

*Estudos em Homenagem  
ao Professor Doutor*

PAULO  
DE PITTA  
E CUNHA

VOLUME II  
ECONOMIA, FINANÇAS PÚBLICAS  
E DIREITO FISCAL

JORGE MIRANDA, ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO,  
EDUARDO PAZ FERREIRA, JOSÉ DUARTE NOGUEIRA

  
ALMEDINA

# O Novo Regime do Património Imobiliário Público

ROGÉRIO M. FERNANDES FERREIRA<sup>\*</sup>

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Princípios; 3. Imóveis do domínio público; 4. Imóveis do domínio privado; 4.1. Aquisição; 4.2. Administração; 4.2.1 A Cedência de Utilização; 4.2.2. O Arrendamento de Imóveis do Estado; 4.2.3. O Direito de Superfície; 4.2.4. As Casas de Função; 4.3. Venda; 4.4. Avaliações; 5. Deveres de Coordenação e Informação; 5.1. O Inventário.

## 1. Introdução

Entrou em vigor, no dia 6 do mês de Setembro de 2007, o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, que procedeu à reforma do regime jurídico do património imobiliário público, norteada por objectivos de simplificação, de garantia de rigor financeiro e de busca de maior eficiência na sua administração.

O significado do referido diploma não pode ser menorizado, apesar de publicado em plena época estival, porque o património imobiliário público é uma realidade que condiciona, de forma muito relevante, toda a actividade financeira do Estado e que necessita, portanto, de instrumentos que potenciem a sua gestão, cada vez mais rigorosa e eficiente.

A reforma em análise, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 10/2007, de 6 de Março, resulta num texto bastante extenso (128 artigos, divididos em cinco capítulos). Salientaremos de uma forma breve, apenas, alguns dos aspectos do novo regime que nos parecem os mais relevantes.

Ao revogar um vasto número de diplomas, alguns anteriores à primeira Constituição da República — entre os quais, normativos publicados em 1863, 1934, 1935, 1941, 1944, 1945, 1948, 1963 e 1970, que versaram sobre estas matérias e se mantinham ainda em vigor —, o legislador procurou ir ao encontro de preocupações de simplificação e de adequada sistematização, tornando o regime do património imobiliário público muito mais acessível e transparente.

Foi, assim, revista, a legislação muito antiga e dispersa e reunidos num único diploma, primeiro, as disposições gerais e comuns a aplicar na gestão dos bens imóveis do *domínio público* do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias locais<sup>1</sup>

<sup>\*</sup> Presidente da Comissão de Reforma do Património Imobiliário Público, Mestre em Direito (UCP), docente nos cursos de pós-graduação do IDEFF (FDL) e advogado, e sócio de capital coordenador da Área de Prática de Direito Fiscal em PLMJ — Sociedade de Advogados, RL.

<sup>1</sup> Anteriormente, inexistiam disposições gerais e comuns aplicáveis aos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais.

e, depois, o regime aplicável na gestão dos bens imóveis do *domínio privado* do Estado e dos institutos públicos. Além disso, o legislador criou um conjunto de novos deveres de coordenação e gestão patrimonial e de informação sobre os bens imóveis dos sectores público, administrativo e empresarial, designadamente para efeitos de inventário.

## 2. Princípios

A gestão do património imobiliário público, pelo impacte que tem na actividade financeira do Estado e pela utilidade que assume enquanto instrumento ao serviço de intervenções de carácter estrutural, teve, necessariamente, de se subordinar aos princípios fundamentais que regem a actividade administrativa e financeira, em geral.

Estão, neste caso, naturalmente, os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade, ou da boa-fé. Mas, para além destes princípios, a reforma optou por desenvolver outros que assumem características mais específicas no âmbito do património imobiliário público, como o da boa administração<sup>2</sup>, da onerosidade da ocupação dos bens do Estado, da equidade intergeracional, da concorrência efectiva da contratação e da utilização dos bens imóveis, da transparência dos procedimentos de gestão patrimonial, da protecção dos bens imóveis, da colaboração, nomeadamente, através da prestação de informação acerca dos bens, da responsabilidade<sup>3</sup>, ou do controlo, possível por força da organização actualizada de elementos informativos relativos aos imóveis públicos, nomeadamente no que respeita à verificação em concreto dos requisitos da economia, eficiência e eficácia das despesas, a realizar por referência a tais bens.

