

Universidades Lusíada

Freire, Cristina Maria Pereira, 1975-

**O regime jurídico da gestão do património
imobiliário do domínio privado do Estado no
ordenamento jurídico português**

<http://hdl.handle.net/11067/163>

Metadados

Data de Publicação	2012-11-15
Resumo	A gestão do património imobiliário que integra o domínio privado do Estado assume cada vez mais relevo, face à necessidade de serem desencadeados instrumentos e procedimentos que potenciem o seu rigor e eficiência no âmbito da actividade financeira do Estado. Assim, com a presente dissertação propomo-nos alcançar dois objectivos fundamentais. O primeiro consiste na escarpelização de conhecimentos relativamente à temática em estudo, tendo em conta a manifesta ausência de monografias, em especia...
Palavras Chave	Propriedade imobiliária - Portugal, Propriedade pública - Portugal, Gestão de imóveis - Direito e legislação - Portugal, Mercado imobiliário - Direito e legislação - Portugal
Tipo	masterThesis
Revisão de Pares	Não
Coleções	[ULL-FD] Dissertações

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-11-15T06:14:58Z com
informação proveniente do Repositório



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA

Faculdade de Direito

Mestrado em Direito

Área Científica de Ciências

Jurídico-Políticas

**O regime jurídico da gestão do património imobiliário
do domínio privado do Estado no ordenamento
jurídico português**

Realizado por:
Cristina Maria Pereira Freire

Orientado por:
Prof. Doutor Afonso Filipe Pereira d'Oliveira Martins

Constituição do Júri:

Presidente: Prof. Doutor José Artur Anes Duarte Nogueira
Orientador: Prof. Doutor Afonso Filipe Pereira d'Oliveira Martins
Arguente: Prof. Doutor António Manuel de Almeida Santos Cordeiro
Vogal: Prof. Doutor Luís Manuel Barbosa Rodrigues

Dissertação aprovada em: 5 de Novembro de 2012

Lisboa

2012



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA

Faculdade de Direito

Mestrado em Direito

O regime jurídico da gestão do património imobiliário
do domínio privado do Estado no ordenamento
jurídico português

Cristina Maria Pereira Freire

Lisboa

Janeiro 2012



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA

Faculdade de Direito

Mestrado em Direito

O regime jurídico da gestão do património imobiliário
do domínio privado do Estado no ordenamento
jurídico português

Cristina Maria Pereira Freire

Lisboa

Janeiro 2012

Cristina Maria Pereira Freire

O regime jurídico da gestão do património imobiliário
do domínio privado do Estado no ordenamento
jurídico português

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade Lusíada de Lisboa para a obtenção do
grau de Mestre em Direito.

Área científica: Ciências Jurídico-Políticas

Orientador: Prof. Doutor Afonso Filipe Pereira d'Oliveira
Martins

Lisboa

Janeiro 2012

Ficha Técnica

Autora Cristina Maria Pereira Freire
Orientador Prof. Doutor Afonso Filipe Pereira d'Oliveira Martins
Título O regime jurídico da gestão do património imobiliário do domínio privado do Estado no ordenamento jurídico português
Local Lisboa
Ano 2012

Mediateca da Universidade Lusíada de Lisboa - Catalogação na Publicação

FREIRE, Cristina Maria Pereira, 1975-

O regime jurídico da gestão do património imobiliário do domínio privado do Estado no ordenamento jurídico português / Cristina Maria Pereira Freire ; orientado por Afonso Filipe Pereira d'Oliveira Martins. - Lisboa : [s.n.], 2012. - Dissertação de Mestrado em Direito, Faculdade de Direito da Universidade Lusíada de Lisboa.

I - MARTINS, Afonso Filipe Pereira de Oliveira, 1957-

LCSH

1. Propriedade Imobiliária - Portugal
2. Propriedade Pública - Portugal
3. Gestão de Imóveis - Direito e Legislação - Portugal
4. Mercado Imobiliário - Direito e Legislação - Portugal
5. Universidade Lusíada de Lisboa. Faculdade de Direito - Teses
6. Teses - Portugal - Lisboa

1. Real Property - Portugal
2. Government Property - Portugal
3. Real Estate Management - Law and Legislation - Portugal
4. Real Estate Business - Law and Legislation - Portugal
5. Universidade Lusíada de Lisboa. Faculdade de Direito - Dissertations
6. Dissertations, Academic - Portugal - Lisbon

LCC

1. KKQ683.F74 2012

Ao Paulo

À minha Mãe

À memória do meu Pai

AGRADECIMENTOS

O *terminus* da presente dissertação corresponde à concretização pessoal e profissional de um projecto ambicioso que almejei, não obstante as dificuldades inerentes à simultaneidade do exercício da minha actividade profissional com o decurso deste trabalho de investigação.

Neste âmbito, agradeço, em especial, ao Senhor Professor Doutor Afonso D'Oliveira Martins pela disponibilidade e interesse que sempre demonstrou aquando do acompanhamento da preparação da dissertação. Na verdade, a sua orientação foi indispensável e determinante para a realização deste trabalho e, conseqüentemente, para o sucesso da sua conclusão.

Deixo também uma palavra de apreço ao Senhor Professor Dr. Ricardo Leite Pinto, que sempre me apoiou e esteve presente ao longo da minha carreira profissional, pelo seu incentivo e motivação.

Por fim, é igualmente devido um agradecimento à Senhora Dra. Maria de Lurdes Correia de Castro, Directora de Serviços da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, com quem trabalhei durante a fase de elaboração da dissertação, pela preocupação e amizade sempre demonstrados.

APRESENTAÇÃO

O regime jurídico da gestão do património imobiliário do domínio privado do Estado no ordenamento jurídico português

Cristina Maria Pereira Freire

A gestão do património imobiliário que integra o domínio privado do Estado assume cada vez mais relevo, face à necessidade de serem desencadeados instrumentos e procedimentos que potenciem o seu rigor e eficiência no âmbito da actividade financeira do Estado.

Assim, com a presente dissertação propomo-nos alcançar dois objectivos fundamentais.

O primeiro consiste na escaupelização de conhecimentos relativamente à temática em estudo, tendo em conta a manifesta ausência de monografias, em especial de âmbito nacional, bem como o aparente desinteresse doutrinário sobre esta matéria. Com efeito, é notório que a preocupação doutrinária sempre incidiu mais sobre a componente do domínio público do Estado, face à sua especial caracterização e vocação, ignorando, se assim o podemos dizer e por razões que desconhecemos, o domínio privado do Estado. Na verdade, estas evidências contribuíram, em muito, para o empreendimento desta árdua tarefa, concretizada na análise e no estudo das questões inerentes à gestão do património imobiliário do domínio privado do Estado. Este projecto a que nos propusemos, consubstanciado numa abordagem devidamente enquadrada a nível legal, visa, sobretudo, fixar a real importância desta matéria, face ao actual contexto político-económico.

O segundo objectivo reside, essencialmente, na explicitação do alcance prático da aplicação da lei nesta matéria, tendo em conta o regime inovador trazido pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, arredando, assim, a ideia de estarmos perante uma simples análise e um estudo teórico apartado dos casos concretos e ausente de qualquer crítica.

Na realidade, julgamos que o presente trabalho reúne, *grosso modo* e de acordo com a sua natureza, os elementos essenciais e necessários à apreensão da temática em apreço, na medida em que aborda não só os princípios que lhe estão subjacentes, mas também as formas de aquisição, as vicissitudes e as formas de administração do património imobiliário do domínio privado do Estado, bem como as problemáticas que são insistentemente suscitadas, designadamente quanto à aplicação do Direito Privado e à utilização das formas contratuais típicas deste direito.

Em suma, com o trabalho de investigação ora concretizado, pretendemos não só contribuir para um aprofundamento desta matéria, mas também para o esclarecimento e ilustração de dúvidas que dali decorrem.

Palavras-chave: gestão patrimonial pública, património imobiliário, domínio privado, Estado.

PRESENTATION

The legal regime of real estate asset management of the State private domain in the Portuguese legal system

Cristina Maria Pereira Freire

Real estate management, which includes the private domain of the State, is taking on an increasingly relevant role, given the need to trigger instruments and procedures that may enhance its accuracy and efficiency in the scope of the State's financial activity.

Thus, the purpose of this dissertation is to focus on two main goals.

The first is to assess the available knowledge on the subject matter of this study, considering the apparent absence of monographs, especially at national level, as well as the apparent lack of doctrinal interest in this matter. Indeed, it is clear that the doctrinal concern has always focused more upon the component of the State's public domain, due to its special features and vocation, while ignoring, if that may be said and for reasons unknown, the State's private domain. In fact, these evidences contributed greatly to the development of this arduous task, which involves analyzing and studying the issues inherent to the management of the State's private real estate. This project which we propose to develop, materialised in an approach duly framed within the legal context, aims mainly to state the true importance of this matter, given the current political-economic scenario.

The second goal essentially focuses on elaborating on the practical significance of law enforcement in this matter, taking into account the innovative scheme brought by Decree-Law No. 280/2007, of August 7th, thus brushing off the idea of being faced with a simple analysis and a theoretical study away from concrete cases and lacking any criticism.

In fact, we believe that this work brings together, *grosso modo*, and according to its nature, the essential and necessary elements to understand the topic at stake, in that it addresses not only the principles underlying it, but also the ways of acquisition, the issues involved and types of administration of the State's private real estate; as well as

the issues that are repeatedly brought up, particularly as regards the application of Private Law and the use of contractual forms which are typical of this field of Law.

In short, with the research work presented here, we intend to not only contribute towards deepening the understanding of this subject matter, but also to illustrate and clarify doubts that may follow from it.

Keywords: public asset management, real estate, private domain, State.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

- CC - Código Civil
- CCP - Código dos Contratos Públicos
- CE - Código das Expropriações
- CIMT - Código do Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis
- CP - Código Penal
- CPA - Código do Procedimento Administrativo
- CPC - Código de Processo Civil
- CPP - Código do Processo Penal
- CPPT - Código do Procedimento e do Processo Tributário
- CRP - Constituição da República Portuguesa
- CRPr - Código do Registo Predial
- CSC - Código das Sociedades Comerciais
- DGAIED - Direcção-Geral de Armamento e Infra-Estruturas de Defesa
- DGP - Direcção-Geral do Património
- DGPC - Direcção-Geral do Património Cultural
- DGPE - Direcção-Geral do Património do Estado
- DGTF - Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
- EBF - Estatuto dos Benefícios Fiscais
- EPARAA - Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores
- EPARAM - Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira
- FFH - Fundo de Fomento da Habitação
- FRCP - Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial
- FSPC - Fundo de Salvaguarda do Património Cultural
- IGESPAR - Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, I.P.
- IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.
- INH - Instituto Nacional de Habitação, I.P.
- IGFIJ - Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I.P.
- IGFEJ - Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P.
- IPPAR - Instituto Português do Património Arquitectónico, I.P.
- LADA - Lei de Acesso aos Documentos Administrativos
- LGT - Lei Geral Tributária
- LOE - Lei do Orçamento do Estado
- LPAP - *Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*
- LBPC - Lei de Bases da Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural
- LPIM - Lei de Programação das Infra-Estruturas Militares
- LQIP - Lei-Quadro dos Institutos Públicos
- PGPI - Programa de Gestão do Património Imobiliário
- POCP - Plano Oficial de Contabilidade Pública
- RGEU - Regulamento Geral das Edificações Urbanas
- RJIES - Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior
- RJPIP - Regime Jurídico do Património Imobiliário Público
- RJUE - Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

SUMÁRIO

1. Introdução	17
1.1. Enquadramento Geral	17
1.2. Conceitos	19
1.2.1. Património do Estado	20
1.2.2. Domínio Público e Domínio Privado	24
1.2.3. Domínio Privado Disponível e Indisponível.....	37
1.2.4. Gestão Patrimonial.....	42
1.3. Breve Excurso Histórico	45
1.4. Delimitação do Objecto do Estudo e Plano da Exposição.....	56
2. Princípios Caracterizadores da Gestão do Património Imobiliário do Domínio Privado do Estado.....	63
2.1. Enquadramento.....	63
2.2. Princípios Gerais da Actividade Administrativa.....	65
2.3. Princípios Específicos da Gestão do Património Imobiliário do Domínio Privado do Estado	75
2.3.1. Princípio da Boa Administração.....	75
2.3.2. Princípio da Onerosidade	78
2.3.3. Princípio da Equidade.....	81
2.3.4. Princípio da Consignação.....	82
2.3.5. Princípio da Concorrência.....	86
2.3.6. Princípio da Transparência	89
2.3.7. Princípio da Protecção.....	91
2.3.8. Princípio da Colaboração.....	91
2.3.9. Princípio da Responsabilidade	93
2.3.10. Princípio do Controlo	94
3. Formação do Domínio Privado do Estado	95
3.1. Enquadramento.....	95
3.2. Formas de Aquisição de Direito Privado.....	96
3.2.1. Formas de Aquisição Onerosa	97
3.2.2. Formas de Aquisição Gratuita	106
3.3. Formas de Aquisição de Direito Público	113
3.3.1. Expropriação por Utilidade Pública	114
3.3.2. Perda de Bens a Favor do Estado	116
3.3.3. Sucessão de Pessoas Colectivas Extintas	119
3.3.4. Reversão no Termo da Concessão	120
3.3.5. Execução Fiscal	124
3.4. Registos	126
4. Vicissitudes Relativas à Situação do Património Imobiliário do Domínio Privado do Estado.....	133
4.1. Enquadramento.....	133
4.2. Venda.....	133
4.2.1. Hasta Pública	136
4.2.2. Negociação, com Publicação Prévia de Anúncio	139
4.2.3. Ajuste Directo	142
4.3. Permuta.....	146
4.4. Reversão de Bens Expropriados	146
4.5. Execução Judicial.....	148
4.6. Extinção de Serviços	148

4.7. Cedência de Terrenos ao Abrigo da Lei dos Solos	149
4.8. Cedência de Bens para o Domínio Municipal	150
4.9. Transferência de Bens para Outras Entidades	151
4.10. Cessação do Domínio Público.....	168
4.11. Integração no Domínio Público.....	170
5. Orgânica, Poderes e Deveres de Gestão do Património Imobiliário do Domínio Privado do Estado	171
5.1. Enquadramento Orgânico - Entidades Responsáveis pela Gestão.....	171
5.1.1. A Direcção-Geral do Tesouro e Finanças	171
5.1.2. Outras Entidades Gestoras	173
5.2. Poderes de Gestão	181
5.2.1. Poderes Gerais.....	181
5.2.2. Poderes Públicos de Autoridade.....	185
5.2.3. A Discricionariedade Administrativa.....	188
5.3. Deveres de Coordenação de Gestão e Informação	197
5.4. Dever de Avaliação	201
6. Administração do Património Imobiliário do Domínio Privado do Estado.....	207
6.1. Enquadramento.....	207
6.2. Formas de Administração.....	207
6.2.1. Cedência de Utilização	208
6.2.2. Arrendamento.....	213
6.2.3. Constituição do Direito de Superfície	216
6.2.4. Usufruto.....	219
6.2.5. Constituição de Garantias.....	221
6.2.6. Conservação e Manutenção	224
7. Regimes Especiais e Particulares de Gestão do Património Imobiliário do Domínio Privado do Estado.....	229
7.1. Enquadramento.....	229
7.2. Regimes Especiais	229
7.2.1. O património do Estado afecto à Defesa Nacional.....	230
7.2.2. O Património Histórico e Cultural.....	234
7.3. Regimes Particulares	245
7.3.1. Imóveis do Domínio Privado do Estado Afectos aos Institutos Públicos	245
7.3.2. Imóveis do Domínio Privado do Estado Afectos ao Sector Empresarial do Estado	249
7.3.3. Imóveis do Domínio Privado do Estado Afectos a Fundações Públicas de Direito Privado e Privadas de Iniciativa Pública.....	252
8. Implicações da Nova Configuração da Gestão do Património Imobiliário do Domínio Privado do Estado.....	257
8.1. Enquadramento.....	257
8.2. A Gestão Patrimonial no Contexto Político-Ideológico Actual.....	257
8.2.1. O Princípio da Gestão Eficaz versus o Princípio do Interesse Público .	260
8.2.2. Perplexidades do Novo Regime Jurídico - Alterações Preconizadas ...	262
8.3. A Problemática da Aplicação de Normas de Direito Privado na Gestão do Património Imobiliário do Domínio Privado do Estado	267
9. Conclusões.....	277
Referências	315
Bibliografia.....	343

1. INTRODUÇÃO

1.1. ENQUADRAMENTO GERAL

O património imobiliário do Estado e, conseqüentemente, o regime jurídico que lhe está inerente assume cada vez mais, e sempre assumiu, um relevo indiscutível no âmbito da sua actividade, essencialmente a nível económico e financeiro.

Assim, com o presente estudo pretendemos, de alguma forma, contribuir para a delimitação e para uma melhor compreensão de uma matéria que tem vindo a ser descurada pela doutrina, pela jurisprudência e até pelo próprio legislador. Este distanciamento causa alguma estranheza, na medida em que o património do Estado, e em especial o património imobiliário que integra o seu domínio privado, assume, cada vez mais, relevância na conjuntura actual.

Com efeito, face à realidade actualmente existente, é hoje essencial fazer uma abordagem à actuação das pessoas colectivas públicas, em especial do Estado, quanto aos bens imóveis que constituem o seu património, *in casu* daqueles que integram o seu domínio privado, tendo em conta o novo regime jurídico do património imobiliário público (RJPIP), consagrado no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto¹, alterado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro², Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2011, e pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro³, que aprovou o Orçamento do Estado para 2012.

Na verdade, esta matéria apresenta uma enorme relevância para a própria delimitação do Direito Administrativo nos dias de hoje, assumindo-se como fundamental a necessidade de repensar o instituto da gestão patrimonial, face à indispensabilidade

¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066. Como afirma FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo (2008) – Os contratos de locação e aquisição de bens e serviços e de alienação de bens. In GONÇALVES, Pedro, org. - Estudos de Contratação Pública. Coimbra: Coimbra Editora. v. 1., p. 463-464, apesar de o título do diploma poder sugerir o contrário, o mesmo não é de aplicação universal a todo o património imobiliário público, tendo em conta que se quanto aos bens imóveis do Estado se aplica tanto aos que pertencem ao seu domínio público como ao privado, sendo que, já no que respeita às autarquias locais e às regiões autónomas, é apenas aplicável à gestão dos seus bens que integram o domínio público.

² D.R. I Série Supl. 253 (2010-12-31) 6122-(2)-6122-(320).

³ D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244).

da sua adequação à realidade económica actual, a qual propende cada vez mais para a rentabilização dos bens públicos. Efectivamente, com a publicação do Decreto-Lei n.º 280/2007⁴, foi evidente a necessidade de adaptar a gestão dos bens públicos, entenda-se aqui bens do domínio público e do domínio privado, à realidade histórica, económica e financeira actualmente existente.

A gestão do património imobiliário, que integra o domínio privado do Estado, não é uma matéria nova, na medida em que uma grande parte da actuação do Estado sempre incidiu sobre a administração dos imóveis que integram a sua propriedade, tendo em conta que estes constituem um recurso primordial para a prossecução dos seus fins.

Até à actualidade, esta temática apenas foi objecto de exposições doutrinárias dispersas, à semelhança da legislação existente sobre a mesma, pelo que nos propomos, de forma sistemática, explicitar a evolução que a matéria inerente à gestão do património do Estado tem sofrido e, por conseguinte, o regime actualmente vigente.

De facto, é inoidável que o Decreto-Lei n.º 280/2007⁵ constitui uma evolução e uma inovação nesta matéria, na medida em que o mesmo almeja simplificar, sistematizar e dotar de maior eficácia e rigor financeiro a gestão do património imobiliário do Estado.

Com efeito, o quadro legal anteriormente existente já não permitia dar resposta às exigências em que se deve desenvolver a referida gestão, pelo que a actual configuração política, económica e até jurídica tornou premente a introdução de uma verdadeira regulamentação desta matéria. A pretensão do legislador foi, assim, a de estabelecer uma regulação uniforme e sistemática dos aspectos principais do RJPIP.

Nesta esteira, é inegável que a entrada em vigor deste diploma constitui um acontecimento normativo de destacada importância, razão pela qual se afigura oportuno empreender uma análise do mesmo, não descurando outras temáticas que com ele se relacionam, e que não são objecto de tratamento no Decreto-Lei n.º 280/2007⁶, mas sempre com o necessário rigor.

⁴ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

É pertinente fazer aqui a advertência prévia de que, não obstante o Decreto-Lei n.º 280/2007⁷ abranger quer os bens do domínio público quer os bens do domínio privado, o nosso estudo apenas se irá centrar nestes últimos, tendo em conta não só o facto de se tornar praticamente inviável, face à natureza deste tipo de trabalho, a análise de toda a temática inerente aos bens imóveis que integram o património público, mas também a ausência de um tratamento jurídico exaustivo incidente sobre esta categoria de bens e, conseqüentemente, sobre a sua gestão e os problemas daí advenientes.

Nesta conformidade, o nosso estudo pretende, essencialmente, constituir um avanço determinante para o conhecimento nesta área, acrescentando uma mais-valia e um contributo válido para a temática em apreço, equacionando alguns dos problemas advenientes da sua disciplina jurídica e da respectiva aplicação. Na realidade, a nossa análise não se pretende estática e isolada, sendo manifesta a necessidade de se efectuar uma apreciação crítica e próxima da resolução de problemas específicos e das necessidades reais.

Além disso, e como veremos, a temática em apreço é profícua em ligações com outras matérias, as quais não serão, certamente, objecto de uma atenção adequada face às limitações inerentes a um trabalho desta natureza.

Em suma, o nosso objectivo principal é, não só, o de contribuir para um conhecimento integrado desta temática, mas também o de estimular o interesse sobre este regime, que tantas dúvidas interpretativas poderá suscitar e que, apesar de recente e reformador, não se crê isento de interrogações.

1.2. CONCEITOS

À semelhança de qualquer outra temática, também no âmbito da gestão do património imobiliário do domínio privado do Estado se afigura imprescindível escarpelizar os conceitos que lhe estão inerentes, tendo em vista uma maior e melhor apreensão dos mesmos.

⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

Efectivamente, o estudo e a análise de qualquer matéria só se revelarão profícuos se forem precedidos de uma delimitação conceptual adequada, a qual deverá contribuir, de forma sustentada, para a compreensão do regime aqui em apreço.

1.2.1. PATRIMÓNIO DO ESTADO

Tendo em conta a matéria sobre a qual pretendemos discorrer, afigura-se primordial estabelecer, antes do mais, uma aproximação ao conceito de património do Estado.

Na verdade, o património do Estado é um dos elementos fulcrais que compõem e sustentam a sua própria actividade, com destaque para o património real, que se inclui o cerne do nosso estudo. Na verdade, até à actualidade, o património real tem vindo a assumir cada vez mais relevância, porquanto, além de ser colocado à disposição dos cidadãos, é igualmente utilizado para a instalação dos seus serviços e ainda, talvez o aspecto mais importante, proporciona algumas utilidades e gera receitas.

É, assim, inoidável que o património do Estado constitui um recurso fundamental para a prossecução dos seus fins e, conseqüentemente, do interesse público, quer ao nível da promoção do bem-estar social, através do funcionamento dos serviços públicos, quer ao nível da preservação do património cultural.

No entanto, a tentativa de aproximação a um conceito de património global do Estado não é isenta de dificuldades, tendo em conta as diversas perspectivas em que o mesmo pode ser entendido.

Naturalmente, ao longo dos tempos, foram sendo aventadas algumas definições que podem, certamente, contribuir para uma melhor apreensão daquele conceito, que, como já dissemos, constitui o ponto de partida para a dissertação que aqui nos propomos.

Antes de prosseguirmos para uma breve delineação doutrinária sobre esta matéria, importa, desde já, salientar que, numa acepção abrangente de património do Estado, podemos aduzir, ainda que de forma incipiente, que este é enformado não só pelo património real, mas também pelo património creditício ou obrigacional, considerando

que o primeiro engloba o conjunto de bens e direitos reais⁸, enquanto o segundo reúne os direitos de crédito ou das obrigações pecuniárias que dizem respeito a um património global⁹. No fundo, o património creditício é, de alguma forma, caracterizado por defeito, na medida em que, compreendendo os direitos e obrigações pecuniárias do Estado que têm conteúdo incorpóreo, não se integra, por esse motivo, no património real.¹⁰

Nesta sede, e como já dissemos anteriormente, importa referir que, hodiernamente, o património real assume cada vez mais relevância face à instituição do princípio da onerosidade, previsto no artigo 4.º do RJPIP e no n.º 2 do artigo 4.º da LOE para 2012¹¹, de acordo com o qual o espaço ocupado nos imóveis do Estado, incluindo pelos respectivos serviços, está sujeito ao pagamento de uma determinada contrapartida, sendo, inclusive, do património real que surge a *summa divisio* entre o domínio privado e o domínio público do Estado, conceitos que densificaremos adiante.

Retomando o acima mencionado, e não obstante o cerne deste trabalho não constituir a explicitação das diversas perspectivas que incidem sobre o conceito de património do Estado, importa, ainda assim, fazer uma breve abordagem às mesmas para que seja alcançado o intuito de enquadrarmos adequadamente o objecto da nossa análise.

Desde logo, e se atentarmos no conceito civilista de património¹², este apenas considera os bens que são comerciáveis nos termos e ao abrigo do direito privado, relevando, por isso, somente os bens com valor económico, avaliáveis em dinheiro. No

⁸ Sobre o conceito de direito real, cfr. OLIVEIRA ASCENSÃO, José de (1993) – Direito Civil: Reais. 5.ª ed. rev. e amp. Coimbra: Coimbra Editora. p. 38 a 55, em que, no essencial, considera que os direitos reais são direitos absolutos, inerentes a uma coisa e funcionalmente dirigidos à afectação desta aos interesses do sujeito.

⁹ Segundo SOUSA FRANCO, António L. (1998) – Finanças Públicas e Direito Financeiro. 4.ª ed. e 6.ª reimpr.. Coimbra: Almedina. vol. I. p. 312, integram o património creditício do Estado os créditos, direitos de participação social e outros direitos com equivalente conteúdo patrimonial e imaterial, os saldos de tesouraria do Estado, as participações do Estado em empresas nacionais ou estrangeiras e a titularidade empresarial do Estado, do lado passivo, e as obrigações financeiras do Estado, do lado passivo.

¹⁰ Sobre esta matéria e confirmando o que foi anteriormente explicitado, SOUSA FRANCO (1998) – Finanças Públicas [...] p. 306-307, aduz que é possível distinguir, no património público e na componente do activo, um património real, constituído pelas coisas ou direitos sobre elas, e um património financeiro, constituído pelo dinheiro, pelos outros activos monetário-financeiros e pelos créditos e débitos do Estado.

¹¹ D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244).

¹² Para SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2004) – Objeto y Ámbito: La Tipología de los Bienes Públicos y el Sistema de Competencias. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 69, o conceito de património, segundo o significado tradicional no âmbito do direito civil, possui uma dupla funcionalidade: uma funcionalidade designativa, como vocábulo que alude sinteticamente ao conjunto das titularidades activas e passivas de conteúdo económico que pertence a uma determinada pessoa, e, por outro lado, uma funcionalidade delimitativa, ao precisar o conjunto de bens de uma determinada pessoa destinados a responder de modo total pelas suas dívidas.

fundo, o conceito civilista de património cinge-se aos bens que integram o domínio privado de uma determinada pessoa, *in casu* do Estado.

Por oposição, para a doutrina administrativista, para além dos bens do domínio privado, já importam também os bens do domínio público do Estado, face à relevância financeira que os mesmos detêm na gestão estadual. Esta é, aliás, a perspectiva ainda hoje dominante e que se encontra, de alguma forma, reflectida no Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de Outubro¹³, já que o seu artigo 2.º define o património do Estado como o conjunto de bens do seu domínio público e privado e dos direitos e obrigações com conteúdo económico de que o Estado é titular como pessoa colectiva de direito público. O legislador optou aqui por um sentido amplo para o conceito de património do Estado, por forma a abranger não só o seu domínio, ou seja, o seu património real, mas também o património financeiro do Estado, sendo este aqui considerado no sentido de pessoa colectiva de direito público, que tem por órgão o Governo, excluindo, por isso, o património dos institutos públicos.

Ora, como podemos facilmente verificar, o conceito de património aqui transcrito encerra, em si próprio, outros conceitos que carecem de escarpelização e que serão densificados a seu tempo, como seja a já designada por *summa divisio* entre o domínio privado e o domínio público.

Por fim, e de acordo com a posição eminentemente financeira, o património do Estado abrangeria designadamente, do lado do activo, os créditos, as participações e os saldos de tesouraria, tal como previsto no artigo 6.º do supra citado Decreto-Lei n.º 477/80¹⁴, e, do lado passivo, a generalidade das obrigações financeiras do Estado.¹⁵

¹³ D.R. I Série. 239 (1980-10-15) 3406-3410. Cria o inventário geral do património do Estado.

¹⁴ D.R. I Série. 239 (1980-10-15) 3406-3410.

¹⁵ Sobre esta matéria, e clarificando as perspectivas acima aduzidas, PAZ FERREIRA, Eduardo (2006) - Notas sobre a Decisão Financeira e a União Económica e Monetária. In Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Professor Doutor Sousa Franco. Lisboa. vol. 1. p. 169, refere que "se os administrativistas consideram, de uma forma geral, que a dicotomia domínio público, domínio privado do Estado é suficiente para abranger a totalidade do património do Estado, os financeiros, mais ligados à composição e funções económicas desse mesmo património entendem ser necessário autonomizar uma terceira componente desse património que se poderia designar por bens incorpóreos como faz a lei do património de Espanha, por património financeiro como faz a legislação portuguesa – decreto-lei n.º 477/80, de 15 de Outubro, ou por património creditício, como faz o Professor Sousa Franco." Na acepção de SOUSA FRANCO (1998) – Finanças Públicas [...] p. 303-305, "o património do Estado é constituído pelos bens susceptíveis de satisfazerem necessidades económicas de que o Estado é titular e pelas responsabilidades que sobre eles impendem: ele tem sempre um activo (bens) e um passivo (responsabilização)." Para o mesmo Autor, em termos essencialmente jurídicos, o Estado tem um património bruto, constituído pelas posições jurídicas activas susceptíveis de avaliação pecuniária de que é sujeito activo, e um património líquido, excedente em valor da respectiva situação activa sobre o passivo. Numa óptica financeira, eles são sobretudo encarados como bens e responsabilidades

Posto isto, não podemos deixar de fazer uma breve abordagem ao facto de o Estado dispor de patrimónios especiais, os quais podem ser qualificados em patrimónios de afectação ou patrimónios de gestão. Os primeiros são determinados juridicamente pela existência de um regime próprio, são patrimónios especiais em razão do regime jurídico, o qual não resulta apenas da responsabilidade por dívidas, geralmente denominados fundos¹⁶, naturalmente, mas de uma gestão financeira de conjunto e da existência de um regime próprio aplicável a todo um conjunto de bens.¹⁷ Por outro lado, os patrimónios de gestão são caracterizados pela entidade que os gere em razão da sua relação com uma particular função material ou tarefa no programa do Estado, como seja o património cultural ou o património militar.¹⁸

Não obstante a doutrina oferecer, de uma forma geral, um conceito de património do Estado abrangente, que engloba, para além dos direitos reais, os direitos e deveres financeiros e obrigacionais¹⁹, não podemos deixar de antecipar que o âmbito do nosso estudo, não incide sobre essa perspectiva mais lata, revelando, por isso, alguma

económicas, aos quais deve ser atribuída uma consistência global, resultante do confronto em valor do activo e do passivo. Em suma e nesta senda, o património global do Estado será constituído pelos bens do activo e pelas responsabilidades do passivo que a eles se referem.

CORRÊA, Joaquim José de Paiva (1950) – A Gestão Patrimonial na Administração Pública. Lisboa: Edição do Autor. p. 13, considera que o conceito subjectivo estritamente jurídico que define património como complexo de direitos avaliáveis em dinheiro, e que constituem parte da esfera jurídica de um sujeito, é inaceitável, razão pela qual dele se devem excluir certas relações jurídicas de carácter económico que estão na essência do património no seu sentido económico e de indispensável consideração na própria mecânica do sistema de administração patrimonial.

Já FERNANDES, José Pedro (1994) - Património do Estado. In FERNANDES, José Pedro, dir. - Dicionário Jurídico da Administração Pública. Lisboa. vol. 6. p. 285, considera que o património do Estado pode encarar-se, segundo o conceito mais amplo, como o conjunto dos bens do domínio público e privado do Estado, bem como dos direitos e obrigações avaliáveis em dinheiro de que o Estado é sujeito activo ou passivo.

Para CAETANO, Marcello (1982) - Manual de Direito Administrativo. 10.^a ed.. 2.^a reimp.. Coimbra: Almedina. vol. 1, p. 218, só entram no património das pessoas colectivas de direito público os direitos sobre bens susceptíveis de disposição nos termos comuns, isto é, que estejam no comércio jurídico-privado.

¹⁶ CAETANO (1982) - Manual de Direito Administrativo [...] p. 220.

¹⁷ Como exemplos destes patrimónios especiais são citadas as situações dos bens de que o Estado é herdeiro legítimo ou sucessor testamentário e dos “bens de mão morta” da Igreja e congregações religiosas, cujas leis de desamortização determinaram o ingresso no património do Estado dos bens eclesiásticos.

¹⁸ SOUSA FRANCO (1998) – Finanças Públicas [...] p. 307-308.

¹⁹ ESCRIBANO COLLADO, Pedro (2007) - El sistema de fuentes en materia de patrimonios públicos: el carácter básico de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. In HORGUÉ BAENA, Concepción, coord. - Régimen Patrimonial de Las Administraciones Públicas. Madrid: Iustel. p. 31, aventa uma definição de património do Estado, concebendo-o como a titularidade sobre uma massa de bens e direitos pertencentes a um sujeito distinto das Administrações Públicas que integram a organização política e administrativa nacional. Sobre o conceito de património das Administrações Públicas e do Estado, ver também o aduzido por MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2007) - El concepto de patrimonio de las Administraciones Públicas. Tipología de bienes públicos: la categoría del dominio público. In HORGUÉ BAENA, Concepción, coord. - Régimen Patrimonial de las Administraciones Públicas. Madrid: Iustel. p. 41-44.

preferência pela doutrina administrativista, a qual engloba no conceito e faz a distinção entre bens do domínio público e do domínio privado do Estado.

1.2.2. DOMÍNIO PÚBLICO E DOMÍNIO PRIVADO

Como já deixámos antever supra, em 1.2.1. dedicado ao património do Estado, o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 477/80²⁰ inclui no património do Estado, para além dos direitos e obrigações com conteúdo económico, o conjunto de bens do seu domínio público e privado.²¹

Não obstante o objecto da dissertação incidir apenas sobre uma das componentes do património do Estado, o domínio privado, esse facto não nos inibe, e até nos conduz à necessidade de ser demonstrada a distinção entre o domínio público e o domínio privado do Estado, diferenciação esta que já faz parte da tradição legislativa e da praxe administrativa. Assim, afigura-se essencial proceder à delimitação conceptual e ajustada do conceito de domínio público, de forma a determinar, por exclusão de partes, o âmbito rigoroso do domínio privado do Estado.²²

Desde logo, e quanto ao domínio público, é de salientar que relacionada com este conceito está a noção de coisas públicas, enquanto coisas submetidas por lei ao domínio de uma pessoa colectiva de direito público e subtraídas ao comércio jurídico privado em razão da sua primacial utilidade pública.²³

²⁰ D.R. I Série. 239 (1980-10-15) 3406-3410.

²¹ Segundo MONIZ, Ana Raquel (2006) – O Domínio Público: o critério e o regime jurídico da dominialidade. Coimbra: Almedina. p. 285, a distinção entre domínio privado e domínio público permanece relevante na exacta medida em que persiste a distinção entre direito privado e Direito Administrativo.

²² Para MENÉNDEZ REXACH (2007) - El concepto de patrimonio de las Administraciones [...] p. 84, os bens das entidades públicas e, neste caso do Estado, devem ser, em geral, do domínio privado, porquanto estão destinados a fins públicos, ao contrário dos bens dominiais que são bens colectivos destinados ao uso e fruição da comunidade.

²³ CAETANO, Marcello (2010) - Manual de Direito Administrativo, 10.ª ed.. 10.ª reimp., Coimbra: Almedina. vol. 2. p. 881. Este Autor avança alguns critérios que contribuem para que as coisas sejam qualificadas como públicas: critério do uso público, critério do serviço público e critério do fim administrativo. Faz ainda uma abordagem à utilidade pública, enquanto aptidão das coisas para satisfazer necessidades colectivas. Para FREITAS DO AMARAL, Diogo; FERNANDES, José Pedro (1978) - Comentário à Lei dos Terrenos do Domínio Público Hídrico: Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro. Coimbra: Coimbra Editora. p. 31-32, “constituem o domínio público os bens que, por certas razões – essencialmente pelo grau de utilidade pública que possuem – a lei submete a um regime especial que a maioria dos autores tem chamado de propriedade pública, regime que, de qualquer modo, os subtrai à disciplina jurídica dos bens do domínio privado e os torna inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis.”

Nesta decorrência, o domínio público é, usualmente, entendido como o conjunto de coisas que, pertencendo a uma pessoa colectiva de direito público de população e território, são submetidas por lei, dado o fim de utilidade pública a que se encontram afectas, a um regime jurídico especial caracterizado fundamentalmente pela sua incomerciabilidade²⁴, sendo, antes de tudo o mais, *res extra commercium*²⁵, em ordem a preservar a produção dessa utilidade pública²⁶. Assim, os entes públicos detêm um conjunto de coisas submetidas por lei a um regime especial de direito público, em que avulta a sua tendencial incomerciabilidade, sendo individualizáveis, com base em específicos caracteres objectuais ou naturais legalmente fixados (bens reservados) ou por força da sua concreta destinação a uma função ou serviço públicos (bens de destinação pública).²⁷

A Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, até à revisão constitucional de 1989²⁸, contrariamente ao texto constitucional de 1933²⁹, não procedeu à delimitação e tipificação dos bens do domínio público. Esta situação deu origem a um

²⁴ CAETANO (2010) - Manual de Direito Administrativo [...] p. 891-893, a incomerciabilidade significa que as coisas públicas estão fora do comércio jurídico privado, sendo, por essa razão, insusceptíveis de redução à propriedade particular, inalienáveis, imprescritíveis, impenhoráveis e não oneráveis pelos modos de Direito Privado. Este Ilustre Professor refere ainda que o domínio público significa quer a categoria das coisas públicas, quer os poderes da Administração sobre os bens apropriados, sobre certos espaços sujeitos à mera soberania do Estado e, em sentido lato, sobre as próprias coisas particulares (servidões administrativas). Faz ainda a distinção entre domínio público natural, que abrange o domínio hídrico, aéreo e mineiro e o domínio público artificial, que compreende o domínio da circulação, o domínio monumental, cultural e artístico e o domínio militar.

²⁵ COLOM PIAZUELO, Eloy (2004) – La Gestión Patrimonial. Disposiciones Generales. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. p. 241, que faz referência a esta qualificação, na decorrência do Acórdão do Tribunal Constitucional Espanhol 227/1988, de 29 de Novembro.

²⁶ FERNANDES, José Pedro (1991a) - Domínio Público. In FERNANDES, José Pedro, dir. - Dicionário Jurídico da Administração Pública, Lisboa. vol. 4. p. 166. Sobre estas singularidades que caracterizam os bens do domínio público, ver a densificação concretizada por MARTÍN MATEO, Ramón; Díez Sánchez, Juan José (2007) – Manual de Derecho Administrativo. 26.ª ed. Revisada, ampliada y puesta al día. Pamplona: Thomson Aranzadi. p. 431-432.

²⁷ AZEVEDO, Bernardo (2010) - O Domínio privado da Administração. In OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro, coord. - Tratado de Direito Administrativo Especial. Coimbra: Almedina. vol. 3., p. 12. Este Autor retrata o domínio público em termos substantivamente adequados através da abordagem à distinção ente bens reservados e bens de destinação pública. Sobre esta distinção cfr. também IRELLI, Vincenzo Cerulli (1987) - Beni Pubblici. Digesto delle Discipline Pubblicistiche. Torino: Unione Tipografico – Editrice Torinese (UTET). p. 280-296, e Proprietá Pubblica e Diritti Colettivi, p. 3-160. IRELLI (1987) - Beni Pubblici [...] p. 297, faz ainda referência a uma macroscópica derrogação relativamente às regras de direito comum em que se materializa o domínio público, considerando que é a este nível que se traça a linha divisória entre a disciplina aplicável aos bens da Administração em regime de propriedade privada e aquela que se deve aplicar aos bens do domínio público. IRELLI, Vincenzo Cerulli (2002) - Corso di Diritto Amministrativo. Ristampa aggiornata al 31 dicembre 2001. Torino: G. Giappichelli Editore. XXXVIII. p. 691, define como “bens patrimoniais disponíveis” ou “bens patrimoniais *tout court*” todos aqueles que não se deixem reconduzir às categorias, respectivamente, dos bens reservados, dos bens de destinação pública ou dos bens colectivos.

²⁸ Aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/89. D.R. I Série Supl. 155 (1989-07-08) 2734(2)-2734(68).

²⁹ O domínio público do Estado encontrava-se especificado no artigo 49.º do texto constitucional e no Decreto-Lei n.º 23565, de 15 de Fevereiro de 1934, D.G. I Série. 35 (1934-02-15) 217-218, diploma que mandou proceder ao cadastro destes bens e que viria a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 477/80, D.R. I Série. 239 (1980-10-15) 3406-3410 (artigo 18.º).

debate doutrinário, que veio realçar a importância jurídica, mas também económica do património público e, conseqüentemente, a necessidade de normas constitucionais sobre esta matéria.³⁰

A primeira revisão constitucional, concretizada em 1982³¹, consagrou apenas uma norma, vertida na alínea x) do n.º 1 do artigo 168.º, que conferia à Assembleia da República competência legislativa reservada para qualificar e definir os tipos de bens que integram o domínio público.

Contudo, posteriormente, na revisão constitucional de 1989 retomando a tradição do artigo 49.º da CRP de 1992³², o artigo 84.º³³, que se mantém até à actualidade, veio elencar os bens que integram o domínio público e consagrar o princípio da titularidade exclusiva do domínio público das pessoas colectivas de população e território, ou seja, do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais e conferir à lei a definição do regime, as condições de utilização e os respectivos limites dos bens do domínio público. Neste postulado, o artigo 84.º da CRP individualiza alguns bens que integram necessariamente o domínio público, razão pela qual se pode considerar que passaram a existir bens de domínio público *ex constitutione*.³⁴ Conforme se depreende da leitura da norma constitucional em referência, o elenco ali estatuído de bens do domínio

³⁰ Refira-se que, até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 477/80, foi defendida a subsistência, como normas de direito ordinário, das disposições da Constituição de 1933 relativas ao domínio público.

³¹ Aprovada através da Lei Constitucional n.º 1/92. D.R. I Série-A Supl. 273 (1992-11-25) 5444(2)-5444(44).

³² Cfr. CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital (2007) – Constituição da República Portuguesa: anotada. 4.ª ed. rev. Coimbra: Coimbra Editora. vol. 1. p. 1001, MIRANDA, Jorge (2002) - Teoria do Estado e da Constituição. Coimbra: Coimbra Editora. p. 431-432, e MACHETE, Rui Chancerelle de (2001) – O Domínio Público e a Rede Eléctrica Nacional. Revista da Ordem dos Advogados. Lisboa. Ano 61. N.º 3 (2001) p. 1367 e seguintes.

³³ O artigo 84.º dispõe:

“1- Pertencem ao domínio público:

- a) As águas territoriais, com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respectivos leitos;
- b) As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário;
- c) Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com excepção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção;
- d) As estradas;
- e) As linhas férreas nacionais;
- f) Outros bens como tal classificados por lei.

2- A lei define quais os bens que integram o domínio público do Estado, o domínio público das regiões autónomas e o domínio público das autarquias locais, bem como o seu regime, condições de utilização e limites.”

³⁴ CANOTILHO; MOREIRA (2007) – Constituição da República Portuguesa. vol. 1. [...] p. 1001. MONIZ (2006) – O Domínio Público [...] p. 287-288, considera que o estatuto jurídico identificado pela dominialidade deriva de uma disposição constitucional ou legal (critério formal), designando-se por domínio público formal ou por “determinação da lei”. Em regra, o carácter dominial de um bem pressupõe uma norma de direito positivo nesse sentido, pelo que, nesta acepção, o critério da dominialidade reveste uma natureza formal.

público não obedece a uma tipologia taxativa, ou seja, de *numerus clausus*, tendo em conta que a lei pode classificar outros bens como tal.

Ainda assim, e como já deixámos antever, há que atentar que o regime dos bens do domínio público, a definição das suas condições de utilização, bem como a fixação dos seus limites devem ser definidos por lei da Assembleia da República ou por decreto-lei aprovado ao abrigo de lei de autorização legislativa, uma vez que a alínea v) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP estipula que é da exclusiva competência daquele órgão de soberania legislar, salvo autorização ao Governo, entre outras matérias, sobre a definição e regime dos bens do domínio público.

Por sua vez, na decorrência do artigo 84.º da CRP e atendendo a que só pertencem ao domínio público as coisas que a lei considere como tais, ou seja, são públicas as coisas que estiverem como tal definidas por lei³⁵, de acordo com um método enumerativo, não sendo, por isso, possível determinar um critério comum que fundamente a submissão desses bens a um regime tendencialmente unitário e, portanto, que justifique a sua qualificação como bens do domínio público³⁶, o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 477/80³⁷ vem, assim, elencar os bens e direitos que integram o domínio público do Estado.³⁸

Todavia, não podemos deixar de realçar que a delimitação do âmbito dos bens dominiais poderá variar em função das orientações de política económica e social vigentes, mas também das necessidades colectivas cuja satisfação se revela primordial através do uso e fruição desses bens.³⁹

³⁵A *Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas* (LPAP espanhola) - artigo 84.1 - faz referência à exigência de um título habilitante, que fundamente a licitude da utilização dos bens do domínio público, nos casos em que o uso exceda a utilização colectiva segundo a finalidade da sua afectação ou destino. Ver com mais acuidade o que é dito sobre esta matéria por HORGUÉ BAENA, Concepción (2007a) – Régimen de utilización de los bienes de dominio público. In HORGUÉ BAENA, Concepción, coord. - Régimen Patrimonial de Las Administraciones Públicas. Madrid: Lustel. p. 169.

³⁶No ordenamento jurídico francês, o novo *Code Général de la Propriété des Personnes Publiques*, aprovado pela ordonnance n.º 2006-460, de 22 de Abril, indicia que o regime da propriedade pública é um regime de excepção, o que vale igualmente para a dominialidade pública. RAPP, Lucien (2006) – Entrée et sortie des biens: la propriété "choisie". *Révue Française de Droit Administratif* (RFDA). Paris: Editions Dalloz-Sirey. p. 927, partilha deste entendimento e pronuncia-se sobre esta questão a propósito do regime contido naquele novo Código.

³⁷*D.R. I Série*. 239 (1980-10-15) 3406-3410.

³⁸O domínio público é composto por bens naturais (domínio público natural) e por bens resultantes da acção do homem (domínio público artificial).

³⁹JAMBRENGHI, Vincenzo Caputi (1984) - Beni Pubblici. *Enciclopedia Giuridica Treccani*. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana. 1984. p. 1-22. vol. 5. p. 3. Também MONIZ (2006) – O Domínio Público [...] p. 288, faz alusão ao facto de a própria qualificação de bens como sujeitos ao regime jurídico do domínio público pelo legislador ordinário se encontrar especialmente dependente de critérios de oportunidade e

Por outro lado, e atenta a composição do património imobiliário do Estado, é evidente que, a par dos bens integrados no seu domínio público, os entes públicos territoriais possuem igualmente um domínio privado.⁴⁰

Na verdade, os bens que compõem o domínio privado, por não se encontrarem integrados no domínio público, estão, em princípio, sujeitos ao regime de propriedade estatuído na lei civil e, conseqüentemente, submetidos ao comércio jurídico correspondente.⁴¹ Esta é, sem dúvida, uma aceção objectiva do domínio privado do Estado, mas a par desta conhecemos uma aceção institucional, nos termos da qual o domínio privado é caracterizado pelo conjunto de normas que definem e regulam os direitos que se exercem sobre as coisas corpóreas não submetidas ao regime do domínio público.⁴²

É incontestável que as definições aventadas de domínio privado assentam numa formulação negativa, porquanto só se começou a falar em domínio privado quando nasceu o conceito de domínio público. Com efeito, o âmbito do domínio privado do Estado opera por forma negativa ou residual, já que os bens que o integram são

conveniência política, assumindo-se como mutável, em virtude do seu carácter mais ou menos conjuntural.

⁴⁰ Cfr. CAETANO (1982) - Manual de Direito Administrativo [...] p. 960 e ss., e FERNANDES (1991a) - Domínio Público [...] p. 166-190. Também GODFRIN, Philippe (1987) – Droit administratif des biens: domaine, travaux, expropriation. 3.^a édition revue et augmentée. Paris: Masson. p. 146, se pronuncia sobre a noção de domínio privado, aduzindo que a Administração pode possuir, como um particular, certos bens não afectos ao público ou ao serviço público, ou seja, pode ser proprietário de diversos bens como uma simples pessoa privada. Por sua vez, AUBY, Jean Marie (1958) – Contribution à L'Étude du Domaine Privé de L'Administration. In Études et Documents: Conseil d'État. Fascicule n.º 12. Paris: Imprimerie Nationale. p. 38, salienta que a oposição tradicional entre domínio público e domínio privado resulta do facto de o primeiro comportar uma finalidade de interesse geral, enquanto que o segundo apenas pretende retirar todos os proveitos que é susceptível de gerar. No entanto, esta concepção residual dos bens do domínio privado do Estado, entendidos como aqueles que não servem os fins públicos e constituem uma mera fonte de rendimentos, pode ser criticável, na medida em que consideramos que os bens do domínio privado não estão ao serviço de fins privados. Neste sentido, *vide* MENÉNDEZ REXACH (2007) - El concepto de patrimonio de las Administraciones [...] p. 81-83.

⁴¹ CAETANO (1982) - Manual de Direito Administrativo [...] p. 961.

⁴² FERNANDES, José Pedro (1991b) - Domínio Privado. In FERNANDES, José Pedro, dir. - Dicionário Jurídico da Administração Pública, Lisboa. vol. 4. p. 160. NOBRE, Armando (1957) - Bens do Estado: sua aquisição, administração, alienação e cadastro. Lisboa: Imprensa Nacional de Lisboa. p. 2, em termos mais sucintos, qualifica o domínio privado do Estado como o conjunto de coisas que o Estado tem em propriedade plena, regidas pelo direito civil e, por isso, alienáveis e prescritíveis. Também para AZEVEDO (2010) - O Domínio privado da Administração [...] p. 46, “o domínio privado da Administração é formado pelo conjunto dos bens pertencentes a entidades públicas que estão, em princípio, ainda que não exclusivamente, sujeitos ao regime de propriedade estatuído na lei civil e, conseqüentemente, submetidos, sem prejuízo das derrogações de direito público em cada caso aplicáveis, ao comércio jurídico-privado.”

igualmente caracterizados por um critério igualmente negativo ou residual, ou seja, são aqueles que, sendo de titularidade pública, não são dominiais.⁴³

Do acima exposto, e sem necessidade de grandes delongas, resulta com evidência que a tónica fundamental relativa aos bens do domínio privado incide sobre o facto de os mesmos estarem sujeitos a um regime de direito comum, constante fundamentalmente do Código Civil (CC) e, conseqüentemente, a um regime de comerciabilidade inerente à propriedade privada, podendo ser objecto de relações jurídicas situadas no âmbito do direito civil.

Ao domínio privado do Estado refere-se o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 477/80⁴⁴, sendo desta norma legal que se inicia a distinção entre domínio privado disponível e domínio privado indisponível, conceitos que explicitaremos noutra sede.

Posto isto, e uma vez conhecidas as principais características inerentes aos conceitos de domínio público e de domínio privado, é agora o momento de aventar os critérios usualmente utilizados para a distinção entre o domínio público e o domínio privado do Estado, fazendo a necessária contraposição entre ambos.

Desde logo, e como já deixámos antever, os bens do domínio público são incomerciáveis, significando isso que os mesmos estão fora do comércio jurídico privado, não podendo, por isso, ser objecto de direitos privados, conforme decorre do n.º 2 do artigo 202.º do CC. Esta norma legal consagra a inalienabilidade⁴⁵ dos bens públicos e a sua imprescritibilidade, ao estabelecer que se consideram fora do comércio todas as coisas que não podem ser objecto de direitos privados, tais como as que se encontram no domínio público e as que são, por sua natureza, insusceptíveis de apropriação individual. A inalienabilidade é, assim, o princípio

⁴³ AUBY (1958) – Contribution à L'Étude du Domaine Privé [...] p. 2, também afirma, a este propósito, que a definição do domínio privado é realizada de forma negativa, já que é constituído pelo património das entidades administrativas que não é utilizado por todos e que, por isso, não está afecto a um determinado serviço público. Para AUBY (1958) – Contribution à L'Étude du Domaine Privé [...] p. 36-37, existe uma concepção tradicional de domínio privado, na qual os seus elementos se agrupam em torno de três ideias principais. Por um lado, o domínio privado comporta uma função patrimonial e financeira, destinando-se a fornecer à Administração determinados ganhos ou serviços, opondo-se ao domínio público por se encontrar afecto a uma destinação de interesse geral. Por outro lado, considera que o domínio privado está submetido a um regime jurídico de direito privado. Por fim, considera que os litígios relativos ao domínio privado são submetidos à competência da jurisdição judicial.

⁴⁴ D.R. I Série. 239 (1980-10-15) 3406-3410. Estabelece que integram o inventário geral os seguintes bens e direitos do domínio privado do Estado: "a) os imóveis, nomeadamente os prédios rústicos e urbanos do Estado, e dos direitos a eles inerentes; b) Os direitos de arrendamento de que o Estado é titular como arrendatário; c) Os bens móveis corpóreos, com excepção das coisas consumíveis e daquelas que, sem se destruírem imediatamente, se depreciam muito rapidamente (...); d) Quaisquer outros direitos reais sobre as coisas".

⁴⁵ A inalienabilidade garante a afectação dos bens públicos à realização do bem comum.

constitutivo absorvente do regime do domínio público, sendo, por isso, absoluta. Desta forma, a incomerciabilidade dos bens do domínio público conduz a que os mesmos sejam inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis, não podendo ser, assim, objecto de alienação, de penhora ou de aquisição por usucapião.

Ao invés, os bens do domínio privado são comerciáveis, o que, na acepção do CC, significa que podem, em princípio, ser objecto de relações jurídicas privadas ou de situações reguladas pelo direito civil. Nesta decorrência, estão sujeitos a um regime de direito comum, especialmente o constante do CC, partilhando do regime de propriedade privada e estando inseridos no comércio jurídico correspondente. Por estes motivos, os bens do domínio privado do Estado, mormente os qualificados como disponíveis, à semelhança dos bens dos particulares, revestem as características da comerciabilidade, alienabilidade, prescritibilidade, penhorabilidade e aproveitamento económico, ainda que os bens do domínio privado indisponível também possam ser objecto de rentabilidade na sua exploração, como veremos.

Refira-se a este propósito o disposto no artigo 1304.º do CC, que sustenta que o regime a que se encontra sujeito o domínio privado é, em princípio, o do direito privado, ao estabelecer que o domínio das coisas pertencentes ao Estado ou a quaisquer outras pessoas colectivas públicas está sujeito às disposições do mesmo Código em tudo o que não for especialmente regulado e não contrarie a natureza própria daquele domínio. Dito de outro modo, enquanto ao domínio público é aplicável um regime de direito público, ao domínio privado aplica-se, em princípio, um regime de direito privado. No entanto, afigura-se premente não esquecer as duas excepções previstas no citado artigo, *in fine*, por via das quais o princípio cede não só perante legislação especial que dispuser de forma diferente, mas também sempre que a sua aplicação ao domínio privado contrarie a natureza própria deste domínio.⁴⁶ Ora, parece-nos que esta legislação especial se encontra actualmente contida no RJPIP, na medida em que este integra um conjunto de excepções e especialidades no que respeita aos bens do domínio privado do Estado.

Atendendo a que, como já vimos, o artigo 202.º do CC se reporta, particularmente, ao domínio público e, eventualmente, ao domínio privado indisponível, parece-nos que o

⁴⁶ CAETANO (2010) - Manual de Direito Administrativo [...] p. 962. Este Autor acrescenta ainda que esta última restrição deve entender-se no sentido de que o domínio de uma pessoa colectiva pública pode ser influenciado pelos fins de interesse público do sujeito e escapar, nessa medida, à aplicação pura e simples do direito privado.

artigo 1304.º se refere ao domínio privado do Estado ou de outras pessoas colectivas públicas, o que já parece indiciar a existência de um regime administrativo de direito privado.⁴⁷

Sobre esta matéria, podemos, assim e em síntese, aventar uma série de princípios e pontos fundamentais que permitem caracterizar e, por isso, diferenciar o domínio público e o domínio privado do Estado.⁴⁸

O domínio público é um regime fixado por lei, atendendo à essencialidade para o interesse público dos bens dominiais, tendo em conta o disposto nos artigos 202.º, n.º 2, e o 1304.º CC *a contrario*, resultando, por isso, o carácter público dominial das coisas da lei. No âmbito do domínio público estão em causa bens inalienáveis e subtraídos ao comércio jurídico privado, imprescritíveis⁴⁹, impenhoráveis, inexpropriáveis e não oneráveis, que se destinam a ser usados por serviços públicos, pelo público ou por particulares especialmente autorizados, com ou sem percepção de rendimentos pelo Estado.

Por outra banda, e quanto ao domínio privado, em princípio, o mesmo é regido pelo direito comum, o civil, salvo na medida em que isso não contrarie a sua natureza ou vá contra disposição especial. No mesmo sentido, os bens do domínio privado são livremente adquiridos e não obedecem a qualquer tipicidade legal, sendo, em princípio, alienáveis, penhoráveis, prescritíveis e expropriáveis. Ademais, são geridos pelo Ministério das Finanças e devem ser desamortizados, isto é, em princípio, só os bens que sirvam efectivamente à realização dos fins do Estado hão-de permanecer no

⁴⁷ Em sentido contrário, PIRES DE LIMA, Fernando; ANTUNES VARELA, João de Matos (1987) – Código Civil: anotado. 2.ª edição rev. e act. Coimbra: Coimbra Editora. vol. 3. p. 89, que consideram que o legislador quis aqui abranger toda a espécie de domínio, seja ele público ou privado, na medida em que só o domínio público tem uma natureza própria, enquanto que o domínio privado pode ter, quando muito, um regime especial. Estes Autores consideram que foi adoptada, intencionalmente, uma fórmula genérica, para que as regras especiais sobre o domínio privado do Estado não fossem afectadas com a publicação do CC, solução de que poderia duvidar-se na falta de preceito expresso.

⁴⁸ MENÉNDEZ REXACH (2007) - El concepto de patrimonio de las Administraciones [...] p. 81-84, considera que se deveria proceder à reconstrução do instituto jurídico do domínio público, porquanto entende que os bens das entidades públicas devem ser, por natureza, patrimoniais, ainda que estejam afectos a fins públicos, ao contrário dos bens do domínio público que são bens colectivos destinados ao uso e fruição da comunidade.

⁴⁹ O n.º 1 do artigo 298.º do CC dispõe que estão sujeitos a prescrição, pelo seu não exercício durante o lapso de tempo estabelecido na lei, os direitos que não sejam indisponíveis ou que a lei não declare isentos de prescrição. Também o artigo 1287.º do mesmo Código estabelece que a posse do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo, mantida por certo lapso de tempo, faculta ao possuidor, salvo disposição em contrário, à aquisição do direito a cujo exercício corresponde a sua actuação: é o que se chama usucapião.

seu património, razão pela qual os outros serão alienados, proporcionando-lhes receitas para a realização dos seus fins.⁵⁰

Como já deixámos antever, todas as pessoas colectivas de direito público têm património e, conseqüentemente, bens que integram o seu domínio privado, ao contrário do domínio público, em que só o Estado e as pessoas colectivas territoriais, ou seja, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais, é que podem ser titulares de propriedade pública.⁵¹

É ainda ingente realçar que os bens imóveis que integram o domínio público quer o domínio privado do Estado estão sujeitos ao regime previsto no Decreto-Lei n.º 280/2007⁵², sendo que, como já foi referido supra e como melhor veremos adiante, sobre os últimos poderá ainda ser aplicável, a título subsidiário e em determinados casos, o direito civil. O artigo 1.º do mencionado Decreto-Lei define o respectivo objecto e âmbito, ao explicitar que o mesmo estabelece as disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, bem como o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos.

No entanto, é também de salientar que os bens do domínio público podem estar igualmente sujeitos a regimes específicos e especiais, consoante a origem e natureza da sua dominialidade, como seja o domínio público hídrico ou o domínio público cultural, caso em que o Decreto-Lei n.º 280/2007⁵³, assumirá o papel de direito subsidiário.

Em tempo, resta ainda destacar que o regime contido no Decreto-Lei n.º 280/2007⁵⁴ se afigura incipiente para regular a gestão dos bens do domínio público, e até do domínio

⁵⁰ SOUSA FRANCO (1998) – Finanças Públicas [...] p. 310-311. Para este Autor, os bens incluídos no domínio público ou privado do Estado não integram o património, sempre que se trate de bens que não são susceptíveis de avaliação pecuniária pelo facto de, embora sendo bens úteis, não serem bens económicos, como é o caso do domínio público aéreo, ao contrário do que decorre do estatuído no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 477/80, D.R. I Série. 239 (1980-10-15) 3406-3410.

⁵¹ Sobre esta questão, MONIZ (2006) – O Domínio Público [...] p. 394, salienta que são bem conhecidos os motivos que justificam a titularidade exclusiva de bens dominiais por parte de pessoas colectivas públicas de população e território, na medida em que está sobretudo em causa a recuperação da ideia de que os bens dominiais, porquanto pertencem a todos os cidadãos, quer à colectividade geral, quer a um conjunto mais restrito delimitado em termos territoriais, hão-de constituir propriedade daqueles entes públicos que agem em representação de um conjunto indeterminado de cidadãos. Cfr. também GIANNINI, Massimo Severo (1963) - *I Beni Pubblici: Dispense delle Lezioni del Corso di Diritto Amministrativo Tenute nell' Anno Acc. 1962-1963*. Roma: Mario Bulzoni Editore. p. 55.

⁵² D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁵³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁵⁴ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

privado, como pretendemos explicitar adiante, sendo evidente a necessidade de uma regulação mais abrangente, à semelhança do que se encontrava previsto na Proposta de Lei n.º 256/X, apresentada pelo XVII Governo Constitucional.⁵⁵

Efectivamente, no ordenamento jurídico português, a circunstância de só pertencerem ao domínio público os bens que a lei expressamente indicar faz com que não possam considerar-se coisas públicas muitos bens que, como tais, são classificados à face de outras ordens jurídicas.⁵⁶

Posto isto, faremos agora uma breve incursão por outros ordenamentos jurídicos.

Desde logo, o ordenamento jurídico italiano, ao contrário do ordenamento jurídico português, não distingue entre domínio público e domínio privado, mas antes entre o domínio (*il demanio ou beni demaniali*) e o património (*il patrimonio ou beni patrimoniali*)⁵⁷, conforme decorre dos artigos 822.º e seguintes do *Codice Civile* italiano.⁵⁸ É, assim, salientada a diferença entre estes dois tipos de património, sendo que um, o último, aproxima-se mais do privado e o outro mantém-se na essência do poder público. Para este efeito, são dominiais os bens cujo destino é a satisfação de um fim público, mas de tal forma que esse fim seja satisfeito directamente com o seu uso, por exemplo uma estrada. Nesta esteira, os bens dominiais dispõem de um regime jurídico especialmente intenso para a sua protecção, à semelhança do direito português, afirmando a inalienabilidade como o primeiro atributo do regime do domínio público.⁵⁹ Por outro lado, são bens patrimoniais os que, estando destinados a fins públicos, os realizam de uma forma instrumental, ou seja, através da sua utilização económica ou do seu valor de mercado, estando, em princípio, sujeitos a um regime de propriedade privada, salvo algumas excepções.

⁵⁵ D.A.R. II Série A. 87/X/4 (2009-03-21) 19-45.

⁵⁶ Parecer PGR n.º 4/1995, de 29 de Março (Garcia Marques).

⁵⁷ Ver, neste sentido, VIRGA, PIETRO (1999) – *Diritto Amministrativo: I Principi*. Quinta Edizione, riveduta e aggiornata. Milano: Giuffrè editore. p. 237.

⁵⁸ Inseridos no capítulo sob a epígrafe *Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici*.

⁵⁹ Os *beni demaniali* são individualizados no artigo 822.º do *Codice Civile* italiano, num elenco, considerado, pela doutrina e pela jurisprudência, como taxativo, que compreende os bens imóveis e a universalidade dos móveis. Os bens dominiais também são diferenciados em bens dominiais necessários e bens dominiais eventuais ou acidentais, sendo que os primeiros apresentam três características estruturais: são bens imóveis, são necessariamente dominiais e pertencem ao Estado. Exemplos desta categoria constituem o domínio público marítimo, hídrico e militar. Sobre esta matéria ver com mais detalhe GAROFOLI, Roberto; FERRARI, Giulia (2010) – *Manuale di Diritto Amministrativo*. Quarta Edizione. [S.l.]: Nel Diritto. p. 418-420.

Muito próximo do ordenamento jurídico português, o ordenamento jurídico espanhol concebe a distinção entre bens dominiais e bens do domínio privado ou patrimoniais, sendo os primeiros também qualificados como inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis, tal como decorre do artigo 30.1 da *Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas* (LPAP), e os últimos também caracterizados por um critério negativo.⁶⁰ De acordo com este critério, os bens patrimoniais são definidos como aqueles que, sendo da titularidade das Administrações Públicas, não têm carácter dominial, conforme decorre do artigo 7.1. da LPAP.⁶¹ Por outra banda, e tendo em vista a qualificação de um bem como dominial⁶², o artigo 5.1. da mesma Lei exige a concorrência de dois requisitos: a titularidade pública e a afectação ao uso ou serviço público ou a outros fins por declaração legal.⁶³ Curiosamente, a LPAP estabelece, no seu artigo 16. uma

⁶⁰ MENÉNDEZ REXACH (2007) - El concepto de patrimonio de las Administraciones [...] p. 79-81, faz uma abordagem aos bens patrimoniais partindo da referência a este critério residual, salientando que os mesmos constituem uma fonte de ingresso para a entidade que detém a sua titularidade e que, por isso, deve proceder à sua gestão de acordo com critérios visando a máxima rentabilidade económica. Para este Autor é surpreendente que esta concepção dos bens patrimoniais tenha persistido até à actualidade, apesar de estes bens, na sua maioria, estarem vinculados ao cumprimento de fins públicos, à semelhança dos bens dominiais, sem que isso signifique que adquiriram esta condição por afectação ao serviço público. No entanto, parece que a LPAP espanhola começa a descolar-se deste princípio de máxima rentabilidade económica ao consagrar a regra de que a alienação se deve realizar por concurso ao invés de hasta pública (artigo 137.), o que ocorreu igualmente no Decreto-Lei n.º 280/2007, com a substituição da hasta pública pelo procedimento por negociação, com publicação prévia de anúncio, conforme veremos adiante.

Também RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime (2007) – Afectación, desafectación y mutaciones demaniales. In HORGUÉ BAENA, Concepción, coord. - Régimen Patrimonial de las Administraciones Públicas. Madrid: lustel. p. 88, e SANTAMARÍA PASTOR (2004) – Objeto y Ámbito: La Tipología de los Bienes [...] p. 78, fazem referência à definição residual dos bens patrimoniais ou do domínio privado.

⁶¹ O artigo 7.2. da LPAP elenca os bens que têm a natureza de patrimoniais. Nesta esteira, os bens patrimoniais são plenamente alienáveis, não obstante existirem alguns limites impostos e que decorrem da LPAP, como seja a exigência de uma prévia delimitação da situação física e jurídica dos bens, nos termos do artigo 136.

Na acepção de BERMEJO VERA, José (2005) - Derecho Administrativo: Parte Especial. 6.ª ed. Madrid: Thomson, p. 378, o regime jurídico dos bens patrimoniais constrói-se sobre quatro pilares: a titularidade pública, a natureza jurídica privada, a não afectação e o aproveitamento económico.

⁶² PAREJO ALFONSO, Luciano (2004) – El Régimen de la utilización de los bienes y derechos de dominio público: autorizaciones e concesiones. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 433-440, faz uma abordagem muito completa ao regime jurídico dos bens do domínio público no ordenamento jurídico espanhol, especialmente no que concerne à sua utilização.

⁶³ Sobre a configuração do domínio público na LPAP, ver o aduzido por MENÉNDEZ REXACH (2007) - El concepto de patrimonio de las Administraciones [...] p. 71-78. Para este Autor, o primeiro requisito, da titularidade pública, determina a exclusão dos bens que não pertençam a entidades públicas, ainda que estejam afectos ao uso público, o que suscita a dúvida sobre se, nestas situações, estaremos na presença de “direitos de domínio público” (tradução nossa) que recaiam sobre bens privados. O Autor conclui no sentido de parecer ser essa a intenção do legislador.

SANTAMARÍA PASTOR (2004) – Objeto y Ámbito: La Tipología de los Bienes [...] p. 78-82, entende que o critério de distinção entre bens dominiais e bens patrimoniais é substancialmente inútil, devido à sua imprecisão, especialmente no que concerne à qualificação dos bens do domínio público, entendidos como os que se encontram afectos ao uso geral ou ao serviço público, conforme determina o artigo 5.1. da LPAP, considerando preferível uma solução alternativa, que consistiria no recurso ao critério da qualificação legal expressa dos bens do domínio público. Dito de outro modo, os bens de que é titular a

presunção de patrimonialidade, ao estabelecer que, salvo disposição legal em contrário, os bens e direitos consideram-se adquiridos com o carácter de patrimoniais, sem prejuízo da sua posterior afectação ao uso geral ou ao serviço público.⁶⁴

Também no ordenamento jurídico francês, o domínio privado é considerado uma categoria residual⁶⁵, sendo o domínio público qualificado como o conjunto de coisas que são públicas porque estão destinadas por lei ao uso de todos, motivo pelo qual são inalienáveis e imprescritíveis.⁶⁶ Por outro lado, o domínio privado, ou *domaine du profit*, é composto pelos bens que são susceptíveis de apropriação privada e aptos a produzir rendimentos.

Como podemos constatar, quer no ordenamento francês quer no ordenamento espanhol, e no que concerne aos bens do domínio público, é predominante um método conceptual ou de cláusula geral em que o legislador não recorreu a uma tipificação exaustiva da categoria das coisas públicas, limitando-se à sua identificação

Administração Pública teriam, regra geral, a condição de patrimoniais, excepto aqueles específicos que uma determinada lei qualificaria expressamente como dominiais.

⁶⁴ No entanto, esta regra comporta excepções, como é o caso dos bens adquiridos por expropriação, que se consideram logo integrantes do domínio público (artigos 24.2 e 66.2.c) da LPAP). Sobre esta presunção, importa ver o aduzido por COLOM PIAZUELO, Eloy (2007) – Régimen de aprovechamiento de los bienes patrimoniales en la Comunidad Autónoma de Andalucía. In HORGUÉ BAENA, Concepción, coord. - Régimen Patrimonial de Las Administraciones Públicas. Madrid: Iustel. p. 247, e por FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael (2010) – Régimen jurídico del aprovechamiento y explotación de los bienes y derechos patrimoniales. In MESTRE DELGADO, Juan Francisco, coord. - El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre. 2.ª edición ampliada. Madrid: La Ley grupo Wolters Kluwer [etc]. p. 973.

⁶⁵ Sobre este entendimento, GAUDEMET, Yves (2002) - Droit Administratif des Bienes. 12.ª ed. Paris: L.G.D.J. Tomo 2. p. 101 a 111, e GAUDEMET (2010) - Droit Administratif. 19.ª ed. Paris: L.G.D.J. p. 477-484. O artigo L. 2211-1 do *Code général de la propriété des personnes publiques* dispõe que *font partie du domaine privé les biens des personnes publiques... qui ne relèvent pas du domaine public [...]*. Esta fórmula é a mesma que já consta do *Code du domaine de l'État*. De acordo com esta definição o domínio privado compreende todos os bens corpóreos que não se encontram afectos ao uso do público nem aos serviços públicos, mas que são objecto de uma pura exploração financeira por parte da Administração. Aquele Autor refere ainda que o *Code général de la propriété des personnes publiques*, incentivado pela vontade de remediar uma certa hipertrofia do domínio público, classificou no domínio privado várias categorias de património público. Sobre a hipertrofia da noção de domínio público cfr. LIET-VEAUX, G. (1970) – Hypertrophie pathologique de la notion de domaine public. La Revue Administrative: Revue bimestrielle de l'administration moderne. Paris. Societe d'Edition de l'Administration Moderne. p. 297-299. Na verdade, esta hipertrofia da dominialidade pública pode resultar da subtracção, em termos absolutos, de qualquer bem ou género de bens ao comércio jurídico privado, quando a publicização do respectivo regime jurídico não seja ditada por fortes razões de interesse público (Cfr. AZEVEDO (2010) - O Domínio privado da Administração [...] p. 18-19).

AUBY, Jean Marie (1983) – Droit administratif spécial. 2ème année. 4ème ed.. Paris: Sirey. p. 95-96, critica a concepção tradicional de domínio privado, manifestando que a oposição entre o domínio público, afecto ao interesse geral, e o domínio privado, onde o interesse será somente patrimonial, nem sempre é a mais exacta. Ele sublinha que o domínio privado também participa na satisfação do interesse geral. Além disso, os bens da Administração, mesmo que não estejam afectos directamente ao público ou ao serviço público, são, ainda assim, afectos ao interesse público em geral.

⁶⁶ Como afirma FERNÁNDEZ ACEVEDO (2010) – Régimen jurídico del aprovechamiento [...] p. 960, esta é a definição proposta por Proudhon em 1933, que considera o grande sistematizador dos bens públicos na doutrina francesa.

por via do recurso a conceitos jurídicos indeterminados, como seja a destinação ao uso ou ao serviço públicos e ao fomento da riqueza nacional.⁶⁷

Como nota final, não podemos deixar de fazer referência ao facto de o legislador, não obstante o Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁸ constituir um diploma reformador nesta matéria, não ter aproveitado o ensejo para circunscrever e individualizar o universo dos bens que integram o domínio privado do Estado⁶⁹, impelindo-nos, para este efeito, a recorrer ao estatuído no Decreto-Lei n.º 477/80⁷⁰ e à delimitação aí traçada, como tem vindo a ocorrer até à actualidade. Esta omissão causa alguma estranheza, na medida em que, do cotejo dos dois instrumentos jurídicos, facilmente verificamos que o Decreto-Lei n.º 280/2007⁷¹ foi largamente inspirado na disciplina constante da LPAP espanhola e que esta Lei teve a preocupação de fixar os parâmetros do domínio privado da Administração, designadamente através da enunciação das principais categorias que o compõem.⁷²

⁶⁷ Ver a este propósito AZEVEDO (2010) - O Domínio privado da Administração [...] p. 17-18, que salienta o facto de, no ordenamento jurídico português, faltar um critério coerente para a qualificação das coisas enquanto bens do domínio público. PARADA, Ramón (1991) - Derecho Administrativo: bienes públicos e derecho urbanístico. Cuarta Edición. Madrid: Marcial Pons. vol. 3. p. 34, afirma que o conceito de domínio público, tão característico dos ordenamentos jurídicos continentais de influência francesa, é desconhecido no Direito Alemão, que chega a soluções práticas análogas comparando os conceitos de propriedade privada e de afectação pública.

Aproveitamos o ensejo para referir que o ordenamento brasileiro faz a distinção entre os bens do domínio público do Estado, que abrange os de uso comum do povo e os de uso especial, e os bens do domínio privado do Estado, abrangendo os bens dominicais (*vide* PIETRO, Maria Sylvia Zanella di (2005) – Direito Administrativo. 18.ª ed. São Paulo: Editora Atlas p. 578 e ss).

⁶⁸ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶⁹ A semelhança do que ocorre no artigo 15.º da LPAP espanhola e nos artigos 1111.º e seguintes do *Code général de la propriété des personnes publiques*. Relativamente à previsão das modalidades de aquisição de bens para o domínio privado por parte de entidades públicas, RAPP (2006) – *Entrée et sortie des biens* [...] p. 922, alega que aquele Código, não obstante a sua previsão neste sentido, ainda peca por ter ficado muito longe de as esgotar.

⁷⁰ D.R. I Série. 239 (1980-10-15) 3406-3410.

⁷¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁷² Refira-se, contudo, que PARADA, Ramón (2007) - Derecho Administrativo: parte general. Undécima edición. Madrid: Marcial Pons. vol. 3. p. 20, considera esta Lei um corpo normativo confuso e desnecessariamente prolixo, aparte da sua péssima redacção e pretensiosismo académico, sem prejuízo de ter aproveitado a ocasião para condensar as normas de aplicação geral e outras básicas em matéria de bens de todas as Administrações Públicas.

1.2.3. DOMÍNIO PRIVADO DISPONÍVEL E INDISPONÍVEL

A classificação do domínio privado do Estado em disponível e indisponível, antes do Decreto-Lei n.º 477/80⁷³, era meramente doutrinária.⁷⁴ Ainda assim, e não obstante a previsão desta distinção estar consagrada a nível legislativo, actualmente voltou-se a questionar a recondução dos bens do domínio privado indisponível a uma das outras duas categorias, concluindo-se até pela existência supérflua dos conceitos de domínio privado disponível e indisponível⁷⁵, o que, talvez, poderá ser confirmado pelo facto de o Decreto-Lei n.º 280/2007⁷⁶ omitir qualquer referência a esta distinção.

Como base de partida para a distinção a operar destas duas componentes, podemos aduzir que os bens do domínio privado indisponível estão afectos a uma função intrínseca de interesse público e desempenham, por isso, um papel relevante na prossecução das actividades administrativas.

O n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 477/80⁷⁷ elenca os bens e direitos compreendidos no domínio privado indisponível do Estado.⁷⁸ Desta enumeração legal e *a contrario sensu* da definição do artigo 3.º do mesmo diploma legal, resulta que o domínio privado indisponível é constituído pelos bens e direitos do Estado que se encontram afectos a fins de utilidade pública.⁷⁹ Com efeito, não obstante estarem integrados no domínio privado, estes bens estão sujeitos a algumas restrições, designadamente quanto à possibilidade de alienação.⁸⁰ A indisponibilidade significa, assim, que nenhum acto jurídico pode ser validamente praticado com prejuízo da finalidade a que os bens estiverem afectos, nem a alienação ou a oneração, pelo

⁷³ D.R. I Série, 239 (1980-10-15) 3406-3410.

⁷⁴ FERNANDES (1991b) - Domínio Privado [...] p. 162 e seguintes. Sobre estas duas categorias de bens ver igualmente o que foi escrito por CAETANO (2010) - Manual de Direito Administrativo [...] p. 968-970.

⁷⁵ MONIZ (2006) – O Domínio Público [...] p. 299-300.

⁷⁶ D.R. I Série, 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁷⁷ D.R. I Série, 239 (1980-10-15) 3406-3410.

⁷⁸ Os bens e direitos do Estado afectos aos departamentos e organismos da Administração Pública estadual desprovidos de personalidade jurídica, os bens e direitos do Estado Português no estrangeiro afectos a missões diplomáticas, consulados, delegações, etc., bens e direitos do Estado afectos aos serviços fundos autónomos dotados de personalidade jurídica própria, que não pertençam aos respectivos patrimónios privativos, bens do Estado expropriados e bens e direitos do Estado afectos a quaisquer outras entidades.

⁷⁹ FERNANDES (1991b) - Domínio Privado [...] p. 163.

⁸⁰ Sobre a alienabilidade ou não dos bens indisponíveis, cfr. BARTOLI, Eugenio Cannada (1953) – In tema di alienabilità di beni patrimoniali indisponibili. Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico. Milano: Dott. A. Giuffrè. Ano III (1953) p. 815, e AUBY (1958) – Contribution à L'Étude du Domaine Privé [...] p. 43, que salienta o facto de existirem bens que integram o domínio privado, mas que são inalienáveis.

Estado, nem a penhora pelos Tribunais, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 823.º do Código de Processo Civil (CPC).

Por sua vez, os bens do domínio privado disponível são aqueles que não estão afectos a fins de utilidade pública, que têm como objectivo primordial a sua rentabilidade e que se encontram na administração directa da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), conforme estipula o n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 477/80⁸¹. Os bens do domínio privado disponível estão, indubitavelmente, submetidos a uma disciplina moldada fundamentalmente de acordo com os cânones do direito privado. No entanto, a disponibilidade não significa necessariamente uma sujeição total ao direito privado, sem quaisquer condicionamentos impostos pelas leis administrativas, mas que, não havendo afectação a nenhum fim de utilidade pública, os bens podem ser alienados ou onerados pela Administração, ainda que tão-somente pelas formas prescritas na lei.⁸²

Presentemente, não obstante a tipologia legal prevista para o efeito no Decreto-Lei n.º 477/80⁸³ e o facto de os bens do domínio privado indisponível do Estado terem em comum com os bens do domínio público a sua destinação ao serviço público, consideramos que a distinção entre bens do domínio privado disponível e indisponível se encontra mais desvanecida, tendo em conta que, face à actual conjuntura, é cada vez mais premente o recurso ao critério do aproveitamento económico.

Com efeito, os bens que integram o domínio privado indisponível, de acordo com a enumeração legal prevista no Decreto-Lei n.º 477/80, já são muitas vezes objecto de exploração e rentabilidade económica e até talvez de alienação, em alguns dos casos, desde que tal não prejudique a utilidade a que se encontram vinculados.⁸⁴ Nesta perspectiva, a inalienabilidade desta classe de bens não deve entender-se como inalienabilidade em sentido absoluto e geral, sendo, no plano teórico, de admitir a

⁸¹ D.R. I Série. 239 (1980-10-15) 3406-3410.

⁸² CAETANO (2010) - Manual de Direito Administrativo [...] p. 968-970, observa a este propósito que é fácil de compreender que a Administração queira, ou deva, alienar bens que só fortuitamente lhe vieram parar às mãos ou que sem dificuldade poderá substituir por outros de igual ou superior rendimento, não compreendendo, no entanto, que a lei não imponha restrições a fim de evitar que se possa livremente dispor daqueles bens do domínio privado necessários à realização dos interesses colectivos. Para este Autor, desde que se trate de uma alienação, mesmo através de um acto de direito privado, que não altere a afectação dos bens ao fim a que estavam aplicados a alienação é válida. Deste modo, somos tentados a afirmar que dificilmente a alienação do bem sem subtracção à sua destinação possa ter lugar fora das hipóteses de transmissão a favor de um ente público. SANDULLI, Aldo M. (1959) – Beni pubblici. Enciclopedia del diritto. Milano: Giuffrè, 1959. p. 277-300. vol. 5. p. 277e ss., também se pronuncia sobre a problemática dos bens dominiais e dos bens do domínio privado indisponível do Estado.

⁸³ D.R. I Série. 239 (1980-10-15) 3406-3410.

⁸⁴ Ao contrário dos bens do domínio público que são inalienáveis em termos absolutos.

alienação dos bens patrimoniais indisponíveis, desde que ela não importe a subtracção dos bens ao seu destino de serviço e uso público.⁸⁵

Aliás, o n.º 2 do artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁸⁶ estabelece que podem ser vendidos imóveis afectos a fins de interesse público desde que fique assegurada a continuidade da prossecução de fins dessa natureza. Também o n.º 2 do artigo 107.º dispõe que podem ser permutados imóveis afectos a fins de interesse público desde que fique assegurada a continuidade da prossecução de fins dessa natureza, designadamente no âmbito de operações de deslocalização ou de reinstalação de serviços de institutos públicos. Destas constatações temos, evidentemente, de concluir que a necessidade de fazer face a determinados constrangimentos económicos se sobrepõe à indigência de o Estado manter no seu património determinados bens que assumem um papel fulcral na prossecução das suas atribuições e, por conseguinte, no interesse público.

