lei é aplicada», na terminologia do n.º 1 do artigo 9.º do Código Civil), a solução não poderia deixar de ser a mesma.

Na verdade, o despejo, *in casu* de habitações sociais, envolve aspectos que podem colidir directamente com direitos consagrados constitucionalmente.

Referimo-nos concretamente ao direito à habitação, que o artigo 65.º, n.ºs 1 e 2, alínea b), da Constituição vigente consagra⁽⁴⁵⁾ ⁽⁴⁶⁾.

Ora questão tão relevante como a do despejo na habitação social — «casas destinadas ao alojamento de famílias pobres», segundo o Decreto-Lei n.º 34 486 e Decreto n.º 35 106 —, que poderá contender, como se disse, com princípios constitucionais, deverá dimanar, no âmbito do poder local, que compreende órgãos executivos colegiais e singulares, de um órgão colegial⁽⁴⁷⁾, e não de um órgão singular, salvaguardando-se, é certo, a hipótese da delegação de poderes, se ao caso couber, mas sempre controlável pelo órgão delegante, como adiante melhor se verá.

5.3 — Resta-nos concluir nesta parte que, *in casu*, a solução da questão passa pela interpretação declarativa do artigo 12.º conjugado com o artigo 13.º, ambos do Decreto n.º 35 106, porquanto resulta não só do princípio do paralelismo, já anteriormente enfocado, mas, também, do texto da lei, ao comportar inequivocamente esse único sentido, a competência implícita de um órgão colegial do município para ordenar o despejo a que o referido normativo alude.

V — 1 — Aqui chegados, a nossa análise irá incidir sobre os actuais órgãos dos municípios e suas competências, em cuja legislação poderá colher-se contributo decisivo para o apuramento do órgão do município competente, tendo em vista a solução da problemática que nos ocupa.

1.1 — Presentemente, a Constituição da República Portuguesa⁽⁴⁸⁾, no título VIII, que consagra o poder local, dispõe no artigo 235.º, sob a epígrafe «Autarquias locais», que a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais (n.º 1) e que as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas (n.º 2).

Por sua vez, o artigo 236.º, sob a epígrafe «Categorias de autarquias locais e divisão administrativa», dispõe que no continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas (n.º 1).

Finalmente, o artigo 237.º, sob a epígrafe «Descentralização administrativa», dispõe que as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa (n.º 1).

Segundo J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira⁽⁴⁹⁾, «[a] descentralização administrativa postula a difusão das tarefas públicas, mediante a devolução de atribuições e de poderes a entidades públicas autónomas situadas abaixo do Estado. Ela consiste essencialmente

numa *divisão vertical de poderes* entre o Estado e entes públicos autónomos infra-estaduais, nomeadamente os de carácter territorial, justamente as autarquias locais».

Acresce que «[a] descentralização administrativa implica a *autonomia administrativa*, em sentido estrito, isto é, a competência para a prática de actos administrativos definitivos e executórios e a não sujeição das autarquias e dos seus órgãos a uma dependência hierárquica, em relação ao Estado ou autarquias de grau superior, sem prejuízo da tutela (artigo 243.º)»⁽⁵⁰⁾.

Por fim, não será despidendo referenciar que o artigo 237.º da Constituição remete para a lei (reserva de lei) a matéria das competências dos órgãos autárquicos, embora esta assumida a natureza de reserva relativa de competência legislativa, já que a própria lei fundamental, no n.º 1 do artigo 165.º, dispõe que é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre diversas matérias, salvo autorização ao Governo, v. g., quanto ao «[e]statuto das autarquias locais, incluindo o regime das finanças locais», de harmonia com a sua alínea q)⁽⁵¹⁾.

2 — Na vertente da densificação infraconstitucional, enquanto corolário da descentralização administrativa, foi publicada a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro⁽⁵²⁾, que estabeleceu o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais e, logo em seguida, numa primeira fase dessa transferência, a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro⁽⁵³⁾, que estabeleceu o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.

De harmonia com a Lei n.º 159/99, os municípios dispõem de inúmeras atribuições, sendo uma delas do domínio da habitação [artigo 13.º, n.º 1, alínea i)].

No mesmo domínio, ainda no âmbito do referido diploma, compete aos órgãos municipais «[f]omentar e gerir o parque habitacional de arrendamento social» [artigo 24.º, alínea d)].

Por sua vez, a Lei n.º 169/99 dispõe no n.º 2 do artigo 2.º que os órgãos representativos do município são a assembleia municipal e a câmara municipal⁽⁵⁴⁾.

De harmonia com o artigo 41.º da Lei n.º 169/99, que tem por epígrafe «Natureza», a assembleia municipal é o órgão deliberativo do município, funcionando «como um autêntico parlamento municipal»⁽⁵⁵⁾, não desempenhando funções executivas, nem funções de gestão⁽⁵⁶⁾.

Por sua vez, o artigo 56.º da mesma lei, sob a epígrafe «Natureza e constituição», diz-nos que «[1-] [a] câmara municipal é constituída por um presidente e por vereadores, um dos quais designado vice-presidente, e é o órgão executivo colegial do município, eleito pelos cidadãos recenseados na sua área.»

A câmara municipal chama-se corpo administrativo, sendo que «no direito português, esta expressão designa todo o órgão colegial executivo encarregado da gestão permanente dos assuntos de uma autarquia local», sendo, por isso, «o corpo administrativo do município»⁽⁵⁷⁾.

2.1 — Segundo J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira⁽⁵⁸⁾ «[o] órgão executivo do município é a câmara e não o seu presidente.» Embora a Constituição tenha expressamente previsto a figura do presidente da câmara, ele não é um órgão autónomo da administração municipal. O órgão executivo do município é a câmara como órgão colegial (v., também, artigo 241.º, n.º 1). Não é, portanto, possível conferir ao presidente, por via legal, competência originária para o exercício de atribuições municipais, podendo contudo a câmara delegar-lhe uma parte das suas competências, nos casos previstos na lei. Por isso, a atribuição directa de poderes ao presidente — ainda que sob a figura de «delegação tácita», operada directamente pela lei, independentemente de qualquer acto de delegação da câmara municipal (Decreto-Lei n.º 100/84, artigo 52.º) — não tem fundamento constitucional, mesmo quando se admite que a câmara municipal possa fazer cessar a delegação, ou reapreciar as decisões do presidente, em via de recurso. A abertura legal veio permitir, na prática, transições silenciosas de um regime de colegialidade para um regime de *presidencialismo municipal*, com violação do «princípio da conformidade funcional», relativamente aos órgãos autárquicos. A composição pluripartidária do executivo impõe a colegialidade municipal na tomada de decisões, pelo que a «presidencialização» se traduz na monopolição e na expropriação monopartidária das decisões».