A este respeito cabe salientar a integração da *regra da onerosidade* no núcleo fundamental dos princípios relativos à actividade administrativa e financeira aplicáveis ao património imobiliário público e que se traduziu na possibilidade de a ocupação do espaço nos bens imóveis dos domínios público e privado do Estado passar a estar sujeita a uma contrapartida e de esta poder assumir a forma de compensação financeira, a pagar pelo serviço ou organismo utilizador.

Assim se explica o facto de, por exemplo, a cedência, a título precário, da utilização dos imóveis integrantes do domínio privado do Estado a outras entidades

<sup>2</sup> Nomeadamente, mediante a ponderação dos custos e benefícios da gestão, utilização e alienação dos mesmos, bem como através da realização de despesas relacionadas, sujeitas ao crivo da economia, da eficiência e da eficácia.

<sup>3</sup> Responsabilidade disciplinar, financeira, civil e criminal, não só das entidades responsáveis pelos bens imóveis públicos, como também dos próprios titulares dos seus órgãos, funcionários, agentes e trabalhadores.

públicas ter passado a implicar, ao contrário do que acontecia anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto<sup>4</sup>, o pagamento de uma retribuição ao Estado<sup>5</sup>.

Mas também merece relevo a sujeição das decisões relativas à alienação, à oneração e à escolha das formas de administração dos imóveis ao princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos, designadamente entre gerações.

Com o objectivo de preservar a receita proveniente da alienação ou da oneração do património público, o legislador previu, ainda, um *princípio de consignação de receita*. Assim, a lei do orçamento do Estado pode determinar a consignação da totalidade ou de parte da receita proveniente da alienação ou oneração dos bens imóveis, nomeadamente para cobertura de despesas de conservação e de reabilitação de imóveis, de construção de infra-estruturas, ou de despesas com a aquisição de equipamentos para a modernização dos serviços<sup>6</sup>.

Mas é também significativa a criação de um *princípio de controlo da gestão patrimonial* do sector público administrativo, que se estendeu às entidades que compõem o sector empresarial do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais, assente na organização e na periódica actualização de elementos informativos relativos à natureza, ao valor ou à utilização dos bens imóveis<sup>7</sup>.

### 3. Imóveis do Domínio Público

Nos termos do Decreto-Lei em apreço são considerados imóveis do domínio público os assim classificados pela Constituição<sup>8</sup>, ou por lei, individualmente ou

<sup>4</sup> O Decreto-Lei n.º 24:489 previa que a cedência, a título precário, aos serviços do Estado, da utilização dos imóveis integrantes do domínio privado deste, *poderia* (não "deveria") ficar sujeita ao pagamento de uma quantia em dinheiro, como compensação da renda que o estado presumivelmente receberia se viesse a arrendar os bens cedidos (cf. artigo 6.º, § 1.º do Decreto-Lei n.º 24:489).

<sup>5</sup> Cf. artigos 54.º, n.º 1, e 4.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>6</sup> Cf. artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>7</sup> Cf. artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>8</sup> O artigo 84.º da Constituição da República Portuguesa individualiza alguns bens que integram, necessariamente, o domínio público. Segundo Vital Moreira e Gomes Canotilho, «Com o aditamento deste preceito pela LC n.º 1/89, o texto constitucional, que era omissivo sobre este tema na redacção originária, voltou a consagrar *expressis verbis*, tal como a Constituição de 1933, a categoria de bens do domínio público. Na revisão constitucional de 1982 estabeleceu-se apenas uma regra de competência legislativa (que hoje constitui o artigo 165.º-1/v), mediante a qual se atribuiu à AR competência reservada para qualificar e definir os tipos de bens que integram o domínio público. Os bens de domínio público eram, portanto, integralmente determinados *ex lege*. O presente artigo 84.º, embora continue a deixar na liberdade de conformação do legislador a faculdade de classificar certos bens como bens de domínio público (n.º 1/f), não renunciou, porém, à individualização de alguns bens que necessariamente fazem parte dele. Passam a existir, pois, bens de domínio público *ex constitutione*. Além disso, é toda a categoria de bens do domínio público que passou a beneficiar de base jurídico-constitucional.» (cfr. J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 1.ª ed., Coimbra Editora, 2007, p. 1001).

mediante a identificação por tipos, bem como aqueles cuja dominialidade — n decorrente da sua natureza — se impõe por razões de interesse público<sup>9</sup>.