Neste postulado, constatamos que os bens imóveis que integram o domínio privado indisponível já não obedecem a um regime jurídico de matriz essencialmente jurídico-publicística, como sucede com os bens do domínio público. Pelo contrário. Parece-nos que os bens do domínio privado indisponível estão sujeitos a um regime de direito comum, privado, à semelhança dos bens do domínio privado disponível, ainda que fortemente condicionados pelo Direito Público e pelos princípios que lhe estão subjacentes. Deste modo, podemos dizer que a alienação de bens imóveis que integram do domínio privado indisponível do Estado nos termos acima delineados configura uma inalienabilidade relativa dos bens em causa, representando um elemento que os diferencia dos bens dominiais, cujo regime jurídico se caracteriza, como vimos, por uma absoluta indisponibilidade.

O entendimento acima explicitado parece destronar a discussão até agora existente sobre a impossibilidade de discriminar conceptualmente os bens dominiais dos bens patrimoniais indisponíveis, segundo a qual a distinção entre ambos assumiria um carácter positivo, isto é, dependeria da qualificação que o legislador efectuasse a propósito de determinada coisa.⁸⁷ Há até quem se interrogue sobre a possibilidade de prossecução do mesmo objectivo sem necessidade de recurso à noção de domínio

⁸⁵ Parecer PGR n.º 4/1995, de 29 de Março (Garcia Marques).

⁸⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁸⁷ MONIZ (2006) – O Domínio Público [...] p. 301.

privado indisponível⁸⁸, pelo que a distinção entre bens do domínio público e bens do domínio privado indisponível assentaria num critério claramente formal e artificial.⁸⁹

No ordenamento jurídico italiano, os bens que formam o património indisponível do Estado são os que servem para a satisfação directa de necessidades públicas, à semelhança dos bens dominiais.^{90 91} Por conseguinte, todos os outros bens enformam o património disponível, caracterizados pelo facto de só indirectamente cumprirem fins

⁸⁸ Na esteira do já antes aduzido, concordamos com MONIZ (2006) – O Domínio Público [...] p. 302, que admite, embora sob condicionalismo excepcional, a existência de direitos de particulares sobre bens do domínio público que não prejudicam a função pública a desempenhar pelos mesmos. Por outro lado, considera que, “ficando a noção de domínio privado reservada para o regime jurídico pautado essencialmente por princípios e regras de cunho privatístico, tal não implica que a ele sejam alheias considerações de direito público, imprescindíveis se tivermos em conta o facto de os bens em causa se encontrarem, por definição, na titularidade de pessoas colectivas públicas e vinculados à satisfação dos interesses a cargo destas últimas”.

Nesta medida, a Autora discorda de FERNANDES (1991b) - Domínio Privado [...] p.164, que acentua a proximidade entre o regime do domínio público e o do domínio privado indisponível.

⁸⁹ Neste sentido, AZEVEDO (2010) - O Domínio privado da Administração [...] p. 20. Para o efeito, este Autor toma em consideração os conceitos de bens reservados e bens de destinação pública, cuja distinção é igualmente densificada por IRELLI (1987) - Beni Pubblici [...] p. 280-296 e IRELLI, Vincenzo Cerulli (1983) - Proprietà Pubblica e Diritti Colettivi. Padova: Casa Editrice Dott. António Milani (CEDAM). p. 47 a 160. Os bens de destinação pública, ao contrário dos bens reservados, que estão imperativa e absolutamente excluídos por lei do comércio jurídico-privado, conhecem uma comerciabilidade limitada, sendo apenas exigido que, por essa forma, não sejam subtraídos à sua concreta e efectiva destinação pública. Como afirma AZEVEDO (2010) - O Domínio privado da Administração [...] p. 24, a exposição deste tipo de bens ao comércio privado obriga a cautelas de dupla ordem, centradas, umas, na preservação da sua destinação à satisfação de um escopo de interesse público e, outras, na tutela da boa fé de terceiros.

⁹⁰ Ver a distinção entre estas duas categorias aventada por VIRGA (1999) – Diritto Amministrativo [...] p. 237. Este Autor afirma que os bens patrimoniais indisponíveis (*beni finali*), são aqueles que são utilizados pelo seu valor de uso, tendo em conta que por se destinarem ao serviço público, gozam de uma tutela particular, que cessa quando termina tal afectação. Por outro lado, os bens patrimoniais disponíveis (*beni strumentali*) destinam-se a gerar novos rendimentos, enquadrando-se também aqui os bens dominiais que deixaram de ser idóneos à utilização pública e os bens patrimoniais indisponíveis uma vez terminada a sua afectação ao serviço público. Ainda de acordo com o mesmo Autor (1999, p. 267), os bens patrimoniais disponíveis diferenciam-se dos indisponíveis pelo seu carácter predominantemente lucrativo e pelo facto de não estar afecto a um serviço público.

Segundo o artigo 826.º do *Code Civile* Italiano fazem parte do *patrimonio indisponibili* os seguintes bens: *miniére, foreste, reperti di interesse culturale, caserme ed armamenti, edificii destinati a sede di uffici e servizi pubblici, fauna selvatica e patrimonio naturale*.

Também GIANNINI, Massimo Severo (1981) – Istituzioni di Diritto Amministrativo. Milano: Giuffrè Editore. vol. 6. p. 557-568, e Irelli (2001, p. 624-625) escarpelizam a distinção entre *beni demaniali, beni patrimoniali indisponibili e beni patrimoniali disponibili*. Vide ainda RENZO, Franco di (1957) – Contributo alla Determinazione del Concetto di Patrimonio dello Stato. Napoli: Eugenio Jovene. p. 23-36, que, a propósito da noção de património do Estado aprofunda o regime da indisponibilidade.

⁹¹ À semelhança dos bens dominiais, não são expropriáveis, penhoráveis e objecto de usucapião (GAROFOLI; FERRARI (2010) – Manuale di Diritto Amministrativo [...] p. 433). Segundo GAROFOLI; FERRARI (2010) – Manuale di Diritto Amministrativo [...] p. 428-429, a diferença entre os bens dominiais e os bens patrimoniais indisponíveis reside no facto de esta última categoria poder abranger também bens móveis, bem como de poderem pertencer a entes públicos não territoriais. Ademais, o elenco dos bens indisponíveis não é considerado taxativo. Os bens indisponíveis distinguem-se em duas subcategorias: os bens indisponíveis por natureza, afectos ao serviço público devido às suas características objectivas e propriedade do Estado, e os indisponíveis *per destinazione*, dirigidos a uma determinada finalidade pública por lei ou pelo próprio procedimento administrativo. Sobre o regime jurídico dos bens patrimoniais indisponíveis, cfr. GAROFOLI; FERRARI (2010) – Manuale di Diritto Amministrativo [...] p. 432-433.

de índole pública, sendo susceptíveis de produzir rendas e outros benefícios.⁹² Refira-se que, à semelhança da doutrina portuguesa, também a própria doutrina italiana também já questiona a existência da categoria do domínio privado indisponível⁹³, entendendo-se que o regime dos bens dominiais e dos bens indisponíveis deve ser parificado, pelo menos quando estes últimos estejam afectos ao uso directo e imediato do público, situação em que não podem ser alienados.

Por sua vez, os ordenamentos jurídicos francês⁹⁴ e espanhol⁹⁵ desconhecem a figura do domínio privado indisponível, razão pela qual é compreensível que tenham colocado especial cuidado na protecção dos bens do domínio privado, que não deixarão de se considerar especialmente afectos à prossecução de fins de interesse público.

Ainda assim, a doutrina espanhola faz uma ampla referência aos bens patrimoniais afectos e não afectos a funções públicas, na decorrência do estatuído no artigo 105 da LPAP, que faz alusão ao aproveitamento dos bens e direitos patrimoniais que não estejam destinados a ser alienados e sejam susceptíveis de aproveitamento rentável.⁹⁶ Em consequência, os princípios que regem o aproveitamento destes bens são diferentes, consoante a situação em que se encontram. No caso de estarem afectos a funções públicas, as modalidades de exploração estão vinculadas à

⁹² Para GAROFOLI; FERRARI (2010) – *Manuale di Diritto Amministrativo* [...] p. 436-437, os bens patrimoniais disponíveis são individualizados residualmente, constituindo bens pertencentes aos entes públicos, mas sujeitos ao regime ordinário da propriedade privada, tendo, assim, como regime jurídico o direito privado *tout court*. Nestes termos, estes bens são penhoráveis, usucapíveis e expropriáveis, sendo, igualmente, alienáveis. Contudo, refere que, tratando-se de bem do património imobiliário público, a sua atribuição deve ser concretizada através das formas específicas do direito público.

⁹³ IRELLI (1983) - *Proprietà Pubblica e Diritti* [...] p. 48 e ss., qualifica a categoria dos *beni patrimoniali indisponibile* de vaga e confusa, em virtude da relevância conferida à *destinazione*, a qual abrange todos os *beni pubblici* e não só o património indisponível. Também GIANNINI (1963) - *I Beni Pubblici* [...] p. 29 e ss., questionou o sentido da classificação operada pelo Codice Civile, enquanto inclui certos bens no âmbito dos *beni demaniali* e outros no campo dos *beni patrimoniali indisponibile*, concluindo pela incongruência do legislador nesta matéria, já que não se justificaria uma previsão diferenciada para figuras que gozam de regimes jurídicos idênticos, quer quanto à inalienabilidade quer quanto à *destinazione*.

⁹⁴ O artigo L 2311 – 1 do *Code général de la propriété des personnes publiques* afirma, sem excepções, a regra da impenhorabilidade dos bens na titularidade de pessoas colectivas públicas, abstraindo, para o efeito, da sua concreta condição dominial.

⁹⁵ O artigo 30. 3. da LPAP determina a impenhorabilidade dos bens e direitos patrimoniais quando se encontrem materialmente afectados a um serviço ou função pública, quando os seus rendimentos ou o produto da sua alienação estejam legalmente afectados a fins determinados ou quando se trate de valores ou títulos representativos do capital de sociedades estatais que executem políticas públicas ou prestem serviços de interesse económico geral.

⁹⁶ Como já dissemos, de acordo com o artigo 30.3. da LPAP, estes bens são impenhoráveis.

prossecução do fim a que se destinam. No caso contrário, prevalece a obtenção de rendimentos.⁹⁷

1.2.4. GESTÃO PATRIMONIAL

A gestão patrimonial decorre, essencialmente, da conjugação da necessidade de meios patrimoniais com o objectivo de serem alcançados de forma eficaz os fins que uma determinada organização prossegue, tendo em conta diversos condicionalismos, em especial os meios financeiros, próprios ou não, passíveis de serem afectos aos correspondentes investimentos, no caso, de natureza imobiliária. Assim, neste pressuposto, a gestão do património público pode ser entendida como uma actividade com vários níveis de desconcentração e/ou descentralização, fragmentada em processos de aquisição, administração e alienação, sujeita à lógica do interesse público.⁹⁸

Com efeito, e no âmbito da temática aqui em apreço, o conceito de gestão patrimonial parece consubstanciar uma actividade patrimonial desenvolvida pelo Estado que tem por objectivo a administração dos bens imóveis em termos, exclusiva ou concomitantemente, económico-financeiros.⁹⁹ No entanto, não pode ser considerada uma gestão eminentemente privada, desenvolvida como se o Estado fosse um particular. Pelo contrário, ela cumpre uma função coadjuvante para o desenvolvimento das funções públicas.¹⁰⁰

Do conceito de gestão patrimonial temos necessariamente de diferenciar o de administração patrimonial, na medida em que consideramos que, presentemente e como decorre do conceito já acima aventado, o primeiro é mais amplo do que o segundo. Nesta esteira, refira-se que o artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 280/2007¹⁰¹ estabelece que a administração de bens imóveis compreende a sua conservação,

⁹⁷ COLOM PIAZUELO (2007) – Régimen de aprovechamiento de los bienes [...] p. 252. COLOM PIAZUELO (2007) – Régimen de aprovechamiento de los bienes [...] p. 253-275, faz uma abordagem muito exaustiva desta matéria.

⁹⁸ FRADE, Carlos Manuel; FERREIRA, Fátima (1998) – A gestão do património imobiliário do Estado. *Patrimonium*: Revista da Direcção-Geral do Património. Lisboa. N.º 2. p. 27-28.

⁹⁹ Como é evidente, referimo-nos aqui em especial à gestão patrimonial enquanto vocacionada para a gestão dos bens imóveis, dado o âmbito do nosso estudo. Contudo, a gestão patrimonial pode ser entendida num conceito mais amplo. Sobre esta matéria, CORRÊA (1950) – A Gestão Patrimonial na Administração Pública [...] p. 32, aduz que um dos objectivos da gestão patrimonial consiste na avaliação do carácter económico dos encargos, bem como do rendimento dos serviços, circunstâncias por si só essenciais na administração dos dinheiros públicos.

¹⁰⁰ MENÉNDEZ REXACH (2007) - El concepto de patrimonio de las Administraciones [...] p. 83.

¹⁰¹ *D.R. I Série*. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

valorização e rendibilidade, tendo em vista a prossecução do interesse público e a racionalização dos recursos disponíveis, de acordo com o princípio da boa administração, constituindo, designadamente, formas de administração a cedência de utilização, o arrendamento e a constituição do direito de superfície.

Anteriormente, a administração era entendida como um vasto leque de situações jurídico-factuais que medeiam entre o momento da aquisição até à respectiva alienação ou demolição dos imóveis do domínio privado do Estado. Actualmente, parece-nos que estas situações permanecem enquadradas no conceito de administração patrimonial, que, por sua vez, integra o conceito mais amplo de gestão patrimonial, destacando-se como actos de gestão as operações de rentabilização e de aproveitamento dos imóveis que englobam os próprios actos administrativos, tendo em conta o princípio da prossecução do interesse público e as atribuições cometidas ao Estado.¹⁰²

Na verdade, a evolução jurídica e as mutações sócio-económicas conduzem, necessariamente, a novos mecanismos que permitam a rentabilização do património e não se limitem à mera alienação ou aquisição de imóveis, razão pela qual não podemos deixar de considerar que a gestão se estende desde os actos de aquisição ou alienação, até aos meros actos de recebimento de rendas e de conservação dos imóveis.

A gestão do património do Estado, em especial do domínio privado, compete, em primeira linha, ao Ministério das Finanças¹⁰³, representando, assim, este departamento governamental o papel de Estado-proprietário. Actualmente, a gestão dos bens do domínio privado do Estado está expressamente cometida à DGTF, nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.¹⁰⁴

Do que ficou dito, resulta que a gestão patrimonial não se deve reconduzir ao mero conceito de desamortização, uma vez que, sem prejuízo de considerarmos que o

¹⁰² Em sentido contrário, SOUSA FRANCO (1998) – Finanças Públicas [...] p. 293, considera que a administração e a gestão patrimonial são conceitos indiferenciados, já que as qualifica como o conjunto de actos do Estado que têm em vista administrar o património público, podendo consistir na aquisição ou alienação de bens ou direitos, bem como na oneração ou liberação do respectivo conjunto.

¹⁰³ Designação atribuída pela Lei orgânica do XIX Governo Constitucional, aprovada através da Lei n.º 86-A/2011, D.R. I Série Supl. 132 (2011-07-12) 3996-(2)-3996-(7), cujo artigo 11.º qualifica o Ministério das Finanças como o departamento governamental que tem por missão definir e conduzir a política financeira do Estado e as políticas para a Administração Pública. Subsequentemente, o Decreto-Lei n.º 117/2011, D.R. I Série. 239 (2011-12-15) 5292-5301, aprovou a orgânica do Ministério das Finanças.

¹⁰⁴ Já quanto aos bens do domínio público do Estado, vigora um princípio de desconcentração e descentralização, face à especial afectação que estes bens possuem a fins de interesse público.

Estado tem o dever de alienar os bens de que não precisa por não possuir uma especial vocação imobiliária, nem meios tendentes à obtenção de mais-valias no mercado, em situações específicas, deve procurar uma maior rentabilidade através de outros procedimentos para além da alienação. Desta forma, parece ser de considerar como imperante na gestão patrimonial o princípio de que os bens que não satisfaçam directamente um fim público não se devem manter como bens improdutivos. Por outro lado, e de acordo com o princípio da subsidiariedade patrimonial¹⁰⁵, só poderá adquirir os que lhe sejam absolutamente necessários.

Neste contexto, a gestão patrimonial deve residir numa lógica de equilíbrio e racionalidade patrimonial, ou seja, os recursos fornecidos e gastos com o património público devem ter em vista a satisfação das necessidades económico-sociais. Na verdade, a dimensão financeira da gestão patrimonial deve entender-se unicamente como uma das vertentes dessa mesma gestão, compatível e também subordinada à sua verdadeira função de instrumento dos diversos fins de interesse geral que o Estado serve.¹⁰⁶ Com efeito, não podemos olvidar que uma correcta política patrimonial será precisamente aquela que permita aproveitar de forma eficiente os activos patrimoniais para um melhor desenvolvimento de outras políticas públicas relevantes. Nesta esteira, esta conexão com outras políticas públicas, puramente administrativas ou económicas, condiciona as linhas básicas da gestão patrimonial, determinando muitas das decisões com esta relacionadas.¹⁰⁷

Em síntese, e ao contrário do que a LPAP espanhola indicia no artigo 110.1¹⁰⁸, consideramos que a gestão patrimonial não se restringe aos contratos, protocolos ou demais negócios jurídicos para a sua aquisição, oneração, exploração, aproveitamento, alienação ou permuta. Na verdade, estão em causa outros actos de mera gestão corrente e até contratos tendentes à conservação dos bens imóveis, como sejam os de empreitadas de obras públicas.

¹⁰⁵ Designação conferida por SOUSA FRANCO (1998) – Finanças Públicas [...] p. 332.

¹⁰⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066. FERNÁNDEZ ACEVEDO (2010) – Régimen jurídico del aprovechamiento [...] p. 977.

¹⁰⁷ URÍA FERNÁNDEZ, Francisco (2004) – La Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas como Instrumento al Servicio de una Nueva Política Patrimonial del Estado. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 29-30.

¹⁰⁸ *Los contratos, convénios y demás negocios jurídicos sobre bienes y derechos patrimoniales se registrarán, en cuanto a su preparación y adjudicación, por esta ley e sus disposiciones de desarrollo y, en no lo previsto en estas normas, por la legislación de contratos de las Administraciones públicas. Sus efectos y extinción se registrarán por esta ley e las normas de derecho privado.*

1.3. BREVE EXCURSO HISTÓRICO

Nesta sede, propomo-nos realçar as vicissitudes históricas que caracterizaram a evolução do património do Estado, em especial do domínio privado do Estado, bem como as medidas que foram sendo adoptadas ao nível da gestão patrimonial. Nesta conformidade, faremos uma súpula dos aspectos que revelam um maior enfoque nesta matéria e que, por essa razão, poderão contribuir para um melhor enquadramento do nosso estudo, especialmente do regime jurídico actualmente em vigor.

Contudo, dada a imensidão de factos que enformam a história do património na História de Portugal¹⁰⁹ e a natureza e estrutura deste trabalho, vemo-nos obrigados a que a nossa resenha histórica, além de ser breve como o próprio título indicia, tenha maior incidência num passado recente e nas formas de gestão patrimonial que ainda

¹⁰⁹ Sobre este aspecto é aqui de citar NOBRE (1957) - Bens do Estado [...] p. 1, que refere que “se procurarmos investigar a origem histórica da qualidade de proprietário atribuída ao Estado, vamos encontrá-la na fundação e alargamento da nossa nacionalidade e na história da nossa autonomia”. Na verdade, a origem dos bens da Coroa Portuguesa remonta à Reconquista Cristã, época fulgente para o aumento expressivo dos bens da Coroa. Foi dado um novo impulso no mesmo sentido com os Descobrimientos e com a colonização ultramarina, que permitiram o aumento de bens da Coroa. No sistema político-económico dos séculos XIII a XV, verificaram-se duas tendências opostas: por um lado, a centralização do poder real e, por outro, a acumulação de bens por parte das classes mais privilegiadas, o mesmo é dizer o clero e a nobreza. Efectivamente, muitas vezes e perante a impossibilidade de administrar directamente os seus bens, a Coroa teve de recorrer aos serviços da Nobreza. No entanto, estas liberalidades conduziram, em simultâneo, à adopção de diversas medidas excepcionais de salvaguarda do património, de forma a restringir os excessos cometidos pela Nobreza e pelo Clero, algumas das quais passaram pela reversão das doações entretanto realizadas. Nesta medida, a Portaria do Governo Liberal de 25 de Abril de 1821 veio afirmar que “todos os bens da Coroa, de qualquer natureza que sejam, pertencem à Nação e se chamarão consequentemente bens nacionais”. Assim, e perante esta determinação, reverteram para o Estado todas as terras e direitos que ainda estavam na posse de comendatários e donatários, à semelhança do que já havia acontecido com a Lei Mental de D. Duarte em 1434. Esta extinção dos bens da Coroa permitiu um aumento da riqueza nacional, devido à quebra dos laços feudais que impendiam sobre o património imobiliário. No que respeita aos bens eclesiásticos, a desamortização remonta ao século XIII e só a partir de 1820, em especial com Mouzinho da Silveira, foram tomadas medidas contra a amortização. Em Abril de 1911, o Decreto do Governo Provisório veio separar a Igreja do Estado, declarando livres todos os cultos e nacionalizando os bens propriedade da Igreja, incluindo as próprias Igrejas e capelas. No entanto, em 1940, com a celebração da Concordata entre o Estado Português e a Santa Sé desfez-se uma situação de contenda decorrente da lei da separação e de outras medidas laicizantes dos primeiros tempos da República.

hoje detêm alguma relevância ou que, de alguma forma, contribuíram ou influenciaram o regime actualmente em vigor.

Como veremos, o regime da gestão dos imóveis do domínio privado do Estado, até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 280/2007¹¹⁰, sempre esteve disperso por diversa legislação avulsa. Quando nos referimos aqui à gestão significa, essencialmente, as diversas formas de administração e de gestão que compõem a actuação do Estado.

Na verdade, desde muito cedo que o património do Estado e a respectiva gestão se afirmaram como um dos elementos que importava regular. No entanto, ao invés de se criar um regime unificado sobre os bens que integravam o património do Estado, em especial sobre o domínio privado, foram sendo emitidos diplomas legais dispersos sobre matérias que se inseriam no âmbito da gestão patrimonial. Perante esta evidência, cremos que a ausência de um regime convergente conduziu, certamente, a uma maior ineficiência e ao surgimento de inúmeros constrangimentos.

Atento o enorme acervo de diplomas legais existente sobre as diversas formas de administração e gestão do domínio privado do Estado, iremos fazer uma breve abordagem ao regime previsto para as mais relevantes, sendo de destacar, designadamente, os atinentes à alienação, à cessão a título definitivo, à cessão a título precário, ao arrendamento, à permuta, às aquisições e às doações.

Vamos, então, iniciar a nossa exposição sobre a alienação, anteriormente designada por desamortização. Às leis de amortização existentes no princípio da nacionalidade, de acordo com as quais determinadas classes eram obrigadas a manter e a conservar os bens na sua posse sem que os pudessem alienar, o que, na maior parte das vezes, deu origem aos designados bens de “mão morta”, sucederam as chamadas leis de desamortização¹¹¹, que vieram impor a alienação de imóveis por parte das corporações religiosas, estendendo tal obrigatoriedade aos imóveis rústicos e urbanos, na posse e administração do Estado, que não fossem necessários aos seus serviços.

A regra geral de que a alienação deveria ser concretizada através de hasta pública manifestou-se, desde logo, no artigo 5.º da Lei de 13 de Julho de 1863, o qual já dispunha que “a venda dos foros, censos ou pensões ou de quaesquer outros bens nacionaes far-se-ha somente em hasta pública, precedendo sempre os competentes

¹¹⁰ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

¹¹¹ Segundo NOBRE (1957) - Bens do Estado [...] p. 3, a alienação do domínio privado do Estado decretada por lei constitui a desamortização.

anúncios na forma estabelecida na legislação em vigor, e poderá ser feita em lotes quando os respectivos bens já tenham andado em praça em separado”. Também o artigo 60.º do Regulamento da supra citada Lei mandava proceder à venda de todos e quaisquer prédios rústicos ou urbanos, na posse e administração da Fazenda Nacional que não fossem necessários para o serviço público, sendo para isso previamente avaliados.¹¹²

O Código Civil de 1867¹¹³ acautelou este regime ao estabelecer no seu artigo 1554.º, sob a epígrafe “Alienações dependentes de certas formalidades”, que só podiam ser vendidos nos casos e pela forma estabelecida na lei os bens nacionais, municipais e paroquiais, ou de qualquer estabelecimento público.

O Decreto de 25 de Janeiro de 1911 manteve em vigor as “leis de desamortização”, com alterações processuais destinadas a acelerar procedimentos e a acautelar os interesses da Fazenda Nacional.¹¹⁴ Este Decreto, com força de lei, regulava a venda em hasta pública até à quarta forma ou tentativa, com sucessivos abatimentos de dez por cento, não podendo, no entanto, tal desconto ultrapassar trinta por cento em relação à importância fixada pela primeira vez como base de licitação.

Posteriormente, outros diplomas, designadamente o Decreto n.º 9680, de 14 de Maio de 1924¹¹⁵, e os Decretos-Lei n.ºs 23 464, de 18 de Janeiro de 1934¹¹⁶, 31972, de 13 de Abril de 1942¹¹⁷, 34 050, de 21 de Outubro de 1944¹¹⁸, e 49 095, de 3 de Julho de 1969¹¹⁹, alteraram ou regularam alguns aspectos específicos da venda de bens imóveis do Estado.

No caso de bens imóveis arrematados pela Fazenda Nacional no âmbito de execuções fiscais, o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 23464, de 18 de Janeiro de 1934¹²⁰, previa que a base de licitação para venda em hasta pública desses mesmos bens era o da importância da dívida à mesma Fazenda, acrescida dos juros de mora, na respectiva execução, quando for inferior ao valor da matriz, ou o que

¹¹² Nos termos do artigo 67.º do mesmo Regulamento, na falta de arrematação em primeira praça, haveria lugar a segunda, terceira, quarta e quinta praças com abatimentos sucessivos no preço, até ao limite de nove décimas partes da avaliação.

¹¹³ Aprovado por Carta de Lei de 1 de Julho de 1867.

¹¹⁴ D.R. II Série. 223 (2002-09-26) 16307-16319.

¹¹⁵ D.G. I Série. 106 (1924-05-14) 654.

¹¹⁶ D.G. I Série. 15 (1934-01-18) 74-75.

¹¹⁷ D.G. I Série. 84 (1942-04-13) 320-321.

¹¹⁸ D. G. I Série. 232 (1944-10-21) 997-998.

¹¹⁹ D.G. I Série. 154 (1969-07-03) 782.

¹²⁰ D.G. I Série. 15 (1934-01-18) 74-75.

proporcionalmente a este valor coubesse na dívida a cada prédio, se se tratasse de vários. O § único deste artigo estabelecia que, excepcionalmente, o preço seria o que resultasse da avaliação, por inspecção directa, competindo ao director de finanças comunicar à Direcção-Geral da Fazenda Pública a necessidade desta diligência.

Por sua vez, o artigo 1.º do Decreto n.º 31972, de 13 de Abril de 1942¹²¹, veio permitir que os bens cuja praça ficasse deserta à quarta tentativa pudessem, com base em nova avaliação por inspecção directa ou informação da Secção de Finanças, ser anunciados em mais duas praças sucessivas, com o desconto de dez por cento em cada uma ou vendidos mediante por meio de propostas em carta fechada, com os mesmos descontos, imediatamente ou quando a então Direcção-Geral da Fazenda Pública o entendesse mais conveniente. No entanto, e se ainda assim, não se conseguisse efectivar a alienação, o § único da mesma disposição legal, com a redacção que lhe foi dada pelo artigo único do Decreto-Lei n.º 49095, de 3 de Julho de 1969¹²², estatuiu a possibilidade de o Secretário de Estado do Tesouro autorizar a cessão, a título definitivo e gratuito, a certas entidades, nomeadamente às então designadas como Casas do Povo. Com estas previsões pretendia-se, claramente, impedir que certos bens ficassem indefinidamente no património do Estado, sem qualquer utilidade para este.

No entanto, ainda que com esta excepção e até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 280/2007¹²³, como já dissemos, continuou a manter-se a imposição de alienação dos bens imóveis do Estado que não fossem necessários para o serviço público e do recurso ao procedimento da hasta pública.

Com algum interesse, refira-se ainda o já acima citado Decreto-Lei n.º 34050, de 21 de Outubro de 1944¹²⁴, que veio disciplinar o regime de alienação, também por hasta pública, aplicável aos bens adquiridos pelo Estado em processo de execução fiscal.¹²⁵

Neste seguimento, o Decreto-Lei n.º 309/83, de 1 de Julho¹²⁶, veio autorizar a então Direcção-Geral do Património do Estado (DGPE), ora DGTF, a promover a alienação urgente, em hasta pública, dos imóveis do Estado que não se encontrassem a ser

¹²¹ D.G. I Série. 84 (1942-04-13) 320-321.

¹²² D.G. I Série. 154 (1969-07-03) 782.

¹²³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

¹²⁴ D. G. I Série. 232 (1944-10-21) 997-998.

¹²⁵ Este diploma invoca a necessidade de novas providências com vista a activar o serviço de desamortização e a simplificar as respectivas formalidades, bem como a necessidade de despertar o interesse do público pelas praças de bens do Estado.

¹²⁶ D.R. I Série. 149 (1983-07-01) 2381.

efectivamente utilizados ou que os serviços afectatários considerassem disponíveis, por terem deixado de satisfazer os indispensáveis requisitos de funcionalidade e operacionalidade. Daqui podemos inferir a inaplicabilidade do diploma aos imóveis do domínio privado disponível, tanto mais que o próprio preâmbulo do citado Decreto-Lei estatui que “além dos imóveis do seu domínio privado disponível, o Estado possui outros prédios que deixaram de satisfazer aos requisitos de funcionalidade e operacionalidade dos serviços públicos afectatários”. Na acepção deste diploma legal, desde que os bens do domínio privado indisponível estivessem a ser efectivamente utilizados, a respectiva alienação pressupunha que os serviços afectatários os considerassem previamente disponíveis.

No entanto, aquele diploma legal foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 309/89, de 19 de Setembro¹²⁷, que veio estabelecer o regime de alienação em hasta pública dos imóveis do Estado. No artigo 1.º autorizava-se a então DGPE a promover a alienação urgente, através de hasta pública, dos imóveis do Estado que estivessem numa das duas seguintes situações: não estarem a ser efectivamente utilizados, estando a ser utilizados, necessitassem, pelo seu estado de degradação, de investimentos demasiado elevados para poderem funcionar em condições de segurança e operacionalidade ou não correspondessem, pelas suas características ou localização ou pela evolução tecnológica ou científica, às novas concepções dos planos e linhas de política em execução dos quais se exijam construções ou empreendimentos com características que melhor se adaptem aos fins em vista. De acordo com o regime estabelecido neste diploma legal, cabia a cada ministro promover a alienação dos imóveis do Estado, por regra, como já dissemos, pela via da hasta pública e, em casos especiais, mediante a realização de concurso público.

Do que já ficou exposto, parece-nos que o entendimento acima preconizado para o Decreto-Lei n.º 309/83¹²⁸ poderia ser igualmente sustentado para o Decreto-Lei n.º 309/89¹²⁹, estando aqui subjacente a ideia de desadequação dos imóveis em causa às atribuições das entidades públicas a quem pertenciam, ou seja, a inadequação superveniente dos imóveis afectos a uso público, não visando os prédios que entrassem no domínio privado do Estado por mero acidente, sem serem afectos a tal uso. Assim, à semelhança do Decreto-Lei n.º 309/83¹³⁰, o Decreto-Lei n.º 309/89¹³¹

¹²⁷ D.R. I Série. 216 (1989-09-19) 4179-4180.

¹²⁸ D.R. I Série. 149 (1983-07-01) 2381.

¹²⁹ D.R. I Série. 216 (1989-09-19) 4179-4180.

¹³⁰ D.R. I Série. 149 (1983-07-01) 2381.

seria aplicável apenas à alienação de imóveis do domínio privado indisponível do Estado.

Nesta senda, e em concretização do estabelecido na Lei Orçamental em vigor à data¹³², foi publicado o Despacho Normativo n.º 27-A/2001, de 31 de Maio¹³³, que definia as normas, termos e condições a que deveria obedecer a alienação de imóveis a realizar através de hasta pública ou por ajuste directo, com o objectivo, como era referenciado no preâmbulo, de simplificar e desburocratizar a alienação de imóveis do Estado e dos organismos públicos dotados de personalidade jurídica, com ou sem autonomia financeira, que não revistam a natureza, forma ou designação de empresa pública, tornando mais céleres os respectivos procedimentos, dedicando um capítulo às hastas públicas e outro ao ajuste directo.

De forma a conhecer o teor essencial das normas que enformavam o mencionado Despacho Normativo, é de referir que, de acordo com o artigo 1.º, as hastas públicas de imóveis do Estado eram processadas através da então Direcção-Geral do Património (DGP), das direcções de finanças ou dos serviços locais de finanças da Direcção-Geral dos Impostos, competindo ao director-geral do Património fixar o local da realização da hasta pública, bem como o valor base de licitação, tendo em conta a avaliação técnica do imóvel a alienar efectuada pela então DGP. O n.º 3 do mesmo artigo fixava ainda os termos da publicitação da hasta pública, de que destacamos a indicação do valor base de licitação, do local e data limite para a apresentação de propostas e do local, data e hora da praça, sendo esta dirigida por uma comissão composta por três funcionários, designados pelo dirigente máximo do serviço onde a mesma se realiza (artigo 3.º). Por sua vez, o artigo 4.º estabelecia que as propostas deveriam ser arrematadas em sobrescrito fechado e indicar, para a arrematação do imóvel, um valor superior à base de licitação, e o artigo 5.º previa os momentos essenciais do desenvolvimento da praça. No que concerne ao ajuste directo, o artigo 10.º estatuiu que podem ser assim alienados os imóveis do Estado que tenham sido objecto de hasta pública que tenha ficado deserta ou relativamente aos quais não tenha havido lugar a adjudicação definitiva. Cumpre destacar que o artigo 12.º fixava

¹³¹ D.R. I Série. 216 (1989-09-19) 4179-4180.

¹³² Artigo 3.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, D.R. I-A Série 2.º Supl. 299 (2000-12-29) 7492-(140)-7492-(649), segundo o qual as alienações de imóveis seriam processadas nos termos e condições a definir por despacho normativo do Ministro das Finanças.

¹³³ D.R. I-B Série Supl. 126 (2001-05-31) 3278-(12)-3278-(14). Alterado pelos Despachos Normativos n.ºs 29/2002, D.R. I-B Série. 97 (2002-06-30) 4084, e 30-A/2004, D.R. I-B Série Supl. 152 (2004-04-26) 4010-(2)-4010-(7).

os termos da publicitação da alienação por ajuste directo, de que se destaca a indicação do preço mínimo, do local e data limite para apresentação de propostas e do local, data e hora de abertura das propostas, as quais devem ser apresentadas nos termos previstos para a hasta pública e no acto da abertura podem estar presentes os proponentes e os eventuais titulares de direitos de preferência (artigo 13.º). Nos termos do artigo 14.º do mesmo Despacho Normativo, após a abertura das propostas seria elaborada uma lista das mesmas, hierarquizada em função do maior preço oferecido, sendo que se o preço mais elevado constar de mais de uma proposta, os respectivos proponentes seriam notificados para negociação. Uma vez determinado o melhor preço, seriam notificados os eventuais titulares de direitos de preferência para o exercício do mesmo.

Por outra banda, o regime da cessão a título definitivo¹³⁴ encontrava-se vertido no Decreto-Lei n.º 97/70, de 13 de Março¹³⁵, que foi, entretanto, revogado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007¹³⁶. A cessão a título definitivo era caracterizada por ser um instituto de direito público que se traduzia numa alienação de imóveis do Estado, através da qual se verificava uma transmissão desses mesmos bens para a entidade cessionária. No fundo, era uma forma de alienação sujeita a regras especiais.

Antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 97/70¹³⁷, já o Decreto-Lei n.º 42207, de 18 de Abril de 1959¹³⁸, tinha estabelecido um processo de cessão, a título definitivo, aplicável apenas aos terrenos sobranes das expropriações ou de aquisições de terrenos destinados a planos de urbanização, cujos beneficiários eram os Municípios. Como o próprio preâmbulo referia, com a sua publicação, pretendia-se obstar aos embaraços e retardamentos resultantes das formalidades e complicações da hasta pública nos casos em que manifestamente se impunha o ajuste directo da transmissão da propriedade de imóveis do Estado para entidades que se proponham afectar esses bens a fins de interesse público. Este regime geral da cessão a título definitivo veio permitir a desnecessidade da publicação de um decreto-lei para cada caso concreto em que, por razões de interesse público, se justificasse a dispensa da hasta pública.¹³⁹ À data da publicação do regime, as cessões podiam ser gratuitas ou onerosas,

¹³⁴ Ver a propósito do regime da cessão a título definitivo BASTO, Nuno Cabral (1990) – Cessão. In FERNANDES, José Pedro, dir. - Dicionário Jurídico da Administração Pública. Lisboa. vol. 2. p. 373-377.

¹³⁵ D. G. I Série. 61 (1970-03-13) 299-300.

¹³⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

¹³⁷ D. G. I Série. 61 (1970-03-13) 299-300.

¹³⁸ D.G. I Série. 79 (1959-04-18) 368.

¹³⁹ Com efeito, se a alienação através de hasta pública estava regulada por lei, o Governo com um diploma com a mesma força da lei poderia decidir as excepções à hasta pública.

situação que veio a ser alterada com as conseqüentes e sucessivas leis do Orçamento do Estado.

Tal como decorria do previsto no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 97/70¹⁴⁰, a cessão só podia ser feita para fins de interesse público e mediante uma autorização fundamentada do Secretário de Estado das Finanças, sob a forma de portaria, a qual deveria fazer menção ao fim de interesse público, bem como as respectivas condições e encargos. Uma vez publicada a Portaria de autorização, a cessão efectuava-se por meio de auto de cessão, do qual deveriam constar todas as condições. Estava, assim, em causa uma verdadeira transferência da propriedade do imóvel, ainda que sob condição resolutiva, tendo em conta a possibilidade de ser ordenada a sua reversão para o domínio privado do Estado. Nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 97/70¹⁴¹, se não fosse dado aos bens cedidos o destino que justificou a cessão ou se o cessionário culposamente deixasse de cumprir qualquer condição ou encargo, o Secretário de Estado das Finanças podia, ouvido o cessionário, ordenar, no prazo de um ano a contar do conhecimento oficial do facto que lhe deu causa, a reversão dos bens cedidos para o domínio privado do Estado, sem que aquele tivesse direito, salvo caso de força maior, à restituição das importâncias pagas ou à indemnização por benfeitorias realizadas. Refira-se que, actualmente, ainda existem algumas situações tituladas pela cessão definitiva, as quais poderão ser objecto de reversão, caso se verifique que não está a ser prosseguido o fim de interesse público que justificou a cessão.

Podemos ainda realçar que as autarquias locais eram as entidades que mais recorriam a este instrumento, a par de outras entidades dotadas de personalidade jurídica. No entanto, também as entidades privadas podiam obter a qualidade de entidades cessionárias, desde que os fins a que se propusessem revestissem carácter de interesse público. Esta era, de facto, a pedra de toque do procedimento que, de outra forma, se poderia traduzir num desvio assumido às regras que impunham a alienação através de hasta pública.

Já a cessão precária constituía a forma privilegiada através da qual o Estado dotava os seus serviços e organismos das instalações necessárias à prossecução das suas

¹⁴⁰ D. G. I Série. 61 (1970-03-13) 299-300.

¹⁴¹ D. G. I Série. 61 (1970-03-13) 299-300.

atribuições, mediante um acto de afectação ou transferência, ainda que com carácter de transitoriedade. Este regime constava do Decreto-Lei n.º 24489, de 13 de Setembro de 1934¹⁴², que previa que os bens do domínio privado do Estado podiam ser cedidos, por despacho do Ministro das Finanças, para utilização dos diversos Ministérios ou serviços deles dependentes e ainda para fins de elevado interesse público.

Actualmente, e apesar de o Decreto-Lei n.º 24489¹⁴³ ter sido revogado, o Decreto-Lei n.º 280/2007¹⁴⁴ mantém esta figura jurídica, ainda que com uma nova denominação: cedência de utilização. Ao contrário do regime actualmente em vigor, a cessão precária do Decreto-Lei n.º 24489¹⁴⁵ podia revestir carácter gratuito ou oneroso, privilegiando-se a gratuitidade quando estivesse em causa um organismo integrado na Administração e a onerosidade nos restantes casos. À semelhança do que ocorre hoje, a formalização da cedência era feita através da celebração de um auto, que continha as obrigações assumidas pelas entidades cessionárias, sendo que, se o bem não fosse efectivamente utilizado ou deixasse de ser necessário aos serviços, regressava à posse e administração do Ministério das Finanças, por despacho ministerial, como ocorre actualmente no regime constante do Decreto-Lei n.º 280/2007¹⁴⁶.

Por outra banda, o regime do arrendamento dos bens imóveis do domínio privado do Estado foi inicialmente regulado pelo Decreto-Lei n.º 23465, de 18 de Janeiro de 1934¹⁴⁷, que detinha a especificidade de prever, no seu artigo 1.º, a possibilidade de o Estado proceder ao “despedimento” dos arrendatários dos seus prédios, rústicos, urbanos ou mistos, antes de o arrendamento acabar, sempre que tal lhe conviesse.¹⁴⁸ É de realçar que, no preâmbulo do supra citado diploma legal, podia ler-se que “O Estado, quando dá de arrendamento qualquer prédio, rústico ou urbano, realiza um fim de interesse público e por isso não pode estar sujeito às mesmas normas que regulam

¹⁴² D.G. I Série. 216 (1934-09-13) 1717-1718.

¹⁴³ D.G. I Série. 216 (1934-09-13) 1717-1718.

¹⁴⁴ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

¹⁴⁵ D.G. I Série. 216 (1934-09-13) 1717-1718.

¹⁴⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

¹⁴⁷ D.G. I Série. 15 (1934-01-18) 74-75.

¹⁴⁸ Apesar do que resulta literalmente do teor desta norma, prevalecia o entendimento de que o Estado só poderia exercer este direito em casos excepcionais. A este propósito refira-se o Despacho de 5 de Agosto de 1944, publicado na Circular n.º 547, de 21 de Setembro de 1944, no qual se estabelecia que o “regime excepcional sobre despejos de prédios do Estado, criado pelo Decreto-Lei n.º 23465, D.G. I Série. 15 (1934-01-18) 74-75, só pode aplicar-se por intervenção ou com confirmação do Ministério das Finanças, por intermédio da Direcção-Geral da Fazenda Pública” e considerou que não podiam ser despejados inquilinos dos prédios do Estado apenas com o objectivo de obter um maior rendimento dos imóveis, devendo estar sempre subjacente o interesse público. Sobre a Circular acima citada *vide* NOBRE (1957) - Bens do Estado [...] p. 164.

as relações entre senhorio e arrendatário no direito privado, quando estas contrariem as necessidades da Administração”. O mencionado Decreto-Lei foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 507-A/79, de 24 de Dezembro¹⁴⁹, que foi inicialmente publicado como Decreto n.º 139-A/79¹⁵⁰, da mesma data, mas que, além de ter concentrado toda a matéria que anteriormente se encontrava dispersa, veio reiterar a mesma ideia, ao considerar que, em matéria de arrendamento de prédios do Estado, havia lugar à aplicação de determinadas regras específicas, mas também, ainda que supletivamente, das normas da locação civil, nos termos do artigo 13.º. Aliás, estas só seriam derogadas em situações de manifesta incompatibilidade com as exigências de realização do interesse público.

Da leitura do artigo 1.º do mencionado Decreto-Lei n.º 507-A/79¹⁵¹, decorre que eram necessárias três condições para o Estado poder arrendar um imóvel de que era proprietário: que não carecesse dele para imediata instalação dos seus serviços ou para qualquer outro fim de utilidade pública, que o imóvel não devesse ser alienado e que o Ministro das Finanças não determinasse que o imóvel não fosse arrendado. O arrendamento era realizado por hasta pública, podendo esta ser dispensada em casos especiais e devidamente fundamentados por despacho do Ministro das Finanças.

Como se verifica actualmente no regime constante do Decreto-Lei n.º 280/2007¹⁵², o artigo 8.º daquele diploma conferia ao Estado a possibilidade de proceder à denúncia do contrato antes do termo do prazo, desde que necessitasse do imóvel arrendado para instalação dos seus serviços ou para outros fins de interesse público. Por sua vez, aos arrendatários era conferido o prazo de seis meses para abandonarem o prédio, sem dependência de qualquer acção judicial, mas com direito a indemnização, em paralelo com o que se verifica hoje (*vide* a este propósito os artigos 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 507-A/79¹⁵³).

Relativamente à permuta, o Código Civil de 1867 já fazia menção ao contrato de escambo ou troca no artigo 1592.º, qualificando-o como o “contrato por que se dá uma coisa por outra ou uma espécie de moeda por outra espécie dela”. O artigo 1544.º do citado Código estabelecia que o “contrato de compra e venda é aquele em que um dos contraentes se obriga a entregar certa coisa e o outro se obriga a pagar por ela certo

¹⁴⁹ D. R. I Série Supl. 295 (1979-12-24) 3334-(24)-3334-(25).

¹⁵⁰ D. R. I Série Supl. 295 (1979-12-24) 3334-(24)-3334-(25).

¹⁵¹ D. R. I Série Supl. 295 (1979-12-24) 3334-(24)-3334-(25).

¹⁵² D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

¹⁵³ D. R. I Série Supl. 295 (1979-12-24) 3334-(24)-3334-(25).

preço em dinheiro”. O artigo 1545.º determinava que “se o preço da coisa consistir parte em dinheiro, e parte em outra coisa, o contrato será de venda quando a parte em dinheiro for a maior das duas; e será de troca ou escambo, quando essa parte em dinheiro for a de menor valor”. O artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 25547, de 27 de Junho de 1935¹⁵⁴, estabelecia que competia exclusivamente ao Ministro das Finanças decidir sobre a troca de bens imóveis do Estado, com excepção dos sítos nas colónias, observando-se, para o efeito, o que estava estabelecido nos artigos 2.º a 5.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 24 489, de 13 de Setembro de 1934¹⁵⁵, para a compra desses bens para o seu património. Os artigos 2.º a 5.º e 14.º deste Decreto-Lei, foram, no entanto, revogados pelo artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 27/79, de 22 de Fevereiro¹⁵⁶, que regulava a aquisição onerosa, para o Estado, do direito de propriedade ou outros direitos reais de gozo sobre imóveis. Mais uma vez, refira-se que as Autarquias Locais eram também as entidades que mais recorriam a esta forma de administração, à semelhança do que ocorre actualmente, transmitindo bens para o património do Estado de que este carecia e, em troca, adquirindo bens do Estado sem se sujeitarem às regras da hasta pública e sem estarem limitados pela cláusula de reversão da cessão definitiva.

Por seu turno, a compra, pelo Estado, de imóveis e a aquisição de outros direitos reais de gozo sobre imóveis estavam reguladas no já citado Decreto-Lei n.º 27/79¹⁵⁷, bem como na Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/83, de 31 de Janeiro¹⁵⁸. Nos termos do artigo 1.º do citado Decreto-Lei n.º 27/79¹⁵⁹, competia ao Ministro das Finanças decidir da aquisição onerosa, para o património do Estado, do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo sobre imóveis, quando o preço da aquisição fosse inferior a 50 000 contos, sendo que, segundo o n.º 2 do mesmo artigo, quando o preço de aquisição fosse igual ou superior a competência caberia ao Conselho de Ministros que deliberaria sob a forma de resolução. Por sua vez, o n.º 3 da mesma disposição legal estabelecia que “na resolução ou decisão tomada fixar-se-á o preço da aquisição ou, quando se trate de hasta pública, o preço máximo possível”. Nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do mesmo Decreto-Lei, o processo de aquisição era organizado pela então DGPE que, para esse efeito, promovia todas as diligências necessárias, designadamente as respeitantes à avaliação. Previamente à

¹⁵⁴ D.G. I Série. 146 (1935-06-27) 915-916.

¹⁵⁵ D.G. I Série. 216 (1934-09-13) 1717-1718.

¹⁵⁶ D.R. I Série. 45 (1979-02-22) 284-285.

¹⁵⁷ D.R. I Série. 45 (1979-02-22) 284-285.

¹⁵⁸ D.R. I Série. 25 (1983-01-31) 266.

¹⁵⁹ D.R. I Série. 45 (1979-02-22) 284-285.

celebração da competente escritura pública, deveria haver lugar à aprovação da respectiva minuta e à obtenção do visto pelo Tribunal de Contas.¹⁶⁰ Por seu turno, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/83¹⁶¹, veio dispor que a aquisição onerosa para o Estado de imóveis com vista à instalação de serviços públicos deveria ser precedida da realização de um processo de oferta pública, de acordo com as regras adaptadas do regime do concurso público, a qual poderá ser dispensada sob parecer favorável da DGP e despacho do Ministro das Finanças sempre que as especialidades da necessidade a satisfazer ou a urgência da aquisição a efectuar o justifiquem.¹⁶²

Por fim, e no que toca ao regime das doações ao Estado, este encontrava-se previsto no Decreto-Lei n.º 31156, de 3 de Março de 1941¹⁶³. Era da competência do Ministro das Finanças a aceitação das doações, devendo, para o efeito, o interessado dirigir-se previamente à então DGPE que organizava o processo e emitia parecer fundamentado propondo a aceitação ou a não aceitação quando a doação for onerada com encargos que considere gravosos ou entenda não deverem ser assumidos (artigos 1.º e 2.º). As doações destinadas à criação ou manutenção de estabelecimentos de ensino deveriam ser aceites por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Educação, nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 388/88, de 25 de Outubro.

1.4. DELIMITAÇÃO DO OBJECTO DO ESTUDO E PLANO DA EXPOSIÇÃO

Como indicia o respectivo título, o presente estudo pretende abordar as questões inerentes à gestão do património imobiliário do domínio privado do Estado, pelo que a respectiva abordagem exclui, portanto, a administração estadual indirecta, onde se incluem os institutos públicos, a administração autónoma, que abrange a administração local autárquica e as Regiões Autónomas, bem como o sector

¹⁶⁰ Sobre a sujeição a visto, dispunha o n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio, D.R. I Série Supl. 118 (1980-05-22) 1116-(2)-1116-(5). Só não havia lugar a minuta prévia da escritura quando o preço da compra era inferior a 1000 contos ou/e quando o pagamento do preço não tivesse de ser feito no acto da celebração da escritura, donde resulta que quase todas as compras de imóveis pelo Estado estavam sujeitas a minuta prévia.

¹⁶¹ D.R. I Série. 25 (1983-01-31) 266.

¹⁶² ESTEVES DE OLIVEIRA, Mário; ESTEVES DE OLIVEIRA, Rodrigo (1998) - *Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa*. Coimbra: Almedina, p. 80, alertam para o facto de a modalidade procedimental aqui referida (oferta pública) enformar um conceito que não se encontra nem nas leis administrativas ou financeiras, nem na doutrina ou jurisprudência, muito embora a remissão legal para as regras do concurso público facilite o estudo do seu enquadramento e regime.

¹⁶³ D.G. I Série. 50 (1941-03-03) 232-233.

empresarial do Estado, que abarca as entidades públicas empresariais e as empresas públicas constituídas sob a forma comercial.

Aliás, de forma a precisar a delimitação aqui estabelecida, refira-se que o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 477/80¹⁶⁴ estatui que o Estado, como titular de um património, é apenas a pessoa colectiva de direito público que tem por órgão de gestão o Governo, considerando que os patrimónios de um instituto público ou de uma empresa pública estadual não se confundem com o património do Estado, já que os titulares desses patrimónios são pessoas jurídicas diferenciadas do Estado e com órgãos de gestão distintos.

É, portanto, com este sentido que nos propomos estudar o património imobiliário do domínio privado do Estado e é aqui que se integra a expressão “Estado-administração”, de acordo com a qual o Estado é usualmente designado, como a pessoa colectiva pública vocacionada para garantir os interesses gerais da colectividade.

Para este efeito, importa ainda determinar o âmbito do domínio privado do Estado que serve de fundamento ao presente estudo, encontrando-se ali incluídos todos os bens imóveis que são originariamente do domínio privado do Estado e em que o seu direito de propriedade se mantém, ainda que haja um acto de transferência temporária ou de mera afectação dos referidos bens imóveis para outras entidades.

Assim, por um lado, temos de destacar os bens imóveis do domínio privado do Estado *stricto sensu*, os quais incluem os bens afectos aos serviços integrados. Com efeito, os serviços administrativos, embora dotados de autonomia administrativa e financeira, são desprovidos de personalidade jurídica, pelo que, neste caso, a propriedade dos bens compete à pessoa colectiva a que o serviço pertencer, dado que a titularidade dos direitos só pode ser encabeçada numa pessoa jurídica, o Estado.

Por outro lado, são ainda de referenciar os bens imóveis que permanecem na titularidade do Estado, mas que são precariamente afectos a outras entidades dele distintas. Nesta sede, podemos realçar a afectação, através, designadamente, da figura jurídica da cedência de utilização que, sendo um acto precário e que tem somente em vista a realização de fins de interesse público, pode cessar a qualquer momento. Dito de outro modo, sendo um acto revestido de precariedade, a titularidade

¹⁶⁴ D.R. I Série. 239 (1980-10-15) 3406-3410.

dos bens imóveis mantém-se no Estado, sendo apenas transferidos os actos de gestão relativos aos mesmos.

Como é consabido, os institutos públicos e as empresas públicas detêm património autonomizado do Estado enquanto pessoa colectiva, quer por razões operacionais quer por constituírem activos que podem responder por situações passivas dessas entidades e que são por elas geridos.¹⁶⁵

Assim, não são abrangidos pelo presente estudo os bens imóveis que saem da titularidade do Estado, ou seja, em que a respectiva propriedade é transferida para entidades diversas do Estado, como sejam os institutos públicos, as autarquias locais, as Regiões Autónomas, as empresas públicas e as fundações públicas de direito privado ou privadas de iniciativa pública, não obstante esta transferência de património ser igualmente abordada, na medida em que constitui um modo de extinção do domínio privado do Estado.

Com efeito, e como veremos adiante, consideramos que quando ocorre uma transferência *ope legis* dos bens imóveis do Estado para pessoas colectivas públicas diferenciadas do Estado, havendo transmissão da titularidade de direitos reais sobre esses mesmos imóveis, como se verifica no caso das situações atrás mencionadas, há uma verdadeira alienação do direito de propriedade, pelo que este passa a pertencer àquelas entidades. É verdade que os institutos públicos, as Regiões Autónomas e as autarquias locais têm património privativo que gerem livremente, o qual não pode deixar de ser considerado património público, mas não podemos, certamente, dizer que o mesmo integra o domínio privado do Estado *stricto sensu*.

O ponto de partida para o nosso estudo, e sem descurar o que já foi anteriormente explicitado, será a densificação dos princípios caracterizadores da gestão do património imobiliário do domínio privado do Estado, bem como a explicitação da forma como os referidos princípios se reflectem na gestão dos bens ali inseridos.

Os mencionados princípios surgem no RJPIP como uma verdadeira inovação nesta matéria e, por conseguinte, não pode ser descurada a sua análise, quer quanto aos

¹⁶⁵ BRARD, Yves (1994) - Domaines public et Privé des Personnes Publiques. Paris: Dalloz. p. 40, distingue entre a afectação interna e a afectação externa, em que qualifica a primeira como o acto pelo qual um imóvel do domínio privado do Estado é colocado à disposição de um departamento ministerial ou de um estabelecimento público nacional de carácter administrativo para lhe permitir assegurar o funcionamento do serviço público que tem a seu cargo.

princípios gerais da actividade administrativa quer aos princípios específicos da gestão patrimonial. Com efeito, e quanto a estes últimos, verifica-se que o legislador teve a preocupação de integrar a onerosidade e a equidade intergeracional no núcleo fundamental de princípios relativos à actividade administrativa e financeira aplicáveis ao património imobiliário público. Por outro lado, os princípios da boa administração e da protecção surgem como fundamento de exigentes regras de gestão e de controlo e avaliação patrimoniais. Ademais, note-se a opção pela previsão de um princípio de consignação, o qual determina a preservação da receita proveniente da alienação ou da oneração do património público, bem como do princípio de controlo da gestão patrimonial, que assenta na organização e na periódica actualização de elementos informativos relativos à natureza, ao valor e à utilização dos bens imóveis.

Posto isto, iremos, então, debruçar a nossa apreciação sobre a formação do património imobiliário que integra o domínio privado do Estado, quer quanto às formas de aquisição usualmente designadas de direito privado, quer as denominadas de direito público. Aqui, e face à sistematização apresentada pelo Decreto-Lei n.º 280/2007¹⁶⁶, iremos igualmente escarpelizar a temática inerente aos registos, na medida em que estes desempenham um papel fulcral, especialmente, aquando da aquisição de bens imóveis para o domínio privado do Estado, explicitando todas as questões que se desencadeiam em termos registrais.

Por outro lado, abordaremos, igualmente, as vicissitudes inerentes à situação do património imobiliário do domínio privado do Estado, onde se incluem, designadamente, as formas de extinção e de modificação do domínio privado do Estado. Contudo, e nesta sede, não podemos deixar de salientar que não se pretende que a abordagem aqui efectuada seja impenetrável, motivo pelo qual são apenas referenciadas e analisadas as formas de aquisição e as vicissitudes que mais se destacam na gestão imobiliária, quer pela sua relevância em termos de aplicação, quer pela sua especificidade.

Uma vez expostas as temáticas necessárias a uma delimitação adequada do tema objecto da nossa exposição, chegamos, então, ao cerne da nossa investigação, com um capítulo dedicado à orgânica, poderes e deveres de gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado. Nessa sede, iniciaremos a nossa análise pelo enquadramento orgânico, explicitando as entidades responsáveis pela gestão desses

¹⁶⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

mesmos imóveis e o âmbito e amplitude dessa actividade. Nesta esteira, iremos, pois, entrar na abordagem aos poderes públicos que são conferidos ao Estado e às entidades públicas que detêm a gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado, nas vertentes dos poderes públicos gerais e dos poderes públicos de autoridade, tendo sempre presente a actuação desenvolvida em concreto em matéria de gestão patrimonial, bem como a discricionariedade administrativa que lhe está inerente. Abordaremos ainda os deveres de coordenação de gestão e informação, os quais constituem, igualmente, uma inovação nesta matéria, bem como o dever de avaliação, cuja relevância é inegável no que respeita à gestão do património imobiliário público, em especial do domínio privado do Estado, face à imprescindível determinação do valor dos bens imóveis para efeitos das almejadas operações imobiliárias.

Nesta decorrência, faremos ainda uma incursão pela administração dos bens imóveis do domínio privado do Estado, em especial pelas respectivas formas de administração, fazendo alusão não só às expressamente contempladas no Decreto-Lei n.º 280/2007¹⁶⁷, mas também a outras figuras jurídicas que julgamos poderem assumir alguma relevância neste âmbito.

Numa outra sede, faremos uma apreciação aos regimes especiais e particulares de gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado, sendo de destacar, no âmbito dos primeiros, o património imobiliário afecto à Defesa Nacional e o património histórico e cultural.

Por fim, e face às perplexidades que a gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado poderá suscitar, quer quanto à sua interacção com o contexto político-ideológico actual, quer quanto à problemática da utilização de normas e formas de direito privado, procuraremos dissipar essas dúvidas, assentando o conhecimento sobre esta matéria, e aventar soluções que permitam contribuir para uma melhor implementação dos objectivos atinentes à referida gestão.

Assim, uma vez delineada a nossa trajectória de investigação, sem se pretender apresentar um estudo sistemático e completo sobre o regime jurídico do património imobiliário que integra o domínio privado do Estado ou, até, sem se pretender preencher um espaço que se mostra parco quanto a tratamento doutrinário,

¹⁶⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

esperamos, no entanto, através desta dissertação, apresentar, em traços breves, um estudo ordenado com vista a uma primeira compreensão do referido regime.

Por fim, devemos salientar que a legislação na base da qual alicerçamos a nossa investigação é o Decreto-Lei n.º 280/2007¹⁶⁸, muito embora também tenhamos em atenção a legislação anteriormente em vigor e façamos, sempre que se mostre pertinente, as necessárias referências comparativas, bem como a menção a outros normativos que, directa ou indirectamente, se relacionem e interajam com este regime.

¹⁶⁸ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

2. PRINCÍPIOS CARACTERIZADORES DA GESTÃO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DO DOMÍNIO PRIVADO DO ESTADO

2.1. ENQUADRAMENTO

O Decreto-Lei n.º 280/2007¹⁶⁹, diploma renovador no almejado processo de reforma da gestão inerente ao património imobiliário do Estado, veio contemplar os princípios gerais estruturantes dessa mesma gestão. Esta previsão constitui, de facto, uma inovação em termos legislativos quanto a esta matéria, o que assume uma enorme relevância, já que, como é consabido, qualquer regime jurídico deverá ter a encabeçá-lo os princípios fundamentais que o enformam e que o disciplinam.

Nesta sede, importa salientar que os princípios são verdadeiramente distintos das regras, não obstante podermos considerar que ambos integram a categoria das normas jurídicas. Na realidade, os princípios são normas dotadas de elasticidade e abertura valorativa própria, comportando vários graus de concretização.¹⁷⁰ Os princípios podem ser qualificados como “mandatos de optimização”, como normas jurídicas que ordenam que algo seja efectuado segundo as possibilidades fácticas e jurídicas, podendo, por isso, serem executados em diferentes graus, dependendo a medida da sua realização não só das possibilidades fácticas, mas também das possibilidades jurídicas.¹⁷¹

Deste modo, indo ao encontro da necessidade de o RJPIP reflectir os princípios gerais e específicos que regem esta matéria, o respectivo Decreto-Lei veio, assim, concretizar o seu conteúdo normativo fundamental.

Neste postulado, o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 280/2007¹⁷² prevê, por um lado, a aplicação dos princípios gerais da actividade administrativa, designadamente os

¹⁶⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

¹⁷⁰ Sobre este aspecto, ver ESTEVES DE OLIVEIRA, Mário; GONÇALVES, Pedro Costa; PACHECO DE AMORIM, J. (2001) - Código do Procedimento Administrativo: comentado. 2.ª ed. Coimbra: Almedina. p. 83, em que é densificada a distinção entre princípios e regras. É aqui salientado o facto de as regras, ao contrário, dos princípios, prescreverem imperativamente uma exigência. Esta distinção é igualmente assegurada por CANOTILHO, Gomes (1998) – Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina. p. 50-51, destacando as diferenças básicas entre as regras e os princípios.

¹⁷¹ ALEXY (1994) – El concepto y la validez del derecho. Barcelona: Editorial Gedisa, p. 75.

¹⁷² D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

princípios da legalidade, da prossecução do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé. Na verdade, atento o âmbito da gestão do património imobiliário público, em especial do domínio privado do Estado, concretizada em inúmeros actos e procedimentos, ainda que muitos deles assumam carácter *jure privatorium*, é lógico e natural que os mesmos se subordinem aos princípios fundamentais que regem a actividade administrativa.

Por outra banda, faz alusão e densifica os princípios especificamente atinentes à governação dos bens patrimoniais do Estado. Como refere o próprio preâmbulo do Decreto-Lei n.º 280/2007¹⁷³, “para além de princípios comuns à actividade administrativa, aqui aplicáveis, salientam-se outros que assumem especificidades, como os da concorrência, transparência, colaboração, responsabilidade e controlo”.

Os primeiros, ou seja, os princípios gerais da actividade administrativa, encontram a sua previsão na CRP, designadamente no artigo 266.º, e nos artigos 2.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo (CPA)¹⁷⁴. Em tempo e com interesse para o aqui densificado, refira-se que, nos termos do n.º 5 do artigo 2.º do CPA, os princípios gerais da actividade administrativa são aplicáveis a toda e qualquer actuação da Administração Pública, ainda que meramente técnica ou de gestão privada. Dito de outro modo, mesmo que nos encontremos perante actos de gestão privada consubstanciados na disposição de bens do domínio privado do Estado, deverão ser respeitados os princípios que enformam a actividade da Administração Pública.

No que respeita aos princípios característicos da gestão do património imobiliário público, consideramos que a consagração dos mesmos, muitos deles tradicionalmente originários do âmbito do direito privado, é utilizada para que o Estado se possa furtar à rigidez e aos controlos estabelecidos pelo direito público, o que indicia uma aproximação cada vez mais estreita ao direito privado.¹⁷⁵ Nesta medida, e tendo em

¹⁷³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

¹⁷⁴ Aprovado através do Decreto-Lei n.º 442/91. D.R. I-A Série. 263 (1991-11-15) 5852-5871, com a última alteração conferida pelo Decreto-Lei n.º 18/2008. D.R. I Série. 20 (2008-01-29) 753-852.

¹⁷⁵ À semelhança do Decreto-Lei n.º 280/2007, a LPAP espanhola também prevê, no artigo 8.1, que os bens do domínio privado ou patrimoniais estão sujeitos aos princípios da eficiência e economia na sua gestão, da eficácia e rentabilidade na exploração destes bens e respectivos direitos, da publicidade, transparência, concorrência e objectividade na aquisição, exploração e alienação destes bens, da identificação e controlo através de inventários ou registos adequados e da colaboração e coordenação entre as diferentes Administrações Públicas, tendo como fim a utilização e o rendimento destes bens. Da análise do elenco de princípios constante da LPAP, podemos verificar que o Decreto-Lei n.º 280/2007 também assumiu alguns destes princípios, o que vem demonstrar, mais uma vez, que aquela Lei serviu de referência à consagração ali constante.

conta a especificidade inerente a estes princípios, os mesmos serão necessariamente objecto de um maior desenvolvimento, de forma a ser devidamente explicitado o seu conteúdo.

Finalizando este nosso breve excerto sobre esta matéria, não podemos deixar aqui de realçar que os princípios acima elencados, e que enformam o RJPIP, estão perfeitamente inseridos nas tendências contemporâneas do direito administrativo e do funcionamento da Administração Pública.¹⁷⁶

2.2. PRINCÍPIOS GERAIS DA ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA

O artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 280/2007¹⁷⁷ determina que as entidades por ele abrangidas devem observar os princípios gerais da actividade administrativa, designadamente os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé.

À semelhança do que ocorre no Código dos Contratos Públicos (CCP)¹⁷⁸, os princípios gerais de direito têm uma relevância especial no âmbito do RJPIP, já que faz uma remissão expressa para os mesmos, consubstanciando, por isso, uma aplicação directa, ao invés de uma aplicação subsidiária. Esta constatação denota que o legislador considerou que a ordem jurídica decorrente dos princípios gerais é suficientemente clara e precisa para poder disciplinar, ainda que parcialmente, aquele regime.¹⁷⁹

Vamos então iniciar o nosso périplo pelos princípios gerais da actividade administrativa, começando pelo princípio da legalidade, previsto no n.º 2 do artigo 266.º da CRP e no artigo 3.º do CPA. De acordo com este princípio, os órgãos da administração pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites

¹⁷⁶ FIGUEIREDO DIAS (2008) – Os contratos de locação e aquisição [...] p. 462.

¹⁷⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

¹⁷⁸ O n.º 3 do artigo 280.º do CCP estabelece que em tudo o que não estiver regulado no CCP ou em lei especial, aplica-se o regime contido nos princípios gerais de direito administrativo.

¹⁷⁹ Como assume CABRAL DE MONCADA, Luís (2010) – Introdução: os princípios gerais de direito administrativo: seu conteúdo, tipologia e alcance. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral. Coimbra. p. 712.

dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos.

Teoricamente, o princípio da legalidade pode ser interpretado em duas dimensões fundamentais: por um lado, o princípio da legalidade negativa da Administração, expresso através do princípio da prevalência da lei (ou preferência de lei) e, por outro, o princípio da legalidade positiva da Administração, traduzido no princípio da precedência de lei (ou reserva de lei). Deste modo, e de acordo com a prevalência da lei, os actos da Administração devem conformar-se com as leis, sob pena de ilegalidade. Já a precedência de lei significa que a Administração só pode actuar com base na lei ou mediante autorização da lei.¹⁸⁰

É ingente realçar que a actuação administrativa concreta há-de encontrar sempre o seu pressuposto na lei, mas importa saber se essa actuação, para ser legal, deve ser meramente compatível com a lei ou se deverá, antes, ser conforme com ela, na perspectiva dos princípios acima enumerados. Actualmente, é inegável que o princípio da legalidade surge actualmente definido de forma positiva, uma vez que a lei diz o que a Administração deve ou pode fazer e não apenas aquilo que ela está proibida de fazer.¹⁸¹

Ainda assim, uma grande parte da doutrina¹⁸² considera que a vinculação da Administração à legalidade significa uma exigência de mera compatibilidade, de preferência ou prevalência de lei, impedindo a Administração, pela negativa, de contrariar ou violar as normas legais pré-existentes. De acordo com este entendimento, a Administração poderia ou criar ela própria normas inovadoras ou actuar à revelia da existência de lei, sendo, por isso, a sua actuação legal, quando não for *contra legem*. De outro modo, a legalidade pode ser entendida no sentido de conformidade da conduta administrativa com a lei, não sendo suficiente o facto de se tratar de um acto ou de um procedimento não proibido ou não previsto, isto é, qualquer que seja o domínio da intervenção administrativa exige-se que tal actuação, para ser juridicamente válida, tenha sido objecto de uma prévia qualificação ou habilitação

¹⁸⁰ Sobre estas qualificações, REBELO DE SOUSA, Marcelo; SALGADO DE MATOS, André (2008a) – Introdução e Princípios Fundamentais: Direito Administrativo Geral. 2.ª ed. Lisboa: Dom Quixote. Tomo I. p. 159-160, fazem a distinção entre a preferência de lei e a reserva de lei, considerando que esta última se projecta na precedência de lei e na reserva de densificação normativa.

¹⁸¹ FREITAS DO AMARAL, Diogo (2006b) - Curso de Direito Administrativo. 6.ª reimp. ed. 2001. Coimbra: Almedina. vol. 2. p. 42.

¹⁸² Onde se incluem ESTEVES DE OLIVEIRA; GONÇALVES; PACHECO DE AMORIM (2001) - Código do Procedimento Administrativo [...] p.86.

legal. De acordo com o primeiro entendimento, a existência de lei funcionaria como limite da actividade administrativa, enquanto, no segundo, ela seria também o seu pressuposto ou fundamento. Usualmente, consideramos que o princípio da legalidade vai ao encontro de um verdadeiro princípio da juridicidade, na medida em que não significa apenas a mera subordinação da Administração à lei, mas o facto de todo o direito servir de fundamento e ser pressuposto da actividade administrativa.¹⁸³

Ora, também a gestão patrimonial encontra o seu fundamento na lei, mormente no Decreto-Lei n.º 280/2007¹⁸⁴, mas também em todos os outros normativos em que o Estado tem que sustentar a sua actividade nesta matéria, como sejam as leis orçamentais e da respectiva execução orçamental.

Nesta medida, a subordinação ao princípio da legalidade surge evidenciada em todos os actos e formalidades tendentes à formação e manifestação de decisões administrativas emitidas no âmbito dos procedimentos inerentes à gestão patrimonial.

Com efeito, o princípio da legalidade constitui um pressuposto do exercício da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado, manifestando-se, nesta matéria, quer na vertente da prevalência de lei quer da precedência de lei. No entanto, a primeira é mais evidente, já que a actuação do Estado deve ser meramente compatível com a lei, podendo recorrer, por exemplo, à adopção de outras formas de administração para além das que estão expressamente previstas no Decreto-Lei n.º 280/2007.

Por sua vez, o princípio da prossecução do interesse público está contemplado no n.º 1 do artigo 266.º da CRP e no artigo 4.º do CPA. De acordo com este princípio, compete aos órgãos administrativos prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares. Nesta conformidade, a prossecução do interesse público surge como uma primeira manifestação do princípio da legalidade, tendo em conta que não poderão existir interesses qualificáveis como públicos que não tenham sido eleitos como tais pelo legislador.

Deste modo, em toda a actuação administrativa há-de ser considerada e valorizada juridicamente uma dimensão teleológica. Na verdade, quando a Administração tiver de reportar-se ao princípio da prossecução do interesse público, a sua liberdade para agir nesse sentido fica limitada pelo princípio do respeito pelos direitos e interesses

¹⁸³ Ver a este propósito CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital (2010) – Constituição da República Portuguesa: anotada. 4.ª ed. rev.. Coimbra: Coimbra Editora. vol. 2. p. 799.

¹⁸⁴ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

legalmente protegidos de outras pessoas que se insiram na sua actuação, razão pela qual é, igualmente, um dos mais importantes limites da margem de livre decisão da Administração. Com efeito, e em cumprimento deste princípio, a Administração não pode prosseguir interesses privados ou alheios à finalidade normativa do poder exercido, pelo que o exercício da função administrativa é determinada pelo fim de alcançar o interesse público, sendo este a causa material daquela função.

Como veremos adiante, o conceito de interesse público reveste-se de um elevado grau de indeterminação, pelo que a administração goza de uma ampla margem de livre decisão quanto ao *modus faciendi* da sua prossecução.¹⁸⁵

Do exposto e da estreita conexão verificada entre o princípio da prossecução do interesse público e o princípio da legalidade, verificamos e concluimos que a gestão patrimonial imobiliária deve ser exercida tendo em vista a concretização do interesse público, tendo este de resultar da lei ou de ser definido sob a sua habilitação, não podendo ser invocada a prossecução de interesses meramente privados.¹⁸⁶ Assim, o interesse público será prosseguido pelos órgãos administrativos a quem a lei atribui o exercício da competência atinente à gestão patrimonial, devendo necessariamente inserir-se no âmbito das atribuições da pessoa colectiva em que aqueles se inserem.

A gestão patrimonial visará sempre a realização de um determinado interesse público, devendo ser definidas as melhores formas de actuação para o efeito, não descurando, assim, o princípio da boa administração, que também veremos infra em 2.3.1..

Aliás, o Decreto-Lei n.º 280/2007¹⁸⁷ é profícuo na menção ao conceito de interesse público, conduzindo ao entendimento de que este é sempre o norte e o fim da actuação da Administração, especialmente em matéria de gestão do património imobiliário do domínio privado do Estado. A título meramente elucidativo, nomeamos aqui alguns desses exemplos. O artigo 53.º faz menção à cedência de utilização de imóveis do domínio privado do Estado para fins de interesse público, o artigo 64.º faz alusão à denúncia dos contratos de arrendamento pelo Estado por motivos de

¹⁸⁵ No entender de CABRAL DE MONCADA (2010) – Introdução: os princípios gerais de direito administrativo [...] p. 693, a Administração não goza de verdadeira autonomia na definição do interesse público, já que deve, nesta sede, remeter para os critérios gerais decorrentes da ordem jurídica no seu todo, desde logo para o regime dos direitos e interesses dos cidadãos, razão pela qual se compreende que a prossecução do interesse público seja delimitada pelo respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

¹⁸⁶ Segundo FREITAS DO AMARAL (2006b) - Curso de Direito Administrativo [...] p. 37-38, a prossecução de interesses privados constitui corrupção, acarretando, por isso, sanções administrativas e penais para quem actuar segundo esta forma.

¹⁸⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

interesse público, a venda e a constituição de direitos de superfície sobre imóveis do domínio privado do Estado podem ser concretizadas quando os imóveis não sejam necessários à prossecução de fins de interesse público (artigos 67.º e 77.º).

Nesta medida, verificamos que o legislador teve a preocupação de manifestar expressamente que a actuação da Administração nesta matéria se deve nortear pela prossecução do interesse público, de acordo com a sua dimensão teleológica, face à expressa necessidade de almejar os tão desejados fins de interesse público, que se consubstanciam, na generalidade, numa gestão racional e eficaz do património imobiliário público.

Deste modo, parece-nos que o princípio da prossecução do interesse público recomenda que se proceda à alienação dos imóveis se e quando se verificar não serem necessários ou adequados à prossecução dos fins públicos da pessoa colectiva a que pertencem. Ademais, e de acordo com este mesmo princípio, uma vez tomada essa decisão de alienação, devem ser adoptadas as medidas necessárias à obtenção das melhores condições possíveis para a concretização da venda. Assim, os actos administrativos e os contratos celebrados no âmbito da gestão patrimonial são instrumentos jurídicos de que o Estado se serve para a realização do interesse público, constituindo este o fim necessário e exclusivo daqueles.

Por outra banda, os princípios da igualdade e da proporcionalidade estão previstos no n.º 2 do artigo 266.º da CRP e no artigo 5.º do CPA. De acordo com o princípio da igualdade, a Administração Pública não pode privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever nenhum administrado em razão da ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social.

A igualdade vai para além da legalidade, tendo um conteúdo positivo que requer um esforço legislativo no sentido da criação das condições económicas e sociais bastantes para o exercício concreto da autonomia individual, ou seja, requer do Estado um programa de realizações no sentido de a proporcionar.¹⁸⁸ Neste postulado, o princípio da igualdade impõe que a lei e a Administração tratem de forma igual situações materialmente iguais e de forma desigual situações materialmente desiguais, proibindo, assim, o arbítrio e as discriminações sem fundamento material

¹⁸⁸ CABRAL DE MONCADA (2010) – Introdução: os princípios gerais de direito administrativo [...] p. 691.

bastante¹⁸⁹ e estando subordinado ao princípio da legalidade, na medida em que não existe igualdade na legalidade.¹⁹⁰

O princípio da igualdade constitui, também, um travão legal ao exercício da discricionariedade administrativa. Desta forma, este princípio tem especial aplicação sobre a formação dos “contratos” resultantes dos procedimentos previstos no âmbito do RJPIP, daí resultando que todos os interessados nas operações imobiliárias ali previstas se devem encontrar em igualdade de condições de acesso, participação e tratamento nos respectivos procedimentos.¹⁹¹ Nesta perspectiva, o princípio da igualdade manifesta-se logo na escolha do procedimento adjudicatório, tendo em conta que, nos vários procedimentos, não é igual a liberdade de a eles aceder e, conseqüentemente, de aceder à contratação.

No âmbito da gestão patrimonial, e na esteira do que ocorre em toda a actividade administrativa, este princípio tem a sua aplicação privilegiada no domínio das relações entre a Administração Pública e os particulares, surgindo, desde logo, evidenciado no facto de dever ser assegurada a igualdade perante a lei e através da lei, proibindo-se o arbítrio legislativo e obrigando-se, assim, o legislador a não consagrar medidas que impeçam, por exemplo, o recurso, em condições de igualdade, pelos interessados, aos procedimentos atinentes à alienação de bens imóveis do domínio privado do Estado, a notificação da decisão de adjudicação, no procedimento por negociação, com publicação prévia de anúncio, a todos os concorrentes (artigo 103.º, n.º 4) e a igualdade de oportunidades e condições nas negociações.

É, assim, fundamental que todos os potenciais interessados na adjudicação dos imóveis disponham das mesmas condições para elaborar e apresentar as suas candidaturas e as suas propostas e que, uma vez apresentadas, sejam analisadas e apreciadas de modo igual e não discriminatório. Nesta conformidade, todos os interessados devem ser colocados em situação de igualdade real, face à pretensão

¹⁸⁹ Segundo RIBEIRO, Maria Teresa de Melo (1996) - O Princípio da Imparcialidade da Administração Pública. Coimbra: Almedina. p. 209, a obrigação de diferenciação, a par da proibição de arbítrio e da proibição de discriminações, constitui um dos corolários em que o princípio da igualdade se desdobra.

¹⁹⁰ Sobre esta matéria, importa ver o aduzido por CANOTILHO; MOREIRA (2010) – Constituição da República Portuguesa [...] p. 801.

¹⁹¹ ANDRADE DA SILVA, Jorge (2009) – Código dos Contratos Públicos: comentado e anotado. 2.ª ed. Coimbra: Almedina. p. 349.

que manifestam, devendo ser assegurada a igualdade de tratamento nas diferentes fases do processo, permitindo a sua intervenção em termos equitativos.¹⁹²

Por outro lado, o princípio da igualdade deve ainda manifestar-se no âmbito da tomada de decisões inerentes à gestão patrimonial imobiliária, traduzindo-se na imposição de que em qualquer fase do procedimento não haja lugar a especiais tratamentos, de conteúdo positivo ou negativo, conforme determinado pelo artigo 5.º do CPA.

Ademais, o princípio da proporcionalidade significa que as decisões da Administração que colidam com direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afectar essas posições em termos adequados e proporcionais aos objectivos a realizar¹⁹³, ou seja, a lesão de direitos ou interesses legalmente protegidos privados deve ser limitada ao que for adequado, necessário e equilibrado face aos interesses públicos a satisfazer. Este raciocínio deve ser baseado em critérios válidos à luz da ordem jurídica, tendo em conta o princípio da justa medida, segundo o qual devem ser adoptadas as medidas que impliquem menos gravames, sacrifícios ou perturbações à ordem jurídica dos administrados.¹⁹⁴

No fundo, este princípio impõe que a decisão seja adequada, necessária e proporcional ou não excessiva face aos interesses públicos a satisfazer. De acordo com a vertente da adequação, a lesão de posições jurídicas tem de revelar-se apta à prossecução do interesse público. Por sua vez, a necessidade pressupõe que a eventual lesão daquelas posições deverá mostrar-se necessária ou exigível, em virtude de não existir outro meio para poder satisfazer o interesse público. Finalmente, a vertente da proporcionalidade em sentido estrito significa que a lesão sofrida pelos administrados deve ser proporcional e justa em relação ao benefício alcançado para o interesse público. Daqui resulta com evidência que este princípio também constitui um limite à acção discricionária da Administração.

¹⁹² A este propósito, referimos, a título de exemplo, que o n.º 2 do artigo 102.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, determina que, no âmbito do procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, as negociações decorrem no mesmo período e separadamente com cada um dos concorrentes, de forma a assegurar idênticas oportunidades de propor, aceitar e contrapor alterações às respectivas propostas.

¹⁹³ De acordo com CABRAL DE MONCADA, Luís (2010) – Introdução: os princípios gerais de direito administrativo [...] p. 703, o princípio geral da proporcionalidade decompõe-se em três momentos constitutivos: a adequação do meio utilizado ao fim legal, a necessidade da medida para o fim proposto e a proporcionalidade propriamente dita ou equilíbrio entre os custos e as vantagens esperadas, implicando um raciocínio de comparação e de prognose.

¹⁹⁴ CANOTILHO; MOREIRA (2010) – Constituição da República Portuguesa [...] p.801. Neste sentido, cfr. também RIBEIRO (1996) - O Princípio da Imparcialidade [...] p. 217.

No âmbito deste princípio e no que toca à gestão patrimonial imobiliária, de um modo geral, o Estado deverá adoptar as formas de gestão que melhor se adaptem às características do imóvel em concreto, quer seja através da alienação ou da mera realização de obras de conservação. No mesmo sentido, deve concretizar as suas medidas escolhendo aquela que lese em menor grau os direitos e interesses dos particulares, o que se reflecte na vertente da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito. Também está aqui patente a proibição da utilização de meios administrativos inadequados, desnecessários ou excessivos.

Ademais, implica que seja escolhido o procedimento mais adequado ao interesse público, de forma a que os seus custos, devido à potencial inadequação de meios, não sejam superiores aos respectivos benefícios. Este princípio deve ainda ser observado na estipulação do valor base da licitação (alínea b) do n.º 2 do artigo 87.º), na fixação de requisitos de capacidade técnica adequados à natureza do contrato a celebrar, ou seja, na fixação do critério de selecção das candidaturas (alínea a) do artigo 98.º), na fixação de prazos procedimentais, por exemplo para a apresentação das propostas, nos termos da alínea h) do artigo 98.º do Decreto-Lei n.º 280/2007¹⁹⁵, e na assunção de direitos e obrigações contratuais.

O n.º 2 do artigo 266.º da CRP e o artigo 6.º do CPA contemplam os princípios da justiça e da imparcialidade, segundo os quais, no exercício da sua actividade, a Administração Pública deve tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entrem em relação.