No entanto, hoje em dia, a doutrina vem-se inclinando maioritariamente em sentido contrário, na linha do que Freitas do Amaral tem defendido. Segundo este autor, «[n]ão é pelo facto de a Constituição ou as leis qualificarem o presidente da câmara como órgão, ou não, que ele efectivamente é ou deixa de ser órgão do município: ele será órgão ou não, conforme os poderes que a lei lhe atribuir no quadro do estatuto jurídico do município»⁽⁵⁹⁾.

E prossegue o mesmo autor:

«Hoje isso é ainda mais patente à luz da nova redacção dada pela Lei n.º 18/91, de 12 de Junho, aos artigos 52.º e 53.º da LAL: com esta alteração, não só aumentaram substancialmente os casos de com-

petência própria como foi eliminada a figura fictícia da delegação tácita, transformando a maior parte dos casos em que essa figura se aplicava em casos de pura e simples competência própria.

O presidente da câmara é hoje um órgão de vasta competência executiva, a figura emblemática do município, e o verdadeiro chefe da administração municipal: pretender negá-lo é contraditório com o sistema de eleição directa do presidente da câmara estabelecido na legislação portuguesa ⁽⁶⁰⁾ ⁽⁶¹⁾.

E se assim era à luz da Lei n.º 100/84, de 29 de Março ⁽⁶²⁾, presentemente o artigo 68.º da Lei n.º 169/99 consagra um leque ainda mais alargado de competências próprias do presidente da câmara.

2.2 — Na referida legislação — Leis n.ºs 159/99 e 169/99 —, no âmbito das competências da assembleia municipal, da câmara municipal e do presidente da câmara, não vem consagrada qualquer disposição que incida directamente sobre a habitação social.

Porém, neste último diploma, quanto à câmara municipal, merecem enfoque as seguintes competências:

A da alínea *f*) do n.º 2 do artigo 64.º, onde se estatui que lhe compete, no âmbito do planeamento e do desenvolvimento, «[c]riar, construir e gerir instalações, equipamentos [...] integrados no património municipal»;

A da alínea *d*) do n.º 7 do artigo 64.º, onde lhe é conferido o exercício das «demais competências legalmente conferidas, tendo em vista o prosseguimento normal das atribuições do município».

Por sua vez, no leque de competências do presidente da câmara, previsto no artigo 68.º, merecem destaque as seguintes competências:

No n.º 1, as alíneas *a*), que lhe confere competência para representar o município em juízo e fora dele, e *b*), que lhe permite executar as deliberações da câmara municipal;

No n.º 2, as alíneas *h*), que o manda promover todas as acções necessárias à administração corrente do património municipal e à sua conservação, e *n*), esta, nomeadamente, que lhe permite ordenar o despejo sumário dos prédios cuja expropriação por utilidade pública tenha sido declarada ou cuja demolição ou beneficiação tenha sido deliberada, nos termos da alínea anterior e da alínea *c*) do n.º 5 do artigo 64.º, mas, nesta última hipótese, só quando na vistoria se verificar a existência de risco iminente de desmoronamento ou a impossibilidade de realização das obras sem grave prejuízo para os moradores dos prédios.

Por fim, não será despidendo trazer à colação o n.º 3 do mesmo artigo 68.º, onde vem estatuído que «[s]empre que o exijam circunstâncias excepcionais e urgentes e não seja possível reunir extraordinariamente a câmara, o presidente pode praticar quaisquer actos da competência desta, mas tais actos ficam sujeitos a ratificação, na primeira reunião realizada após a sua prática, sob pena de anulação».

2.3 — Nenhuma previsão emerge da lei, por conseguinte, que atribua competência explícita à câmara municipal ou ao presidente da câmara para ordenar o despejo a que alude o artigo 12.º do Decreto n.º 35 106.

E competência implícita?

Sabe-se que a alínea *n*) do n.º 2 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99 confere ao presidente da câmara competência para «ordenar o despejo sumário dos prédios cuja expropriação por utilidade pública tenha sido declarada ou cuja demolição ou beneficiação tenha sido deliberada [...]» ⁽⁶³⁾.

Porém, em sede interpretativa, tem-se por pacífico que a letra (o enunciado legislativo) é o *ponto de partida*, mas não só, pois exerce também a função de um limite, nos termos do n.º 2 do artigo 9.º do Código Civil: não pode ser considerado como compreendido entre os sentidos possíveis da lei aquele pensamento legislativo (espírito, sentido) «que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso» ⁽⁶⁴⁾.

Em consequência, como exemplo, fazer uma interpretação extensiva ⁽⁶⁵⁾ daquela alínea *n*) do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de modo que abarque a competência para ordenar o despejo a que alude o artigo 12.º do Decreto n.º 35 106, acarretaria uma clara violação do pensamento legislativo, já que tal entendimento não tem, sequer, suporte mínimo na letra da lei e muito menos no seu espírito.

Na verdade, o mencionado normativo exige uma prévia «declaração» de expropriação por utilidade pública — da competência do ministro a cujo departamento compete a apreciação final do processo ou, no âmbito da administração local, da assembleia municipal, através de deliberação ⁽⁶⁶⁾ —, ou uma prévia «deliberação» de demolição ou beneficiação, enquanto suportes da competência do presidente da câmara para o despejo sumário.

Tal «declaração» de expropriação, por regra proveniente da administração central ou local, assim como a «deliberação» de demolição

ou beneficiação, porque provêm de um órgão colegial, acabam por ter sentido e força similares ou idênticas às «deliberações» da câmara municipal nos despejos a que aludem os artigos 12.º do Decreto n.º 35 106 e 92.º do Decreto-Lei n.º 555/99.

Daí que nos primeiro e segundo casos (despejos subsequentes a declaração de expropriação e a deliberação de demolição ou beneficiação) a competência caiba explicitamente ao presidente da câmara e nos restantes casos à câmara municipal, sendo a do despejo previsto no artigo 12.º do Decreto n.º 35 106 uma competência implícita e a do artigo 92.º do Decreto-Lei n.º 555/99 uma competência explícita.

Quanto a esta matéria, convém, também, não esquecer o anteriormente elencado princípio do paralelismo ou da identidade das formas, enquanto princípio geral do direito administrativo, segundo o qual, se a lei atribuir determinada competência para a prática de um acto a um órgão, a este deve também caber a competência para o acto contrário, salvo se houver legislação em sentido contrário.

Ora, *in casu*, se a lei atribui competência à câmara municipal (órgão executivo, por excelência, do município, que é a entidade proprietária das casas) para emitir a licença de ocupação de casas para pobres nos termos do artigo 1.º do Decreto n.º 35 106, será esse mesmo órgão o competente para ordenar o despejo previsto no artigo 12.º do mesmo diploma, por inexistir legislação em sentido contrário, de acordo, exactamente, com o princípio do paralelismo ⁽⁶⁷⁾.