A sua titularidade é do Estado, das Regiões Autónomas ou das Autarquias Locais e abrange poderes de uso, administração, tutela, defesa e disposição, n termos da legislação aplicável.

Estes imóveis estão, assim, fora do comércio jurídico, não podendo ser objecto de direitos privados, nem, portanto, de transmissão por instrumentos de direito privado, não sendo susceptíveis de aquisição por decurso do tempo (usucapião) e estão também sujeitos à regra da impenhorabilidade<sup>10</sup>. Mas, podem, todavia, ser cedidos a título precário, para utilização por outras entidades públicas e, bem assim, a sua titularidade vir a ser transferida para outra pessoa colectiva pública territorial, por lei, acto, ou contrato administrativo, a fim de os imóveis serem afectos a fins integrados nas suas atribuições<sup>11</sup>.

A Administração deve impor, coercivamente, nos termos do Código do Procedimento Administrativo e demais legislação aplicável, a decisão de cessação de determinados comportamentos abusivos pelos particulares, ou que lesem o interesse público a satisfazer pelo imóvel<sup>12</sup>.

Pode também o titular do imóvel do domínio público de uso comum reservar para si o uso privativo da totalidade ou parte do bem, quando estejam em causa, designadamente, fins de estudo, investigação ou exploração, num prazo determinado, reserva que se prolonga durante o tempo necessário ao cumprimento dos fins definidos e que prevalece sobre qualquer direito de utilização do imóvel prévio à sua constituição<sup>13</sup>.

Os bens do domínio público, por seu lado, podem ser fruídos por todos, mediante condições de acesso e uso não arbitrárias, ou discriminatórias, sendo o seu uso comum ordinário gratuito, salvo disposição em contrário e apenas nos casos em que o seu aproveitamento seja divisível e proporcione vantagem especial<sup>14</sup>.

Já o uso comum extraordinário dos imóveis pode estar sujeito a autorização e ao pagamento de taxas.

Os particulares podem também adquirir direitos de uso privativo do domínio público, por licença ou concessão, podendo mesmo ser-lhes conferidos, durante um determinado período, poderes exclusivos de fruição, mediante o pagamento

<sup>9</sup> Cf. artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto — na eventualidade de os bens serem desafectados das utilidades públicas que lhe permitem o estatuto de dominialidade, deixarão de integrar o domínio público, integrando o domínio privado do Estado, das Regiões Autónomas, ou das autarquias locais (cfr. artigo 17.º do mesmo Decreto-Lei).

<sup>10</sup> Cf. artigos 18.º a 20.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>11</sup> Cf. artigos 23.º e 24.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>12</sup> Cf. artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>13</sup> Cf. artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>14</sup> Artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

de taxas, ou por meio de transferência dos poderes de gestão e exploração de bens de domínio público, durante determinado tempo e mediante o pagamento de taxas, designadamente os de autorização de uso comum e de concessão de utilização privativa.<sup>15</sup>

#### 4. Imóveis do Domínio Privado

##### 4.1. Aquisição

A reforma previu, expressamente, que o Estado e os institutos públicos possam, para instalação ou funcionamento de serviços públicos, ou para a realização de outros fins de interesse público, adquirir o direito de propriedade, ou outros direitos reais de gozo sobre imóveis, a título oneroso ou gratuito, podendo tomar de arrendamento bens imóveis e celebrar contratos de locação financeira.

E previu para estes uma regulamentação própria, constituída pelas normas aplicáveis, com as necessárias adaptações, ao procedimento de aquisição onerosa, para o Estado, do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo sobre bens imóveis<sup>16</sup>.