No fundo, o princípio geral da justiça é o somatório de todos os outros princípios gerais de direitos, uma vez que apenas se alcança a justiça através da observância e concretização dos outros princípios gerais de direito e na estrita medida deles.¹⁹⁶

Por sua vez, a imparcialidade é essencial na ponderação dos interesses públicos e privados em cada actuação. Este princípio coincide, em parte, com o princípio da legalidade, uma vez que a Administração deve prosseguir interesses legais e, portanto, relevantes.¹⁹⁷

¹⁹⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

¹⁹⁶ CABRAL DE MONCADA, Luís (2010) – Introdução: os princípios gerais de direito administrativo [...] p. 690.

¹⁹⁷ Como afirma RIBEIRO (1996) - O Princípio da Imparcialidade [...] p. 202-203, a imparcialidade administrativa pressupõe e implica o princípio da legalidade: pressupõe-o porque cabe à lei definir os interesses públicos cuja prossecução objectiva e exclusiva compete à Administração Pública; implica-o

O princípio da imparcialidade tem consequências no exercício da função administrativa, impedindo a concretização de situações negociais consideradas incompatíveis com o exercício das respectivas atribuições ou competências. Perante cada caso concreto, a Administração é obrigada a um esforço adicional que vai para além do sentido literal da lei, mantendo, no entanto, a sua sujeição ao dever de imparcialidade.¹⁹⁸

O tratamento que a Administração deve aos cidadãos requer a tomada em consideração de todos os interesses que a lei considerou, numa sua vertente positiva e, ao mesmo tempo, a exclusão de todos os interesses a que a lei não deu relevância, numa sua vertente negativa, pois só assim é que a Administração é imparcial.¹⁹⁹ O princípio da imparcialidade impõe, assim, que os órgãos e agentes administrativos ajam de forma isenta e equidistante relativamente aos interesses em jogo nas situações que devem decidir ou sobre as quais se pronunciem sem carácter decisório.²⁰⁰

Exemplo notório deste princípio, no âmbito do RJPIP, será a apreciação do mérito das propostas apresentadas no procedimento por negociação, em relatório fundamentado elaborado pela comissão (n.º 2 do artigo 103.º), no qual deverão ser ponderados todos os interesses. Além disso, podemos ainda aventar a adopção de regras claras e devidamente publicitadas, de modo a que não sejam suscitadas dúvidas quanto à transparência das operações de alienação, designadamente quanto aos fundamentos que conduziram à escolha de determinado comprador. Este princípio impõe que o Estado obtenha o melhor preço possível pela alienação do imóvel e que a escolha do co-contratante seja completamente transparente.²⁰¹

O princípio da boa fé, previsto no n.º 2 do artigo 266.º da CRP e no artigo 6.º-A do CPA, consubstancia a determinação de que, no exercício da actividade administrativa e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem

porque a definição geral e abstracta desses interesses e do modo como em concreto devem ser prosseguidos, constitui importante factor da imparcialidade administrativa.

¹⁹⁸ CABRAL DE MONCADA, Luís (2010) – Introdução: os princípios gerais de direito administrativo [...] p. 700-701.

¹⁹⁹ DUARTE, David (1996) - Procedimentalização, Participação e Fundamentação: para uma concretização do Princípio da Imparcialidade Administrativa como Parâmetro Decisório. Coimbra: Almedina. p. 259 e ss..

²⁰⁰ Cfr. FREITAS DO AMARAL (2006b) - Curso de Direito Administrativo [...] p. 140. Para este Autor, o princípio da imparcialidade tem duas vertentes: a negativa e a positiva, sendo que, em nossa opinião, é esta última que apresenta uma especial relevância na gestão patrimonial, no sentido de a Administração dever ponderar todos os interesses públicos secundários e os interesses privados equacionáveis para o efeito de certa decisão antes da sua adopção.

²⁰¹ Parecer PGR n.º 4/1995 de 29 de Março (Garcia Marques).

agir e relacionar-se segundo as regras da boa fé. Deste modo, o corolário objectivo deste princípio é o da tutela da confiança, sendo uma decorrência do princípio da colaboração recíproca das partes e da protecção da confiança.²⁰²

Na verdade, a apreciação da boa-fé obriga a uma especial atenção ao caso concreto, tendo em conta a conduta do particular face ao enquadramento jurídico em que o mesmo se situa. Nesta medida, as consequências da protecção a dar à conduta do particular, se motivada pela boa-fé, repercutem-se especialmente nos poderes revogatórios da Administração, nas consequências dos actos nulos e anuláveis, nos efeitos retroactivos dos actos anuláveis e nos limites ao *jus variandi* da Administração.²⁰³

Este princípio pode ser entendido em sentido subjectivo, traduzindo a convicção de actuação conforme o direito constituído, e em sentido objectivo, representando um princípio de comportamento, de fundo ético, apenas avaliável casuisticamente, mas que se impõe a ambas as partes de uma relação jurídica, pressupondo que esta seja estabelecida com base numa confiança recíproca.

Mais uma vez, e como podemos notar, este princípio surge em conexão com outros princípios de actuação administrativa, como sejam os princípios da proporcionalidade, da justiça, da igualdade e da tutela da confiança.

No âmbito do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁰⁴, este princípio surge evidenciado, designadamente na não adjudicação, em sede de hasta pública, quando se verifique a prestação de falsas declarações, a falsificação de documentos ou o fundado indício de conluio entre os proponentes (artigo 95.º, n.º 1), bem como na anulação da adjudicação (n.º 3 do artigo 95.º) e na declaração de inconveniência da manutenção da cedência por incumprimento das suas condições (n.º 2 do artigo 58.º).

²⁰² Neste sentido, *vide* Acórdão STA de 18 de Junho de 2003 (Santos Botelho), que conclui que o princípio da boa fé é um dos princípios gerais que servem de fundamento ao ordenamento jurídico e um dos limites da actividade discricionária da Administração. Além disso, diz ainda que um dos corolários do princípio da boa fé consiste no princípio da protecção da confiança legítima, incorporando a boa fé o valor ético da confiança, sendo a exigência da protecção da confiança uma decorrência do princípio da segurança jurídica, imanente ao princípio do Estado de Direito.

²⁰³ Como refere CABRAL DE MONCADA, Luís (2010) – Introdução: os princípios gerais de direito administrativo [...] p. 703-704).

²⁰⁴ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

Em suma, e como podemos atestar, os princípios gerais de direito assumem, em sede da gestão do património imobiliário público e, em especial, do domínio privado do Estado, um papel determinante, de aplicação directa e independente.

2.3. PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS DA GESTÃO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DO DOMÍNIO PRIVADO DO ESTADO

2.3.1. PRINCÍPIO DA BOA ADMINISTRAÇÃO

O princípio da boa administração encontra-se previsto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁰⁵. De acordo com este princípio, a gestão, a utilização e a alienação dos bens imóveis referidos no artigo 1.º do mesmo diploma legal, onde se incluem os bens imóveis do domínio privado do Estado, devem ser realizadas de acordo com a ponderação dos custos e benefícios.

Este princípio está inerente às exigências advenientes das regras de gestão do património imobiliário público, na medida em que este condiciona a actividade financeira do Estado e, por esse motivo, é imperativo que seja gerido com rigor, obedecendo a uma lógica de racionalidade económica.²⁰⁶

Da delimitação do princípio aqui consagrado, facilmente retiramos a ideia que o princípio da prossecução do interesse público está com ele conexas, em virtude de a Administração ter o dever de prosseguir os interesses públicos legalmente definidos da melhor maneira possível e, portanto, almejando uma boa administração.²⁰⁷

²⁰⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²⁰⁶ Neste sentido, *vide* FERREIRA, Rogério M. Fernandes; AMADOR, Olívio Mota (2007) - A Reforma do Regime do Património Imobiliário Público. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa. vol. 48. N.ºs 1-2 (2007). p. 505.

²⁰⁷ HAURIU, Maurice (1937) – Précis Elementaire de Droit Administratif. 4.ª éd. Paris: Société Anonyme du Recueil Sirey. p. 232 e ss., baseou o princípio da boa administração ou gestão pública no princípio da moralidade administrativa, o qual pressupõe o ideário de boa administração pública, independentemente do que resulte ostensivamente dito e prescrito pelo direito legislado. Nesta conformidade, o princípio da boa administração subentende uma relação de confiança entre o Estado e os administrados. Nesta perspectiva, a boa administração pressuporia uma moralidade administrativa à qual o Estado ficaria adstrito a determinadas regras de conduta que são eticamente exigíveis à Administração Pública, mesmo

Mais do que um princípio, e no que respeita a esta matéria, a boa administração pressupõe um dever jurídico, já que comete ao Estado uma determinada responsabilidade na gestão dos imóveis do Estado, designadamente através da obtenção de benefícios que lhe permitam atingir o interesse público ansiado. O dever que é imposto à Administração no sentido de prosseguir um determinado fim deixa de ser um dever de administração para ser transformado num dever de boa administração. O juízo de boa administração não é simplesmente um juízo de legalidade, mas uma necessidade imposta ao administrador de individualizar a sua actuação para o caso concreto e concretizá-la.²⁰⁸

Ainda de acordo com o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁰⁹, as despesas com a aquisição, administração e utilização dos bens imóveis devem satisfazer os requisitos da economia, eficiência²¹⁰ e eficácia²¹¹, especialmente quando envolvam um dispêndio significativo de dinheiros públicos. Estes requisitos surgem, de alguma forma, reflectidos no artigo 10.º do CPA quanto ao procedimento administrativo, estendendo-se a toda a actividade da Administração Pública, sendo, por isso, evidente que a gestão patrimonial se deve pautar por estes parâmetros.

A eficiência não se confunde com a eficácia, porquanto aquela pretende evitar formalismos excessivos e esta reporta-se mais aos aspectos económicos e financeiros dos procedimentos. Na verdade, a eficiência tem sido entendida mais como um critério

que não estejam expressamente previstas no ordenamento jurídico. No entanto, julgamos que a moralidade administrativa encontra-se, actualmente, mais conexas ao princípio da boa fé e não tanto ao da boa administração.

²⁰⁸ SOARES, Rogério Guilherme Enhardt (1955) - Interesse Público, Legalidade e Mérito. Coimbra: Atlântida. p. 179-181.

²⁰⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²¹⁰ De acordo com a noção aventada por TAVARES DA SILVA, Suzana (2010) – O Princípio (Fundamental) da Eficiência. Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Porto. VII Especial (2010) p. 519, a eficiência surge identificada como a característica dos elementos que alcançam o melhor resultado com o menor dispêndio de recursos. Para esta Autora, a eficiência surge frequentemente "(...) associada à economia e à eficácia, e mesmo quando utilizados como conceitos de significados diferentes - em que a economia designa o menor custo para um determinado resultado, a eficácia o alcance dos objectivos propostos com a utilização dos meios e a eficiência o melhor resultado para uma mesma estrutura de custos - o mais usual é que o seu controlo seja feito em conjunto, no contexto da mera apreciação dos actos discricionários da Administração e, mesmo aí, confundindo-se com as dimensões concretizadoras do princípio da proporcionalidade, avaliando-se a eficácia da medida da medida no teste da adequação e a eficiência e economia no teste da necessidade."

Por sua vez, e de acordo com CABRAL DE MONCADA, Luís (2010) – Introdução: os princípios gerais de direito administrativo [...] p. 709-710, a eficiência não se confunde com eficácia, porquanto é analisada em deveres de plasticidade da decisão administrativa, evitando excessivos formalismos e complexidades susceptíveis de prejudicar a posição do cidadão como interlocutor da Administração, reportando-se ao desenvolvimento do procedimento administrativo e não à gestão económica.

²¹¹ Refira-se que o princípio da eficácia encontra-se previsto na alínea c) do artigo 81.º da CRP relativamente ao sector empresarial do Estado e no artigo 10.º do CPA. Para CABRAL DE MONCADA (2010) – Introdução: os princípios gerais de direito administrativo [...] p. 709, por eficácia não se deve entender o mero crescimento económico, ou seja, um simples valor contabilístico, fechando os olhos às respectivas consequências.

ou parâmetro de actuação e de decisão das entidades administrativas, tendo necessariamente em conta a avaliação das actuações administrativas em função da relação custo-benefício (eficiência de custos), dos resultados (eficiência produtiva) e da alocação de recursos (eficiência alocativa), de forma a apurar se o princípio da proporcionalidade foi ou não respeitado.²¹²

Ainda sobre a eficiência, associada ao princípio da boa administração, importa notar que o campo privilegiado da sua aplicação consistirá, sobretudo, no controlo das actividades privadas das entidades públicas, ou seja, daquelas que pretendem ficar a salvo das constringências típicas do princípio da legalidade, face à necessidade de flexibilização dos instrumentos de actuação como forma de cumprir as finalidades que lhe haviam sido cometidas.²¹³ No que dissemos, inclui-se, sem qualquer hesitação, o exercício da função administrativa por via contratual.

O cumprimento do princípio da boa administração não pode, sob pena de violação do princípio da separação de poderes, ser sindicado pelos Tribunais, estando, assim, dentro da esfera do mérito da actuação administrativa. Por esta razão, o dever de boa administração é um dever jurídico imperfeito, na medida em que não é susceptível de sanção jurisdicional, não sendo possível obter do tribunal uma declaração que estabeleça que uma determinada solução não era a mais eficiente ou a mais racional do ponto de vista técnico, administrativo ou financeiro.

Neste sentido, a boa administração está relacionada com os procedimentos da Administração Pública, tendo como dever a prossecução do bem comum com extrema eficiência, pelo que a actividade administrativa deve traduzir-se em actos cujo conteúdo seja também inspirado pela necessidade de satisfazer, da forma mais expedita e racional possível, o interesse público constitucional e legalmente fixado.²¹⁴

Em síntese, este princípio surge consagrado como reflexo da função económica do Estado, na sua vertente patrimonial, parametrizando os custos e os benefícios decorrentes dessa gestão e adoptando as melhores soluções possíveis, quer em termos administrativos, técnicos ou financeiros.

²¹² TAVARES DA SILVA (2010) – O Princípio (Fundamental) da Eficiência [...] p. 522. Esta Autora salienta ainda o facto de o princípio da eficiência começar a destacar-se face ao princípio da legalidade, enquanto critério de organização racional de serviços, em grande medida impulsionado pela corrente do *new public management* (associada à reforma da Administração Pública que ocorreu em Inglaterra durante a governação de Margaret Thatcher), e como critério de determinação do interesse público e da selecção dos instrumentos para a sua concretização.

²¹³ TAVARES DA SILVA (2010) – O Princípio (Fundamental) da Eficiência [...] p. 536-537.

²¹⁴ FREITAS DO AMARAL (2006b) - Curso de Direito Administrativo [...] p. 38 e ss..

Neste postulado, cada vez mais, importa reduzir a margem deixada à decisão política, caminhando para um plano de regras e princípios que garantam a sustentabilidade financeira e a optimização económica, evidenciando, deste modo, uma gestão competente e racional.

2.3.2. PRINCÍPIO DA ONEROSIDADE

O artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 280/2007²¹⁵ contempla o princípio da onerosidade, ao determinar que o espaço ocupado nos bens imóveis do Estado deve ser avaliado e sujeito a contrapartida, podendo esta assumir a forma de compensação financeira a pagar pelo serviço ou organismo utilizador.

Este princípio encontra-se igualmente reflectido na Lei n.º 64-B/2011²¹⁶, LOE para 2012, na medida em que o n.º 2 do seu artigo 4.º estabelece que a alienação e a oneração de imóveis são sempre onerosas, tendo como referência o valor apurado em avaliação promovida pela DGTF, decorrendo desta estatuição que o conceito de avaliação se encontra, indubitavelmente, associado à onerosidade, matéria que será escalpelizada infra em 5.4..

Na prática, o princípio da onerosidade não é isento de dúvidas e cremos que algumas são, mesmo, suscitadas com alguma veemência. Pensemos, por exemplo, no caso da constituição de direitos de superfície sobre imóveis do domínio privado do Estado, em que se poderia, eventualmente, considerar que este contrato revestiria carácter oneroso só pelo facto de o edifício a construir vir a integrar o património do Estado no fim do prazo inicialmente estabelecido para a constituição daquele direito.

Todavia, e sem pretendermos aqui antecipar a nossa análise sobre a constituição do direito de superfície sobre imóveis do domínio privado do Estado, enquanto forma de administração prevista nos artigos 67.º a 72.º do Decreto-Lei n.º 280/2007²¹⁷, afigura-se-nos que esta não é a interpretação mais consentânea com o espírito da lei, pelos motivos que aduziremos de seguida. Na verdade, parece-nos que o carácter oneroso ou gratuito da constituição do direito de superfície, tal como se encontra delimitado

²¹⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²¹⁶ D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244).

²¹⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

actualmente no âmbito do Decreto-Lei n.º 280/2007, não pode ser aferido pela reversão da propriedade da obra para o proprietário do solo, mas sim pelo pagamento, pelo superficiário, de uma determinada quantia. É que a reversão da propriedade da obra para o proprietário do solo é um dos efeitos decorrentes da constituição do direito de superfície pelo Estado, conforme resulta da conjugação do disposto no artigo 67.º do Decreto-Lei n.º 280/2007 e no artigo 1538.º do CC. De facto, o n.º 2 do artigo 67.º do Decreto-Lei n.º 280/2007 estipula que o prazo do direito de superfície é um dos elementos que deve ser fixado na constituição do direito de superfície, daqui se depreendendo que este direito, quando constituído sobre imóveis do domínio privado do Estado, é sempre temporário, contrariamente ao regime do CC. Nesta esteira, o artigo 1538.º do CC dispõe que, sendo o direito de superfície constituído por certo tempo, o proprietário do solo, logo que expire o prazo, adquire a propriedade da obra.

Com efeito, a reversão é um mero efeito do decurso do prazo, não sendo necessária a manifestação de vontade para que este efeito ocorra.²¹⁸ Com isto, pretendemos apenas dizer que a reversão da propriedade da obra para o proprietário do solo no final do prazo é um efeito natural da constituição do direito de superfície, não relevando para efeitos de apuramento do cumprimento do princípio da onerosidade.

A este respeito, o artigo 1530.º do CC, retratando as várias modalidades que pode revestir o direito de superfície quanto à sua constituição, estabelece que, no respectivo acto de constituição, pode convencionar-se, a título de preço, que o superficiário pague uma única prestação ou pague certa prestação anual, perpétua ou temporária. Poderia, assim, argumentar-se que esta norma confere um poder discricionário, no sentido de ser deixada à vontade do proprietário do terreno, designado por fundeiro, a decisão quanto à obrigatoriedade de o superficiário proceder ou não ao referido pagamento, quanto à eventual fixação de um preço pela constituição do direito de superfície. Refira-se, no entanto, que este preceito tem que ser devidamente adaptado à constituição do direito de superfície em imóveis do domínio privado do Estado, pelo que a discricionariedade ali conferida, quanto à previsão ou não de um determinado preço, é, desde logo, coarctada pela imposição de onerosidade, decorrente quer do

²¹⁸ Como diz NETO, Abílio (2006) - Código Civil: anotado. 12.ª ed. act. Lisboa: Ediforum – Edições Jurídicas, Lda. p. 1178, o n.º 1 do artigo 1538º do Código Civil “consagra um jus ad rem, ou seja, um direito real de aquisição automática”. Desta forma, sendo o direito de superfície temporário, o proprietário do solo adquire imediatamente a propriedade da obra logo que expire o prazo, tendo o superficiário, nos termos do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, direito a uma indemnização pela extinção do direito de superfície quando e nos termos convencionados no título de constituição.

artigo 4.º da Lei n.º 64-B/2011²¹⁹, quer dos artigos 4.º e 67.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.²²⁰

Com efeito, é ponto assente que, pela constituição e cedência do direito de superfície é devido o pagamento de uma determinada contrapartida pecuniária, sendo que o verbo “poder” apenas vem conferir a possibilidade de o superficiário proceder ao mesmo numa única ou em várias prestações.

Nesta medida, propendemos para o entendimento de que as referências ao preço devido pela constituição e cedência do direito de superfície constituem um modelo injuntivo de contratualização desse direito, pelo que as normas que enformam o respectivo regime afiguram-se, peremptoriamente, vinculativas das partes a um contrato de cariz oneroso. Por outro lado, não podemos descurar o facto de, como já foi referido, o direito de superfície sobre imóveis do domínio privado do Estado ser sempre temporário, razão pela qual a prestação anual referenciada na supra citada disposição legal nunca poderá ser perpétua.²²¹

Por fim, refira-se que, ao contrário do Decreto-Lei n.º 280/2007²²², a gratuidade está patente na LPAP espanhola, na medida em que é permitida a cessão a título gratuito por razões de utilidade pública ou interesse social a outras entidades públicas (artigo 145.º *ex vi* artigo 132.º).²²³ O mesmo já não se diga quanto ao ordenamento jurídico francês, no qual são interditas as alienações a título gratuito.²²⁴

²¹⁹ D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244).

²²⁰ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²²¹ PIRES DE LIMA; ANTUNES VARELA (1987) – Código Civil [...] p. 599, referem, a este propósito, que ao direito de superfície temporário há-de corresponder sempre uma única prestação ou uma prestação temporária. Tratando-se de uma única prestação, o preço devido pelo superficiário constituirá objecto de uma obrigação autónoma, sujeita, em princípio, ao regime próprio do preço no contrato de compra e venda, como negócio paradigmático de todos os contratos onerosos de alienação ou oneração de bens (artigo 939.º do CC). Se o preço consistir numa prestação anual, o dever de o pagar constituirá já uma obrigação *propter* ou *ob rem*, a cargo por conseguinte de quem for o titular da superfície na data em que cada uma das anuidades se vence.

²²² D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²²³ Com efeito, o n.º 1 do artigo 132.º da LPAP espanhola estatui que *La enajenación de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado podrá efectuarse en virtud de cualquier negocio jurídico, típico o atípico, de carácter oneroso. La enajenación a título gratuito sólo será admisible en los casos en que, conforme a las normas de la sección 5.ª de este capítulo, se acuerde au cesión.*

Nesta esteira, o n.º 1 do artigo 145.º da mesma Lei prevê que *Los bienes y derechos de la Administración General del Estado cuya afectación o explotación no se juzgue previsible podrán ser cedidos gratuitamente, para la realización de fines de utilidad pública o interés social de su competencia, a comunidades autónomas, entidades locales, fundaciones públicas o asociaciones declaradas de utilidad pública.*

²²⁴ Relativamente a esta questão ver a posição de GODFRIN (1987) – Droit administratif des biens [...] p. 156, que a este propósito salienta que o princípio da igualdade entre os cidadãos se opõe a que a Administração consinta em liberalidades dos fundos públicos.

Finalmente, e concretizando melhor o princípio da onerosidade, podemos dizer que este encontra as suas manifestações não só nas disposições legais já acima mencionadas, mas também, e a título meramente elucidativo, no artigo 54.º quando sujeita a cedência de utilização ao princípio da onerosidade e nas disposições inerentes às formas de administração dos bens imóveis, nas quais se alude ao pagamento do preço ou ao valor da avaliação, o qual pressupõe, necessariamente, a aplicação deste princípio.

No entanto, não podemos deixar de realçar que a actual LOE para 2012²²⁵ consagra, no artigo 210.º, uma excepção ao princípio da onerosidade, ao estipular que o Ministério dos Negócios Estrangeiros fica isento da aplicação do referido princípio consagrado no Decreto-Lei n.º 280/2007²²⁶, para efeitos de pagamento da renda prevista no auto de cedência e aceitação, assinado entre a Secretaria-Geral daquele Ministério e a DGTF, no âmbito da cedência de imóvel com vista à instalação da sede da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CLPL).

Assim, e a exemplo do que sucede na situação referida no parágrafo antecedente, parece-nos que o Estado poderá, por via legal, apenas e só, dispensar a aplicação do princípio da onerosidade. Deste modo, e caso o faça por via legal, o Estado poderá, designadamente, conceder liberalidades a favor de outras entidades.

2.3.3. PRINCÍPIO DA EQUIDADE

O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 280/2007²²⁷ consagra o princípio da equidade, de acordo com o qual as decisões relativas à alienação e oneração e à escolha das formas de administração dos bens imóveis devem atender à equidade na distribuição de benefícios e custos, designadamente entre gerações.

Nesta esteira, o n.º 2 da mencionada disposição legal vem explicitar que a apreciação da equidade intergeracional na vertente patrimonial implica a ponderação entre a aptidão do bem imóvel para a prossecução de fins de interesse público nos curto, médio e longo prazos, a perspectiva de evolução dos encargos com a manutenção e

²²⁵ LEI n.º 64-B/2011. D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244).

²²⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²²⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

conservação do bem imóvel e a perspectiva de evolução do valor do bem imóvel de acordo com as suas características e face ao mercado imobiliário.

No âmbito do direito civil, a equidade é usualmente entendida como a “justiça do caso concreto”. Por similitude de entendimento, podemos considerar que o mesmo se passa em matéria de gestão patrimonial imobiliária, ainda que com algumas especificidades. Com efeito, e atenta a prescrição inerente a este princípio, a decisão deverá ter em conta as características do caso concreto, não resultando unicamente do estatuído na lei, mas também da ponderação de todos os elementos e factores previstos nesta disposição legal.

Em suma, o princípio da equidade aqui reflectido pressupõe que a situação patrimonial actual do Estado deve ser objecto de reflexão, de forma a que os encargos presentes não comprometam, pelo menos de forma extremamente grave, as gerações futuras.

Como bem sabemos, e face à actual conjuntura económica e financeira, este princípio assume cada vez mais relevância quanto às decisões que o Estado venha a adoptar em matéria de gestão patrimonial, sendo certo que devemos reconhecer que muitas das resoluções que têm vindo a ser tomadas irão ter um enorme impacto na disponibilidade financeira das gerações futuras, ao contrário do que é almejado com a aplicação efectiva deste princípio.

2.3.4. PRINCÍPIO DA CONSIGNAÇÃO

De acordo com o n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 280/2007²²⁸, a LOE pode determinar, nos termos da lei de enquadramento orçamental, a consignação da totalidade ou de parte da receita proveniente da alienação ou oneração, incluindo a cedência dos bens imóveis referidos na alínea b) do artigo 1.º, ou seja, os bens do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, nomeadamente para cobertura de despesas de conservação e reabilitação de imóveis, despesas de construção de infra-estruturas e despesas com a aquisição de equipamentos para a modernização dos serviços.

²²⁸ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

Por sua vez, o n.º 2 da mesma disposição legal esclarece que, quando, nos termos do n.º 1, se verifique a consignação parcial, o remanescente da receita é considerado receita do Estado.²²⁹

Já desde há alguns anos que as LOE reflectem este princípio da consignação e a forma como ela é efectivamente concretizada. Actualmente, a Lei n.º 64-B/2011²³⁰ consagra a afectação do produto da alienação e oneração de imóveis no seu artigo 5.º, nos termos a seguir explicitados. O n.º 1 da mencionada disposição legal consagra a regra geral de afectação do produto da alienação e oneração de imóveis, estabelecendo que o mesmo reverte até 50% para o serviço ou organismo proprietário ou ao qual o imóvel está afecto, ou para outros serviços do mesmo ministério, desde que se destine a despesas de investimento.²³¹

Por sua vez, os n.ºs 2, 3 e 4 consagram regras especiais de consignação²³², sendo que os n.ºs 5 e 6 do mesmo artigo 4.º determinam, respectivamente, que o remanescente da afectação do produto da alienação e da oneração de imóveis a que se referem os números anteriores constitui receita do Estado e que o disposto nos números anteriores não prejudica, designadamente, a aplicação do previsto na Portaria n.º 131/94, de 4 de Março²³³, alterada pelas Portarias n.ºs 598/96, de 19 de Outubro²³⁴, e 226/98, de 7 de Abril²³⁵, e a afectação ao Fundo de Reabilitação e

²²⁹ Refira-se que o n.º 5 do artigo 5.º da Lei n.º 64-B/2011, D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244), já dispõe neste sentido.

²³⁰ D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244).

²³¹ Ou ainda se destine ao pagamento das contrapartidas resultantes da implementação do princípio da onerosidade, previsto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, à despesa com a utilização de imóveis, à aquisição ou renovação dos equipamentos destinados à modernização e operação dos serviços e forças de segurança, bem como à despesa com a construção ou a aquisição de imóveis para aumentar e diversificar a capacidade de resposta em acolhimento por parte da Casa Pia, I.P., no caso do património do Estado afecto a esta instituição e nos termos a definir por despacho conjunto do membro do Governo responsável pela área das finanças e do membro do Governo da tutela (alíneas a), b), c) e d) do n.º 1).

²³² O n.º 2 do mesmo artigo determina que o produto da alienação e da oneração do património do Estado pode, até 75%, ser destinado a outras acções aí identificadas enquadradas no âmbito do Ministério da Defesa Nacional, do Ministério da Justiça, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação e Ciência e do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

No mesmo sentido, o n.º 3 prevê, no âmbito do Ministério da Economia e do Emprego, a afectação ao Turismo de Portugal, I.P. do produto da alienação dos imóveis dados como garantia de financiamentos concedidos por este Instituto ou a outro título adquiridos em juízo para o ressarcimento de créditos não reembolsados, podendo ser destinada até 100% à concessão de financiamentos destinados à construção e recuperação de património turístico.

Também o n.º 4 estabelece que, sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 61/2007, D. R. I Série. 174 (2007-09-10) 6357-6358, Lei de programação de instalações e equipamentos das forças de segurança, o produto da alienação e da oneração do património do Estado pode, até 75%, ser destinado, no Ministério da Administração Interna, a despesas com a construção e a aquisição de instalações, infra-estruturas e equipamentos para utilização das forças e serviços de segurança.

²³³ D.R. I-B Série. 53 (1994-03-04) 1050. Fixa as receitas a consignar à então DGPE, ora DGTF, quando por ela arrecadadas.

²³⁴ D.R. I-B Série. 243 (1996-10-19) 3677.

²³⁵ D.R. I-B Série. 82 (1998-04-07) 1538.

Conservação Patrimonial (FRCP)²³⁶ da percentagem do produto da alienação e da constituição de direitos reais sobre bens imóveis do Estado e das contrapartidas recebidas em virtude da implementação do princípio da onerosidade que vier a ser fixada por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças. Por fim, o n.º 7 vem estabelecer que, em casos devidamente fundamentados, por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, podem ser fixadas percentagens superiores às estabelecidas nos n.ºs 1 e 4 desde que o produto da alienação e da oneração dos bens imóveis se destine a despesas de investimento, aquisição, reabilitação ou construção de instalações dos respectivos serviços e organismos.

Refira-se ainda que, do cotejo dos n.ºs 1 e 7 do artigo 5.º da mencionada Lei, resulta que pode reverter para os organismos ali identificados uma percentagem superior a 50%, em casos devidamente fundamentados e desde que o produto da alienação e da oneração dos bens imóveis se destine a despesas de investimento, aquisição, reabilitação ou construção de instalações dos respectivos serviços e organismos.²³⁷

Acresce que, de acordo com o que já foi referido anteriormente, o regime da afectação do produto da alienação e oneração de imóveis, incluindo a cedência, não preclude a aplicação do previsto na Portaria n.º 131/94²³⁸, e, portanto, a afectação de 5% daquele produto à DGTF.

Contudo, parece-nos já não haver aplicação do disposto na alínea c) do n.º 6 do artigo 5.º da Lei n.º 64-B/2011²³⁹ às situações relativas à cedência de utilização, na medida em que esta não detém a natureza de um direito real²⁴⁰ e ali é referida a afectação ao FRCP da percentagem do produto da alienação e da constituição de direitos reais sobre bens imóveis do Estado.²⁴¹

²³⁶ Foi constituído através do Decreto-Lei n.º 24/2009, D.R. I Série. 14 (2009-01-21) 453-454, e o seu Regulamento (RFRCP) aprovado através da Portaria n.º 293/2009, D.R. I Série. 58 (2009-03-24) 1847-1850.

²³⁷ Esta possibilidade é alargada às situações previstas no n.º 4, no âmbito do Ministério da Administração Interna, sendo possível uma percentagem superior a 75%.

²³⁸ D.R. I-B Série. 53 (1994-03-04) 1050.

²³⁹ D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244).

²⁴⁰ Segundo PRATA, Ana (1989) - Dicionário Jurídico. 2.ª ed. Coimbra: Almedina. p. 208, o direito real é um direito subjectivo que recai directamente sobre coisas ou realidades a elas juridicamente assimiladas, conferindo ao seu titular poderes sobre elas e o direito de exigir de todos os outros uma atitude de respeito pela utilização que delas faça, de acordo com os poderes que o direito lhe confere. Trata-se de um direito absoluto, isto é, oponível pelo seu titular a todas as pessoas.

²⁴¹ Efectivamente, consideramos que esta disposição até vem reforçar o entendimento segundo o qual a cedência de utilização está contida no conceito de oneração. É que, parece-nos que, quanto ao FRCP, o

No entanto, e no essencial, se olharmos atentamente para o estatuído no mencionado artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁴² parece resultar, inequivocamente, que a norma em causa quis abranger expressamente a cedência de utilização, ou seja, pretendeu que a receita proveniente da verificação daquela figura jurídica fosse abarcada por uma eventual norma de afectação ínsita na LOE.

Ainda assim, a única interrogação que o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁴³ poderia suscitar seria apenas quanto à intenção de o legislador mencionar, expressa e isoladamente, a cedência de utilização, quando existem outras formas de administração de imóveis do Estado elencadas, ainda que de forma meramente enunciativa, no n.º 2 do artigo 52.º do citado Decreto-Lei.

Todavia, parece-nos que o objectivo da redacção constante daquela disposição legal foi o de dissipar eventuais dúvidas que pudessem subsistir quanto à aplicação das normas referentes à afectação de receitas advenientes de situações de cedências de utilização, devido ao facto de não possuir a natureza de direito real, incluindo, assim, esta forma de administração de bens imóveis no conceito de oneração. Aliás, isso resulta de forma evidente quando ali se refere a possibilidade de “ [...] determinar a consignação da totalidade ou de parte da receita proveniente da alienação ou oneração, incluindo a cedência [...]”.²⁴⁴ Porém, e para os efeitos do disposto na norma legal em apreço, ou seja, para a definição do seu âmbito de aplicação quanto à cedência, afigura-se despiciendo indagar da natureza real ou obrigacional desta figura jurídica, já que o conceito de oneração surge ali inserido como uma questão distinta da qualificação do referido direito.

legislador quis excluir a afectação do produto adveniente de todas as formas de gestão e administração que integram o conceito de oneração, abrangendo somente a constituição de direitos reais.

²⁴² D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²⁴³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²⁴⁴ É aqui de recordar que o n.º 1 do artigo 6.º estabelece que a LOE pode determinar, nos termos da lei de enquadramento orçamental, a consignação da totalidade ou de parte da receita proveniente da alienação ou oneração, incluindo a cedência dos bens imóveis referidos na alínea b) do artigo 1.º. Parece-nos que, certamente por lapso, a mencionada norma não detém uma vírgula a seguir à expressão “incluindo a cedência”, já que a menção aos “bens imóveis referidos na alínea b) do artigo 1.º” só faz sentido com referência aos conceitos de alienação e oneração e não apenas ao da cedência.

Nesta sede, refira-se que, não obstante o entendimento aqui explicitado, é de notar que a alínea e) do n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, D.R. I Série Supl. 42 (2011-03-01) 1246-(2)-1246(29), que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2011, ainda que com referência à transição de saldos, contém uma redacção distinta da aqui enunciada, diferenciando alienação, oneração e cedência, nos seguintes termos: “alienação, oneração ou cedência temporária de bens do seu património, nos termos previstos na Lei do Orçamento do Estado”. Todavia, este facto não parece destronar o entendimento aqui vertido, na medida em que não existe uniformidade quanto à designação utilizada, tendo em conta que, por sua vez, o artigo 30.º do mesmo Decreto-Lei, relativo ao pagamento de encargos vencidos e não pagos, já só faz menção à alienação e oneração de bens imóveis.

Na verdade, e para os efeitos aqui apreciados, ou seja, para efeitos de afectação do produto da alienação ou oneração de imóveis, um imóvel considera-se onerado quando sobre o mesmo incidem a favor de terceiros direitos ou vínculos que o acompanham em caso de transmissão, independentemente da natureza do direito em causa, como ocorre com a cedência de utilização, prevista nos artigos 53.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁴⁵. Dito de outra forma, a existência de vários direitos sobre a mesma coisa, onera ou limita o direito do proprietário.

Face ao antedito, e no que concerne à consignação da receita decorrente da alienação ou oneração de imóveis, incluindo, portanto, a cedência de utilização, reitera-se aqui a ideia de que há que atentar não só no disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁴⁶, mas também, e por remissão, na LOE em vigor, mormente no que respeita às normas referentes à mencionada afectação.

Neste pressuposto, e a título meramente exemplificativo, sempre que estiver em causa uma situação em que se verifique uma oneração de um imóvel com uma cedência de utilização, nos termos previstos nos artigos 53.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁴⁷, há que verificar se a LOE prevê a consignação da totalidade ou de parte da receita daí adveniente, como ocorre actualmente no artigo 5.º, nomeadamente para cobertura de despesas de conservação e reabilitação de imóveis, de construção de infra-estruturas e para a aquisição de equipamento para a modernização dos serviços, conforme prescreve o artigo 6.º do mesmo diploma legal.

Assim, de tudo o que já ficou dito quanto ao regime previsto na LOE relativamente a esta matéria, facilmente concluímos que as normas estatuídas no seu artigo 5.º estão em consonância com o previsto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁴⁸.

2.3.5. PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA

O princípio da concorrência surge contemplado no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁴⁹. De acordo com o mesmo, as entidades abrangidas pelo âmbito de

²⁴⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²⁴⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²⁴⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²⁴⁸ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

aplicação deste diploma devem, na gestão dos bens imóveis, assegurar aos interessados em contratar ou em os utilizar uma concorrência efectiva.

Neste domínio, a concorrência é, usualmente, entendida como um mecanismo nos termos do qual as entidades abrangidas pelo âmbito subjectivo do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁵⁰, em especial o Estado, devem oferecer, aos potenciais ou efectivos interessados em contratar ou em utilizar os imóveis, condições favoráveis para esse efeito, com o objectivo de proporcionar a realização dessa tarefa.

A consagração deste princípio em matéria de gestão patrimonial imobiliária constitui uma verdadeira inovação, não obstante o mesmo já se encontrar amplamente contemplado em sede de contratação pública. Por isso mesmo, e não obstante o CCP excluir do âmbito da sua aplicação os contratos relativos a bens imóveis (alínea c) do n.º 2 do artigo 5.º), julgamos adequado fazer referência à aplicação deste princípio no âmbito do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁵¹, por alusão à sua previsão nos procedimentos de contratação pública. Aliás, e como refere o artigo 7.º do citado Decreto-Lei, este princípio tem a sua aplicação dirigida aos contratos a celebrar que tenham por objecto os imóveis do domínio privado do Estado.²⁵²

Na verdade, a concorrência motiva que o interesse público que está subjacente aos procedimentos adoptados no âmbito da gestão imobiliária pública venha a ser concretizado pela forma mais vantajosa e nas melhores condições técnicas e económicas.²⁵³

Este princípio é a decorrência de três outros fundamentais, que vingam, essencialmente, no âmbito da contratação pública e que consistem na liberdade económica, no livre acesso e na igualdade de tratamento na contratação. Com efeito, parece-nos difícil fazer uma separação estanque entre o princípio da concorrência e o da igualdade, na medida em que aquele tem inerente a igualdade dos interessados. Aliás, os objectivos da concorrência só serão atingidos se a comparabilidade entre os

²⁴⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²⁵⁰ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²⁵¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²⁵² Sobre este princípio, ainda que no âmbito da contratação pública, ANDRADE DA SILVA (2009) – Código dos Contratos Públicos [...] p. 622, aduz que o mesmo “tem a ver com a natureza e função do procedimento de adjudicação do contrato e visa proporcionar a mais ampla participação de potenciais interessados na sua celebração por forma a permitir um confronto tão objectivo quanto possível – sem desigualdades ou favoritismos – das respectivas propostas em termos de concorrência. Mas tem igualmente protecção na fase da conformação do conteúdo obrigacional e execução do contrato.”

²⁵³ Veja-se, neste sentido mas com referência à contratação pública, ANDRADE DA SILVA (2009) – Código dos Contratos Públicos [...] p. 52.

concorrentes for concebida de forma igualitária. A concorrência é uma verdadeira trave-mestra dos procedimentos concursais, pois é a ela que estes se dirigem e é no aproveitamento das respectivas potencialidades que se baseia o seu lançamento.²⁵⁴

Efectivamente, com a adopção de um procedimento dirigido à concorrência é igualmente assegurada a prossecução do interesse público, da forma mais vantajosa para os administrados e também para o erário público. Por conseguinte, este princípio está, igualmente, intimamente relacionado com alguns princípios da actuação administrativa, como sejam os princípios da igualdade e da imparcialidade.

Na verdade, o princípio da concorrência parece subentender a existência de um vasto leque de ofertas contratuais, através da participação do maior número possível de candidatos e concorrentes à apresentação das respectivas candidaturas e propostas, o que pressupõe também uma maior possibilidade de escolha por parte da Administração.²⁵⁵

No entanto, e como é consabido, o princípio da concorrência não se projecta da mesma forma e com o mesmo rigor em todos os procedimentos, sendo mais notório e amplo nos procedimentos correntemente designados como abertos, ou seja, na hasta pública e na negociação com publicação prévia de anúncio, e menos no ajuste directo, podendo até ser inexistente no caso de ajuste directo com convite apenas a um interessado. Com efeito, e à primeira vista parece que o princípio da concorrência não está verificado no ajuste directo e é verdade que o mesmo surge bastante mitigado, tendo até em conta que o n.º 2 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁵⁶ elenca as situações em que esse tipo de procedimento pode ser adoptado.²⁵⁷

²⁵⁴ Neste sentido, ESTEVES DE OLIVEIRA, M.; ESTEVES DE OLIVEIRA, R. (1998) - Concursos e Outros Procedimentos [...] p. 100.

²⁵⁵ ESTEVES DE OLIVEIRA, M.; ESTEVES DE OLIVEIRA, R. (1998) - Concursos e Outros Procedimentos [...] p. 101, reflectem muito bem o objectivo do princípio da concorrência ao expressarem que “chamar a concorrência, lançar um concurso, pressupõe, portanto, considerar os concorrentes como opositores uns dos outros, permitindo-se-lhes que efectivamente compitam ou concorram entre si, que sejam medidos (eles ou as suas propostas) sempre e apenas pelo seu mérito relativo, em confronto com um padrão ou padrões iniciais imutáveis”.

²⁵⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²⁵⁷ No entanto, e na esteira do referido por ESTEVES DE OLIVEIRA, M.; ESTEVES DE OLIVEIRA, R. (1998) - Concursos e Outros Procedimentos [...] p. 102, mesmo nestas situações poderão existir laivos do princípio concorrencial, designadamente com a necessidade de fundamentação da escolha do adjudicatário. Contrariamente, julgamos que este dever de fundamentação é intrínseco à actividade da Administração, não consubstanciando uma vertente do princípio da concorrência.

No âmbito do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁵⁸ existem algumas manifestações do princípio da concorrência, como sejam as disposições inerentes à hasta pública, mormente as relativas à apresentação das propostas e à realização da praça (artigos 89.º e 91.º), bem como à negociação, em especial o artigo 102.º, relativo à sessão de negociação, e ainda as referentes ao estabelecimento dos critérios de adjudicação, incluindo os factores que nela intervêm, por ordem decrescente de importância (alínea g) do artigo 98.º) e à consulta ao mercado (artigos 34.º e 35.º).

Por fim, resta-nos apenas referir que o princípio da concorrência também pode ser violado pelos próprios candidatos ou concorrentes, através de práticas concertadas entre si, falsificadoras das regras que a regulam, o que, no caso da hasta pública, pode conduzir à não adjudicação, nos termos do n.º 1 do artigo 95.º.

2.3.6. PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA

Segundo o princípio da transparência previsto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁵⁹, as entidades abrangidas por este diploma devem garantir adequada publicidade e proporcionar, tempestivamente, o mais amplo acesso aos procedimentos. Além disso, as decisões nos procedimentos de gestão patrimonial devem ser documentadas e, quando for necessário, objecto de fundamentação e de notificação aos interessados.

Comparativamente, o princípio da transparência no âmbito da contratação pública significa que as regras e princípios a que obedecem os procedimentos adjudicatórios, incluindo os que respeitam aos critérios de adjudicação e condições essenciais do contrato a celebrar, devem estar previamente fixados e, em cumprimento do princípio da publicidade, devem ser dados a conhecer em tempo oportuno a todos os potenciais interessados.²⁶⁰ Desta forma, e também no âmbito da gestão patrimonial, facilmente verificamos que o princípio da transparência só pode ter efectividade se for associado ao princípio da publicidade.

²⁵⁸ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²⁵⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²⁶⁰ ANDRADE DA SILVA (2009) – Código dos Contratos Públicos [...], p. 352.

O princípio da transparência pressupõe o direito de acesso à informação detida pelas entidades públicas, princípio este que se encontra consagrado no artigo 268.º da CRP e na Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto²⁶¹ (Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, usualmente designada por LADA). É notório que, presentemente, quase uma centena de Estados dispõe de normas jurídicas que atribuem às pessoas em geral o direito de acesso à informação na posse das entidades públicas, independentemente de qualquer justificação.²⁶²

O princípio da transparência permite, assim, uma apreciação mais objectiva e racional dos actos das entidades públicas, estando intimamente ligado aos princípios da igualdade, da justiça, da boa fé, da proporcionalidade, da prossecução do interesse público e da participação dos interessados.

Não obstante a transparência não se concretizar somente no princípio da publicidade, ainda que esta contribua significativamente para ela se poder realizar²⁶³, daquele decorre, inegavelmente, a necessidade de serem adoptados expedientes de publicidade nos procedimentos atinentes à gestão do património imobiliário público.

No âmbito do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁶⁴, o princípio da transparência surge contemplado, por exemplo, nas regras relativas à publicitação e notificação dos actos procedimentais, ao dever de fundamentação das decisões, ao acesso aos documentos que integram os procedimentos e à fase de consulta ao mercado para aquisição de imóveis e deveria ainda reflectir-se na prévia publicidade da composição da comissão que dirige o procedimento por negociação, o que não se encontra expressamente previsto.

²⁶¹ D.R. I Série. 163 (2007-08-24) 5680-5680.

²⁶² RENATO GONÇALVES, José (2010) - Estado Burocrático e Estado Transparente: modelos de tutela do princípio da transparência. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor António Castanheira Neves. Coimbra. p. 257. RENATO GONÇALVES (2010) - Estado Burocrático e Estado [...] p. 277, aduz ainda que a transparência torna a informação disponível mais completa, precisa e acessível. Com efeito, pode trazer vantagens para os próprios serviços públicos, na medida em que a abertura e o conhecimento do processo de tomada de decisão pode ajudar a desenvolver nos cidadãos confiança nas políticas públicas.

²⁶³ ESTEVES DE OLIVEIRA, M.; ESTEVES DE OLIVEIRA, R. (1998) - Concursos e Outros Procedimentos [...] p. 122. De acordo com este princípio e na acepção de REBELO DE SOUSA, Marcelo (1994) – O Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo. Lisboa: Lex. p. 41-42, “a Administração Pública deve agir com transparência, na formação da vontade, do conteúdo, na forma e no fim prosseguido, o que significa que tem de fundamentar os seus actos, nos termos da Constituição e da lei, tem de garantir a cabal audição dos particulares interessados e não lhes pode sonegar informação quer sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, quer sobre as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas”.

²⁶⁴ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

2.3.7. PRINCÍPIO DA PROTECÇÃO

De acordo com o princípio da protecção, consagrado no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁶⁵, as entidades abrangidas por este diploma, bem como os titulares dos seus órgãos e os seus funcionários, agentes e trabalhadores, devem zelar pela protecção dos bens imóveis a que se refere o artigo 1.º, bens do domínio público e do domínio privado do Estado e bens dos institutos públicos, através dos meios legais e dos actos de gestão mais adequados.

A obrigação acima referenciada estende-se a todas as outras entidades que compõem os sectores públicos administrativo e empresarial, bem como a todas as pessoas ou entidades sujeitos de relações jurídicas contempladas no RJPIP.

Como podemos denotar, este é um princípio que decorreria naturalmente do regime inerente à gestão dos bens que integram o património do Estado, ainda que não se encontrasse expressamente contemplado, na medida em que a protecção é um dos elementos que completa necessariamente a referida gestão. Assim, tendo em vista a sua protecção, perante cada imóvel, deverão ser adoptadas as medidas que se afiguram mais adequadas à sua gestão, o que se coaduna igualmente com o princípio da boa administração já abordado supra em 2.3.1..

2.3.8. PRINCÍPIO DA COLABORAÇÃO

Segundo o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁶⁶, as entidades abrangidas pelo seu âmbito de aplicação, bem como todas as pessoas ou entidades sujeitos de relações jurídicas nele contempladas, devem prestar às entidades responsáveis pela gestão dos bens imóveis, nos termos da lei, toda a colaboração e informação que lhes for solicitada.

À semelhança do princípio da colaboração da Administração com os particulares previsto no artigo 7.º do CPA, a colaboração prevista no âmbito do Decreto-Lei n.º

²⁶⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²⁶⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

280/2007²⁶⁷ concretiza-se num verdadeiro dever *de facere* da Administração. No fundo, o direito à informação e o princípio da participação são corolários deste princípio, a que corresponde um dever geral e procedimental de informação a cargo da Administração.

Assim, no âmbito do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁶⁸, e em especial no que concerne à gestão dos bens do domínio privado do Estado, é notória a preocupação do legislador em garantir que todas as entidades intervenientes na referida gestão partilhem informação indispensável nesta matéria. Este é, no fundo, um princípio de lealdade institucional, do qual derivam uma série de deveres, tais como o dever de respeito, de ponderação de interesses, de informação, de cooperação e de assistência.²⁶⁹

Podemos dizer que a colaboração interadministrativa é evidente na realização de operações imobiliárias, designadamente na permuta de bens imóveis entre entidades públicas, tendo em conta que a sua concretização depende da cooperação recíproca, quer quanto à fixação do preço ou à obtenção dos documentos e efectivação dos registos necessários para o efeito. Na verdade, o princípio da colaboração assume um valor central para as relações interadministrativas, mas não só, na medida em que a sua aplicação e implementação podem contribuir de forma decisiva para que os bens imóveis do Estado sejam utilizados da forma mais eficiente possível ao cumprimento dos fins a que estão destinados.

Nesta esteira, este princípio deve inspirar a actuação das diversas entidades envolvidas na gestão patrimonial, devendo concretizar-se, entre outros aspectos, na informação recíproca, na homogeneidade técnica e acção conjunta, bem como numa produção normativa coordenada.²⁷⁰ Efectivamente, este princípio da colaboração tem sob o seu signo uma margem de voluntariedade, mas simultaneamente uma forte

²⁶⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²⁶⁸ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²⁶⁹ MARTÍNEZ HERRERA, Amador (2007) – Las relaciones patrimoniales entre Administraciones Públicas: instrumentos de colaboración. In HORGUÉ BAENA, Concepción, coord. - Régimen Patrimonial de Las Administraciones Públicas. Madrid: Iustel. p. 422. Ver a este propósito o disposto nos artigos 6. g), 8.e) e 183 da LPAP espanhola.

²⁷⁰ GARCÍA-MONCÓ, Alfonso (2010) – A propósito del régimen jurídico-financiero del patrimonio de las Administraciones Públicas. In MESTRE DELGADO, Juan Francisco, coord. - El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre. 2.ª edición ampliada. Madrid: La Ley grupo Wolters Kluwer [etc]. p. 222-224, faz alusão ao princípio da coordenação e da colaboração no âmbito da gestão patrimonial no ordenamento jurídico espanhol.

componente de obrigatoriedade, de forma a que sejam desenvolvidas actuações conjuntas dirigidas a contribuir de forma eficaz para a gestão patrimonial.²⁷¹

O princípio da colaboração revela-se ainda no Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI), aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro²⁷², tendo em conta os mecanismos de coordenação que ali se encontram previstos, com vista a assegurar o controlo e adequação da gestão do património no quadro da prossecução efectiva do concreto interesse público a que os bens em causa se destinem. Para o efeito, o PGPI comete uma série de acções aos serviços e organismos utilizadores dos imóveis do Estado, como explicitaremos adiante em 5.3..

2.3.9. PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE

Nos termos do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁷³, sob a epígrafe “Princípio da responsabilidade”, as entidades abrangidas pelo citado Decreto-Lei, bem como os titulares dos seus órgãos e os seus funcionários, agentes e trabalhadores, podem ser responsabilizadas, disciplinar, financeira, civil e criminalmente, nos termos da lei, pelos actos e omissões de que resulte a violação do disposto neste regime.²⁷⁴

Para o efeito, e nos termos do n.º 2 da mesma norma, os serviços públicos com competência para fiscalizar o disposto no regime jurídico consubstanciado do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁷⁵ devem comunicar às entidades competentes as infracções detectadas, sob pena de se constituírem igualmente em responsabilidade por omissão, nos termos da lei.

Este princípio é decorrente do princípio da responsabilidade dos funcionários e agentes previsto no artigo 271.º da CRP, que estatui, no que ao presente caso

²⁷¹ BALLESTEROS MOFFA, Luis Ángel (2004) – Protección y Defensa del Patrimonio: Obligación Administrativa. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 211-218, faz referência ao papel do princípio da cooperação na defesa e gestão dos bens e direitos no âmbito da LPAP.

²⁷² D.R. I Série. 207 (2008-10-24) 7519-7523.

²⁷³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²⁷⁴ URÍA FERNÁNDEZ (2004) – La Ley de Patrimonio de las Administraciones [...] p. 36, considera que a responsabilidade pelo adequado uso do equipamento imobiliário público deve ser estendida e deve ser exigida aos gestores que têm a seu cargo, dentro de cada unidade ou organismo, a alocação de espaços, a sua manutenção ou programação.

²⁷⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

importa, que os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções.

2.3.10. PRINCÍPIO DO CONTROLO

O artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁷⁶, atinente ao princípio do controlo, estabelece que as entidades do sector público administrativo devem garantir a organização e a actualização periódica de elementos informativos relativos à natureza, ao valor e à utilização dos bens imóveis, incluindo a verificação dos requisitos previstos no n.º 2 do artigo 3.º, ou seja, os requisitos da economia, eficiência e eficácia.

O n.º 2 do mencionado artigo 12.º vem ainda explicitar que aquela obrigação se estende às entidades que compõem o sector empresarial do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais.

No fundo, este princípio pretende reflectir a obrigatoriedade de inventariação dos imóveis e dos direitos sobre os mesmos de que o Estado é titular, de forma a que esse inventário reflecta, de forma clara, a sua natureza e situação jurídica, bem como a sua utilização de acordo com a realidade factual.

Também aqui temos de destacar o PGPI, na medida em que os mecanismos ali previstos pretendem assegurar o controlo da gestão do património. Ademais, não podemos descurar que o PGPI assenta em diversos eixos de actuação, como sejam os da inventariação, o programa da ocupação e o acompanhamento e controlo da execução.

Em suma, com o princípio do controlo pretende-se inculcar, no Estado e noutras entidades titulares, uma responsabilização quanto à transmissão e manutenção dos elementos informativos atinentes a cada imóvel, de forma a permitir um apuramento rigoroso da situação do património imobiliário do Estado, com vista à respectiva rentabilização.

²⁷⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

3. FORMAÇÃO DO DOMÍNIO PRIVADO DO ESTADO

3.1. ENQUADRAMENTO

Como é consabido, o Estado, quando carece de adquirir bens imóveis para o seu património, tendo em vista o desenvolvimento das suas atribuições, pode fazê-lo por via dos modos de aquisição do Direito Privado ou através dos meios próprios do Direito Público, sendo que, no primeiro caso, a aquisição far-se-á, designadamente, através da compra, da permuta e da locação financeira ou ainda da doação ou e da sucessão *mortis causa*.²⁷⁷ Aliás, o n.º 1 do artigo 31.º explicita que essa aquisição pode ter como finalidade a instalação ou funcionamento de serviços públicos ou a realização de outros fins de interesse público.

Nesta sede, é ingente realçar que o legislador português se demitiu da possibilidade de proceder à enumeração, pelo menos indicativa, dos modos de aquisição do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo pelo Estado.²⁷⁸ No entanto, e não obstante esta omissão, facilmente se verifica que as formas de aquisição de direito privado se reconduzem, grosso modo, às formas contratuais previstas na lei civil.

Ainda assim, o Decreto-Lei n.º 280/2007²⁷⁹ contempla as formas de aquisição de imóveis do domínio privado do Estado nos artigos 31.º e seguintes, não diferenciando entre modos de direito privado e de direito público, mas tão-somente entre aquisição onerosa e aquisição gratuita.

Com efeito, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 32.º do citado Decreto-Lei, o Estado pode, para instalação ou funcionamento de serviços públicos ou para a realização de outros fins de interesse público, adquirir o direito de propriedade ou

²⁷⁷ Segundo AZEVEDO (2010) - O Domínio privado da Administração [...] p. 67, o modo, público ou privado, de aquisição dos bens em causa não contende com a sua natureza jurídica, dominial ou não, já que esta é aferida em razão da finalidade a que servem. AZEVEDO (2010) - O Domínio privado da Administração [...] p. 68, alerta ainda para a existência de uma verdadeira presunção de patrimonialidade, significando que todos os bens são adquiridos como bens patrimoniais, independentemente da sua modalidade de aquisição. Cfr. a este propósito, o artigo 16.º da LPAP espanhola.

²⁷⁸ À semelhança do que ocorre no artigo 15.º da LPAP espanhola e nos artigos 1111.º do *Code général de la propriété des personnes publiques*.

²⁷⁹ *D.R. I Série*. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

outros direitos reais de gozo sobre imóveis, a título oneroso ou gratuito, nos termos previstos nos artigos 32.º a 41.º daquele diploma legal.

Desta forma, iremos, então, agora, seguir a sistematização preconizada pelo Decreto-Lei n.º 280/2007²⁸⁰, iniciando a nossa análise pelas formas de aquisição onerosa e passando, num segundo plano, para as formas de aquisição a título gratuito.

Porém, não podemos deixar de referir que algumas destas formas não se encontram expressamente previstas no supra citado Decreto-Lei, razão pela qual iremos, igualmente, fazer alusão aos modos de aquisição que se encontram regulados no próprio direito civil.

Ainda assim, alertamos para o facto de não pretendermos aqui deixar uma enumeração exaustiva das modalidades de aquisição, mas tão só os modos que se afiguram mais relevantes e que de forma mais premente contribuem para a formação do património imobiliário que integra o domínio privado do Estado.

3.2. FORMAS DE AQUISIÇÃO DE DIREITO PRIVADO

No âmbito do domínio privado do Estado, os modos de aquisição de direito privado cingem-se, essencialmente, às modalidades aquisitivas de bens constantes do CC, dedicando o RJPIP especial atenção à compra, permuta e locação financeira, enquanto formas de aquisição onerosa, e à sucessão *mortis causa*, enquanto formas de aquisição gratuita. No entanto, é inegável que se podem adquirir bens para o domínio privado do Estado por qualquer uma das formas contratuais permitidas na lei civil, o que iremos escarpelizar de seguida.

²⁸⁰ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

3.2.1. FORMAS DE AQUISIÇÃO ONEROSA

Podemos considerar como aquisições onerosas aquelas que se concretizam em troca de um sacrifício ou de uma contraprestação por parte do Estado, que ocorre, designadamente, na compra, na permuta e na locação financeira.

Como já dissemos anteriormente, o procedimento tendente à aquisição onerosa do direito de propriedade ou outros direitos reais de gozo sobre imóveis encontra-se previsto nos artigos 32.º a 37.º do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁸¹. Refira-se que o artigo 32.º do mencionado Decreto-Lei estabelece as regras de competência inerentes à aquisição onerosa do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo para o Estado, determinando que a respectiva autorização compete ao membro do Governo responsável pela área das finanças quando o valor da aquisição seja inferior ao montante estabelecido no regime de realização de despesa pública para os ministros autorizarem despesa, sendo que caso o valor da aquisição seja igual ou superior ao montante estabelecido no regime de realização de despesa pública para os ministros autorizarem a despesa.

3.2.1.1. COMPRA

A compra surge, assim e em primeira linha, como uma forma de aquisição onerosa para o domínio privado do Estado.

Naturalmente, o direito adquirido pelo Estado será o direito de propriedade, mas nada impede que se adquira qualquer outro direito real de gozo, tal como o usufruto ou o direito de superfície. À partida, também nada impede que o Estado adquira edifícios em construção, quando as circunstâncias o aconselhem e estejam reunidas as condições para esse efeito. No entanto, esta aquisição poderá suscitar algumas

²⁸¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

dúvidas quanto à forma de aquisição e quanto à qualificação do contrato, face à sua eventual qualificação como um contrato de empreitada de obras públicas.²⁸²

Não sendo possível proceder aqui a um tratamento exaustivo deste procedimento, face às limitações inerentes a um estudo desta natureza, iremos, no entanto, referir os aspectos mais relevantes.

Assim, e confirmando-se a necessidade de aquisição de um imóvel pelo Estado para os fins identificados no n.º 1 do artigo 31.º, ou seja, para a instalação ou funcionamento de serviços públicos ou para a realização de outros fins de interesse público, esta deverá ser objecto de uma consulta prévia à DGTF, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 33.º.

Nesta decorrência, e para os efeitos da já denominada consulta prévia, nos termos do n.º 2 do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁸³, os serviços interessados na aquisição devem comunicar à DGTF as características do imóvel pretendido, designadamente as que respeitem à sua tipologia, localização e área disponível. No entanto, se a DGTF comunicar a ausência de imóvel disponível que reúna as características pretendidas ou se não se pronunciar no prazo de 20 dias, haverá lugar a uma fase de consulta ao mercado prevista no artigo 34.º, a qual deve dar cumprimento e obedecer ao previsto no artigo 35.º do mesmo Decreto-Lei.

Face às características e à natureza da fase de consulta, esta deve garantir a execução dos princípios específicos atinentes à gestão do património imobiliário público, em especial os da concorrência e da transparência, que já foram supra explicitados em 2.3.5 e 2.3.6.. Ademais, o procedimento aqui descrito de consulta ao mercado é, essencialmente, caracterizado pela simplificação e pela desformalização, e

²⁸² PUIGPELAT - Adquisición de Bienes y Derechos a Título Oneroso. Arrendamiento de Inmuebles. Conservación de los Bienes, p. 624-626, aborda a aquisição de edifícios em construção e faz alusão à problemática a ela inerente, a qual deixamos aqui indiciada.

O Parecer PGR n.º 4/2002 (José de Sousa Brito). D.R. II Série. 223 (2002-09-26) 16307-16319, também se pronuncia sobre esta questão, referindo que a empreitada de obras públicas tem um regime jurídico específico, dominado pela obrigatoriedade do concurso público, regime que não pode ser postergado sob o pretexto da ocorrência de trocas com imóveis do Estado. No entanto, julgamos que nem sempre será assim, já que o critério fundamental a considerar, acima de quaisquer elementos objectivos, é sempre constituído pela vontade dos contraentes, resultando a qualificação jurídica do negócio do que tiver sido pretendido pelos contraentes. Poderá não estar em causa um contrato de permuta de um imóvel por uma empreitada quando o cerne daquele é o próprio imóvel a construir e não o acto de construção, que caracteriza a obra do empreiteiro, restringindo-se, deste modo, o âmbito da empreitada às obras de carácter material.

²⁸³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

visa, sobretudo, a obtenção da proposta contratual economicamente mais vantajosa para o Estado.²⁸⁴

Uma vez concluída a consulta ao mercado, que é concretizada através da publicitação de anúncios em sítio da Internet de acesso público²⁸⁵, o serviço interessado na aquisição deve remeter proposta fundamentada à DGTF que, precedendo a avaliação do imóvel, emite parecer²⁸⁶ sobre a mesma a fim de a submeter à competente autorização, nos termos do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁸⁷, tendo em conta as regras em matéria de realização de despesas públicas, previstas nos artigos 16.º a 22.º e 29.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho²⁸⁸, ex vi alínea f) do n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro²⁸⁹, que aprovou o CCP.

Nos termos do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁹⁰, em situações excepcionais, sempre que a urgência ou as especificidades da necessidade pública a satisfazer o justifiquem, pode haver lugar, mediante a apresentação de proposta fundamentada pelo serviço interessado na aquisição, à dispensa do procedimento de consulta pública acima mencionado, designadamente pelo facto de o imóvel a adquirir já se encontrar previamente determinado. Esta dispensa de consulta ao mercado é também utilizada nas situações em que os serviços integrados do Estado já se encontrem a funcionar em determinado imóvel que reúne as condições e as características necessárias para o efeito.

De acordo com os n.ºs 1 e 3 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, a competência para representar o Estado na celebração dos contratos de aquisição aqui previstos encontra-se cometida ao Director-Geral do Tesouro e Finanças ou a funcionário

²⁸⁴ AZEVEDO (2010) - O Domínio privado da Administração [...] p. 73.

²⁸⁵ Para a aquisição de imóveis ou de direitos sobre os mesmos, a publicidade não assume um papel muito evidente, já que podemos notar que não se impõe a publicação dos anúncios no *Diário da República*, o que poderá indiciar um maior recurso à adjudicação directa.

²⁸⁶ O n.º 4 do artigo 35.º ao fazer menção à emissão de parecer por parte da DGTF não qualifica a sua natureza. Para o efeito, há que atentar no disposto no n.º 2 do artigo 98.º do CPA, que estipula que, salvo disposição expressa em contrário, os pareceres referidos na lei consideram-se obrigatórios e não vinculativos. Assim, de acordo com este princípio o parecer aqui previsto terá que ser qualificado como obrigatório e não vinculativo. Neste caso, o órgão competente para a decisão poderá seguir os fundamentos contidos no parecer, até por mera declaração de concordância para as respectivas conclusões, ou poderá não os seguir, caso em que está obrigado, sob pena de invalidade da sua decisão, a indicar as razões que conduziram ao afastamento do parecer e a optar por outros fundamentos, como resulta da alínea c) do n.º 1 do artigo 124.º do CPA. Sobre esta matéria, ver a anotação ao artigo 98.º do CPA, por ESTEVES DE OLIVEIRA; GONÇALVES; PACHECO DE AMORIM (2001) - Código do Procedimento Administrativo [...] p. 441-446.

²⁸⁷ *D.R. I Série*. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²⁸⁸ *D.R. I-A Série*. 132 (1999-06-08) 3171-3210. Estabelece o regime jurídico das despesas públicas.

²⁸⁹ *D.R. I Série*. 20 (2008-01-29) 753-852.

²⁹⁰ *D.R. I Série*. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

devidamente credenciado, sendo que, no caso de aquisição por venda judicial, o Estado é representado pelo Ministério Público.

Cumpra aqui realçar que o Decreto-Lei n.º 280/2007²⁹¹, para além do procedimento acima explicitado, não faz qualquer menção à necessidade de um procedimento adjudicatório prévio à aquisição, estabelecendo apenas, no n.º 5 do artigo 35.º, que são aplicáveis à formação do contrato, com as necessárias adaptações, as disposições do CPA que regulem o procedimento para a prática de actos administrativos. Ademais, também não explicita o modo como se procede à formalização da aquisição dos bens imóveis, ao contrário do que ocorre com o regime da alienação.²⁹² No entanto, julgamos que a formalização da aquisição de bens imóveis para o Estado não poderá deixar de ser efectuada nos termos da lei civil.

Todavia, não obstante o n.º 5 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁹³ estipular que as disposições do CPA que regulam o procedimento administrativo para a prática de actos administrativos são aplicáveis à formação do respectivo contrato, o que é certo é que não se encontra regulado o regime material dos contratos a celebrar neste âmbito.

Há, então, aqui um vazio de regulação geral, tendo em conta que a Parte III do CCP não é aplicável a este tipo de contratos, em virtude de a alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º do CCP excluir expressamente os contratos de aquisição de direitos reais sobre bens imóveis do seu âmbito de aplicação.²⁹⁴ No entanto, e como veremos infra em 8.3., entendemos que será subsidiariamente aplicável o regime contido na lei civil²⁹⁵, face à ausência de especial regulação no Decreto-Lei n.º 280/2007²⁹⁶ e à exclusão de aplicação do CCP sobre este tipo de contratos.²⁹⁷

²⁹¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²⁹² Por sua vez, o artigo 113.1 da LPAP espanhola determina que os contratos de aquisição de bens imóveis e de direitos reais são formalizados por escritura pública.

²⁹³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²⁹⁴ REBELO DE SOUSA, Marcelo; SALGADO DE MATOS, André (2008b) - Contratos Públicos: Direito Administrativo Geral. Lisboa: Dom Quixote. Tomo III. p. 65.

²⁹⁵ O artigo 19 da LPAP dispõe que a aquisição de bens e direitos a título oneroso se rege pelas disposições daquela Lei e supletivamente pelas normas de Direito Privado. A LPAP regula a aquisição nos artigos 110 a 121.

²⁹⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

²⁹⁷ Também no âmbito da LPAP se suscitou a dúvida sobre a aplicação supletiva da legislação sobre contratos, tendo em conta que o artigo 19 omite qualquer referência à mesma. No entanto, do artigo 110.1 da LPAP parece resultar a aplicação subsidiária da legislação sobre contratos da Administração Pública, pois aquele remete expressamente para esta quanto à preparação e adjudicação de contratos sobre bens. Refira-se, no entanto, e à semelhança do que ocorre no âmbito do CCP, o artigo 4 da *Ley 30/2007*,

3.2.1.2. PERMUTA

Outra das formas de aquisição onerosa de bens imóveis para o domínio privado do Estado é a permuta, caracterizada como um contrato que tem por objecto a transferência recíproca da propriedade de coisas ou outros direitos entre os contraentes²⁹⁸, sendo um contrato oneroso semelhante ao da compra e venda, com a diferença de que a contrapartida não se traduz numa quantia monetária, mas num pagamento em espécie ou num direito.

A permuta é, simultaneamente, uma forma de aquisição e de extinção do domínio privado do Estado, sendo o equivalente administrativo dos contratos de escambo ou troca, atípicos no direito civil. Por ora, vamos apenas apreciar a permuta na vertente da aquisição de imóveis, já que este é um contrato que tem uma importante aplicação em operações sobre imóveis.

Antes da publicação do Decreto-Lei n.º 280/2007²⁹⁹ e não obstante o CC vigente não prever, entre os contratos nominados, a figura da permuta³⁰⁰, ela já era admitida, nos termos do princípio da liberdade contratual previsto no artigo 405.º do CC, surgindo referenciada em diversos textos normativos. De qualquer forma, no actual CC existem várias disposições que se referem pontualmente ao contrato de permuta, estando a sua disciplina abrangida pelo artigo 939.º do mesmo Código, ou seja, pelo regime da compra e venda, na medida em que constitui um negócio de alienação a título oneroso.³⁰¹ Nesta medida, é configurado como um contrato consensual com eficácia real, que tem por objecto a transferência recíproca de coisas ou direitos de um contraente para outro.³⁰²

de Contratos del Sector público (LCSP) exclui, do seu âmbito de aplicação, os contratos de compra e venda, doação, permuta, arrendamento e demais negócios jurídicos análogos sobre bens imóveis.

²⁹⁸ Cfr. MENEZES LEITÃO, Luís Manuel Teles de (2010) – *Direito das Obrigações: contratos em especial*. 7.ª ed.. Coimbra: Almedina. vol. 3. p. 172. *Vide* artigo 874.º do CC. Cfr. também a definição aventada por ANDRADE DA SILVA, Jorge (2010) – *Dicionário dos Contratos Públicos*. Coimbra: Almedina. p. 140.

²⁹⁹ *D.R. I Série*. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

³⁰⁰ Na verdade, e como aduz MENEZES LEITÃO (2010) – *Direito das Obrigações* [...] p. 172, a troca ou permuta não é actualmente objecto de regulação no CC por se considerar que corresponde a um estágio primitivo da economia, tornando-se dispensável a partir do momento em que o dinheiro assumiu a função de meio geral de trocas. No entanto, os artigos 1702.º e ss. do *Code Civil* francês e os artigos 1552.º e ss. do *Codice* italiano regulam este contrato.

³⁰¹ É por este motivo, por ser construído por mera remissão para o regime da venda, que a permuta tem sido considerada um contrato atípico.

³⁰² Sobre as características qualificativas do contrato de troca, ver com mais detalhe MENEZES LEITÃO (2010) – *Direito das Obrigações* [...] p. 172-173. A troca é um contrato consensual, uma vez que não se exige a tradição para que o contrato se constitua, antes pelo contrário ambas as partes ficam obrigadas à

No âmbito do Decreto-Lei n.º 280/2007³⁰³, a permuta encontra-se expressamente prevista no artigo 107.º, sendo que o n.º 1 desta disposição legal determina que a permuta está sujeita a duas condições cumulativas: os imóveis a adquirir devem revestir especial interesse para o Estado ou para o instituto público [alínea a)] e o valor de avaliação dos imóveis a adquirir ou o declarado, tratando-se de bens futuros³⁰⁴, não deve exceder em 50% o valor dos imóveis dados em permuta [alínea b)].³⁰⁵

Nesta conformidade, e estando em causa requisitos de verificação cumulativa, é evidente que basta a inverificação de qualquer deles para fazer soçobrar a pretensão dos contraentes. Com efeito, são dois os requisitos exigidos para se proceder à permuta: por um lado, o interesse dos imóveis a adquirir e, por outro, a relativa equivalência de valores entre os bens a permutar. Estamos, obviamente, perante um aspecto que incumbe ao Estado valorar, sendo de atender, para o efeito, às necessidades públicas que se pretendem colmatar, as quais podem estar, designadamente, relacionadas com a localização do bem.³⁰⁶ Refira-se que, da primeira conjunção, que faz referência ao interesse na aquisição de determinado imóvel, parece resultar que a permuta assume um papel mais preponderante como contrato de aquisição do que como contrato de alienação.³⁰⁷

Apesar de só agora estas condições serem reflectidas na lei, desde há muito que a prática considerava inviáveis as permutas em que um dos prédios não tivesse valor superior a metade do valor do outro.³⁰⁸ Em bom rigor, a existência de uma diferença

entrega das coisas trocadas (artigo 879.º, alínea b) do CC), não se estando dessa forma perante um contrato real *quoad constitutionem*. Ademais, é um contrato obrigacional, tendo em conta que faz surgir a obrigação de entrega para as duas partes e *quoad effectum*, uma vez que se transmite, por mero efeito do contrato, a propriedade dos bens trocados (artigos 879.º, alínea a) e 408.º, n.º 1 do CC). Por outro lado, não temos dúvidas de que a permuta é um contrato oneroso, tendo em conta que exige sacrifícios patrimoniais para ambas as partes. A troca é ainda um contrato sinalagmático e de execução instantânea.

³⁰³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

³⁰⁴ Como é evidente, e na ausência de determinação legal sobre esta matéria, o contrato de permuta deverá prever o momento em que se deverá consumir o contrato com a entrega do bem futuro.

³⁰⁵ O regime da permuta aqui previsto é idêntico ao contido nos artigos 153.º e 154.º da LPAP espanhola.

³⁰⁶ Ver a este propósito PONCE SOLÉ, Juli (2004) – Cesión y permuta de Bienes y Derechos. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 720, que aborda esta temática fazendo referência a jurisprudência sobre esta matéria no âmbito do direito espanhol.

³⁰⁷ Neste sentido, cfr. GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto (2007) – La transmisión de los bienes y derechos patrimoniales: en especial, las transmisiones onerosas. In HORGUÉ BAENA, Concepción, coord. - Régimen Patrimonial de Las Administraciones Públicas. Madrid: lustel. p. 331.

³⁰⁸ É ainda controversa a qualificação do contrato em que apesar de se proceder à troca de bens, há ainda lugar a uma prestação em dinheiro, em virtude de os bens terem valores diferentes. MENEZES LEITÃO (2010) – Direito das Obrigações [...] p. 174, considera que a posição preferível é aquela que qualifica esta situação como um contrato misto de venda e permuta, determinando, de acordo com a teoria da combinação, a aplicação a cada atribuição económica do regime que a regula.

Segundo o Parecer n.º 4/2002 (José de Sousa Brito). D.R. II Série. 223 (2002-09-26) 16307-16319, existe permuta quando há equivalência entre o valor dos bens imóveis a trocar, mas existe ainda permuta

de valor entre os bens a permutar superior a 50% dá lugar, obrigatoriamente, a uma série de consequências jurídicas. Por um lado, a não celebração do respectivo contrato de permuta que passará a ser um contrato de compra e venda com pagamento de parte do preço em espécie. Por outra banda, se esta regra não for respeitada, podemos questionar qual a modalidade de invalidade do negócio jurídico que lhe seria aplicável, se a nulidade se a anulabilidade.³⁰⁹

Em suma, e depois deste breve intróito sobre a configuração da permuta no Decreto-Lei n.º 280/2007³¹⁰, podemos afirmar que os dois limites legais aqui em apreço têm em vista a protecção da boa administração, mas também a protecção dos privados que celebrarão o eventual contrato de permuta com o Estado.

O n.º 2 do já citado artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 280/2007³¹¹ estabelece ainda que “podem ser permutados imóveis afectos a fins de interesse público desde que fique assegurada a continuidade da prossecução de fins dessa natureza, designadamente no âmbito de operações de deslocalização ou de reinstalação de serviços ou institutos públicos”. Refira-se que esta estatuição parece indiciar que estão aqui abrangidos os bens imóveis que integram o domínio privado indisponível, face à caracterização aclarada supra em 1.2.3., que põe a tónica deste tipo de bens na afectação a fins de interesse público.

No que concerne aos procedimentos a adoptar para a concretização da permuta é de realçar que o n.º 3 do mesmo artigo 107.º dispõe que à permuta de bens imóveis do domínio privado do Estado é aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 32.º e seguintes – relativos à aquisição onerosa – incluindo a competência para autorizar a permuta de imóveis e a forma de representação do Estado na outorga dos contratos de permuta.³¹² Nesta sede, e não obstante a remissão operada para os artigos 32.º e seguintes, não podemos deixar de fazer referência ao facto curioso de o

quando, para acertos de diferenças de valor, haja necessidade de compensação monetária, salvo se a soma em dinheiro constituir a prestação principal ou o elemento proeminente do contrato.

O artigo 153 da LPAP também dispõe neste sentido. GOSÁLBEZ PEQUEÑO (2007) – La transmisión de los bienes [...] p. 332, acentua a relevância da avaliação, por ele designada como *valoración pericial*, porque esta vai condicionar a própria natureza jurídica da transmissão, sendo uma permuta ou uma compra e venda com parte do preço em espécie. Também PONCE SOLÉ (2004) – Cesión y permuta de Bienes [...] p. 723, alude à necessidade de ser efectuada uma avaliação dos bens a permutar para ser determinada a componente principal do contrato a celebrar.

³⁰⁹ PONCE SOLÉ (2004) – Cesión y permuta de Bienes [...] p. 725, refere que a decisão de permutar padeceria de nulidade, ao prescindir-se do procedimento legalmente estabelecido para o efeito.

³¹⁰ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

³¹¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

³¹² Relembramos que o n.º 4 do artigo 35.º do mencionado diploma legal dispõe que a DGTF promove a avaliação do imóvel e emite parecer sobre a proposta de aquisição, antes de a submeter a decisão.

artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 280/2007³¹³ ser omissivo relativamente ao procedimento pré-contratual a adoptar para a selecção da contraparte na permuta e de as normas que regulam aqueles procedimentos, no âmbito da venda, não excluam a sua aplicação à permuta. Contudo, e perante estas lacunas, julgamos que a selecção da outra parte no contrato de permuta não requer obrigatoriamente a adopção prévia de um procedimento, podendo, por isso, o mesmo ser concretizado directamente pelo Estado, sem que estejam preenchidas as circunstâncias habilitantes dos procedimentos previstos no Decreto-Lei n.º 280/2007³¹⁴, mas desde que seja, obviamente, cumprido o disposto nos artigos 32.º e seguintes. É que, face à remissão operada pelo n.º 3 do artigo 107.º, o procedimento de consulta ao mercado previsto no artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 280/2007³¹⁵ também poderá colmatar as lacunas acima mencionadas, bem como o operar o cumprimento dos objectivos pretendidos. Contudo, e ainda assim, entendemos que nada impede que sejam adoptados os referidos procedimentos, quando tal seja conveniente à prossecução do interesse público, por verificação do princípio da concorrência, mediante a concreta delimitação das características dos bens a permutar.³¹⁶

No que respeita ao valor a atribuir aos prédios objecto da permuta, atento o disposto no n.º 4 do artigo 35.º aplicável *ex vi* n.º 3 do artigo 107.º do mesmo diploma legal, é de reiterar a ideia de que os mesmos deverão ser objecto de uma avaliação prévia. É, assim, evidente a indispensabilidade do cumprimento deste requisito legal, já que apenas desse modo se poderá garantir que os valores resultantes da avaliação são estabelecidos segundo um critério, tanto quanto possível, idêntico.

Por regra, na perspectiva do Estado, a permuta de imóveis é determinada pelo propósito de pretender integrar no seu património um certo bem imóvel, seja pela sua particular aptidão para a satisfação de necessidades colectivas, seja por integrar o património cultural, seja pelo propósito de satisfação de qualquer outro interesse público³¹⁷.

Nas situações em que a permuta tem por objecto bens pertencentes ao Estado e a outro ente público, designadamente uma autarquia local, é de destacar, para além da

³¹³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

³¹⁴ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

³¹⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

³¹⁶ Sobre as questões aqui suscitadas, *vide* GOSÁLBEZ PEQUEÑO (2007) – La transmisión de los bienes [...] p. 333-335.

³¹⁷ Parecer PGR n.º 4/2002 (José de Sousa Brito). D.R. II Série. 223 (2002-09-26) 16307-16319.

prévia concretização dos bens a trocar e da identificação dos permutantes, o princípio da colaboração entre diferentes administrações públicas. Este princípio permite que a definição do interesse público e do objecto da troca seja estabelecida através do balanceamento entre o interesse público geral e o interesse público local, podendo o procedimento da permuta ser desencadeado tanto pelo Estado como pela autarquia.³¹⁸

Em jeito de conclusão, e atendendo a que muitas vezes o Estado, perante a necessidade de aquisição de um determinado imóvel, se vê confrontado com inúmeras dificuldades relacionadas com essa aquisição, designadamente de ordem económico-financeira, dir-se-á que a permuta assume aqui um papel muito relevante, na medida em que permite ultrapassar alguns desses constrangimentos.

3.2.1.3. LOCAÇÃO FINANCEIRA

No âmbito do RJPIP, a locação financeira assume, igualmente, uma forma de aquisição de bens imóveis para o domínio privado do Estado. Nesta conformidade, o termos do n.º 1 do artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 280/2007³¹⁹, quando, por motivos de interesse público, não seja possível ou conveniente a aquisição imediata de determinado imóvel, o Estado pode celebrar contratos de locação financeira, sendo que a opção por esta modalidade aquisitiva carece de autorização prévia do membro do Governo responsável pela área das finanças, de acordo com o n.º 2 da mesma disposição legal, após proposta fundamentada do serviço.

O regime da locação financeira encontra-se vertido no Decreto-Lei n.º 149/95, de 24 de Junho³²⁰, cujo artigo 1.º a qualifica como o contrato pelo qual uma das partes se obriga, mediante retribuição, a ceder à outra o gozo temporário de uma coisa, móvel ou imóvel, adquirida ou construída por indicação desta, e que o locatário poderá comprar, decorrido o período acordado, por um preço nele determinado ou determinável mediante simples aplicação dos critérios nele fixados.

³¹⁸ Parecer PGR n.º 4/2002 (José de Sousa Brito). D.R. II Série. 223 (2002-09-26) 16307-16319.

³¹⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

³²⁰ D.R. I-A. Série. 144 (1995-06-24) 4091-4094. Alterado pelos Decretos-Lei n.º 265/97, de 2 de Novembro, 285/2001, de 3 de Novembro, e 30/2008, de 25 de Fevereiro.

Deste modo, a locação financeira é caracterizada pelo facto de ser cedido o direito de gozo do imóvel, mediante uma retribuição e que, muitas das vezes, senão a maior parte, contempla a possibilidade de o locatário adquirir esse bem no final do contrato.³²¹ No fundo, o que está em causa é uma aquisição paga faseadamente, na medida em que a retribuição acordada abrange o direito de gozo do bem, mas também tem ingerência no valor da opção de compra no final do contrato, contribuindo para que este seja, certamente, inferior ao do mercado.