Em suma:

Por um lado, o corpo do artigo 12.º ⁽⁶⁸⁾ do Decreto n.º 35 106, de 6 de Novembro de 1945, não foi derogado pela Lei n.º 169/99, pelo que continua em vigor;

Por outro lado, cabe na competência da câmara municipal a deliberação para ordenar o despejo a que alude o já citado artigo 12.º do Decreto n.º 35 106.

VI — Resta-nos abordar a questão da delegação de poderes.

1 — Referiu-se oportunamente que o artigo 29.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo dispõe que a «competência é definida por lei ou por regulamento, e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes [...]».

Decorre da referida norma que as regras da irrenunciabilidade e da inalienabilidade se reportam exclusivamente à titularidade da competência, nada obstando a que, em certos casos, a competência possa ser delegada.

1.1 — Para Freitas do Amaral ⁽⁶⁹⁾ «a ‘delegação de poderes’ (ou ‘delegação de competência’) é o acto pelo qual um órgão da administração, normalmente competente para decidir em determinada matéria, permite, de acordo com a lei, que outro órgão ou agente pratiquem actos administrativos sobre a mesma matéria».

Ainda para o mesmo autor ⁽⁷⁰⁾, «[s]ão três os requisitos da delegação de poderes:

a) Em primeiro lugar, é necessário uma lei que preveja expressamente a faculdade de um órgão delegar poderes noutra: é a chamada *lei de habilitação*.

Porque a competência é irrenunciável e inalienável, só pode haver delegação de poderes com base na lei: por isso, a própria Constituição declara que nenhum ‘órgão de soberania, de região autónoma ou de poder local pode delegar os seus poderes noutros órgãos, a não ser nos casos e nos termos expressamente previstos na Constituição e na lei’ (CRP, artigo 114.º, n.º 2) ⁽⁷¹⁾. Mas o artigo 29.º do Código do Procedimento Administrativo acentua bem que os princípios da irrenunciabilidade e da inalienabilidade da competência não impedem a figura da delegação de poderes (n.ºs 1 e 2);

b) Em segundo lugar, é necessária a existência de dois órgãos, ou de um órgão e um agente, da mesma pessoa colectiva pública, ou de dois órgãos de pessoas colectivas públicas distintas, dos quais um seja o órgão normalmente competente (o *delegante*) e outro, o órgão eventualmente competente (o *delegado*);

c) Por último, é necessária a prática do *acto de delegação* propriamente dito, isto é, o acto pelo qual o delegante concretiza a delegação dos seus poderes no delegado, permitindo-lhe a prática de certos actos na matéria sobre a qual é normalmente competente».

1.2 — Quanto à natureza jurídica da delegação de poderes, a doutrina vem entendendo maioritariamente, enquanto consagração da *tese da transferência de exercício*, que «a delegação de poderes não é uma alienação, porque o delegante não fica alheio à competência que decida delegar, nem é uma autorização, porque antes de o delegante praticar o acto de delegação o delegado não é competente: a competência advém-lhe do acto de delegação, e não da lei de habilitação. Por outro lado, a competência exercida pelo delegado com base na delegação de poderes não é uma competência *própria*, mas uma competência *alheia* (do delegante). Logo, a delegação de poderes constitui uma transferência do delegante para o delegado: não, porém, uma transferência da *titularidade* dos poderes, mas uma transferência do *exercício* dos poderes» ⁽⁷²⁾ ⁽⁷³⁾.

1.3 — O Código do Procedimento Administrativo acolheu a definição de delegação de poderes que Freitas do Amaral vem defendendo, dispoendo no artigo 35.º o seguinte:

«Artigo 35.º

Da delegação de poderes

1 — Os órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria podem, sempre que para tal estejam habilitados por lei, permitir, através de um acto de delegação de poderes, que outro órgão ou agente pratique actos administrativos sobre a mesma matéria.

2 —
3 —

Segue-se o artigo 36.º, que tem por epígrafe «Da subdelegação de poderes».

Por sua vez, o artigo 37.º dispõe:

«Artigo 37.º

Requisitos do acto de delegação

1 — No acto de delegação ou subdelegação deve o órgão delegante ou subdelegante especificar os poderes que são delegados ou subdelegados ou quais os actos que o delegado ou subdelegado podem praticar.

2 — Os actos de delegação e subdelegação de poderes estão sujeitos a publicação no *Diário da República*, ou, tratando-se da administração local, no boletim da autarquia, e devem ser afixados nos lugares do estilo quando tal boletim não exista.»

Finalmente, mostra-se pertinente o artigo 40.º:

«Artigo 40.º

Extinção da delegação ou subdelegação

A delegação e a subdelegação de poderes extinguem-se:

a) Por revogação do acto de delegação ou subdelegação;
b) Por caducidade, resultante de se terem esgotado os seus efeitos ou da mudança dos titulares dos órgãos delegante ou delegado, subdelegante ou subdelegado.»

2 — Vimos supra, no ponto II, n.º 2.1, que a Câmara Municipal do Porto, ao abrigo das disposições legais em vigor, delegou no seu presidente as competências constantes na alínea d) do n.º 7 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, com a redacção que lhe é dada pela Lei n.º 5-A/2002, ou seja, «exercer as demais competências legalmente conferidas, tendo em vista o prosseguimento normal das atribuições do município».

Entre essas competências foi delegada no presidente da câmara a de ordenar os despejos previstos no artigo 12.º do Decreto n.º 35 106, de 6 de Novembro de 1945 — de referir que este diploma não contém qualquer norma que explícita ou implicitamente regule tal matéria.

O artigo 64.º da Lei das Autarquias Locais regula as inúmeras competências das câmaras municipais, sendo as previstas no n.º 1 do âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e da gestão corrente, as do n.º 2, do âmbito do planeamento e do desenvolvimento, as do n.º 3, do âmbito consultivo, as do n.º 4, do âmbito do apoio a actividades de interesse municipal, as do n.º 5, em matéria de licenciamento e fiscalização, as do n.º 6, as que respeitam às suas relações com outros órgãos autárquicos e as do n.º 7, as correspondentes às seguintes alíneas: a) elaborar e aprovar posturas e regulamentos em matérias da sua competência exclusiva; b) administrar o domínio público municipal, nos termos da lei; c) propor, nos termos da lei, a declaração de utilidade pública, para efeitos de expropriação; d) exercer as demais competências legalmente conferidas, tendo em vista o prosseguimento normal das atribuições do município.

Por sua vez, o artigo 65.º, sob a epígrafe «Delegação de competências», dispõe, no que ora releva:

«1 — A câmara pode delegar no presidente a sua competência, salvo quanto às matérias previstas nas alíneas a), h), i), j), o) e p) do n.º 1, a), b), c) e j) do n.º 2, a) do n.º 3 e a), b), d) e f) do n.º 4, no n.º 6 e nas alíneas a) e c) do n.º 7 do artigo anterior.