A autorização de aquisição pelo Estado e institutos públicos compete ao membro do governo responsável pela área das finanças, quando o valor não ultrapasse o montante estabelecido no regime de realização de despesa pública para os ministros, pois, ultrapassado este montante, a autorização compete ao primeiro-ministro e caso o valor de aquisição exceda o estabelecido no regime de realização de despesa pública para o mesmo autorizar a despesa, ao Conselho de Ministros.

A representação do Estado na celebração dos contratos de aquisição compete, por seu turno, ao director-geral do Tesouro e Finanças, ou a funcionário devidamente credenciado, sendo os institutos públicos representados nos termos gerais previstos nos respectivos estatutos.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Artigos 26.º e 27.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>16</sup> Cf. artigos 32.º a 37.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>17</sup> Artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto. De acordo com o regime anterior, a decisão da aquisição onerosa, para o património do Estado, do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo sobre imóveis competia, inicialmente, ao Ministro das Finanças ou ao Conselho de Ministros, consoante o preço de aquisição fosse inferior a cinquenta mil contos, ou igual ou superior a esse valor, respectivamente (cf. artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 27/79, de 22 de Fevereiro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 22/79, de 29 de Junho). Mais tarde, com a ocorrência de diversos casos de concorrência entre empresas públicas e o Estado na aquisição do mesmo imóvel, a aquisição onerosa de direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo sobre imóveis, de valor igual ou superior a determinado valor (oitenta mil contos), a efectuar pelos institutos públicos e empresas públicas estaduais para instalação dos seus serviços, passou a ficar sujeita a autorização do Conselho de Ministros, a conceder mediante resolução (cf. artigo 1.º, do Decreto-lei n.º 74/80, de 15 de Abril).

Em sede de aquisições gratuitas é ao membro do Governo responsável pela área das finanças que compete decidir sobre a aceitação, a favor do Estado, como sucessor legitimário, de heranças e legados, bem como das doações, cabendo a instrução do procedimento à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

A aceitação de heranças, legados e doações a favor dos institutos públicos, por seu lado, compete, aos respectivos órgãos de direcção, nos termos da lei-quadro dos institutos públicos, cabendo a instrução do procedimento aos seus serviços, nos termos dos respectivos estatutos.<sup>18</sup>

Não sendo possível a aquisição imediata de determinado imóvel por motivos de interesse público, pode o Estado, e, bem assim, os institutos públicos, celebrar contratos de locação financeira, os quais carecem, porém, de autorização prévia do membro do governo responsável pela área das finanças ou do instituto público.<sup>19</sup>

O Estado e os institutos públicos podem, ainda, tomar de arrendamento bens imóveis, nos termos das regras de competência para autorização de despesas com arrendamento previstas no regime de realização de despesa pública, devendo constar, dos contratos de arrendamento, expressamente, que o imóvel se destina à instalação e ao funcionamento de serviços públicos.<sup>20</sup>

#### 4.2. Administração

Em sede de administração de bens imóveis públicos, foram também reguladas as figuras de cedência de utilização, do arrendamento e do direito de superfície e, bem assim, as “casas de função”, a atribuir a funcionários, agentes e demais servidores do Estado e dos institutos públicos.

##### 4.2.1. A Cedência de Utilização

Os imóveis do domínio privado do Estado<sup>21</sup> podem ser cedidos para fins de interesse público.

<sup>18</sup> Cf. artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>19</sup> Cf. artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>20</sup> Cf. artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>21</sup> O Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, veio eliminar a figura do domínio privado indisponível, previsto nos pontos 2.º e 3.º, do artigo 7.º, do Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de Outubro, o qual compreendia: (i) bens e direitos do Estado afectos aos departamentos e organismos da administração pública estadual desprovidos de personalidade jurídica; (ii) bens e direitos do Estado português no estrangeiro afectos a missões diplomáticas, consulados, delegações, etc.; (iii) bens e direitos do estado aspectos aos serviços e fundos autónomos dotados de personalidade jurídica própria, que não pertençam aos respectivos patrimónios privados; (iv) bens do Estado expropriados ou mantidos ao abrigo da Lei de Bases da Reforma Agrária; bens e direitos do Estado afectos a quaisquer outras entidades; (v) bens do Estado não afectos a fins de utilidade pública e que se encontram na administração directa da Direcção-Geral do Património do Estado.