Sendo assim, a locação financeira distingue-se da compra e venda porque o locador mantém-se proprietário durante a vigência do contrato, havendo a especificidade de, uma vez decorrido o prazo contratual, o locatário poder exercer a opção de compra, adquirindo o bem por um preço residual, se nisso tiver interesse.³²² De notar que, na locação financeira imobiliária, existe um contrato de financiamento que visa, tendencialmente, um contrato de compra e venda, mas, enquanto e se este contrato não se consumir, a relação jurídico-negocial tem notória afinidade com o contrato de arrendamento.

É ainda de salientar que, conforme determina o n.º 4 do artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 280/2007³²³, devem ser observados os procedimentos da consulta prévia à DGTF, consubstanciados na consulta ao mercado e na avaliação do imóvel a adquirir.

Relativamente à locação financeira, parece-nos que, em tudo o que não estiver especialmente regulado quanto à mesma, haverá que recorrer às regras gerais e às normas dos contratos que lhe serviram de fonte, ou seja, a compra e venda, a locação e, eventualmente, o mútuo.

3.2.2. FORMAS DE AQUISIÇÃO GRATUITA

A par das formas de aquisição onerosa, encontramos as formas de aquisição gratuita de bens imóveis para o domínio privado do Estado, no âmbito das quais não há lugar a qualquer contraprestação por parte do Estado.

³²¹ LEITE DE CAMPOS, Diogo (1994) – A Locação financeira: estudo preparatório de uma reforma legislativa. Lisboa: Lex. p. 59, caracteriza a locação financeira como contrato pelo qual o proprietário de um bem, móvel ou imóvel, cede o seu uso durante a maior parte ou a totalidade da sua vida útil.

³²² Acórdão RP de 5 de Novembro de 2007 (Ana Luna de Carvalho).

³²³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

3.2.2.1. DOAÇÃO

A doação, como forma de aquisição gratuita de imóveis para o domínio privado do Estado, encontra-se contemplada nos artigos 38.º a 41.º do Decreto-Lei n.º 280/2007³²⁴.

A doação ao Estado caracteriza-se, assim, por ser um contrato pelo qual uma pessoa, com espírito de liberalidade, faz uma atribuição patrimonial gratuita, à custa do seu património, em benefício do Estado, ou de qualquer dos seus serviços, estabelecimentos ou organismos dele dependentes.³²⁵

Com a vigência do Decreto-Lei n.º 31156, de 3 de Março de 1941³²⁶, havia o entendimento de que a disciplina prevista pelo mesmo compreendia o Estado em sentido lato³²⁷, o que veio a ser dissipado com o Decreto-Lei n.º 280/2007³²⁸, que passou a diferenciar o regime das doações ao Estado e aos institutos públicos, não obstante, pelo âmbito da presente dissertação, destacarmos aqui apenas o primeiro.

Os actos conducentes à celebração do contrato de doação ao Estado, não obstante as previsões especiais ora contempladas no Decreto-Lei n.º 280/2007³²⁹, processam-se nos termos dos artigos 940.º a 979.º do CC, face à aplicação subsidiária da lei civil nesta matéria perante a respectiva omissão do mencionado Decreto-Lei.

No entanto, e no que concerne à competência para decidir a aceitação de doações a favor do Estado, é ingente realçar que a mesma se encontra atribuída ao membro do Governo responsável pela área das finanças, conforme decorre do n.º 1 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 280/2007³³⁰. Ademais, o n.º 1 do artigo 40.º prescreve que nos actos ou contratos decorrentes da aceitação de doações, o Estado é representado pelo director-geral do Tesouro e Finanças ou por funcionário devidamente credenciado para o efeito.

³²⁴ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

³²⁵ AMARAL, Manuel Nunes (1991) - Doação ao Estado. In FERNANDES, José Pedro, dir. - Dicionário Jurídico da Administração Pública. Lisboa. v. 4., p. 153. O artigo 940.º do CC define a doação como o contrato pelo qual uma pessoa, por espírito de liberalidade e à custa do seu património, dispõe gratuitamente de uma coisa ou de um direito, ou assume uma obrigação, em benefício do outro contraente.

³²⁶ D.G. I Série. 50 (1941-03-03) 232-233.

³²⁷ AMARAL (1991) - Doação ao Estado [...] p. 154.

³²⁸ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

³²⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

³³⁰ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

Por fim, não podemos deixar de mencionar a determinação contida no artigo 41.º do mesmo diploma legal, no sentido de competir à DGTF e às entidades afectatárias zelar pela integral execução dos fins que condicionaram as doações, na medida em que o artigo 963.º do CC admite a imposição ao donatário de cláusulas modais, isto é, de determinadas obrigações ou encargos dentro dos limites do valor da coisa ou do direito doado.^{331 332}

3.2.2.2. SUCESSÃO MORTIS CAUSA

À semelhança das doações, a sucessão *mortis causa*, mediante heranças e legados, a favor do Estado, encontra a sua previsão nos artigos 38.º a 41.º do Decreto-Lei n.º 280/2007³³³, integrando-se neste âmbito os bens ou valores que o Estado adquire a título gratuito por ser chamado a suceder na titularidade das respectivas relações jurídicas de pessoas falecidas, seja a título legal, seja a título testamentário.³³⁴

Nesta sede, há que distinguir entre a sucessão legítima, consagrada nos artigos 2152.º a 2155.º do CC, e a sucessão testamentária. No âmbito da sucessão legítima, o Estado é chamado à herança, sem necessidade de a aceitar e sem a possibilidade de a repudiar, sempre que ocorra a falta de cônjuge e de todos os parentes

³³¹ É aqui aplicável o regime geral da condição, ou seja, os artigos 270.º e ss. do CC, com excepção do disposto no artigo 271.º, tendo em conta o estatuído no artigo 967.º do CC.

³³² Refira-se que, ao contrário do Decreto-Lei n.º 280/2007, o artigo 21.º da LPAP espanhola impõe a regra de que só podem ser objecto de aceitação as doações sobre as quais se perspetive que o valor dos ónus que impendem sobre as mesmas não excede o valor daquilo que se adquire, para compensar, de alguma forma, a existência de eventuais ónus que desvirtuam a gratuitidade da aquisição ou as condições que lhe são inerentes e que podem não ser coincidentes com os fins prosseguidos pela Administração a título principal. No entanto, determina ainda que poderá haver aceitação mesmo quando os ónus excedam o valor do bem, sempre que ocorram razões de interesse público devidamente justificadas. Na verdade, o nosso Decreto-Lei n.º 280/2007 não faz qualquer referência quanto a este aspecto, mas consideramos que tal seria despidendo, já que não poderia ser de outra forma, uma vez que só existe doação com encargos quando, apesar da realização do encargo, o donatário ainda recebe um benefício que represente um valor superior àquele que se obrigou a despendar em consequência dos encargos. Caso contrário, estaríamos perante uma compra e venda. Neste sentido, MENEZES LEITÃO (2010) – Direito das Obrigações [...] p. 208-209.

Sobre esta matéria, em especial sobre as regras especiais estabelecidas pelo artigo 21.º da LPAP, ver o aduzido CHINCHILLA MARÍN, Carmen (2004) – Adquisición de Bienes y Derechos. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 183-186.

³³³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

³³⁴ Segundo AMARAL, Manuel Nunes (1993) - Heranças e Legados a favor do Estado. In FERNANDES, José Pedro, dir. - Dicionário Jurídico da Administração Pública. Lisboa: vol. 5. p. 63.

sucessíveis.³³⁵ Na verdade, o Estado é potencialmente herdeiro legítimo de pessoas falecidas, uma vez que integra a 5.^a classe na hierarquia dos sucessíveis.³³⁶ No caso de herança jacente, isto é, herança aberta mas não aceite por falta do cônjuge e de parentes sucessíveis, por não serem conhecidos, por o Ministério Público pretender contestar a legitimidade dos que se apresentarem ou por os sucessores conhecidos haverem repudiado a herança, é chamado a suceder o Estado, para o que será instaurado o processo especial de liquidação de herança em benefício do Estado, que se encontra previsto nos artigos 1132.^o a 1134.^o do CC.³³⁷

No que concerne à sucessão testamentária, o Estado, à semelhança de um particular, pode ser beneficiário de herança ou legado consignados em testamento, acto pelo qual uma pessoa dispõe dos seus bens ou de parte deles para depois da sua morte, nos termos do artigo 2179.^o do CC. Com efeito, será considerado herdeiro testamentário se suceder na totalidade ou numa fracção aritmética do património do falecido e será legatário se no testamento lhe forem transmitidos bens determinados, segundo o disposto no artigo 2030.^o do CC. Sendo sucessor testamentário, o Estado deve proceder à aceitação da herança exclusivamente a título de inventário, de acordo com o artigo 2053.^o do CC.

Relativamente à competência para aceitação e para a verificação da execução dos actos que integram a sucessão *mortis causa*, importa frisar que, à semelhança do que já foi dito quanto às doações, compete ao membro do Governo responsável pela área

³³⁵ O Parecer PGR n.º 10/2007 (Fernando Bento). *D.R. II Série*. 130 (2007-07-09) 19547-19554, faz alusão ao facto de este regime sucessório do Estado remontar ao direito romano, salientando que, em Portugal, as Ordenações não deferiam à Fazenda Nacional, desde logo, as heranças na falta de outros sucessíveis. Nessas situações, a herança era entregue ao mamosteiro-mor dos cativos e só quando este não quisesse aceitá-la se determinava que o juiz dos órfãos nomearia curador à mesma, sem se declarar que era o Estado o sucessor (Ordenações Manuelinas, livro I, título LXIX, § 1.º; Ordenações Filipinas, livro I, título 90, § 1.º). No âmbito do Código Civil de Seabra, aprovado pela Carta de Lei de 1 de Julho de 1867, já se passou a prever expressamente que, na falta de outros sucessíveis testamentários ou legítimos (descendentes, ascendentes, irmãos e seus descendentes, cônjuge, outros transversais até ao 10.º grau, a sucessão seria deferida ao Estado (artigo 1969.º, n.º 6, e 2006.º). Em conjugação com tais disposições, o Código de Processo Civil de 1876, aprovado pela Carta de Lei de 8 de Novembro de 1876, viria, nos seus artigos 691.º a 694.º, a estabelecer uma forma de processo tendente à liquidação, em benefício do Estado, da herança jacente em caso de inexistência de outros sucessíveis.

³³⁶ A ordem por que são chamados tais herdeiros é, conforme disposto no artigo 2133.º do CC, a seguinte: 1) cônjuge e descendentes; 2) cônjuge e ascendentes; 3) irmãos e seus descendentes; 4) outros colaterais até ao 4.º grau; 5) Estado.

³³⁷ Segundo o Parecer PGR n.º 10/2007 (Fernando Bento). *D.R. II Série*. 130 (2007-07-09) 19547-19554, já acima citado, este controlo judicial prévio para permitir ao Estado entrar na posse dos bens da herança, é imposto por razões de segurança jurídica relacionadas com a protecção dos interesses de eventuais sucessíveis desconhecidos, assim como dos credores da herança, por um lado, e para salvaguarda dos interesses patrimoniais do próprio Estado, por outro. O mesmo Parecer refere que, embora tratando-se de uma herança ainda jacente, que poderá ser objecto de repúdio, o Ministério Público, quando intenta tal acção, não está a representar o Estado-Administração enquanto sucessor-legítimo, actuando antes em nome próprio, prosseguindo o interesse da comunidade em que os bens não fiquem ao abandono.

das finanças decidir sobre a aceitação, a favor do Estado como sucessor legitimário, de heranças e legados, de acordo com o n.º 1 do artigo 38.º, sendo que, por sua vez, compete à DGTF e às entidades afectatárias zelar pela integral execução dos fins que condicionaram as heranças e os legados, segundo o artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 280/2007³³⁸.

3.2.2.3. ACESSÃO

Também a acessão é usualmente regulada, nos termos dos artigos 1325.º e seguintes do CC, como uma causa de aquisição específica da propriedade, ocorrendo, conforme determina aquela disposição legal, quando com a coisa que é propriedade de alguém se une e incorpora outra coisa que lhe não pertencia.

O artigo 1326.º do CC alude às espécies de acessão, qualificando como natural quando resulta exclusivamente das forças da natureza e como industrial quando, por facto do homem, se confundem objectos pertencentes a diversos donos, ou quando alguém aplica o trabalho próprio a matéria pertencente a outrem, confundindo o resultado desse trabalho com propriedade alheia. No âmbito da acessão industrial imobiliária releva, essencialmente, para o objecto do nosso estudo, o disposto no artigo 1343.º, n.º 1, do CC, relativo à hipótese de, na construção de um edifício em terreno próprio se ocupar, de boa fé, uma parcela de terreno alheio. No entanto, também a acessão natural poderá, certamente, conduzir à aquisição de bens imóveis para o domínio privado do Estado. De notar que estas situações podem ocorrer frequentemente nos casos em que existem zonas “conquistadas” ao mar nos últimos decénios, que, em consequência disso, se têm vindo a regenerar naturalmente.³³⁹

³³⁸ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

³³⁹ Importa aqui mencionar, a título meramente exemplificativo, a situação inerente a uma parcela de terreno que integra a Mata Nacional das Dunas Litorais de Vila Real de Santo António (MNDLVRSA) e que tem sido alvo de um litígio judicial, no âmbito do qual o Município de Vila Real de Santo António veio arrogar a sua qualidade de proprietário relativamente à dita parcela, com fundamento numa escritura de justificação notarial lavrada para efeitos de aquisição, por usucapião, de um prédio urbano composto por terreno não agrícola e sem capacidade construtiva, sito na Ponta da Areia, freguesia e concelho de Vila Real de Santo António, não descrita na Conservatória do Registo Predial de Vila Real de Santo António, com a área de um milhão, vinte e quatro mil e trinta e oito metros quadrados, a confrontar a Norte com Mata Nacional Dunas do Litoral de Vila Real de Santo António, a sul com Domínio Público Marítimo, a nascente com caminho municipal e a poente com Mata Nacional Dunas do Litoral de Vila Real de Santo António, inscrito na matriz sob o artigo P8460, sem valor patrimonial atribuído. No entanto, o Estado considera, e bem, a nosso ver, que a MNDLVRSA constitui um imóvel que integra o domínio privado do

Na sequência do acima recorrido, e por força do disposto no artigo 1327.º do CC, pertence ao dono da coisa tudo o que a esta crescer por efeito da natureza, ou seja, tudo o que crescer e unir-se aos imóveis do Estado integra, igualmente, o seu património e, por conseguinte, o seu domínio privado. Denotamos pois que o artigo 1327.º do CC formula um princípio geral de expansão do direito de propriedade, quanto à sua possibilidade de crescer por efeito da natureza, ou seja, por causas estranhas à vontade e à acção do proprietário.³⁴⁰

Deste modo, a acessão é regulada como uma causa de aquisição específica da propriedade, razão pela qual só o proprietário, *in casu* o Estado, é legítimo para a aquisição de coisa implantada, actuando a acessão.³⁴¹

3.2.2.4. IMÓVEIS SEM DONO CONHECIDO

O artigo 1345.º do CC estabelece que as coisas imóveis sem dono conhecido são consideradas património do Estado.³⁴² Esta disposição legal teve por fonte do artigo 827.º do Código Italiano de 1942 e consagra o princípio tradicional do direito eminente do Estado sobre todo o território em consequência dos seus poderes de soberania³⁴³, detendo ainda estreitas afinidades substanciais com a regra do direito sucessório que chama o Estado a recolher as heranças vagas, na falta de parentes sucessíveis e de cônjuge do *de cuius*.

Estado, sendo que os seus limites englobam uma área dunar que se estende até ao Domínio Público Marítimo, integrando a área de regeneração natural que entretanto se foi formando, e que, de acordo com a descrição do prédio em causa efectuada na escritura pública de justificação notarial e, consequentemente, no respectivo extracto, o mesmo corresponde à área de regeneração natural acima mencionada, adjacente à Ponta da Areia e perto da cidade de Vila Real de Santo António, ou seja, a uma zona "conquistada" ao mar nos últimos decénios, que se regenerou naturalmente e onde estão presentes os habitats identificados para o conjunto da Mata Nacional.

³⁴⁰ PIRES DE LIMA; ANTUNES VARELA (1987) – Código Civil [...] p. 140.

³⁴¹ OLIVEIRA ASCENSÃO (1993) – Direito Civil: Reais [...] p. 308-309, entende que a acessão tem carácter potestativo, havendo um verdadeiro direito ou faculdade de acessão, que cabe ao titular beneficiário. No entanto, é uma causa de aquisição originária, na medida em que o beneficiário recebe um novo direito totalmente independente das vicissitudes que possa ter sofrido o anterior.

³⁴² Em anotação ao artigo 1345.º do CC, NETO (2006) - Código Civil [...] p. 1107, considera que o abandono, em sentido próprio, corresponde, em sede de direitos reais, ao conceito de renúncia abdicativa e tem como efeito a extinção do direito abandonado. Nesta perspectiva, o abandono de coisa imóvel integra-a, *ex lege*, no património do Estado. Contudo, CARVALHO FERNANDES, Luís A. (2007) – Lições de Direitos Reais. 5.ª ed. rev. e rem. Lisboa: Quid Juris. p. 251-253, manifesta um entendimento oposto ao considerar que a figura aqui prevista é substancialmente diferente do abandono, designado por *derelictio*, o qual não encontra tratamento directo no CC e que tem por objecto coisas móveis. Mais refere a este propósito que, de qualquer modo, o abandono de coisas imóveis, mesmo se admitido genericamente, sempre teria um regime particular por força do artigo 1345.º CC.

³⁴³ PIRES DE LIMA; ANTUNES VARELA (1987) – Código Civil [...] p. 175.

Deste modo, no artigo 1345.º do CC não se estabelece uma ocupação, pois, na verdade, não se prevê nenhum acto de ocupação por parte dos órgãos públicos e tão pouco há uma reversão automática para o Estado. Na verdade, instituiu-se uma mera presunção ilidível.³⁴⁴

Nesta esteira, e de acordo com a referida norma, o Estado é legitimado a englobar no seu património os imóveis sem dono conhecido, mas isso não significa a aquisição automática da propriedade³⁴⁵, já que esta só se verificará por usucapião, se o Estado fizer o aproveitamento efectivo do imóvel, nos termos gerais, não obstante estarmos perante uma aquisição *ex lege*.

3.2.2.5. DAÇÃO EM CUMPRIMENTO

A figura jurídica da dação em cumprimento surge, inequivocamente, como uma das formas de aquisição de bens ou direitos para o domínio privado do Estado.

A dação em cumprimento ou *datio in solutum* encontra-se prevista no artigo 837.º do CC e consiste na realização de uma prestação diferente da que é devida, com o fim de, mediante acordo do credor, extinguir imediatamente a obrigação. Assim, esta figura jurídica pode ter por objecto quer a transmissão da propriedade de uma coisa, quer a transmissão de um outro direito, sendo o seu principal efeito a extinção da obrigação. De notar que a prestação diferente da devida só extinguirá o crédito se o

³⁴⁴ OLIVEIRA ASCENSÃO (1993) – Direito Civil: Reais [...] p. 454.

³⁴⁵ O artigo 17. da LPAP faz referência à aquisição dos chamados *bienes vacantes o mostrencos*, os quais, por carecerem de dono, pertencem à Administração *ope legis* e não podem ser adquiridos pelos particulares por ocupação. TERÉ PÉREZ, Alejandro (2007) – Adquisición de bienes y derechos por las Administraciones Públicas. In HORGUÉ BAENA, Concepción, coord. - Régimen Patrimonial de Las Administraciones Públicas. Madrid: Lustel. p. 284-285, afirma, a este propósito, que não é necessária nenhuma declaração neste sentido, sendo os bens adquiridos por expressa determinação da lei, salientando, no entanto, que a posse dos bens pode ser concretizada quer por via administrativa, quer por via judicial.

Sobre esta matéria cfr. igualmente o explicitado por CHINCHILLA MARÍN, Carmen (2004) – Adquisición de Bienes y Derechos. p. 154-158, que também realça o facto de o Estado adquirir os bens por força da lei, sem prejuízo da necessidade de ter que tomar posse dos mesmos para que se considerem incorporados no seu património. Também ALONSO MÁS (2010) – Adquisición de bienes y derechos, In MESTRE DELGADO, Juan Francisco, coord. - El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre. 2.ª edición ampliada. Madrid: La Ley grupo Wolters Kluwer [etc], p. 295-296, realça o facto de a incorporação do bem no património do Estado exigir que se adopte um procedimento, o qual culminará com uma resolução na qual se declare que o bem fica vago e, portanto, pertence ao Estado. Só a partir deste momento é que se produzirão os efeitos previstos no artigo 17.1 da LPAP.

devedor lhe der o seu assentimento, o qual é conferido, em regra, no momento em que a dação se realiza.

A LOE para 2012³⁴⁶ autoriza o Governo, através do Ministro das Finanças, no âmbito da recuperação de créditos e outros activos financeiros do Estado, detidos pela DGTF, a proceder à aceitação, como dação em cumprimento, de bens imóveis, de bens móveis, valores mobiliários e outros activos financeiros (alínea d) do n.º 1 do artigo 85.º). Esta previsão integra-se no quadro de regularização das dívidas ao Estado, constituindo um regime mais simples e flexível tendente a recuperar parte importante dos créditos dos entes públicos.

Neste postulado, a dação em cumprimento não se encontra regulada como forma de permitir ao Estado regularizar as responsabilidades decorrentes das obrigações assumidas pelos serviços e organismos públicos, o que, a verificar-se, constituiria, em nossa opinião, uma forma de financiamento indirecto dos institutos públicos e, portanto, de acordo com o regime legal em vigor, seria *contra legem*.

3.3. FORMAS DE AQUISIÇÃO DE DIREITO PÚBLICO

Em algumas das situações infra identificadas, é notório que o Estado detém um estatuto de *potentior persona*, usando prerrogativas que lhe permitem aceder, com base na lei, à aquisição de bens para o respectivo domínio privado de forma privilegiada, impondo a destruição do vínculo que liga as coisas ao seu proprietário e, ao mesmo tempo, a sua passagem ao domínio privado do Estado.³⁴⁷

Como já referimos, a aquisição de bens imóveis para o domínio privado do Estado pode operar apenas por via do Direito Privado ou por meio do Direito Público, relevando neste âmbito as especificidades próprias do Direito Administrativo, vertidas quer num contrato administrativo quer em actos de autoridade.

³⁴⁶ LEI n.º 64-B/2011. D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244).

³⁴⁷ CAETANO (2010) - Manual de Direito Administrativo [...] p. 1015.

3.3.1. EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA

A expropriação por utilidade pública encontra-se regulada no Código das Expropriações (CE), aprovado através da Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro³⁴⁸, alterada e republicada pela Lei n.º 56/2008, de 4 de Setembro³⁴⁹. De acordo com o artigo 1.º do CE, que define, em termos genéricos, o objecto de expropriação por utilidade pública, os bens imóveis e os direitos a eles inerentes³⁵⁰ podem ser expropriados por causa de utilidade pública compreendida nas atribuições, fins ou objecto da entidade expropriante, mediante o pagamento contemporâneo de uma justa indemnização.³⁵¹

Assim, a expropriação por utilidade pública é entendida como um processo pelo qual o Estado, para prosseguir um fim de interesse público, extingue os direitos (em regra, o direito de propriedade plena) dos seus titulares sobre um determinado imóvel e transfere esse bem para o património da pessoa colectiva expropriante ou para o de uma outra pessoa colectiva, pública ou privada, mediante o pagamento de prévia e justa indemnização.³⁵²

³⁴⁸ D.R. I-A Série. 219 (1999-09-18) 6417-6436.

³⁴⁹ DR. I Série. 171 (2008-09-04) 6191-6210.

³⁵⁰ A expropriação dos direitos sem subtracção da *res* pode ocorrer quando o beneficiário da expropriação é já o proprietário do bem ou quando se verifica a constituição de direitos reais limitados, de gozo ou de garantia.

³⁵¹ Sobre a ideia fundamental que preside à figura da expropriação, importa ver a posição CARVALHO FERNANDES (2007) – Lições de Direitos Reais [...] p. 207.

Ainda assim, sempre se refira que o próprio conceito legal explicita claramente que a expropriação tem como objecto bens imóveis, ou seja, terrenos e edifícios, bem como os direitos a eles inerentes.

Em suma, a expropriação faz extinguir automaticamente todos os direitos que incidiam sobre o bem expropriado, ficando livre de qualquer ónus e implicando apenas o pagamento de indemnização quer ao proprietário quer ao titular dos restantes direitos que se extinguíram.

A expropriação tem, assim, por objecto, todos os direitos privados de natureza patrimonial, excluindo os direitos subjectivos não patrimoniais e os interesses ou meras expectativas.

³⁵² QUADROS, Fausto de (1991) – Expropriação por Utilidade Pública. In FERNANDES, José Pedro, dir. - Dicionário Jurídico da Administração Pública. Lisboa. vol. 4. p. 306. Também LEFEBVRE, Francis (2011) – Memento Expropiación Forzosa: Patrimonio Público 2011-2012. Madrid: Francis Lefebvre, S.A. p. 13, considera que o direito de propriedade privada goza de três garantias, face ao poder expropriativo: por um lado, a exigência de um fim de utilidade pública ou interesse social, identificado com a causa da expropriação, por outro, o direito do expropriado a uma justa indemnização e, por fim, a submissão da expropriação e do respectivo procedimento ao estabelecido nas leis. Para este Autor, *a potestad expropiatoria es el poder jurídico atribuido a una de dichas organizaciones – necesariamente de base territorial – para aplicar políticas públicas determinadas mediante la privación a los administrados, coactiva y a título oneroso, de ciertos bienes o derechos de contenido patrimonial, por razones concretas de utilidad pública o interés social, a través de un procedimiento administrativo especial que determina la celebración de un negocio jurídico traslativo de cambio por el cual se transmite forzosamente a la Administración expropiante o a un tercero público o privado la titularidad de un bien o derecho, para que, mediante la diversión de su uso, pueda satisfacerse una necesidad de interés social o de pública utilidad.* Vide também artigo 33.º da Constituição espanhola.

Em sentido clássico, a expropriação é entendida como a privação ou subtracção de um direito e a sua apropriação por um sujeito diferente para a realização de um fim público. Nesta esteira, é um poder inerente à soberania do Estado³⁵³ a que estão sujeitos todos os proprietários de bens imóveis, face à necessidade de realizar fins sociais de interesse colectivo. Todavia, o recurso ao instituto da expropriação, e conforme decorre do n.º 2 do artigo 62.º da CRP, encontra limitações, já que é restringido aos casos previstos na lei e impõe o pagamento de uma indemnização.

A expropriação por utilidade pública, enquanto forma privilegiada de aquisição de bens pelo Estado³⁵⁴, tem como causa a prossecução de uma utilidade pública, ou melhor, de um fim de interesse público, sendo que a garantia do direito de propriedade privada impõe que se trate de uma utilidade pública concreta e específica.³⁵⁵

Em bom rigor, através de um mecanismo de direito público, o Estado, enquanto entidade expropriante, adquire uma propriedade privada que integra no seu domínio privado e que, pela afectação das finalidades públicas que justificaram a expropriação, poderá ou não ingressar no domínio público.³⁵⁶ Mesmo que não ingressem no domínio público, estes bens ficam submetidos a um direito restrito de propriedade, pois pesam sobre eles importantes restrições de utilidade pública, desde logo o condicionamento da propriedade à realização do fim que justificou e fundamentou a expropriação.

Posto isto, é de realçar que, no caso da expropriação por utilidade pública, estamos perante uma aquisição originária, na medida em que a aquisição do direito de

³⁵³ LEFEBVRE (2011) – Memento Expropiación Forzosa [...] p. 16, refere até que a atribuição expropriativa é uma das manifestações paradigmáticas e mais intensas do regime jurídico de *potentior persona* próprio da Administração.

³⁵⁴ Esta é a qualificação utilizada por CHINCHILLA MARÍN (2004) – Adquisición de Bienes y Derechos [...] p. 150.

³⁵⁵ QUADROS, Fausto de (1991) – Expropriação por Utilidade Pública. In FERNANDES, José Pedro, dir. - Dicionário Jurídico da Administração Pública. Lisboa. vol. 4. p. 309.

³⁵⁶ GODFRIN (1987) – Droit administratif des biens: domaine, travaux, expropriation. 3.^a édition revue et augmentée. Paris: Masson. [...] p. 152, considera que a expropriação é o modo mais importante de aquisição de bens do domínio privado a título oneroso, alegando ainda que a natureza jurídica do imóvel não é afectada pela expropriação e que o bem expropriado ingressa no domínio privado. CAETANO (2010) - Manual de Direito Administrativo [...] p. 1045, aduz que os bens expropriados ingressam sempre no património do expropriante e daí podem ou não integrar o domínio público. Sobre este aspecto refira-se que, usualmente, nas situações em que sejam celebrados, por exemplo, contratos de concessão, e em caso de expropriação efectuada pela concessionária, em que esta assume a qualidade de entidade expropriante, os bens expropriados são usualmente adjudicados a favor do património do Estado, concedente, e, portanto, não ingressam no património da entidade expropriante. Isto sucede porque, nestes casos, o expropriante não é beneficiário em nome próprio na medida em que surge como um simples instrumento da realização de um interesse público protegido por lei.

propriedade sobre o bem pela entidade expropriante não é consequência de uma transmissão forçada do anterior proprietário.³⁵⁷

Finalmente, julgamos curioso suscitar aqui a dúvida sobre a possibilidade de ser admitida a expropriação sobre bens imóveis que compõem o próprio domínio privado do Estado. Consideramos que esta possibilidade será fictícia, uma vez que depende da vontade dos seus órgãos a declaração de utilidade pública do empreendimento e não é possível levá-los a consentir a ocupação do imóvel expropriado pela entidade expropriante sem espontânea resolução deles.³⁵⁸

3.3.2. PERDA DE BENS A FAVOR DO ESTADO

Ao contrário da expropriação, a perda de bens a favor do Estado pressupõe sempre a existência de uma infracção, sendo, por isso e passando a redundância, uma sanção que consiste na perda a favor do Estado de parte do património do autor da infracção, sem indemnização.

Na sequência da prática de ilícitos penais, o Estado pode beneficiar da perda de bens a seu favor, nos termos dos artigos 109.º e seguintes do Código Penal (CP)^{359 360}, mas também dos n.ºs 2 e 4 do artigo 186.º do Código do Processo Penal (CPP)³⁶¹, que fazem menção à perda de bens apreendidos a favor do Estado.

O n.º 1 do artigo 109.º do CP estabelece que são declarados perdidos a favor do Estado os objectos que tiverem servido ou estivessem destinados a servir para a prática de um facto ilícito típico, ou que por este tiverem sido produzidos, quando, pela sua natureza ou pelas circunstâncias do caso, puserem em perigo a segurança das pessoas, a moral ou a ordem públicas, ou oferecerem sério risco de serem utilizados para o cometimento de novos factos ilícitos típicos. Este é o regime geral, aplicável

³⁵⁷ Sobre esta matéria, cfr. OLIVEIRA ASCENSÃO (1993) – Direito Civil: Reais [...] p. 402-403, e CAETANO (2010) - Manual de Direito Administrativo [...] p. 965.

³⁵⁸ CAETANO (2010) - Manual de Direito Administrativo [...] p. 1031-1032.

³⁵⁹ Aprovado através do Decreto-Lei n.º 400/82. D.R. I Série Supl. 221 (1982-09-23) 3006(2)-3006(44), com a última redacção conferida pela Lei n.º 56/2011. D.R. I Série. 219 (2011-11-15) 4862-4863.

³⁶⁰ PINO ABAD, Miguel (1999) – La Pena de Confiscación de Bienes en el Derecho Histórico Español. Córdoba: Servicio de Publicaciones, Universidade de Córdoba. p. 19, salienta que o confisco de bens tem ocupado ao longo dos séculos um lugar preponderante entre as diferentes penas que afectam o património dos indivíduos castigados pela perpetração de certos delitos.

³⁶¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87. D.R. I Série. 40 (1987-02-17) 617-699, com a última redacção conferida pela Lei n.º 26/2010. D.R. I Série. 168 (30-08-2010) 3782-3787.

quando não há legislação especial, uma vez que existe um vasto leque de diplomas sobre a perda de instrumentos que serviram para a prática de crimes e de objectos por estes produzidos em que são afastadas as regras gerais aqui explanadas. Cite-se, a título meramente exemplificativo, o Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de Janeiro³⁶², que estabelece o regime jurídico do tráfico e consumo de estupefacientes, bem como da Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro³⁶³, que determina medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, configurando um regime especial de perda de bens a favor do Estado relativo ao tráfico de estupefacientes. No entanto, e em qualquer dos casos, esta perda de bens só é admitida mediante garantias processuais rígidas concedidas ao particular, designadamente o respeito pelo princípio do contraditório.

O artigo 109.º do CP apenas faz menção a objectos que tiverem servido para a prática de um facto ilícito típico, não aludindo à natureza desses objectos, ao contrário, por exemplo, do n.º 5 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 15/93³⁶⁴, que prevê expressamente a possibilidade de os bens imóveis poderem ser declarados perdidos a favor do Estado. Contudo, julgamos que a perda decretada ao abrigo daquela primeira disposição legal não exclui os bens imóveis, desde que, atentas as circunstâncias do caso, ponham em perigo a segurança das pessoas, a moral ou a ordem públicas, ou ofereçam sério risco de ser utilizados para o cometimento de novos factos ilícitos típicos. Efectivamente, o imóvel perdido a favor do Estado pode ter tido uma conexão muito directa com a prática do crime, como no caso dos crimes organizados em que o imóvel pode ser uma sede da organização criminosa.³⁶⁵ No essencial, tem de existir uma conexão entre os bens e a prática do crime, na medida em que os mesmos e, conseqüentemente, a sua disponibilidade, não podem deixar de ter-se como essenciais à concretização dos propósitos criminais.

Note-se que a declaração de perda definitiva de bens a favor do Estado consubstancia uma aquisição originária, porquanto o novo titular recebe o seu direito independente do direito do titular inscrito, o que leva a que o registo da aquisição fundada na perda rompe com o trato sucessivo anterior. A aquisição a favor do Estado dá-se, assim, por via autoritária, não sendo exigível, face às regras substantivas em vigor, a existência

³⁶² D.R. I-A Série. 18 (1993-01-22) 234-252. Alterado e republicado pela Lei n.º 18/2009, de 11 de Maio, e alterado pela Lei n.º 38/2009, D.R. I Série. 138 (2009-07-20) 4533-4541, e pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, D.R. I Série. 230 (2011-11-30) 5130-5186.

³⁶³ D.R. I-A Série. 9 (2002.01.11) 204-207.

³⁶⁴ D.R. I-A Série. 18 (1993-01-22) 234-252.

³⁶⁵ Sobre esta matéria, veja-se o Acórdão do STJ de 11 de Fevereiro de 2010 (Rodrigues da Costa).

de uma relação pessoal entre o titular inscrito e o actual proprietário. No entanto, daqui não decorre que não seja devida protecção ao titular inscrito, como veremos.

Neste intento e com algum interesse para a matéria ora em apreço, cumpre salientar que temos conhecimento de que nas situações em que é determinada a perda de bens imóveis a favor do Estado ocorrem sempre inúmeras dúvidas quanto à efectivação do respectivo registo, quando já existem outros titulares inscritos, que, eventualmente, não tenham tido qualquer intervenção no processo judicial e, portanto, qualquer hipótese de se defenderem, em virtude de poder estar em causa uma violação ao princípio do trato sucessivo previsto no n.º 4 do artigo 34.º do Código do Registo Predial (CRPr)³⁶⁶. Sobre esta matéria, julgamos que o respeito pelo referido princípio se encontra assegurado pela intervenção do titular inscrito, quando esteja em causa o registo a favor do Estado de imóveis declarados perdidos a seu favor que tenham sido transmitidos a terceiro pelo arguido antes da declaração de perda, tendo em conta que a alínea d), *in fine*, do n.º 1 do artigo 401.º do CPP lhe confere legitimidade para recorrer das decisões que possam afectar os seus direitos, ainda que não seja parte no respectivo processo.³⁶⁷ Em suma, a declaração de perda a favor do Estado opera independentemente da pessoa que figurava como titular inscrito na data da decisão, por via autoritária, na medida em que é o resultado de um poder

³⁶⁶ Aprovado através do Decreto-Lei n.º 224/84. *D.R. I Série Sup.*. 155 (1984-07-06) 2052(2)-2052(40), com a última alteração conferida pelo Decreto-Lei n.º 185/2009. *D.R. I Série*.155 (2009-08-12) 5226-5235.

³⁶⁷ A este propósito é de chamar à colação os Pareceres CT DGRN de 28 de Fevereiro de 2002 (António Duarte Luís), Proc. R.P. n.º 211/2001 DSJ-CT, e de 28 de Novembro de 2002 (Emília Santos Dias Pereira), Proc. 114/2002 DSJ-CT. Na verdade, o Parecer emitido sob o Proc. 114/2002 confirma a recusa do registo de imóveis declarados perdidos a favor do Estado por falta de trato sucessivo porquanto, nesse caso, estava em causa o registo de imóveis que, após a declaração de perda a favor do Estado, foram pelo arguido transmitidos a terceiros pelo arguido, aduzindo que: “Se por inércia do Estado, posteriormente ao trânsito em julgado daquela sentença, este não vier a proceder, atempadamente, ao registo da aquisição originária e se, entretanto, uma outra aquisição vier a ser registada por o arguido ter procedido à venda do imóvel, que já não lhe pertencia, após o trânsito em julgado daquela sentença, este registo será efectuado definitivamente.”

No entanto, no caso de os imóveis terem sido transmitidos antes da declaração de perda, o Parecer CT DGRN de 28 de Fevereiro de 2002 (António Duarte Luís), Proc. R.P. n.º 211/2001 DSJ-CT, em nota de rodapé, salienta que:

“Questão diversa poderia ser sustentada se as aquisições ao arguido e seus filhos por parte do titular inscrito tivessem ocorrido antes da declaração da perda a favor do Estado, face à legitimidade daquele para recorrer, enquanto terceiro, da sentença que decretou a perda (artigo 401.º, n.º 1, d) do C.P.P.). Nessa circunstância, segundo o entendimento expresso no citado Parecer n.º R.P. 54/2000, ter-se-ia por verificada a intervenção do titular inscrito, achando-se removido o obstáculo do n.º 2 do artigo 34.º do C.R. Predial. Esta questão não está, porém, em tabela nos autos, pelo que nos abstermos de a apreciar”.

No mesmo sentido, também o supra citado Parecer n.º R.P. 54/2000 DSJ-CT. BRN n.º 8/2000. II cad. p. 27, estatui que “a perda definitiva a favor do Estado consubstancia uma aquisição originária. O novo titular recebe o seu direito independente do direito do titular inscrito. O que vale por dizer que o registo da aquisição fundada na perda rompe com o trato sucessivo anterior. Mas daqui não se segue que não seja devida protecção ao titular inscrito. Tal protecção é-lhe conferida com a atribuição de legitimidade para recorrer, enquanto terceiro, da sentença que declarou a perda (artigo 401.º, n.º 1, d), C.P.P.). Daí que para o registo baste a menção do trânsito em julgado da sentença. Não há, pois, excepção ao princípio do trato sucessivo”.

público do Estado, que, por isso, tem eficácia absoluta, impondo-se *erga omnes*. O titular inscrito poderá, quando muito, vir a pedir uma indemnização ao abrigo do disposto no artigo 108.º do CP. Todavia, refira-se que hoje são muito mais restritos os casos em que se podem declarar perdidos a favor do Estado os objectos pertencentes a terceiros, nos termos do artigo 110.º do CP, porquanto tal perda apenas pode ter lugar se o terceiro tiver concorrido, de forma censurável, para a sua utilização ou produção do resultado ou se tiver retirado vantagens da prática do facto típico, ou ainda quando tiver adquirido os objectos após a prática do facto, conhecendo os adquirentes a sua proveniência.

Finalmente, não podemos deixar de realçar que a LOE para 2012³⁶⁸ dispõe de uma norma, o artigo 198.º, relativa à adjudicação de bens perdidos a favor do Estado, na qual se prevê que reverterem a favor do Fundo para a Modernização da Justiça 50% do produto da alienação de bens perdidos a favor do Estado, nos termos do artigo 186.º do CPP e do n.º 1 do artigo 35.º e do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 15/93.

3.3.3. SUCESSÃO DE PESSOAS COLECTIVAS EXTINTAS

A sucessão de pessoas colectivas extintas consubstancia uma forma de (re) aquisição de bens pelo Estado, cuja disciplina encontra a sua consagração no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de Outubro³⁶⁹. Efectivamente, e de acordo com o n.º 1 desta disposição legal, no caso de extinção de serviços que integram a administração directa e indirecta³⁷⁰ do Estado, os bens imóveis do domínio privado do Estado são afectos à entidade do Ministério das Finanças competente em matéria de gestão do património do Estado, leia-se DGTF.

³⁶⁸ LEI n.º 64-B/2011. *D.R. I Série Supl.* 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244).

³⁶⁹ *D.R. I Série.* 206 (2006-10-25) 7389-7393.

³⁷⁰ A administração directa do Estado integra todos os órgãos, serviços e agentes integrados na pessoa colectiva Estado que, de modo directo e imediato e sob dependência hierárquica do Governo, desenvolvem uma actividade tendente à satisfação das necessidades colectivas. Por sua vez, a administração indirecta do Estado integra as entidades públicas, distintas da pessoa colectiva Estado, dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira que desenvolvem uma actividade que prossegue fins próprios do Estado. Sobre esta classificação, *vide* artigo 199.º, alínea d), da CRP, que dispõe que compete ao Governo, no exercício de funções administrativas, dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, superintender na administração indirecta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma.

Já na hipótese de fusão de serviços da administração directa ou indirecta do Estado, prevista no n.º 2 da mesma norma, os bens imóveis são reafectos aos serviços que lhes sucedam no exercício das respectivas atribuições ou competências ou, em alternativa, sempre que não se revelem necessários para o efeito, são devolvidos à DGTF, a quem cumprirá assegurar a sua adequada gestão, o mesmo sucedendo nos casos de reestruturação ou racionalização de efectivos que envolva o fim da utilização de imóveis certos e determinados ou quando haja reorganização dos serviços.

Apesar de a norma em causa fazer referência à extinção de serviços da administração directa ou indirecta do Estado, podemos afirmar, com certeza, que apenas está em causa a aquisição, em sentido próprio, de bens para o domínio privado do Estado nas transferências que se processam entre este último e a administração indirecta, mormente os institutos públicos, com exclusão das entidades públicas empresariais, como excepciona o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 200/2006³⁷¹, porquanto só aí nos movemos no contexto de relações intersubjectivas. Com efeito, entre serviços integrados no âmbito da mesma pessoa colectiva pública não estamos perante uma verdadeira transferência de titularidade de bens, que pressupõe sempre o atributo da personalidade jurídica.³⁷²

Por fim, e não obstante o acima explicitado, sempre se refira que sendo evidente a desnecessidade de proceder à reafecção dos bens imóveis em causa a outros serviços pertencentes à administração directa ou indirecta do Estado, proceder-se-á à respectiva alienação a terceiros, nos termos previstos nos n.ºs 5 e 6 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 200/2006³⁷³.

3.3.4. REVERSÃO NO TERMO DA CONCESSÃO

A reversão consiste no retorno à posse do concedente de bens seus afectos à actividade concessionada, operado com a extinção do contrato de concessão que

³⁷¹ D.R. I Série. 206 (2006-10-25) 7389-7393.

³⁷² AZEVEDO (2010) - O Domínio privado da Administração [...] p. 77. No caso de reafecções de bens entre serviços do Estado integrados na respectiva administração directa, o que temos são relações de natureza estritamente intrasubjectiva, no quadro de uma mesma pessoa colectiva, o que determina, só por si, que não se trate de uma autêntica transferência de titularidade de bens, que pressupõe sempre o atributo da personalidade jurídica, ou seja, uma relação a estabelecer entre duas pessoas colectivas distintas.

³⁷³ D.R. I Série. 206 (2006-10-25) 7389-7393.

fundamentava a sua fruição pelo concessionário.³⁷⁴ Nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 425.º do CCP, os bens que integram o estabelecimento da concessão reverterem, no final da mesma, para o concedente, ou seja, para o Estado.

Note-se que o estabelecimento da concessão integra, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 419.º do CCP, os bens móveis e imóveis afectos àquela e os direitos e obrigações destinados à realização do interesse público subjacente à celebração do contrato, considerando-se afectos à concessão todos os bens existentes à data da celebração do contrato, assim como os bens a criar, construir, adquirir ou instalar pelo concessionário em cumprimento do mesmo, que sejam indispensáveis para o adequado desenvolvimento das actividades concedidas, independentemente de o direito de propriedade pertencer ao concedente, ao concessionário ou a terceiros.

O fim do contrato de concessão tem como efeitos a reassunção pelo concedente do exercício de todos os poderes que pela concessão transmitira para o concessionário, a reversão de todos os seus bens levados para a concessão nos termos contratuais e ainda a transferência, para o mesmo concedente, dos bens que o concessionário construiu, adquiriu e instalou no estabelecimento e que, nos termos do contrato, no fim deste seriam transferidos para o concedente.

No caso de o contrato prever a transferência para o concedente de bens do concessionário afectos à concessão, conforme prevê o n.º 4 do artigo 425.º do CCP, o concessionário tem em relação a estes bens um direito de propriedade temporário e precário, que termina com a extinção da concessão, na medida em que ele não pode dispor desses bens nos termos gerais de direito, integrando um património de destino especial.³⁷⁵

³⁷⁴ ANDRADE DA SILVA (2010) – Dicionário dos Contratos Públicos [...] p. 427, ao considerar que a reversão dos bens do concedente diz, essencialmente, respeito aos bens do domínio público, afirma que o conceito tem assumido uma feição económica, abrangendo também os bens adquiridos pelo concedente e aplicados na actividade concessionada, submetidos à cláusula de transferência, no pressuposto de que foram pagos através do produto do desenvolvimento da actividade concessionada.

³⁷⁵ CAETANO (2010) - Manual de Direito Administrativo [...] p. 1120, suscita e analisa a questão sobre a quem pertence a propriedade do respectivo estabelecimento quando tenha sido o concessionário a montá-lo e nos termos do acto de concessão deva vir a reverter para o concedente, distinguindo duas hipóteses: por um lado, o estabelecimento do serviço constitui uma universalidade que a lei considera do domínio público ou, por outro, os bens que constituem o estabelecimento do serviço são coisas meramente particulares, considerando que na primeira o estabelecimento é, desde o momento da criação, propriedade pública, e na segunda os bens são propriedade do concessionário enquanto durar a concessão. Conforme aduz GONÇALVES, Pedro (1999) - A Concessão de Serviços Públicos. Coimbra: Almedina. p. 311-312, embora pertençam ao concessionário, os bens abrangidos pela cláusula de transferência integram um património de destino especial, razão porque o concessionário não pode dispor deles nos termos gerais permitidos pelo direito de propriedade.

Ainda neste âmbito, não podemos deixar de fazer referência aos bens próprios do concessionário não sujeitos a cláusula de transferência, sendo que nestes casos, e com a extinção da concessão, os bens continuam a pertencer ao concessionário, não obstante durante a vigência da concessão terem estado afectos ao estabelecimento da concessão, existindo, portanto, uma propriedade plena sobre os mesmos.

Em síntese, no que respeita aos bens afectos à concessão e, conseqüentemente, à sua eventual reversão, temos de diferenciar três tipos de bens e, conseqüentemente três regimes distintos.

Por um lado, os bens da entidade concedente, já existentes, que esta afectou à actividade do concessionário e, portanto, à concessão, sem que isso implique a transferência do direito de propriedade sobre os mesmos, pelo que a haver reversão é apenas da posse e não da propriedade, porquanto não ocorre qualquer transferência deste direito. Na realidade, nestes bens não está em causa uma verdadeira transferência da sua propriedade para o património do Estado, enquanto concedente, já que nunca deixaram de lhe pertencer, havendo apenas um mero retorno à sua posse.³⁷⁶ Nesta medida, podem passar também a pertencer ao concedente certos bens adquiridos ou construídos pelo concessionário, designadamente os adquiridos por força das expropriações.

Por outro, os bens do concessionário a transferir para o concedente, sobre os quais aquele detém um direito de propriedade temporário e limitado porquanto ocorre a sua transferência no termo da concessão para o Estado e antes disso o concessionário encontra-se condicionado ao cumprimento de uma série de obrigações e restrições, onde se inclui a proibição de dispor dos bens que se encontrem nesta situação.

Por fim, não podemos deixar de destacar os bens do concessionário não sujeitos a qualquer cláusula de transferência para o concedente, pelo que sobre os mesmos recai uma propriedade plena.

Com isto, pretendemos concluir que apenas na segunda situação supra identificada, ou seja, dos bens do concessionário a transferir para o concedente, estaremos

³⁷⁶ ANDRADE DA SILVA, Jorge (2009) – Código dos Contratos Públicos [...] p. 990. Neste sentido, PEREIRA DE SOUSA, Rui (2003) - Contratos de Concessão: perspectiva económica, financeira e contabilística. Lisboa: Áreas Editora. p. 44, a reversão dos bens do concedente pode ser entendida como uma transferência da posse dos mesmos, do concessionário para o concedente (proprietário dos bens), pelo facto de se terem extinguido os direitos de uso que sobre eles estavam constituídos. Não existe qualquer transferência de propriedade, mas apenas uma devolução dos bens ao Estado normalmente efectuada a título gratuito.

perante uma verdadeira aquisição de direito público, já que na primeira situação o bem que integra o estabelecimento da concessão nunca sai da titularidade do Estado e na terceira o mesmo permanece sempre na esfera jurídica do concessionário.

Acresce salientar que não é somente nas concessões de serviço público ou de obras públicas, exemplos mais típicos, que se verifica a vicissitude da reversão dos bens da concessão para o concedente. Vejamos, por exemplo, o caso do contrato de concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar, classificado pela doutrina como um contrato nominado, típico, formal, sinalagmático, oneroso, de execução continuada e de efeitos múltiplos.³⁷⁷

Nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro³⁷⁸, que reformula a Lei do Jogo, o direito de explorar jogos de fortuna ou azar é reservado ao Estado e só pode ser exercido por empresas constituídas sob a forma de sociedades anónimas a quem o Governo pode adjudicar a respectiva concessão mediante contrato administrativo, devendo a mesma ser concretizada mediante concurso público, nos termos do artigo 10.º do mesmo diploma legal, com excepção dos casos especiais devidamente justificados em que pode haver lugar à adjudicação da concessão independentemente de concurso público, nos quais devem ser estabelecidas as obrigações da concessionária em decreto-lei.

Este tipo de contrato tem, igualmente, por objecto a transferência, temporária e parcial, para um particular do exercício de um direito legalmente reservado à Administração, que o concessionário desempenhará por sua conta e risco, mas no interesse geral. Este entendimento resulta do disposto no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 422/89³⁷⁹, que determina que a adjudicação definitiva implica a transferência temporária para a concessionária da fruição de todos os bens propriedade do Estado afectos à concessão.³⁸⁰

Há que notar que, nestes casos, o volume dos investimentos dos concessionários com a conservação e actualização do estabelecimento da concessão tem vindo a diminuir consideravelmente nos últimos anos de exploração, especialmente nas situações em que, como vimos, estão em causa bens do Estado ou para ele reversíveis no termo do

³⁷⁷ Sobre esta noção, FREITAS DO AMARAL, Diogo; TORRALBA, Lino (2002) – Estudos sobre Concessões e Outros Actos da Administração: pareceres. Coimbra: Almedina. p. 532.

³⁷⁸ D.R. I Série. 277 (1989-12-02) 5244-5266.

³⁷⁹ D.R. I Série. 277 (1989-12-02) 5244-5266.

³⁸⁰ Sobre a forma como se processa a transferência e sobre o inventário dos bens transferidos, importa ver o estatuído nos artigos 20.º e 21.º do mesmo Decreto-Lei.

prazo da concessão, conforme previsto no artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 422/89³⁸¹. Com efeito, nestas situações e por esses motivos, os concessionários deixam de se sentir naturalmente motivados para despende avultadas quantias no estabelecimento da concessão.³⁸²

3.3.5. EXECUÇÃO FISCAL

O processo de execução fiscal encontra-se previsto no artigo 103.º da Lei Geral Tributária (LGT)³⁸³ e nos artigos 148.º a 278.º do Código do Procedimento e Processo Tributário (CPPT).³⁸⁴

De acordo com o n.º 1 do artigo 103.º da LGT, o processo de execução fiscal tem natureza judicial, sem prejuízo da participação dos órgãos da Administração Tributária nos actos que não tenham natureza jurisdicional, ou seja, dos actos materialmente designados como actos administrativos de execução fiscal. Não obstante poder ponderar-se a eventualidade de se considerar a execução fiscal como um processo de natureza mista, parece-nos que a disposição legal em causa não deixa margem para dúvidas quanto à sua qualificação como processo eminentemente judicial. Aliás, o facto que pode, de alguma forma, confirmar este entendimento é a determinação da aplicação subsidiária das normas processuais civis e não das insertas no CPA.³⁸⁵

A execução fiscal é, assim, qualificada como um processo executivo especial através do qual o Estado visa a cobrança dos seus créditos fiscais ou equiparados sem necessidade de prévia sentença judicial que defina o seu âmbito, visando, assim, proporcionar as providências adequadas à efectiva reparação dos seus direitos

³⁸¹ D.R. I Série. 277 (1989-12-02) 5244-5266. Esta disposição legal estatui que são reversíveis para o Estado, no termo da concessão, os bens como tal considerados no contrato de concessão, os bens adquiridos pelas concessionárias no decurso das concessões e que sejam utilizados para fazer funcionar, nos termos legal e contratualmente estabelecidos, quaisquer dependências dos casinos e seus anexos, que sejam propriedade do Estado ou para ele reversíveis, as benfeitorias feitas em bens do Estado ou para ele reversíveis e o material e utensílios de jogo, não conferindo qualquer direito de indemnização.

³⁸² FREITAS DO AMARAL; TORGAL (2002) – Estudos sobre Concessões [...] p. 548.

³⁸³ Aprovada através da Lei n.º 398/98. D.R. I Série-A. 290 (1998-12-17) 6872-6892, com a última alteração conferida pela LEI n.º 64-B/2011. D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244).

³⁸⁴ Aprovado através do Decreto-Lei n.º 433/99. D.R. I Série-A. 250 (1999-10-26) 7170-7215, com a última alteração conferida pela LEI n.º 64-B/2011. D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244)..

³⁸⁵ Neste sentido, GUERREIRO, António Lima (2001) – Lei Geral Tributária Anotada. Lisboa: Rei dos Livros. p. 421-422, salientando que este facto não prejudica a participação dos órgãos da administração tributária nos actos sem natureza meramente jurisdicional, ou seja, na prática dos chamados actos administrativos da execução fiscal.

violados. O processo de execução fiscal constitui, portanto, um exercício de auto-tutela do Estado, o que traduz uma afirmação da supremacia do seu *ius imperii*.³⁸⁶ Deste modo, não restam dúvidas de que entre as entidades que gozam do privilégio da execução fiscal conta-se, naturalmente, o Estado.³⁸⁷

A execução fiscal serve para cobrar créditos do Estado³⁸⁸, garantindo a este um meio rápido e expedito de arrecadar receitas que derivam de prestações devidas por causa do exercício de funções públicas.

Contudo, para os efeitos aqui previstos importa realçar que, no âmbito do processo de execução fiscal, através da penhora, são concretizados os bens que serão afectos ao pagamento da dívida exequenda. Assim, neste processo, a penhora é um meio instrumental de arrecadação de receita em fase de cobrança coerciva. Entre os bens penhoráveis encontram-se, naturalmente, os bens imóveis, cuja penhora se sujeita às formalidades previstas no artigo 231.º do CPPT. Nesta senda, e nos termos do artigo 248.º do CPPT, a regra é a de que a venda dos bens penhorados é feita por meio de propostas em carta fechada, salvo quando se disponha de forma diferente.

Finalmente, nos termos do n.º 1 do artigo 261.º do CPPT, se, em virtude da penhora ou da venda, forem arrecadadas importâncias suficientes para solver a execução, e não houver lugar a verificação e graduação de créditos, será aquela declarada extinta depois de feitos os pagamentos.

³⁸⁶ SÁ FERNANDES, Ricardo (1991) – Execução Fiscal. In FERNANDES, José Pedro, dir. - Dicionário Jurídico da Administração Pública. Lisboa. vol. 4. p. 296. MARTINEZ, Pedro Soares (1983) – Manual de Direito Fiscal. Coimbra: Almedina. p. 415, qualifica o processo de execução fiscal como um meio processual de reparação efectiva de um direito violado, sendo este o traço distintivo em relação ao processo declarativo, que tem por objecto a definição de um direito ou de uma situação.

³⁸⁷ MARTINEZ (1983) – Manual de Direito Fiscal [...] p. 416, salienta mesmo que foi para assegurar a cobrança coerciva dos créditos deste que o processo das execuções fiscais foi estruturado. Aliás, inicialmente, tratava-se de um meio para cobrar dívidas do Fisco, sendo que, no entanto, veio a abranger dívidas de carácter privado ou admissivelmente de tal natureza.

³⁸⁸ TERÉ PÉREZ, Alejandro (2007) – Adquisición de bienes y derechos [...] p. 302, considera que os bens e direitos que a Administração obtém no exercício dos procedimentos de execução são aquisições onerosas, pois previamente aquela ostenta um direito de crédito para cuja execução está permitida esta forma de actuação. Sobre as aquisições em procedimentos de execução na lei espanhola, ver o artigo 25.º da LPAP.

3.4. REGISTOS

Considerando a existência de inúmeros bens imóveis do Estado sem a situação registral regularizada ou em situação de omissão na respectiva matriz predial, o Decreto-Lei n.º 199/2004, de 18 de Agosto³⁸⁹, veio adoptar um procedimento simplificado para a regularização da situação jurídica do património imobiliário do Estado e dos institutos públicos, cuja aplicação deveria cessar em 31 de Dezembro de 2008. Sucede que este procedimento provisório não se revelou eficiente e adequado, razão pela qual o Decreto-Lei n.º 280/2007³⁹⁰ veio adoptar o procedimento de justificação administrativa, agora sem carácter provisório.³⁹¹

Este procedimento especial de justificação administração não é novo. Na verdade, o CRPr de 1967 já continha uma disposição legal relativa à justificação administrativa (artigo 222.º) que estipulava que “o registo de domínio a favor do Estado, de bens imóveis sem dono conhecido pode ser efectuado com base em título obtido mediante justificação administrativa promovida pela Direcção-Geral da Fazenda Pública, nos termos prescritos em legislação especial”. A legislação especial a que esta norma se reportava estava contida no Decreto-Lei n.º 34565, de 2 de Maio de 1945³⁹², lendo-se no seu preâmbulo que “não se compreende que o Estado continue constituindo um mau exemplo de não ter registado em seu nome os prédios do seu património [...]”.

Este procedimento simplificado vigorou até ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007³⁹³, não obstante o registo dos bens imóveis pertencentes ao domínio privado do Estado já não ser possível através do mencionado processo contemplado no Decreto-Lei n.º 34 565³⁹⁴, tendo em conta que o Decreto-Lei n.º 199/2004³⁹⁵ já havia criado um novo regime para a sua regularização registral e matricial. Também o preâmbulo deste último diploma legal aqui citado alertava para o facto de a regularização da situação jurídica dos imóveis do domínio privado do Estado ser essencial, para evitar protelar no tempo “a manutenção de um cenário perturbador da

³⁸⁹ D.R. I-A Série. 194 (2004-08-18) 5257-5260.

³⁹⁰ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

³⁹¹ LOPES, J. de Seabra (2007) - Direito dos Registos e Notariado. 4.ª ed. rev. e act. Coimbra: Almedina. p. 578.

³⁹² D.G. I Série. 95 (1945-05-02) 334-335.

³⁹³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

³⁹⁴ D.G. I Série. 95 (1945-05-02) 334-335.

³⁹⁵ D.R. I-A Série. 194 (2004-08-18) 5257-5260.

segurança do comércio jurídico e penalizador do papel exemplar que ao Estado, e também aos institutos públicos, deve caber nesta matéria”.

Sendo assim, nos termos do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 280/2007³⁹⁶ e nos casos em que o Estado dispõe de título para registar o seu direito, a apresentação dos factos sujeitos a registo relativamente aos imóveis do domínio privado do Estado compete à DGTF, devendo a respectiva inscrição ser efectuada a favor do Estado Português, independentemente da entidade afectatária dos bens imóveis em causa. Porém, nas situações em que haja necessidade de o Estado justificar o seu direito para efeitos de registo predial ou quando existam dúvidas acerca dos limites ou características dos imóveis, o Estado pode recorrer ao procedimento especial de justificação administrativa contemplado nos artigos 46.º a 51.º do Decreto-Lei n.º 280/2007³⁹⁷, agora sem qualquer limite temporal de aplicação.

O procedimento em causa inicia-se com a elaboração de listas provisórias, nos termos do artigo 47.º, pela DGTF, a homologar pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, com a identificação dos imóveis do domínio privado do Estado, sendo as mesmas publicadas na 2.ª série do Diário da República, num jornal de grande circulação ao nível nacional e em sítio da internet de acesso público. Das mencionadas listas provisórias devem constar as menções relativas às descrições dos prédios, nos termos do CRPr, as menções publicitadas pela descrição existente sempre que haja dúvidas acerca dos limites ou características dos prédios, bem como a indicação de a construção e a utilização estarem isentas de licenciamento ou de autorização administrativa pelo facto de as obras terem sido promovidas pelo Estado, nos termos da legislação em vigor no momento da edificação. Nos termos do n.º 6 do artigo 47.º, para efeitos de não integração de determinado imóvel na lista definitiva e sem prejuízo do recurso aos meios comuns de defesa da propriedade, da homologação das listas provisórias pelo membro do Governo responsável pela área das finanças pode ser apresentada reclamação, no prazo de 30 dias a contar da sua publicação no Diário da República. Após o decurso do prazo de reclamação, e segundo o artigo 48.º, as listas definitivas são publicadas na 2.ª série do Diário da República, constituindo título bastante para efeitos de inscrição matricial e registral dos imóveis a favor do Estado, nos termos dos artigos seguintes, a qual será feita officiosamente pelos serviços competentes, ou seja, as Conservatórias do Registo

³⁹⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

³⁹⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

Predial, após simples comunicação da DGTF³⁹⁸, acompanhada de referência à listagem de imóveis publicada no Diário da República, de acordo com o artigo 49.º.

O processo de justificação administrativa visa, sobretudo, a obtenção de um documento comprovativo para registo de um direito, *maxime* de propriedade, não tendo de ser invocado qualquer modo legítimo de adquirir, uma vez que o documento-título afirmará a titularidade de um direito, abstraindo por completo do *titulus acquirendi* fundante.³⁹⁹ A vocação do procedimento é a de propiciar a efectivação do registo do direito justificado a favor do Estado, servindo o título alcançado de suporte a uma primeira inscrição ou a uma inscrição que se acolhe perante um trato já estabelecido, quando sobre o imóvel exista registo de aquisição, reconhecimento do direito de propriedade ou de mera posse a favor de outrem.⁴⁰⁰ Neste último caso, a decisão de recorrer a este procedimento parte do pressuposto de que o registo que exista a favor de outrem que não o Estado se encontra, pelo menos, desactualizado.⁴⁰¹

Há doutrina que considera que o artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁴⁰² consagra “algo de absolutamente original”, sem qualquer correspondência ou similitude no regime jurídico de aquisição por efeito do registo, como sucede nos termos do artigo 291.º do CC e artigo 17.º, n.º 2, do CRPr. Segundo este entendimento, aquele expediente representa um mecanismo grosseiro que permite o confisco de quaisquer bens imóveis que se encontrem na titularidade de sujeitos privados, evitando o recurso ao exigente e oneroso procedimento de expropriação por utilidade pública, considerando-se, por isso, que o artigo 48.º constitui uma violação da tutela da

³⁹⁸ Atento o princípio da instância, previsto no artigo 41.º do CRPr, ainda que com algumas especificidades, já que a pretensão de registo pode ser expressa sem obediência às regras a que a formulação do respectivo pedido se acha, por norma, subordinado, designadamente quanto ao modelo legalmente aprovado, pela Portaria n.º 621/2008. D.R. I Série. 138 (2008-07-18) 4465-4467, exceptuando-se, assim, das regras comuns de exercício da instância.

³⁹⁹ Parecer CT IRN de 27 de Julho de 2011 (António Manuel Fernandes Lopes), Proc. R.P. 33/2011 SJC-CT. Deste modo, o registo conseqüente será não do facto donde se infere o direito, mas do direito a se e, neste sentido, será pois um registo que prescinde da identificação da causa (artigo 95, n.º 1, a), do CRPr).

⁴⁰⁰ Segundo o Parecer supra citado, preexistindo um trato não significa que a efectiva inscrição em nome do Estado opere a ruptura com aquele e faça nascer um trato novo, porquanto pode muito bem suceder que o anterior titular inscrito haja derivadamente cedido o bem ao Estado, até pela forma legalmente devida, e ser apenas estar apenas em causa a questão de se ter extraviado e tornado “ilocalizável” o título comprovativo.

⁴⁰¹ Esse titular registral já não será o titular substantivo do direito, quer porque ao Estado o tenha transmitido, quer porque, apesar do direito inscrito, e contra ele, novo direito da mesma natureza originariamente surgiu na esfera jurídica de sujeito diferente, que tanto pode ser o Estado como terceiro a quem o Estado ulteriormente haja adquirido. No entanto, uma vez feito o registo em nome do Estado, é perante ele e por via dele que o trato subsequentemente se desenvolverá.

⁴⁰² D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

propriedade privada, prefigurando uma inconstitucionalidade material por violação do artigo 62.º da CRP.⁴⁰³

Porém, não concordamos inteiramente com este entendimento, na medida em que, desde logo, o procedimento de justificação administrativa permite, como já vimos, oposição através de reclamação. Ademais, consideramos que o referido procedimento é plenamente justificável na medida em que o Estado não é um proprietário “normal”, que detém conhecimento sobre todos os bens imóveis que possui, bem pelo contrário, não obstante as medidas recentemente adoptadas para o efeito sem sede de PGPI. Além disso, refira-se que, em associação com este procedimento, surge agora também o Programa de Inventariação previsto no artigo 114.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁴⁰⁴.

Propendemos, assim, para o entendimento de que o Estado, sendo proprietário de inúmeros imóveis que não se encontram regularmente registados, dispõe, desta forma, de um expediente mais célere e menos burocrático que permite proceder a essa regularização. Além disso, acreditamos, ou pelo menos queremos acreditar, que o Estado, como pessoa de boa fé que é, não irá, certamente, recorrer a este expediente se souber de antemão que o imóvel não lhe pertence. De facto, não podemos olvidar que são infinitas as dificuldades com que o Estado se vê confrontado pelo facto de não dispor do seu património regularizado, pelo que, sendo detentor de um vasto leque de bens imóveis, que, no entanto, não se encontram registados a seu favor, consideramos que faz todo o sentido o recurso a este procedimento *sui generis*.

Por outro lado, e contrariando mais uma vez a posição acima expendida, entendemos que seria incongruente que o Estado procedesse à expropriação de um prédio que considera seu, não obstante não se encontrar registado a seu favor. Nesta sede, há que atentar no disposto no artigo 1.º do CE, para verificar se estariam preenchidos os pressupostos para o recurso ao instituto da expropriação, designadamente quanto à finalidade de interesse público, o que poderá não verificar-se aqui, já que são situações completamente distintas.⁴⁰⁵ Além do mais, há que atentar que o CRPr, no

⁴⁰³ BONIFÁCIO RAMOS, José Luís (2010) - Domínio Público e Domínio Privado: Mitos e Sombras. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia. Coimbra: Almedina. vol. 2., p. 515-516.

⁴⁰⁴ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁴⁰⁵ Com interesse para o aqui explicitado, é de salientar que, em termos emolumentares, resulta do n.º 14 do artigo 28.º do Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado que estão isentos de tributação emolumentar os actos notariais e de registo relacionados com a aquisição e administração de bens imóveis pertencentes ao domínio privado do Estado em que a DGP, ora DGTF, ou outros serviços da administração directa ou indirecta do Estado tenham intervenção ou sejam por eles requeridos, isenção

n.º 3 do artigo 118.º, ressalva, ao lado de outros tipos de justificação de direitos, o regime especial de justificação administrativa para inscrição de direitos sobre imóveis a favor do Estado.

No entanto, há ainda que precisar que entendemos que, quando o artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁴⁰⁶ faz menção à possibilidade de o Estado fazer uso do procedimento de justificação administrativa “*quando haja dúvidas acerca dos limites ou características do prédio*”, o objectivo do legislador não foi o de este procedimento constituir um instrumento autónomo de rectificação descritiva relativamente a um imóvel já inscrito a favor do Estado, em alternativa aos procedimentos regulados nos artigos 28.º-C, n.º 2, ou 120.º e seguintes do CRPr.⁴⁰⁷ Julgamos que o que estará aqui em causa serão as situações em que o Estado dispõe dos documentos comprovativos do direito registando, mas os mesmos mostram-se contraditórios ou incongruentes quanto à identificação do imóvel ou em que essa identificação se mostra desconforme com a sua real fisionomia. No entanto, sempre será à DGTF que competirá decidir e adoptar o processo mais adequado à regularização jurídica e registral de cada prédio, tendo em conta os elementos de que dispõe para o efeito, não obstante os serviços competentes também terem uma palavra a dizer sobre esta actuação, quando confrontados com a mesma.

Com interesse para a matéria aqui explicitada, é de salientar que, em termos emolumentares, resulta do n.º 14 do artigo 28.º do Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado que estão isentos de tributação emolumentar os actos notariais e de registo relacionados com a aquisição e administração de bens imóveis pertencentes ao domínio privado do Estado em que a então DGP, ora DGTF, ou outros serviços da administração directa ou indirecta do Estado tenham intervenção ou sejam por eles requeridos, isenção que, nos termos do n.º 17 do mesmo artigo, na redacção do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho⁴⁰⁸, vigorou até ao dia 2 de Dezembro de 2011. Parece-nos que esta isenção abrangia quer os actos de registo

que, nos termos do n.º 17 do mesmo artigo, na redacção do Decreto-Lei n.º 116/2008, D.R. I Série. 128 (2008-07-04) 4134-4195, vigora até ao dia 2 de Dezembro de 2011. Parece-nos que esta isenção abrange quer os actos de registo requeridos pela DGTF nos termos do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, quando existe título para o registo, quer os decorrentes do procedimento de justificação administrativa regulado nos artigos 46.º e seguintes do mesmo diploma legal.

⁴⁰⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁴⁰⁷ Neste sentido, *vide* o CT IRN de 27 Julho de 2011 (António Manuel Fernandes Lopes), Proc. R.P. 33/2011 SJC-CT.

⁴⁰⁸ D.R. I Série. 128 (2008-07-04) 4134-4195.

requeridos pela DGTF nos termos do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁴⁰⁹, quando existe título para o registo, quer os decorrentes do procedimento de justificação administrativa regulado nos artigos 46.º e seguintes do mesmo diploma legal.

Por outro lado, importa ainda destacar que é o Estado Português que é o sujeito activo de todos os actos acima descritos e não a entidade pública que neles intervém, leia-se DGTF. Contudo, é a DGTF que actua como serviço executor da decisão da pessoa colectiva Estado, previamente tomada pelo órgão competente para o efeito, em cuja esfera jurídica se produzem os efeitos do acto ou contrato, até porque a DGTF não possui personalidade jurídica. Em suma, cabe à DGTF a obrigação de promover o registo predial respectivo em nome do Estado, não obstante a alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º-B do CRPr explicitar que as entidades públicas que intervenham como sujeitos activos são um dos sujeitos da obrigação de registar. Ademais, o artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁴¹⁰, enquanto norma especial face ao artigo 8.º-B do CRPr, para os efeitos aqui em causa, sempre estabelece que compete à DGTF apresentar a registo os factos jurídicos a ele sujeitos.

Ainda sobre esta matéria, não podemos deixar de chamar a atenção para o disposto no artigo 50.º, sob a epígrafe “Isenção de licenciamento ou de autorização administrativa”. Nesta conformidade, e de acordo com esta disposição legal, a titulação de actos que envolvam a transmissão da propriedade sobre esses imóveis efectua-se sem a apresentação de licença ou autorização administrativa.

Nesta sede, é aqui de evidenciar o princípio de que as obras promovidas pelo Estado estão isentas de licença. O Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38382, de 7 de Agosto de 1951⁴¹¹, passou a exigir a licença de utilização relativa a edificações novas ou reestruturadas, ao determinar no seu artigo 8.º que “A utilização de qualquer edificação nova, reconstruída, ampliada ou alterada, quando da alteração resultem modificações importantes nas suas características, carece de licença municipal.” No entanto, deste regime foram excepcionadas as obras do Estado, nos termos do disposto no artigo 14.º, que dispunha que “As obras executadas pelos serviços do Estado não carecem de licença municipal, mas deverão ser submetidas à prévia apreciação das respectivas câmaras

⁴⁰⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁴¹⁰ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁴¹¹ D.G. I Série. 166 (1951-08-07) 715-729.

municipais, a fim de se verificar a sua conformidade com o plano geral ou parcial de urbanização aprovado com as prescrições regulamentares aplicáveis.”.

Pela consulta dos sucessivos diplomas que foram regulando esta matéria, constata-se que as obras do Estado sempre permaneceram isentas de licenças: o Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril⁴¹², que procedeu à reforma do processo de licenciamento municipal de obras particulares, estabelecia no artigo 2.º que “Não carecem de licença municipal as obras da iniciativa dos serviços do Estado ou de empresas ferroviárias, bem como as obras a executar por particulares em zonas de jurisdição portuária”, o Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de Novembro⁴¹³, que aprovou o regime de licenciamento de obras particulares, previa no artigo 3.º a dispensa de licenciamento municipal para as obras promovidas pela administração directa ou indirecta do Estado.

Actualmente, o artigo 7.º, n.º 1, b) do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 12 de Dezembro⁴¹⁴, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de Março⁴¹⁵, estipula que “Estão igualmente isentas de licença ou autorização as operações urbanísticas promovidas pelo Estado relativas a equipamentos ou infra-estruturas destinados à instalação de serviços públicos ou afectos ao uso directo e imediato do público, sem prejuízo do disposto no n.º 4.”⁴¹⁶ Dir-se-ia, em jeito de apontamento final, que este regime especial apenas é de aplicar quando existe uma conexão entre as atribuições e competências da entidade, neste caso do Estado, e a operação urbanística que aquela pretende promover, de tal forma que a realização desta se configura como essencial à realização dos fins daquela.⁴¹⁷

⁴¹² D.G. I Série. 88 (1970-04-15) 475-480.

⁴¹³ D.R. I-A Série. 267 (1991-11-20) 5996-6010. Já revogado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, D.R. I-A Série. 291 (1999-12-12) 8912-8942..

⁴¹⁴ D.R. I-A Série. 291 (1999-12-12) 8912-8942.

⁴¹⁵ D.R. I Série. 62 (2010-03-30) 985-1025.

⁴¹⁶ O n.º 4 deste preceito determina: “As operações de loteamento e as obras de urbanização promovidas pelo Estado devem ser previamente autorizadas pelo ministério da tutela e pelo Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, depois de ouvida a câmara municipal e a Direcção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território, que devem pronunciar-se no prazo de 20 dias após a recepção do respectivo pedido.”

⁴¹⁷ PEREIRA REIS, João; LOUREIRO, Margarida (2002) - Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação. 2.ª ed. Coimbra: Almedina. p. 59.

4. VICISSITUDES RELATIVAS À SITUAÇÃO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DO DOMÍNIO PRIVADO DO ESTADO

4.1. ENQUADRAMENTO

A situação inerente ao património imobiliário do domínio privado do Estado, à semelhança de qualquer outro tipo de património, é alvo de inúmeras vicissitudes, desde a modificação de regime ou a sua extinção. Consideramos, assim, relevante a apreciação das vicissitudes que podem incidir sobre os bens do domínio privado do Estado, na medida em que estas, ao contrário do que poderíamos considerar, não se restringem aos modos de extinção. Efectivamente, este património pode ser alvo de outras alterações, que limitem, restrinjam ou modifiquem o seu regime, as quais não podem ser descuradas, na medida em que a omissão à sua referência conduziria a uma visão e a uma abordagem bastante exígua desta temática.

Iremos, desta forma, iniciar a nossa abordagem por uma das formas de alienação mais relevantes no âmbito da gestão do património imobiliário do domínio privado do Estado e, conseqüentemente, um modo de extinção.

4.2. VENDA

A venda constitui uma das formas de extinção do domínio privado do Estado e, por conseguinte, de gestão dos imóveis que integram esse domínio.

Como iremos ter oportunidade de explicitar, a venda exige o cumprimento de uma série de requisitos substanciais, formais, procedimentais e de competência.⁴¹⁸

Segundo o artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁴¹⁹, podem ser vendidos 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

⁴¹⁸ A este propósito, cfr. GOSÁLBEZ PEQUEÑO (2007) – La transmisión de los bienes [...] p. 314.

⁴¹⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

propriedade não seja conveniente, podendo, no entanto, ser, igualmente, vendidos imóveis afectos a fins de interesse público desde que fique assegurada a continuidade da prossecução de fins dessa natureza.⁴²⁰ Como facilmente verificamos, o regime jurídico português não proíbe a alienação de determinados bens imóveis do domínio privado do Estado, como sejam os que estejam afectos a fins de interesse público ou os que são classificados de bem cultural de interesse público, o que demonstra que pode haver dissociação entre titularidade jurídico-privada e uso jurídico-público.⁴²¹

A autorização da venda dos imóveis do Estado e da escolha do respectivo tipo de procedimento, de acordo com o artigo 78.º do mesmo diploma legal, encontra-se cometida ao membro do Governo responsável pela área das finanças.

Segundo o n.º 1 do artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁴²², a venda dos imóveis do Estado é realizada por hasta pública, por negociação, com publicação prévia de anúncio, ou por ajuste directo. No entanto, e conforme decorre dos n.ºs 2 e 4 do artigo 81.º do mesmo Decreto-Lei, o ajuste directo e a hasta pública surgem configurados como modalidades procedimentais de carácter excepcional e residual⁴²³, enquanto que o procedimento por negociação, com publicação prévia de anúncio, é o procedimento regra, nos termos do n.º 1 da mesma disposição legal. Este último procedimento foi introduzido *ex novo* pelo Decreto-Lei n.º 280/2007⁴²⁴, almejando, certamente, a simplificação de procedimentos. Contudo, julgamos que, na prática, ainda existem algumas dificuldades na sua implementação, o que conduz à sua reduzida utilização, em detrimento da hasta pública e até do ajuste directo, desde que verificados os respectivos requisitos.

⁴²⁰ Mais uma vez parece também estar aqui indiciada a referência a bens do domínio privado indisponível. Sobre esta matéria, GOSÁLBEZ PEQUEÑO (2007) – La transmisión de los bienes [...] p. 316-318, faz menção à necessidade de, no âmbito da LPAP, ser emitida uma declaração de alienabilidade, a qual decorre do artigo 138.1 daquela Lei, em virtude de nem todos os bens poderem ser objecto de alienação, como ocorre com aqueles que sejam necessários ao exercício das competências e funções próprias da Administração Geral do Estado ou dos seus organismos públicos (artigo 131.1).

⁴²¹ Sobre este assunto, BRARD (1994) - Domaines public et Privé [...] p. 54, refere que, no regime francês, são interditas algumas formas de alienação, como sejam as efectuadas a título gratuito, o que se identifica com o regime português, bem como a alienação de certos tipos de bens.

⁴²² D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁴²³ À semelhança do que ocorre na LPAP espanhola (artigo 137.º). Esta Lei converteu a hasta pública num procedimento excepcional de alienação relativamente aos bens imóveis, já que quanto aos móveis ela surge como o procedimento geral (artigo 143.º). O artigo 137.3 dispõe que apenas se utilizará a hasta pública nos casos previstos no Regulamento, devendo, por isso, o seu recurso ser justificado caso a caso e não de forma genérica. Vide, sobre esta matéria, GOSÁLBEZ PEQUEÑO (2007) – La transmisión de los bienes [...] p. 324-325.

⁴²⁴ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

A venda pode ficar sujeita a condições, suspensivas ou resolutivas, incluindo a de reserva do uso dos imóveis por parte do Estado ou dos institutos públicos, a assegurar, designadamente, mediante arrendamento (*vide* n.º 1 do artigo 82.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁴²⁵).⁴²⁶ As condições são cláusulas acessórias típicas dos negócios jurídicos, podendo ser qualificadas como suspensivas, quando as partes subordinam a um acontecimento futuro e incerto os efeitos do negócio jurídico, ou como resolutivas, quando subordinam a um acontecimento futuro e incerto a sua destruição, nos termos do artigo 270.º do CC.

Há quem considere que, em derrogação ao princípio geral, prevalecente na nossa ordem jurídico-administrativa, o contrato, salvo algumas excepções, tem que ser imperativamente reduzido a escrito, a exemplo do que sucede no CCP (artigo 94.º), sendo que, no entanto, nenhuma referência é feita nesse sentido em matéria de procedimentos públicos adjudicatórios de contratos de alienação de bens imóveis do Estado, tudo se passando como se constituíssem título bastante para o respectivo perfeccionamento o auto de arrematação e o documento de notificação da adjudicação definitiva.⁴²⁷ Todavia, não podemos concordar com o entendimento antecedermente expandido, já que consideramos que os contratos de alienação de bens imóveis ficam completos com o auto de arrematação e com o documento de notificação da adjudicação, sendo que o título de alienação é o documento que permite ao adquirente a inscrição definitiva do direito a seu favor⁴²⁸, o que manifesta um regime especial de

⁴²⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁴²⁶ Sobre esta matéria, FIGUEIREDO DIAS (2008) – Os contratos de locação e aquisição [...] p. 468-469, enuncia que, no âmbito do direito administrativo, é mais frequente a aposição de cláusulas acessórias aos actos administrativos, conforme se encontra estatuído no artigo 121.º do CPA. No entanto, considera ainda que as cláusulas acessórias são típicas dos negócios jurídicos privados, de que o contrato é o expoente máximo, tendo um largo campo de aplicação no direito civil.

⁴²⁷ AZEVEDO (2010) - O Domínio privado da Administração [...] p. 85-86. Ainda sobre este assunto, o mesmo Autor aduz que "[...] pelo que concerne aos contratos dirigidos à alienação de bens imóveis de sujeitos públicos, o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, instituiu, ao arrepio da nossa experiência jurídica comum [...] uma solução em tudo semelhante à que vale para o ordenamento jurídico espanhol, em que, regra geral, a relação contratual entre a Administração e o seu co-contratante é feita depender, jurídico-geneticamente, da simples adopção do acto de adjudicação (artigo 27.º, n.º 1, da *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*), que projecta, deste modo, uma eficácia autonomamente constitutiva do vínculo de natureza sinalagmática em que, doravante, se suportará a relação de matriz negocial a estabelecer entre entidade adjudicante e adjudicatário". Nesta sede, sempre se refira que, em sentido contrário, o artigo 113.1 da LPAP espanhola estipula que os negócios jurídicos de aquisição e alienação de bens imóveis e de direitos reais devem ser formalizados através de escritura pública. Contudo, o citado Autor considera, ainda que com reservas, que esta solução só é alcançável na nossa ordem jurídica caso se entenda que há um deficit de previsão do Decreto-Lei n.º 280/2007 que teria de ser colmatado, em função da natureza jurídico-privada dos contratos em causa, através da aplicação subsidiária do CC, que institui, sob pena de nulidade, nos termos conjugados do disposto nos artigos 294.º e 875.º, a obrigatoriedade de redução a escritura pública dos contratos que tenham por objecto a aquisição e alienação, mediante contrato de compra e venda de bens imóveis.

⁴²⁸ Após o pagamento integral do valor da adjudicação, é emitido o título de arrematação (n.º 4 do artigo 94.º e n.º 6 do artigo 103.º).

direito público face ao previsto no CC, não havendo, por isso, necessidade da sua aplicação subsidiária neste âmbito.