2 —
3 —
4 — A câmara municipal pode a todo o tempo fazer cessar a delegação.
5 —
6 —
7 —

Acerca do n.º 1 do referido artigo 65.º escreveu João Paulo Zbyszewski ⁽⁷⁴⁾ que «o legislador estabeleceu um núcleo de competências

que devem ser exercidas colegialmente e que, em consequência, não podem ser delegadas. Numa perspectiva histórica, verificamos que este núcleo tem vindo a aumentar através das sucessivas leis de atribuições e competências das autarquias locais.»

E mais à frente: «Neste artigo faz-se depender da existência de norma habilitante a possibilidade da delegação de competências. Este requisito encontra-se preenchido pelo n.º 1 do presente artigo.»

O n.º 1 deste artigo 65.º diz-nos as competências da câmara municipal que podem ser delegadas no presidente no âmbito da Lei n.º 169/99. A essas serão de acrescentar as competências que legislação avulsa delegue explícita ou implicitamente no presidente da câmara, como é o caso, por exemplo, da prevista no artigo 5.º, n.º 1 ⁽⁷⁵⁾, do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação.

Por outro lado, o mesmo artigo, também no n.º 1, enumera as competências da câmara municipal que não podem ser delegadas, sendo de salientar, no que ora releva, as previstas nas alíneas a) e c) do n.º 7.

De fora, no referido n.º 7, no que se nos afigura pertinente, fica a alínea d), que, como já se disse, preceitua que compete à câmara municipal «[e]xercer as demais competências legalmente conferidas, tendo em vista o prosseguimento normal das atribuições do município».

Em consequência, são delegáveis pela câmara municipal no respectivo presidente todas as competências previstas em legislação avulsa, salvo aquelas que tal legislação avulsa afaste explícita ou implicitamente.

É esse, em suma, o caso que nos ocupa, ou seja, o da competência da câmara municipal para ordenar os despejos previstos em legislação avulsa, concretamente no Decreto n.º 35 106, a qual pode ser delegada no presidente da câmara, já que o mesmo diploma não a proíbe explícita ou implicitamente.

VII — 1 — Embora nos pareça que o objecto do parecer se esgota com a problemática anteriormente enfocada, por ser a que suscitou e justificou dúvidas à autarquia, o certo é que no respectivo pedido se aflora também a questão da competência para a execução do despejo nas situações previstas no artigo 12.º do Decreto n.º 35 106.

Ora, o próprio diploma dá-nos resposta explícita à questão no § 2.º do referido artigo, que dispõe: «O despejo das casas será feito pela polícia de segurança pública ou pela autoridade policial do concelho, a requisição da entidade proprietária.»

Só que tal disposição, quanto aos municípios, deverá merecer uma leitura actualizada, articulada e conjugada com a alínea b) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, por dispor que compete ao presidente da câmara municipal «executar as deliberações da câmara municipal», presentemente através de funcionários dos respectivos serviços, com a coadjuvação, se necessário, das forças policiais ⁽⁷⁶⁾.

Esta disposição mais não é do que a consagração legal da autotutela executiva, enquanto privilégio de que goza a administração local ⁽⁷⁷⁾.

Na verdade, ordenados os despejos, perante a recusa dos particulares em cumprir esses actos impositivos, depois de lhes terem sido devidamente notificados, os municípios podem impor coercivamente a execução, após notificação prévia das ordens de execução aos particulares ⁽⁷⁸⁾.

2 — Aliás, este Conselho, ainda recentemente, teve a oportunidade de pronunciar-se sobre tão relevante problemática em parecer já anteriormente referenciado ⁽⁷⁹⁾, de que nos limitaremos a enunciar, em síntese, algumas das suas mais pertinentes conclusões.

Assim:

Na 1.ª concluiu-se que os municípios gozam do poder de executar coercivamente os seus actos impositivos, de demolição e despejo, pelas formas e nos termos previstos na lei.

Na 2.ª, que a execução coactiva administrativa deverá respeitar os direitos fundamentais.

Na 3.ª, que na falta de consentimento de entrada no domicílio dos cidadãos será necessária autorização judicial.

Na 4.ª, que a execução do acto administrativo, enquanto actividade da própria Administração, deverá ser executada pelos serviços das entidades que as proferem.

Por fim, na 5.ª concluiu-se que as forças policiais têm o dever de coadjuvar, quando tal se mostre necessário.

VIII — Em face do exposto, formulam-se as seguintes conclusões:

1.ª Não obstante a revogação do Decreto-Lei n.º 34 486, de 6 de Abril de 1945, o Decreto n.º 35 106, de 6 de Novembro do mesmo ano, que o regulamentou, mantém-se em vigor, continuando a regular no seu artigo 12.º o despejo dos ocupantes, a título precário, das casas para famílias pobres pertencentes aos municípios;

2.ª Compete à câmara municipal ordenar o despejo dos ocupantes a título precário das casas para famílias pobres pertencentes aos municípios, nos termos dos artigos 12.º e 13.º do Decreto n.º 35 106 e 64.º, n.º 7, alínea d), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro;

- 3.ª A competência referida na conclusão anterior pode ser delegada no presidente da câmara, ao abrigo do disposto nos artigos 64.º, n.º 7, alínea d), e 65.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro;
- 4.ª A execução dos despejos referidos nas anteriores conclusões cabe na competência do presidente da câmara, através dos respectivos serviços, coadjuvados, se necessário, pelas forças policiais.

(¹) Através do ofício n.º 5186, de 25 de Setembro de 2003, com registo de entrada na Procuradoria-Geral da República datado do dia 30 seguinte. O ofício foi feito acompanhar dos seguintes documentos: a) um parecer da directora-geral das Autarquias Locais, seguido de despacho do Secretário de Estado da Administração Local datado de 25 de Setembro de 2003; b) uma informação da subdirectora-geral das Autarquias Locais (n.º 5253, processo n.º 241/2003, 26 de Agosto de 2003); c) um pedido de parecer do presidente da Câmara Municipal do Porto (ofício n.º 156/03/GAP, de 4 de Agosto de 2003); d) duas propostas de vereadores da mesma Câmara Municipal, a primeira datada de 7 de Julho e a segunda de 10 do mesmo mês, ambas de 2003; e) uma informação do advogado síndico, também da Câmara Municipal do Porto.

(²) O Decreto n.º 35 106, segundo o seu preâmbulo, destinou-se a executar o disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 34 486, de 6 de Abril de 1945, «sobre ocupação de casas destinadas a famílias pobres». Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 34 486, entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 310/88, de 5 de Setembro, autorizou o Governo «a promover, no prazo de cinco anos, por intermédio dos corpos administrativos e das misericórdias, a construção de 5000 casas destinadas ao alojamento de famílias pobres nos centros populacionais do continente e ilhas adjacentes», dispondo o corpo do seu artigo 3.º que «[a] ocupação das habitações será concedida a título precário, mediante licença passada pelo corpo administrativo ou misericórdia, nas condições expressamente consignadas em regulamento a publicar pelo Ministério do Interior».