Tal cedência depende de autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, obedecendo ao já referido princípio da onerosidade, sendo a compensação financeira, a pagar por entidades diversas dos serviços do Estado, determinada por avaliação, que é promovida pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

As despesas e os encargos com a conservação e a manutenção do imóvel cedido são, porém, da responsabilidade do cessionário, competindo à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças a fiscalização do cumprimento das condições da cedência.

O incumprimento das condições da cedência, ou a inconveniência da sua manutenção, logo que se verifique não estar a ser cumprida a finalidade de elevado interesse público a que o bem em causa se encontre afecto, devem ser, por seu turno, declaradas pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, constituindo o cessionário no dever de restituir o imóvel cedido no prazo de trinta dias a contar da respectiva notificação, sem direito a qualquer indemnização.<sup>22</sup>

#### 4.2.2. O Arrendamento de Imóveis do Estado

Os bens do domínio privado do Estado podem ser arrendados, mediante autorização do membro do governo responsável pela área das finanças, devendo ser realizado, preferencialmente, por negociação, com publicação prévia de anúncio.

Em casos especiais e por motivos de interesse público, pode, ainda, esse membro do governo responsável pela área das finanças autorizar o arrendamento por ajuste directo, fixando, com base em proposta da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, a importância da respectiva renda e as condições a que o arrendamento fica sujeito.

Ficou, assim, consagrada a opção por um procedimento mais simples, célere e rigoroso, em matéria de arrendamento de bens imóveis do domínio privado do Estado, e pelo afastamento, em definitivo, da figura da hasta pública, prevista no agora revogado Decreto-Lei n.º 507-A/79, de 24 de Dezembro (publicado, por lapso, como Decreto-Lei n.º 139-A, de 24 de Dezembro).<sup>23</sup>

De referir é também que o Estado pode denunciar os contratos de arrendamento antes do termo do prazo ou da sua renovação, sem dependência de acção judicial, quando os prédios se destinem à instalação e ao funcionamento dos seus serviços, ou a outros fins de interesse público, após autorização do membro do governo responsável pela área das finanças, cabendo à Direcção-Geral do Tesouro e das Finanças notificar o arrendatário.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Cf. artigos 53.º a 58.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>23</sup> Cf. artigos 59.º a 61.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>24</sup> Artigo 64.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.



Em sede de indemnizações, a desocupação de prédios resultante da denúncia por motivos de interesse público confere ao arrendatário o direito a uma indemnização, correspondente a uma renda por cada mês de antecipação relativamente ao termo previsto para o contrato, com o limite de doze rendas e, bem assim, a uma compensação pelas benfeitorias previamente autorizadas e não amortizadas que tenham provocado um aumento do seu valor locativo.

Não tem, todavia, o arrendatário direito a qualquer indemnização, ou compensação, nos casos em que venha a ocupar imóvel disponibilizado pelo Estado que reúna condições funcionalmente idênticas às do imóvel desocupado.<sup>25</sup>

#### 4.2.3. O Direito de Superfície

Podem ainda ser constituídos direitos de superfície sobre imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, designadamente por não serem necessários à prossecução de fins de interesse público e não ser conveniente a sua alienação.

O direito de superfície em imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos são autorizados pelo membro do governo responsável pela área das finanças, tendo o superficiário direito a indemnização pela sua extinção, nos termos convencionados no título de constituição<sup>26-27</sup>.

#### 4.2.4. As Casas de Função

A atribuição de casas de função, a funcionários, agentes e demais servidores do Estado e dos institutos públicos, quando a lei lhes confira o direito a habitação por conta do Estado ou do instituto público, é efectuada pelo dirigente máximo, do serviço ou do instituto público, mediante termo de entrega.

Sendo a casa de função propriedade do Estado, considera-se cedida, a título precário, ao serviço ou ao instituto público que a atribui.