Por fim, não podemos deixar mais uma vez de fazer alusão ao facto de o CCP excluir a sua aplicação à alienação de bens imóveis, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º, o que causa alguma estranheza, na medida em que o n.º 2 do artigo 1.º do citado Código estabelece que o regime da contratação pública é aplicável à formação dos contratos públicos, entendendo-se por tal todos aqueles que, independentemente da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes referidas no n.º 1 do artigo 2.º do mesmo Código, entre as quais se inclui, claramente, o Estado.

Posto isto, e uma vez feito um breve enquadramento jurídico sobre a venda de bens imóveis do domínio privado do Estado, importa agora escarpelizar as respectivas modalidades de alienação.

4.2.1. HASTA PÚBLICA

Como já foi acima referido, a hasta pública surge, no âmbito do RJPIP, como procedimento alternativo e residual. Nesta esteira, só é admitido nos casos em que não se encontrem preenchidas as condições para uma negociação favorável, designadamente em termos de preço, prazo de pagamento e prestação de garantia, conforme resulta do disposto nas alíneas a) a d) do artigo 96.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁴²⁹. Anteriormente à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 280/2007 e como já foi explanado supra em 1.3., a hasta pública constituía o procedimento regra em sede de alienação de bens imóveis do domínio privado do Estado. No entanto, e tomando como referência as razões amplamente invocadas no preâmbulo do diploma ora vigente, o abandono da mencionada regra ficou a dever-se à necessidade de uma maior agilização, celeridade e simplificação.⁴³⁰

Relativamente aos traços nucleares do procedimento e às entidades competentes para intervir no mesmo, é de atentar nos artigos 86.º e seguintes do Decreto-Lei n.º

⁴²⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁴³⁰ Tendo em vista uma aproximação da Administração Pública portuguesa nesta matéria a outras ordens jurídicas, entre as quais se destaca a espanhola, como já foi referenciado quanto ao previsto na LPAP.

280/2007⁴³¹. Desde logo, e nos termos desta disposição legal, a venda por hasta pública de bens imóveis do Estado e a condução do respectivo procedimento são assegurados pela DGTF, pelas direcções de finanças ou pelos serviços de finanças, competindo ao respectivo director-geral fixar o local, a data e a hora da realização da hasta pública e o valor base de licitação, tendo em conta a avaliação do imóvel promovida por aquela Direcção-Geral e as modalidades de pagamento admitidas.

Do artigo 87.º decorre a necessidade de publicação de anúncio público prévio, em jornais nacionais, diários ou semanários, de grande circulação ou em jornal local ou distrital ou através da afixação de editais no serviço de finanças e na junta de freguesia da área de localização do imóvel⁴³², contendo, nomeadamente, a identificação e a localização do imóvel a alienar, o valor base de licitação, os impostos e outros encargos e despesas devidos, as modalidades de pagamento admitidas, o local e a data limite para apresentação de propostas e o local, a data e a hora da praça. Conforme prescreve o n.º 1 do artigo 88.º do mesmo Decreto-Lei, a direcção da praça compete a uma comissão *ad hoc*, composta por três funcionários.⁴³³

As propostas devem ser apresentadas nos termos previstos no artigo 89.º, sendo de destacar o facto de deverem apresentar um valor para arrematação do imóvel superior à base de licitação. Após a apresentação das propostas, inicia-se a praça⁴³⁴ com a abertura das mesmas, conforme previsto no artigo 91.º, havendo lugar a licitação a partir do valor da proposta mais elevada ou, se não existirem propostas ou não existirem propostas válidas, a partir do valor base de licitação anunciado, seguindo os procedimentos estatuídos nessa disposição legal. Uma vez terminada a licitação nos termos do artigo 91.º, a comissão adjudica provisoriamente o imóvel a quem tenha

⁴³¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁴³² O n.º 3 do artigo 84.º prescreve que, sem prejuízo da utilização de outros meios de divulgação pública que sejam considerados adequados, o anúncio do procedimento de hasta pública ou de negociação, com publicação prévia de anúncio, é publicado em sítio da Internet de acesso público. Refira-se a este propósito que a Portaria n.º 1264/2009, D.R. I-A Série. 201 (2009-10-16) 7803-7806, aprovou diversos modelos de anúncios previstos no Decreto-Lei n.º 280/2007, designadamente o modelo de anúncio do procedimento de consulta ao mercado para aquisição ou arrendamento de imóveis, do procedimento de negociação com publicação prévia de anúncio para arrendamento de imóveis do domínio privado do Estado, do procedimento de hasta pública para constituição do direito de superfície sobre imóveis do domínio privado do Estado, do procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio para constituição de direitos de superfície sobre imóveis do domínio privado do Estado, do procedimento de negociação com publicação prévia de anúncio para a venda de imóveis do Estado e do procedimento de hasta pública para o mesmo efeito, sendo que os anúncios serão publicitados, durante o prazo que decorrer o procedimento, no sítio da DGTF.

⁴³³ Como já dissemos supra em 2.3.6., julgamos que o momento da constituição desta Comissão deveria estar prévia e legalmente determinado, de forma a salvaguardar o princípio da transparência, o mesmo sucedendo relativamente ao procedimento por negociação (artigo 99.º).

⁴³⁴ Na qual podem intervir os interessados, incluindo eventuais titulares de direitos de preferência ou seus representantes (artigo 90.º).

oferecido o preço mais elevado, conforme determina o n.º 1 do artigo 92.º, sendo que, nos termos do n.º 6 deste mesmo artigo, o auto de arrematação e o documento de notificação da adjudicação definitiva do imóvel constituem título bastante para o registo provisório a favor do adquirente.

O n.º 1 do artigo 95.º elenca algumas das situações em que não há lugar a adjudicação, provisória ou definitiva, designadamente, quando se verifique erro relevante sobre a identificação ou a composição do imóvel, a prestação de falsas declarações, a falsificação de documentos ou o fundado indício de conluio entre os proponentes.⁴³⁵

O procedimento da hasta pública poderá revelar-se incipiente pela falta de remissão para a aplicação das normas relativas ao leilão electrónico do concurso público previsto artigos 143.º a 145.º do CCP, já que as semelhanças entre os procedimentos são evidentes⁴³⁶. No entanto, e não obstante acompanharmos este entendimento, até pelo facto de considerarmos essencial uma maior flexibilização e desmaterialização do procedimento, não podemos olvidar que, ainda que seja um argumento meramente formal, a publicação e a entrada em vigor do CCP ocorreu em data posterior à do Decreto-Lei n.º 280/2007⁴³⁷. Ainda assim, há que atentar que o n.º 3 do artigo 86.º estatui que a hasta pública tem lugar presencialmente ou em plataforma electrónica a regular por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças, não

⁴³⁵ Ao contrário do que ocorre no âmbito da LPAP (artigo 137.3) não parece verificar-se o princípio do automatismo da adjudicação, na medida em que a lei faculta à Administração uma certa margem de discricionariedade administrativa.

⁴³⁶ Como alerta AZEVEDO (2010) - O Domínio privado da Administração [...] p. 84. O leilão electrónico é um procedimento interactivo baseado num dispositivo electrónico destinado a permitir aos concorrentes melhorar progressivamente os atributos das respectivas propostas (artigo 140.º do CCP). Pressupõe que as propostas já foram objecto de avaliação. O dispositivo electrónico em que assenta o leilão deve permitir informar permanentemente todos os concorrentes acerca da pontuação global e da ordenação de todas as propostas, à medida que vão sendo licitados novos valores para os atributos objecto de leilão, bem como dos novos valores relativos aos atributos das propostas objecto do leilão que são progressivamente apresentados por todos os concorrentes (n.º 2 do artigo 143.º CCP).

No entanto, estas funcionalidades não podem contender com a obrigação de confidencialidade a que o leilão está sujeito, a qual impede a divulgação, directa ou indirectamente, da identidade dos concorrentes que nele participam (artigo 144.º do CCP), o que implicará que os concorrentes terão que ser identificados com letra/número/sinal que só os próprios conheçam.

O órgão competente para a decisão de contratar é livre para decidir sobre as características da implementação electrónica do leilão electrónico, o seu modo de funcionamento e as condições de licitação (alíneas b) a d) do artigo 141.º e artigo 145.º do CCP), desde que cumpra os requisitos mínimos e as obrigações de resultado previstas no CCP.

⁴³⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

obstante este instrumento legal nunca ter sido aprovado e publicado até à presente data.⁴³⁸

Finalmente, resta apenas acrescentar que o pagamento pode ser efectuado a pronto ou a prestações e pressupõe a prestação de garantia idónea, nos termos previstos no CPPT, sendo a quantia remanescente aos 25% pagos de imediato pelo comprador no acto de adjudicação provisória paga até ao máximo de seis prestações semestrais.⁴³⁹

4.2.2. NEGOCIAÇÃO, COM PUBLICAÇÃO PRÉVIA DE ANÚNCIO

A negociação, com publicação prévia de anúncio, surge, no âmbito do Decreto-Lei n.º 280/2007⁴⁴⁰ e, por conseguinte, quanto à alienação de bens imóveis do domínio privado do Estado, como um procedimento pré-contratual regra, conforme prescreve o n.º 1 do artigo 81.º.⁴⁴¹

O procedimento por negociação, com publicação prévia de anúncio, tem necessariamente como pressuposto a negociação de alguns elementos e, portanto, de apresentação de propostas e contrapropostas, com vista à adjudicação. Alguns desses elementos são elencados, a título meramente exemplificativo, no artigo 96.º, sendo de destacar o preço, o prazo de pagamento e a prestação de garantia relativa ao montante em dívida, a participação do Estado no projecto imobiliário a desenvolver ou as alternativas à venda imediata, designadamente o arrendamento com opção ou promessa de compra.⁴⁴² Esta última alternativa pode ser envolta em alguma

⁴³⁸ A este propósito refira-se que o artigo 137.3 da LPAP espanhola admite expressamente a hasta pública electrónica como forma de alienação de imóveis públicos.

⁴³⁹ O pagamento a prestações está sujeito a juros de mora à taxa de 7% ao ano, nos termos da Portaria n.º 602/98. D.R. II Série. 148 (1998-06-30) 8962.

⁴⁴⁰ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁴⁴¹ No âmbito da LPAP espanhola, mais concretamente do artigo 137. 2, o procedimento regra é o concurso, sendo admitidos a hasta pública e o ajuste directo em algumas situações excepcionais ali elencadas. PARADA (2007) - Derecho Administrativo [...] p. 27, critica esta opção da LPAP aduzindo que se, da venda de bens patrimoniais, o que a Administração deve aspirar é a obtenção do maior preço possível, como faria qualquer particular diligente, seria lógico que a alienação se efectuasse através de hasta pública, como tradicionalmente se fazia até à entrada em vigor daquela lei.

⁴⁴² É legalmente admissível, à luz do regime jurídico contido no Decreto-Lei n.º 280/2007, proceder-se, a título de faculdade, à previsão da opção de compra nos contratos de arrendamento, e desde que, numa eventual aquisição onerosa futura, esta decorra em obediência às regras contidas no referido regime e que a regulam, como seja, a autorização para a aquisição (artigo 32.º), verificação, à data, sobre a disponibilidade de imóvel do domínio privado do Estado que possa eventualmente satisfazer o fim pretendido pelo serviço público (artigo 33.º), dispensa de consulta ao mercado, se aplicável (artigo 36.º), e bem assim, a autorização da despesa. Contudo, a autorização para a eventual aquisição do bem imóvel

controvérsia, na medida em que, a partir da celebração do contrato de arrendamento, o Estado deixa de ter o monopólio das decisões inerentes ao futuro do imóvel, já que é o arrendatário que decide se o imóvel continua ou não a pertencer ao domínio privado do Estado. Deste modo, parece-nos que estamos perante uma verdadeira alienação, ainda que submetida a uma condição suspensiva de carácter potestativo porquanto o adjudicatário tem o poder de decidir se quer exercer a opção de compra ou não.⁴⁴³

Note-se que este procedimento depende de publicação de anúncio público com especificação, designadamente, dos critérios de selecção de candidaturas, do modo de apresentação das propostas e dos elementos que delas devem constar, do prazo pelo qual os proponentes ficam vinculados às respectivas propostas e dos critérios de adjudicação, nos termos previstos nos artigos 97.º e 98.º. Ademais, e segundo o artigo 99.º, é conduzido por uma comissão a designar pelo Director-Geral do Tesouro e Finanças, constituída em número ímpar com pelo menos cinco elementos, desdobrando-se numa fase de selecção de candidatos ou de pré-qualificação e de negociação das propostas admitidas. Na primeira fase, está em causa a selecção de candidatos que reúnam os requisitos pré-fixados no anúncio para a apresentação de propostas⁴⁴⁴, da qual resultará uma decisão a notificar a todos os candidatos, sendo que o número de candidatos a admitir não deverá, regra geral, ser inferior a três, conforme decorre do estatuído no artigo 100.º.

Nesta medida, e face ao enquadramento acima exposto, facilmente concluímos que o procedimento por negociação é semi-aberto, porquanto só os candidatos qualificados é que são convidados a apresentar propostas e só estes participam, posteriormente, na fase de negociação, não obstante inicialmente terem sido candidatos todos aqueles que reuniam as condições estabelecidas no anúncio.

deverá ocorrer apenas no momento do accionamento da opção de compra e sob apreciação de todas as envolventes negociais que possam vigorar àquele momento, não descurando, naturalmente, aqueles que forem os valores obtidos em sede de avaliação da DGTF. Além do mais, deverá ser salvaguardado no texto do contrato que, em caso de não concretização da opção de compra, o arrendamento se mantém, do mesmo modo que a cláusula da opção de compra, a incluir no contrato de arrendamento, deverá mencionar que essa opção ficará dependente, designadamente, do cumprimento do regime constante do Decreto-Lei n.º 280/2007.

⁴⁴³ Neste sentido, FERNÁNDEZ ACEVEDO (2010) – Régimen jurídico del aprovechamiento [...] p. 990-991.

⁴⁴⁴ Ao contrário da hasta pública, em que podem ser apresentadas propostas por quaisquer interessados, nos termos do n.º 2 do artigo 80.º, no procedimento por negociação os interessados apenas podem apresentar propostas desde que reúnam os requisitos de capacidade técnica e financeira fixados no anúncio, de acordo com o n.º 3 do mesmo artigo.

Sendo assim, e uma vez abertas as propostas⁴⁴⁵, há lugar à negociação com os concorrentes, no mesmo período e separadamente com cada um, conforme determinam os artigos 101.º e 102.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁴⁴⁶.

Neste postulado, a flexibilização das propostas decorrente da fase negocial determina que as inicialmente apresentadas pelos concorrentes assumem uma natureza tendencialmente indicativa, pelo menos no que respeita ao cumprimento de preceitos dotados de natureza não imperativa.⁴⁴⁷

Conforme decorre do artigo 103.º, designadamente dos seus n.ºs 1 a 4, uma vez finalizada a negociação a comissão elabora um relatório preliminar fundamentado de apreciação do mérito das propostas, o qual, na sequência da audiência prévia escrita dos concorrentes⁴⁴⁸, é submetido ao membro do Governo responsável pela área das finanças, tendo em vista a emissão da decisão de adjudicação, que tem de ser obrigatoriamente notificada a todos os concorrentes⁴⁴⁹. Finalmente, e de acordo com os n.ºs 5 e 6 da mesma disposição legal, o documento de notificação constitui título bastante para efeitos de registo provisório da aquisição a favor do adjudicatário que, para obter o título definitivo de arrematação, deve pagar o valor integral da aquisição realizada.

Atento o acima discorrido, verificamos, e podemos atestar, que o procedimento de negociação, com publicação prévia de anúncio, previsto no RJPIP, apresenta algumas afinidades com o procedimento homólogo previsto no CCP. Desde logo, é notório que este procedimento veio introduzir uma flexibilidade que, uma vez salvaguardados os

⁴⁴⁵ É aqui de destacar o facto de o n.º 1 do artigo 101.º prever que as propostas são abertas, pela comissão, em sessão privada, no dia útil imediato ao da data limite para a respectiva apresentação. O facto de a norma fazer alusão a uma “sessão privada” poderá suscitar sérias reservas sobre o cumprimento do princípio da transparência, tendo até em conta que a alínea f) do artigo 98.º refere-se ao “acto público de abertura das propostas”.

⁴⁴⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁴⁴⁷ OTERO, Paulo (2010) – Da negociação no Procedimento de Adjudicação de Contratos Públicos. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral. Coimbra: Almedina. p. 936, pronuncia-se de forma bem demarcada sobre esta matéria. FREITAS DO AMARAL (2006b) - Curso de Direito Administrativo [...] p. 600, realça que “a imutabilidade das propostas não casa, por natureza, com a figura da negociação”.

⁴⁴⁸ A mesma deverá decorrer nos termos previstos nos artigos 100.º e seguintes do CPA, visando garantir a transparência, mas também a imparcialidade, a igualdade de tratamento e a justiça das decisões.

⁴⁴⁹ Designadamente para efeitos de impugnação administrativa e/ou judicial.

princípios previstos no Decreto-Lei n.º 280/2007⁴⁵⁰, permite negociar as condições do contrato a celebrar.⁴⁵¹

Ainda no que concerne à proximidade deste procedimento com o regime homólogo estatuído no CCP, refira-se que o artigo 104.º, sob a epígrafe “*Regime subsidiário*”, estabelece a aplicação subsidiária das disposições reguladoras do concurso público para a celebração de contratos de prestação de serviços ou fornecimento de bens móveis. Ora, como é fácil de notar, esta remissão fazia todo o sentido no âmbito da vigência do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho⁴⁵², afigurando-se, agora, desajustada face à nova disciplina aplicável à contratação pública.⁴⁵³

4.2.3. AJUSTE DIRECTO

No âmbito do Decreto-Lei n.º 280/2007⁴⁵⁴, o procedimento por ajuste directo surge entalhado em termos limitativos, na medida em que apenas é admitido nas situações taxativamente previstas no n.º 2 do artigo 81.º⁴⁵⁵. Todavia, julgamos que esta previsão

⁴⁵⁰ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁴⁵¹ Com efeito, e como diz impressivamente OTERO (2010) – Da negociação no procedimento de adjudicação [...] p. 931, “[...] a necessidade de ponderação administrativa da diversidade de situações factuais e a exigência sempre presente de uma melhor prossecução do interesse público tornaram impossível o inicial “sonho” de um procedimento de adjudicação sem margem de negociação”.

⁴⁵² D.R. I-A Série. 132 (1999-06-08) 3171-3210. Revogado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, D.R. I Série. 20 (2008-01-29) 753-852.

⁴⁵³ AZEVEDO (2010) - O Domínio privado da Administração [...] p. 83, chama a atenção para esta evidência, não explicitando, contudo, que esta desadaptação se ficou a dever ao facto de o CCP ter entrado em vigor em data posterior à do Decreto-Lei n.º 280/2007. No entanto, entendemos que haverá que fazer uma interpretação actual desta remissão, considerando-a como feita para o procedimento homólogo do CCP, não obstante o CCP excluir da sua aplicação os contratos que tenham por objecto bens imóveis. Há, então, aqui uma incongruência que certamente trará alguns problemas de índole prática, na medida em que temos uma norma que remete para a aplicação de um determinado regime, o qual, por sua vez, exclui do seu âmbito de aplicação a matéria abrangida pela norma remissiva.

⁴⁵⁴ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁴⁵⁵ As situações em que o ajuste directo pode ser adoptado são as seguintes:

- a) Quando o valor do imóvel seja inferior a € 150 000;
- b) Quando não tenham sido apresentadas propostas no procedimento por negociação;
- c) Quando a praça da hasta pública tenha ficado deserta;
- d) Quando, por ameaça de ruína ou de insalubridade pública, se verifique reconhecida urgência na venda e o adquirente apresente solução para a recuperação do imóvel;
- e) Quando o adquirente pertença ao sector público administrativo ou ao sector empresarial do Estado⁴⁵⁵, das Regiões Autónomas e das autarquias locais,
- f) Quando o adquirente seja pessoa colectiva de utilidade pública e o imóvel se destine directa e imediatamente à realização dos seus fins por um período determinado;
- g) Quando o adquirente seja fundo de investimento imobiliário cujas unidades de participação sejam maioritariamente detidas pelo próprio vendedor;
- h) Quando o imóvel esteja ocupado há mais de 10 anos e o adquirente seja o próprio ocupante;
- i) Quando o imóvel seja vendido a um dos seus comproprietários;

limitativa é a opção mais adequada, face à necessidade de salvaguardar os princípios da concorrência e da transparência, aliás previstos como princípios enformadores do RJPIP, como já abordámos supra em 2.3.5. e 2.3.6..

Além disso, importa ainda frisar que o ajuste directo é admitido, principalmente, em função de qualidades ou características subjectivas e não de critérios objectivos. Com efeito, a natureza jurídica do adquirente é o elemento essencial da maioria das situações que possibilitam o recurso ao ajuste directo. Na realidade, podemos afirmar que o n.º 2 do artigo 81.º elenca um verdadeiro *numerus clausus* de adopção do procedimento de ajuste directo, em função de critérios de ordem material, a maior parte em função das especiais características do adquirente⁴⁵⁶, e do valor.^{457 458}

No entanto, e não obstante esta previsão algo restritiva e o facto de a negociação, com publicação prévia de anúncio, ser o procedimento regra nesta matéria, cremos que o ajuste directo não assume, na prática, as características de um procedimento residual, ao contrário do almejado pelo legislador, na medida em que as situações elencadas no n.º 2 do artigo 81.º são bastante abrangentes, possibilitando, por isso, o recurso frequente a este procedimento.

Ainda assim, algumas das referidas situações ali elencadas não são isentas de dúvidas. Desde logo, refira-se o exemplo da alínea h), que permite o recurso ao ajuste directo quando o imóvel esteja ocupado há mais de 10 anos e o adquirente seja o próprio ocupante. Efectivamente, deparamo-nos com algumas hesitações nas

-
- j) Quando o imóvel seja objecto de litígio judicial pendente há mais de cinco anos e o adquirente seja parte principal no processo;
 - l) Por razões de excepcional interesse público, devidamente fundamentado e, neste último caso, devendo a aprovação da venda ocorrer mediante Resolução do Conselho de Ministros.

⁴⁵⁶ Estão em causa relações de influência determinante ou pelo menos dominante entre a entidade administrava alienante e o respectivo adquirente, à semelhança do que acontece nas relações *in house* previstas no CCP (n.º 2 do artigo 5.º do CCP).

⁴⁵⁷ O n.º 4 do artigo 137.º da LPAP espanhola também explicita que o recurso ao ajuste directo só é permitido nas situações ali enumeradas, algumas das quais coincidentes com as previstas no n.º 2 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 280/2007. Sobre a forma de adjudicação directa no âmbito da LPAP, em muito semelhantes às previstas na nossa lei, vide GONZÁLEZ GARCIA, J.V. (2004) - Enajenación y gravamen de los bienes del patrimonio del Estado, In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 669-672.

⁴⁵⁸ Devido à similitude de regime, não podemos deixar de fazer alusão ao facto de o procedimento de ajuste directo contido no CCP também prever duas vertentes quanto à sua adopção, ou seja, em função do valor ou de critérios materiais. Vide, quanto a esta matéria, os artigos 17.º e seguintes do CCP. No entanto, o ajuste directo, no âmbito do Decreto-Lei n.º 280/2007, parece pressupor a existência de apenas um interessado, mesmo no critério do valor, ao passo que, no ajuste directo em função do valor previsto no CCP, a entidade adjudicante pode convidar mais do que uma entidade, o mesmo sucedendo no ajuste directo por critérios materiais.

situações em que o ocupante esteja a residir numa casa de função⁴⁵⁹, como é o caso dos magistrados. Com efeito, consideramos que a casa de função mantém a sua especial afectação pelo facto de se encontrarem reunidos os pressupostos para o efeito, ou seja, o facto de ser encontrar atribuída a um funcionário, ora trabalhador em regime de contrato individual em funções públicas⁴⁶⁰, ou agente ainda em exercício de funções, sendo que é este elemento que determina, segundo a lei, a atribuição de uma habitação. De facto, não parece curial que o ocupante que ainda se encontra a exercer as funções que lhe conferem o direito à habitação, adquira o imóvel, tendo em conta que o nexo entre o fornecimento de casa e a função exercida é inevitável. Na realidade, o imóvel parece manter a designação de casa de função enquanto estiver ocupado por trabalhador, agente ou servidor em exercício de funções, revelando que é necessária para esse fim. É verdade que este entendimento não resulta expressamente da lei, pelo que há que atender ao espírito das normas que regulam esta matéria. Desde logo, há que atentar no disposto no n.º 3 do artigo 73.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁴⁶¹, que estatui que a casa de função, que seja propriedade do Estado, se considera cedida, a título precário, ao serviço ou ao instituto público que a atribui, havendo lugar à aplicação, com as necessárias adaptações, do disposto nos artigos 53.º a 58.º. Ora, parece-nos que este normativo vem, de alguma forma, confirmar o nosso entendimento sobre esta matéria, ou seja, de que os trabalhadores ou agentes só ocupam este tipo de imóvel em virtude das funções que exercem, ou seja, em razão do nexo existente entre a atribuição da casa e o exercício das funções. Aliás, tanto assim é que a casa é cedida directamente ao serviço ou instituto público e não ao trabalhador, agente ou servidor. Assim, é de concluir que o facto de um trabalhador, agente ou servidor dispor da casa de função há mais de 10 anos poderá não se enquadrar no espírito da alínea h) do n.º 2 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 280/2007. Ademais, não podemos olvidar que a casa de função deve ser restituída ao serviço que a atribuiu quando ocorra uma das situações elencadas no n.º 1 do artigo 75.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁴⁶², pelo que não se verificando nenhuma destas

⁴⁵⁹ O regime das casas de função encontra-se previsto nos artigos 73.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 280/2007. De acordo com o n.º 1 do artigo 73.º, as denominadas casas de função podem ser atribuídas 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.

⁴⁶⁰ Por força da entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2008, *D.R. I Série Supl.* 41 (2008-02-27) 1326-(2)-1326-(27), que estabelece os regimes de vinculação de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, há que fazer uma interpretação actualista da norma.

⁴⁶¹ *D.R. I Série.* 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁴⁶² Essas situações são a aposentação, a exoneração e o falecimento do funcionário, agente ou servidor, bem como a alteração da situação profissional determinante da cessação, temporária ou definitiva, da actividade do funcionário, agente ou servidor no serviço ou no instituto público em causa e ainda a sua transferência para diferente localidade.

situações a casa mantém-se adstrita à função que lhe foi cometida. Nestes casos, e atendendo a que a resposta a esta temática pode não ser conclusiva, em virtude de as disposições legais existentes não serem suficientemente objectivas, poderíamos equacionar, ainda que por mera hipótese, a possibilidade de se proceder à alienação do imóvel em causa ao seu ocupante se, para o efeito, ocorresse como que uma desafecção da classificação da casa de função, passando a aplicar-se as mesmas regras de alienação que são aplicadas a qualquer imóvel do Estado e permitindo, desta forma, a sua venda ao ocupante. Ainda assim, a par desta eventual decisão, existe uma ponderação que a Administração deve efectuar e que passa pelo facto de se determinar se, face à conjuntura existente e aos objectivos de política de gestão de recursos, o imóvel deverá manter a sua natureza de casa de função e, por isso, considerar-se inviabilizada a sua alienação. Julgamos, assim, que a eventual decisão de alienação deste tipo de imóveis pressupõe um juízo de discricionariedade administrativa que, entre outros factores, deve tomar em conta a indispensabilidade ou necessidade dos bens para os fins a que estão institucionalmente afectos. Nesta medida, e apesar de a lei não ser evidente quanto a esta matéria, julgamos que a eventual alienação de imóveis que se enquadram na situação aqui descrita só poderá concretizar-se caso os mesmos fiquem devolutos por ocorrer alguma das situações previstas no n.º 2 do artigo 75.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁴⁶³ e que conduzem à sua restituição ao serviço ou ao instituto público que a atribui, podendo, então e nesta fase, tomar a decisão de proceder à respectiva venda, ainda que seja ao ocupante, por motivo, por exemplo, da sua aposentação.

Por outro lado, também a alínea l) do n.º 2 do artigo 81.º poderá suscitar algumas dúvidas, tendo em conta as “razões de excepcional interesse público” ali mencionadas. Na verdade, podemos questionar se o interesse público não poderia ser alcançado com o recurso a outro dos procedimentos adjudicatórios previstos no Decreto-Lei n.º 280/2007⁴⁶⁴, negociação, com publicação prévia de anúncio, ou hasta pública, onde, em teoria, o princípio da concorrência estaria mais presente, o que, conseqüentemente, traria mais vantagens para o interesse público.

Passando agora, ainda que de forma breve, às características e regras do procedimento e às entidades competentes no âmbito do mesmo, podemos notar que,

⁴⁶³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁴⁶⁴ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

de acordo com o artigo 105.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁴⁶⁵, a venda por ajuste directo de bens imóveis do domínio privado do Estado é realizada através da DGTF ou das direcções de finanças ou dos serviços de finanças, competindo ao respectivo director-geral a decisão de adjudicação, bem como fixar o preço mínimo da venda, tendo em conta a avaliação do imóvel promovida por aquela Direcção-Geral e as modalidades de pagamento admitidas, podendo ser convidados a apresentar propostas vários interessados. Contudo, e sem prejuízo do disposto no supra citado artigo 105.º, é subsidiariamente aplicável ao ajuste directo o estatuído quanto à hasta pública por remissão do artigo 106.º. Refira-se ainda que o n.º 3 do artigo 105.º determina que a decisão de adjudicação cabe ao Director-Geral do Tesouro e Finanças.

4.3. PERMUTA

Este contrato já foi abordado enquanto modo de aquisição de bens imóveis para o domínio privado do Estado, assumindo, no entanto e naturalmente, o carácter de vicissitude, enquanto modo de extinção do domínio privado. No entanto, e afigurando-se despidendo reiterar aqui a análise já efectuada sobre esta figura jurídica, remetemos para o que já foi dito a este propósito supra em 3.2.1.2..

4.4. REVERSÃO DE BENS EXPROPRIADOS

A reversão de bens expropriados configura uma forma de extinção do domínio privado do Estado, pelos motivos que aduziremos de seguida.

O artigo 5.º do CE faz menção às situações que em há direito de reversão dos bens expropriados. Segundo o disposto no n.º 1 do artigo 5.º do CE, há direito a reversão se, no prazo de dois anos após a data de adjudicação⁴⁶⁶, os bens expropriados não

⁴⁶⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁴⁶⁶ Concordamos com GOMES, José Osvaldo (1997) – Expropriações por Utilidade Pública. Lisboa: Texto Editora. p. 415, quando este alega que não parece aceitável que o CE estabeleça a data da adjudicação como termo *a quo* do prazo de dois anos ali previsto. Na verdade, no caso de o bem expropriado ser

forem aplicados ao fim que determinou a expropriação, bem como se, entretanto, tiverem cessado as finalidades da expropriação.⁴⁶⁷ No fundo, os pressupostos do direito de reversão consistem na não aplicação ao fim determinado pela expropriação, quer por acção quer por omissão, ou na cessação da aplicação àquele fim. Uma vez verificados os pressupostos ali previstos, o expropriado detém o direito de ver reintegrado no seu património o bem de que havia sido privado, nas situações em que este não tenha sido utilizado para o fim que legitimou a expropriação ou se tiverem cessado as finalidades da expropriação, desde que ainda não tenha cessado o respectivo direito nos termos do n.º 4 da mesma disposição legal.⁴⁶⁸

Nesta medida, facilmente verificamos que o direito de reversão consubstancia uma forma de protecção dos cidadãos contra o arbítrio público que determinou a ablação da propriedade privada e, simultaneamente, um modo de extinção do domínio privado do Estado. É, na realidade, uma garantia constitucional do direito de propriedade privada, podendo ser exigida na ausência de lei ou mesmo contra ela.

Face ao antedito, e tendo em conta a possibilidade que se encontra legalmente consagrada de ocorrer a reversão do bem expropriado, tendemos a considerar que a declaração de utilidade pública inerente ao processo de expropriação é emitida sob a condição resolutiva tácita de o bem ser afecto àquele fim, enquanto factor moralizador da expropriação.⁴⁶⁹

adquirido mediante expropriação amigável não há lugar a qualquer adjudicação, pois esta só se verifica na expropriação litigiosa, depois de o processo ser remetido ao Tribunal competente. Nestes casos, o prazo dever-se-ia contar a partir da data da formalização do acordo por auto ou escritura, sob pena de se considerar o normativo em análise inconstitucional, na medida em que não permitira o direito de reversão nas expropriações amigáveis, violando o direito fundamental de propriedade privada, os princípios da igualdade e proporcionalidade e o próprio artigo 62.º, n.º 2, da CRP. Afirma ainda que, de qualquer forma, e nos casos em que a expropriação tenha carácter urgente ou a entidade expropriante tenha sido autorizada a tomar posse administrativa dos bens expropriados, o termo *a quo* do prazo de dois anos deverá contar-se a partir da data da efectivação da posse administrativa.

⁴⁶⁷ Vide Acórdão do STA de 23 de Junho de 1998 (Gouveia e Melo), que considerou que, não tendo havido adjudicação mas apenas posse administrativa, e tendo o bem sido utilizado para outro fim, deve poder exercer-se a reversão.

Por outro lado, o Acórdão do STA de 19 de Janeiro de 2000 (Ferreira Neto) decidiu que, se aquando da apresentação do requerimento da reversão ainda não estão verificados os pressupostos (no caso era o decurso de dois anos), mas aquando da decisão ele já está verificado, esse direito existe.

⁴⁶⁸ Segundo o Acórdão STA de 16 de Março de 2004 (Rosendo José), o direito de reversão cessa verificada alguma das situações previstas no n.º 4 do artigo 5.º do CE, sendo para este efeito irrelevante que exista transferência de domínio, constituição de direito de propriedade de outro particular por alienação da entidade expropriante ou, por maioria de razão, a constituição de direito real menor como o usufruto sobre o bem expropriado.

⁴⁶⁹ A declaração de utilidade pública fica onerada com a referida condição resolutiva.

4.5. EXECUÇÃO JUDICIAL

O artigo 823.º do CPC permite a penhorabilidade de bens do domínio privado do Estado, desde que não estejam especialmente afectos à satisfação de fins de utilidade pública, a qual tem de resultar do uso que esteja a ser dado ao próprio bem.

Com efeito, o n.º 1 do artigo 823.º do CPC estipula que estão isentos de penhora, salvo tratando-se de execução para pagamento de dívida com garantia real, os bens do Estado e das restantes pessoas colectivas públicas, de entidades concessionárias de obras públicas ou serviços públicos ou de pessoas colectivas de utilidade pública, que se encontrem especialmente afectos à realização de fins de utilidade pública. Dito de outro modo, a impenhorabilidade relativa aqui prevista, que não é invocável em execuções para entrega de coisa certa ou para pagamento de dívida com garantia real, pressupõe que os bens em causa estejam especial e efectivamente afectos à actual realização de fins de utilidade pública.⁴⁷⁰

Com este regime esclarece-se que os bens do domínio privado do Estado que não estejam especial e efectivamente adstritos à realização de fins de utilidade pública podem ser penhorados em execução destinada ao pagamento de quantia certa.⁴⁷¹

Assim, caso ocorra a penhora dos bens imóveis do domínio privado disponível do Estado, já que os do domínio privado indisponível estão expressamente excluídos face à sua afectação a fins de interesse público, a plenitude do respectivo direito de propriedade fica limitada, perante a oneração que a penhora lhe confere.

4.6. EXTINÇÃO DE SERVIÇOS

Aquando da extinção de determinados serviços do Estado, os imóveis afectos aos mesmos podem ser objecto de alienação, nos termos do n.º 3 do artigo 13.º do

⁴⁷⁰ LOPES DO REGO, Carlos (1999) – Comentários ao Código de Processo Civil. Coimbra: Almedina. p. 547.

⁴⁷¹ Como aduz LOPES DO REGO (1999) – Comentários ao Código de Processo Civil [...] p. 547, neste caso não se justifica o sacrifício do direito do exequente, realizado em homenagem à satisfação actual do interesse público pelos bens que pretendia penhorar.

Decreto-Lei n.º 200/2006⁴⁷², o que consubstancia mais uma forma de extinção do domínio privado do Estado.

A LOE para 2012, Lei n.º 64-B/2011⁴⁷³, também prevê que, no âmbito de operações de deslocalização, de reinstalação ou de extinção, fusão ou reestruturação dos serviços ou organismos públicos com personalidade jurídica, dotados ou não de autonomia financeira, que não tenham a natureza, a forma e a designação de empresa, fundação ou associação pública, pode ser autorizada a alienação por ajuste directo ou a permuta de imóveis pertencentes ao domínio privado do Estado que se encontrem afectos aos serviços ou organismos que se encontrem nas referidas operações a favor das entidades a quem, nos termos legalmente consagrados para a aquisição de imóveis, venha a ser adjudicada a aquisição de novas instalações (*vide* n.ºs 1 e 5 do artigo 4.º da Lei n.º 64-B/2011⁴⁷⁴).

4.7. CEDÊNCIA DE TERRENOS AO ABRIGO DA LEI DOS SOLOS

O artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, da Lei dos Solos, aprovada através do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro⁴⁷⁵, na redacção que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 313/80, de 19 de Agosto⁴⁷⁶, admite a cedência, em regime de propriedade plena, a pessoas colectivas públicas ou a empresas públicas e a entidades de direito privado de terrenos do domínio privado do Estado, desde que os referidos terrenos se integrem em áreas abrangidas por planos de urbanização legalmente aprovados.

Ora, estamos aqui perante uma forma de extinção do domínio privado do Estado, na medida em que ocorre uma transferência do direito de propriedade dos imóveis que ali se integram para as entidades acima referenciadas.

Esclareça-se que o objectivo desta previsão é o de promover a satisfação das carências habitacionais, conforme explicita o próprio preâmbulo do Decreto-Lei n.º 313/80⁴⁷⁷. Sucede que esta pretensão encontra-se francamente desajustada e

⁴⁷² D.R. I Série. 206 (2006-10-25) 7389-7393.

⁴⁷³ D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244).

⁴⁷⁴ D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244).

⁴⁷⁵ D.R. I Série. (1976-11-05) 2517-2524.

⁴⁷⁶ D.R. I Série. 190 (1980-08-19) 2261-2262.

⁴⁷⁷ D.R. I Série. 190 (1980-08-19) 2261-2262.

desactualizada face à realidade actual e ao enquadramento normativo do ordenamento jurídico português, desde logo por ter sido afastado o arquétipo da socialização dos solos (*vide* artigo 65.º, n.º 4, da CRP).

4.8. CEDÊNCIA DE BENS PARA O DOMÍNIO MUNICIPAL

A cedência de bens para o domínio municipal encontra-se eminentemente vertida no artigo 44.º do RJUE. Por determinação do n.º 1 desta disposição legal, o proprietário e os demais titulares de direitos reais sobre o prédio a lotear, onde se poderá incluir o Estado⁴⁷⁸, cedem gratuitamente ao município as parcelas para implantação de espaços verdes públicos e equipamentos de utilização colectiva e as infra-estruturas que, de acordo com a lei e a licença ou comunicação prévia, devam integrar o domínio municipal. Nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, as parcelas de terreno cedidas ao município integram-se no domínio municipal com a emissão do alvará ou, nas situações previstas no artigo 34.º, através de instrumento notarial próprio a realizar no prazo de 20 dias após a admissão da comunicação prévia, devendo a câmara municipal definir no momento da recepção as parcelas afectas aos domínios público e privado do município. Nesta esteira, constatamos que o município encontra-se autovinculado na disponibilização dos bens pelas finalidades a que, nos termos plasmados na licença e alvará ou no acto notarial que as transmitiu, os irá destinar.

Assim, esta obrigação legal de destinação dos bens para o domínio público tem como efeito inviabilizar decisões de desafectação ou de modificação objectiva ou subjectiva dos bens, ou seja, o município encontra-se impedido, *ex vi legis*, não só de determinar a integração das parcelas no domínio privado, como ainda de alterar a específica função de utilidade pública que pautou a cedência, mesmo que se mantivesse a dominialidade. No entanto, caso os bens objecto da cedência não se encontrem adstritos às finalidades próprias dos bens do domínio público, os mesmos integrarão simplesmente o domínio privado. Neste postulado, isto significa que a cedência de parcelas de terreno para o domínio público depende, necessariamente, da operação

⁴⁷⁸ Veja-se o n.º 4 do artigo 7.º que se refere às operações de loteamento e obras de urbanização promovidas pelo Estado e a necessidade da sua prévia autorização pelo ministro da tutela e pelo ministro responsável pelo ordenamento do território, depois de ouvida a câmara municipal.

de loteamento que se pretende concretizar, ou seja, do arranjo urbanístico que ela propõe para a zona.⁴⁷⁹

O legislador prevê as cedências para o domínio municipal com vista à consecução do escopo dirigido a proporcionar um arranjo urbanístico harmonioso, aliada à necessidade de dotar a zona a urbanizar de um conjunto de infra-estruturas susceptíveis de fruição pelo público em geral.⁴⁸⁰

Porém, e não obstante o regime aqui explicitado, o n.º 1 do artigo 45.º do RJUE prevê o direito de reversão a favor do cedente sobre as parcelas cedidas nos termos do artigo 44.º sempre que estas sejam afectas a fins diversos daqueles para que hajam sido cedidas.

Em jeito de conclusão e de forma a dissipar eventuais dúvidas, diremos que esta figura não se confunde com a forma de utilização precária e a título oneroso de bens por entidades diferentes do respectivo titular, como as previstas nos artigos 23.º e 53.º a 58.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁴⁸¹, designadas por cedência de utilização.

4.9. TRANSFERÊNCIA DE BENS PARA OUTRAS ENTIDADES

A transferência *ope legis* de bens imóveis do domínio privado do Estado para outras entidades parece consubstanciar uma autêntica alienação, na medida em que os mesmos ingressam no património dessas entidades, ainda que, em alguns casos, sujeitos a determinadas reservas, como observaremos.

Esta transferência *ope legis* pode ocorrer para entidades diversas, como sejam os institutos públicos, as Regiões Autónomas, as empresas públicas, as autarquias locais

⁴⁷⁹ Trata-se, nestes casos, e como diz impressivamente OLIVEIRA, Fernanda Paula (2000) – Cedências para o domínio público e alterações a loteamento: como conciliar?. Cadernos de Justiça Administrativa. Lisboa. 21 (2000) p. 48, de parcelas que ficam sujeitas ao domínio público, não pela indispensabilidade, insubstituibilidade ou primordial utilidade pública que em geral e de uma forma permanente desempenham, mas pela sua indispensabilidade e primordial utilidade pública do ponto de vista do arranjo urbanístico que resulta da operação de loteamento aprovada. Isto significa que, sempre que se altere o arranjo urbanístico que resulta do licenciamento da operação de loteamento, pode deixar de se justificar o regime de protecção jurídica especial do domínio público para aquelas parcelas de terreno.

⁴⁸⁰ Sobre esta matéria, cfr. MONIZ, Ana Raquel (2008) - Cedências para o Domínio Municipal. Direito Regional e Local. Braga: Centro de Estudos Jurídicos do Minho. N.º 4 (2008) p. 25.

⁴⁸¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

e as fundações privadas de iniciativa pública, entre outras, não obstante estas serem, em nossa opinião, as que assumem, neste domínio, uma maior relevância.

Desde logo, e no que concerne aos institutos públicos, o n.º 1 do artigo 3.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos (LQIP), aprovada através da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro⁴⁸², alterada pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril⁴⁸³, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro⁴⁸⁴, e pelo Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de Janeiro⁴⁸⁵, estabelece que o património dos institutos públicos que disponham de autonomia patrimonial é constituído pelos bens, direitos e obrigações de conteúdo económico, submetidos ao comércio jurídico privado, transferidos pelo Estado ao instituto quando da sua criação, ou que mais tarde sejam adquiridos pelos seus órgãos, e ainda pelo direito ao uso e fruição dos bens do património do Estado que lhe sejam afectos. De acordo com o n.º 4 do mesmo artigo, os bens dos institutos públicos que se revelarem desnecessários ou inadequados ao cumprimento das suas atribuições são incorporados no património do Estado, salvo quando devam ser alienados, sendo essa incorporação determinada por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela.⁴⁸⁶

Ora, no caso da transferência de bens imóveis do domínio privado do Estado para os institutos públicos, com autonomia patrimonial, aquando da sua criação, consideramos que estamos perante uma verdadeira alienação, ainda que sujeita a uma condição resolutiva tácita. Efectivamente, propendemos para o entendimento de que o n.º 4 do artigo 36.º da LQIP, acima explicitado, assume o carácter de uma verdadeira condição, tendo em conta que os imóveis só permanecerão na esfera jurídica dos institutos públicos enquanto os mesmos se revelarem necessários e adequados ao cumprimento das suas atribuições. Parece-nos que esta proposição detém toda a

⁴⁸² D.R. I-A Série. 12 (2004-01-15) 301-311.

⁴⁸³ D.R. I Série. 66 (2007-04-03) 2115-2134.

⁴⁸⁴ D.R. I Série Supl. 252 (2008-12-31) 9300-(2)-9300(389).

⁴⁸⁵ D.R. I Série. 12 (2012-01-17) 196-210.

⁴⁸⁶ No mesmo sentido, o artigo 80.1 da LPAP espanhola prevê que *los bienes inmuebles y derechos reales de los organismos públicos vinculados a la Administración General del Estado que no les sean necesarios para el cumplimiento de sus fines se incorporarán, previa desafectación, en su caso, al patrimonio de ésta*. Ademais, o artigo 80.2 da mesma Lei estabelece que *se exceptúan de lo dispuesto en el apartado anterior y, en consecuencia, podrán ser enajenados por los organismos públicos los bienes adquiridos por ellos con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico patrimonial de acuerdo con sus fines peculiares*. Assim, a incorporação dos bens imóveis dos organismos públicos na *Administración General del Estado* tem como fundamento o facto de aqueles não serem necessários aos fins a prosseguir pelos ditos organismos. Sobre esta matéria, ver o aduzido por CLIMENT BARBERÁ, Juan (2010) – Incorporación al patrimonio de la Administración General del Estado de bienes de los organismos públicos. In MESTRE DELGADO, Juan Francisco, coord. - El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, 2.ª edición ampliada. Madrid: La Ley grupo Wolters Kluwer [etc]. p. 801-806.

lógica, atento o espírito subjacente à criação dos institutos públicos, enquanto pessoas colectivas de direito público criadas para assegurar o desempenho de funções administrativas determinadas pertencentes ao Estado, ou seja, as funções que lhe são cometidas não lhe pertencem como funções próprias, pertencem antes a outra entidade pública, na maior parte das vezes o Estado.⁴⁸⁷ Neste contexto, quase que poderíamos equiparar este regime à cessão definitiva prevista no Decreto-Lei n.º 97/70, de 13 de Março⁴⁸⁸, já revogado⁴⁸⁹, na medida em que também esta configurava uma alienação, ainda que sujeita a uma eventual cláusula de reversão a favor do Estado se os bens deixassem de ser utilizados para os fins a que se destinava a cessão.

Nesta sede, cumpre ainda advertir que, nestes casos, a autonomia patrimonial dos institutos públicos encontra algumas limitações, já que a capacidade de gerir os bens do Estado que foram objecto de transferência para o seu património não é total e, por isso, é dissemelhante da autonomia⁴⁹⁰ de que dispõem relativamente aos bens e direitos próprios, adquiridos, pelas vias ditas normais, para o seu património.

Outra situação a citar neste âmbito reside na transferência de bens imóveis do domínio privado do Estado para as Universidades Públicas⁴⁹¹, já que o n.º 3 do artigo 109.º da própria Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro (RJIES)⁴⁹², faz menção expressa ao facto de o património das instituições de ensino superior públicas poder ser constituído por imóveis do domínio privado do Estado que, nos termos legais, tenham sido transferidos para o seu património. Sobre esta matéria não podemos deixar de trazer à colação o facto de a Lei n.º 62/2007⁴⁹³ ter revogado a Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro⁴⁹⁴, bem como o Decreto-Lei n.º 252/97, de 26 de Setembro⁴⁹⁵. Com

⁴⁸⁷ Ver FREITAS DO AMARAL, Diogo (2006a) – Curso de Direito Administrativo. 3.ª ed. Coimbra: Almedina. vol. 1. p. 365. A esta transferência de funções dá-se, usualmente e em Direito Administrativo, a designação de devolução de poderes, porquanto o Estado transmite uma parte dos seus poderes para entidades que não se encontram integradas nele.

⁴⁸⁸ D. G. I Série. 61 (1970-03-13) 299-300.

⁴⁸⁹ O diploma foi revogado pelo artigo 128.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

⁴⁹⁰ Segundo NEVES, Ana Fernanda (2003) – Os institutos públicos e a descentralização administrativa. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles. p. 495-540. vol. 5. p. 514, a autonomia patrimonial reporta-se à capacidade de gerir o património, promovendo a sua frutificação ou utilização adequada, incluindo a sujeição às responsabilidades assumidas, o que não se verifica inteiramente relativamente aos bens transferidos do domínio privado do Estado.

⁴⁹¹ As Universidades públicas inserem-se numa das espécies de institutos públicos: os estabelecimentos públicos.

⁴⁹² D.R. I Série. 174 (2007-09-10) 6358-6389. Estabelece o regime jurídico das instituições de ensino superior.

⁴⁹³ D.R. I Série. 174 (2007-09-10) 6358-6389.

⁴⁹⁴ D.R. I Série. 222 (1988-09-24) 3914-3919. Lei da Autonomia das Universidades.

⁴⁹⁵ D.R. I-A. Série. 223 (1997-09-26) 5318-5321. Adoptou medidas de desenvolvimento e aprofundamento da lei da autonomia das universidades no plano da gestão de pessoal, orçamental e patrimonial.

interesse para este assunto, refira-se que o n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 108/88⁴⁹⁶ estipulava que constituía património de cada universidade o conjunto dos bens e direitos que pelo Estado ou outras entidades, públicas e privadas, sejam afectados à realização dos seus fins. Por outro lado, o n.º 1 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 252/97⁴⁹⁷ estabelecia que o património de cada universidade era integrado pelos imóveis por estas adquiridos ou construídos, mesmo que em terrenos pertencentes ao Estado, após a entrada em vigor da Lei n.º 108/88⁴⁹⁸. É ingente realçar que o n.º 2 da mencionada disposição legal previa a transferência, para o património das universidades, dos imóveis do domínio privado do Estado que, nos termos legais, lhes tenham sido cedidos ou entregues e que se encontrem efectivamente afectos ao desempenho das suas atribuições e competências, sendo que, por sua vez, o n.º 3 determinava que, para os devidos efeitos, deveria ser elaborada, para cada universidade, uma listagem dos imóveis que reunissem as condições ali previstas, a qual seria sujeita a aprovação, por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Educação.⁴⁹⁹

Ora, não obstante a revogação dos diplomas acima citados, o n.º 3 do artigo 182.º da Lei n.º 62/2007⁵⁰⁰ veio explicitar que a revogação do Decreto-Lei n.º 252/97⁵⁰¹ é entendida sem prejuízo da aplicação do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 13.º do mencionado Decreto-Lei, quando ainda não tenha ocorrido.⁵⁰² Nestes termos, isto significa que, nas situações em que ainda não tenha ocorrido a transferência do domínio privado do Estado para o património das universidades dos imóveis que lhes tenham sido cedidos ou entregues e que se encontrem efectivamente afectos ao desempenho das suas atribuições e competências, a mesma será ainda efectuada ao abrigo dos n.ºs 2 e 3 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 252/97⁵⁰³, apesar deste diploma se encontrar já revogado.

Assim, atentos os preceitos legais supra citados, verificamos que são requisitos da transferência dos imóveis do domínio privado do Estado para as Universidades a

⁴⁹⁶ D.R. I Série. 222 (1988-09-24) 3914-3919.

⁴⁹⁷ D.R. I-A. Série. 223 (1997-09-26) 5318-5321.

⁴⁹⁸ D.R. I Série. 222 (1988-09-24) 3914-3919.

⁴⁹⁹ Ainda nesta esteira, o artigo 16.º previa a reversão para o património do Estado dos imóveis transferidos para o património das universidades, quando deixassem de ser utilizados para o desempenho das suas atribuições e competências.

⁵⁰⁰ D.R. I Série. 174 (2007-09-10) 6358-6389.

⁵⁰¹ D.R. I-A. Série. 223 (1997-09-26) 5318-5321.

⁵⁰² É aqui de salientar que o n.º 3 do artigo 182.º do RJIES faz referência aos n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 252/97, D.R. I-A. Série. 223 (1997-09-26) 5318-5321, ao invés dos n.ºs 2 e 3 do artigo 13.º, sendo que este lapso nunca foi objecto da devida rectificação.

⁵⁰³ D.R. I-A. Série. 223 (1997-09-26) 5318-5321.

anterior ocorrência de uma cessão ou de uma entrega dos imóveis àquelas instituições de ensino, a efectiva utilização dos imóveis para o desempenho das suas atribuições e competências, bem como a aprovação, por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Administração Pública e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior⁵⁰⁴, de uma listagem discriminativa desses imóveis a transferir. Na verdade, os imóveis em causa, integrando o domínio privado do Estado e encontrando-se afectos às atribuições das Universidades Públicas transferem-se, em princípio, para o seu património. No entanto, importa ter presente que, enquanto não for aprovada, por despacho conjunto, a listagem identificadora dos imóveis que são transferidos para a Universidade, não opera essa transferência, já que esta não ocorre *ope legis*, por força do Decreto-Lei n.º 252/97⁵⁰⁵, o que significa que os imóveis em apreço mantêm-se na propriedade do Estado. Todavia, e previamente à emissão do despacho conjunto tendente à transferência dos imóveis do Estado para a Universidade Pública, há que proceder ao apuramento daqueles que se encontram na situação acima descrita e que, por isso, reúnem os pressupostos tendentes à mencionada transferência.

Ademais, e uma vez determinados os imóveis a transferir, os mesmos terão ainda que ser objecto do respectivo registo a favor do Estado, quando ainda não o tenham sido, recorrendo, se necessário e para o efeito, ao procedimento de justificação administrativa previsto no artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁵⁰⁶, para que, posteriormente, possa, então, ocorrer a sua transferência para a propriedade da Universidade, respeitando, deste modo, o princípio do trato sucessivo, previsto no artigo 34.º do CRPr.

Já no que toca às autarquias locais, é de salientar que a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro⁵⁰⁷, estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local. Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da referida Lei, a descentralização de poderes efectua-se mediante a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, tendo por finalidade assegurar o

⁵⁰⁴ Actualmente, e de acordo com a Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional, aprovada através do Decreto-Lei n.º 86-A/2011, D.R. I Série Supl. 132 (2011-07-12) 3996-(2)-3996-(7), Ministros de Estado e das Finanças e da Educação e Ciência.

⁵⁰⁵ D.R. I-A Série. 223 (1997-09-26) 5318-5321.

⁵⁰⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁵⁰⁷ D.R. I-A Série. 215 (1999-09-14) 6301-6307.

reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública assegurando os direitos dos administrados.⁵⁰⁸

Em bom rigor, a Lei n.º 159/99⁵⁰⁹ veio preconizar a descentralização da administração, através da promoção urgente de uma nova e mais ousada repartição de atribuições entre a administração central e a administração local, desafogando aquela e fortificando esta, o que envolve necessariamente a sua dotação com recursos técnicos, financeiros e patrimoniais. É esta a ideia que se encontra vertida no n.º 2 do artigo 3.º da citada Lei, que determina que a transferência de atribuições e competências é acompanhada dos meios humanos, dos recursos financeiros e do património adequados ao desempenho da função transferida, o que constitui uma concretização do imperativo constitucional estatuído na alínea e) do n.º 3 do artigo 106.º da CRP.

No que respeita ao património, e na esteira do já previsto no artigo 3.º da Lei n.º 159/99⁵¹⁰, o património e os equipamentos afectos a investimentos públicos em domínios transferidos para as autarquias locais passam a constituir património da autarquia, devendo as transferências a que houver lugar processar-se sem qualquer indemnização. Ademais, os bens transferidos que careçam de registo são inscritos a favor da autarquia na respectiva conservatória e o respectivo registo, quando a ele houver lugar, depende de simples requerimento. Assim, e independentemente de outra apreciação que se faça sobre este normativo, parece clara a orientação de facilitar o ingresso no registo dos prédios transferidos para os municípios, importando verificar, relativamente a cada área de transferência, o respectivo diploma de concretização. Nessa medida, parece que a transferência de competências e atribuições para os Municípios só será eficaz nestes termos e mediante estas premissas, por⁵¹¹ quanto, exigir dos municípios o desempenho de tarefas para as quais não dispõem de meios necessários e suficientes, seria atentar contra o princípio da autonomia local, previsto no artigo 235.º da CRP, e representaria uma grave atitude de

⁵⁰⁸ A titularidade do domínio das atribuições transferidas para as Autarquias Locais não deixa de pertencer ao Estado, que apenas transfere certas vertentes das mesmas, ocorrendo, pelo menos, a transferência do exercício e, parcialmente, também do título. Ver sobre esta questão, ALEXANDRINO (2010) – A determinação das atribuições das Autarquias Locais. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia, Coimbra: Almedina. vol. 2. p. 482. Deste modo, e relativamente às áreas de atribuições fixadas ou transferidas por lei (ou atribuições conferidas), o Autor alerta para a relevância da distinção entre titularidade e exercício, na medida em que, em geral, o domínio abstracto da atribuição não deixa de manter-se na titularidade do Estado, que transfere ou pode transferir apenas uma certa medida do título e uma certa medida do exercício.

⁵⁰⁹ D.R. I-A Série. 215 (1999-09-14) 6301-6307.

⁵¹⁰ D.R. I-A Série. 215 (1999-09-14) 6301-6307.

⁵¹¹ D.R. I-A Série. 215 (1999-09-14) 6301-6307.

desresponsabilização do Estado em face do imperativo geral de prossecução do interesse público com respeito pelos direitos dos particulares, previsto no artigo 266.º, n.º 1, da CRP.⁵¹²

O n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 159/99⁵¹³ prevê que o Orçamento do Estado fixa anualmente, no montante e nas condições que tiverem sido acordados entre a administração central e as autarquias locais, os recursos a transferir para o exercício das novas atribuições. Sobre esta matéria, a LOE para 2012⁵¹⁴, no seu artigo 70.º, contempla a transferência para os municípios da titularidade do direito de propriedade dos prédios afectos às escolas que se encontrem sob gestão municipal, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 2.º e dos artigos 8.º, 12.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho⁵¹⁵, alterado pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril⁵¹⁶, e pela Lei n.º 55-A/2010⁵¹⁷. Mais refere que a citada Lei constitui título bastante para a transferência prevista, sendo dispensadas quaisquer outras formalidades, designadamente as estabelecidas nos contratos de execução celebrados nos termos do artigo 12.º do mencionado Decreto-Lei n.º 144/2008⁵¹⁸.

Uma vez delineado o enquadramento legal atinente à transferência de bens imóveis para as autarquias locais, não nos parece menos defensável equacionar que estamos perante uma alienação que assume um carácter pleno, sem qualquer tipo de limitação ou condição. Esta construção parece justificada pelo facto de, ao contrário dos institutos públicos, as autarquias locais, além de serem pessoas colectivas territoriais, assegurarem a prossecução dos interesses próprios de um certo agregado populacional, e poderem ocupar-se, segundo a lei, de tudo o que diz respeito aos respectivos interesses. São, como bem sabemos, entidades totalmente distintas do Estado e, por isso, constituem a chamada administração autónoma⁵¹⁹. Por isso mesmo, em caso de ocorrer uma eventual extinção de uma determinada autarquia local, julgamos que o património transferido pelo Estado não regressará à sua titularidade, ingressando antes na esfera jurídica e patrimonial da autarquia local que assumirá as atribuições que estavam cometidas à que foi extinta.

⁵¹² Como diz FREITAS DO AMARAL (2006a) – Curso de Direito Administrativo [...] p. 558.

⁵¹³ D.R. I-A Série. 215 (1999-09-14) 6301-6307.

⁵¹⁴ LEI n.º 64-B/2011. D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244).

⁵¹⁵ D.R. I Série. 144 (2008-07-28) 4753-4756.

⁵¹⁶ D.R. I Série Supl. 82 (2010-04-28) 1466-(66)-1466-(384).

⁵¹⁷ D.R. I Série Supl. 253 (2010-12-31) 6122-(2)-6122-(320).

⁵¹⁸ D.R. I Série. 144 (2008-07-28) 4753-4756.

⁵¹⁹ FREITAS DO AMARAL (2006a) – Curso de Direito Administrativo [...] p. 421.

Por outra banda, e relativamente ao Sector Empresarial do Estado (SEE) é ingente realçar que, perante a necessidade de serem desenvolvidos novos modelos de gestão, supostamente mais eficientes e eficazes, o Estado transfere, casuisticamente, para empresas públicas que cria, em especial para entidades públicas empresariais, bens imóveis do seu domínio privado para a prossecução do objecto que lhe está cometido.

O regime do SEE encontra-se conjecturado no Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro⁵²⁰, alterado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto⁵²¹, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro⁵²², e pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro⁵²³. De acordo com o disposto no artigo 3.º do citado Decreto-Lei, são empresas públicas as sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais, exercem, isolada ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante em virtude da detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto, ou do direito de designar ou de destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização, e as entidades públicas empresariais, nas quais o Estado exerce a função de tutela, reguladas no capítulo III do referido decreto-lei.⁵²⁴ Por sua vez, dispõem os n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 558/99⁵²⁵ que são empresas participadas as organizações empresariais nas quais o Estado ou outra entidade pública estadual, de carácter administrativo ou empresarial, por forma directa ou indirecta, detém uma participação permanente⁵²⁶ representativa de mais de 10% do capital social da entidade participada (até 50%).⁵²⁷

Muitas das vezes, os bens transferidos passam a integrar o capital estatutário das entidades públicas empresariais.⁵²⁸ Veja-se o exemplo da Parque Escolar, E.P.E..

⁵²⁰ D.R. I-A Série. 292 (1999-12-17) 9012-9019.

⁵²¹ D.R. I Série. 162 (2007-08-23) 5630-5642.

⁵²² D.R. I Série Supl. 252 (2008-12-31) 9300-(2)-9300(389).

⁵²³ D.R. I Série Supl. 253 (2010-12-31) 6122-(2)-6122-(320).

⁵²⁴ Ver a este propósito MORAIS, Luís D. S. (2000) – As relações entre o Estado e as Empresas Públicas na sequência da aprovação do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro. In PAZ FERREIRA, Eduardo, org. - Estudos sobre o Novo Regime do Sector Empresarial do Estado. Lisboa: Almedina. p. 92, que, além de escarpelizar o conceito de empresa pública, alerta para o facto de o Decreto-Lei n.º 558/99, D.R. I-A Série. 292 (1999-12-17) 9012-9019, adoptar um conceito com duas realidades essenciais: uma enunciada a título principal e outra a título acessório, expandindo, de modo decisivo, o conceito restrito anteriormente acolhido na legislação nacional, mais propriamente no Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, D.R. I Série. 84 (1976-04-08) 717-727.

⁵²⁵ D.R. I-A Série. 292 (1999-12-17) 9012-9019.

⁵²⁶ As que não tenham objectivos exclusivamente financeiros, sem qualquer intenção de influenciar a orientação ou a gestão da empresa por parte das entidades participantes, desde que a respectiva titularidade não atinja uma duração, contínua ou interpolada, superior a 1 ano.

⁵²⁷ Com excepção daquelas que sejam detidas pelo sector financeiro.

⁵²⁸ Sobre esta matéria, cfr. o aduzido por FLORES DOMÍNGUEZ, Luis Enrique (2007) – Aportación y cesión de bienes públicos a los entes instrumentales de las Administraciones Públicas. In HORGUÉ

Segundo o disposto no n.º 1 do artigo 5.º dos respectivos Estatutos, aprovados através do Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de Fevereiro⁵²⁹, na redacção conferida pelo Decreto-Lei n.º 83/2009, de 2 de Abril⁵³⁰, constitui património da Parque Escolar, E.P.E. a universalidade dos bens e direitos transmitidos aquando da sua criação, transitados do domínio privado do Estado, desde que destinados directamente à realização do seu objecto principal, mediante lista aprovada por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da educação e adquiridos no âmbito da sua actividade. Nesta sede, podemos, igualmente, fazer alusão às situações em que é determinado o aumento do capital estatutário de determinadas entidades públicas empresariais do sector da saúde por entradas em espécie através dos bens imóveis pertencentes ao domínio privado do Estado. Veja-se, a este propósito o disposto no n.º 9 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 30/2011, de 2 de Março⁵³¹, e ainda o estatuído no n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 67/2011, de 2 de Junho⁵³².

Atendendo à natureza das entidades públicas empresariais, enquanto institutos públicos de base empresarial ou empresas públicas de base institucional, e ao facto de serem criadas pelo Estado para prosseguirem um objecto determinado, parece-nos que a transferência de bens imóveis para o seu património poderá revestir carácter precário, na medida em que, em caso de extinção, o decreto-lei que a regular poderá prever a reintegração desses mesmos bens no património do Estado, mais concretamente no seu domínio privado.

Contudo, o mesmo já não podemos dizer relativamente às empresas públicas de base societária, constituídas nos termos da lei comercial, na medida em que, face à caracterização inerente a este tipo de empresa, enquanto pessoa colectiva de direito privado, a transferência de bens já não será tendencialmente precária mas definitiva. Os bens imóveis poderão integrar ou não, em espécie, o capital social da empresa pública sob a forma comercial. De qualquer forma, importa relevar que o nosso

BAENA, Concepción, coord. - Régimen Patrimonial de Las Administraciones Públicas. Madrid: Iustel. p. 356-359.

⁵²⁹ D.R. I Série. 37 (2007-02-21) 1287-1294.

⁵³⁰ D.R. I Série. 65 (2009-04-02) 2066-2072.

⁵³¹ D.R. I Série. 43 (2011-03-02) 1274-1277. Funde várias unidades de saúde e cria o Centro Hospitalar de São João, E.P.E., o Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, E.P.E., o Centro Hospitalar do Baixo Vouga, E.P.E., o Centro Hospitalar Tondela-Viseu, E.P.E. e o Centro Hospitalar de Leiria-Pombal, E.P.E. e altera o Centro Hospitalar do Porto, E.P.E..

⁵³² D.R. I Série. 107 (2011-06-02) 3032-3041. Extingue o Centro Hospitalar do Nordeste, E.P.E. e o Agrupamento dos Centros de Saúde do Alto Trás-os-Montes I – Nordeste, cria a Unidade Local de Saúde do Nordeste, E.P.E. e aprova os respectivos Estatutos.

entendimento parte do pressuposto inatacável, sublinhe-se, que neste tipo de empresas públicas o Estado não é o único accionista, podendo estar em causa uma sociedade de capitais integralmente públicos, em que todos os accionistas revestem essa natureza, ou capitais mistos, caso em que existem accionistas privados a par dos públicos. Assim sendo, e por efeito da eventual extinção da sociedade, seria a liquidação, efectuada nos termos e ao abrigo do Código das Sociedades Comerciais (CSC)⁵³³, que determinaria o destino a conferir aos bens imóveis concedidos pelo Estado, os quais poderiam, até, integrar novamente o património do Estado. Contudo, julgamos que esta conclusão não será assim tão evidente se a empresa passar a ser detida por capitais maioritariamente privados.

Também os Estatutos das Regiões Autónomas detêm previsões a propósito desta matéria, contemplando a transferência de bens imóveis do domínio privado do Estado para as respectivas Regiões.⁵³⁴

Desde logo, e iniciando a nossa análise pelo Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA), cuja terceira revisão foi aprovada através da Lei n.º 2/2009, de 12 de Janeiro⁵³⁵, é de salientar que o n.º 2 do artigo 24.º determina que os bens que pertenciam aos extintos distritos autónomos e os bens situados em território regional historicamente englobados no domínio privado do Estado, com excepção dos afectos aos serviços do Estado não regionalizados, integram o domínio privado da Região, sendo que a alínea g) do n.º 3 da mesma disposição legal diz que integram o domínio privado da Região as coisas e direitos afectos a serviços estaduais transferidos para a Região.

O objectivo visado pelo legislador é o de que todos os bens integrantes do domínio privado do Estado passam para a titularidade da Região, a menos que se encontrem afectos a serviços estaduais não regionalizados, estando, para o efeito, a ser utilizados pelos serviços estaduais sediados na RAA para a prossecução das funções do Estado. Parece não restarem dúvidas de que os diversos imóveis que têm vindo a ser administrados pela DGTF, por devolução dos respectivos serviços não regionalizados e que se encontram devolutos, são transferidos para o domínio privado

⁵³³ Aprovado através do Decreto-Lei n.º 262/86. D.R. I Série. 201 (1986-09-02) 2293-2385, com a última alteração conferida pelo Decreto-Lei n.º 53/2011. D.R. I Série. 73 (2011-04-13) 2268-2270.

⁵³⁴ A este propósito, o Parecer PGR n.º 140/2001 (Esteves Remédio). D.R. II Série. 297 (2002-12-24) 20945-20955, refere que o objectivo visado pelo legislador ao introduzir no Estatuto um capítulo dedicado aos “Bens da Região” foi o de atribuir a esta um conjunto alargado de bens que, no âmbito da autonomia regional, a habilitassem a prosseguir as suas atribuições.

⁵³⁵ D.R. I Série. 172 (2009-01-29) 172-220.

da RAA, por força do disposto no n.º 2 do artigo 24.º do EPARAA. Nesta esteira, todo e qualquer bem do domínio privado do Estado, incluindo os imóveis classificados de interesse público, que tenha estado afecto a serviços não regionalizados, e logo que cesse tal afectação, é transferido para o património da RAA. No entanto, parece-nos que esta cessação da afectação a um serviço não regionalizado não impede que o Estado proceda à reafectação do imóvel em causa quando dele necessite para instalar um outro serviço não regionalizado.

Efectivamente, consideramos que, não obstante o EPARAA deter um carácter notoriamente amplo quanto à transferência *ope legis* de bens imóveis do domínio privado do Estado para a RAA, o Estado não pode, sem mais, ser limitado ou condicionado na administração do seu património afecto a serviços estaduais. Nem poderia ser de outro modo, já que não faria sentido que o Estado fosse desapropriado de um bem imóvel que integra o seu património, ainda que se situe na RAA, quando ainda carece do mesmo para a instalação de serviços estaduais não regionalizados.

Na realidade, consideramos que o n.º 2 do artigo 24.º do EPARAA, à semelhança do disposto na alínea a) do artigo 113.º do anterior Estatuto, parece impedir, ainda que de forma não muito razoável, que o Estado proceda à alienação dos imóveis que deixem de estar afectos a serviços públicos não regionalizados, forçando os referidos bens a integrarem o património da Região Autónoma. Contudo, nada na lei parece impedir a alienação de imóveis do domínio privado do Estado que se situem na RAA quando os mesmos ainda se encontrem afectos a serviços não regionalizados e mantenham essa utilização depois da alienação.

No fundo, nos termos da lei estatutária, o Estado renuncia ao seu poder de disposição sobre bens situados no arquipélago dos Açores, o que parece estar bem patente na actual redacção do EPARAA, razão pela qual manifestamos a nossa discordância quanto ao facto de o legislador ter limitado ou condicionado o Estado na administração do seu património afecto a serviços estaduais.⁵³⁶ Aliás, parece-nos que a expressão “bens situados em território regional historicamente englobados no domínio privado do Estado” vem precisamente dissipar as eventuais dúvidas até então existentes sobre esta matéria, determinando, *grosso modo*, que o Estado não detenha na RAA bens do domínio privado que não estejam afectos a serviços públicos estaduais, o que conduz

⁵³⁶ Neste sentido, MEDEIROS, Rui; SILVA, Jorge Pereira da (1997) - Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores: anotado. Lisboa: Principia. p. 255-256.

a uma verdadeira limitação da capacidade patrimonial do Estado, porquanto não pode dispor livremente dos seus bens sitos no arquipélago.

Em suma, o EPARAA parece definir uma regra de titularidade tendencial da totalidade do domínio privado situado na Região.⁵³⁷ Todavia, e ainda quanto a esta matéria, não podemos deixar de salientar que a Lei Orgânica n.º 3/2008, de 8 de Setembro⁵³⁸, que aprova a Lei de Programação das Infra-Estruturas Militares (LPIM), enquanto lei reforçada⁵³⁹, revela e vem demonstrar que o Estado, tomado na acepção de pessoa colectiva de direito público que tem por órgão o Governo, não renuncia, na sua totalidade, ao seu poder de disposição sobre bens situados no Arquipélago, ao incluir no universo de imóveis afectos ao Ministério da Defesa Nacional e disponibilizados para rentabilização, constantes do Anexo ao Decreto-Lei n.º 219/2008⁵⁴⁰, de 12 de Novembro⁵⁴¹, imóveis que se situam não só na RAA, mas também na Região Autónoma da Madeira (RAM). Dito de outro modo, os imóveis constantes da citada lei ficam excepcionados da aplicação do regime constante do EPARAA, pelas razões aduzidas no parágrafo antecedente.

No que tange ao modo como ocorre a transferência de titularidade, suscita-se a dúvida sobre se a mesma opera *ope legis* ou se é necessário a emissão de um despacho pelo membro do Governo responsável pela área das Finanças que reconheça a referida transferência.⁵⁴² Efectivamente, esta questão é pertinente não só para efeitos de regularização do cadastro e inventário, mas também de registo dos imóveis objecto da transferência.

Assim, e sendo o EPARAA omissivo quanto à questão inerente à formalização da transferência de imóveis para a Região Autónoma e aos títulos jurídicos que servirão de base ao respectivo registo, não se nos afigura que o próprio Estatuto seja suficiente

⁵³⁷ Refira-se que o artigo 51.º do EPARAA dispõe que compete à Assembleia Legislativa legislar em matérias de património próprio e de autonomia patrimonial, sendo que as matérias de património próprio e de autonomia patrimonial abrangem, designadamente:

a) Os bens de domínio privado da Região;

b) Os regimes especiais de expropriação e requisição, por utilidade pública, de bens situados na Região.

⁵³⁸ D.R. I Série. 173 (2008-09-08) 6247-6250.

⁵³⁹ O n.º 3 do artigo 112.º da CRP qualifica expressamente a lei orgânica como uma lei reforçada.

⁵⁴⁰ D.R. I Série. 220 (2008-11-12) 7900-7903.

⁵⁴¹ D.R. I Série. 220 (2008-11-12) 7900-7903.

⁵⁴² MONJARDINO, Álvaro (1996) - Património Cultural: uma perspectiva dos Açores. In MIRANDA, Jorge; MARTINS CLARO, João; ALMEIDA, Marta Tavares de, coord. - Direito do Património Cultural. Lisboa: Instituto Nacional de Administração. p. 428, considera que esta transferência se traduz numa aquisição por via legal, correspondendo ao que CAETANO (2010) - Manual de Direito Administrativo [...] p. 986, denominava de "modo de adquirir de direito público interno", não precisando, por isso, de nenhum acto administrativo para se efectivar.

para o efeito. Deste modo, e não obstante se poder considerar que as transferências ocorrem *ope legis*, o que é certo é que o EPARAA não discrimina o universo de imóveis que são alvo de transmissão, pelo que entendemos que a mesma deverá ser feita de forma casuística, mediante o competente despacho que ateste a verificação dos pressupostos de concretização daquelas transferências, em especial por razões de certeza e segurança jurídica. No entanto, e caso se entenda que a transferência *ope legis* se afigura suficiente para efeitos de regularização jurídica do imóvel, julgamos que se poderá proceder a um mero reconhecimento formal de que o mesmo reúne os pressupostos inerentes à transferência.

À semelhança do EPARAA, o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (EPARAM), aprovado através da Lei n.º 13/91, de 5 de Junho⁵⁴³, cuja primeira revisão ocorreu através da Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto⁵⁴⁴, prevê, na alínea a) do artigo 145.º, sob a epígrafe “Domínio privado”, que integram o domínio privado da Região, entre outros, os bens do domínio privado do Estado existentes no território regional, excepto os afectos aos serviços estaduais não regionalizados. Nesta esteira, constatamos que ambos os Estatutos definem uma regra de titularidade tendencial da totalidade dos bens do domínio privado do Estado situados na Região.

Efectivamente, julgamos ser, cada vez mais, inegável o reforço dos poderes regionais em relação quer aos bens do domínio público quer do domínio privado, decorrente do facto de a autonomia das Regiões Autónomas, além das suas dimensões político-legislativa e administrativa *stricto sensu*, ter também uma importante dimensão financeira, a qual constitui um suporte indispensável das mesmas, o que é revelado também pela existência de património próprio e de receitas próprias, competindo ao Governo Regional administrar aquele e praticar todos os actos e realizar todas as operações necessárias ao dispêndio daquelas na satisfação das necessidades colectivas a seu cargo.

Assim sendo, entendemos que também nestas situações de transferência de imóveis para as Regiões Autónomas estamos perante uma alienação plena, nos termos já acima explicitados, face à caracterização das Regiões Autónomas, enquanto pessoas colectivas de direito público, de população e território, com competências legislativas e administrativas para a prossecução dos seus fins específicos.

⁵⁴³ D.R. I-A Série. 128 (1991-06-05) 3016-3024.

⁵⁴⁴ D.R. I-A Série. 195 (1999-08-21) 5572-5614.

Por outro lado, é ainda usual o Estado transferir património do seu domínio privado para fundações privadas de iniciativa pública⁵⁴⁵, como sejam os exemplos da Fundação Serralves, instituída através do Decreto-Lei n.º 240-A/89, de 27 de Julho⁵⁴⁶, que aprovou também os respectivos Estatutos⁵⁴⁷, e da Fundação Centro Cultural de Belém, inicialmente instituída através do Decreto-Lei n.º 361/91, de 3 de Outubro⁵⁴⁸, como Fundação das Descobertas, tendo o Decreto-Lei n.º 391/99, de 30 de Setembro⁵⁴⁹, alterado a denominação para Fundação Centro Cultural de Belém e as respectivas disposições estatutárias.

No ordenamento jurídico português, o Estado, e até outras pessoas colectivas públicas, têm vindo a instituir fundações de direito privado, na ausência de lei autorizante⁵⁵⁰, que só existe para as autarquias locais⁵⁵¹, tendo em vista a prossecução de atribuições que lhe são cometidas. Como razões justificativas para o estabelecimento destas entidades são usualmente apontadas a flexibilidade na criação e extinção, no regime de pessoal, no regime financeiro, na actividade, entre outras, conduzindo à sugestiva imagem da “fuga para o direito privado”.⁵⁵² O que está em causa na instituição deste tipo de entidades não é um fim altruísta, mas sim um determinado fim de interesse público, o qual é, desde logo, determinado no acto de instituição, sendo os respectivos estatutos moldados de forma a que o tal interesse público fique salvaguardado.

⁵⁴⁵ Podemos aqui questionar, na senda do que faz MACEDO, Adalberto J.B. M. (2001) – Sobre as Fundações Públicas e Privadas. Lisboa: Vislis Editores. p. 56-57, em que medida é que o Estado, enquanto pessoa colectiva dotado de autonomia, administrativa, financeira e patrimonial, goza do poder de livre disposição do seu património privativo, adquirido ou recebido para o exercício das suas atribuições legais – vide artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, D.R. I-A Série. 172 (1992-07-28) 3502-3509.

⁵⁴⁶ D.R. I Série Supl. 171 (1989-07-27) 2950-(2)-2950-(5). Alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 256/94, de 22 de Outubro, D.R. I-A Série. 245 (1994-10-22) 6406, 163/2001, de 22 de Maio, D.R. I-A Série. 118 (2001-05-22) 2985-2986, e 129/2003, de 27 de Junho, D.R. I-A Série. 146 (2003-06-27) 3678-3684.

⁵⁴⁷ Os Estatutos foram objecto de republicação através do Decreto-Lei n.º 129/2003, D.R. I-A Série. 146 (2003-06-27) 3678-3684.

⁵⁴⁸ D. R. I-A Série. 228 (1991-10-03) 5133-5138.

⁵⁴⁹ D.R. I-A Série. 229 (1999-09-30) 6702-6707.

⁵⁵⁰ Saliente-se que temos conhecimento de que o actual XIX Governo Constitucional se encontra a preparar uma proposta de lei a apresentar à Assembleia da República, que aprova a lei-quadro das fundações, em cumprimento do estabelecido no Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal, designadamente quanto ao facto de a criação de novas fundações ser objecto de controlo rigoroso e de ser adoptado um regime jurídico para a sua criação, funcionamento, monitorização, reporte, avaliação do desempenho e extinção. Por sua vez, a Lei n.º 1/2012, D.R. I Série. 2 (2012-01-03) 21-23, veio determinar a realização de um censo e a aplicação de medidas preventivas a todas as fundações, nacionais ou estrangeiras, que prossigam os seus fins em território nacional, com vista a proceder a uma avaliação do respectivo custo/benefício e viabilidade financeira e decidir sobre a sua manutenção ou extinção.

⁵⁵¹ Artigo 53.º, n.º 2, alínea I), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, D.R. I-A Série. 219 (1999-09-18) 6436-6457.

⁵⁵² Vide, neste sentido, o Parecer PGR n.º 160/2004 (Paulo de Oliveira e Sá). D.R. II Série. 198 (2005-10-14) 14739-14749.

Debrucemo-nos, então, sobre algumas situações concretas em que o Estado instituiu entidades desta natureza e, simultaneamente, transferiu para a sua titularidade imóveis que se encontravam na sua titularidade.

Desde já, no caso da Fundação Serralves, a alínea a) do artigo 5.º dos Estatutos, determina que o património da Fundação é constituído, entre outros bens, pelo imóvel designado por Quinta de Serralves, que constitui a entrada do Estado, na sua qualidade de fundador. Segundo o n.º 2 do artigo 17.º dos mesmos Estatutos, os actos de alienação ou de oneração de quaisquer parcelas da Quinta de Serralves só serão válidos e eficazes se praticados em execução de uma deliberação do conselho de administração que tenha obtido o voto concordante dos administradores designados pelo Estado. É de destacar que, de acordo com o n.º 1 do artigo 32.º dos Estatutos, uma vez extinta a Fundação o seu património reverterá integralmente para o Estado. No entanto, o n.º 2 da mesma disposição legal abre uma excepção a esta regra ao consagrar que se a extinção vier a ter lugar por inviabilidade da Fundação em consequência da falta de subsídio anual do Estado previsto na alínea c) do artigo 5.º, o património da Fundação, com excepção do Parque e Casa de Serralves, que reverte para o Estado, reverterá para a entidade que vier a ser escolhida pelo conselho de fundadores.