(³) Vereador Rui Sá.

(⁴) Vereadores Orlando Gaspar e Isabel Oneto.

(⁵) Já referido na nota n.º 1.

(⁶) No n.º 6 consignou-se o seguinte:

«Em matéria de despejos, apenas a alínea n) do n.º 2 do artigo 68.º contempla uma previsão normativa sobre esta matéria, competindo ao presidente da câmara ordenar o *despejo sumário* dos prédios nas seguintes condições:

- a) Em que a expropriação por utilidade pública tenha sido declarada;
- b) Em que a demolição ou beneficiação *tenha sido deliberada*, relativamente a obras, construções ou edificações efectuadas por particulares ou pessoas colectivas, sem licença ou com inobservância das condições dela constantes, dos regulamentos, das posturas municipais ou de medidas preventivas, de normas provisórias, de áreas de construção prioritária, das áreas de desenvolvimento urbano prioritário e de planos municipais de ordenamento do território plenamente eficazes;
- c) Em que a demolição total ou parcial tenha sido deliberada em virtude de as construções ameaçarem ruína ou constituírem perigo para a saúde ou a segurança das pessoas, *verificada* na sequência de vistoria que tenha constatado a existência de risco iminente de desmoronamento ou a impossibilidade de realização das obras sem grave prejuízo para os moradores dos prédios.»

Por sua vez, no n.º 7 consignou-se o seguinte:

«Por sua vez, o artigo 92.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho, que prevê o denominado despejo administrativo, estatui ser competência da câmara municipal o despejo nos casos seguintes:

- a) Execução de obras de conservação necessárias à correcção de más condições de segurança ou de salubridade;
- b) Demolição total ou parcial das construções que ameacem ruína ou ofereçam perigo para a saúde pública e para a segurança das pessoas.»

(⁷) Datado de 25 de Setembro de 2003.

(⁸) O artigo 12.º do Decreto n.º 35 106 tem a seguinte redacção:

«Os ocupantes das casas podem ser desalojados sempre que se verifique não terem necessidade de ocupar a casa ou se tornem indignos do direito de ocupação que lhes foi concedido.

§ 1.º O disposto neste artigo aplica-se especialmente aos moradores:

- 1.º Que deixem de efectuar o pagamento das rendas dentro dos 15 dias posteriores à data do seu vencimento;

- 2.º Que possuam casa própria na mesma localidade e tenham possibilidade legal de a ocupar;
- 3.º Que pelo seu comportamento provoquem o escândalo público;
- 4.º Que se recusem a patentear a casa ao representante da entidade proprietária incumbido de superintender no respectivo agrupamento;
- 5.º Que não mantenham em bom estado de asseio a casa e terreno anexo;
- 6.º Que procedam de forma a criar risco para a segurança e salubridade do prédio.

§ 2.º O despejo das casas será feito pela polícia de segurança pública ou pela autoridade policial do concelho, a requisição da entidade proprietária.»

(⁹) Cf. as propostas referidas nos n.ºs II, n.º 2.1, e II, n.º 2.1.1.

(¹⁰) Cf. a nota n.º 2.

(¹¹) O referido parecer n.º 68/91, inédito, teve por objecto apurar a legislação aplicável aos «bairros sociais» de que são titulares inúmeras misericórdias e outras instituições particulares de solidariedade social, que foram regulados pelo Decreto-Lei n.º 34 486, de 6 de Abril de 1945, e pelo Decreto n.º 35 106, de 6 de Novembro de 1945, e pelo Decreto-Lei n.º 49 033, de 28 de Maio de 1969, nomeadamente se se encontrava em vigor o determinado nos referidos diplomas legais ou se seria de aplicar o regime geral dos contratos de arrendamento para habitação, no tocante à revisão dos valores das rendas.

(¹²) Votado na sessão de 19 de Junho de 1964, inédito.

(¹³) Neste sentido, Pinto Loureiro, *Tratado da Locação*, vol. I, p. 247, nota n.º 2.

(¹⁴) De 24 de Julho de 1980, *Diário da República*, 2.ª série, n.º 18, de 22 de Janeiro de 1981, e *Boletim do Ministério da Justiça* n.º 304, p. 114 (cf. o ponto 1.º e a nota n.º 6).

(¹⁵) Nomeadamente no parecer n.º 68/91 focaram-se diplomas tão distantes no tempo como o Decreto-Lei n.º 41 470, de 23 de Dezembro de 1957, a Portaria n.º 343/74, de 29 de Maio, o Decreto-Lei n.º 797/76, de 6 de Novembro, o Decreto Regulamentar n.º 50/77, de 11 de Agosto, e, finalmente, o Decreto-Lei n.º 310/88, de 5 de Setembro, o qual, como já se disse, no seu artigo 22.º, revogou o Decreto-Lei n.º 34 486, mas não, também, o Decreto n.º 35 106.

(¹⁶) Corresponde ao actual artigo 112.º, n.º 8, da Constituição (redacção proveniente da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, 4.ª revisão constitucional, não alterado pela última revisão, constante da Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de Dezembro).

(¹⁷) Parecer, deste Conselho, n.º 68/87, de 24 de Março de 1988, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 221, de 23 de Setembro de 1988, p. 8830.

(¹⁸) Parecer n.º 80/89, de 15 de Fevereiro, *Diário da República*, 2.ª série, n.º 158, de 11 de Julho de 1990, p. 7680.

(¹⁹) O Decreto n.º 35 106, no artigo 12.º, utiliza as expressões «desalojados», no corpo do n.º 1, e «despejo», no § 2.º As referidas expressões têm significado idêntico, embora a primeira seja de utilização mais corrente e a segunda de cariz mais técnico-jurídico, máxime de âmbito processual. Ana Prata, no *Dicionário Jurídico*, 3.ª ed., revista e actualizada (reimpr.), Coimbra, Almedina, 1998, p. 342, diz-nos que despejo é o «desalojamento forçado dos prédios que ocupam os arrendatários, e acção tendente a tal fim». Daí que, doravante, por economia, utilizemos apenas a expressão despejo.

(²⁰) Acerca do despejo administrativo, este Conselho tem-se pronunciado com alguma frequência. Cf., por exemplo, os pareceres n.ºs 95/98, de 8 de Julho de 1999, inédito, 38/91, de 21 de Novembro, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 99, de 28 de Abril de 1995, 160/83, de 27 de Outubro, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 19, de 23 de Janeiro de 1984, e 190/79, de 6 de Dezembro, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 94, de 22 de Abril de 1980.