A utilização da casa de função foi, todavia, limitada, na reforma em apreço, apenas podendo nela residir, além do funcionário, agente ou servidor utilizador, o cônjuge ou pessoa que com ele viva em união de facto, ou em situação de economia comum, os seus parentes e afins, em linha recta ou até ao terceiro grau na

<sup>25</sup> Artigo 65.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>26</sup> Artigos 67.º e ss., do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>27</sup> Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, foi revogada a Lei n.º 2030, de 22 de Junho de 1948, nos termos da qual se previa que apenas o Estado, as autarquias locais e as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa podiam constituir, em terrenos do seu domínio privado, o direito de superfície (cf. artigo 22.º, da referida lei).

linha colateral e, bem assim, as pessoas relativamente às quais haja obrigação de convivência ou alimentos, sendo proibida a afectação da casa de função a qualquer outro fim, gratuito ou oneroso, diferente da mera habitação.<sup>28</sup>

#### 4.3. Venda

Ao contrário do previsto no regime anterior ao do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto<sup>29</sup>, em que a regra da hasta pública constituía princípio elementar aplicável à venda dos imóveis, cujo titular do direito de propriedade fosse o Estado ou os organismos públicos dotados de personalidade jurídica, a venda dos imóveis públicos passou a ser, preferencialmente, realizada por negociação, com publicação prévia de anúncio. E pode ser sujeita a condição, suspensiva ou resolutiva, incluindo a de reserva de uso dos imóveis por parte do Estado ou dos institutos públicos, a assegurar, designadamente, mediante arrendamento, assumindo a figura da hasta pública, à semelhança daquilo que se passa ao nível do arrendamento de imóveis do Estado, um carácter residual em relação ao referido procedimento de negociação e, também, ao procedimento de ajuste directo<sup>30</sup>. E foi a criação do procedimento de negociação, com publicação prévia de anúncio, que tornou possível a compatibilização das exigências de rigor, transparência e concorrência com os princípios da celeridade e da adequação.

Prevê o novo regime em apreço a venda de imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos cuja propriedade não seja necessária à prossecução de fins de interesse público e cuja manutenção na sua propriedade não seja conveniente.

E estando os imóveis afectos a fins de interesse público, podem igualmente os mesmos ser vendidos, desde que fique assegurada a continuidade da prossecução de fins da mesma natureza<sup>31</sup>.

Nota-se que o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, promoveu, ainda, a revogação do Decreto-Lei n.º 97/70, nos termos do qual havia sido criada a figura da alienação de bens imóveis do domínio privado do Estado para fins de interesse público, efectuada, independentemente de hasta pública, mediante cessão a título definitivo e precedida de autorização fundamentada do Secretário de Estado do Tesouro (cessão definitiva), dada, por um lado, a dificuldade de controlar a utilização e, conseqüente, operatividade da sua cláusula de rever-

<sup>28</sup> Artigos 73.º e ss., do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>29</sup> Cfr. artigo 5.º, da Carta de Lei de 13 de Julho de 1863, Decreto-Lei n.º 34 050, de 21 de Outubro de 1944, Decreto-Lei n.º 309/89, de 19 de Setembro, artigo 1.º, do Decreto-Lei n.º 115/2000, de 4 de Julho, e Decreto Normativo n.º 27-A/2001, de 31 de Maio, com a redacção dada pelo Despacho normativo n.º 29/2002, de 26 de Abril e pelo Despacho Normativo n.º 30-A/2004, de 30 de Junho.

<sup>30</sup> Cf. artigo 81.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>31</sup> Cfr. artigo 77.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

são<sup>32</sup>, e, por outro, o estabelecimento, pelo Decreto-Lei n.º 309/89, de 19 de Setembro, da possibilidade de o Estado vender os seus bens imóveis, por ajuste directo, sujeitando a venda a condições.

#### 4.4. Avaliações

Cumpra salientar, a este propósito, a criação de bases legais da avaliação dos bens imóveis públicos, com excepção dos imóveis dos domínios públicos das Regiões Autónomas e autarquias locais, e de uma bolsa de peritos avaliadores.

Através destes instrumentos, visou-se a determinação do valor de mercado dos imóveis, com base em critérios uniformes, averiguando-se, para o efeito, a existência de interesses públicos sectoriais sobre os objectos das avaliações, em resultado dos quais existam, ou possam vir a existir, ónus ou encargos.

Medida relevante, nesta área, é também a obrigação de o Governo apresentar, anualmente, à Assembleia da República, um relatório sobre a aquisição, oneração e alienação do património imobiliário privado do Estado e dos institutos públicos, o que se traduzirá, certamente, num bom instrumento de controlo do património público<sup>33</sup>.