Quanto à Fundação das Descobertas, a entrada do Estado para o património inicial da Fundação foi constituído pela cedência, em direito de superfície perpétuo e gratuito, dos terrenos afectos à construção dos módulos n.º 4 e n.º 5 do Centro Cultural de Belém, bem como dos módulos n.ºs 1, 2 e 3 e terrenos que constituíam as suas partes integrantes (alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 5.º dos respectivos Estatutos). Também o n.º 2 do artigo 27.º dos mesmos Estatutos prevê que, em caso de extinção da Fundação, o seu património reverterá para o Estado, que o deverá aplicar exclusivamente em fins de desenvolvimento cultural do País.⁵⁵³

⁵⁵³ Até à presente data apenas foram construídos os módulos 1, 2 e 3, destinados, respectivamente, a centro de reuniões, a centro de espectáculos e a centro de exposições, tendo os mesmos sido objecto de autos de entrega ao Estado e, simultaneamente, de cessão, a título precário e gratuito, à então Fundação das Descobertas, nos termos do Decreto-Lei n.º 24 489, de 13 de Setembro de 1934, não tendo sido efectivada a construção dos módulos 4 e 5, destinados, respectivamente, a hotel e a biblioteca e auditório. Aliás, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 121/2008, D.R. I Série. 151 (2008-08-06) 5289-5290, veio suspender o Plano Director Municipal de Lisboa pelo prazo de dois anos, tendo em vista, precisamente, a construção dos referidos módulos. Contudo, essa concretização tem-se deparado com um problema que transpareceu, desde logo, no preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/88, D.R. I Série. 9 (1988-01-12) 76-77, que determinou a construção de um centro cultural no percurso que estabelece a ligação entre os Jerónimos e a Torre de Belém, classificados como monumentos do património mundial, ao referir que, na zona onde a construção se deveria implantar, “muitos dos terrenos são pertença do Estado, outros da Câmara Municipal de Lisboa e outros ainda de particulares.” Ora, esta

questão é tanto mais relevante se tivermos em conta o facto de, como já foi acima referido, o património inicial da Fundação das Descobertas, ora Fundação CCB, ter sido constituído com os referidos imóveis, sem que previamente tivessem sido encetadas as diligências necessárias à regularização da titularidade dos mesmos, ou seja, em nome do Estado, e ao respectivo registo na Conservatória do Registo Predial, indo assim ao encontro do que ficou plasmado no Decreto-Lei n.º 361/91, de 3 de Outubro, D. R. I-A Série. 228 (1991-10-03) 5133-5138. No fundo, ao todo, a construção do CCB envolveu a afectação de 6 parcelas de terreno, sendo que apenas uma dessas parcelas é propriedade do Estado. No que concerne às parcelas propriedade de particulares, importa referir que as mesmas foram objecto de expropriação, conforme consta do Despacho n.º 2/88, publicado no *Diário da República*, 2ª série, n.º 33, de 9 de Fevereiro, e do Despacho n.º 16-A/88, publicado no *Diário da República*, 2ª série, n.º 236, de 12 de Outubro, tendo sido, ao que parece, adjudicados ao Instituto Português do Património Cultural (IPPC), actual Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, I.P. (IGESPAR), integrando o património próprio deste Instituto. Nesta conformidade, o que se verifica é que os terrenos da Câmara Municipal de Lisboa ainda permanecem como propriedade municipal e que os terrenos de propriedade particular não foram judicialmente adjudicados ao Estado, mas sim ao então IPPC, actual IGESPAR. Ora, o problema que se coloca é que, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 361/91, D. R. I-A Série. 228 (1991-10-03) 5133-5138, o Estado constituiu a sua entrada para o património inicial da Fundação das Descobertas, ora Fundação CCB, pela cedência, em direito de superfície, perpétuo e gratuito, dos terrenos afectos à construção dos módulos n.ºs 4 e 5 do CCB, bem como dos módulos 1 a 3 e terrenos que constituem suas partes integrantes.

Deste modo, verifica-se uma discrepância entre o estatuído no Decreto-Lei n.º 361/91, D. R. I-A Série. 228 (1991-10-03) 5133-5138, ao pressupor que o Estado é o proprietário de todos os terrenos supra indicados, e a realidade factual existente, tendo em conta que o Estado é proprietário de apenas uma das parcelas, encontrando-se as restantes registadas em nome da Câmara Municipal de Lisboa e dos particulares expropriados.

Para a resolução da presente situação, ou seja, para a regularização da titularidade dos imóveis compreendidos na área de implantação do CCB podemos aventar várias alternativas. Desde logo, e atendendo a que a questão aqui em apreciação teve origem no diploma que instituiu a Fundação das Descobertas, ao prever a entrada do Estado para o património inicial daquela, através da cedência, em direito de superfície perpétuo e gratuito, dos terrenos afectos à construção dos módulos que compõem o CCB, parece-nos que poderia ser equacionada a alteração do Decreto-Lei n.º 361/91, D. R. I-A Série. 228 (1991-10-03) 5133-5138, de forma a compatibilizar o enquadramento legislativo sobre esta matéria com a situação factual actualmente existente. Para o efeito, e em primeira linha, parece-nos que tal alteração poderia consistir na redução do património inicial da Fundação, através da eliminação da cedência, em direito de superfície, dos terrenos afectos à construção dos módulos 4 e 5 do CCB, tendo em conta que estes ainda integram a propriedade da Câmara Municipal de Lisboa. Todavia, esta solução parece colidir com os direitos já adquiridos pela Fundação, tendo em conta o período de tempo entretanto decorrido. Ora, *in casu*, foi reconhecido à Fundação, através de diploma legal, o direito de superfície, a título perpétuo e gratuito, constituído sobre os terrenos afectos à construção do CCB. Nestes termos, a proposta de alteração aqui equacionada poderia colocar em causa a confiança legítima da Fundação, uma vez que estava, à partida, definido o seu património e que, decerto, aquela tem pautado a sua actuação tendo como pressuposto o património inicialmente constituído. Assim, apenas duas hipóteses nos parecem ser passíveis de equacionar: a aquisição dos imóveis por parte do Estado ou a permuta entre o Estado e a Câmara Municipal de Lisboa. No que concerne à aquisição dos imóveis, é de salientar que esta hipótese nos suscita algumas dúvidas pelo facto de aqueles não se terem destinado, em concreto, à construção do CCB. De facto, não parece curial que o Estado adquira as parcelas de terreno nestes moldes, tendo em vista a construção de um estabelecimento hoteleiro, ainda que, indirectamente, o mesmo esteja conexionado com o CCB.

Deste modo, e nesta perspectiva, entendemos que a alienação só faria sentido se estivéssemos perante a construção de um empreendimento directamente vocacionado para a prossecução de fins de interesse público, o que não parece ser o caso. Contudo, e não obstante entendermos que esta não é a forma de gestão mais adequada à situação em apreço, em virtude de a mesma pressupor uma disponibilidade financeira por parte do Estado, parece-nos que, sendo inviável o recurso à segunda hipótese acima aventada, sempre seria de ponderar a aquisição das parcelas de terreno à Autarquia, uma vez que o Estado deve honrar o compromisso assumido, através de diploma legal, com a Fundação.

Nestes termos, julgamos como mais adequada a ponderação da concretização de uma permuta entre o Estado e a Câmara Municipal de Lisboa, caso seja possível identificar um ou mais imóveis para este efeito. De facto, parece-nos que a figura jurídica da permuta parece consubstanciar a solução mais adequada à regularização da situação factual em causa, permitindo, desta forma, a transmissão da propriedade para o Estado dos terrenos afectos aos módulos 4 e 5 contra a propriedade de outros imóveis que detenham algum interesse para a Autarquia e cuja propriedade não seja necessária à prossecução de fins de interesse público.

Há ainda quem faça menção a um *tertium genus* de fundações: as fundações público-privadas, qualificando-as como um instituto jurídico que reflecte uma nova manifestação histórica da díade Estado-Sociedade e cujo destacamento de património deve obedecer a regras específicas distintas daquelas que regem a autonomização para a criação de fundações públicas ou de fundações privadas.⁵⁵⁴ Neste caso, ocorre uma transferência de fundos originariamente públicos que, pela sua integração em nova pessoa colectiva público-privada, perderão essa natureza, pese embora a possam vir a recuperar e embora esses fundos fiquem adstritos à prossecução específica e controlável de fins socialmente relevantes. Apesar de a contribuição da entidade pública instituidora para a formação da vontade da nova pessoa colectiva não impedir a perda da natureza pública do património, permite que se assegurem mecanismos de utilização desses fundos para a prossecução de tarefas que o Estado pretende ver asseguradas. Deste modo, o instituidor público protege o seu património autonomizado através da previsão de mecanismos de reversão da dotação inicial em caso de extinção da pessoa colectiva ou de transferência para outra pessoa colectiva público-privada ou pública que prossiga fins semelhantes.

Do que ficou exposto quanto a estas entidades, é notório que o direito de propriedade das mesmas sobre os bens que lhe são transferidos do domínio privado do Estado constitui um direito resolúvel e revestido de alguma precariedade, na medida em que aquele será objecto de reversão para o Estado em caso de extinção da fundação privada de iniciativa pública.

Finalmente, refira-se que, nas situações de transferência de bens para outras entidades determinadas *ope legis* ou seja, por efeito automático da lei, como as supra identificadas, entendemos que o regime estatuído no Decreto-Lei n.º 280/2007⁵⁵⁵ não lhe é aplicável, em especial o princípio da onerosidade.

⁵⁵⁴ FARINHO, Domingos Soares (2006) – Para além do Bem e do Mal: As Fundações Público-Privadas. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano: no centenário do seu nascimento. Lisboa. vol. 1. p. 358.

⁵⁵⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

4.10. CESSAÇÃO DO DOMÍNIO PÚBLICO

As modificações patrimoniais no âmbito do domínio privado do Estado assumem especial relevância, sobretudo no que respeita às mutações dominiais: as transferências de uma coisa pública do domínio público para o domínio privado e vice-versa.⁵⁵⁶

A cessação, mediante desafecção, da dominialidade pública faz ingressar os bens imóveis no domínio privado do Estado, nos termos do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.⁵⁵⁷

Contudo, esta norma não explicita se a desafecção resulta necessariamente de um acto expresso ou se pode ser meramente tácita. Parece-nos que não existe qualquer exigência legal no sentido de a desafecção ser expressa, tanto mais que existem situações em que o bem dominial perde as condições físicas que o faziam pertencer a uma determinada categoria de bens dominiais, como é o caso daqueles que integram o domínio público natural.⁵⁵⁸ No entanto, julgamos que o acto administrativo de desafecção, ou seja, que retire o bem do desempenho do fim de utilidade pública que justificou a sua integração do domínio público, é essencial para conhecermos a situação jurídica do bem, pelo que o mesmo deverá ser praticado pelo órgão competente da pessoa colectiva titular do bem.⁵⁵⁹ Por outro lado, parece ser evidente que um acto de desafecção não terá qualquer valor jurídico se não corresponder a uma desafecção real e efectiva.⁵⁶⁰

A desafecção é o acto inverso da afectação, pelo qual a lei ou a Administração subtraem determinados bens ao regime jurídico aplicável ao domínio público, ou à

⁵⁵⁶ Esta é também a posição perfilhada por SOUSA FRANCO (1998) – Finanças Públicas [...] p. 333. No entanto, este Autor considera que a desafecção de bens do domínio público é uma forma de aquisição de bens do domínio privado do Estado, ao contrário das mutações dominiais que constituem uma modalidade de modificação patrimonial.

⁵⁵⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁵⁵⁸ Sobre esta matéria, em especial sobre a necessidade de haver um procedimento formal e, por conseguinte, um acto expresso de desafecção, bem como sobre as situações que parecem abdicar da necessidade de uma desafecção expressa, cfr. RODRÍGUEZ-ARANA (2007) – Afectación, desafectación y [...] p. 96-100.

⁵⁵⁹ Como afirma FRANCH I SAGUER, Marta (2004) – Afectación y Desafectación de los Bienes y Derechos Públicos. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 406, no entanto, e caso a afectação tenha sido realizada mediante acto legislativo, a desafecção deverá revestir a mesma forma.

⁵⁶⁰ Neste sentido FRANCH I SAGUER (2004) – Afectación y Desafectación de los Bienes [...] p. 405. Esta Autora diz até que a doutrina francesa diferencia o acto formal de desafecção, chamado *acte de classemnet*, da desafecção factual, denominada simplesmente de *désaffectation*.

produção da utilidade pública – ou do tipo de utilidade pública – a que se encontram adstritos.⁵⁶¹ Os bens dominiais que podem ser desafectados só o devem ser quando se verificarem simultaneamente dois requisitos: a Administração considerar que a utilidade pública que com a desafecção se procura produzir é prevalente em comparação com a utilidade pública concreta que a coisa a desafectar está a produzir e quando a desafecção for a única forma viável de dar realização a esse fim prevalente de utilidade pública.⁵⁶²

Com a desafecção, o bem imóvel em causa perde o carácter dominial e sem deixar de deter titularidade pública fica a pertencer ao domínio privado do Estado, entrando, por isso, no comércio jurídico-privado, tornando-se alienável e prescritível.⁵⁶³

Por todas as razões acima explicitadas, entendemos que a desafecção do domínio público não configura uma verdadeira aquisição⁵⁶⁴, mas tão-somente uma transferência de património dentro da mesma pessoa colectiva Estado.⁵⁶⁵

⁵⁶¹ FERNANDES, José Pedro - Desafecção, p. 550. RODRÍGUEZ-ARANA (2007) – Afectación, desafectación y [...] p. 96, salienta o facto de a afectação e a desafecção constituírem pontos de convergência entre bens do domínio público e bens patrimoniais.

⁵⁶² FERNANDES, José Pedro (1990) – Desafecção. In FERNANDES, José Pedro, dir. - Dicionário Jurídico da Administração Pública, Lisboa. vol. 3. p. 554.

⁵⁶³ O artigo 21.º da Proposta de Lei n.º 256/X, D.A.R. II Série A. 87/X/4 (2009-03-21) 19-45, apresentada pelo XVII Governo Constitucional, cuja iniciativa caducou em 14 de Outubro de 2010, determinava que um bem deixa de integrar o domínio público quando perde as características exigidas pela classificação legal ou é desafectado, passando a integrar o domínio privado do titular.

O artigo 69.º da LPAP espanhola reporta-se à desafecção, explicitando que os bens dominiais perdem esta condição, adquirindo a natureza de patrimoniais, nos casos em que ocorre a sua desafecção, por deixarem de estar afectos ao uso geral ou ao serviço público, devendo a mesma realizar-se de forma expressa, salvo as situações que decorrem da lei.

Sobre os efeitos da desafecção dominial, confirmar o aduzido por CLIMENT BARBERÁ (2010) – Incorporación al patrimonio de la Administración [...] p. 748-749.

⁵⁶⁴ Ao contrário do entendimento perfilhado por AZEVEDO (2010) - O Domínio privado da Administração [...] p. 76. No entanto, julgamos que o mesmo não é o mais consentâneo com o regime que enquadra esta matéria, na medida em que o bem imóvel em causa nunca deixa de integrar o património do Estado, apenas modifica a sua natureza, deixando de revestir as características inerentes à dominialidade.

⁵⁶⁵ GONÇALVES, Pedro (2008) - Entidades Privadas com Poderes Públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas. Coimbra: Almedina. p. 152-153, fala, no caso de desafecção do domínio público e ingresso no domínio privado do Estado, em *privatização patrimonial formal*, ao invés da privatização patrimonial material ou autêntica que ocorre quando está em causa a transferência, por um negócio de alienação, de bens públicos ou de empresas públicas para entidades particulares.

4.11. INTEGRAÇÃO NO DOMÍNIO PÚBLICO

Também a integração de um bem do domínio privado no domínio público do Estado não consubstancia uma verdadeira extinção do domínio privado, mas antes uma transferência dominial dentro da mesma pessoa colectiva pública.

Ao contrário do que possa indiciar, esta transferência não configura uma autêntica mutação dominial, nos termos usualmente conhecidos, segundo a qual a mesma é verificada quando ocorre uma transmissão de um bem do domínio público de uma pessoa colectiva pública para a titularidade de outra pessoa colectiva territorial, tal como se encontra concebido no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 280/2007^{566, 567}.

Na verdade, o que está aqui em causa é uma mera questão de incorporação do bem pelo seu titular às utilidades públicas correspondentes à classificação legal, na medida em que esta incorporação depende da verificação em concreto das características exigidas pela classificação legal.⁵⁶⁸

⁵⁶⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁵⁶⁷ SANTAMARÍA DACAL, Ana Isabel (2004) – Mutaciones demaniales: adscripción y desadscripción de bienes y derechos. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 414, alude às mutações interadministrativas, as quais, segundo ela, partem de um acordo entre as Administrações implicadas, afastando, deste modo, a existência das chamadas *pseudoexpropiaciones* de domínio público.

⁵⁶⁸ O artigo 11.º da Proposta de Lei n.º 256/X. D.A.R. II Série A. 87/X/4 (2009-03-21) 19-45, já acima mencionada, estabelecia que “sempre que não resulte imediata e directamente da classificação legal a integração de um bem no domínio público, esta depende de classificação administrativa, sempre que a lei o exija, ou de afectação do bem a fim de utilidade pública que fundamentou a classificação legal. FRANCH I SAGUER (2004) – Afectación y Desafectación de los Bienes [...] p. 39, considera que a afectação pode ser concretizada através de um acto formal ou de um acto meramente material, decorrente da realidade factual em que o bem se insere.

5. ORGÂNICA, PODERES E DEVERES DE GESTÃO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DO DOMÍNIO PRIVADO DO ESTADO

5.1. ENQUADRAMENTO ORGÂNICO - ENTIDADES RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO

O modelo orgânico existente em Portugal quanto à gestão do património imobiliário que integra o domínio privado do Estado baseia-se, essencialmente, na coexistência de um serviço integrado na Administração Central, a DGTF, e de uma sociedade de capitais exclusivamente públicos, a PARPÚBLICA – Participações Públicas (SGPS), S.A. (PARPÚBLICA). No entanto, e para além destas entidades, existem ainda outras que sobressaem enquanto entidades afectatárias, face à especificidade dos bens imóveis dos quais detêm a respectiva gestão, como é o caso do património imobiliário cultural e o afecto à Defesa Nacional.

Nesta medida, tentaremos aqui deixar delineadas as principais atribuições e missões das entidades que assumem um papel extremamente relevante na gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado.

5.1.1. A DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO E FINANÇAS

A gestão do património do Estado compete, em primeira linha, ao Ministério das Finanças⁵⁶⁹, representando, assim, este departamento governamental o papel de Estado-proprietário.

⁵⁶⁹ De acordo com a nova Lei orgânica do XIX Governo Constitucional, aprovada através da Lei n.º 86-A/2011, D.R. I Série Supl. 132 (2011-07-12) 3996-(2)-3996-(7), cujo artigo 11.º qualifica o Ministério das Finanças como o departamento governamental que tem por missão definir e conduzir a política financeira do Estado e as políticas para a Administração Pública. Nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 117/2011, D.R. I Série. 239 (2011-12-15) 5292-5301, que aprovou a orgânica do Ministério das Finanças, este é o departamento governamental que tem por missão definir e conduzir a política financeira do Estado e as políticas da Administração Pública, promovendo a gestão racional dos recursos públicos, o aumento da eficiência e equidade na sua obtenção e gestão e a melhoria dos sistemas e processos da sua organização e gestão.

Não podemos olvidar que, na administração dos bens do domínio privado do Estado, desempenham papel fundamental as entidades que directamente os administram, aos níveis da sua conservação, valorização e rendibilização.

O artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de Outubro⁵⁷⁰, faz referência à então DGP, ora DGTF, à qual competia, designadamente, elaborar o cadastro e o inventário, bem como administrar e alienar os bens do património do Estado⁵⁷¹. Ora, no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (Programa PRACE), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto⁵⁷², foi determinada a extinção da DGP e a sua integração na DGTF, tendo, nesta esteira, também a alínea c) do n.º 2 do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro⁵⁷³, determinado a extinção daquela Direcção-Geral e, conseqüentemente, a sua fusão, com a correspondente integração de atribuições na DGTF. Nesta medida, o n.º 1 do artigo 35.º do referido Decreto-Lei estabeleceu que as criações, fusões e reestruturações de serviços e organismos previstas no mesmo diploma legal apenas produziriam efeitos com a entrada em vigor dos respectivos diplomas orgânicos, o que veio a ocorrer em 2 de Abril de 2007, com o Decreto Regulamentar n.º 21/2007, de 29 de Março⁵⁷⁴, alterado pelo Decreto-Lei n.º 273/2007, de 20 de Julho⁵⁷⁵. A alínea l) do n.º 2 do artigo 2.º do mencionado Decreto Regulamentar vem estabelecer que a DGTF tem como atribuições, entre outras, adquirir, arrendar, administrar e alienar, directamente ou indirectamente, os activos patrimoniais do Estado, bem como intervir, nos termos da lei, em actos de gestão de bens.⁵⁷⁶ Actualmente, a gestão dos bens do

⁵⁷⁰ D.R. I Série. 239 (1980-10-15) 3406-3410.

⁵⁷¹ O primeiro diploma orgânico da DGP remonta ao ano de 1976 e nele foram definidas as atribuições desta Direcção-Geral, que resultaram da cisão do quadro da Direcção-Geral da Fazenda Pública, nos termos do Decreto-Lei n.º 563/76, de 17 de Julho, D.R. I Série. 166 (1976-07-17) 1572-1574.

Mas só em 1979, com o Decreto-Lei n.º 518/79, de 28 de Dezembro, D.R. I Série. 298. (1979-12-28) 3404-3407, ficaram definidos os cinco grandes sectores específicos de atribuições da DGP: o cadastro e inventário dos bens patrimoniais do Estado, a aquisição de bens imóveis e o arrendamento de imóveis destinados à instalação de serviços públicos, a administração e alienação dos bens do património do estado, a coordenação e o controlo da actividade gestonária e patrimonial do sector público estadual e a organização, a gestão e a racionalização do parque automóvel do Estado.

⁵⁷² D.R. I Série. 149 (2005-08-04) 4502-4504.

⁵⁷³ D. R. I Série. 208 (2006-10-26) 7454-7463. Lei Orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública, ora Ministério das Finanças.

⁵⁷⁴ D.R. I Série. 63 (2007-03-29).

⁵⁷⁵ D.R. I Série. 145 (2007-07-30) 4866-4870.

⁵⁷⁶ O artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 117/2011, D.R. I Série. 239 (2011-12-15) 5292-5301, estabelece que a DGTF tem por missão assegurar as operações de intervenção financeira do Estado, acompanhar as matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público administrativo e empresarial e da função accionista e assegurar a gestão integrada do património do Estado, bem como a intervenção em operações patrimoniais do sector público, nos termos da lei. A DGTF prossegue, entre outras, a atribuição de adquirir, arrendar, administrar e alienar, directa ou indirectamente, os activos patrimoniais do Estado (alínea d) do n.º 2 do citado artigo 13.º).

domínio privado do Estado está, expressa e legalmente, cometida à DGTF pelo artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁵⁷⁷.

Contudo, no âmbito da gestão patrimonial, importa ter presente que, mesmo nas situações em que a gestão directa dos bens do domínio privado do Estado não se encontre cometida à DGTF, como nos casos de imóveis afectos a outras entidades ou de cedência de utilização, este serviço integrado do Estado desempenha um papel central de coordenação, consultoria e fiscalização.⁵⁷⁸

5.1.2. OUTRAS ENTIDADES GESTIONÁRIAS

Como já deixámos antever anteriormente, também a PARPÚBLICA desempenha um papel fulcral no domínio da gestão do património do Estado, mormente do domínio privado do Estado. Com efeito, esta sociedade assume um papel extremamente relevante neste domínio como um instrumento de flexibilização, tendente a permitir a concretização de operações imobiliárias, associando, na maior parte das vezes, entidades privadas.

A PARPÚBLICA desenvolve as missões que se encontram estabelecidas no Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro⁵⁷⁹, abrangendo a valorização do património imobiliário público, através de empresas imobiliárias subsidiárias especializadas na promoção imobiliária, na venda de edifícios e terrenos e no arrendamento, directamente ou através de fundos imobiliários. Nesse âmbito, a PARPÚBLICA detém a 100% a SAGESTAMO – SGPS, S.A. (SAGESTAMO), sociedade gestora de participações sociais imobiliárias, igualmente constituída através do supra citado Decreto-Lei n.º 209/2000⁵⁸⁰, com o objectivo de implementar a sua actuação sobre o património imobiliário público excedentário, podendo intervir na valorização de terrenos públicos, na colocação no mercado de edifícios excedentários e no arrendamento. Também a ESTAMO – Participações Imobiliárias, S.A. (ESTAMO),

⁵⁷⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁵⁷⁸ A estas situações SOUSA FRANCO (1998) – Finanças Públicas [...] p. 324, apelida de casos de gestão especial, ainda que sujeitos à supervisão do órgão competente para a gestão genérica do património, ao contrário dos bens do domínio público do Estado, para os quais vigora um princípio de desconcentração e descentralização, face à especial afectação que estes bens possuem a fins de interesse público.

⁵⁷⁹ D. R. I-A Série. 203 (2000-09-02) 4621-4636.

⁵⁸⁰ D. R. I-A Série. 203 (2000-09-02) 4621-4636.

empresa instrumental do grupo da SAGESTAMO, tem como missão apoiar a valorização do património imobiliário público, privilegiando as aquisições de imóveis e arrendamentos ao Estado e a outros entes públicos, bem como a alienação directa, ou após acções de promoção e valorização imobiliária, a privados.

Por sua vez, e no âmbito da gestão do património cultural é de destacar o papel desempenhado pelo Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, I.P. (IGESPAR, I.P.)⁵⁸¹, cuja orgânica foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 96/2007, de 29 de Março⁵⁸², e regulamentada pela Portaria n.º 376/2007, de 30 de Março⁵⁸³, bem como pelas Direcções Regionais de Cultura, cuja orgânica foi aprovada através do Decreto Regulamentar n.º 34/2007, de 29 de Março, e da Portaria n.º 373/2007, de 30 de Março.⁵⁸⁴

Convém aqui precisar que, no âmbito do nosso estudo, o que está em causa é apenas o património imobiliário classificado de interesse público, porquanto o classificado como interesse nacional, ou seja, monumento nacional, integra o domínio público do Estado e não o domínio privado, nos termos da alínea m) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 477/80⁵⁸⁵.

Da análise dos diplomas acima mencionados verificamos que o legislador distribui competências entre os dois órgãos, procurando articular as atribuições de cada um deles e promover a cooperação na prossecução de objectivos comuns. No entanto, em determinadas situações, pode suceder que os dois serviços prossigam as mesmas atribuições⁵⁸⁶, como decorre claramente, por um lado, das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 2.º da Portaria n.º 373/2007⁵⁸⁷ e, por outro, da alínea a) do n.º 3 do artigo 3.º do

⁵⁸¹ Refira-se que, no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC), aprovado pelo XIX Governo Constitucional em 20 de Julho de 2011, cujo respectivo relatório foi aprovado em 15 de Setembro de 2011, o IGESPAR, I.P. irá ser objecto de reestruturação, sendo, para o efeito, criada a Direcção-Geral do Património Cultural.

⁵⁸² D.R. I Série. 63 (2007-03-29) 1923-1927.

⁵⁸³ D.R. I Série. 64 (2007-03-30) 2019-2024.

⁵⁸⁴ D.R. I Série. 64 (2007-03-30) 2014-2015. No ordenamento jurídico espanhol, a responsabilidade inerente à gestão do Património Histórico recai fundamentalmente sobre o Estado e as Comunidades Autónomas. De acordo com os artigos 44, 46, 149.1.1 y 149.2 da Constituição Espanhola, ao Estado é reservada a atribuição de garantir a conservação do Património Histórico Espanhol, assim como promover o enriquecimento do mesmo e fomentar e tutelar o acesso de todos os cidadãos a esses bens e proteger os mesmos face a qualquer tentativa de usurpação.

Sobre as competências e organização administrativa no âmbito do ordenamento jurídico espanhol, vide PARADA (2007) - Derecho Administrativo [...] p. 237.

⁵⁸⁵ D.R. I Série. 239 (1980-10-15) 3406-3410.

⁵⁸⁶ Como salientam TEIXEIRA, Glória; SILVA, Sérgio (2010) – Direito do Património Cultural. In TEIXEIRA, Glória; CARVALHO, Ana Sofia, coord. - Os 10 anos de investigação do CIJE: Estudos Jurídico-Económicos. Coimbra: Almedina. p. 268.

⁵⁸⁷ “a) Propor a classificação de bens culturais imóveis e a definição ou redefinição de zonas especiais de protecção; b) propor a desclassificação de bens imóveis classificados”.

Decreto-Lei n.º 96/2007⁵⁸⁸, o que poderá gerar um vasto número de constrangimentos e problemas, dando origem a conflitos de competência que apenas contribuem, ainda mais, para a morosidade dos processos.

Relativamente à gestão dos imóveis classificados não afectos a serviços públicos, importa destacar uma problemática que julgamos aqui pertinente e que se resume ao facto de aquela não se encontrar atribuída ao IGESPAR, I.P., o que revela a necessidade de uma eventual alteração legislativa que venha clarificar esta situação. Efectivamente, existindo entidades especialmente vocacionadas para a salvaguarda e valorização do património cultural, em especial classificado, parece-nos que estas mesmas entidades deveriam assumir as atribuições relativas à gestão destes imóveis, como se pretendeu com o anterior Instituto Português do Património Arquitectónico, I.P. (IPPAR)⁵⁸⁹, desde que os mesmos não se encontrem afectos a serviços públicos, pois neste caso a sua gestão manter-se-ia sob a alçada da DGTF, como até agora. É que a DGTF, não obstante deter atribuições na gestão e administração do património imobiliário do Estado, não detém capacidade técnica nem vocação para a gestão deste tipo de imóveis, face à sua natureza e especificidade, sendo certo que, quer o IGESPAR, I.P. quer as Direcções Regionais de Cultura, se encontram especialmente vocacionados para a conservação dos imóveis aqui em discussão. De facto, parece de todo conveniente que a efectiva gestão dos imóveis classificados não afectos a serviços públicos seja atribuída a uma entidade, sob tutela da Secretaria de Estado da

⁵⁸⁸ D.R. I Série. 63 (2007-03-29) 1923-1927. “Propor a classificação e inventariação de bens de interesse nacional e de interesse público de relevância arquitectónica e arqueológica e estabelecer zonas especiais de protecção, bem como a respectiva revogação”.

⁵⁸⁹ O IPPAR, com o Decreto-Lei n.º 120/97, de 16 de Maio, D.R. I-A. Série. 113 (1997-05-16) 2421-2433, que aprovou a respectiva orgânica e que foi revogado pela alínea b) do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 96/2007, D.R. I Série. 63 (2007-03-29) 1923-1927.

detinha uma atribuição de carácter geral quanto à efectiva gestão do património classificado e dos bens culturais imóveis em geral, cabendo-lhe não só zelar pela preservação e salvaguarda da integralidade destes bens, mas também e, simultaneamente, administrar os que são pertença do Estado. Isso mesmo é dito expressamente no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 120/97, D.R. I-A. Série. 113 (1997-05-16) 2421-2433, ao estabelecer que “Cabe assim ao IPPAR zelar pela preservação e salvaguarda da integralidade dos bens culturais imóveis e, simultaneamente, administrar os que são pertença do Estado”. Ademais, é ainda referido que “estendendo-se, portanto, ao IPPAR, a gestão nacional dos bens culturais imóveis, tal facto implica um diálogo permanente entre os agentes envolvidos: os organismos do Estado detentores de património cultural, as autarquias, a Igreja e os privados, além de outras instituições”. No entanto, e para o enquadramento da situação em apreço, são ainda mais evidentes as atribuições que a lei lhe conferia em matéria de execução de obras em imóveis classificados, sem especificar a necessidade de, para o efeito, os mesmos lhe estarem afectos (*vide*, a título exemplificativo, a alínea e) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 120/97, D.R. I-A. Série. 113 (1997-05-16) 2421-2433). Segundo o artigo 7.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 120/97, D.R. I-A. Série. 113 (1997-05-16) 2421-2433, estavam afectos ao IPPAR os imóveis do Estado classificados como património cultural.

Cultura, quiçá a Direcção-Geral do Património Cultural (DGPC)⁵⁹⁰, definindo-se, desta forma, uma política uniforme e mais eficaz para o universo destes imóveis.⁵⁹¹

Por outra banda e neste enquadramento, não podemos descurar também as situações em que a gestão dos imóveis do domínio privado do Estado se encontra cometida às entidades afectatárias, às quais os referidos imóveis se encontram adstritos, como no caso da cedência de utilização. Não nos competindo aqui fazer uma análise casuística de todas essas situações, iremos aqui apenas mencionar aquelas assumem uma maior relevância no domínio da afectação deste tipo de imóveis, como sejam os casos do património imobiliário do Estado afecto à Justiça e à Defesa Nacional.

Desde logo, e no que concerne ao património imobiliário do Estado afecto à Justiça, é o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P. (IGFEJ, I.P.), enquanto pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e património próprio, criado pelo Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de Dezembro⁵⁹², que tem por missão a gestão dos recursos financeiros do Ministério da Justiça, a gestão do património afecto à área da justiça, das infra-estruturas e recursos tecnológicos, bem como a proposta de concepção, a execução e a avaliação dos

⁵⁹⁰ A DGPC foi criada muito recentemente pelo Decreto-Lei n.º 126-A/2011, D.R. I Série Supl. 249 (2011-12-29) 5516-(2)-5516-(14), que aprova a orgânica da Presidência do Conselho de Ministros, integrando, entre outras, as atribuições então cometidas ao IGESPAR. Segundo o n.º 1 do artigo 28.º do citado diploma legal, esta Direcção-Geral tem por missão assegurar a gestão, salvaguarda, valorização, conservação e restauro dos bens que integrem o património cultural imóvel, móvel e imaterial do País, bem como desenvolver e executar a política museológica nacional, sendo de destacar que, segundo a alínea e) do n.º 2 do mesmo artigo, aquela assegura a gestão e valorização do património cultural que lhe está arquitectónico e arqueológico que lhe esteja afecto, e promover, executar e fiscalizar as obras ou intervenções necessárias a esse fim. Refira-se, contudo, que o artigo 48.º do mesmo Decreto-Lei determina que até à entrada em vigor dos diplomas orgânicos pelos quais se procede à criação, fusão e reestruturação dos serviços e organismos ali elencados, onde se inclui a DGPC, os mesmos continuam a reger-se pelas disposições normativas que lhes são aplicáveis.

⁵⁹¹ O n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 96/2007, D.R. I Série. 63 (2007-03-29) 1923-1927. determina que, sem prejuízo do disposto no n.º 2, a afectação ou desafectação ao IGESPAR, I.P. da gestão de bens imóveis classificados é feita por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Cultura. Nesta esteira, o n.º 2 da mesma disposição legal estabelece que são afectos, desde logo, ao IGESPAR, I.P. o Convento de Cristo, o Mosteiro de Alcobaça, o Mosteiro dos Jerónimos e Torre de Belém, o Mosteiro de Santa Maria da Vitória, na Batalha, o Panteão Nacional, instalado na Igreja de Santa Engrácia, em Lisboa, e na Igreja de Santa Cruz, em Coimbra, e o Parque Arqueológico de Vale do Côa. No mesmo sentido, também o Decreto Regulamentar n.º 34/2007, de 29 de Março, que definiu a missão e as atribuições das Direcções Regionais de Cultura, lhes cometeu, designadamente a gestão dos monumentos, conjuntos e sítios que lhe forem afectos e a criação de condições para a sua fruição pelo público, sendo essa afectação de imóveis classificados feita por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Cultura. Efectivamente, esta afectação veio a ser concretizada através da Portaria n.º 1130/2007. D.R. II Série. 245 (2007-11-29) 36803-36805, tendo o mapa anexo à referida Portaria sido actualizado através da Portaria n.º 829/2009. D.R. II Série. 163 (2009-08-17) 34353-34356.

⁵⁹² D.R. I Série. 249 (2011-12-29) 5481-5490. Aprova a orgânica do Ministério da Justiça. O IGFEJ, I.P. integra as atribuições do então Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I.P., que é extinto e objecto de fusão através do Decreto-Lei n.º 123/2011, D.R. I Série. 249 (2011-12-29) 5481-5490 (*vide* artigo 24.º).

planos e projectos de informatização, em articulação com os demais serviços e organismos do Ministério da Justiça.⁵⁹³ Cumpre salientar que, na área do património, encontram-se cometidas, em especial, ao IGFEJ, I.P. as atribuições de promover a realização de estudos relativos ao património imobiliário e às instalações do Ministério da Justiça, nomeadamente dirigidos à previsão das necessidades e à rentabilização do património existente, bem como planear, em articulação com os serviços e organismos do Ministério, as necessidades nos domínios das instalações, e ainda assegurar, de forma racional e eficiente, a gestão e a administração dos bens imóveis que constituam o património imobiliário afecto ao Ministério da Justiça, organizando e actualizando o cadastro e inventário, realizando avaliações, elaborando e executando planos e propostas de aquisição, arrendamento e alienação e procedendo à afectação de imóveis para instalação de órgãos, serviços e organismos da área da justiça, conforme decorre das alíneas f) e g) do n.º 2 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 123/2011.⁵⁹⁴

Por sua vez, na área do património imobiliário do Estado afecto ao Ministério da Defesa Nacional emerge a Direcção-Geral de Armamento e Infra-Estruturas de Defesa (DGAIED) como serviço central de suporte que tem por missão conceber, propor, coordenar, executar e apoiar as actividades relativas ao armamento e equipamentos de defesa e ao património e infra-estruturas necessários ao cumprimento das missões da defesa nacional, sendo, por isso, responsável por propor e coordenar os procedimentos e as acções relativos à aquisição, gestão, administração, disposição e rentabilização das infra-estruturas programadas e património afecto à defesa nacional.^{595 596}

⁵⁹³ Vide n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 123/2011, D.R. I Série. 249 (2011-12-29) 5481-5490.

⁵⁹⁴ D.R. I Série. 249 (2011-12-29) 5481-5490. Parece-nos que as atribuições aqui mencionadas poderão, desde logo, colidir com algumas das que se encontram cometidas à DGTF, designadamente a avaliação de imóveis do Estado, ainda que afectos ao Ministério da Justiça.

⁵⁹⁵ Vide o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 122/2011, D.R. I Série. 249 (2011-12-29) 5474-5481, que aprovou a Lei orgânica do Ministério da Defesa Nacional, e o artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 5/2012, D.R. I Série. 13 (2012-01-18) 305-307, que estabelece a organização desta Direcção-Geral.

⁵⁹⁶ Cabe-nos aqui esclarecer que, não obstante o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS, I.P.) deter um papel determinante na gestão do património imobiliário da segurança social, o mesmo não consubstancia uma entidade gestionária para os efeitos aqui explicitados, na medida em que essa gestão apenas recai sobre bens imóveis que se encontram na sua titularidade, quer tenham sido por ele adquiridos quer tenham sido objecto de transferência pelo Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.) por terem deixado de estar afectos a fins sociais, e não na titularidade do Estado, a qual constitui o cerne do nosso estudo. Esta é, na verdade, a interpretação que resulta, mormente, da alínea a) do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2007, D.R. I Série. 103 (2007-05-29) 3490-3494, que aprovou a respectiva orgânica, que dispõe que uma das atribuições do IGFSS, I.P. na área do património imobiliário, consiste em assegurar a gestão e administração dos bens e direitos de que seja titular e que constituem o património imobiliário da segurança social, bem como do artigo 6.º da Portaria n.º 639/2007, D.R. I Série.

É igualmente de destacar o papel cometido ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU), o qual, nos termos do n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 7/2012, de 7 de Janeiro⁵⁹⁷, tem por missão assegurar a concretização da política definida pelo Governo para as áreas da habitação e da reabilitação urbana, de forma articulada com a política de cidades e com outras políticas sociais e de salvaguarda e valorização patrimonial, assegurando a memória do edificado e da sua evolução.

No entanto, a sua faceta de entidade gestonária de bens imóveis do domínio privado do Estado não se encontra legalmente prevista, ao invés do que sucede nas outras situações já identificadas, sendo concretizada com fundamento nos Protocolos celebrados em 9 de Abril de 1991 e 1 de Outubro de 1998 entre a então DGT, ora DGTF, e o então Instituto Nacional de Habitação, I.P. (INH), que contemplam, para além da gestão dos créditos do extinto Fundo de Fomento da Habitação (FFH) que deles são objecto, a gestão do património imobiliário transmitido para o Estado em resultado da regularização dos mencionados créditos.⁵⁹⁸

138 (2008-07-18) 4465-4467, que aprovou em anexo os Estatutos daquele Instituto. Nesta sede, é, assim, de destacar que o Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de Abril, D.R. I Série, 94 (1988-04-22) 1576-1579, alterado pelo Decreto-Lei n.º 288/93, de 20 de Agosto, D.R. I-A Série (1993-08-20) 4454-4457, regula os termos da alienação dos fogos de habitação social e terrenos que sejam da propriedade do IGFSS. Ainda sobre esta matéria, não podemos deixar de realçar que a alínea a) do n.º 3 do artigo 3.º da LOE para 2012, Lei n.º 64-B/2011, D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244), excepciona do regime previsto nos n.ºs 1 e 2 do mesmo artigo os imóveis do IGFSS, I.P. que constituem o património imobiliário da segurança social.

Refira-se ainda que, entretanto, foi publicada a orgânica do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, através do Decreto-Lei n.º 126/2011, D.R. I Série, 249 (2011-12-29) 5509-5515.

⁵⁹⁷ D.R. I Série, 12 (2012-01-17) 214-228. Aprova a orgânica do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

⁵⁹⁸ O FFH foi extinto através do Decreto-Lei n.º 214/82, de 29 de Maio, D.R. I Série, 122 (1982-05-29) 1476-1478, tendo a sua liquidação imposto a definição dos instrumentos e processos de gestão dos contratos celebrados por aquele organismo público com municípios, associações de moradores, cooperativas de habitação, particulares e que ainda se encontram em vigor. Nesta sequência, o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 410/87, de 31 de Dezembro, D.R. I Série Supl. 300 (1987-12-31) 4440-(232)-4440-(233), determinou que a posição do ex-FFH, relativamente aos empréstimos contraídos com cooperativas de habitação, com associações de moradores, com particulares e com municípios, se considerava transmitida para a então DGT, ora DGTF. O artigo 7.º do mesmo diploma previa ainda que a então DGT delegaria no INH a representação e a gestão dos contratos referidos no artigo 6.º do mencionado Decreto-Lei, mediante a celebração de um Protocolo, que deveria observar as condições ali estatuídas, o que veio a ocorrer em 9 de Abril de 1991. Nos termos deste Protocolo, celebrado em 1991, a então DGT conferiu ao INH os poderes necessários e bastantes para efectuar a cobrança dos créditos referidos no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 410/87, D.R. I Série Supl. 300 (1987-12-31) 4440-(232)-4440-(233).

de acordo com os planos de reembolso e demais condições a que se encontravam sujeitos à data de 1 de Janeiro de 1988 ou segundo os planos de reestruturação de créditos que pela DGT viessem a ser aprovados. Ainda no âmbito do referido Protocolo, competiria ao INH, ora IHRU, a gestão corrente dos créditos, nomeadamente a aprovação dos planos de reestruturação, análise do grau de cumprimento do serviço da dívida, condições financeiras e medidas legislativas a aplicar, bem como acompanhar o processo das respectivas cobranças e propor as medidas que se mostrem necessárias à cobrança coerciva. Por outro lado, impenderia sobre a DGT, ora DGTF, o acompanhamento e controlo da actividade exercida pelo IHRU na gestão dos créditos, nomeadamente a emissão de orientações que complementem o protocolado e que se mostrem necessárias à boa execução dos processos de recuperação dos créditos. Nesta sequência, e atendendo à manifesta incapacidade dos mutuários em

Deste modo, no âmbito do referido Protocolo, foi atribuído ao INH uma maior capacidade de intervenção na gestão dos créditos do ex-FFH, nomeadamente para celebrar e alterar todos os contratos com os mutuários dos empréstimos relativos aos referidos créditos, reduzir os valores dos créditos, aceitar bens móveis e imóveis, bem como valores mobiliários sob forma de dação em cumprimento.⁵⁹⁹

Face a esta situação *sui generis*, propendemos para o entendimento de que deveria ser atribuída a gestão do património aqui em causa ao IHRU através de diploma legal, que delimitasse o objecto e o âmbito de tal gestão, à semelhança do que ocorre com outras entidades que se encontram vocacionadas para o efeito.

À primeira vista, o regime jurídico do património imobiliário público não parece admitir, *grosso modo*, que a gestão do património aqui descrito seja cometida a um instituto público, tendo em vista, designadamente, o arrendamento ou a alienação dos imóveis transmitidos para o Estado por via da regularização dos créditos do ex-FFH. Com efeito, e à partida, o Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁰⁰ apenas parece conceber que a gestão de bens imóveis do Estado seja cometida a uma outra entidade, mediante actos concretos de administração relativamente a cada imóvel e não a um conjunto indeterminado de património, como é o caso. De facto, a questão é tanto mais delicada se pensarmos que as atribuições dos institutos públicos não podem ser indeterminadas, não podem abranger uma multiplicidade genérica de fins, como aconteceria caso a administração deste tipo de património fosse cometida ao IHRU, só podendo tratar das matérias que especificamente lhes sejam cometidas por lei, nos termos do n.º 3 do artigo 8.º da LQIP, detendo, por isso, uma vocação especial. Nesta medida e no caso em apreço, o IHRU não tem por missão a gestão do património imobiliário do Estado, ainda que no âmbito aqui descrito, ou seja, da regularização dos créditos do ex-FFH. É que, inicialmente, apenas foi conferida ao então INH, ora IHRU,

pagar as prestações de reembolso dos empréstimos, através do Despacho conjunto n.º 265/98. D.R. II Série. 86 (1998-04-13), foram estabelecidas medidas tendentes a permitir o efectivo pagamento das dívidas por parte daqueles, tendo os termos e as condições de gestão desses créditos sido novamente definidas por Protocolo celebrado em 1 de Outubro de 1998, entre as mesmas entidades. Com efeito, de acordo com o n.º 9 do referido Despacho Conjunto, os termos e condições que permitam evidenciar a gestão dos créditos, bem como a periodicidade dos depósitos nos cofres do Estado dos fundos cobrados pelo então INH deveriam ser regulados por Protocolo a celebrar com a então DGT. Neste âmbito, e com interesse para a matéria em apreço, refira-se ainda que o n.º 2 do mesmo Despacho conjunto estabelece que, em casos devidamente fundamentados de mutuários com incapacidade financeira para renegociar e cumprir o pagamento da dívida pela globalidade, pode o INH, em nome da DGT, proceder à redução do valor dos créditos, mediante a redução ou remissão dos juros e ou ainda aceitar bens imóveis, bens móveis e valores mobiliários sob a forma de dação em cumprimento.

⁵⁹⁹ Recorde-se que, nos termos dos artigos 837.º a 839.º do Código Civil, a dação em cumprimento é uma forma de extinção de uma obrigação que consiste na prestação, com o acordo do credor, de coisa diversa da que constitui o objecto da obrigação, sendo que esta prestação exonera o devedor da sua obrigação.

⁶⁰⁰ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

a gestão corrente dos créditos advenientes dos empréstimos contraídos com cooperativas de habitação, associações de moradores, municípios ou particulares. Sucede que a gestão actualmente existente assumiu uma dimensão que extravasa, por completo, o mandato inicialmente conferido, indo para além quer do que se encontra previsto nos Protocolos já celebrados, quer do que está legalmente consagrado. Na verdade, e como já pretendemos demonstrar, uma coisa é o facto de a administração de um determinado imóvel do Estado ser conferida a um instituto público, tendo em vista a prossecução do interesse público e a racionalização dos recursos disponíveis, nos termos dos artigos 52.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁰¹, outra coisa substancialmente diferente consiste em conferir a gestão de imóveis indeterminados que integram a propriedade do Estado a um instituto público, sem recurso às formas de administração previstas na lei. No entanto, não podemos olvidar que estamos perante uma situação *sui generis*, que carece de resolução face à importância que o património imobiliário em causa assume e à necessidade de se proceder à regularização dos créditos ainda existentes. Além disso, o próprio Despacho conjunto n.º 265/98, de 13 de Março⁶⁰² confere ao então INH, ora IHRU, poder para, em nome da ora DGTF, aceitar bens imóveis sob a forma de dação em cumprimento. Como já foi dito, o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁰³ estipula que a gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado cabe à DGTF, mas tal princípio não parece impedir que a referida gestão seja conferida a outra entidade, no caso o IHRU, em função da singularidade que está inerente aos imóveis transmitidos neste âmbito para o Estado.

Nesta conformidade, julgamos que a delimitação da situação através de diploma legal clarificaria as obrigações de cada entidade e proporcionaria, certamente, uma gestão mais eficaz, tendo até em conta o princípio da boa administração, estatuído no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁰⁴. Aliás, o próprio preâmbulo do Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁰⁵ reconhece isso mesmo ao mencionar que, com a gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, não é, contudo, prejudicada a aplicação de normas especiais nos casos em que tal se justifica em razão da especificidade de determinados tipos de patrimónios imobiliários, como ocorre aqui. *In casu*, não existem normas especiais, no sentido de as mesmas se

⁶⁰¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶⁰² D.R. II Série. 86 (1998-04-13).

⁶⁰³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶⁰⁴ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶⁰⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

encontrarem reflectidas em diplomas legais próprios, mas a situação enforma a especificidade que lhe é conferida pelo Despacho conjunto n.º 265/98⁶⁰⁶ e pelos Protocolos já celebrados.

5.2. PODERES DE GESTÃO

5.2.1. PODERES GERAIS

No âmbito da gestão do património imobiliário do domínio privado do Estado, este surge investido de diversos poderes públicos, especialmente quanto à concretização e execução de actos e contratos que têm como objecto os referidos imóveis e que almejam a sua melhor administração, mormente nos contratos que visam a respectiva alienação.⁶⁰⁷

Os poderes públicos de que o Estado fica investido resultam, na sua maioria, da lei, o que nos conduz, necessariamente, ao princípio da legalidade, na vertente da precedência de lei, que analisámos supra em 2.2.. No entanto, também os actos ou os contratos que enformam a gestão do património imobiliário poderão atribuir poderes públicos à entidade pública que encabeça esta tarefa.⁶⁰⁸

Ainda assim, a lei é sempre a fonte dos poderes públicos que o Estado, através das entidades com competência na matéria, exerce no âmbito da gestão patrimonial. Por um lado, a lei é imediatamente a fonte dos poderes de gestão, pelo que as entidades públicas que detêm a gestão ficam automaticamente investidas dos poderes previstos na lei. Por outro lado, a lei é somente uma fonte mediata de poderes públicos, na medida em que ela habilita as entidades gestonárias a proceder à sua estipulação nos

⁶⁰⁶ D.R. II Série. 86 (1998-04-13).

⁶⁰⁷ Para GONÇALVES (2008) - Entidades Privadas com Poderes Públicos [...] p. 592-594, o conceito de “poder público” pode ser entendido em diversos sentidos. Numa acepção subjectiva designa as entidades e organismos pertencentes à esfera do Estado ou da Administração Pública, sendo que, numa acepção material ou objectiva, o poder público assume um significado equivalente ao de poder político. Já num outro sentido, a expressão indica as competências, as incumbências ou as responsabilidades atribuídas a uma entidade, podendo também abranger um sector de intervenção pública definido e especialmente regulado pelo direito público.

⁶⁰⁸ GONÇALVES, Pedro (2003) - O Contrato Administrativo: uma instituição do direito administrativo do nosso tempo. Coimbra: Almedina. p. 105 e seguintes, também aborda estas duas possibilidades quanto aos poderes públicos da Administração relativamente à celebração de contratos administrativos.

actos que emitir e nos contratos que celebrar, sendo que, na ausência dessa previsão, as referidas entidades não dispõem de poderes públicos para além dos que estão inequivocamente previstos na lei.

Quanto a esta última vertente, e já que quanto à primeira basta atentarmos no regime do Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁰⁹, podemos, no entanto, focar algumas das situações patentes naquele diploma. Por exemplo, o n.º 3 do artigo 55.º consagra a possibilidade de o auto de cedência e de aceitação prever as condições da cedência de utilização. Ora, estas condições podem, assim, ser explicitadas no auto pela entidade gestonária, a qual poderá, desta forma, prever e cometer a si própria os poderes públicos que entender convenientes face aos interesses públicos que pretende prosseguir. O mesmo poderá verificar-se quanto à venda, uma vez que também esta pode ficar sujeita a condições, conforme prevê o n.º 1 do artigo 82.º.

Ainda no âmbito da gestão patrimonial imobiliária, mormente a inerente ao domínio privado do Estado, e em sede de poderes públicos que se encontram cometidos ao Estado nesta matéria, surge com evidência uma componente de actuação ou gestão pública e outra de actuação ou gestão privada, pelo que não podemos deixar de fazer a distinção entre estas duas vertentes.⁶¹⁰

Com efeito, a diferença existente entre gestão pública e privada tem uma grande relevância em termos práticos, já que dependendo da sua área de actuação, o regime jurídico será de direito público ou privado, o que terá, por conseguinte, implicações, designadamente, ao nível da aplicação das normas subsidiárias.⁶¹¹

⁶⁰⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶¹⁰ OLIVEIRA MARTINS, Afonso D' (2010) – O Estado em Transformação: alguns Aspectos. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral. Coimbra. p. 339, faz alusão a estas duas vertentes, salientando que determinadas actividades que antes incumbia ao Estado-pessoa jurídica realizar passaram a poder ser exercidas em concorrência com os agentes privados, sendo possível optar por formas de actuação tanto de gestão pública como de gestão privada, bem como recorrer a figuras como a das parcerias público-privadas.

⁶¹¹ Podemos aventar alguns exemplos doutrinários que se debruçaram sobre a questão da diferenciação entre gestão pública e gestão privada. CAETANO (2010) - Manual de Direito Administrativo [...] p. 1222, considerava, de forma muito objectiva, a gestão pública como a actividade da Administração regulada pelo Direito Público e a gestão privada a actividade da Administração que se regesse pelo Direito Privado. Na esteira deste entendimento, CAETANO (1982) - Manual de Direito Administrativo [...] p. 431-432, explicitava que, como o Direito Público que disciplina a actividade da Administração é quase todo composto por leis administrativas, pode dizer-se que reveste a natureza de gestão pública toda a actividade da Administração que seja regulada por uma lei que confira poderes de autoridade para o prosseguimento do interesse público, discipline o seu exercício ou organize os meios necessários para esse efeito. Ao contrário, a gestão privada seria evidente quando o órgão se limitasse a exercer a capacidade de direito privado da pessoa colectiva, procedendo como qualquer outra pessoa no uso das faculdades reguladas pelo Direito Civil ou Comercial. FREITAS DO AMARAL (2006b) - Curso de Direito Administrativo [...] p. 518, acentua a relevância da relação jurídica administrativa como aquela que confere poderes de autoridade ou impõe restrições de

Há alguma doutrina que considera que a gestão privada da Administração está patente nas situações em que aquela surge desprovida de *ius imperii*, ao passo que a gestão pública surge sob as vestes deste mesmo *ius imperii*.⁶¹²

No entanto, parece-nos que esta posição apresenta contornos que podemos, de alguma forma, qualificar como radicais, porquanto consideramos que a tónica da diferenciação entre estes dois tipos de gestão não reside unicamente no *ius imperii*, já

interesse público à Administração perante os particulares, considerando que a distinção entre contratos administrativos e contratos privados da Administração só pode decorrer do respectivo objecto, eventualmente completado pelo fim. O mesmo Autor (2006, p. 498) explicita ainda que consoante se esteja perante o exercício de actividades de gestão privada ou de gestão pública, a Administração lançará mão, respectivamente, de contratos de natureza civil ou de contratos administrativos.

SÉRVULO CORREIA, José Manuel (1987) – Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos. Coimbra: Almedina. p. 394, considera que o regime jurídico por que se rege a actividade da Administração Pública possui uma estrutura dualista, porquanto o Direito Privado, enquanto direito comum aplicável à generalidade das pessoas, rege a gestão privada, ao passo que a gestão pública constitui objecto do Direito Administrativo.

REBELO DE SOUSA; SALGADO DE MATOS (2008b) - Contratos Públicos [...] p. 31, sintetizam a noção de gestão pública a propósito da classificação de actos administrativos à luz de um critério de intensidade do interesse público prosseguido.

ESTEVES DE OLIVEIRA; GONÇALVES; PACHECO DE AMORIM (2001) - Código do Procedimento Administrativo [...] p. 67, aduzem que a gestão pública integra as actividades que não podem ser levadas a cabo por particulares, tendo a gestão privada por objecto as actividades que a Administração Pública pode exercer nos mesmos termos em que aqueles o fazem.

PEREIRA DA SILVA, Vasco (1998) – Em Busca do Acto Administrativo Perdido. Coimbra: Almedina. p. 108, dá expressão à corrente negativista, ao considerar que “a generalização do uso de meios técnicos por parte da Administração Pública tem por primeira consequência “despromover” a actividade por ela desenvolvida, na maior parte dos casos, uma mera tarefa de gestão, ou de simples administração, em termos que não permitem distingui-la de tarefas similares desempenhadas por privados”. Este Autor entende ainda que a gestão pública não pode muitas vezes ser qualificada como uma actividade autoritária ou de poder, consistindo frequentemente no desenvolvimento de uma mera tarefa de gestão ou técnica similar à desempenhada por privados.

⁶¹² Neste sentido, cfr. AYALA, Bernardo Dinis de (2001) – Monismo(s) ou Dualismo(s) em Direito Administrativo (?): gestão Pública, gestão privada e controlo jurisdicional da actividade administrativa. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa. vol. XLI – n.º 1. (2001)., p. 83. Este Autor conclui no sentido de considerar que “há gestão privada da Administração quando esta nos surge desprovida de *ius imperii*, actuando numa posição de tendencial paridade com os particulares, sob a égide, fundamentalmente, do Direito Privado”. Por outro lado, entende que “há gestão pública da Administração quando esta aparece sob as vestes de *ius imperii*, ainda que sem o exercício necessário de poderes de coerção, actuando em plano diverso do da generalidade dos particulares, exercendo uma função pública com um enquadramento (institucional) de que aqueles, regra geral, não dispõem, sob o domínio do Direito Público”.

Também GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás (2002) – Curso de Derecho Administrativo. Madrid: Civitas Ediciones, S.L. vol. 1.p. 52, faz alusão ao facto de, durante quase todo o Século XIX, se ter pretendido que o Direito Administrativo se aplicasse às Administrações Públicas sempre que e só quando actuassem com poder ou autoridade, ou seja, revestidas de *imperium*, sendo que foi sobre esta ideia que se realizou a grande sistematização daquele Ramo do Direito. Segundo esta teoria, a Administração Pública realiza duas classes de actos: uns de autoridade, realizados com *imperium*, e outros de simples gestão, actuando como um mero particular. O Direito Administrativo aplicar-se-ia aos primeiros e os segundos seriam submetidos ao Direito privado. Todavia, e como salienta aquele Autor, esta teoria entrou em crise no final do século passado, quando se descobriu um terceiro género que veio complicar a distinção entre gestão pública e gestão privada. Para salvar estas dificuldades recorreu-se ao critério material do serviço público, afirmando-se, com efeito, que quando a Administração gerisse serviços públicos estaria submetida ao Direito Administrativo, independentemente de em tal gestão actuar com autoridade ou sem ela.

que a actividade de gestão pública poderá ou não abranger o exercício de poderes de autoridade.⁶¹³

A análise do próprio regime contido no Decreto-Lei n.º 280/2007⁶¹⁴ quanto à gestão dos bens imóveis poderá suscitar dúvidas quanto às funções especialmente cometidas ao Estado e quanto às formas de modelos de gestão. Sucede que, em nossa opinião, este diploma legal apresenta uma mescla de actos que configuram uma gestão pública e de outros que caracterizam uma gestão eminentemente privada, ainda que com alguns rasgos de direito público. De facto, e quanto à adopção dos procedimentos pré-contratuais ali previstos, o Decreto-Lei n.º 280/2007⁶¹⁵ impõe que a actuação se desenvolva em moldes de gestão pública, excluindo, pelo menos implicitamente, esquemas próprios do jusprivatismo. Nestes casos, o Estado não é livre de actuar nem de habilitar a actuação do interessado nos termos que entender, devendo actuar através de um módulo contratual de gestão pública. Por outro lado, verificamos que, em algumas situações pontuais, aquele regime impõe a aplicação do Direito privado e, por conseguinte, uma actuação essencialmente caracterizada pela gestão privada.

Atento o exposto, o Decreto-Lei n.º 280/2007⁶¹⁶ não confere uma acrescida margem de liberdade administrativa quanto à escolha do tipo de actuação, sendo esta derivada do ali estatuído. Na verdade, no âmbito do direito patrimonial, a Administração carece, em geral, de liberdade de optar entre as formas de actuação pública ou privada, tendo que se submeter, consoante os casos, a uma regra de Direito Público ou Direito Privado.⁶¹⁷

Ademais, não podemos olvidar que, mesmo nas situações em que há lugar a uma actuação de cariz eminentemente privada, a Administração está coarctada pela prossecução de fins de interesse público e pelo princípio da competência, de acordo com o qual os actos, ainda que de gestão privada, apenas podem ser praticados pelos órgãos para tanto competentes.

⁶¹³ Também neste sentido, TAVARES, José F.F. (2006) – A ponderação de interesses na gestão pública vs. gestão privada. In Estudos Jurídicos e Económicos em homenagem ao Professor Doutor António de Sousa Franco. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. vol. II. p. 679, e PEREIRA DA SILVA (1998) – Em Busca do Acto Administrativo [...] p. 108.

⁶¹⁴ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶¹⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶¹⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶¹⁷ GARCIA DE ENTERRÍA; RAMÓN FERNÁNDEZ (2002) – Curso de Derecho Administrativo [...] p. 58.

Efectivamente, do Decreto-Lei n.º 280/2007⁶¹⁸ decorre que, mesmo que a actuação seja *iure privatorum utendo*, há sempre um núcleo duro de heterodeterminação a que a Administração não se pode furtar.⁶¹⁹

Em suma, do acima discorrido, resulta, claramente, que os poderes públicos são, em grande parte, inerentes à própria gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado.

5.2.2. PODERES PÚBLICOS DE AUTORIDADE

Dentro do conceito genérico de poderes públicos, a doutrina autonomiza a noção de poderes públicos de autoridade, os quais pressupõem a supremacia das pessoas colectivas públicas sobre os particulares, resultando de uma específica atribuição jurídica legal e não da mera *auctoritas*.⁶²⁰

Os poderes públicos podem assumir diversas categorias, como sejam o poder normativo, o poder de configuração de efeitos jurídicos inovadores, o poder de declaração de efeitos jurídicos obrigatórios, o poder de emissão de declarações com força probatória especial e o poder de emprego da coacção sobre pessoas ou coisas.⁶²¹

Na realidade, a existência de tais poderes é imposta pela necessidade de assegurar a efectiva primazia do interesse público, designadamente mediante a adequação do contratualmente estipulado às mutações do interesse público que sobrevenham durante a execução do contrato. Atendendo a que nas relações contratuais interprivadas não é natural que uma das partes disponha de poderes semelhantes àqueles que assistem à administração na execução dos contratos administrativos,

⁶¹⁸ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶¹⁹ AYALA (2001) – Monismo(s) ou Dualismo(s) em Direito Administrativo [...] p. 87.

⁶²⁰ Nesta sede, não podemos deixar de fazer menção à noção proposta por GONÇALVES (2008) - Entidades Privadas com Poderes Públicos [...] p. 619, em que considera que os poderes públicos de autoridade, sendo estabelecidos por normas de direito público, são “conferidos a um sujeito para, por acto unilateral praticado no desempenho da função administrativa, editar regras específicas, provocar a produção de efeitos com repercussão imediata na esfera jurídica de terceiros, produzir declarações às quais a ordem jurídica reconhece uma força especial ou ainda empregar meios de coacção sobre pessoas ou coisas”.

⁶²¹ GONÇALVES (2008) - Entidades Privadas com Poderes Públicos [...] p. 619.

estes últimos são frequentemente designados, embora com algum exagero, como poderes exorbitantes da administração.⁶²²

Desde logo, e no âmbito da gestão imobiliária do domínio privado do Estado, devemos ter presente que esta actividade nem sempre subentende a existência de poderes públicos de autoridade ou de prerrogativas públicas, como já deixámos antever pelo exposto anteriormente. Efectivamente, a tarefa de gestão pressupõe uma ideia de dever, de incumbência e de responsabilidade, alheia a toda e qualquer conotação com o tópico do poder ou da prerrogativa.⁶²³ No entanto, é natural e evidente que, em algumas situações, a Administração surja investida desses poderes, mormente quando está em causa uma relação contratual. Aliás, em geral, a atribuição desses poderes ao contraente público constitui uma marca particular do regime substantivo dos contratos administrativos.⁶²⁴ Todavia, parece-nos que, quanto ao objecto do nosso estudo, esses poderes não se reflectem sobretudo no regime substantivo, como pretendemos demonstrar.

O princípio da prossecução do interesse público conduz a que, à partida e por natureza, a relação estabelecida entre as partes não seja equilibrada, porquanto uma delas surge imbuída de uma posição de autoridade, no sentido de poder até proceder à denúncia dessa mesma relação ou do contrato estabelecido.⁶²⁵

⁶²² Cfr. REBELO DE SOUSA; SALGADO DE MATOS (2008b) - Contratos Públicos [...] p. 140-141.

⁶²³ Veja-se, neste sentido, GONÇALVES, Pedro (2010) – Gestão de Contratos Públicos em tempo de crise, In GONÇALVES, Pedro, org. - Estudos de contratação pública. Coimbra: Coimbra Editora. vol. 3. p. 22-23, ainda que o Autor se esteja a reportar à tarefa de gestão de contratos públicos. Contudo, julgamos que esta ideia central tem plena aplicação quanto à gestão patrimonial.

⁶²⁴ GONÇALVES (2010) – Gestão de Contratos Públicos [...] p. 23. Também AUBY (1958) – Contribution à L'Étude du Domaine Privé [...] p. 55-56, manifestou que o estudo do domínio privado revela, contrariamente à concepção tradicional até então defendida, a existência de elementos exorbitantes do direito comum. Ora, esta conclusão leva o Autor a questionar-se sobre a utilidade e fundamento da distinção entre domínio público e domínio privado da Administração, unificando-os sob a categoria unitária dos bens públicos. Nesta conformidade, e relativamente ao regime a aplicar a esses bens públicos, no entendimento de AUBY “cada categoria de bens públicos está submetida a um regime exorbitante na medida em que esse regime é necessário para assegurar a sua protecção ou afectação” (Tradução nossa). Ainda segundo AUBY (1958) – Contribution à L'Étude du Domaine Privé [...] p. 49, os bens do domínio privado encontram-se sujeitos a um regime jurídico que, implicando privilégios ou prerrogativas excepcionais, também impõe situações excepcionais.

⁶²⁵ Sobre este aspecto, GONÇALVES (2010, p. 22-23) refere que a previsão de poderes de autoridade do contraente público encontram justificação no facto de o parceiro privado, ao aceitar colaborar na realização do interesse público, se colocar, pelo menos num plano funcional, numa situação estatutária. Consideramos, contudo, que não é isto que se passa no domínio da gestão patrimonial, porquanto neste caso, e em situações em que são celebrados contratos, o contraente privado não colabora, verdadeiramente, na realização de interesses públicos. A não ser que entendamos que na situação em que o Estado pretender alienar um imóvel para cumprir os seus objectivos em matéria de racionalização do seu património imobiliário e o particular adquirir esse imóvel contribui, ainda que de forma indirecta, para a prossecução do interesse público, na medida em que, na sua perspectiva, o fim a almejar é o seu interesse meramente particular.

Em nossa opinião, a relação entre as partes nos procedimentos adoptados conducentes à gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado é tendencialmente de poder público, não obstante estar sempre reservado um espaço de paridade das partes. Efectivamente, o Estado surge investido de poderes públicos de autoridade, designadamente através de actos administrativos e de decisões dotadas de executividade. No entanto, se, por um lado, as prerrogativas exorbitantes atribuem à Administração a possibilidade de esta exercer poderes de autoridade, por outro, trazem especiais limitações à sua própria actuação.⁶²⁶ Com efeito, o regime da gestão do património imobiliário do domínio privado do Estado apresenta uma dupla face: por um lado, impõe limitações ao Estado para a aquisição e administração dos seus bens e direitos e, por outro, concede-lhe determinadas prerrogativas em ordem à sua defesa e protecção, sempre em prol do interesse público.⁶²⁷ Ainda assim, podemos considerar que é a própria Administração que, pela sua natureza, é dotada de poderes especiais aos quais não pode renunciar, mesmo quando celebra contratos com entidades privadas ou particulares.⁶²⁸

No actual RJPIP são, efectivamente, notórias algumas situações em que o Estado surge colocado numa posição de supremacia jurídica sobre os particulares, revelando um regime que contempla diversos poderes exorbitantes e privilégios. Iremos aqui destacar aqueles que se manifestam de forma mais proeminente. Desde logo, e mais uma vez quanto regime da cedência de utilização, o n.º 2 do artigo 58.º confere a possibilidade de ser declarada a inconveniência da manutenção daquela figura jurídica, designadamente por motivos de interesse público, e, conseqüentemente, a obrigatoriedade de o cessionário restituir o imóvel cedido por esse motivo. Por outro lado, e quanto ao arrendamento, o Estado pode denunciar os respectivos contratos antes do termo do prazo ou da sua renovação, sem dependência de acção judicial, nos termos do artigo 64.º. Também o artigo 95.º prevê, com carácter meramente exemplificativo, as causas de não adjudicação, no âmbito das quais pode suceder não haver adjudicação, simplesmente porque tal não se afigura conveniente ou oportuno em ordem e à prossecução do interesse público.

⁶²⁶ ESTORNINHO, Maria João (2003) – Requem pelo contrato administrativo. Coimbra: Almedina. p. 94.

⁶²⁷ Neste sentido, CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio (2004) – Facultades y Prerrogativas para la Defensa de los Patrimonios Públicos. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas., p. 340.

⁶²⁸ ESTORNINHO (2003) – Requem pelo contrato administrativo [...] p. 145-146). Aliás, esta Autora refere mesmo que “os tradicionais privilégios exorbitantes da Administração não são, assim, cláusulas contratuais de direito comum mas sim manifestações normais de um poder extraordinário em relação à capacidade contratual jurídico-privada.”

Do exposto, decorre que o Estado não pode convencionar num contrato que seja materialmente administrativo que o mesmo fica somente sujeito ao regime comum dos contratos de direito civil e, por conseguinte, não pode prescindir dos designados poderes exorbitantes por via contratual, já que estes são verdadeiros poderes administrativos e não meros direitos contratuais.⁶²⁹

5.2.3. A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA

Na gestão do património imobiliário do Estado, e em especial no âmbito do domínio privado, são muitas as situações em que o legislador manifestou a vontade de que o órgão administrativo procure, face ao condicionalismo específico de cada situação concreta, a melhor solução para a prossecução do interesse público.

A maior parte das competências administrativas comporta, em diferentes medidas, quer aspectos vinculados quer uma margem de livre decisão⁶³⁰, razão pela qual se poderá afirmar que toda a actividade administrativa é um *continuum* entre vinculação e discricionariedade.

A discricionariedade administrativa resulta de normas, isto é, da própria legalidade administrativa enquanto atinente ao exercício de toda a função administrativa, abrangendo, por isso, todas as condições normativas de actuação que compreendem discricionariedade. A discricionariedade conferida pelas normas que compõem o regime jurídico da gestão do património imobiliário do Estado deve ser analisada quanto às suas manifestações, ou seja, quanto à sua localização normativa e quanto ao seu exercício, isto é, quanto às condições normativas reguladoras.

Deste modo, e face à temática objecto do nosso estudo, cumpre agora demonstrar que as situações em que manifesta a discricionariedade tendo em vista a procura da melhor solução para a prossecução do interesse público. Efectivamente, nesta área, são inúmeras as situações de discricionariedade exercitáveis no âmbito de relações

⁶²⁹ KIRKBY, Mark Bobela-Mota (2011) – Contratos sobre o Exercício de Poderes Públicos: o exercício contratualizado do poder administrativo de decisão unilateral. Coimbra: Coimbra Editora, grupo Wolters Kluwer. p. 227.

⁶³⁰ REBELO DE SOUSA; SALGADO DE MATOS (2008a) – Introdução e Princípios Fundamentais [...] p. p. 178. Sobre esta matéria, cfr. também GIANNINI (1981) – Istituzioni di Diritto Amministrativo [...] p. 264-267.

inter-administrativas. Na impossibilidade de proceder à análise normativa de todos os casos em que é conferida discricionariedade, iremos apenas determo-nos na apreciação de algumas normas ínsitas no Decreto-Lei n.º 280/2007⁶³¹ e na LOE para 2012⁶³².

Neste contexto, é ainda ingente realçar a importância da realização de uma tarefa de interpretação normativa, mormente quanto aos conceitos vagos e à respectiva determinação de alternativas, o que pretendemos alcançar através da análise das normas constantes dos referidos regimes jurídicos atinentes à alienação dos bens que integram o património do Estado, por forma a apurar o objectivo último da sua realização. É que, como em qualquer outra área do direito, no âmbito do Direito Administrativo, a determinação das normas confronta-se com incertezas de linguagem, quanto a conceitos constantes de um enunciado normativo.

Detenhamo-nos um pouco no respectivo regime, apreciando de *per si* cada uma das normas que, em nossa opinião, conferem discricionariedade e a forma como o fazem.

Desde logo, o n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 55-A/2010⁶³³, ao estabelecer que a alienação e oneração de imóveis pertencentes ao Estado ou aos organismos públicos com personalidade jurídica, dotados ou não de autonomia financeira, que não tenham a natureza, forma e designação de empresa, fundação ou associação pública, depende de autorização do ministro responsável pela área das finanças, que fixa, mediante despacho e nos termos do artigo 4.º da mesma Lei, a afectação do produto da alienação ou da oneração, é uma norma de competência que comporta também, como veremos adiante, uma discricionariedade quanto à efectivação da receita. A dependência normativa de normas de competência é comum para todo o exercício da função administrativa, razão pela qual a existência de uma norma de competência constitui a base de sustentação normativa do exercício da função administrativa, seja qual for o domínio da legalidade em causa.⁶³⁴

⁶³¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶³² LEI n.º 64-B/2011. D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244).

⁶³³ D.R. I Série Supl. 253 (2010-12-31) 6122-(2)-6122-(320). As normas constantes desta disposição legal não se apresentam como normas puramente orçamentais, como é o caso das normas de aprovação dos mapas de receitas e despesas do Estado ou as normas de execução orçamental. Visam, antes, definir o condicionalismo da alienação de imóveis do Estado, matéria independente da elaboração e aprovação do Orçamento do Estado. As estatuições, como estas, são, na doutrina, designadas “cavaliers budgétaires” ou “boleias orçamentais”. Neste sentido, SOUSA FRANCO (1998) – Finanças Públicas [...] p. 401.

⁶³⁴ DUARTE, David (2006) - A Norma de Legalidade Procedimental Administrativa: a Teoria da Norma e a Criação de Normas de Decisão na Discricionariedade Instrutória. Coimbra: Almedina. p. 373.

Aliás, refira-se que, estando em causa uma norma de competência, ela individualiza o tipo de poder concedido e, simultaneamente, fornece um quadro e uma descrição fundamental suficiente para demarcar o âmbito de actuação autoritária do órgão sobre as esferas jurídicas dos administrados e para repartir o âmbito de actuação entre os diversos órgãos das pessoas colectivas que integram a Administração.

A norma de competência atribui a faculdade de dispor e atribui essa faculdade sem distinção da forma de acção a que se reporta, encontrando-se a discricionariedade no espaço de autonomia em dispor que assim se confere. No entanto, e como foi acima mencionado, esta norma de competência comporta, assim, uma margem de livre decisão quanto à afectação do produto da alienação ou da oneração, nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 64-B/2011⁶³⁵.

Ora, a título exemplificativo, refira-se que, do cotejo entre os n.ºs 1 e 7 do artigo 5.º da Lei n.º 55-A/2010⁶³⁶ resulta que pode reverter para o serviço a quem o imóvel esteja afecto uma percentagem superior a 50% por despacho devidamente fundamentado do Ministro de Estado e das Finanças, desde que o produto da alienação se destine a *“despesas de investimento, aquisição, reabilitação ou construção de instalações dos respectivos serviços e organismos”*. Deste modo, não podemos olvidar que estamos aqui perante uma situação de discricionariedade de acção ou de decisão, uma vez que aquele membro do Governo tem liberdade, conferida por lei, para, perante o caso concreto, escolher entre agir e não agir, ou seja, entre fixar ou não uma percentagem superior a 50% nos termos acima descritos, encontrando-se o momento discricionário na eventual tomada de decisão. Em termos abstractos, podemos dizer que a Administração, uma vez verificadas as condições por ela fixadas, há-de decidir pela solução que entender como melhor para o interesse público, decisão essa que é livre e, porquanto, não sujeita a controlo judicial, sendo, para o efeito, relevante a motivação, consubstanciada nos interesses que forem considerados significativos para atribuir ou não uma determinada percentagem do produto da alienação. Nestes termos, afigura-se como assente o facto de o legislador ter querido atribuir a liberdade de decisão à Administração Pública e que o exercício dessa liberdade não colide com qualquer outro princípio norteador da actividade administrativa.⁶³⁷

⁶³⁵ D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244).

⁶³⁶ D.R. I Série Supl. 253 (2010-12-31) 6122-(2)-6122-(320).

⁶³⁷ REBELO DE SOUSA, Marcelo (1999) - Lições de Direito Administrativo. Lisboa: Lex. vol. I. p. 107-108.

Assim, o poder discricionário deve assegurar o princípio da igualdade, afiançando o tratamento equitativo dos casos individuais, ou seja, apesar da abertura da norma, no sentido de conferir discricionariedade, os efeitos jurídicos produzidos pelo acto não-decorrer a um tipo a que se reporta a norma de competência, neste caso, o de fixar percentagens superiores às estabelecidas nos n.ºs 1 e 7 do artigo 5.º da Lei n.º 64-B/2011⁶³⁸.

Por outro lado, a indeterminação dos efeitos que resulta da abertura do tipo é, pois, sempre parcial, razão pela qual também a abertura da previsão nunca pode ser total: da norma ou do concurso de normas que regem o acto administrativo tem de poder extrair-se o núcleo essencial do poder. Sem tal tipificação faltariam ao executor da norma critérios objectivos da subsistência da necessidade pública a que corresponde o poder.⁶³⁹

Nesta conformidade, o órgão administrativo em causa deve procurar, face ao condicionalismo específico de cada caso concreto, a melhor solução para a prossecução do interesse público, ponderando as circunstâncias específicas da situação em causa, de modo a que a solução seja aperfeiçoada segundo a adequação a essas circunstâncias. Assim, e a título exemplificativo, se o serviço afectatário do imóvel a alienar demonstrar, inequivocamente, que pretende aplicar a contrapartida financeira adveniente da respectiva alienação na ampliação ou reabilitação das suas instalações, de forma a solucionar, ainda que parcialmente, as suas carências, evidenciando, categoricamente, que esses interesses são significativos, poderá o Ministro de Estado e das Finanças, perante a liberdade de decisão que lhe é conferida por lei, adoptar a solução administrativa condizente com o interesse público concreto prosseguido, ou seja, condizente com o fim do acto.

Na presente situação, não está em causa a validade da conduta administrativa, que pressupõe vinculação, mas sim a margem de livre decisão que respeita ao mérito, à conveniência ou à oportunidade da Administração. Contudo, esta só poderá agir, no âmbito do poder discricionário que lhe é conferido por lei, após a verificação dos pressupostos⁶⁴⁰, o que caracteriza um momento vinculado.

⁶³⁸ D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244).

⁶³⁹ Como diz impressivamente SÉRVULO CORREIA (1987) – Legalidade e Autonomia Contratual [...] p. 491-492.

⁶⁴⁰ *In casu*, em casos especiais devidamente fundamentados e desde que o produto da alienação dos bens imóveis se destine às despesas ali previstas.

As normas em apreciação, atributivas de poder discricionário são constituídas por uma previsão, a qual contém a descrição de uma determinada situação, designadamente a afectação do produto da alienação a despesas com a aquisição, reabilitação ou construção de instalações dos respectivos serviços e organismos, em casos especiais devidamente fundamentados, bem como por uma estatuição, na qual se incluem as medidas que o destinatário pode adoptar perante a verificação, em concreto, das circunstâncias ali elencadas, ou seja, a afectação de uma percentagem superior à ali fixada.

Aqui, a norma jurídico-administrativa assume uma natureza facultativa, numa vertente autorizativa, atento o elemento de ligação “*pode*”, que define a relação de correspondência entre a previsão e a estatuição e que fixa o sentido do dever ser, que neste caso é de permissão, o que configura o elemento previsto no operador deontico da norma em referência. Em bom rigor, sendo o operador deontico de permissão, estamos perante uma decisão que resulta do estudo que se fez no âmbito da previsão da norma. Neste caso, apesar de ser patente um único efeito, a norma, ainda que permissiva, confere discricionariedade, porque esta reside no operador deontico.

É patente a ideia de que, quanto à afectação da receita proveniente da alienação, o legislador entendeu que a Administração saberá dispor acerca das melhores soluções para prosseguir o interesse público, abstendo-se, assim, de prever antecipadamente todas as situações aparentemente possíveis relacionadas com essa afectação. Até porque, sabemos de antemão que as necessidades e interesses dos serviços e organismos do Estado são diferentes, consoante a sua estrutura e organização, e variáveis, atendendo, por exemplo, à conjuntura económica e social.

No n.º 7 do artigo 5.º da Lei n.º 64-B/2011⁶⁴¹, a discricionariedade encontra-se ainda patente, para além do verbo “*poder*”, na expressão “em casos especiais devidamente fundamentados”, o que leva a que a actuação do órgão administrativo tenha, essencialmente, por base os motivos aduzidos pelo serviço afectatário, os quais influenciarão a tomada de decisão, configurada numa conduta de acção ou não acção. Como já foi acima referido, as alienações dos imóveis referidos no n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 64-B/2011⁶⁴² processam-se nos termos e condições definidos no Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁴³. A venda dos bens é possível nos casos previstos no artigo 77.º do

⁶⁴¹ D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244).

⁶⁴² D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244).

⁶⁴³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

mencionado diploma legal, de acordo com o qual podem ser vendidos os imóveis cuja propriedade não seja necessária à prossecução de fins de interesse público e cuja manutenção na sua propriedade não seja conveniente (n.º 1) e nas situações em que fique assegurada a continuidade da prossecução de fins dessa natureza (n.º 2).⁶⁴⁴ Nos termos do n.º 1 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁴⁵, a venda é realizada preferencialmente por negociação, com publicação prévia de anúncio, salvo se não estiverem reunidas condições favoráveis para uma negociação. Por sua vez, o n.º 2 da mesma disposição elenca as situações em que pode ser adoptado o ajuste directo e o n.º 4 estipula que quando não sejam adoptados os procedimentos previstos nos n.ºs 1 e 2, a venda é realizada por hasta pública.

Nesta sede, vamos agora analisar as normas relativas à hasta pública (artigo 86.º e seguintes), as quais expressam um vasto número de situações em que é patente a discricionariedade atribuída ao órgão administrativo, designadamente quanto à conveniência da publicitação da hasta pública em jornais nacionais, diários ou semanários, de grande circulação ou em jornal local ou distrital ou através da afixação de editais (discricionariedade criativa), bem como quanto à decisão de adjudicação definitiva ou de não adjudicação (discricionariedade de escolha).⁶⁴⁶

Refira-se que o acto de adjudicação definitiva ou de não adjudicação constitui um acto discricionário, na medida em que, na ausência de regulamentação legal, se concede ao órgão titular uma certa liberdade de apreciação acerca da conveniência e oportunidade do seu exercício. Deste modo, assiste-lhe, conseqüentemente, a liberdade de escolha do procedimento a adoptar, entre as duas alternativas que lhe são conferidas, que, em cada caso, se revele o mais ajustado à realização do interesse público, embora sem esquecer o respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, como mandam os artigos 266.º, n.º 1, da CRP e artigo 4.º do CPA.

De facto, a decisão de adjudicação definitiva ou de não adjudicação de um prédio pressupõe um juízo de discricionariedade administrativa que, entre outros factores, deve tomar em conta a indispensabilidade ou necessidade dos bens para os fins a que

⁶⁴⁴ Como afirma FIGUEIREDO DIAS (2008) – Os contratos de locação e aquisição [...] p. 466 “O legislador recorreu aqui a cláusulas gerais, utilizando conceitos imprecisos que conduzem à atribuição de poderes discricionários relativamente amplos à Administração”.

⁶⁴⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶⁴⁶ Sobre as várias modalidades de discricionariedade, *vide* REBELO DE SOUSA; SALGADO DE MATOS (2008a) – Introdução e Princípios Fundamentais [...] p. 187.

estão institucionalmente afectos, bem como o relevo e interesse social das actividades prosseguidas pelos utentes e a possibilidade de estes, a curto prazo e sem solução de continuidade, disporem de alternativa.⁶⁴⁷

Já é consabido que a negociação introduz uma certa margem de discricionariedade no órgão competente para a decisão, afastando a visão da adjudicação como um acto vinculado.⁶⁴⁸ Por este motivo, parece-nos ser de aprofundar a análise das disposições legais relativas ao ajuste directo, constantes do mesmo diploma legal, cuja relevância, atenta a temática em estudo, é evidente, como pretendemos demonstrar. Neste domínio, é bem patente a margem de discricionariedade concedida aos órgãos administrativos, bem como a existência de conceitos vagos ou indeterminados, enquanto partes integrantes da chamada margem de livre decisão administrativa.