(²¹) «Arrendamentos pelo Estado — Empresa Pública de Águas de Lisboa — Restituição provisória de posse», in *Colectânea de Jurisprudência*, ano XVI, t. v, 1991, p. 42.

(²²) *Ibidem*.

(²³) Outros diplomas há com disposições de teor aproximado. É o caso, por exemplo, do Decreto-Lei n.º 101/71, de 24 de Março, onde se inserem disposições relativas a atenuar as consequências resultantes do desalojamento de inquilinos por parte das caixas sindicais de previdência e das caixas de reforma ou de previdência, quando instaladas em edifício próprio, e que necessitem da parte por eles ocupada para as suas instalações ou serviços, o qual, no artigo 2.º, n.º 2, dispõe que «[s]e o arrendatário despedido não desocupar o prédio no termo do prazo, aplicar-se-á o disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 23 465, de 18 de Janeiro de 1934», sendo que este artigo 3.º tem regime idêntico ao do artigo 8.º; cf., também, os artigos 8.º e 9.º, n.º 2, do Decreto n.º 507-A/79, de 24 de Dezembro, cuja numeração foi objecto de rectificação publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 168, de 23 de Julho de 1980.

(20) Parecer n.º 38/91, de 21 de Novembro.

(21) Nesta matéria continuamos a acompanhar com alguma proximidade o parecer n.º 68/91.

(22) No mesmo sentido, pode consultar-se o Acórdão, do Tribunal Constitucional, n.º 374/2002, de 26 de Setembro, processo n.º 321/2001, retirado do endereço www.tribunalconstitucional.pt, assim sintetizado em *Arrendamento Urbano*, de Jorge Alberto Aragão Seia, 7.ª ed., rev. e actualizada, Coimbra, Almedina, 2003, p. 167:

«I — O artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 23 465, de 18 de Janeiro de 1934 — que não foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 507-A/79, de 24 de Dezembro (anteriormente Decreto n.º 139-A/79, de 24 de Dezembro), e é o diploma que hoje regula o arrendamento a particulares de bens do domínio privado do Estado —, ao dispor que os particulares (ou as pessoas colectivas) que tenham para seu uso bens do Estado que este lhes tenha cedido a título precário são obrigados a entregá-los no prazo de 60 dias [...] sob pena de serem imediatamente despejados pela autoridade administrativa ou policial sem direito a qualquer indemnização, não é inconstitucional.

II — De facto, tal norma não viola a reserva do juiz, pois o que ela permite não é que se ponha termo, por via administrativa (e, assim, sem recurso aos tribunais), a uma relação jurídica de natureza locatícia mas tão-somente que a Administração recupere a posse dos bens imóveis cujo uso cedeu a título precário, por razões de interesse público, quando, por este ter deixado de existir, aquela não se justifique mais.

III — Tal norma também não viola o direito à habitação, pois neste domínio o cidadão não é titular de um direito imediato a uma prestação efectiva, judicialmente exercitável, mas antes de um direito cuja efectividade se encontra colocada sob reserva do possível, só podendo o seu cumprimento ser exigido nas condições e nos termos definidos pela lei [...]

IV —

(23) Questão diversa, já abordada no parecer n.º 95/98, de 8 de Julho de 1999, inédito, é a da competência para executar coercivamente os actos impositivos, de demolição e despejo sumários ordenados pelos municípios ao abrigo dos Decretos-Leis n.ºs 23 465, de 18 de Janeiro de 1934, e 45 133, de 13 de Julho de 1963.

(24) Cf. Afonso Rodrigues Queiró, entrada «competências», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. II, 1965, Coimbra, Atlântida Editora, p. 524.

(25) Cf. Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 1.º vol., 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2003, p. 604.

(26) Cf. José Manuel Santos Botelho, Américo Pires Esteves e José Cândido de Pinho, *Código do Procedimento Administrativo*, 5.ª ed., Coimbra, Almedina, 2002, p. 197.

(27) *Ibidem*.

(28) *Ob. cit.*, pp. 608 e 609.

(29) Cf. Freitas do Amaral, *ob. cit.*, p. 610.

(30) *Ob. cit.*, p. 197.

(31) No mesmo sentido, Agustín A. Gordillo, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, p. 208, Allan R. Brewer Carías, *Principios del Procedimiento Administrativo*, Editorial Civitas, S. A., pp. 82 e 83, Jorge Miranda, entrada «Órgãos do Estado», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, coord. de João Pedro Fernandes e Afonso Rodrigues Queiró, 1965, Atlântida Editora, pp. 254 e 255.

(32) Na expressão do Acórdão, do Tribunal Constitucional, n.º 358/92, publicado no *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 21, de 26 de Janeiro de 1993, cit. por António Cândido de Oliveira, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra, Coimbra Editora, 1993, p. 257.

(33) Dispõe este normativo: «São de observar na revogação dos actos administrativos as formalidades exigidas para a prática do acto revogado, salvo nos casos em que a lei dispuser de forma diferente.»

(34) Em relação à revogação, a regra firmada pela generalidade da doutrina é a do paralelismo de forma entre o acto revogatório e o acto revogado. Cf., neste sentido, Mário Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra, Almedina, 1980, pp. 609 e 610, Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, Coimbra, Almedina, 2003, p. 460, e Robin de Andrade, *A Revogação dos Actos Administrativos*, Coimbra, Atlântida Editora, 1969, de p. 330 a p. 344. No mesmo sentido, por todos, o parecer, deste Conselho, n.º 40/94-C, de 26 de Setembro de 2002, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 11, de 14 de Janeiro de 2003, que, aliás, seguimos de perto. Cf., ainda, na jurisprudência, de entre outros, os Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 14 de Janeiro de 1992, processo n.º 28 922; de 28 de Fevereiro de 1991, processo n.º 26 012, e, de 28 de Outubro de 1986, processo n.º 14 061.

(35) De entre a extensa doutrina relativa à interpretação da lei, elencamos a seguinte, mais impressiva: Manuel A. Domingues de Andrade e Francisco Ferrara, *Ensaio sobre a Teoria da Interpretação das Leis — Interpretação e Aplicação das Leis*, 3.ª ed., Coimbra, Arménio Amado, 1978, José de Oliveira Ascensão, *O Direito, Introdução*

e *Teoria Geral*, 6.ª ed., rev., Coimbra, Almedina, 1991, pp. 410 e segs., e Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Coimbra, Almedina, 1983, pp. 181 e segs.

(36) De entre muitos outros, elencamos os seguintes: pareceres n.ºs 328/2000, de 16 de Agosto, 44/98, de 24 de Setembro, e 95/2002, de 24 de Outubro.

(37) Parecer n.º 95/2002, de 24 de Outubro, inédito.

(38) A questão da interpretação tem ocupado com frequência a atenção deste Conselho. Cf., de entre outros, o parecer n.º 328/2000, que refere variados pareceres anteriores sobre a matéria.