### 5. Deveres de Coordenação e Informação

De forma inovadora, a reforma em apreço estabeleceu um conjunto de procedimentos de coordenação na administração dos bens imóveis, que passa por assegurar a compatibilização dos actos de administração com as orientações de política económica e financeira, global e sectorialmente definidas, adequando os actos de administração dos imóveis à situação e às perspectivas de evolução do mercado imobiliário e procurando obter a utilização mais eficiente dos bens, em atenção ao seu valor, a índices de ocupação e às características da utilização dos mesmos pelos respectivos serviços ou organismos<sup>34</sup>.

A prossecução destes objectivos assenta num programa de inventariação e é realizada com base num programa de gestão do património imobiliário, onde se estabelecem os procedimentos e as medidas de coordenação a efectivar na administração dos bens imóveis integrantes dos domínios público e privado do Estado, tendo em atenção tais orientações de política económica e financeira<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Nos termos desta cláusula, os bens cedidos poderiam reverter para o Estado, caso não lhes fosse dado o destino que justificou a cessão ou o cessionário culposamente deixasse de cumprir qualquer condição ou encargo (cf. artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 97/70).

<sup>33</sup> Cf. artigos 108.º a 110.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>34</sup> Cf. artigo 112.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>35</sup> Cf. artigos 113.º e 114.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

### 5.1. O Inventário

É de salientar, na Reforma, a figura do inventário, que abrangeu os bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais e, bem assim, os imóveis do domínio privado do Estado, incluindo institutos públicos, e, bem assim, os direitos a eles inerentes, destinado a assegurar o conhecimento da natureza, da utilização e do valor dos imóveis, servindo a informação dele resultante de base à determinação global das necessidades de aquisição, à programação anual das intervenções de conservação e à sua valorização e venda<sup>36</sup>.

Dáí que o legislador tenha optado por estabelecer, relativamente ao Estado, incluindo institutos públicos, Regiões Autónomas e Autarquias Locais, rigorosos deveres de informação, extensíveis às entidades do sector empresarial que administrem bens do domínio público, segundo os quais estas entidades se encontram obrigadas a comunicar à Direcção-geral do Tesouro e Finanças todos os elementos necessários à elaboração do inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos, sob pena de comunicação ao Tribunal de Contas de uma eventual situação de incumprimento, geradora de responsabilidade financeira.<sup>37</sup>

Lisboa, 15 de Março de 2008

<sup>36</sup> O propósito de elaboração de um inventário dos bens do Estado, entre os quais se encontram, naturalmente, os bens imobiliários públicos, data de há mais de um século, tendo chegado a ser aprovada uma multiplicidade de diplomas legais, sem que o mesmo tenha sido eficazmente aplicado. Apesar dos esforços expandidos no correcto cumprimento das directrizes definidas para o efeito, a verdade é que, com o decorrer dos anos, tal situação se tornou inoportável, condicionando, de forma inevitável, a concretização do Plano Oficial de Contabilidade Pública e dos Planos Sectoriais. De entre os diplomas legais que antecederam o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, destacam-se, num primeiro momento, o Decreto de 26 de Abril de 1870, que já incluía a elaboração do cadastro dos foros, bem como dos prédios rústicos e urbanos pertencentes à Fazenda Nacional, num segundo momento, o Decreto de 11 de Maio de 1911, a Lei n.º 220, de 30 de Junho de 1914, o Decreto de 3 de Agosto do mesmo ano e o Decreto-Lei n.º 22728, de 24 de Junho de 1933, aprovados no pressuposto da futura definição de um inventário geral dos bens do domínio público e do domínio privado do Estado, e, num terceiro momento, o Decreto-Lei n.º 27223, de 21 de Novembro de 1936, e a Lei n.º 2050, de 27 de Dezembro de 1951, nos termos dos quais ficou estabelecido que a Conta Geral do Estado incluísse um balanço pelo qual se pudesse ter conhecimento das mais-valias patrimoniais do Estado, resultantes da execução do respectivo Orçamento.

<sup>37</sup> Cf. artigos 118.º e 120.º, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