Nos termos do n.º 2 do artigo 81.º do Decreto-Lei 280/2007⁶⁴⁹, o ajuste directo só pode ser adoptado nas situações aí discriminadas, designadamente por razões de excepcional interesse público, devidamente fundamentado. O mencionado preceito legal confere, simultaneamente, discricionariedade e margem de livre apreciação, visando as duas a mesma finalidade, ou seja, a abertura das normas habilitantes do exercício do poder administrativo. Aqui, a decisão discricionária tem que ser congruente com a concretização do conceito indeterminado utilizado na previsão da norma. O legislador não densificou o conceito utilizado na previsão da norma devido a uma impossibilidade de definição exhaustiva e em abstracto de todas as situações que configurem excepcional interesse público, já que este é um conceito altamente indeterminado.

O n.º 1 do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁵⁰ também dispõe que, em casos especiais e por motivos de interesse público, pode o membro do Governo responsável pela área das finanças autorizar o arrendamento por ajuste directo, fixando, com base em proposta da DGTF, a importância da respectiva renda e as condições a que o arrendamento fica sujeito. Como decorre da referida disposição legal, a autorização do

⁶⁴⁷ O n.º 1 do artigo 95.º do Decreto-Lei n.º 280/2007 elenca algumas das situações em que não há lugar à adjudicação, provisória ou definitiva, designadamente quando se verifique erro relevante sobre a identificação ou a composição do imóvel, a prestação de falsas declarações, a falsificação de documentos ou o fundado indício de conluio entre os proponentes.

⁶⁴⁸ O artigo 96.º faz menção aos elementos que podem ser objecto de negociação no procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, sendo que o n.º 3 do artigo 102.º prescreve que não podem resultar das negociações condições globalmente menos favoráveis para a entidade adjudicante do que as inicialmente apresentadas.

⁶⁴⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶⁵⁰ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

arrendamento por ajuste directo é uma prerrogativa da Administração, devendo esta, no exercício do seu poder discricionário, determinar aquilo que, em cada momento e em cada caso concreto, é mais adequado à satisfação do interesse público. Podemos afirmar que o exercício da discricionariedade implica sempre um raciocínio, a partir da situação concreta, para as opções de actuação legalmente conferidas e um teste de adequação da actuação concretamente escolhida em relação aos traços da situação concreta seleccionados como relevantes à luz do interesse público prosseguido, não significando a ausência de relevo jurídico da opção adoptada.⁶⁵¹

Posto isto, importa também averiguar as condicionantes e os limites à discricionariedade administrativa neste âmbito. À semelhança de outras formas de actuação, o exercício da discricionariedade convoca a generalidade dos princípios de juridicidade da actuação administrativa, em especial os princípios da prossecução do interesse público, do respeito pelas posições jurídicas subjectivas dos particulares, da proporcionalidade e da imparcialidade. É por isso que, numa situação hipotética, mesmo estando reunidos os pressupostos para ser exercido o direito de reversão, a Administração há-de averiguar se este é o meio mais adequado à prossecução do dever de boa administração, ou seja, o dever de prosseguir os interesses legalmente definidos da melhor forma possível. Em prol deste entendimento, existem diversas condicionantes, desde logo o princípio da proporcionalidade, de acordo com o qual, e como já vimos supra em 2.2., se impõe uma actuação administrativa adequada, necessária e razoável. Da razoabilidade importa realçar que esta proíbe que os custos da actuação administrativa escolhida como meio de prosseguir um determinado fim sejam manifestamente superiores aos benefícios que sejam de esperar da sua utilização, envolvendo, por isso, um juízo axiológico referente a colisões verificadas em concreto, implicando a formulação de ponderações.

Propende-se, assim, para o entendimento de que a discricionariedade cometida à Administração faz com que as decisões tomadas neste âmbito sejam norteadas por princípios jurídicos que lhe fornecem determinados parâmetros e critérios, que configuram limites inerentes à decisão administrativa discricionária.

Dir-se-ia, em jeito de apontamento final, que a discricionariedade deve ser entendida como um conceito unitário e amplo, que abarca um espaço de decisão da

⁶⁵¹ Como referem REBELO DE SOUSA; SALGADO DE MATOS (2008a) – Introdução e Princípios Fundamentais [...] p. 189, esta actividade intelectual envolve tipicamente a formulação de juízos de prognose, ou seja, estimativas sobre a evolução futura de situações da vida.

responsabilidade da Administração, decorrente de uma indeterminação legal, a qual abrange não apenas as situações de indeterminação estrutural, mas também as de indeterminação conceitual, englobando, desta forma, quer as faculdades de acção, quer as margens de apreciação na aplicação de conceitos indeterminados.

Deste modo, e numa vertente que se pretendeu que atingisse algum cariz prático, procedemos a uma abordagem, ainda que com a inevitável brevidade, à discricionariedade conferida pelas normas vigentes em matéria de gestão do património imobiliário do domínio privado do Estado. Com esta temática, aspirámos um conhecimento mais profundo das situações normativas em que a Administração age no âmbito do poder discricionário, nas quais se exige, essencialmente, uma tensão criadora do direito no caso concreto. Assim, verificamos que a Administração é muitas vezes habilitada a decidir ela própria a consequência jurídica de uma determinada situação, quer quanto ao modo de alienação ou oneração dos imóveis propriedade do Estado, quer quanto à afectação da receita dali adveniente.

Nesta conformidade, não podemos arredar a ideia de que a discricionariedade envolve a compreensão das normas que integram o conjunto normativo em causa e que, conseqüentemente, a tarefa que se impõe ao decisor administrativo consiste no apuramento das condições normativas de actuação que compreendem discricionariedade.

Na área da gestão patrimonial do Estado, cuja importância é cada vez mais significativa nos dias de hoje, atendendo à conjuntura económica actual, verificamos que são múltiplas as configurações que se referem à existência de alternativas, à possibilidade de escolha e de densificação de conceitos vagos ou indeterminados.

Em suma, todo este conjunto de normas pressupõe, assim, a realização de uma tarefa de interpretação normativa, que se afigura exigente, atenta a existência de limites inerentes à própria discricionariedade.

No entanto, todos estes elementos nos podem levar a reflectir sobre o facto de a Administração deter uma abertura discricionária demasiado ampla que, em certos casos, poderá significar uma verdadeira intervenção constitutiva dos órgãos administrativos.

5.3. DEVERES DE COORDENAÇÃO DE GESTÃO E INFORMAÇÃO

Os objectivos de coordenação da gestão patrimonial encontram-se explicitados, *grosso modo*, no artigo 112.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁵². Segundo o n.º 1 desta disposição legal, o estabelecimento de procedimentos de coordenação na administração dos bens imóveis visa promover a eficiência da respectiva gestão e, designadamente, assegurar a compatibilização dos actos de administração com as orientações da política económica e financeira global e sectorialmente definidas, adequar os actos de administração dos bens imóveis à situação e às perspectivas de evolução do mercado imobiliário, bem como obter a utilização eficiente dos bens imóveis, em atenção ao seu valor, a índices de ocupação e às características da utilização dos mesmos pelos respectivos serviços ou organismos. De acordo com o n.º 2 da mesma disposição legal, a prossecução dos objectivos acima referidos assenta num programa de inventariação e é realizada com base num programa de gestão do património imobiliário através, nomeadamente, dos procedimentos e medidas seguintes: aprovação de critérios e adopção de medidas referentes à utilização mais eficiente dos bens imóveis, estabelecimento de índices relativos à ocupação e aos custos de utilização dos bens imóveis, planificação global e integrada das necessidades de bens imóveis pelos serviços públicos, programação de intervenções nos bens imóveis, precedidas de análises técnicas e económico-financeiras, destinadas à optimização da respectiva utilização, programação de intervenções destinadas a assegurar a conservação dos bens imóveis e condições de segurança e de utilização adequadas e programação das vendas e dos arrendamentos dos bens imóveis.

Nesta decorrência, o artigo 113.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁵³ faz alusão ao PGPI, o qual veio a ser aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro, constando do Anexo à mesma, visando dar execução aos objectivos de coordenação de gestão patrimonial previstos no Decreto-Lei n.º 280/2007, estabelecendo as medidas a efectivar na administração dos bens imóveis, tendo em conta as orientações da política económica e financeira, nomeadamente no âmbito das Grandes Opções do Plano.

⁶⁵² D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶⁵³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

Como afiança o preâmbulo da citada Resolução do Conselho de Ministros, o Programa em causa visa promover, através do estabelecimento de medidas e procedimentos de coordenação, não apenas a eficiência na administração dos bens imóveis do Estado, mas também a adequação da gestão imobiliária às orientações da política económica e financeira, global e sectorialmente definidas.

Como é referido no “Enquadramento” do PGPI, este procura alcançar as vantagens advenientes de uma gestão globalmente coordenada, as quais passam não só por um fortalecimento da eficiência na prossecução do interesse público, mas também pela diminuição de encargos em termos financeiros e por uma utilização mais racional dos recursos.

Neste postulado, o PGPI incide, designadamente sobre os bens imóveis do domínio privado do Estado sob utilização pelos serviços ou organismos da administração directa ou indirecta do Estado, ou por entidades terceiras, bem como sobre os bens imóveis devolutos e os bens imóveis sob mera utilização pelos serviços ou organismos da administração directa ou indirecta do Estado, designadamente os tomados de arrendamento, não incidindo sobre os bens imóveis da segurança social e do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., que, nos termos da lei, não sejam abrangidos pelo regime do património imobiliário público.⁶⁵⁴

O PGPI é plurianual e as medidas que o integram constam do relatório da proposta de lei do Orçamento do Estado, competindo ao membro do Governo responsável pela área das finanças zelar pelo cumprimento dos procedimentos e medidas constantes do PGPI, podendo exigir aos serviços do Estado e aos institutos públicos informação pormenorizada e justificada sobre a elaboração e a execução dos procedimentos e medidas do PGPI (n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 113.º).⁶⁵⁵No entanto, a aprovação do PGPI não prejudica a aprovação e execução de programas sectoriais de gestão patrimonial relacionados com a requalificação das infra-estruturas militares, dos serviços e das forças de segurança e dos serviços prisionais. Como resulta do próprio Programa anexo à Resolução n.º 162/2008, o PGPI é composto por vários eixos de actuação, designadamente a inventariação, a regularização jurídica dos imóveis, o regime de

⁶⁵⁴ Vide A) Âmbito, n.ºs 1 e 2, constante do Anexo à Resolução.

⁶⁵⁵ O Relatório referente ao ano de 2010 encontra-se disponível no sítio da DGTF, em www.dgtf.pt. Aí podem ser consultadas as principais conclusões que o relatório apresenta relativamente aos seus diversos eixos de actuação. Todavia, e como se retira do próprio relatório, a principal condicionante ainda sentida à execução do PGPI reside na fraca adesão de alguns Ministérios que representam sectores de actividade com um peso significativo em termos de património imobiliário público.

utilização, a programação da ocupação, a conservação e a reabilitação, a gestão do domínio público, que não nos ocupa no presente trabalho, bem como o acompanhamento e o controlo da execução.

Tendo em vista uma efectiva aplicação deste Programa, a Lei n.º 55-A/2010⁶⁵⁶ veio aditar, ao Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁵⁷, o artigo 113.º-A, sob a epígrafe “Execução do Programa de Gestão do Património Imobiliário”. Esta norma estabelece um conjunto de deveres e obrigações para os serviços e os organismos públicos utilizadores dos imóveis pertencentes ao Estado, designadamente quanto à apresentação de documentos e prestação de informações à DGTF, bem como as consequências advenientes do incumprimento do ali estatuído, a saber: a aplicação das penas previstas no Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro⁶⁵⁸, nos termos ali previstos, a não admissão de candidaturas ao financiamento do FRCP que tenham por objecto imóveis afectos aos serviços ou organismos incumpridores e a não afectação do produto resultante das operações de alienação ou oneração de imóveis nos termos legalmente previstos.

Por seu turno, as disposições sobre o Programa de Inventariação encontram-se vertidas no artigo 114.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁵⁹, caracterizando-o como um documento que estabelece, de forma calendarizada, os trabalhos destinados à elaboração e actualização dos inventários de bens imóveis do Estado e dos institutos públicos. O Programa de Inventariação foi aprovado através da Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro⁶⁶⁰, e contém a calendarização detalhada das acções a concretizar para o cumprimento dos objectivos de inventariação. Segundo o n.º 2 do artigo 114.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁶¹, o programa de inventariação visa contribuir para a integral execução do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou do plano de contabilidade sectorial aplicável e assegurar um modelo de gestão imobiliária suportado por adequadas tecnologias de informação e que permita a compatibilização, informação recíproca e actualização entre as bases de dados respeitantes aos recursos patrimoniais.

⁶⁵⁶ D.R. I Série Supl. 253 (2010-12-31) 6122-(2)-6122-(320).

⁶⁵⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶⁵⁸ D.R. I Série. 174 (2008-09-09) 6260-6274.

⁶⁵⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶⁶⁰ D.R. I Série. 20 (2009-01-29) 616-618.

⁶⁶¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

Por outro lado, há ainda que atentar no dever de informação anual à Assembleia da República, de acordo com o qual e nos termos dos n.ºs 1 e 3 do artigo 115.º, o Governo apresenta à Assembleia da República, nos 30 dias seguintes ao do fim de cada ano civil, um relatório sobre a aquisição, oneração e alienação de bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, o qual deve conter a identificação e localização dos imóveis, o valor da sua avaliação dos imóveis e o valor da respectiva transacção, bem como a identificação dos contratantes.

Por sua vez, os artigos 116.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁶² enformam o regime do inventário dos bens imóveis do Estado⁶⁶³. Dali decorre que o inventário se destina a assegurar o conhecimento da natureza, da utilização e do valor dos bens imóveis e abrange os bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, bem como os bens imóveis do domínio privado do Estado, incluindo institutos públicos e os direitos a eles inerentes. O inventário dos bens imóveis consiste no registo dos dados relativos à identificação, classificação, avaliação e afectação dos mesmos, bem como à identificação e descrição dos contratos de arrendamento e de direitos reais que onerem os imóveis.⁶⁶⁴ Assim, os objectivos do inventário são reconduzíveis a um só, a constituição da base informativa dos bens e direitos pertencentes ao Estado.⁶⁶⁵ Esta obrigação de o Estado inventariar os bens e direitos de que é titular reveste a maior importância, tendo em conta a sua

⁶⁶² D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶⁶³ Segundo SOUSA FRANCO (1998) – Finanças Públicas [...] p. 327, o inventário é “o registo dos elementos que constituem o activo do património do Estado, ou uma parte significativa dele, determinada em função da afectação ou da natureza dos bens.” O inventário deve conter a indicação da composição, situação e valor dos bens. CORRÊA (1950) – A Gestão Patrimonial na Administração Pública [...] p. 21, salienta que o inventário constitui um documento fundamental na administração e na avaliação da qualidade da gestão, alertando para o facto de o registo a efectuar nesse rol de bens dever obedecer a um critério uniforme a aplicar com carácter universal, tendo em conta que se o inventário se exibir com divergente estrutura e sistematização tornar-se-á inoperante para importante parte dos fins que com ele se tem em vista. Nesta conformidade, a uniformidade permitirá avaliar da consistência do património.

⁶⁶⁴ O inventário é um instrumento pelo qual se conhece a relação detalhada de todos os bens ou direitos pertencentes à Administração, concedendo uma visão geral do seu património. É um mero registo administrativo que, apesar de não criar nenhum direito a favor do Estado, possui um valor probatório. Sobre esta matéria, GONZÁLEZ BUSTOS, Maria Ángeles (2000) – Defensa de los bienes patrimoniales. In WAGNER, Francisco Sosa, coord. – In el Derecho Administrativo en el Umbral del Siglo XXI: Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo. Valencia: Tirant to Blanch. Tomo 2. p. 2156, elege o inventário, o catálogo e o registo da propriedade como uma das garantias da Administração Pública relativamente à protecção dos seus bens patrimoniais.

Sobre a obrigatoriedade de inscrição no Registo da Propriedade, no âmbito da LPAP, cfr. o explicitado por HORGUÉ BAENA, Concepción (2007b) - Bienes públicos y Registro de la Propiedad. In HORGUÉ BAENA, Concepción, coord. - Régimen Patrimonial de Las Administraciones Públicas. Madrid: Iustel. p. 400-403. Segundo o artigo 36.1 da LPAP, as Administrações Públicas devem inscrever os correspondentes registos os bens e direitos do seu património, quer sejam dominiais ou patrimoniais, que sejam susceptíveis de inscrição, assim como todos os actos e contratos referidos aos mesmos.

⁶⁶⁵ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen (2004) – Inventario Patrimonial y Régimen Registral. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 301. Segundo este Autor, o inventário personaliza num só centro de imputação o conjunto de bens e direitos de que uma determinada pessoa seja titular.

natureza de instrumento de informação administrativa, no qual devem constar, com detalhe suficiente, as menções necessárias à sua identificação, bem como à sua situação jurídica e utilização que lhe está conferida.

A organização e a estrutura do inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos foram definidas na Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro⁶⁶⁶. No entanto, existem algumas especificidades que importa destacar. Desde logo, o facto de o inventário de imóveis militares ficar sujeito a regras especiais, a fixar em diploma próprio, e de os que integram o património cultural ficarem ainda sujeitos a regras complementares, nos termos também a fixar em diploma próprio.

As entidades afectatárias de imóveis do domínio privado e as que administram imóveis do domínio público do Estado devem fornecer à DGTF todos os elementos necessários à elaboração e à actualização do inventário geral dos imóveis do Estado e dos institutos públicos (n.º 3 do artigo 117.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁶⁷). Ademais, é de notar que, não obstante as entidades do SEE se encontrarem excluídas do âmbito subjectivo de aplicação do regime contido no Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁶⁸, surgem agora, e quanto ao inventário, com a obrigação de procederem, periodicamente, à reavaliação do activo immobilizado, próprio ou do domínio público afecto à sua actividade, com o objectivo de obter uma mais correcta correspondência entre o seu justo valor e o seu valor líquido contabilístico (n.º 4 do artigo 117.º).

Em suma, o inventário é um instrumento essencial para efeitos de controlo financeiro e patrimonial do Estado, já que ninguém pode gerir bem aquilo que não conhece, revelando a capacidade do Estado nesta matéria e contribuindo, de forma subsequente, para a segurança jurídica do comércio imobiliário.

5.4. DEVER DE AVALIAÇÃO

Nos termos do artigo 108.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁶⁹, compete à DGTF efectuar as avaliações dos imóveis previstas naquele diploma legal, cujo valor aí apurado carece de homologação pelo respectivo Director-Geral. No entanto, cumpre esclarecer

⁶⁶⁶ D.R. I Série. 20 (2009-01-29) 616-618.

⁶⁶⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶⁶⁸ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶⁶⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

que, na maior parte das situações, a DGTF não efectua, apenas promove as avaliações aos imóveis do domínio privado do Estado.

A avaliação é uma tarefa crucial no âmbito da actividade de gestão patrimonial, já que o valor dos bens é indispensável para estarmos na posse de uma medida que tenha tradução numérica, detendo uma grande importância no conhecimento da consistência do património, ao mesmo tempo que serve para revelar, no plano contável, a própria gestão patrimonial.⁶⁷⁰

Geralmente, suscitam-se inúmeras dúvidas sobre o valor jurídico da avaliação realizada aos bens imóveis tendo em vista a realização das diversas operações imobiliárias previstas no Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁷¹. É verdade que o n.º 4, *in fine*, do artigo 108.º do mencionado Decreto-Lei estatui que não pode da utilização do procedimento de hasta pública ou do ajuste directo resultar um valor de venda inferior ao valor homologado,⁶⁷² o que indicia a ideia de que é apenas nestes tipos de procedimentos que o valor da homologação assume carácter imperativo. Além disso, a disposição legal em causa peca por defeito, porquanto a parte final do preceito pode induzir, igualmente, à ideia, ainda que prematura e errada, de que o procedimento tendente à aquisição de imóveis para o Estado não requer a sua avaliação. No entanto, da conjugação do n.º 4 do artigo 108.º com o n.º 4 do artigo 35.º resulta que não é esse o entendimento mais correcto.

Regressando ainda à análise da força jurídica do valor da homologação, consideramos que a “referência” a que se reporta a primeira parte do n.º 4 do artigo 108.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁷³ não pode ser entendido como valor meramente indicativo, porquanto essa interpretação poderá desvirtuar o espírito do regime jurídico em causa, conduzindo à celebração de contratos com um valor superior ao homologado, o que não se afigura adequado, já que as entidades públicas devem garantir o melhor resultado económico da despesa pública, designadamente o adveniente da celebração de quaisquer contratos. É que não está em causa apenas a consideração de um valor

⁶⁷⁰ Neste sentido, CORRÊA (1950) – A Gestão Patrimonial na Administração Pública [...] p. 23, que faz ainda referência ao facto de a avaliação constituir um terreno de largas controvérsias.

⁶⁷¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶⁷² O artigo L 3211-7 do *Code général de la propriété des personnes publiques* admite a possibilidade de haver lugar a alienação de terrenos do domínio privado do Estado por preço inferior ao seu real valor, desde que esteja em causa a prossecução de políticas de carácter social.

⁶⁷³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

inferior, mas um valor eventualmente superior ou exageradamente superior, evitando-se, desta forma, a sobre ou subvalorização dos bens.⁶⁷⁴

Ainda assim, a nossa posição pode, no entanto, ser confrontada com o facto de o procedimento por negociação constituir o procedimento regra no que respeita à alienação dos bens imóveis do domínio privado do Estado e de o preço, nesse mesmo procedimento, ser objecto de negociação, o que poderá conduzir a que o valor final não coincida com o valor homologado. Todavia, e mesmo nestes casos, julgamos que o valor homologado assume um carácter mais determinante do que meramente indicativo, já que não pode descurar, como é evidente, o princípio da boa administração. Nesta sede, é ainda de salientar que esta questão não será, todavia, suscitada com frequência, em virtude de o procedimento por negociação, apesar de ser o procedimento preferencial, não é o mais correntemente utilizado.⁶⁷⁵

O artigo 113.º-A do Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁷⁶ também estipula, na alínea a) do seu n.º 1, que os serviços e os organismos públicos utilizadores dos imóveis do Estado devem apresentar ou promover a actualização junto da DGTF, através das unidades de gestão patrimonial dos respectivos ministérios, do programa das avaliações dos imóveis a levar a cabo, com especificação da calendarização em que as mesmas são realizadas por aqueles serviços e organismos públicos. Desta forma, deverão os serviços e organismos públicos proprietários ou utilizadores de imóveis do Estado programar e contratar directamente as avaliações dos referidos imóveis com peritos

⁶⁷⁴ Neste sentido, concordamos com FIGUEIREDO DIAS (2008) – Os contratos de locação e aquisição [...] p. 468, quando considera que a avaliação constitui uma forma de acautelar a satisfação tanto do interesse público como dos interesses legalmente protegidos dos cidadãos, evitando a sobre ou subvalorização dos bens, prejudiciais aos referidos interesses. Com uma posição contrária a este entendimento, AZEVEDO (2010) - O Domínio privado da Administração [...] p. 51, entende que “não está aqui em causa um valor que, uma vez fixado, actue como limiar absolutamente imperativo, vedando à Administração a possibilidade de proceder à venda dos seus bens patrimoniais por um preço que lhe seja, em qualquer caso, inferior. Trata-se, antes e apenas, de um valor de carácter meramente indicativo, que tem de obrigatoriamente ser levado em consideração pela Administração no quadro da sua tarefa de prover a uma adequada gestão dos bens do seu domínio privado (aí incluídas a sua aquisição, exploração e alienação), mas que pode e tem de ceder em face da emergência de superiores razões de interesse geral (designadamente das que se prendem com a realização de políticas sociais de habitação.”

⁶⁷⁵ O n.º 2 do artigo do artigo 138.º da LPAP dispõe que “El tipo de la subasta o el precio de la enajenación directa se fijarán por el órgano competente para la enajenación de acuerdo con la tsación aprobada. De igual forma, los pliegos que han de regir el concurso determinarán los criterios que hayan de tenerse en cuenta en la adjudicación, atendiendo a las directrices que resulten de las políticas públicas de cuya aplicación se trate. En todo caso, los pliegos harán referencia à la situación física, jurídica y registral de la finca”. Sobre esta matéria e face ao disposto no n.º 2 do artigo 138.º da LPAP, GARCIA (2004, p. 673) refere que o valor da avaliação apenas assume um peso determinante sobre o preço da alienação do respectivo bem patrimonial pela Administração nas situações de ajuste directo ou hasta pública, ao passo que nas restantes situações, designadamente de concurso, enquanto procedimento preferencial, o referido valor será somente um dos diversos elementos a ponderar pelo ente público no âmbito da selecção da proposta economicamente mais vantajosa.

⁶⁷⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

acreditados, ao abrigo, de resto, do disposto no n.º 2 do artigo 108.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁷⁷, que já admite a possibilidade de as avaliações dos imóveis serem efectuadas por outras entidades públicas que não a DGTF e mesmo por entidades privadas.

Ora, também aqui se suscita a questão de saber se a contratação de tais serviços se enquadra na norma do artigo 26.º da Lei n.º 55-A/2010⁶⁷⁸, que determina a obrigatoriedade dos contratos de aquisição de serviços estarem sujeitos a parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, designadamente quando se tratem de contratos de aquisição de serviços cujo objecto seja a consultadoria técnica, conforme prevê a alínea b) do n.º 4 do citado preceito legal.

A dúvida adensa-se com o teor da Portaria n.º 9/2012, de 10 de Janeiro⁶⁷⁹, mormente do seu artigo 2.º, já que este preceito dispõe que os termos e a tramitação da referida Portaria são aplicados a todos os contratos de aquisição de serviços, nomeadamente nas modalidades de tarefa e de avença e ou cujo objecto seja a consultadoria técnica. Sendo manifesto o propósito de se proceder ao controlo e racionalização da despesa no enquadramento normativo acabado de expor, será de questionar, *prima facie*, se, de facto, a contratação das avaliações dos imóveis do Estado e afectos à Administração Pública, em cumprimento do PGPI, se enquadra ou não na norma orçamental em causa, estando, nessa medida, sujeito, ou não, à emissão de um parecer prévio vinculativo pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.

É verdade que a resposta a conceder a essa questão não poderá deixar de atender às sérias implicações de ordem prática que são facilmente configuráveis, caso se entenda submeter a contratação de tais serviços ao crivo prévio dos membros do Governo competentes.

De facto, atenta a significativa dimensão do património imobiliário do Estado, basta atentar no volume de avaliações que têm de ser contratadas, para se alvitrar que uma solução desse tipo não se revelaria funcional, podendo conduzir à delonga irreversível

⁶⁷⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶⁷⁸ D.R. I Série Supl. 253 (2010-12-31) 6122-(2)-6122-(320).

⁶⁷⁹ D.R. I Série. 7 (2012-01-10) 52-54. Regulamenta os termos e a tramitação do parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.

de uma actividade que se afigura essencial para a racionalização e rentabilização do património imobiliário do Estado, um dos eixos de acção essenciais do PGPI.

Por outro lado, no caso específico da DGTF, sendo a avaliação dos imóveis uma das suas competências mais visíveis no âmbito da gestão patrimonial, por força do disposto no artigo 108.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁸⁰, suscitam-se algumas dúvidas quanto à necessidade de submissão, caso a caso, a autorização prévia dos membros do Governo responsáveis da contratação dos serviços necessários à concretização de uma competência já legalmente consagrada. Todavia, e não obstante tendermos a considerar que a solução para esta questão poderia passar por um entendimento mais pragmático e utilitário, o que é certo é que a Lei Orçamental não prevê quaisquer excepções quanto a esta matéria, não deixando margem para eventuais dispensas, a não ser que se considerasse, ainda que através de uma interpretação algo rebuscada, que, sendo a programação e realização da avaliação dos imóveis, no quadro do PGPI, uma tarefa directamente cometida pela lei aos serviços e organismos públicos, tal evidência dispensaria, por si só, a necessidade de sujeição da contratação dos serviços inerentes a essa actividade ao parecer prévio vinculativo aqui referenciado. Dito de outro modo, poderia entender-se que o artigo 113.º-A do Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁸¹ já contém uma autorização genérica para a contratação de serviços de avaliação de imóveis, afastando, desta forma, a necessidade de essa tarefa ser submetida a uma nova autorização posterior e casuística por parte dos referidos membros do Governo. No entanto, e não obstante esta possível interpretação, tendemos a considerar, mais uma vez, que não será esta a solução pretendida pelo legislador, tanto mais que, a ser assim, esta interpretação seria alargada a outras situações idênticas, compondo um vasto leque de casos, sem qualquer controlo quanto ao preenchimento dos respectivos pressupostos.

Ademais, cumpre ainda fazer menção à Portaria n.º 878/2009, de 3 de Setembro⁶⁸², que, em cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 110.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁸³, veio conferir competência ao Director-Geral do Tesouro e Finanças para definir os critérios e normas técnicas a adoptar nas avaliações de imóveis no âmbito das atribuições da DGTF, os quais se encontram devidamente publicitados no sítio da internet daquela Direcção-Geral. Esta opção não pode deixar de nos merecer uma

⁶⁸⁰ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶⁸¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶⁸² D.R. II Série. 183 (2009-09-21) 38282.

⁶⁸³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

crítica, que consiste no facto de o instrumento legal em causa não corresponder, integralmente, ao determinado e previsto no Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁸⁴. Com efeito, o n.º 1 do artigo 110.º do citado Decreto-Lei estatui que as avaliações efectuadas pela DGTF, para efeitos de realização das operações imobiliárias, visam determinar o valor de mercado dos imóveis com base em critérios uniformes definidos em portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças. Ora, o que acontece é que esses critérios não foram definidos directamente na citada Portaria, mas antes num documento distinto, sem as vestes de instrumento legal, por remissão operada por aquela. Ora, parece-nos que, neste campo, não se observaram os princípios da simplificação e da sistematização, tão almejados pela reforma prosseguida com o Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁸⁵.

Por fim, refira-se ainda que, no mesmo sítio da internet, se encontram igualmente publicitadas as tabelas de pagamento aos avaliadores externos⁶⁸⁶ e de facturação às entidades requerentes.

⁶⁸⁴ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶⁸⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶⁸⁶ Refira-se que a tabela publicitada já tem em conta a redução remuneratória resultante do artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, D.R. I Série Supl. 253 (2010-12-31) 6122-(2)-6122-(320), por força do artigo 26.º da Lei n.º 64-B/2011, D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244), conforme decorre do Despacho n.º 10/2011, de 7 de Junho, do Director-Geral do Tesouro e Finanças, também ali disponibilizado.

6. ADMINISTRAÇÃO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DO DOMÍNIO PRIVADO DO ESTADO

6.1. ENQUADRAMENTO

O n.º 1 do artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁸⁷ estatui que a administração dos bens imóveis compreende a sua conservação, valorização e rendibilidade, tendo em vista a prossecução do interesse público e a racionalização dos recursos disponíveis, de acordo com o princípio da boa administração.

Nesta esteira, o n.º 2 da mesma disposição legal enumera, ainda que de forma não taxativa, a cedência de utilização, o arrendamento e a constituição do direito de superfície como formas de administração dos imóveis do domínio privado do Estado. Esta norma, sendo meramente enunciativa, deixa a porta aberta para poderem ser adoptadas outras formas e actos de administração relativamente aos bens imóveis do domínio privado do Estado.

Não podemos também deixar de salientar que o facto de o Decreto-Lei n.º 280/2007 consagrar estas normas específicas para a administração dos imóveis do domínio privado do Estado aclama o nosso entendimento já antes afluído de que os actos de administração se inserem num conceito mais lato de gestão.

6.2. FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO

Na decorrência do antedito, iremos aqui não só abordar as formas de administração previstas no Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁸⁸, mas também outras formas e actos que julgamos assumirem uma maior relevância prática neste domínio. Todavia, e face às limitações inerentes a um trabalho desta natureza, afigura-se-nos inexequível proceder à análise exaustiva de todas as formas de administração que podem ser,

⁶⁸⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶⁸⁸ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

eventualmente, adoptadas neste âmbito, uma vez que estas serão, certamente, apuradas casuisticamente, perante a situação concreta de cada imóvel e face às necessidades que a sua gestão manifeste. Desta forma, alertamos para o facto de o elenco aqui tratado não ser nem se pretender impenetrável.

6.2.1. CEDÊNCIA DE UTILIZAÇÃO

Como já deixámos antever, a cedência de utilização é uma das formas de administração de imóveis do domínio privado do Estado que se encontra expressamente prevista no Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁸⁹, mais concretamente nos artigos 53.º e seguintes.

A definição desta figura jurídica resulta, no essencial, do teor do artigo 53.º, que preceitua que os imóveis do domínio privado do Estado podem ser cedidos, a título precário, para fins de interesse público, competindo a autorização para o efeito ao membro do Governo responsável pela área das finanças⁶⁹⁰, devendo o pedido de cedência, devidamente fundamentado, ser apresentado na DGTF, nos termos do n.º 1 do artigo 55.º.

De notar que a cedência de utilização configura um acto de direito público sujeito a um formalismo especial que envolve a transferência de um imóvel e a constituição a favor do cessionário de poderes de uso e fruição. Efectivamente, a cedência de utilização pode ser configurada como uma afectação, determinada pelo interesse público, operada pelo Estado em benefício de um serviço administrativo ou de outra pessoa colectiva.⁶⁹¹ No fundo, na cedência de utilização está em causa a transferência da posse e administração do imóvel para um serviço do Estado ou para outra pessoa colectiva diversa deste, tendo sempre em vista uma melhor prossecução do interesse público.

⁶⁸⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁶⁹⁰ Como já dissemos anteriormente, actualmente a figura jurídica da cedência de utilização corresponde, grosso modo, à anterior cessão a título precário, prevista no Decreto-Lei n.º 24489, de 13 de Setembro de 1934, D.G. I Série. 216 (1934-09-13) 1717-1718. Sobre o regime da cessão a título precário enquanto instituto de direito público, cfr. BASTO (1990) – Cessão [...] p. 374-375.

⁶⁹¹ BASTO (1990) – Cessão [...] p. 374-375.

Quando a cedência opera no âmbito do próprio Estado, a sua natureza consiste em afectar os bens a um fim diferente e em transferir os poderes de gestão administrativa sobre eles para outro serviço, ao passo que quando assim não seja, a cedência já relaciona duas pessoas colectivas distintas, envolvendo uma transferência de posse e a constituição de poderes de uso e fruição, em moldes que se assemelham, do ponto de vista estrutural, aos da locação.⁶⁹²

Nesta sede, podemos aqui questionar se a cedência de utilização poderá ser concretizada a favor de pessoas colectivas privadas ou tão só de pessoas colectivas públicas, tendo em conta que o Decreto-Lei n.º 280/2007⁶⁹³ nada refere quanto a este aspecto. Consideramos, no entanto, que nada obsta a que a mesma ocorra em prol de pessoas colectivas de natureza privada, desde que, e este é o elemento essencial, sejam prosseguidos fins de interesse público.

Em cumprimento do estatuído no n.º 2 do artigo 55.º, do despacho de autorização devem constar as condições, incluindo a contrapartida, tendo em conta que o n.º 1 do artigo 54.º, determina que a cedência, compreendendo a concretizada aos serviços do Estado, obedece ao princípio da onerosidade, bem como o fim de interesse público a que a cedência fica sujeita. Nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 55.º, a cedência é formalizada por meio de auto de cedência e de aceitação, no qual ficam exaradas, designadamente, as condições da mesma, sendo aquele lavrado pela DGTF ou pelo serviço de finanças da situação do imóvel.

Posto isto, é de destacar que a cedência de utilização configura o único acto de administração que, nos termos da lei, comete expressamente ao cessionário a responsabilidade com as despesas e os encargos com a conservação e a manutenção do imóvel, competindo à DGTF a fiscalização do cumprimento das condições da cedência, conforme podemos verificar da leitura dos artigos 56.º e 57.º.

No que concerne à restituição do imóvel, e atento o artigo 58.º, o cessionário deve comunicar à DGTF a desocupação dos imóveis com uma antecedência não inferior a 120 dias, devendo o membro do Governo responsável pela área das finanças declarar o incumprimento das condições da cedência ou a inconveniência da sua manutenção, constituindo o cessionário no dever de restituir o imóvel cedido no prazo de 30 dias a

⁶⁹² CAETANO (2010) - Manual de Direito Administrativo [...] p. 992-993).

⁶⁹³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

contar da respectiva notificação, sem direito a qualquer indemnização, sendo que caso incumpra os prazos, o cessionário incorre no dever de indemnizar o Estado por um valor correspondente a uma renda, ou fracção de renda, por cada mês de atraso, que seria devida pela utilização, até à efectiva devolução do imóvel, sem prejuízo de eventuais responsabilidades disciplinar e financeira. Daqui decorre que a decisão de recuperar os bens cedidos pressupõe um juízo de discricionariedade que, entre outros factores, pode tomar em conta a indispensabilidade ou a necessidade dos bens para os fins a que estão institucionalmente afectos, o relevo e o interesse social das actividades prosseguidas e a possibilidade de os cessionários disporem de alternativa.⁶⁹⁴ De notar que o incumprimento da obrigação de restituição referida no n.º 2 confere ainda à DGTF o direito de recorrer à figura do despejo imediato, prevista no artigo 76.º.⁶⁹⁵

Por fim, e à semelhança do que se entendia relativamente à cessão a título precário, parece não existirem dúvidas de que, como já foi indiciado anteriormente, a cedência de utilização corresponde a um instituto de direito público, podendo ser apontados dois argumentos fundamentais: por um lado, a causa ou motivo da cedência encontra-se na prossecução de um interesse público, na medida em que os bens cedidos são o instrumento pelo qual os órgãos do Estado ou as pessoas colectivas de direito público promovem a realização das suas atribuições ou fins, sendo que, por outro lado, a declaração da inconveniência da sua manutenção assume a natureza de uma condição potestativa com eficácia resolutiva.⁶⁹⁶

Nesta decorrência, tendemos a considerar que a cedência de utilização ao ter por objecto bens do domínio privado, é inequivocamente um contrato administrativo, segundo a definição constante da alínea a) do n.º 6 do artigo 1.º do CCP, que o qualifica como o acordo de vontades, independentemente da sua forma ou designação, celebrado entre contraentes públicos e co-contratantes ou somente entre contraentes públicos, que, por força da lei ou da vontade das partes, sejam qualificados como contratos administrativos ou submetidos a um regime substantivo

⁶⁹⁴ Parecer PGR n.º 109/1979 de 12 Julho de 1979 (Cunha Rodrigues).

⁶⁹⁵ O n.º 1 do artigo 76.º determina que quem ocupar sem título imóvel do Estado ou de instituto público e o não desocupar no prazo de 90 dias a contar da notificação para o efeito fica sujeito a despejo imediato, sem dependência de acção judicial.

⁶⁹⁶ BASTO (1990) – Cessão [...] p. 373-377, também faz referência a estes dois elementos caracterizadores, ainda que reportados à cessão a título precário contida no Decreto-Lei n.º 24489, de 13 de Setembro de 1934, D.G. I Série. 216 (1934-09-13) 1717-1718.

de direito público.⁶⁹⁷ Efectivamente, é este acordo de vontades que determina a constituição, modificação ou extinção da relação jurídica inerente à cedência de utilização.⁶⁹⁸

Com interesse para a matéria em apreço, refira-se que, algumas vezes, o recurso à figura da cedência de utilização surge para ultrapassar eventuais contingências que impedem a imediata alienação do imóvel em questão, não obstante a entidade cessionária manter o interesse na sua aquisição.

Neste âmbito, há que chamar à colação a possibilidade de o auto de cedência prever a futura alienação do imóvel sobre o qual incide, nas situações em que esta não pode ser concretizada de imediato em virtude de o imóvel não se encontrar, por exemplo, regularizado registralmente, como é usual ocorrer relativamente aos bens do domínio privado do Estado. Ora, não nos parece, de todo, impróprio que seja, desde logo, prometida a compra e venda do imóvel objecto de cedência, sendo este entendimento reforçado, por exemplo, nas situações em que a entidade cessionária manifesta, de imediato, a intenção de ali efectuar algum investimento durante o prazo da cedência. Desta forma, é razoável que esta possa deter a expectativa da aquisição do imóvel em causa, devendo, no entanto, ser dado cumprimento a todos requisitos legais legalmente previstos, designadamente no que diz respeito à competente autorização para o efeito e a realização da necessária avaliação. No entanto, e tendo em conta o facto de a promessa de compra e venda constituir o cerne da situação aqui descrita, sobrepondo-se, de alguma forma, à figura jurídica da cedência de utilização, propendemos para o entendimento de que, nestes casos, deverá ser celebrado um contrato promessa de compra e venda prevendo a cedência de utilização do imóvel por um prazo determinado, findo o qual deverá ser concretizado o “contrato definitivo”, consubstanciado no despacho de adjudicação do prédio e subsequente emissão do título de alienação⁶⁹⁹. Poderíamos aqui alegar que o n.º 3 do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁷⁰⁰ determina que a cedência do imóvel seja formalizada por meio de auto

⁶⁹⁷ REBELO DE SOUSA; SALGADO DE MATOS (2008b) - Contratos Públicos [...] p. 64. Também FREITAS DO AMARAL (2006b) - Curso de Direito Administrativo [...] p. 555.

⁶⁹⁸ Como é referido no Parecer PGR n.º 26/2006 (Esteves Remédio). *D.R. II Série*. 152 (2006-08-08) 14317-14336, a cedência feita a pessoa jurídica diferente do Estado traduz-se no acordo de vontades em que a Administração, em regime de colaboração, utiliza uma via bilateral para prosseguir os fins de interesse público que a lei põe a seu cargo, em vez de definir unilateralmente a sua vontade, a Administração procura o acordo do cessionário, com quem negocia os termos da cedência dos bens.

⁶⁹⁹ Vide n.º 4 do artigo 94.º do Decreto-Lei n.º 280/2007 quanto ao procedimento de hasta pública, n.º 6 do artigo 103.º quanto ao procedimento por negociação e o n.º 4 do artigo 94.º *ex vi* artigo 106.º quanto ao ajuste directo.

⁷⁰⁰ *D.R. I Série*. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

de cedência e de aceitação. Contudo, julgamos que esta determinação não inibe a sua formalização através do instrumento jurídico aqui propugnado, ou seja, um contrato-promessa. No fundo, o auto de cedência e de aceitação também detém um cariz contratual, na medida em que titula, simultaneamente, a afectação de um bem imóvel do Estado a uma determinada entidade e a aceitação, por parte desta, da referida afectação, havendo, assim, um acordo de vontades, à semelhança do que ocorre no contrato. Nestes termos, consideramos que o instrumento jurídico do contrato promessa consome, de alguma forma, a figura do auto de cedência, tendo em conta que vai para além do objecto principal deste, que se resume à previsão da afectação do imóvel a título precário. Na verdade, esta situação equivale a uma promessa de compra e venda com tradição do imóvel para o promitente-comprador. Sem cuidar aqui da questão de saber se a tradição do imóvel para o promitente-comprador lhe confere uma posse legítima e não meramente precária⁷⁰¹, refira-se que, sobre esta matéria, a jurisprudência não tem sido unânime: por um lado, tem considerado que o promitente-comprador é um mero detentor, porque o imóvel só lhe pertencerá depois de celebrado o contrato definitivo, já que a entrega antecipada da coisa atribui apenas o *corpus* e não já o *animus* da respectiva posse⁷⁰². Por outro lado, adopta uma posição intermédia, no sentido de considerar que a tradição pode, em casos excepcionais, envolver a transmissão da posse⁷⁰³. Porém, neste tipo de situações, e havendo uma cedência de utilização ao abrigo do Decreto-Lei n.º 280/2007⁷⁰⁴, parece notório que a mesma evidencia uma posse meramente precária, como expressa o próprio artigo 53.º.⁷⁰⁵

Assim, e perante uma situação como a acima descrita, julgamos que poderá ser celebrado um contrato promessa de compra e venda, tendo em conta que, no âmbito da gestão e administração dos bens imóveis do domínio privado do Estado, não se encontra impedido o recurso a instrumentos jurídicos de direito privado, como é o caso

⁷⁰¹ Segundo CARVALHO FERNANDES (2007) – Lições de Direitos Reais [...] p. 317, nos casos de cedência, a perda da posse é meramente relativa, havendo uma correspondente aquisição pelo cessionário.

⁷⁰² Acórdão do STJ de 12 de Julho de 2011 (Granja da Fonseca).

⁷⁰³ Acórdão do STJ de 12 de Março de 2009 (Fonseca Ramos).

⁷⁰⁴ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁷⁰⁵ Nesta sede, poderíamos ainda questionar se a cedência de utilização não configuraria um contrato de arrendamento. No entanto, julgamos que, tal como decorre da lei, são duas figuras jurídicas completamente distintas, não obstante a cedência de utilização se poder traduzir estruturalmente num arrendamento. Neste sentido, cfr. CAETANO (2010) - Manual de Direito Administrativo [...] p. 993. Sobre esta matéria refira-se que o Acórdão TCA Sul de 29 de Março de 2001 (Helena Lopes) distinguiu claramente o arrendamento da então cessão a título precário, ao considerar que, estando em causa uma cedência precária, não lhe é aplicável o regime previsto para os arrendamentos urbanos.

do contrato promessa, uma vez que este não afasta o cumprimento das regras atinentes à escolha do procedimento de venda, que, na maior parte destas situações será, certamente, o ajuste directo, tendo em conta a efectivação de uma prévia cedência de utilização.

Neste postulado, o contrato promessa a celebrar deverá, como todos os contratos, conter os elementos essenciais, tais como a identificação das partes, o objecto e o preço, bem como o prazo previsto para a celebração do “contrato definitivo”, que *in casu*, como já dissemos, consistirá no despacho de adjudicação do prédio e, subsequente, emissão do título de alienação, o que, em teoria, só deverá ocorrer no final do prazo previsto para a cedência de utilização. Por outro lado, o referido instrumento jurídico deverá ainda contemplar a cedência de utilização do imóvel objecto da promessa de compra e venda, ao abrigo dos artigos 53.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 280/2007⁷⁰⁶, por um determinado prazo, prevendo, igualmente, a contrapartida e o fim de interesse público a que a cedência fica sujeita, bem como as condições em que a mesma é efectuada, designadamente através da menção às despesas e aos encargos com a conservação e manutenção do imóvel cedido, os quais são da responsabilidade do cessionário. No que concerne à contrapartida devida pela cedência de utilização ínsita no âmbito de um contrato-promessa, é ingente realçar que a mesma, tal como decorre do seu próprio regime, não detém carácter de sinal, encontrando-se, por isso, afastada a presunção constante do artigo 441.º do CC, segundo o qual, no contrato-promessa de compra e venda, presume-se que tem carácter de sinal toda a quantia entregue pelo promitente-comprador ao promitente-vendedor, ainda que a título de antecipação ou princípio de pagamento do preço. De qualquer forma, consideramos que será avisado que um eventual contrato-promessa de compra e venda a celebrar preveja o afastamento da presunção referida no parágrafo antecedente e prevista no citado artigo 441.º do CC.

6.2.2. ARRENDAMENTO

O arrendamento configura um subtipo de contrato de locação, sendo usualmente definido como o contrato pelo qual uma das partes se obriga a proporcionar à outra o

⁷⁰⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

gozo temporário de uma coisa imóvel, mediante retribuição, tal como resulta dos artigos 1022.º e 1023.º do CC.

Na verdade, o Estado pode intervir quer na posição de arrendatário, quer na de locador. A primeira situação ocorre no contrato de arrendamento para fins de interesse público que se rege pelos artigos 42.º e 43.º e, *ex vi* artigo 43.º, n.º 1, pelos artigos 33.º a 36.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁷⁰⁷.⁷⁰⁸ Ao invés, a segunda, que é a que aqui nos interessa, incide sobre o arrendamento de imóveis do domínio privado do Estado, que se rege pelo regime do CC, *ex vi* artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, e pelas disposições especiais constantes dos artigos 60.º a 62.º e 64.º a 66.º deste diploma legal.

De acordo com o artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, os bens imóveis do domínio privado do Estado podem ser arrendados mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, devendo ser preferencialmente adoptado o procedimento por hasta pública ou por negociação, com publicação prévia de anúncio, nos termos previstos no artigo 60.º⁷⁰⁹. No entanto, e conforme estatui o artigo 61.º, pode ser autorizado o ajuste directo, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, nas situações ali taxativamente elencadas⁷¹⁰, as quais são, *grosso modo*, idênticas às previstas no n.º 2 do artigo 81.º quanto ao procedimento por ajuste directo atinente à venda de imóveis do domínio privado do Estado, designadamente, possibilitando o ajuste directo quando não tenham sido apresentadas propostas no procedimento por negociação, com publicação prévia de anúncio, quando a praça da hasta pública tenha ficado deserta, quando o arrendatário pertença ao sector público administrativo ou ao SEE, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, quando o arrendatário seja pessoa colectiva de utilidade pública e o imóvel se destine directa e imediatamente à

⁷⁰⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁷⁰⁸ Sobre o arrendamento de imóveis por parte da Administração Pública no ordenamento jurídico espanhol, cfr. o explicitado por VALENCIA MARTÍN, Germán (2010) – Arrendamiento de inmuebles. In MESTRE DELGADO, Juan Francisco, coord. - El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas, Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre. 2.ª edición ampliada. Madrid: La Ley grupo Wolters Kluwer [etc]. p. 1055-1119.

⁷⁰⁹ O artigo 60.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, antes da alteração conferida pela Lei n.º 64-B/2011, D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244), (artigo 205.º), previa que o arrendamento era realizado preferencialmente por negociação, com publicação prévia de anúncio. Julgamos que a alteração ora conferida, no sentido de também ser possível o arrendamento através de hasta pública, foi introduzida pelo facto de conferir alguma similitude relativamente à alienação e à constituição do direito de superfície, tendo em conta a racionalidade e rendibilidade das operações patrimoniais.

⁷¹⁰ Este leque taxativo de situações em que é admitido o recurso ao ajuste directo também foi aditado pelo artigo 205.º da LOE para 2012, Lei n.º 64-B/2011. D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244).

realização dos seus fins por um período determinado, quando o imóvel esteja ocupado há mais de cinco anos e o arrendatário seja o próprio ocupante⁷¹¹ e por motivos de interesse público, devidamente fundamentado.

Como já deixámos antever, o Decreto-Lei n.º 280/2007⁷¹², mormente o seu artigo 63.º, determina a aplicação subsidiária do direito civil aos arrendamentos de imóveis do Estado, com excepção das matérias relativas à denúncia e à indemnização, previstas, respectivamente, nos artigos 64.º e 65.º.

Relativamente à denúncia pelo Estado, refira-se que esta pode ser feita antes do termo do prazo ou da renovação dos contratos de arrendamento, 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.⁷¹³ Se o arrendatário não desocupar o prédio no prazo de 120 dias a contar da notificação da denúncia pelo Estado, fica sujeito a despejo imediato, sem dependência de acção judicial, a executar nos termos do n.º 3 do artigo 76.º referente à ocupação sem título.⁷¹⁴ Já no que concerne à indemnização, não podemos deixar de referir que a desocupação dos prédios, resultante de denúncia por motivos de interesse público, confere ao respectivo

⁷¹¹ Sobre esta situação, entendemos que deveria ser acautelada a aplicação no tempo desta norma, limitando-se a possibilidade de celebração de contratos de arrendamento, por ajuste directo, apenas às situações de ocupação que já estejam constituídas à data da entrada em vigor da alteração ao regime.

⁷¹² D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁷¹³ À semelhança do que previa o Decreto-Lei n.º 507-A/79, de 24 de Dezembro, D. R. I Série Supl. 295 (1979-12-24) 3334-(24)-3334-(25). Como refere FURTADO, Jorge Henrique da Cruz Pinto (2007) – Manual de Arrendamento Urbano. 4.ª ed. act.. Coimbra: Almedina. vol. 1. p. 147, ao invés do que se julgou no Acórdão STJ de 21 de Fevereiro de 1995, CJ, STJ, Ano III, Tomo I, p. 100, parece irrelevante, para o efeito da susceptibilidade de despejo sumário, que seja o Estado, ou não, o senhorio inicial do prédio, já que não é a qualidade de senhorio originário que importa, mas a especial natureza do senhorio despejante, associada ao fim de utilidade pública que quer dar ulteriormente ao seu prédio. Neste sentido, o Acórdão STA de 27 Junho de 1991 (Miller Simões) proferido no âmbito do Processo n.º 29190, considerou que a denúncia dos contratos de arrendamento dos prédios do Estado é aplicável também nos casos em que o arrendamento já existia à data da aquisição do prédio do Estado.

No entanto, consideramos que este entendimento poderá deixar o arrendatário numa posição, de alguma forma, fragilizada, já que este é surpreendido com o novo senhorio e com a aplicação de um regime jurídico que não tomado em consideração aquando da celebração do contrato e que lhe pode vir a ser mais desvantajoso, face ao eventual sacrifício da sua posição, pela possibilidade de ocorrer uma denúncia motivada por interesse público.

O supra citado Acórdão STJ de 21 de Fevereiro de 1995, pronunciou-se no sentido de que, em caso de transmissão do arrendamento, o Estado não poderia recorrer ao despejo administrativo, mas tão somente à acção judicial. Para o efeito, aduz que o interesse público não presidiu à celebração do contrato pelo facto de este ter sido celebrado entre dois particulares e que o preâmbulo esclarece a dúvida ao consagrar um elemento literal e, portanto, ao referir que o Estado “dá de arrendamento”, sendo que, de facto e inicialmente, não foi o Estado, mas um particular que deu de arrendamento um determinado imóvel.

⁷¹⁴ Importa aqui salientar que relativamente ao despejo previsto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 23465, D.G. I Série. 15 (1934-01-18) 74-75, já havia sido suscitada a questão da sua inconstitucionalidade, por violação do n.º 2 do artigo 34.º e do artigo 65.º da CRP. No entanto, o Tribunal Constitucional, através do Acórdão TC n.º 374/2002 de 26 de Setembro de 2002 (Tavares da Costa), negou provimento ao recurso, tendo-se pronunciado pela constitucionalidade da norma.

arrendatário o direito a uma indemnização correspondente a uma renda por cada mês de antecipação relativamente ao termo previsto para o contrato, com o limite de 12 rendas e, bem assim, a uma compensação pelas benfeitorias previamente autorizadas e não amortizadas que tenham provocado um aumento do seu valor locativo, sendo que este direito não é conferido nas situações em que o arrendatário venha a ocupar imóvel disponibilizado pelo Estado que reúna condições funcionalmente idênticas às do imóvel desocupado.

À semelhança do que ficou dito quanto à cedência de utilização, propendemos para o entendimento de que como os artigos 64.º a 66.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁷¹⁵ respeitam a aspectos do regime material do contrato, este, apesar de ter como objecto bens do domínio privado, é claramente um contrato administrativo, segundo a tipologia constante do artigo 1.º, n.º 6, alínea a), do CCP.

Todavia, e como já foi referido, o CCP exclui expressamente do seu âmbito de aplicação os contratos de arrendamento (artigo 4.º, n.º 2, c) CCP), não lhe podendo ser aplicada a sua Parte III, o que poderá significar um vazio de regulação geral. Ainda assim, julgamos que esta omissão poderá ser colmatada com a aplicação subsidiária do CC, conforme prescreve expressamente o artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁷¹⁶, já que a sua natureza administrativa não inibe esta aplicação subsidiária.

6.2.3. CONSTITUIÇÃO DO DIREITO DE SUPERFÍCIE

A constituição do direito de superfície surge igualmente identificada no Decreto-Lei n.º 280/2007⁷¹⁷ como uma forma de administração dos imóveis que integram o domínio privado do Estado, encontrando-se prevista nos artigos 67.º e seguintes do citado Decreto-Lei, ainda que, como veremos, com algumas especificidades face ao regime geral previsto no CC.

Em termos genéricos e conforme decorre do artigo 1524.º do CC, o direito de superfície consiste na faculdade de o seu titular construir ou manter obra construída

⁷¹⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁷¹⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁷¹⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

em terreno alheio, perpétua ou temporariamente, ficando com o domínio exclusivo sobre essa obra.

De acordo com o artigo 1527.º do CC, o direito de superfície constituído pelo Estado ou por pessoas colectivas públicas, a chamada superfície administrativa e não civil, em terrenos do seu domínio privado fica sujeito a legislação especial e, subsidiariamente, às disposições daquele Código. A legislação especial a que o CC se reporta encontrava-se corporizada, em primeira linha, nos artigos 21.º a 29.º da Lei n.º 2030, de 22 de Junho de 1948⁷¹⁸, encontrando-se, actualmente, vertida no Decreto-Lei n.º 280/2007⁷¹⁹, que revogou a referida Lei e no Decreto-Lei n.º 794/76⁷²⁰, embora com um âmbito de aplicação mais restrito, designadamente quanto à construção de habitação.

Segundo o n.º 1 do artigo 67.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁷²¹ podem ser constituídos direitos de superfície sobre imóveis do domínio privado do Estado, designadamente por não serem necessários à prossecução de fins de interesse público e não ser conveniente a sua alienação. O requisito quanto ao facto de os imóveis não serem necessários à prossecução de fins de interesse público reveste, em nossa opinião, carácter *sui generis*, porquanto entendemos que a constituição do direito de superfície sobre imóveis do Estado deveria ter, precisamente, por escopo a consecução do interesse público e não o contrário. Este é, aliás, um princípio que nos parece basilar quanto à aplicação deste regime, pelo que nos causa alguma estranheza que o mesmo se encontre inversamente contemplado.

Segundo o n.º 2 do artigo 67.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁷²², na constituição do direito de superfície devem ser fixados o prazo do respectivo direito⁷²³, a quantia devida pelo superficiário⁷²⁴ e os termos do pagamento e o início e a conclusão de eventuais construções a erigir nos imóveis, sendo que a autorização da constituição do direito de superfície em imóveis do domínio privado do Estado é da competência do

⁷¹⁸ D.G. I Série. 143 (1948-06-22) 529-538.

⁷¹⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁷²⁰ D.R. I Série. (1976-11-05) 2517-2524.

⁷²¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁷²² D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁷²³ De acordo com o artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, o prazo estabelecido no acto de constituição não pode ser prorrogado, salvo convenção em contrário.

⁷²⁴ O Código Civil, no n.º 1 do artigo 1530.º, apelida esta contrapartida de canón superficiário. Sobre a matéria relativa à contrapartida devida pela constituição do direito de superfície e à sua relação com o princípio da onerosidade. *Vide* o que já dissemos supra em 2.3.2..

membro do Governo responsável pela área das finanças (artigo 68.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁷²⁵),⁷²⁶

A designação do superficiário é realizada através dos procedimentos de hasta pública, de negociação, com publicação prévia de anúncio, ou de ajuste directo, conforme estipula o n.º 1 do artigo 69.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁷²⁷. O n.º 3 do mesmo artigo estatui que os procedimentos referidos no n.º 1 seguem, com as devidas adaptações, o estabelecido na Secção III do Capítulo III, sob a epígrafe “Venda”. Ora, perante esta remissão, e quanto ao ajuste directo, é-nos suscitada a dúvida sobre se haverá lugar à aplicação do n.º 2 do artigo 81.º que elenca as situações em que o ajuste directo pode ser adoptado, quando o n.º 2 do artigo 69.º estabelece que a escolha do tipo de procedimento é feita de acordo com critérios que salvaguardem o interesse público e as especialidades do caso, pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, sob proposta fundamentada da DGTF. Por sua vez, a Secção III consagra as regras aplicáveis à venda e a tramitação processual a seguir em cada procedimento no que diz respeito aos imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos. Ora, perante estes elementos disponíveis, propendemos para o entendimento de que a citada remissão para a Secção III é feita para os procedimentos aí previstos e para a respectiva tramitação e não para a sua escolha, em termos de optar por este ou aquele procedimento, pois esta selecção é efectuada em momento anterior nos termos do n.º 2 do artigo 69.º, como já foi acima explicitado, ou seja, de acordo com critérios que salvaguardem o interesse público e as especialidades do caso.

Também neste âmbito, consideramos que, apesar de o direito de superfície ter por objecto bens do domínio privado, é inequivocamente um contrato administrativo, nos termos da acepção conferida pelo artigo 1.º, n.º 6, a), do CCP.⁷²⁸

⁷²⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁷²⁶ A transmissão do direito de superfície também fica sujeita a autorização daquele membro do Governo (artigo 71.º do mesmo diploma legal).

⁷²⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁷²⁸ REBELO DE SOUSA; SALGADO DE MATOS (2008b) - Contratos Públicos [...] p. 64. Para este efeito, estes Autores equiparam a constituição de direito de superfície ao contrato administrativo de empreitada de obras públicas. Contudo, julgamos que esta posição poderá padecer de alguma fragilidade, não tanto pela sua qualificação, mas sim pela sua equiparação aos contratos de empreitadas de obras públicas. Efectivamente, não podemos olvidar que, não obstante a constituição do direito de superfície envolver, quase sempre, a implementação de construções, estamos perante dois contratos verdadeiramente autónomos, que assumem a sua identidade diferenciada: a constituição do direito de superfície e o contrato de empreitada de obras públicas.

6.2.4. USUFRUTO

O usufruto não se encontra expressamente contemplado no Decreto-Lei n.º 280/2007⁷²⁹ como forma de administração dos imóveis do domínio privado do Estado, mas como é, por demais, evidente, o mesmo não deixa de assumir essa natureza face às características que lhe são intrínsecas e que pretendemos explicitar de seguida.

O usufruto é definido, no artigo 1439.º do CC, como um direito de gozo pleno, mas temporário, de coisa ou direito alheio, *salva rerum substantia*.⁷³⁰ Pode ter por objecto tanto coisas como direitos que, de qualquer forma, são sempre alheios, o que nos conduz à ideia de que é um direito real menor, limitado.

Neste postulado, o usufrutuário pode, no âmbito do seu uso e fruição, tirar partido de todas as suas utilidades, sem outra limitação que não seja a de preservar a sua forma ou substância. Na verdade, a figura jurídica do usufruto aproxima-se, em muito, do direito de propriedade, uma vez que não existe qualquer limitação das faculdades de gozo e fruição pelo fim. Ainda assim, a plenitude de gozo não equivale a plenitude de aproveitamento das utilidades da coisa, como ocorre no direito de propriedade, sendo, precisamente por esta razão, qualificado de direito real de gozo menor.

Como indicia o próprio regime do usufruto, ao seu lado subsiste sempre um direito de propriedade, designado como nua-propriedade ou propriedade de raiz, ainda que desprovido de alguns poderes, tendo em conta que o gozo do bem cabe ao usufrutuário, pelo que, só ambos, em conjunto, podem dispor do bem objecto do usufruto.

O Estado poderá conceder o direito de usufruto sobre os seus imóveis através de disposição legal⁷³¹ ou de contrato. A este propósito refira-se o caso da Fundação Mata do Buçaco. O Decreto-Lei n.º 120/2009, de 19 de Maio⁷³², procedeu à instituição da

⁷²⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁷³⁰ Sobre este conceito ver CARVALHO FERNANDES (2007) – Lições de Direitos Reais [...] p. 399, que salienta a plenitude do gozo e a sua limitação temporal como características essenciais deste instituto.

⁷³¹ CARVALHO FERNANDES (2007) – Lições de Direitos Reais [...] p. 415, considera que a disposição da lei, enquanto facto aquisitivo do direito de usufruto, perdeu grande parte do seu significado, tendo em conta que foram extintos os dois casos mais importantes de usufruto legal previstos na versão primitiva do CC: o dos pais relativamente aos bens dos filhos menores no exercício do poder paternal e o do cônjuge sobrevivente, quando concorria à sucessão do seu cônjuge conjuntamente com os irmãos do falecido. Não obstante, o Estado não se inibe de, através de actos legislativos *ad hoc*, conceder o usufruto a determinadas entidades por si criadas.

⁷³² D.R. I Série. 96 (2009-05-19) 3202-3208.

citada Fundação e aprovou os respectivos Estatutos, publicados em anexo ao mencionado Decreto-Lei, tendo em vista a recuperação, requalificação e revitalização, gestão, exploração e conservação de todo o património, natural e edificado, da Mata Nacional do Buçaco (*vide* artigos 1.º e 3.º do citado diploma legal). De acordo com a alínea a) do artigo 5.º dos respectivos Estatutos, o património da Fundação é constituído, designadamente, pelo direito de usufruto constituído a favor da Fundação, pelo período de 30 anos, renováveis⁷³³, sobre o património do Estado constante da lista anexa aos referidos Estatutos, onde se inclui o Palace Hotel.⁷³⁴

⁷³³ Esta previsão suscita-nos alguma reserva, tendo em conta que, nos termos do artigo 1443.º do CC, a duração do usufruto não pode exceder 30 anos no caso de uma pessoa colectiva.

⁷³⁴ Relativamente à locação do Palace Hotel, o n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 120/2009, D.R. I Série. 96 (2009-05-19) 3202-3208, confere autorização à Fundação para lançar o procedimento concursal tendente ao arrendamento daquele imóvel e respectivos anexos, propriedade do Estado, sobre o qual a Fundação detém um direito de usufruto que integra o património inicial da Fundação. Por sua vez, o n.º 2 da mesma disposição legal determina que as rendas a pagar pela utilização, por terceiros, do imóvel em causa, actuais ou futuras, são devidas à Fundação e o n.º 3 consagra que a definição do regime e o acompanhamento da gestão e exploração do Hotel e edifícios afectos é da competência do Turismo de Portugal, I.P.. A questão que se poderia aqui suscitar diz respeito ao facto de o Decreto-Lei que instituiu a Fundação não fazer referência expressa à faculdade de a Fundação dar de arrendamento o Palace Hotel, mas tão só de iniciar o respectivo procedimento.

Da definição de usufruto contida no artigo 1439.º do CC resulta que este detém como características essenciais a plenitude do gozo, no sentido de o usufrutuário poder, no seu uso e fruição, tirar partido de todas as suas utilidades, sem outra limitação que não seja a de preservar a sua forma ou substância, bem como a sua limitação temporal, já que caduca pela verificação do evento previsto no seu título constitutivo, que, no caso em apreço, é de 30 anos, passível de renovação, de acordo com o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 120/2009, D.R. I Série. 96 (2009-05-19) 3202-3208. No mesmo sentido, o artigo 1446.º do CC vem clarificar que o usufrutuário pode usar, fruir e administrar a coisa ou o direito como faria um bom pai de família, respeitando o seu destino de família.

Assim, parece manifesto que, no âmbito dos poderes que a lei confere ao usufrutuário de usar, fruir e administrar a coisa, neste caso um imóvel, está incluído o direito de celebrar um contrato de arrendamento, já que este se integra na faculdade de fruição. Esta conclusão é ainda mais evidente se atentarmos no disposto no n.º 1 do artigo 1444.º do CC, que estatui que o usufrutuário pode trespassar a outrem o seu direito, definitiva ou temporariamente, bem como onerá-lo, salvas as restrições impostas pelo título constitutivo ou pela lei.

Como referem PIRES DE LIMA; ANTUNES VARELA (1987) – Código Civil [...] p. 471, o legislador escolheu um termo genérico (“trespassar”) capaz de abranger todas as formas em que é possível desdobrar-se a atribuição do usufruto a terceiro, designadamente mediante compra e venda, doação, locação, comodato e dação em cumprimento. Nesta medida, na falta de restrições convencionais ou legais em contrário, o titular do usufruto pode, não só trespassar o seu direito, como onerá-lo, constituindo sobre a coisa ou um direito real de garantia ou até de gozo.

Contudo, não podemos olvidar que o n.º 4 do artigo 7.º dos Estatutos determina que a Fundação não pode alienar ou onerar o direito de usufruto a que se refere a alínea a) do artigo 5.º dos mesmos Estatutos, onde se inclui o direito de usufruto que incide sobre o Palace Hotel. Ainda assim, e não obstante esta previsão legal, julgamos que esta oneração do direito de usufruto não abrange a celebração do contrato de arrendamento em apreço, tanto mais que o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 120/2009, D.R. I Série. 96 (2009-05-19) 3202-3208, confere autorização à Fundação para lançar o procedimento a ele inerente, estatuidando ainda que as rendas advenientes da celebração do contrato de arrendamento serão devidas à Fundação. Aliás, parece que o objectivo do legislador foi o de, precisamente, prever uma excepção à regra geral da proibição da oneração do direito de usufruto prevista nos Estatutos, através da concessão de autorização para o lançamento do procedimento tendente ao arrendamento e, consequentemente, em nossa opinião, para a celebração do contrato de arrendamento.

Deste modo, não nos parece que o diploma legal tivesse que referir expressamente a faculdade de dar de arrendamento o Palace Hotel pela Fundação, o que se encontra plenamente justificado pelas disposições insertas no artigo 4.º do citado Decreto-Lei.

Em jeito de conclusão, resta apenas salientar que o usufruto é, por natureza, um direito temporário, o que significa que caduca pela verificação do evento previsto no seu título constitutivo, conforme estatui o artigo 1476.º do CC.

6.2.5. CONSTITUIÇÃO DE GARANTIAS

A constituição de garantias sobre imóveis do domínio privado do Estado não se encontra expressamente prevista no Decreto-Lei n.º 280/2007⁷³⁵, como acto de administração dos referidos bens. Contudo, afigura-se-nos que, dada a natureza inerente às garantias das obrigações e à sua especial relação com os imóveis, será inequívoca a relevância neste âmbito.

Cabe-nos, antes de tudo o mais, perguntar que tipo de garantias é que é possível incidir sobre estes imóveis. Decerto, as garantias reais, em especial a hipoteca e a consignação de rendimentos.

Nos termos do artigo 686.º do CC, “a hipoteca confere ao credor o direito de ser pago pelo valor de certas coisas imóveis, ou equiparadas, pertencentes ao devedor ou a terceiro com preferência sobre os demais credores que não gozem de privilégio especial ou de prioridade de registo”. A hipoteca é, assim, um direito real de garantia que só pode ter como objecto bens imóveis ou bens móveis por lei equiparados aos imóveis e está sujeita a publicidade registral constitutiva, não acarretando o

Ora, face ao antedito, parece também não restarem dúvidas de que a Fundação Mata do Buçaco deverá, assim, assumir no procedimento concursal tendente ao arrendamento do Palace Hotel, a qualidade de entidade adjudicante.

Na verdade, não seria curial que a Fundação pudesse celebrar o contrato de arrendamento e não tivesse poderes para “encabeçar” o procedimento a ele conducente. Aliás, o facto de o Decreto-Lei n.º 120/2009, D.R. I Série. 96 (2009-05-19) 3202-3208, conferir autorização à Fundação para lançar o referido procedimento parece significar, precisamente, que aquela irá assumir a qualidade de entidade adjudicante, pois não faria sentido que procedesse à abertura do procedimento e depois fosse o Estado a assumir o mesmo. Com efeito, julgamos que a abertura do procedimento só poderá ser concretizada pela entidade adjudicante, não obstante o CCP não fornecer a noção de entidades adjudicantes, mas apenas dizer quais são (*vide* artigo 2.º do CCP). De facto, nem parece que pudesse ser de outro modo, na medida em que não faria sentido que o Estado procedesse à instituição da Fundação para gerir um determinado património, neste caso da Mata Nacional do Buçaco, e que depois visse necessidade de intervir nos referidos actos de gestão, sem ser através dos que se encontram legalmente previstos. Efectivamente, a Fundação Mata do Buçaco, à semelhança de outras fundações privadas de utilidade pública, surge da necessidade de dar resposta à prossecução de interesses específicos, ou seja, a gestão integrada do património do Estado inserto naquela Mata, na medida em que este entende que essa gestão será concretizada de forma adequada por uma entidade de natureza privada criada especificamente para o efeito.

⁷³⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

desapossamento do proprietário do bem hipotecado. Segundo o artigo 703.º do CC, as hipotecas podem constituir-se por determinação da lei⁷³⁶, por decisão judicial⁷³⁷ ou por acto jurídico, contratual ou unilateral⁷³⁸, podendo o credor hipotecário executar, através de execução judicial, o objecto da hipoteca em caso de incumprimento da obrigação garantida, para ser pago preferentemente, pelo produto da venda. A lei proíbe cláusulas de inalienabilidade de bens hipotecados, estipulando que é nula a convenção que proíba o respectivo dono de alienar ou onerar os bens hipotecados, permitindo, no entanto, que seja convencionado que o crédito hipotecário se vencerá logo que esses bens sejam alienados ou onerados (artigo 695.º CC). De acordo com o artigo 730.º do CC, a hipoteca extingue-se pela extinção da obrigação garantida, por prescrição, pelo perecimento da coisa hipotecada ou pela renúncia do credor. De todo o modo, os bens hipotecados são transmissíveis, bem como, em certos casos, a própria hipoteca, mas a garantia segue as transmissões operadas no bem (vide artigo 727.º CC).

Por outro lado, julgamos possível, relativamente aos bens imóveis do domínio privado do Estado, o recurso à figura jurídica da consignação de rendimentos ou *anticrese* prevista no artigo 656.º, n.º 1, do CC, a qual consiste na adjudicação dos rendimentos de bens imóveis⁷³⁹ ao cumprimento de uma obrigação e respectivos juros ou só da obrigação ou só dos juros.

Ao contrário do que sucede na generalidade dos direitos reais de garantia, a consignação de rendimentos não garante o cumprimento da obrigação através do valor da própria coisa, mas mediante a afectação dos rendimentos por ela produzidos, os quais são adjudicados ao credor, durante um certo prazo⁷⁴⁰, ou até o pagamento da dívida consignada (artigo 659.º CC).

⁷³⁶ Como aduz CARVALHO FERNANDES (2007) – Lições de Direitos Reais [...] p. 155, a hipoteca legal não resulta imediatamente da lei como refere expressamente o artigo 704.º do CC. O que sucede é que a constituição da hipoteca pode ter lugar sem dependência da vontade do titular do bem hipotecado. Por outro lado, mesmo que a lei não individualize os bens sujeitos a hipoteca, terá de ser o registo a fazê-lo.

⁷³⁷ Naturalmente, o título constitutivo será uma sentença de condenação na prestação de dinheiro ou de outra coisa fungível.

⁷³⁸ Neste tipo de hipoteca, e ao contrário dos anteriores, o título deve especificar, desde logo, as coisas hipotecadas.

⁷³⁹ Ou móveis sujeitos a registo.

⁷⁴⁰ Nas coisas imóveis este prazo não pode exceder os quinze anos.

A consignação de rendimentos, nos termos do n.º 1 do artigo 658.º do CC, pode ser voluntária ou judicial, sendo a voluntária constituída por negócio jurídico.⁷⁴¹ Nestas situações, o bem, cujos rendimentos são consignados, tanto pode ficar na posse do concedente, do credor, ou mesmo ser entregue a terceiro (artigo 661.º, n.º 1, do CC). No caso de o bem ficar na posse do concedente, a lei impõe a prestação periódica de contas se a importância a receber não for certa. Caso contrário, quando a coisa ficar na posse do credor, a lei equipara o credor ao locatário e reconhece-lhe a faculdade de ele próprio locar os bens. Por fim, quando os bens passam para terceiro podem ser-lhe atribuídos mais do que um título, nomeadamente a locação, mas também o direito de receber os frutos pertencentes ao credor.

O credor consignatário participa de poderes de gozo da coisa, pelo que, na classificação da consignação de rendimentos como direito real de garantia, atende-se fundamentalmente à sua função.⁷⁴² Desta forma, a garantia do credor reside no próprio mecanismo da consignação, ou seja, na afectação dos rendimentos, razão pela qual não se suscita a necessidade de conceder preferência ao credor garantido em relação aos demais.

Atentos os regimes legais acima delineados, importa agora averiguar as situações em que podem ser e são constituídas garantias sobre imóveis do domínio privado do Estado. Com efeito, a lei, designadamente o Decreto-Lei n.º 280/2007⁷⁴³, e como já foi amplamente salientado, nada refere relativamente a este assunto, mas julgamos que nada há a opor à constituição de garantias reais sobre estes imóveis, designadamente para efeitos de financiamento de obras de conservação. Aliás, refira-se que esta ideia já se encontrava plasmada na Proposta de Lei do regime jurídico dos bens do domínio público que foi apresentada em anterior legislatura.⁷⁴⁴ Com efeito, o artigo 72.º da mencionada Proposta previa que as obras, construções e instalações referentes à concessão poderiam ser hipotecadas para garantia do financiamento contraído pelo concessionário para a realização, modificação ou ampliação das mesmas ou para o desempenho da actividade permitida pela concessão. Nesta esteira, se a constituição de garantias reais se afigura possível para bens do domínio público, tal previsão, por maioria de razão, é ainda mais justificável para bens do domínio privado do Estado,

⁷⁴¹ O título constitutivo da consignação de rendimentos está sujeito a registo, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 660.º do CC e na alínea h) do artigo 2.º do CRPr.

⁷⁴² CARVALHO FERNANDES (2007) – Lições de Direitos Reais [...] p. 152.

⁷⁴³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁷⁴⁴ Proposta de Lei n.º 256/X. D.A.R. II Série A. 87/X/4 (2009-03-21) 19-45, apresentada pelo XVII Governo Constitucional.

atento o carácter de disponibilidade que lhe está inerente, com as especificidades atinentes aos bens que integram o domínio privado indisponível.

6.2.6. CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO

O Decreto-Lei n.º 280/2007⁷⁴⁵ também não contempla, expressamente, as obras de conservação e de manutenção como uma forma de administração dos bens imóveis do domínio privado do Estado. Efectivamente, não se encontra expressamente previsto o dever que incumbe ao Estado de proceder à conservação e manutenção dos imóveis do domínio privado do Estado.

Não obstante, e tendo em conta que o artigo 13.º do citado diploma comete a gestão desses imóveis à DGTF, consideramos que esse dever se integra nos deveres gerais de gestão, quando a mesma lhe está directamente atribuída, ao contrário das situações em que a gestão está cometida às entidades afectatárias, como é o caso da cedência de utilização. Ademais, é de referir que este dever geral de conservação das edificações sempre decorreria do RJUE, como obrigação geral inerente a qualquer proprietário, incluindo, portanto, o Estado. Segundo a alínea f) do artigo 2.º do RJUE, as obras de conservação são definidas como as destinadas a manter uma edificação nas condições existentes à data da sua construção, reconstrução, ampliação ou alteração, designadamente as obras de restauro, reparação ou limpeza. Nesta medida, o n.º 1 do artigo 89.º do RJUE contempla a obrigatoriedade de as edificações serem objecto de obras de conservação pelo menos uma vez em cada período de oito anos⁷⁴⁶, devendo o proprietário, independentemente desse prazo, realizar todas as obras necessárias à manutenção da sua segurança, salubridade e arranjo estético. As obras aqui referidas são as de conservação ordinária, uma vez que resultam do uso normal dos edifícios e são efectuadas periodicamente. Por seu turno, o n.º 2 do mesmo artigo refere-se às obras de conservação extraordinária, ao dispor que a Câmara Municipal pode, através de um acto administrativo adequado para efeito, a todo o tempo determinar a execução de obras de conservação necessárias à

⁷⁴⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁷⁴⁶ A letra da lei pode fazer pensar que em cada período de oito anos têm de ser efectuadas obras de conservação. Contudo, parece não ser essa a intenção do legislador. Com efeito, necessitando o prédio da realização de obras elas devem ser concretizadas independentemente de qualquer notificação administrativa para o efeito, mas não podem ser exigidas mais do que uma vez em cada período de oito anos.

correção de más condições de segurança ou de salubridade ou à melhoria do arranjo estético, o que ocorre inúmeras vezes, tendo em conta que o Estado é proprietário de um vasto património que carece de manutenção.

É, assim, indubitável, que a conservação de imóveis surge, neste âmbito, como uma das obrigações inerentes à titularidade dos imóveis do Estado. No entanto, é notório que o Estado se demite, muitas vezes, dessa obrigação, essencialmente, por motivos económicos e pelo facto de a sua rentabilização se afigurar prioritária, através de operações imobiliárias como a alienação. Na verdade, devido à falta de recursos económicos e financeiros, o Estado repele para segundo plano o seu dever de manutenção e conservação dos imóveis que integram o seu património, não só os do domínio privado. Efectivamente, e mesmo que as obras a efectivar sejam ínfimas, o Estado não dispõe de meios técnicos e financeiros suficientes para fazer face a essa necessidade. Assim, perante a premência de proceder à realização de obras nos imóveis que integram o seu património, o Estado opta, a maior parte das vezes e sempre que isso for possível face à natureza do imóvel, por proceder à sua alienação.

Refira-se ainda que o dever de conservação assume particular relevância quando estamos perante imóveis classificados de interesse público ou em vias de classificação, pois só estes, ao contrário dos monumentos nacionais, integram o domínio privado do Estado. Sobre esta matéria o n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro⁷⁴⁷, Lei de Bases da Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural (LPC), dispõe que “no respeito dos princípios gerais e nos limites da lei, o Estado, as Regiões Autónomas, os municípios e os proprietários ou titulares de outros direitos reais de gozo sobre imóveis classificados nos termos do artigo 15.º da presente lei, ou em vias de classificação como tal, devem executar todas as obras ou quaisquer outras intervenções que a administração do património cultural competente considere necessárias para assegurar a sua salvaguarda.”⁷⁴⁸

⁷⁴⁷ D.R. I-A Série. 209 (2001-09-08) 5808-5829.

⁷⁴⁸ À semelhança da anterior Lei n.º 13/85, D.R. I Série. 153 (1985-07-06) 1865-1874, a actual também não parece ser totalmente eficaz em virtude de não ser de aplicação imediata, carecendo de regulamentação concretizadora. Sobre esta questão da falta de regulamentação na lei do património cultural, importa ver a posição de MARQUES DOS SANTOS, António (2001) – A Protecção dos Bens Culturais no Ordenamento Jurídico Português. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Manuel Gomes da Silva. Lisboa: Coimbra Editora. p. 676-677.

A problemática com que o Estado se depara quanto à realização de obras de conservação não se cinge somente à escassez de meios técnicos e financeiros, mas também às questões relacionadas com o recurso aos procedimentos pré-contratuais previstos no CCP, especialmente o das empreitadas de obras públicas. Na verdade, o Estado vê-se muitas vezes confrontado com problemas atinentes à escolha dos procedimentos, uma vez que, não obstante deter liberdade de escolha, podendo, por isso, adoptar livremente o ajuste directo, o concurso público ou o concurso limitado, a escolha do procedimento condiciona o valor do contrato a celebrar. Por outro lado, também as características inerentes aos imóveis do Estado condicionam, igualmente, as especificações técnicas a elaborar sobre a obra a efectuar no âmbito de um procedimento de empreitada de obras públicas.⁷⁴⁹

Por fim, não podemos deixar de referir que uma boa conservação dos bens imóveis que constituem o património do Estado, no que ao presente caso interessa dos que integram o domínio privado, tem como contrapartida um benefício para a sociedade, já

⁷⁴⁹ Refira-se que o Decreto-Lei n.º 34/2009, D.R. I Série. 26 (2009-02-06) 856-858, aprovou medidas excepcionais de contratação pública para vigorarem no ano de 2009, destinadas à rápida execução dos projectos de investimento público considerados prioritários, o que veio a ser prorrogado até 31 de Dezembro de 2010, através do Decreto-Lei n.º 29/2010, D.R. I Série. 64 (2010-04-01) 1106-1107. No entanto, o diploma viu a sua vigência cessada pela Resolução da Assembleia da República n.º 52/2010, D.R. I Série. 109 (2010-06-07) 1922, na decorrência de uma apreciação parlamentar.

O referido diploma estabelecia, assim, medidas excepcionais de contratação pública aplicáveis aos procedimentos de concurso limitado por prévia qualificação e de ajuste directo destinados à formação de contratos de empreitada de obras públicas, de concessão de obras públicas, de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços necessários para a concretização de medidas nos eixos prioritários relativos à modernização do parque escolar, às energias renováveis, eficiência energética e redes de transporte de energia, modernização da infra-estrutura tecnológica – Redes Banda Larga de Nova Geração e reabilitação urbana.