(39) Cf. os pareceres n.ºs 61/91, de 14 de Maio de 1992 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 274, de 26 de Novembro de 1992) e 62/97, de 26 de Fevereiro de 1998 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 193, de 31 de Julho de 1998). Sobre a interpretação da lei, cf., de entre outros, os pareceres n.ºs 66/95, de 20 de Março de 1996, 8/98, de 7 de Outubro (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 64, de 17 de Março de 1999), 70/90, de 27 de Janeiro de 2000 (*Diário da República*, 2.ª série, n.º 115, de 18 de Maio de 2000), 328/2000, de 16 de Agosto, 36/2002, de 2 de Maio, e 326/2000, de 29 de Maio de 2002.

(40) Cf. Francesco Ferrara, *Interpretação e Aplicação das Leis*, 4.ª ed., Coimbra, Arménio Amado, 1989, trad. por Manuel de Andrade, p. 128.

(41) Cf. Baptista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, 2.ª reimpr., Coimbra, 1987, p. 182, e Oliveira Ascensão, *O Direito, Introdução e Teoria Geral*, 4.ª ed., 1987, pp. 345 e segs.

(42) Cf. os pareceres, deste Conselho, n.ºs 62/97 e 19/2002.

(43) Cf. Karl Larenz, *Metodologia da Ciência do Direito*, 3.ª ed., trad. de José Lamego, Fundação de Calouste Gulbenkian, 1997, p. 451.

(44) *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, 10.ª ed., Lisboa, 1980, p. 443.

(45) Já no *Manual de Direito Administrativo*, t. I, Lisboa, Universidade Editora, 1937, pp. 117 e 118, Marcello Caetano referia os órgãos colegiais como órgãos deliberativos. Também Araújo Barros e Carlos Grilo (dentro da orientação de José Carlos Martins Moreira), *Direito Administrativo*, Coimbra, ed. da Casa do Castelo, 1939, p. 106, associavam as deliberações aos órgãos colegiais.

(46) *Ob. cit.*, vol. I, 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2003, p. 599.

(47) Cf. Marcello Caetano, *Manual...*, cit., t. I, p. 443.

(48) Neste sentido, v. o artigo 120.º do Código do Procedimento Administrativo.

(49) Cf. Oliveira Ascensão, *O Direito, Introdução e Teoria Geral*, 11.ª ed., Coimbra, Almedina, 2001, p. 382.

(50) Cf. J. Baptista Machado, *ob. cit.*, 13.ª reimpr., Coimbra, Almedina, 2002, p. 189.

(51) Segundo Jorge Miranda, na entrada «Órgãos do Estado», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. VI, Lisboa, 1994, p. 255, os «poderes implícitos de um órgão não podem brigar com os poderes explícitos e implícitos de quaisquer outros».

(52) V., *infra*, a n. 48.

(53) A Constituição de 1933, vigente à data em que foi publicado o Decreto n.º 35 106, não consagrava o direito à habitação.

(54) Já assim sucedia ao tempo em que foram publicados os diplomas de 1945 que nos ocupam no presente parecer, por força do disposto nos artigos 44.º e 45.º, n.º 7, do Código Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31 095, de 31 de Dezembro de 1940, no que concerne às atribuições das câmaras municipais (as competências nesta matéria couberam à legislação avulsa, como a da situação em apreço).

Este diploma não previa sequer a delegação de quaisquer poderes da câmara municipal no respectivo presidente, prevendo, apenas, delegação de poderes do presidente da câmara, no chefe da secretaria e no vice-presidente, nos termos dos artigos 77.º, § 2.º, e 81.º

(55) Segundo o texto oficial publicado com a Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, depois da 4.ª revisão constitucional, no *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 218, de 20 de Setembro de 1997, não alterado pela Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de Dezembro, depois da 5.ª revisão constitucional.

(56) Cf. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed., rev., Coimbra, Coimbra Editora, 1993, p. 886.

(57) *Idem*.

(58) *Ibidem*, pp. 886 e 669.

(59) A Lei n.º 159/99 dispõe, no n.º 1 do artigo 4.º, que «o conjunto de atribuições e competências estabelecido no capítulo III desta lei quadro será progressivamente transferido para os municípios nos quatro anos subsequentes à sua entrada em vigor. Por sua vez, o artigo 12.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2004, dispõe que «é prorrogado até 31 de Dezembro de 2004 o prazo previsto no n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, para a transferência de competências para os municípios».

(60) A Lei n.º 169/99 foi profundamente alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, a qual foi depois rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 4/2002, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 31, de 6 de Fevereiro de 2002, e pela Declaração

de Rectificação n.º 9/2002, publicada no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 54, de 5 de Março de 2002.

(54) O mesmo diz o artigo 250.º da Constituição.

(55) Cf. Freitas do Amaral, *ob. cit.*, p. 490, e António Francisco de Sousa, *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, 3.ª ed., Lisboa, 1993, p. 182.

(56) Cf. Freitas do Amaral, *idem*, p. 492.

(57) *Ibidem*, pp. 492 e 493.

(58) Cf. *ob. cit.*, pp. 907 e 908.

(59) Cf. *ob. cit.*, p. 496, e o parecer n.º 6/95, de 29 de Março, inédito.

(60) *Ob. cit.*, pp. 496 e 497.

(61) No mesmo sentido, A. Cândido de Oliveira, *ob. cit.*, pp. 315 e 316.

(62) O Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, que reviu a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, foi alterado pela Lei n.º 18/91 no sentido da actualização e do reforço das atribuições das autarquias locais e da competência dos respectivos órgãos [no uso da autorização conferida ao Governo pela alínea a) do artigo 1.º da Lei n.º 19/83, de 6 de Setembro].

(63) Já, porém, o artigo 92.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, que foi objecto da Declaração de Rectificação n.º 5-B/2000, de 29 de Fevereiro, publicada no *Diário da República* n.º 50, depois alterado pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho, que estabelece o regime jurídico da urbanização e edificação, dispõe no n.º 1 que «[a] câmara municipal pode ordenar o despejo sumário dos prédios ou de parte de prédios nos quais hajam de realizar-se as obras referidas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 89.º, sempre que tal se mostre necessário à execução das mesmas», e no n.º 3, também pertinente à situação em apreço, que «[a] deliberação que ordene o despejo [...]».

(64) Cf. J. Baptista Machado, *ob. cit.*, 13.ª reimpr., Coimbra, Almedina, 2002, p. 189.

(65) Dá-se a *interpretação extensiva* quando «o intérprete chega à conclusão de que a letra do texto fica aquém do espírito da lei, que a fórmula verbal adoptada peca por defeito, pois diz menos do que aquilo que se pretendia dizer. Alarga ou estende então o texto, dando-lhe um alcance conforme ao pensamento legislativo, isto é, fazendo corresponder a *letra da lei ao espírito da lei*», J. Baptista Machado, *ob. cit.*, p. 185.

(66) Cf. o artigo 14.º do Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro.

(67) Mais uma vez, por se nos afigurar pertinente, importa relembrar o artigo 13.º do Decreto n.º 35 106, segundo o qual «[d]as deliberações das entidades proprietárias sobre distribuição das casas e seu despejo», o que significa que a entidade que delibera a distribuição das casas é a mesma que delibera o despejo.

(68) Aliás, o mesmo sucede com o seu § 1.º

(69) Cf. *ob. cit.*, de p. 661 a p. 664.

(70) *Idem*.

(71) Corresponde ao actual artigo 111.º, n.º 2, da Constituição.

(72) Cf. Freitas do Amaral, *ob. cit.*, pp. 678 e segs., precisamente p. 680.

(73) Rogério Soares, *Direito Administrativo*, pp. 107 e 108, defende a tese da alienação, segundo a qual, em síntese, a delegação de poderes é um acto de transmissão ou alienação de competência do delegante para o delegado.

Por sua vez, André Gonçalves Pereira (*Da Delegação de Poderes em Direito Administrativo*, 1960, de p. 23 a p. 29) e Marcello Caetano, *ob. cit.*, vol. I, 10.ª ed., Coimbra, Almedina, pp. 226 e segs., defendem a tese da autorização, segundo a qual, em síntese, a competência do delegante não é alienada nem transmitida, no todo ou em parte, para o delegado.

Finalmente, Paulo Otero, *A Competência Delegada no Direito Administrativo Português*, ed. da Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 1987, pp. 187 e segs., defende uma tese que pode sintetizar-se do seguinte modo (nesta parte acompanharemos de perto a síntese de Freitas do Amaral, *ob. cit.*, pp. 688 e 689): a) é a própria lei de habilitação que confere ao potencial delegado a titularidade dos poderes que declara serem-lhe delegáveis, mas condiciona o exercício desses poderes a um acto específico do delegante; b) ao invés do que diz a tese da autorização, o delegado não recebe da lei de habilitação a capacidade de exercício dos poderes delegáveis: recebe apenas a respectiva titularidade (ou capacidade de gozo). A delegação de poderes é o acto que atribui ao delegado a faculdade de exercer os poderes de que já é titular pela lei de habilitação, mas que sem ela não pode exercer; c) pelo acto de delegação, o delegante não perde a faculdade de exercer a sua competência própria, antes alarga essa possibilidade ao delegado; d) o mesmo se passa na subdelegação: o subdelegado recebe a competência da lei e a faculdade de a exercer do delegado/subdelegante; este, por sua vez, é titular da competência delegada *ope legis*, e ao subdelegar não perde o seu exercício, antes o alarga ao subdelegado.

(74) Cf. *Regime das Atribuições e Competências das Autarquias Locais*, Lisboa, Lex, 2001, p. 113.

(75) O n.º 1 do artigo 5.º dispõe: «1 — A concessão da licença prevista no n.º 2 do artigo anterior é da competência da câmara municipal, com faculdade de delegação no presidente e de subdelegação deste nos vereadores.»

(76) Com interesse para a problemática, v., por exemplo, o que se passa no âmbito do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho, que estabeleceu o regime jurídico da urbanização e da edificação e onde, no artigo 94.º, n.º 3, dispõe que «no exercício da actividade de fiscalização, o presidente da câmara municipal é auxiliado por funcionários municipais com formação adequada, a quem incumbe preparar e executar as suas decisões» e, no n.º 4, que «o presidente da câmara municipal pode ainda solicitar colaboração de quaisquer autoridades administrativas ou policiais».

(77) Sobre esta matéria, v. J. M. Santos Botelho, A. Pires Esteves e J. Cândido de Pinho, *ob. cit.*, pp. 934 e 935.

(78) Cf., neste sentido, o parecer n.º 95/98, de 8 de Julho de 1999, inédito, já mencionado na n. 23.

(79) Referimo-nos ao parecer referido na nota anterior.

Este parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 20 de Maio de 2004.

José Adriano Machado Souto de Moura — José António Barreto Nunes (relator) — Paulo Armínio de Oliveira e Sá — Alberto Esteves Remédio — João Manuel da Silva Miguel — Mário António Mendes Serano — Maria Fernanda dos Santos Maças — Manuel Joaquim de Oliveira Pinto Hespanhol — Maria de Fátima da Graça Carvalho — Manuel Pereira Augusto de Matos — Lourenço Gonçalves Nogueira.

(Este parecer foi homologado por despacho do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local de 17 de Agosto de 2005.)

Está conforme.

Lisboa, 7 de Setembro de 2005. — O Secretário, *Carlos José de Sousa Mendes*.

Parecer n.º 93/2004. — *Pessoal dirigente — Nomeação — Comissão de serviço — Suspensão da comissão de serviço — Cessação automática da comissão de serviço — membro do Governo — Função política — Revogação tácita.*

1.ª A Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro (estatuto do pessoal dirigente), ao contrário dos estatutos anteriores, não prevê a figura de suspensão da comissão de serviço do pessoal dirigente.

2.ª Na vigência deste diploma, e sem prejuízo das situações ressalvadas na norma transitória do artigo 37.º, n.º 2, a tomada de posse seguida de exercício de funções como membro do Governo, por titular de cargo dirigente, não origina a suspensão da respectiva comissão de serviço, cessando esta nos termos previstos no artigo 25.º, n.º 1, alínea a).

Sr. Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional:

Excelência:

I — Face a dúvidas representadas pelo vice-presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN) acerca da possibilidade de «utilizar o mecanismo de suspensão de comissões de serviço», no âmbito do regime introduzido pela Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro (que aprovou o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado), dignou-se S. Ex.ª o Ministro das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional, do anterior Governo, solicitar parecer a este corpo consultivo (1).

A questão foi suscitada em parecer jurídico elaborado pelos serviços daquela Comissão na sequência da seguinte comunicação efectuada ao respectivo presidente, através de fax datado de 18 de Julho de 2004, por Maria Hermínia Cabral Oliveira: «Tendo cessado as funções de Secretária de Estado Adjunta e do Desenvolvimento Regional do XV Governo Constitucional, venho informar V. Ex.ª de que retomo as funções de vice-presidente dessa Comissão».

Analizada essa pretensão pelos serviços jurídicos da destinatária, foram extraídas as seguintes conclusões:

«a) Após a entrada em vigor da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, que aprovou o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, isto é, a partir de 1 de Fevereiro de 2004, deixou de ser possível a utilização da figura jurídica da suspensão da comissão de serviço, prevista no artigo 19.º da Lei n.º 49/99, de 22 de Junho, expressamente revogada pelo artigo 38.º da Lei n.º 2/2004.