Apesar de reconhecermos a relevância destas medidas excepcionais, inseridas num plano de relançamento da economia europeia, que incluía, como medida, o apoio ao recurso aos procedimentos acelerados previstos a regulamentação da contratação pública (artigo 38.º, n.º 8, da Directiva 2004/18/CE, o teor do supra citado decreto-lei suscitava-nos algumas questões, desde logo quanto à exclusão da aplicação dos n.ºs 2 a 5 do artigos 113.º do CCP aos procedimentos de ajuste directo destinados à modernização do parque escolar. É que, não obstante estar em causa um regime excepcional, que permitia à Parque Escolar, E.P.E. adoptar mecanismos céleres de actuação no que respeita à contratação de empreitadas de obras públicas e à aquisição ou locação de bens e serviços, não nos parece curial que, para o efeito e quanto ao procedimento de ajuste directo, não sejam aplicados os n.ºs 2 a 5 do artigo 113.º do CCP. Aliás, parece-nos que a não aplicação das restrições acima mencionadas a um regime que já, por si, é excepcional conduz ao afastamento de uma das regras, ínsitas no novo CCP, que visa, precisamente, aumentar a transparência e, simultaneamente, coloca em causa os benefícios decorrentes do princípio da concorrência. Com efeito, quer o princípio da transparência quer o princípio da concorrência são especialmente aplicáveis à matéria da contratação pública, enformando, juntamente com o princípio da igualdade, as soluções jurídicas criadas pelo legislador do CCP, razão pela qual se deve apelar aos mesmos aquando da interpretação das suas normas (*vide* n.º 4 do artigo 1.º do CCP). Assim, e apesar de ser notório que a concretização dos projectos em causa exige uma actuação moldada pela celeridade, já não nos parece que esta actuação possa colidir com os princípios da transparência e da concorrência.

que é inegável que os mesmos constituem uma fonte de ingresso de rendimentos no erário público.⁷⁵⁰

⁷⁵⁰ Neste sentido, veja-se GONZÁLEZ BUSTOS (2000) – Defensa de los bienes patrimoniales [...] p. 2155.

7. REGIMES ESPECIAIS E PARTICULARES DE GESTÃO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DO DOMÍNIO PRIVADO DO ESTADO

7.1. ENQUADRAMENTO

Como o próprio título indicia, o presente Capítulo pretende abordar e explorar os regimes especiais que permanecem em vigor em razão da especificidade de determinados tipos de património imobiliários, a par do regime geral vertido no Decreto-Lei n.º 280/2007⁷⁵¹, bem como os regimes particulares, cuja gestão dos bens imóveis que integram o domínio privado do Estado, efectuada por entidades distintas deste, é caracterizada por algumas particularidades, tendo, designadamente, em conta os poderes de actuação que lhes são conferidos nesta matéria.

Na verdade, o RPIP não pode ser analisado e compreendido de forma isolada, na medida em que existem outros regimes paralelos àquele que incidem, de modo muito relevante, sobre os imóveis do domínio privado do Estado, especialmente pelo facto de, por um lado, se encontrarem afectos a outras entidades e de a sua gestão ser efectuada de acordo com as especificidades que lhe são inerentes ou, por outro, tendo em conta a natureza jurídica da entidade gestonária e ainda o título jurídico que fundamenta a referida afectação.

7.2. REGIMES ESPECIAIS

Nesta sede, iremos abordar os regimes que regulam sectores restritos de relações com uma configuração particular, que consagram uma disciplina nova, mas que não estão em directa oposição com a disciplina geral.⁷⁵²

Efectivamente, os regimes especiais que pretendemos aqui abordar reportam-se a áreas restritas de bens que revestem alguma especificidade face à afectação de que

⁷⁵¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁷⁵² Sobre esta qualificação, *vide* PIRES DE LIMA; ANTUNES VARELA (1987) – Código Civil [...] p. 79.

são alvo, sendo qualificados como um *jus* próprio que procura ajustar-se tanto quanto possível às peculiares exigências da matéria regulada, assumindo uma fisionomia específica.⁷⁵³ Nesta sede, vamos, então, densificar o património do Estado afecto à Defesa Nacional e o património histórico e cultural.⁷⁵⁴

7.2.1. O PATRIMÓNIO DO ESTADO AFECTO À DEFESA NACIONAL

O património imobiliário do Estado afecto à Defesa Nacional dispõe de um regime especial de gestão face ao estatuído no Decreto-Lei n.º 280/2007⁷⁵⁵, que se encontra entalhado no Decreto-Lei n.º 32/99, de 5 de Fevereiro⁷⁵⁶, alterado pela Lei n.º 131/99, de 28 de Agosto⁷⁵⁷, e no Decreto-Lei n.º 196/2001, de 29 de Junho⁷⁵⁸.

Nesta conformidade, o Decreto-Lei n.º 32/99⁷⁵⁹ consagra o regime da alienação dos imóveis excedentários ou desadequados pertencentes ao domínio privado do Estado afectos ao Ministério da Defesa Nacional, bem como o regime da afectação ou reafectação dos mesmos imóveis a um determinado órgão ou serviço. Desde logo, o artigo 4.º do mesmo diploma é dedicado à desafectação do domínio público, razão pela qual verificamos que a existência de bens do domínio público militar excedentários ou desadequados pressupõe a sua prévia desafectação do domínio público militar e a sua correspondente integração no domínio privado do Estado, por Resolução do Conselho de Ministros, mediante proposta do Ministro da Defesa Nacional e do Ministro das Finanças, permanecendo afectos ao respectivo Ministério enquanto não forem alienados ou reafectados a outro órgão ou serviço. De acordo com o disposto no artigo 5.º do citado diploma legal, a proposta de alienação dos imóveis do domínio privado do Estado, afectos ao Ministério da Defesa Nacional é

⁷⁵³ Acerca da distinção entre normas gerais e normais especiais, ver o aduzido por Galvão Telles (1993, p. 455-457).

⁷⁵⁴ É de esclarecer que o património imobiliário do Estado afecto à justiça, não obstante ser objecto de gestão pelo IGFIJ, I.P., não dispõe de um regime especial para o efeito. No que concerne ao património imobiliário da segurança social, há que importar o já referido supra na nota de rodapé 331, salientando que o mesmo não cabe na nossa apreciação em virtude de estar em causa património do IGSS, I.P.. Ainda assim, refira-se que a alienação de fogos de habitação social da titularidade do IGSS, I.P. é objecto de um regime especial constante do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de Abril, D.R. I Série. 94 (1988-04-22) 1576-1579, alterado pelo Decreto-Lei n.º 288/93, de 20 de Agosto, D.R. I-A Série (1993-08-20) 4454-4457.

⁷⁵⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁷⁵⁶ D.R. I-A Série. 30 (1999-02-05) 665-668.

⁷⁵⁷ D.R. I-A Série. 201 (1999-08-28) 5941-5942.

⁷⁵⁸ D.R. I-A Série. 149 (2001-06-29) 3879-3884.

⁷⁵⁹ D.R. I-A Série. 30 (1999-02-05) 665-668.

formulada por despacho conjunto dos Ministros da Defesa Nacional e das Finanças, devendo identificar o imóvel ou imóveis cuja alienação é proposta e a respectiva modalidade de alienação. Contudo, a proposta de alienação não impede que os imóveis venham a ser reintegrados no domínio público militar por despacho conjunto ou objecto de reafecção a outro órgão ou serviço do Estado.

Os critérios gerais de alienação e o respectivo processo foram regulados pelo Decreto-Lei n.º 196/2001⁷⁶⁰, conforme determina o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 32/99⁷⁶¹, na redacção conferida pela Lei n.º 131/99⁷⁶². Ainda de acordo com a mesma disposição legal a alienação efectua-se por negócio jurídico oneroso tendo em conta a avaliação do imóvel em causa, efectuada pela DGTF⁷⁶³, com outorga do Estado, do Ministro da Defesa Nacional, devendo a decisão de alienação ser ratificada pelo Conselho de Ministros.

No entanto, de acordo com o n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 32/99⁷⁶⁴, a avaliação do imóvel aqui referida pode ser dispensada se a alienação for concretizada a favor de outras pessoas colectivas de direito público ou de entidades particulares de interesse público através de cessão a título definitivo, tendo em conta, para efeitos de determinação da contrapartida, a utilização do imóvel para actividades de interesse público. Ainda assim, e segundo os n.ºs 1 e 2 da mesma disposição legal, a alienação deste tipo de imóveis pode efectuar-se por concurso público ou negociação particular, devendo a modalidade escolhida constar do despacho que formula a proposta de alienação. A reafecção dos imóveis do domínio privado do Estado afectos ao Ministério da Defesa Nacional é decidida por despacho conjunto do Ministro da Defesa Nacional, do Ministro das Finanças e do ministro com tutela sobre o órgão ou serviço destinatário do uso e fruição do imóvel e é formalizada por meio de auto de afectação e entrega (artigo 8.º).

Segundo o artigo 10.º do mesmo Decreto-Lei, enquanto não estiverem concluídos os processos de desafecção do domínio público militar e de alienação ou reafecção dos prédios, incumbe ao Ministério da Defesa Nacional a sua conservação e

⁷⁶⁰ D.R. I-A Série, 149 (2001-06-29) 3879-3884.

⁷⁶¹ D.R. I-A Série, 30 (1999-02-05) 665-668.

⁷⁶² D.R. I-A Série, 201 (1999-08-28) 5941-5942.

⁷⁶³ Nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 196/2001, D.R. I-A Série, 149 (2001-06-29) 3879-3884, a avaliação é solicitada pela então Direcção-Geral de Infra-Estruturas do Ministério da Defesa Nacional, ora Direcção-Geral de Armamento e Infra-Estruturas de Defesa, à então Direcção-Geral do Património, ora DGTF, do Ministério das Finanças, devendo o valor da avaliação ser homologado pelo respectivo director-geral.

⁷⁶⁴ D.R. I-A Série, 30 (1999-02-05) 665-668.

manutenção, podendo promover protocolos ou acordos de utilização temporária que tenham por objecto os referidos imóveis, por um prazo não superior a um ano, prorrogáveis por iguais períodos, ouvido o Ministério das Finanças, revertendo as contrapartidas, se as houver, para cobertura de despesas com a manutenção e gestão patrimonial dos mesmos.

Com interesse para a matéria em apreço, note-se que este regime também dispõe de normas especiais de consignação de receita. Com efeito, o n.º 1 do artigo 9.º estabelece que revertem para o Ministério da Defesa Nacional 75% das receitas pecuniárias obtidas com a alienação dos imóveis, a totalidade das compensações pecuniárias advenientes da reafecção e as compensações em espécie que, eventualmente, sejam previstas nas alienações ou reafecções. Nesta esteira, o n.º 2 da mesma disposição legal determina que o produto das receitas pecuniárias do Ministério da Defesa Nacional será aplicado, de acordo com o fixado por despacho do Ministro da Defesa Nacional e do Ministro das Finanças, na constituição do capital inicial do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, em despesas com construção e manutenção de infra-estruturas afectas ao Ministério da Defesa Nacional e para aquisição de equipamentos e bens necessários à modernização e operacionalidade das Forças Armadas, sendo que, de acordo com o n.º 4, esta aplicação em infra-estruturas, equipamentos e bens não pode ser feita se expressamente prevista na LPIM, aprovada através da Lei Orgânica n.º 3/2008, de 8 de Setembro⁷⁶⁵, como fonte de financiamento e para os programas previstos nessa lei. Por sua vez, o n.º 3 do supra citado artigo 9.º dispõe que são ainda consignados à Direcção-Geral de Armamento e Infra-Estruturas de Defesa Nacional, nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro⁷⁶⁶, 5% do valor líquido das alienações ou reafecções, para cobertura de despesas efectuadas com a gestão do património imobiliário afecto ao Ministério da Defesa Nacional, designadamente para pagamento de aquisições de bens e serviços necessários a avaliações de imóveis, inventariação e cadastro, matriciação e registo predial e despesas com a alienação ou reafecção de prédios, incluindo as respeitantes à selecção e pagamento de serviços de mediador imobiliário.

⁷⁶⁵ D.R. I Série. 173 (2008-09-08) 6247-6250.

⁷⁶⁶ D.R. I Série. 43 (1990-02-20) 685-687.

Do exposto, e como é evidente, este regime especial consagra formas de alienação diversas das constantes do regime geral constante do Decreto-Lei n.º 280/2007⁷⁶⁷, mantendo-se, designadamente, a figura da cessão a título definitivo, cujo regime foi objecto de revogação pelo mencionado Decreto-Lei.

No âmbito da apreciação aqui efectuada, merece algum destaque a menção à LPIM e ao Decreto-Lei n.º 219/2008, de 12 de Novembro⁷⁶⁸, sendo de realçar a gestão do universo dos imóveis ali identificados tendente à rentabilização do património. A Lei Orgânica n.º 3/2008⁷⁶⁹ define a gestão dos imóveis afectos à defesa nacional, tendo em vista a aplicação dos resultados obtidos no financiamento das actividades previstas na mencionada Lei, constando os imóveis abrangidos da lista aprovada através do Decreto-Lei n.º 219/2008⁷⁷⁰.

Atento o disposto no artigo 4.º da mencionada Lei Orgânica, os imóveis afectos à defesa nacional abrangidos por esta lei e, conseqüentemente, pelo supra citado Decreto-Lei n.º 219/2008⁷⁷¹, são submetidos ao regime de gestão previsto no Decreto-Lei n.º 280/2007⁷⁷², competindo à DGTF praticar todos os actos necessários à definição da situação registral dos bens imóveis.

Nesta conformidade, e de acordo com o artigo 8.º da Lei Orgânica n.º 3/2008⁷⁷³, a gestão deste universo de imóveis faz-se através de alienação, arrendamento, constituição de direitos reais menores, concessão de uso privativo do domínio público, permuta, parcerias com promotores imobiliários, titularização dos activos imobiliários através da constituição de fundos de investimento imobiliário, operações de venda com possibilidade de manutenção da utilização onerosa de bens e quaisquer outros instrumentos jurídicos adequados aos fins a prosseguir através daquela Lei.

O próprio preâmbulo do Decreto-Lei n.º 219/2008⁷⁷⁴ refere que, deste modo, é assegurado que o investimento em infra-estruturas militares no âmbito da LPIM é financiado através da rentabilização do património actualmente afecto à Defesa Nacional, bem como garantido o cumprimento das obrigações assumidas pelo Estado relativas a fundos, nomeadamente a capitalização do fundo de pensões dos militares

⁷⁶⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁷⁶⁸ D.R. I Série. 220 (2008-11-12) 7900-7903.

⁷⁶⁹ D.R. I Série. 173 (2008-09-08) 6247-6250.

⁷⁷⁰ D.R. I Série. 220 (2008-11-12) 7900-7903.

⁷⁷¹ D.R. I Série. 220 (2008-11-12) 7900-7903.

⁷⁷² D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁷⁷³ D.R. I Série. 173 (2008-09-08) 6247-6250.

⁷⁷⁴ D.R. I Série. 220 (2008-11-12) 7900-7903.

das forças armadas. Efectivamente, esta Lei reveste uma enorme relevância para a modernização das Forças Armadas e para a adaptação das suas infra-estruturas às necessidades que pretendem satisfazer, o que parece justificar a existência deste regime especial que consagra a rentabilização do património imobiliário do Estado afecto a uso militar.

7.2.2. O PATRIMÓNIO HISTÓRICO E CULTURAL

O património histórico e cultural tem igualmente subjacente um regime especial de gestão face ao regime geral dos bens imóveis do domínio privado do Estado, consagrado no Decreto-Lei n.º 280/2007.⁷⁷⁵

Com efeito, atentas as especificidades que caracterizam este tipo de património, quer em termos substantivos quer em termos orgânicos, parece-nos que não poderia deixar de estar consagrado um regime que reflecta, precisamente, essa natureza.

Desta forma, e não obstante os imóveis de cariz histórico e cultural integrarem o património do domínio privado do Estado, com excepção dos monumentos nacionais que ingressam no domínio público por força da alínea m) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 477/80⁷⁷⁶, é manifesto que os mesmos carecem de uma protecção diferente, aproximando-se, de alguma forma, do regime do domínio privado indisponível.

Nesta conformidade, vamos agora abordar a vertente da gestão deste património, iniciando o nosso périplo pela delimitação do conceito aqui subjacente, cingindo-nos, naturalmente, à categoria dos bens imóveis, já que são estes o cerne do nosso estudo.

Desde logo, o conceito de bens culturais em sentido estrito é aquele que decorre da aplicação do n.º 1 do artigo 14.º da Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro⁷⁷⁷, que estabelece as bases da política e do regime de protecção e valorização do património

⁷⁷⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁷⁷⁶ D.R. I Série. 239 (1980-10-15) 3406-3410.

⁷⁷⁷ D.R. I-A Série. 209 (2001-09-08) 5808-5829.

cultural (LBPC).^{778 779} Com efeito, consideram-se bens culturais os bens móveis e imóveis que, de harmonia com o disposto nos n.ºs 1, 3 e 5 do artigo 2.º, representem testemunho material com valor de civilização ou de cultura.⁷⁸⁰ De acordo com o n.º 1 do artigo 15.º da mesma Lei, os bens imóveis podem pertencer às categorias de monumento, conjunto ou sítio nos termos em que tais categorias se encontram definidas no Direito Internacional⁷⁸¹, sendo que o n.º 2 estabelece que os bens móveis e imóveis podem ser classificados como de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal. Contudo, e como já deixamos acima indiciado, apenas relevam os imóveis classificados como de interesse público⁷⁸², já que os de interesse nacional integrarão o domínio público, de acordo com a alínea m) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 477/80⁷⁸³. O conceito de bens culturais em sentido amplo abrange ainda os bens imateriais que constituam parcelas da identidade e da memória colectiva portuguesa

⁷⁷⁸ Este é o conceito de bens culturais em sentido estrito, ao contrário do conceito amplo, evidente no artigo 2.º, n.ºs 4 e 6). O conceito em sentido estrito é igualmente o adoptado por GIANNINI, Massimo Severo (1976) - I Beni Culturali, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico. Milano. Ano XXVI 1 (1976) p. 7.

⁷⁷⁹ As expressões “bens culturais” e “património cultural” são também perfilhadas em França e em Itália. Em França, surgem evidenciadas nos Títulos I, II e IV do *Code du Patrimoine*, aprovado pela *ordonnance n.º 2004-178*, de 20 de Fevereiro de 2004, actualizado em Dezembro de 2009. Em Itália, são de destacar os artigos 1.º ao 10.º do Código dos Bens Ambientais e da Paisagem, aprovado pelo decreto legislativo n.º 42/2004, de 22 de Janeiro, na redacção que lhe foi dada pelo decreto legislativo n.º 62/2008, de 27 de Março.

⁷⁸⁰ A *Ley 16/1985, de 25 de Junho, Ley del Patrimonio Histórico Español* (LPHE), regulamentada pelo Real Decreto 111/1986, de 10 de Janeiro, não obstante a tendência generalizada noutras ordens jurídicas como a nossa e a italiana para a assumpção da expressão “património cultural”, adopta o conceito de Património Histórico Espanhol, antes denominado de Histórico-Artístico ou Tesouro Artístico Nacional, e estende-o aos imóveis e objectos móveis de interesse artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico ou técnico (vide art. 1.2.). As expressões “bens culturais” e “património cultural”, correntemente utilizadas em Portugal, contrapõem-se a duas fórmulas terminológicas existentes em Espanha, no que toca aos bens imóveis: *bienes de interés cultural* e *Patrimonio histórico*.

Sobre o conceito de Património Histórico, PARADA (2007) - *Derecho Administrativo* [...] p. 236, alerta para o facto de o mesmo apresentar uma grande amplitude, não sendo, inclusive, diferenciada a titularidade pública ou privada dos bens que o integram, o que conduz à existência de uma grande variedade de regimes jurídicos através dos quais se conseguem as finalidades de protecção, conservação e utilização pela colectividade.

Este mesmo Autor aborda ainda a categoria de Bens de Interesse Cultural, os quais dispõem de um regime especial de protecção e que compreendem, essencialmente, os bens imóveis (p. 246-248). Esta categoria é, segundo este Autor, a que apresenta um regime de intervenção administrativa mais intenso. A este propósito refere ainda que a Lei contempla também os casos de bens imóveis não declarados de interesse cultural, mas que integram o Património Histórico Espanhol. Os bens imóveis integrados no Património Histórico podem ser declarados monumentos, jardins históricos, conjunto histórico, sítio histórico e zona arqueológica (artigo 14.2 da *Ley 16/1985*).

⁷⁸¹ Como alerta PINHEIRO, Luís de Lima (2011) – *Direito Privado da Cultura: algumas reflexões*. In AMADO GOMES, Carla; BONIFÁCIO RAMOS, org. - *Direito da Cultura e do Património Cultural*. Lisboa: AAFDL. p. 74, esta remissão para o Direito Internacional pode suscitar dúvidas porque há definições divergentes destas categorias em Convenções Internacionais.

⁷⁸² Segundo BONIFÁCIO RAMOS, José Luís (2009) – *Direito Administrativo da Cultura*. In OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro, coord. - *Tratado de Direito Administrativo Especial*. Coimbra: Almedina. vol. 2. p. 278, os bens classificados como de interesse público são assim qualificados em virtude de, apesar de ainda possuírem um valor cultural de importância nacional, o regime de protecção inerente se mostrar desadequado.

⁷⁸³ *D.R. I Série*. 239 (1980-10-15) 3406-3410.

(artigo 2.º, n.º 4, e 91.º da Lei de Bases).⁷⁸⁴ Aliás, de acordo com o n.º 6 do artigo 2.º da Lei n.º 107/2001⁷⁸⁵, integram o património cultural não só o conjunto de bens materiais e imateriais de interesse cultural relevante, mas também, quando for caso disso, os respectivos contextos que, pelo seu valor de testemunho, possuam com aqueles uma relação interpretativa e informativa.

Tradicionalmente, entre nós, como noutros países, falava-se de património histórico-cultural ou de património histórico, cultural e artístico. No entanto, há alguma doutrina que considera que estas designações pecam por não fornecerem uma ideia exacta da realidade a que se reportam, deixando de fora componentes ou aspectos importantes do que actualmente se entende por património cultural.⁷⁸⁶ Todavia, não perfilhamos desse entendimento, por considerarmos que a designação património histórico e cultural é mais abrangente e harmonizada com o espírito subjacente ao património desta natureza.⁷⁸⁷

No âmbito desta temática importa referenciar as disposições constitucionais que cometem ao Estado especiais tarefas quanto à gestão, protecção e conservação deste

⁷⁸⁴ Cfr. ALEXANDRINO (2011) - O Conceito de Bem Cultural. Direito da Cultura e do Património Cultural. Lisboa: AAFDL. p. 137. Segundo GIANNINI (1976) - I Beni Culturali [...] p. 23-31, o bem cultural é caracterizado por dois elementos estruturais: a imaterialidade e a natureza pública. Em primeiro lugar, o ser testemunho com valor de civilização constitui uma entidade imaterial que inere a uma ou mais entidades materiais, mas que é juridicamente distinta destas, no sentido de que as mesmas são o suporte físico, mas não bem jurídico. Por outro lado, o bem cultural é público não enquanto bem de pertença, mas sim enquanto bem de fruição. Considera que o elemento comum aos diversos bens culturais é um interesse e não um valor, ou seja, um interesse objectivo, referente a qualquer bem material, que é a circunstância de ele ser testemunho de cultura e civilização. O valor da coisa seria inapropriado porque há bens culturais sem valor ou cujo valor poderá sofrer alteração, sem que isso afecte o bem cultural. Assim, nesta perspectiva, este interesse e, conseqüentemente, o bem cultural tem suporte num bem material, mas não se confunde nem se identifica com esse bem material. Deste modo, não há correspondência automática entre o bem cultural e o bem patrimonial, na medida em que o primeiro é imaterial e pode aumentar ou diminuir o valor patrimonial do segundo. No entanto, no ordenamento jurídico italiano ainda não foi inteiramente subscrita a estruturação aqui referida. Nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do Código dos Bens Culturais e da Paisagem, *sono beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico.*

⁷⁸⁵ D.R. I-A Série. 209 (2001-09-08) 5808-5829.

⁷⁸⁶ CASALTA NABAIS, José (2010) – O quadro jurídico do património cultural. In MESQUITA, Manuel Henrique, coord. - Revista de Legislação e de Jurisprudência. Coimbra. N.º 3960. Ano 139.º (Janeiro-Fevereiro 2010), p. 155. Também ÁNGELES QUEROL, Maria (2010) – Manual de Gestión del Patrimonio Cultural. Madrid: Ediciones Akal, S.A., p. 23, considera que o adjectivo “cultural” deveria abarcar mais bens do que o “histórico”, na medida em que é um conceito mais amplo e abrangente. Nesta acepção, a cultura reúne todas as manifestações ou produções criativas do ser humano, ao passo que a história é um conceito mais restrito, referindo-se ao conhecimento do passado e aos acontecimentos já passados.

⁷⁸⁷ Não obstante a sua determinação inicial no sentido de considerar o adjectivo “cultural” mais abrangente, ÁNGELES QUEROL (2010) – Manual de Gestión del [...] p. 24, salienta, no entanto, o facto de, no âmbito do direito administrativo, o uso dos adjectivos “cultural” e “histórico” serem considerados sinónimos. Nesta esteira, conclui que, estando em causa o conjunto de bens culturais, poderá falar-se indistintamente de património cultural, património histórico ou património histórico e cultural.

património. Desde logo, o artigo 9.º da CRP perpetra ao Estado a tarefa fundamental de protecção e valorização do património cultural do povo português. Também o artigo 66.º, especialmente a alínea e) do n.º 2, determina que incumbe ao Estado a promoção, em colaboração com as autarquias locais, da qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitectónico e da protecção das zonas históricas. Por sua vez, o artigo 78.º da CRP estabelece ainda que todos têm direito à fruição e criação cultural, bem como o dever de preservar, defender e valorizar o património cultural, ao mesmo tempo que incumbe ao Estado, em especial, o dever de promover a salvaguarda e a valorização do património cultural, princípio este que se encontra desenvolvido no artigo 11.º da LBPC.⁷⁸⁸

Do acima exposto, resulta claramente que a LBPC corresponde, *grosso modo*, à concretização do objectivo de protecção e valorização que a CRP estabelece. Por isso mesmo, o artigo 3.º da Lei n.º 107/2001⁷⁸⁹ salienta as vias pelas quais o Estado deve efectivar aquela tarefa fundamental do Estado de protecção e valorização do património cultural, designadamente quanto ao dever de conhecimento, estudo, protecção e valorização desse mesmo património, sendo por isso bem patente a articulação do princípio do interesse público com as atribuições do Estado em matéria de protecção dos bens culturais. Nesta medida, a gestão do património cultural pode ser entendida como o conjunto de actividades tendentes à protecção, conservação e difusão deste tipo de bens.⁷⁹⁰

Refira-se que também a Convenção sobre a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural, concluída em Paris em 16 de Novembro de 1972, à qual Portugal

⁷⁸⁸ Também o artigo 46.º da Constituição Espanhola prevê que *los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La Ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio*. Segundo AMADO GOMES (2008) – Textos dispersos do Património Cultural e de Direito do Urbanismo. Lisboa: AAFDL, p. 14, o artigo 11.º da LBPC consagra deveres especiais e, por isso, “[...] não constitui apenas um apelo programático à intervenção do Estado e outras entidades públicas na conservação e dinamização do património cultural nacional [...] reveste também uma vertente negativa: o dever de abstenção, por parte de qualquer entidade, pública ou privada, da prática de actos lesivos do património”. Esta matéria é igualmente abordada por MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui (2005) – Constituição da República Portuguesa: anotada. Coimbra: Coimbra Editora. Tomo 1. p. 745, ao aduzirem que “a contrapartida do direito e do interesse difuso é o dever de preservar, defender e vaporizar o património cultural, com uma dupla vertente positiva e negativa. Na vertente positiva, ele incide mais directamente sobre quem tenha a protecção ou posse de certos bens, impondo-lhe ónus respeitantes à sua conservação ou restrições quanto à utilização e à alienação. Na vertente negativa, implica não deteriorar, não destruir, não perder, não alienar bens do património cultural. Tanto na primeira como, sobretudo, na segunda vertente, a sua violação pode ser sujeita a sanções penais e de ilícito de mera ordenação social”.

⁷⁸⁹ D.R. I-A Série. 209 (2001-09-08) 5808-5829.

⁷⁹⁰ ANGELES QUEROL (2010) – Manual de Gestión del [...] p. 51. Esta Autora fala mesmo em mecanismos de Gestão do Património Cultural, os quais podem ser entendidos em quatro acções principais: conhecer, planificar, controlar e difundir.

aderiu através do Decreto n.º 49/79, de 6 de Junho, estabeleceu um conjunto de obrigações que têm como objectivo a salvaguarda e protecção do património situado nos seus espaços geográficos, através da inventariação do património neles existente, permitindo às gerações futuras dele usufruir.

Por outro lado, a Concordata com a Santa Sé, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 74/2004, de 18 de Maio⁷⁹¹, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 80/2004, de 16 de Novembro⁷⁹², vem apresentar uma concepção menos estadualista e proprietarista do património cultural.⁷⁹³ De acordo com o artigo 22.º da Concordata, os imóveis que, segundo o artigo VI da Concordata de 1940, estavam ou tenham sido classificados como monumentos nacionais ou como de interesse público continuam com afectação permanente ao serviço da Igreja, cabendo, na repartição de tarefas entre o Estado e a Igreja, àquele a sua conservação, reparação e restauro de harmonia com plano estabelecido com a autoridade eclesiástica. O artigo 23.º da mesma Concordata estabelece que a República Portuguesa e a Igreja Católica declaram o seu empenho na salvaguarda, valorização e fruição dos bens, móveis e imóveis, de propriedade da Igreja Católica ou de pessoas jurídicas canónicas reconhecidas, que integram o património cultural português.

No âmbito do património cultural, é ainda ingente realçar a criação do Fundo de Salvaguarda do Património Cultural (FSPC). Este foi criado através do Decreto-Lei n.º 138/2009, de 15 de Junho⁷⁹⁴, tendo o respectivo Regulamento de Gestão (RFSPC) sido aprovado através da Portaria n.º 1387/2009, de 11 de Novembro⁷⁹⁵, e publicado

⁷⁹¹ D.R. I-A Série. 269 (2004-05-18) 6741-6750.

⁷⁹² D.R. I-A Série, 269 (2004-11-16) 6738.

⁷⁹³ Na concepção de CASALTA NABAIS, José (2006) – Considerações sobre o quadro jurídico do património cultural. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano: no centenário do seu nascimento. Lisboa. vol. 1. p. 739.

⁷⁹⁴ D.R. I Série. 113 (2009-06-15) 3646-3647.

⁷⁹⁵ D.R. I Série. 219 (2009-11-11) 8398-8401. O teor do mencionado diploma legal é, na generalidade, muito idêntico ao RFRCP, aprovado através da Portaria n.º 293/2009, D.R. I Série. 58 (2009-03-24) 1847-1850, apresentando, no entanto, algumas dissemelhanças derivadas da especificidade de estar em causa o financiamento do património cultural. Aliás, nesta decorrência, refira-se que uma das competências atribuídas à comissão directiva consiste, precisamente, no estabelecimento de mecanismos de articulação deste Fundo com o FRCP (alínea j) do artigo 4.º), já que o financiamento deste último não abrange os imóveis classificados da propriedade do Estado não afectos ao funcionamento de serviços públicos (al. a) do n.º 2 do artigo 4.º do RFRCP), abarcando, por isso e por exclusão de partes, os que se encontram afectos. Uma das diferenças a assinalar entre os dois Regulamentos acima assinalados consiste no facto de o n.º 2 do artigo 8.º do RFSPC prever que o financiamento concedido pode ser cumulável com qualquer outro de que o bem cultural classificado venha a ser objecto, designadamente ao abrigo de programa ou instrumento de âmbito comunitário, ao contrário do previsto no n.º 3 do artigo 4.º do RFRCP, que é peremptório ao determinar a não cumulação das participações financeiras atribuídas pelo Fundo com quaisquer outras de que o imóvel venha a ser objecto. Deste modo, e atenta a

em anexo à mesma. Como salienta o próprio preâmbulo do Decreto-Lei n.º 138/2009⁷⁹⁶, aquele corresponde “à determinação da Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro (...) de criar um fundo público para os bens culturais”, tendo em conta que “a resolução dos problemas que afectam o património cultural passa pela criação de um conjunto variado de instrumentos financeiros públicos adequados a garantir a salvaguarda da nossa herança nacional, cuja continuidade e enriquecimento constitui uma tarefa fundamental do Estado nos termos da Constituição da República”.

O FSPC foi criado para se destinar a financiar medidas de protecção e valorização em relação a imóveis, conjuntos e sítios integrados na lista do património mundial e a bens culturais classificados, ou em vias de classificação, como de interesse nacional ou de interesse público em risco de destruição, perda ou deterioração (*vide* alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 138/2009⁷⁹⁷). Ademais, e segundo o disposto no n.º 2 do mencionado artigo 3.º do mesmo Decreto-Lei, o FSPC destina-se ainda, entre outros casos, a acudir a situações de emergência ou de calamidade pública em relação a bens culturais classificados, ou em vias de classificação, como de interesse nacional ou de interesse público, a financiar operações de reabilitação, conservação e restauro de imóveis classificados no âmbito do PGPI, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro⁷⁹⁸, e a prestar apoio financeiro a obras ou intervenções ordenadas pela Administração Pública em relação àqueles bens.⁷⁹⁹

previsão contida no RFRCP, parece ficar afastada a possibilidade de uma eventual colisão, no que toca a esta matéria, entre o regime dos dois Fundos.

⁷⁹⁶ D.R. I Série. 113 (2009-06-15) 3646-3647.

⁷⁹⁷ D.R. I Série. 113 (2009-06-15) 3646-3647.

⁷⁹⁸ O PGPI determina a criação de um fundo, no âmbito do Ministério da Cultura, para a reabilitação e conservação dos imóveis classificados da propriedade do Estado (*vide* n.º 5.2.2. do Anexo à Resolução do Conselho de ministros n.º 162/2008).

⁷⁹⁹ O n.º 3 do artigo 3.º do citado decreto-lei estabelece ainda que FSPC pode estabelecer mecanismos de articulação com outros fundos públicos ou privados que tenham como objecto operações de reabilitação, conservação e restauro de imóveis. No entanto, desconhecemos o leque de fundos públicos ou privados que possam ser abrangidos por esta norma.

Curioso é também o facto de a alínea i) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 138/2009, D.R. I Série. 113 (2009-06-15) 3646-3647, atribuir ao FSPC a receita proveniente do produto das heranças, legados, doações ou donativos, em dinheiro ou em espécie, ou outras contribuições mecenáticas, quando nos parece que o mesmo não pode receber, directamente, o produto das heranças, legados e doações, porquanto a capacidade sucessória pressupõe a existência de personalidade jurídica, de que o Fundo não dispõe. De resto, se atentarmos no n.º 1 do artigo 38º do Decreto-Lei n.º 280/2007, verificamos que a competência para aceitar heranças, legados e doações a favor do Estado é conferida ao membro do Governo responsável pela área das finanças, pelo que, em nosso entender, a eventual afectação dessas receitas a um Fundo de natureza estatal terá necessariamente de passar por essa entidade, ainda que se admita que possa ser feita em conjunto com a Secretaria de Estado da Cultura. Na mesma senda, e no que concerne à referência, na mesma alínea, às contribuições mecenáticas, cumpre salientar que o Estatuto do Mecenato, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 74/99, de 16 de Março, D.R. I-A. Série. 63 (1999-03-16) 1430-1432, foi revogado pela alínea f) do n.º 3 do artigo 87.º da Lei n.º 53-A/2006, D.R. I-A Série Supl.

O artigo 9.º do RFSPC, aprovado e publicado em anexo à Portaria n.º 1387/2009⁸⁰⁰, elenca as situações e os bens relativamente aos quais é conferida prioridade de financiamento, sendo, de salientar o caso previsto na alínea d) dessa mesma disposição legal, referente aos bens culturais imóveis classificados propriedade do Estado que gerem receitas afectas, total ou parcialmente, ao FSPC e que careçam de obras ou intervenções.⁸⁰¹

No essencial, se olharmos atentamente para as disposições legais invocadas e para todo o enquadramento acima discorrido, verificamos que um dos meios de tutela do património cultural é concretizado na respectiva gestão, sobretudo na gestão orientada para a sustentabilidade económica e cultural dos bens culturais.⁸⁰² No entanto, não podemos olvidar que desta vertente pode advir o receio de o património cultural ser objecto de vulgarização, devido à eminente necessidade de se proceder à sua rentabilização económica. Ainda assim, julgamos ser preferível a utilização económica de um bem, ainda que com algumas limitações, de forma a poder preservá-lo, do que não desenvolver qualquer actuação tendente à sua preservação.⁸⁰³ Além disso, e actualmente, podemos afirmar que são cada vez mais visíveis as orientações em sede de política cultural no sector do património.^{804 805}

249 (2006-12-29) 8626-(2)-8626-(379), que aprovou o Orçamento do Estado para 2007, sendo que a alínea h) do artigo 88º da mesma Lei estabelece que a mencionada revogação produziu efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2007, ficando, todavia, ressalvados os efeitos jurídicos decorrentes de reconhecimentos já efectuados.

⁸⁰⁰ D.R. I Série. 219 (2009-11-11) 8398-8401.

⁸⁰¹ Ora, face ao ali estatuído não nos parece que o teor desta alínea seja consentâneo com o objecto do Fundo, ao conferir prioridade, sem mais, ao financiamento relativamente a bens culturais imóveis classificados propriedade do Estado que gerem receitas afectas, total ou parcialmente, ao FSPC, sem considerar o tipo ou a urgência e necessidade das obras e intervenções. Além de não alcançarmos quais os bens que poderão estar abrangidos pela referida norma, parece-nos que esta possibilidade de financiamento não deveria ser tida em conta de forma isolada, só por referência à afectação de receitas, já que, conforme foi salientado, não podemos descurar o objecto do Fundo, isto é, as medidas de protecção e valorização em relação aos imóveis e aos bens identificados no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 138/2009, D.R. I Série. 113 (2009-06-15) 3646-3647.

Por outro lado, e quanto aos documentos a apreciar para efeitos de financiamento por parte do Fundo, consideramos que o elenco apresentado no n.º 1 do artigo 10.º do RFSPC poderia ser completado com alguns dos elementos previstos no artigo 5.º do RFRCP, designadamente a discriminação das operações a realizar e a área objecto das operações de intervenção, os quais julgamos poderem contribuir para a respectiva hierarquização dos financiamentos a conceder. Relativamente ao disposto no artigo 11.º do RFSPC, e mais especificamente no que concerne à fixação do valor das obras ou intervenções asseguradas, total ou parcialmente, através de doações ou donativos em espécie, parece ser de suscitar a dúvida sobre a forma como é determinado o referido valor, uma vez que apenas é referido que este é fixado por acordo entre a comissão directiva e o doador. Por outro lado, note-se que o n.º 1 do artigo 15.º confere um vasto poder discricionário à comissão directiva ao estabelecer que a disponibilização do montante correspondente ao valor do financiamento a conceder pelo Fundo pode ser efectuada de forma fraccionada. Ora, parece-nos que a regra geral nesta matéria deve ser a do fraccionamento do montante correspondente ao valor do financiamento, ao contrário do que se encontra aqui previsto.

⁸⁰² CASALTA NABAIS (2006) – Considerações sobre o quadro jurídico [...] p. 743.

⁸⁰³ Neste sentido, CASALTA NABAIS (2006) – Considerações sobre o quadro jurídico [...] p. 732).

⁸⁰⁴ BONIFÁCIO RAMOS (2009) – Direito Administrativo da Cultura [...] p. 332. Ainda segundo BONIFÁCIO RAMOS (2009) – Direito Administrativo da Cultura [...] p. 259, após “o emergir do Estado

Ainda no âmbito da gestão dos bens imóveis que integram o património cultural não podemos deixar de enfatizar a actuação do sector privado, através de fundações ou outras entidades privadas. Aliás, o n.º 3 do artigo 73.º da CRP prescreve que o Estado promove a democratização da cultura, incentivando e assegurando o acesso de todos os cidadãos à fruição e criação cultural, em colaboração com os órgãos de comunicação social, as associações e fundações de fins culturais, entre outras aí previstas. De facto, o Estado tem sido instituidor de fundações que assumem natureza cultural, sendo de salientar aquelas em que o Estado, por intermédio do Ministério da Cultura, ora Secretaria de Estado, tenha sido o seu instituidor ou financiador, exercendo a respectiva tutela.

Vamos, então, apenas citar algumas dessas Fundações que têm assumido um papel relevante na defesa do património cultural.

Desde logo, a Fundação de Serralves, já supra referenciada em 4.8, criada no propósito de promover actividades no domínio de todas as artes, assumiu o propósito de criar um museu de arte moderna, de modo a albergar obras do acervo de arte moderna do património do Estado e de outras entidades cedidas em depósito (artigos 4.º e 5.º dos Estatutos aprovados através do Decreto-Lei n.º 240-A/89, de 27 de Julho⁸⁰⁶).

Por outro lado, também a já abordada Fundação Centro Cultural de Belém⁸⁰⁷ foi criada com o objectivo de promover a cultura no domínio das artes, em geral, procurando gerir e rentabilizar o Centro Cultural de Belém, um equipamento cultural potenciador

constitucional e democrático, que justificou o pluralismo cultural e que implicou que o Estado tivesse de repensar o seu papel interventor, de modo a que a sua actividade estivesse balizada por aquilo que se tem designado por auto-compreensão cultural, constatou-se um acréscimo da pulsão reformadora da Administração Pública, no sentido de o Estado deixar de assumir a centralidade que até aí tinha procurado desempenhar: De qualquer modo, embora se constatasse tal intenção, isso não significou que, especialmente, no domínio das políticas culturais, o Estado deixasse de protagonizar uma missão primordial em diversos sectores tão emblemáticos como a protecção do património cultural [...]”.

⁸⁰⁵ Concordamos com ALONSO IBÁÑEZ (1996) – Direito do património cultural em Espanha: situação actual e perspectivas. Trad. de Manuela Galhardo. Lisboa: Instituto Nacional de Administração, p. 153, quando, ainda que a propósito do ordenamento jurídico espanhol, afirma que “a Administração do Estado, titular tradicional das competências nesta área, tratou sempre de transferir a responsabilidade de assumir, ainda que só parcialmente, o custo económico decorrente da conservação do património histórico de maior relevo, quer para os depauperados cofres da Administração Local, quer para os proprietários dos bens, sobre quem tem pesado e continua a pesar, com carácter de exclusividade, o dever de conservação dos mesmos. A Administração, em termos gerais, nunca esteve disposta a gastar dinheiro nem sequer com os bens de sua propriedade, pelo que lhe faltou a autoridade moral para exigir a outros o que ela própria não estava disposta a fazer.”

⁸⁰⁶ D.R. I Série Supl. 171 (1989-07-27) 2950-(2)-2950-(5).

⁸⁰⁷ Inicialmente instituída através do Decreto-Lei n.º 361/91, de 3 de Outubro, D. R. I-A Série. 228 (1991-10-03) 5133-5138. como Fundação das Descobertas, tendo o Decreto-Lei n.º 391/99, de 30 de Setembro, D.R. I-A Série. 229 (1999-09-30) 6702-6707, alterado a denominação para Fundação Centro Cultural de Belém e as respectivas disposições estatutárias.

de criação artística e de acontecimentos sócio-culturais de repercussão nacional e internacional.

Ademais, à Fundação Museu do Douro, instituída pelo Decreto-Lei n.º 70/2006, de 23 de Março⁸⁰⁸, cabe, nos termos do artigo 3.º dos respectivos Estatutos, aprovados em anexo ao citado Decreto-Lei, a instalação, manutenção e a gestão do Museu da Região do Douro, criado pela Lei n.º 125/97, de 2 de Dezembro⁸⁰⁹, e a concretização das atribuições estabelecidas nesta lei.⁸¹⁰

Também a Fundação Casa da Música foi instituída pelo Estado, através do Decreto-Lei n.º 18/2006, de 26 de Janeiro⁸¹¹, com a finalidade de promover, fomentar, difundir e prosseguir actividades culturais e formativas no domínio da actividade musical, devendo, designadamente e na prossecução dos seus fins, administrar e gerir o edifício da Casa da Música, podendo, para o efeito, concessionar as diversas áreas do edifício e gerir o aproveitamento dos seus espaços.⁸¹²

Uma outra forma de tutela dos bens que integram o património cultural passa pela sua consagração ao nível das matérias fiscais: a alínea n) do n.º 1 do artigo 44.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF)⁸¹³ estabelece que estão isentos de imposto municipal sobre imóveis os que se encontrem classificados como monumentos nacionais e os prédios individualmente classificados como de interesse público ou de interesse municipal, nos termos da legislação aplicável. Também o Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (CIMT)⁸¹⁴, na alínea g) do seu artigo 6.º, prevê que ficam isentos deste imposto as aquisições de prédios classificados como de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal, ao abrigo da LBPC.

⁸⁰⁸ D.R. I-A Série. 59 (2006-03-26) 2171-2177.

⁸⁰⁹ D.R. I-A Série. 278 (1997-12-02) 6433-6434.

⁸¹⁰ Cabe aqui salientar que, nos termos da alínea c) do artigo 4.º dos respectivos Estatutos, o património da Fundação é constituído, entre outros, pelo direito de uso, por um período de 30 anos, prorrogáveis por iguais períodos, do imóvel Casa da Companhia, sito na Régua, cedido pelo Estado.

⁸¹¹ D.R. I-A Série. 19 (2006-01-26) 615-622.

⁸¹² Nos termos da alínea a) do artigo 4.º dos Estatutos da Fundação, em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2006, D.R. I-A Série. 19 (2006-01-26) 615-622, o património da Fundação é constituído, nomeadamente, pelo direito de superfície onde se encontra construído o edifício da Casa da Música, incluindo o referido edifício e todas as construções nele edificadas ou no respectivo subsolo e os equipamentos nele instalados.

⁸¹³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho, D.R. I Série. 149 (1989-07-01) 2578-2591, com a última alteração conferida pela Lei n.º 55-A/2010, D.R. I Série Supl. 253 (2010-12-31) 6122-(2)-6122-(320).

⁸¹⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, D.R. I Série. 262 (2003-11-12) 7568-7645, com a última alteração conferida pela Lei n.º 55-A/2010, D.R. I Série Supl. 253 (2010-12-31) 6122-(2)-6122-(320).

À semelhança do que ocorre com a generalidade do património do Estado, também a gestão adequada do património histórico e cultural exige um conhecimento suficiente dos bens que devem ser protegidos, o que nem sempre acontece. Por isso, a tutela do património cultural passa, essencialmente, pela inventariação⁸¹⁵ e classificação⁸¹⁶ dos bens culturais.⁸¹⁷ Por outro lado, há ainda que acautelar um outro factor que pode contribuir para a deterioração do património cultural e que consiste no facto de o conjunto de normas em que tradicionalmente se situa a protecção específica do património histórico permanecer à margem de quaisquer contactos com outros sectores jurídicos afins, como o ordenamento do território, o urbanismo, o turismo ou a habitação.⁸¹⁸ Na verdade, é de realçar que o património histórico e cultural não pode ser dissociado de outras áreas que incidam directa ou indirectamente sobre o património, na medida em que estas poderão, de alguma forma, contribuir para uma gestão mais eficaz e, conseqüentemente, para o cumprimento das tarefas fundamentais de conservação e protecção que se encontram cometidas ao Estado.

Contudo, nesta senda, importa fazer uma breve abordagem ao regime contido no Decreto-Lei n.º 140/2009, de 15 de Junho⁸¹⁹, que estabelece o regime jurídico dos estudos, projectos, relatórios, obras ou intervenções sobre bens culturais classificados ou em vias de classificação, de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal, e que vem, assim, concretizar as imposições normativas decorrentes dos artigos 45.º e 59.º da LBPC.

Como resulta do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 140/2009⁸²⁰ e atendendo a que as intervenções em bens imóveis obedecem às regras procedimentais do RJUE, aquele diploma legal veio adaptar aquelas regras às especificidades do património cultural imóvel, de forma a facilitar a apreciação, por parte da administração autárquica e da administração central, da necessidade, pertinência e adequação das propostas de obras ou intervenções. O artigo 2.º do Decreto-Lei em apreciação elenca os princípios gerais a que os estudos, projectos, relatórios, obras ou intervenções sobre bens culturais devem obedecer, os quais se reconduzem à prevenção, planeamento,

⁸¹⁵ Sobre a inventariação, cfr. o estatuído no artigo 19.º da Lei n.º 107/2001, D.R. I-A Série. 209 (2001-09-08) 5808-5829.

⁸¹⁶ Sobre a classificação, cfr. o estatuído no artigo 18.º da Lei n.º 107/2001, D.R. I-A Série. 209 (2001-09-08) 5808-5829.

⁸¹⁷ No entanto, antes da classificação ou inventariação é possível concretizar certas formas de protecção dos bens culturais, como sejam as medidas cautelares legalmente previstas, nos termos do n.º 3 do artigo 16.º da Lei n.º 107/2001, D.R. I-A Série. 209 (2001-09-08) 5808-5829.

⁸¹⁸ Como aduz ALONSO IBÁÑEZ (1996) – Direito do património cultural [...] p. 155.

⁸¹⁹ D.R. I Série. 113 (2009-06-15) 3653-3659.

⁸²⁰ D.R. I Série. 113 (2009-06-15) 3653-3659.

graduabilidade, fiscalização e informação, e cuja aplicação se subordina e articula com os princípios gerais da política e do regime de protecção e valorização do património cultural previstos na Lei n.º 107/2001⁸²¹.

É ainda de destacar que o artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 140/2009⁸²² estabelece que as obras ou intervenções realizadas, directa ou indirectamente, pela administração do património cultural competente estão sujeitas à elaboração dos relatórios ali previstos, podendo ser dispensada a sua elaboração por despacho fundamentado do dirigente máximo do serviço competente, o que abre, mais uma vez, a porta à discricionariedade.

Em face de tudo quanto antes se disse, consideramos que o Estado deve desenvolver todas as diligências necessárias à conservação e enriquecimento dos valores culturais, procedendo à necessária colaboração com outras entidades.⁸²³

Em suma, os bens históricos e culturais são sujeitos a um regime específico, que estabelece a sua especial protecção e valorização. Por isso mesmo, possuem uma especificidade em relação ao regime jurídico dos bens que passa, essencialmente, pelo facto de se estabelecer um direito à sua fruição por toda a colectividade.⁸²⁴

Deste modo, e em jeito de conclusão, refira-se que facilmente constatamos que os bens culturais assumem uma relevância cada vez maior no âmbito do património do Estado, em especial do domínio privado, não só porque estão associados à identidade cultural portuguesa, mas também porque o Estado, enquanto titular deste tipo de bens, deve afectar os mesmos a uma utilização que permita aos cidadãos disfrutar do seu valor de civilização e cultura⁸²⁵, concretizando, para o efeito, as medidas de gestão que se afigurem necessárias, assegurando, assim, a continuidade entre o passado e presente.

⁸²¹ D.R. I-A Série. 209 (2001-09-08) 5808-5829.

⁸²² D.R. I Série. 113 (2009-06-15) 3653-3659.

⁸²³ IBÁÑEZ (1996, p. 171).

⁸²⁴ Como alerta MENEZES LEITÃO, Luís Manuel Teles de (2011) – A Fruição dos Bens Culturais. In AMADO GOMES, Carla; BONIFÁCIO RAMOS, org. - Direito da Cultura e do Património Cultural. Lisboa: AAFDL. p. 323, a expressão legal “fruição” não é a mais adequada, seria preferível a expressão “disfrute”.

⁸²⁵ MENEZES LEITÃO (2011) – A Fruição dos Bens Culturais [...] p. 327.

7.3. REGIMES PARTICULARES

Nesta sede, iremos abordar a matéria inerente ao património imobiliário do domínio privado do Estado que se encontra afecto aos institutos públicos, ao SEE e a fundações públicas de direito privado e privadas de iniciativa pública, na medida em que são estes os regimes que ressaltam com mais evidência no âmbito da gestão deste património.

Com efeito, como já dissemos anteriormente, podemos qualificar estes regimes como particulares em virtude de, apesar de não disporem de uma disciplina específica expressamente prevista e regulada para a gestão dos bens imóveis que integram o domínio privado do Estado, esta gestão, efectuada por entidades distintas daquele, ser caracterizada por algumas particularidades, tendo, designadamente, em conta os poderes de actuação que lhes são conferidos nesta matéria.

7.3.1. IMÓVEIS DO DOMÍNIO PRIVADO DO ESTADO AFECTOS AOS INSTITUTOS PÚBLICOS

Os institutos públicos, pessoas colectivas públicas de tipo institucional, integram a administração indirecta do Estado, na medida em que são criados para assegurar o desempenho de determinadas funções administrativas pertencentes, em regra, ao Estado, sendo de destacar a existência de três categorias: os serviços personalizados, os estabelecimentos públicos e as fundações públicas.

Desde logo, os serviços personalizados são os serviços públicos de carácter administrativo a que a lei atribui personalidade jurídica e autonomia administrativa ou administrativa e financeira, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º da LQIP. São serviços a quem a lei dá personalidade jurídica e autonomia para poderem funcionar

como se fossem verdadeiras instituições independentes, mas na realidade não o são, constituindo verdadeiros departamentos tipo “*direcção-geral*”.⁸²⁶

Por outro lado, as fundações públicas⁸²⁷ são verdadeiras pessoas colectivas públicas, com autonomia administrativa e financeira, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º da LQIP, ao contrário da generalidade das fundações que são pessoas colectivas privadas reguladas pelo CC. São patrimónios que são afectados à prossecução de fins públicos especiais, resultando do n.º 2 do artigo 51.º da LQIP que para um instituto público ser considerado como fundação deve ter parte considerável das receitas assente em rendimentos do seu património e dedicar-se a finalidades de interesse social. As fundações públicas, como pessoas colectivas públicas integradas na Administração indirecta do Estado, estão sujeitas a todo o bloco legal que compõe o direito público, conforme resulta do n.º 2 do artigo 6.º da LQIP, surgindo como formas privilegiadas do Estado para prosseguirem interesses públicos específicos que convoquem a movimentação e utilização de fundos a eles subordinados⁸²⁸.

Por sua vez, os estabelecimentos públicos são institutos públicos de carácter cultural ou social, organizados como serviços abertos ao público, e destinados a efectuar prestações individuais à generalidade dos cidadãos que delas careçam⁸²⁹, como é o caso das Universidades Públicas, com excepção, é claro, daquelas que já revestem a natureza de fundação pública em regime de direito privado, como é o caso da Universidade do Porto e da Universidade de Aveiro.

Todas as categorias de institutos públicos detêm património próprio, o qual, muitas das vezes, é constituído por bens imóveis transferidos do domínio privado do Estado, como já foi explicitado supra em 4.9.. No entanto, também operam a gestão dos bens imóveis do Estado que lhe estão afectos e que lhe tenham sido cedidos, precariamente, para a prossecução dos fins de interesse público, sendo esta categoria que nos importa aqui analisar e densificar.

⁸²⁶ Na acepção de FREITAS DO AMARAL (2006a) – Curso de Direito Administrativo [...] p. 366, que, a título meramente exemplificativo, cita o caso do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P..

⁸²⁷ FREITAS DO AMARAL (2006a) – Curso de Direito Administrativo [...] p. 370 aventa o exemplo dos serviços sociais existentes em alguns Ministérios.

⁸²⁸ FARINHO (2006) – Para além do Bem e do Mal [...] p. 358.

⁸²⁹ FREITAS DO AMARAL (2006a) – Curso de Direito Administrativo [...] p. 371.

Perante o breve enquadramento acima delineado, vamos agora veicular o estatuído na LQIP, em especial o disposto no artigo 36.º, tendo em conta o regime patrimonial que ali está consagrado.

De facto, o n.º 1 do artigo 36.º da citada Lei estabelece que o património dos institutos públicos que disponham de autonomia patrimonial é constituído pelos bens, direitos e obrigações de conteúdo económico, submetidos ao comércio jurídico privado, transferidos pelo Estado ao instituto aquando da sua criação, ou que mais tarde sejam adquiridos pelos seus órgãos, e ainda pelo direito ao uso e fruição dos bens do património do Estado que lhe sejam afectos. Por outro lado, o n.º 3 da mesma disposição legal prevê ainda que podem ser afectos, por despacho do Ministro das Finanças, à administração dos institutos públicos os bens do domínio público consignados a fins de interesse público que se enquadrem nas respectivas atribuições e ainda os bens do património do Estado que devam ser sujeitos ao seu uso e fruição, podendo essa afectação cessar a qualquer momento por despacho do membro do Governo. Finalmente, e de acordo com o n.º 4 do mesmo artigo, os bens dos institutos públicos que se revelarem desnecessários ou inadequados ao cumprimento das suas atribuições são incorporados no património do Estado, salvo quando devam ser alienados, sendo essa incorporação determinada por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela.

Atentas as evidências supra referidas, cumpre agora proceder à qualificação dos actos que sustentam a afectação de bens imóveis a estas pessoas colectivas públicas. Como podemos verificar, a lei não especifica, nem qualifica o título jurídico que sustenta a afectação dos bens do domínio privado do Estado aos institutos públicos para a prossecução das suas atribuições. Contudo, julgamos que, nestes casos e sem prejuízo da necessidade de se verificar casuisticamente qual o título jurídico utilizado para o efeito, estaremos sempre perante um acto revestido de alguma precariedade, na medida em que a afectação apenas se justificará ou permanecerá enquanto se mantiver a indispensabilidade de prossecução dos fins conferidos ao instituto público. Podemos, então, estar perante uma cedência de utilização, arrendamento ou, eventualmente, direito de superfície.

Na verdade, sobre estes imóveis, ou seja, sobre os imóveis do domínio privado do Estado que lhe estão afectos, os institutos públicos apenas exercem meros poderes

de gozo sobre coisa alheia.⁸³⁰ Assim, e como é evidente, caso estejamos perante um contrato de compra e venda ou de doação, terá, obrigatoriamente, de entender-se que há uma verdadeira alienação da propriedade, pelo que esta passa a pertencer ao instituto público.⁸³¹ Ao invés, se o título jurídico for uma cedência de utilização, um contrato de arrendamento ou de constituição do direito de superfície, já a propriedade do Estado se mantém, exercendo o instituto público meros poderes de gozo sobre coisa alheia, de natureza obrigacional ou real, consoante os casos. Há aqui, então, uma mera afectação com carácter eminentemente finalista, na medida em que as faculdades de gestão estão limitadas ao cumprimento dos fins que justificam a afectação, bem como às acções necessárias para a protecção, defesa, conservação e manutenção dos imóveis afectos.⁸³²

Por outra banda, e ainda quanto à categoria dos estabelecimentos públicos, é de referir que, segundo o n.º 4 do artigo 109.º da supra citada Lei, as instituições de ensino superior públicas podem administrar bens do domínio público ou privado do Estado ou de outra colectividade territorial que lhes tenham sido cedidas pelo seu titular, nas condições previstas na lei e nos protocolos firmados com as mesmas entidades.⁸³³ Como já deixámos antever supra em 4.8., no caso das universidades públicas, a afectação dos bens imóveis é um dos pressupostos que conduz à possibilidade da sua transferência para o respectivo património próprio.

⁸³⁰ CAETANO (2010) - Manual de Direito Administrativo [...] p. 967-968, já se havia pronunciado sobre esta matéria, propugnando a ideia de que a definição da titularidade dos bens imóveis do Estado ou do instituto público dependia do título jurídico em causa. Todavia, consideramos que o seu entendimento encontra-se, de alguma forma, desactualizado face ao estatuído na actual LQIP, na medida em que esta agora faz a distinção entre bens efectivamente transferidos do domínio privado do Estado para o património dos institutos e bens do Estado que apenas lhe estão afectos. À data, o Autor alertava para a dificuldade de determinar se os bens que se encontravam na posse do instituto público eram bens do seu próprio domínio privado ou antes bens do Estado sobre os quais aquele não detém senão meros poderes sobre coisa alheia.

⁸³¹ Matéria já abordada supra em 4.8..

⁸³² MONTOYA MARTÍN, Encarnación (2007) – El régimen común del patrimonio de los organismos públicos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. In HORGUÉ BAENA, Concepción, coord. - Régimen Patrimonial de Las Administraciones Públicas. Madrid: Iustel. p. 137.

⁸³³ Muitas vezes até nem existe qualquer título jurídico que sustente esta afectação, não obstante esta se verificar. Cite-se aqui o exemplo da Universidade de Lisboa.

7.3.2. IMÓVEIS DO DOMÍNIO PRIVADO DO ESTADO AFECTOS AO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO

Existem inúmeras situações em que o Estado submete a gestão de imóveis do seu domínio privado a empresas públicas, quer sejam empresas constituídas sob a forma comercial, quer sejam entidades públicas empresariais. Efectivamente, nestes casos, o Estado, perante a necessidade de gerir um determinado património imobiliário que lhe pertence, pondera e decide conferir a sua gestão a empresas públicas, entendendo, assim, que, deste modo, será mais eficiente e conduzirá a uma maior rentabilidade, na expectativa de uma maior dinamização do património envolvido.

Nesta afectação e nesta nova forma de gestão patrimonial são usualmente conferidos poderes de autoridade às empresas públicas no âmbito dessa gestão, designadamente o poder de utilizar e fruir os bens do Estado que sejam submetidos à sua gestão, situação semelhante à da figura do usufruto previsto e definido no artigo 1439.º do CC⁸³⁴. Este direito caracteriza-se por ser um direito real de gozo, não exclusivo, limitado e temporário, podendo o seu titular usar, fruir e administrar o bem, mas não dispor do mesmo, pois o direito de propriedade permanece noutra titular. Nestes casos, estamos perante cedência precária de bens imóveis, sem que estes passem a integrar o capital social das empresas em causa.

Refira-se que, no âmbito da mencionada gestão, sobre as empresas públicas impende a obrigatoriedade de observação do disposto no Decreto-Lei n.º 280/2007⁸³⁵, especialmente no que concerne às formas de administração dos imóveis ali previstas e à respectiva avaliação, sempre que aquela administração envolva operações preconizadas no referido diploma. No entanto, e não obstante a sujeição ao Decreto-Lei n.º 280/2007⁸³⁶, consideramos que deverá ser a empresa pública a fixar as condições de utilização ou ocupação inerentes a cada imóvel que se encontre sob a sua gestão, sob pena de serem desvirtuados os poderes de autoridade que lhe são conferidos.

⁸³⁴ Determina este artigo que o usufruto é o direito de gozar temporária e plenamente uma coisa ou direito alheio, sem alterar a sua forma ou substância. Como afirma MENEZES CORDEIRO, António (1993) – *Direitos Reais*. reprint 1979. Lisboa: Lex p. 650, do ponto de vista económico-social o usufruto destina-se a proporcionar a uma pessoa um disfrute o mais amplo possível sobre uma coisa apenas durante determinado lapso de tempo, findo o qual vinga o direito de outra pessoa.

⁸³⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁸³⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

Nesta sede, podemos aventar alguns exemplos de empresas públicas constituídas para prosseguirem, essencialmente, fins conexonados com a gestão patrimonial, como aconteceu com a Frente Tejo, S.A., apesar de a sua extinção ter sido recentemente determinada através do Decreto-Lei n.º 110/2011, de 25 de Novembro.⁸³⁷ A sociedade Frente Tejo, S.A. constitui um exemplo fidedigno de uma empresa pública sob a forma privada, que foi constituída para prosseguir, essencialmente, fins conexonados com a gestão patrimonial do Estado. Assim, para que a Frente Tejo, S.A. pudesse levar a cabo os objectivos que presidiram à sua criação, tornou-se necessário submeter à sua gestão determinados imóveis, propriedade do Estado. Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 78/2008, de 15 de Maio⁸³⁸, foram aprovados os objectivos e as principais linhas de orientação da requalificação e reabilitação urbana da frente ribeirinha de Lisboa, bem como as respectivas zonas de intervenção, inscritos no documento estratégico Frente Tejo, S.A. anexo àquela. Na sequência daquela Resolução, foi publicado o Decreto-Lei n.º 117/2008, de 9 de Julho⁸³⁹, ora revogado pelo Decreto-Lei n.º 110/2011⁸⁴⁰, que criou a Frente Tejo, S.A. e aprovou os respectivos Estatutos, de acordo com o qual aquela sociedade tinha por missão promover e executar um conjunto de acções de requalificação e reabilitação urbanística, de índole física e funcional, destinadas à valorização da frente ribeirinha de Lisboa nas áreas de intervenção designadas por Frente Ribeirinha da Baixa Pombalina e por Ajuda-Belém. O citado diploma atribuía à Frente Tejo, S.A. determinados poderes de autoridade para que aquela pudesse prosseguir os fins que o legislador lhe determinou, destacando-se, de entre estes, o disposto no artigo 7.º.⁸⁴¹

Também a sociedade Arco Ribeirinho Sul, S.A., constituída pelo Decreto-Lei n.º 219/2009, de 8 de Setembro⁸⁴², tem por objecto a coordenação global do Projecto do

⁸³⁷ D.R. I Série, 227 (2011-11-25) 5058-5059. O artigo 2.º do diploma prevê que a dissolução da Frente Tejo ocorrerá por deliberação da assembleia geral da Frente Tejo. Por sua vez, o artigo 3.º estatui que as atribuições e competências cometidas à Frente Tejo relativas à área de requalificação e reabilitação urbana são transferidas para o Estado. O artigo 4.º determina ainda que os imóveis do domínio público e privado do Estado necessários à prossecução das atribuições e competências antes referidas são submetidas à gestão das entidades competentes.

⁸³⁸ D.R. I Série, 94 (2008-05-15) 2651-2663.

⁸³⁹ D.R. I Série, 131 (2008-07-09) 4267-4271.

⁸⁴⁰ D.R. I Série, 227 (2011-11-25) 5058-5059.

⁸⁴¹ A título exemplificativo, refira-se o poder de agir como entidade expropriante dos bens imóveis e direitos a eles inerentes necessários à prossecução do seu objecto social, bem como o poder de protecção, desocupação, demolição e defesa administrativa da posse dos terrenos e instalações que lhe estejam afectos.

⁸⁴² D.R. I Série, 174 (2009-09-08) 6098-6103. Refira-se que também o artigo 8.º da LOE para 2012, Lei n.º 64-B/2011. D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244), já faz referência à extinção desta sociedade, estabelecendo que, após a extinção, o valor remanescente do respectivo capital social,

Arco Ribeirinho Sul e do investimento a realizar naquele âmbito, em termos compatíveis com a sua sustentabilidade financeira, nas áreas e nos termos definidos no respectivo Plano Estratégico aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2009, de 23 de Julho⁸⁴³ (vide n.º 3 do artigo 2.º do citado diploma legal e n.º 1 do artigo 4.º dos Estatutos da sociedade, aprovados e publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 219/2009⁸⁴⁴). O mencionado projecto do Arco Ribeirinho Sul foi lançado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 137/2008, de 12 de Setembro⁸⁴⁵, e visa a requalificação urbanística de importantes áreas predominantemente industriais actualmente desactivadas na margem sul do estuário do Tejo, nos municípios de Almada, Seixal e Barreiro, correspondentes aos antigos complexos industriais da Margueira, da Siderurgia Nacional e da CUF/Quimigal, actual Quimiparque. Nos termos do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 219/2009⁸⁴⁶, a Arco Ribeirinho Sul, S.A. está autorizada a utilizar os bens do domínio público e do domínio privado do Estado abrangidos pelo projecto do Arco Ribeirinho Sul, nas respectivas áreas de intervenção definidas pelo Plano Estratégico, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2009⁸⁴⁷, com vista à realização das operações ali previstas e à prossecução dos seus fins.

Uma vez feita esta breve abordagem e como podemos verificar, existem algumas situações em que determinados bens imóveis e infra-estruturas não são directamente geridos pelo Estado, estando sujeitos a uma gestão descentralizada efectuada por entidades formalmente particulares, mas materialmente públicas, como sejam as sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos.⁸⁴⁸ Efectivamente, a gestão pode ser atribuída, não apenas a concessionários, mas a entidades que podemos considerar formalmente particulares, mas materialmente públicas, como sejam as sociedades públicas, as quais consubstanciam entidades privadas sujeitas a um

deduzido dos custos necessários para a liquidação, pode ser afecto ao orçamento do Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território (MAMAOT), por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças.

Na verdade, a dissolução desta sociedade já foi deliberada em Assembleia Geral realizada no dia 21 de Dezembro de 2011, com efeitos reportados a 31 de Dezembro de 2011, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 141.º do CSC, bem como a sua entrada em liquidação. A extinção da sociedade foi aprovada em reunião do Conselho de Ministros de 12 de Janeiro de 2012.

⁸⁴³ D.R. I Série. 156 (2009-07-23) 5121-5123.

⁸⁴⁴ D.R. I Série. 174 (2009-09-08) 6098-6103.

⁸⁴⁵ D.R. I Série. 177 (2008-09-12) 6652-6654.

⁸⁴⁶ D.R. I Série. 174 (2009-09-08) 6098-6103.

⁸⁴⁷ D.R. I Série. 156 (2009-07-23) 5121-5123.

⁸⁴⁸ Refira-se também, a título exemplificativo, o caso das infra-estruturas portuárias geridas pelas respectivas Administrações Portuárias, às quais cabe um amplo leque de poderes e cujas áreas de jurisdição se não circunscrevem às infra-estruturas portuárias, abrangendo também imóveis do domínio público e do domínio privado do Estado.

regime especial, conforme resulta do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 558/99⁸⁴⁹, em termos de, pelo menos para alguns efeitos, serem equiparadas a entes públicos, no horizonte do exercício da gestão privada de interesses públicos, encontrando-se, nessa medida, subordinadas ao Direito Administrativo.⁸⁵⁰ Refira-se, aliás, que o n.º 1 do artigo 14.º do citado Decreto-Lei prevê expressamente que as empresas públicas exerçam os poderes e prerrogativas de autoridade de que goza o Estado, designadamente quanto a licenciamento e concessão, nos termos da legislação aplicável à utilização do domínio público, da ocupação ou do exercício de qualquer actividade nos terrenos, edificações e outras infra-estruturas que lhe estejam afectas. Nos termos do n.º 2 da mesma disposição legal, tais poderes especiais são atribuídos por diploma legal, em situações excepcionais e na medida do estritamente necessário à prossecução do interesse público, ou no caso de empresas públicas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, não-de constar do contrato de concessão.

Atento o acima referido, parece-nos até que a atribuição da gestão dos imóveis do domínio privado do Estado a uma empresa pública, poderá revelar-se benéfica e proveitosa para o interesse público, face às vantagens que daí podem advir, eventualmente, em termos financeiros, quer, essencialmente, em termos dos projectos a que o Estado se propôs concretizar.

7.3.3. IMÓVEIS DO DOMÍNIO PRIVADO DO ESTADO AFECTOS A FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE DIREITO PRIVADO E PRIVADAS DE INICIATIVA PÚBLICA

A par das fundações públicas, cuja categoria, como já vimos supra em 7.3.1., se insere no âmbito dos institutos públicos, existem as usualmente designadas de fundações públicas de direito privado e de fundações privadas de iniciativa pública.

As fundações qualificadas como de direito privado são criadas pelo Estado através de um acto público, seja sob a forma de lei seja sob a forma de decreto normativo.⁸⁵¹

⁸⁴⁹ D.R. I-A Série, 292 (1999-12-17) 9012-9019.

⁸⁵⁰ Sobre este assunto, conferir o aduzido por MONIZ (2006) – O Domínio Público [...] p. 239.

⁸⁵¹ BLANCO DE MORAIS, Carlos (1995) – Da relevância do direito público no regime jurídico das fundações privadas. In Estudos em memória do Professor Doutor João de Castro Mendes. Lisboa: Lex. p.

A constituição de fundações públicas em regime de direito privado é actualmente permitida pelo RJIES, conforme estabelecido nos seus artigos 129.º e seguintes, mas ainda assim é pouco conhecido o papel do Estado, ao nível patrimonial, na criação destas entidades. No entanto, e perante esta nova realidade, cabe aqui questionar se o património do Estado que estava afecto à instituição de ensino superior permanece afecto em idênticas condições à fundação criada nestes termos. Para resposta a esta questão, parece-nos que o disposto no artigo 130.º da Lei n.º 62/2007⁸⁵² aponta para uma solução afirmativa, na medida em que estatui que o património da fundação é constituído pelo património da instituição de ensino superior em causa ou, quando se tratar de uma unidade orgânica, pelo património da instituição que estava afecto especificamente às suas atribuições, nos termos fixados pelo diploma legal que proceder à criação daquela, sendo que o Estado pode contribuir para o património da fundação com recursos suplementares.

Quanto às fundações privadas de iniciativa pública elas são, cada vez mais, criadas, à semelhança das empresas públicas, para prosseguirem atribuições específicas que se encontram cometidas ao Estado e, em especial, para gerirem o seu património.^{853 854}

Neste postulado, as fundações privadas têm sido, e continuam a ser, uma resposta do direito às vontades individuais em destacar das suas esferas jurídicas um património e submetê-lo à prossecução de interesses específicos, nomeadamente interesses socialmente relevantes.⁸⁵⁵

562. A este propósito, este Autor afirma diz que “não constitui uma tarefa simples distinguir uma fundação de direito público de uma fundação de direito privado na ordem jurídica portuguesa, através do recurso à singularidade de elementos típicos demasiado precisos e observados «per se»”. Este Autor considera que a maioria das fundações privadas de iniciativa pública foram constituídas antes do Código Civil de 1966, de forma a que o Estado pudesse obviar às incertezas e à permissividade do direito privado, através da criação de regimes especiais, por via legislativa. No entanto, reconhece que esta posição surge contrariada pela criação de algumas fundações muito depois de 1966, como é o caso da Fundação das Descobertas.

⁸⁵² D.R. I Série. 174 (2007-09-10) 6358-6389.

⁸⁵³ De acordo com o Parecer PGR n.º 2/2001 (João Manuel da Silva Miguel). D.R. II Série. 245 (2001-10-22) 17638-17654, “O quadro jurídico em vigor sobre a concessão de auxílios a particulares não autoriza a concluir por uma permissão geral de auxílio pelo Estado e por outras pessoas colectivas públicas, para a instituição de fundações de direito privado e interesse social, nos termos previstos pelo Código Civil”. É aí condicionado o poder de conceder tais auxílios à respectiva previsão no âmbito das atribuições e competências das entidades públicas, norteado sempre pela ideia de promoção do interesse público.

⁸⁵⁴ FARINHO (2006) – Para além do Bem e do Mal [...] p. 351-352, diz que é precisamente por esse motivo que se pode considerar “curioso entender a categoria fundação de Direito privado como típica manifestação da personalidade colectiva regida por este Direito quando não só a aquisição da sua personalidade, como importantes momentos da sua vida jurídica estão dependentes do poder político e do Direito Administrativo”.

⁸⁵⁵ Segundo FARINHO (2006) – Para além do Bem e do Mal [...] p. 358. Sobre esta questão, também BLANCO DE MORAIS (1995) – Da relevância do direito público [...] p. 591, questiona as razões que conduziram o Estado à criação destas entidades, ao invés de criar uma fundação pública, entendendo, como a generalidade da doutrina, que os motivos residem na intenção de fugir ao rigor do direito público,

Atento o recorrido, como é que podemos qualificar os actos que titulam a afectação do património a este tipo de fundações?⁸⁵⁶ Nesta esteira, é inegável que o património originariamente público não perde essa natureza, à semelhança do que ocorre nas fundações públicas, na medida em que está em causa uma mera afectação precária, enquanto a entidade em causa prosseguir a missão que lhe foi cometida por lei, por iniciativa do Estado, podendo, para o efeito, recorrer-se, designadamente, à figura da cedência de utilização ou do usufruto. Nesta sede, não podemos aqui deixar de fazer referência à Fundação Mata do Buçaco, já abordada supra em 6.2.4., à qual foi concedido o direito de usufruto sobre o património do Estado inserido na Mata Nacional do Buçaco, por um período de 30 anos, bem como da Fundação para a Protecção de Gestão Ambiental das Salinas do Samouco, instituída pelo Estado através do Decreto-Lei n.º 306/2000, de 28 de Novembro⁸⁵⁷, cujos Estatutos foram publicados em anexo ao citado diploma legal e posteriormente substituídos pelo Decreto-Lei n.º 36/2009, de 10 de Fevereiro.⁸⁵⁸ De acordo com o estatuído no preâmbulo do primeiro Decreto-Lei em referência, a Fundação, com horizonte de auto-sustentabilidade a médio prazo, terá como objectivo primordial manter e desenvolver o ecossistema, bem como estudar, implementar e gerir a aplicação prática de um modelo sócio-económico de desenvolvimento sustentável. Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 36/2009⁸⁵⁹, o património da Fundação é constituído, designadamente, pelo direito de usufruto por 30 anos, concedido pelo Estado, sobre imóveis expropriados no Complexo das Salinas do Samouco, constantes do anexo II ao referido Decreto-Lei. É aqui de realçar que o n.º 2 do artigo 3.º dos Estatutos determina que os actos de disposição do direito de usufruto carecem de autorização prévia dos membros do Governo responsáveis pelas áreas do ambiente, do

especialmente no que diz respeito à disciplina orçamental, contabilidade pública, fixação de vencimentos salariais e introdução de uma gestão para-empresarial que escape à rígida estrutura verticalista da Administração.

⁸⁵⁶ FARINHO (2006) – Para além do Bem e do Mal [...] p. 363, considera que “Quando o Estado opta por autonomizar parte do seu património para criar uma fundação pública ou para instituir uma fundação privada é ainda e sempre de natureza pública que cuidamos”. Isto é, apesar da opção por regimes distintos, de direito público ou privado, é hoje consensual o entendimento de que a origem pública e a prossecução pública de fins socialmente relevantes mantém os fundos públicos com tal natureza, apesar do destacamento para nova pessoa colectiva”. Também CABRA DE LUNA, Miguel Ángel (2002) – A Regulamentação e Funcionamento das Fundações. As Fundações de titularidade pública: referência especial às fundações públicas de saúde, Trad. Consultores Profissionais de Línguas, Lda.. Revista do Tribunal de Contas. Lisboa. N.º 37 (2006) p. 196, considera que as fundações privadas de origem pública ou sob domínio público, como são designadas no direito espanhol, fazem parte, em todo o caso, do “bloco público”, o que as faz estar sujeitas à normativa estatal e comunitária aplicável ao sector público.

O artigo 34.º da Constituição espanhola reconhece o direito de fundação, no sentido de garantir a existência deste instituto jurídico, enquanto manifestação da autonomia da vontade.

⁸⁵⁷ D.R. I-A Série. 275 (2000-11-28) 6733-6736.

⁸⁵⁸ D.R. I Série. 28 (2009-02-10) 881-886. Este diploma procedeu também à modificação dos instituidores da Fundação.

⁸⁵⁹ D.R. I Série. 28 (2009-02-10) 881-886.

ordenamento do território, das obras públicas e dos transportes, não obstante o n.º 1 da mesma disposição legal estatuir que a Fundação pode praticar todos os actos necessários à realização dos seus fins e à gestão do seu património, incluindo a aquisição, a oneração ou a alienação de qualquer tipo de bens.

Esta afectação de património a fundações privadas de iniciativa pública denota imensos aspectos positivos, dos quais relevam a obtenção de uma maior eficiência e eficácia, a fuga à proeminência da rentabilidade e a preocupação com outras operações materiais, como a conservação e manutenção dos imóveis.⁸⁶⁰

Por fim, cumpre ainda salientar que o que aqui deixámos registado tem aplicação relativamente às chamadas instituições particulares de interesse público, que se integram nas fundações privadas, e, conseqüentemente, as pessoas colectivas de utilidade pública, inseridas no seio das primeiras.

⁸⁶⁰ CABRA DE LUNA (2002) – A Regulamentação e Funcionamento das Fundações [...] p. 194, relativamente à constituição de fundações privadas pelo Estado, ainda que se reportando ao ordenamento jurídico espanhol, faz referência à existência de uma patente anomalia, na medida em que, nestas situações, o Estado se submete à sua própria tutela e porque se pretende aligeirar determinados controlos ou intervenções fixadas pela legislação para a actividade do Estado, valendo-se da constituição de uma fundação de carácter particular, considerando que o Estado conta com instrumentos de actuação suficientes para não ter que recorrer a procedimentos como o citado. Por fim, afirma que, muitas vezes, o que se pretende é a captação de fundos privados e o aproveitamento de incentivos fiscais.

Também MACEDO (2001) – Sobre as Fundações Públicas [...] p. 57, sustenta a possibilidade de a opção de uma pessoa colectiva privada ter apenas como escopo a flexibilização dos seus actos de gestão, a fuga ao controlo jurídico-financeiro dos próprios dinheiros movimentados ou da própria gestão.

8. IMPLICAÇÕES DA NOVA CONFIGURAÇÃO DA GESTÃO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DO DOMÍNIO PRIVADO DO ESTADO

8.1. ENQUADRAMENTO

Já deixámos demonstrada ao longo da presente dissertação a relevância alcançada pela reforma do RPIP, consubstanciada no Decreto-Lei n.º 280/2007⁸⁶¹, bem como a sua caracterização e sistematização. No entanto, o nosso estudo não poderá ficar completo sem que essa relevância seja conexas com a conjuntura política e económica actual, no âmbito da qual abordaremos a relação existente entre o princípio da gestão eficaz e o princípio do interesse público e preconizaremos algumas alterações ao regime jurídico ora implementado em matéria de gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado, decorrentes da análise profundamente crítica aqui esgrimida. Por outro lado, é ainda essencial a referência à problemática, já bem conhecida, inerente à aplicação de normas de Direito Privado à gestão do património imobiliário do domínio privado do Estado, apesar de, como veremos, esta controvérsia se encontrar, hodiernamente, mais desvanecida face ao relevo que as formas de direito privado cada vez mais assumem no contexto da eficiência e racionalização dos recursos públicos, encontrando-se, praticamente, assente a ideia da aplicação subsidiária do direito privado comum.

8.2. A GESTÃO PATRIMONIAL NO CONTEXTO POLÍTICO-IDEOLÓGICO ACTUAL

Como é consabido, ao Estado Social, fundado em formas directas de intervenção na economia, sucedeu a regulação estatal da economia e de actividades afins em prol do interesse público, motivo pelo qual desapareceu o Estado que produzia directamente

⁸⁶¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

os bens e administrava directamente os serviços, passando apenas a garante do adequado funcionamento do mercado e de certos serviços essenciais.⁸⁶²

Efectivamente, o Estado prestador ou produtor foi substituído pelo Estado regulador e, por esse motivo, a Administração Pública passou a ser gerida por técnicas de organização e gestão mais afeitas às aplicadas às empresas privadas, conforme prescreve o gerencialismo⁸⁶³. Com efeito, a evolução do Estado liberal para o Estado social trouxe grandes mudanças sociais, económicas e culturais, no âmbito da qual a gestão patrimonial veio a sofrer alterações profundas, já que houve lugar a um crescimento das estruturas administrativas e a uma inevitável interpenetração entre o Estado e a sociedade. Antes, a visão liberal assentava na separação entre o Estado e a Sociedade, como forma de garantir a propriedade e a intimidade, sendo estas concebidas como valores fundamentais que o liberalismo visava preservar a todo o custo.⁸⁶⁴ Actualmente, a garantia da propriedade desvaneceu-se com a globalização económica, tendo as funções do Estado sido redefinidas. No entanto, com esta evolução passou a exigir-se uma actuação mais eficaz, autónoma, flexível e dinâmica, que fosse permitida pela fuga aos meios tradicionais e puramente administrativistas de gestão.

Assim, a crise do Estado social veio reforçar a ideologia do Estado neoliberal, de acordo com a qual a Administração surge cada vez mais vocacionada para a gestão e controlo do resultado, o que é patente na gestão do património imobiliário do Estado.

⁸⁶² Como afirma CABRAL DE MONCADA, Luís (2004) - A Administração Pública, a Privatização e o Direito Privado. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Armando M. Marques Guedes. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. p. 481. No mesmo sentido, também SANTOS, António Carlos; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria Manuel Leitão (1999) – Direito Económico. 3.ª ed. 2.ª reimp.. Coimbra: Almedina. p. 73, aduzem que o Estado produtor perdeu a importância que detinha, essencialmente, a partir da revisão de 1982, o mesmo não se passando com o Estado regulador. Aliás, estes Autores (1999, p. 75-76) afirmam mesmo que a redução do peso do Estado empresário e a liberalização de determinados sectores de actividade económica têm sido acompanhadas por um alargamento do papel do Estado como regulador, detendo a Constituição um vasto conjunto de tarefas de regulação pública em matéria de organização económica. *Vide*, a este propósito, o artigo 81.º da CRP.

⁸⁶³ BINENBOJM, Gustavo (2006) - Uma teoria do Direito Administrativo: Direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, p. 20. Também a este propósito, OLIVEIRA MARTINS (2010) – O Estado em Transformação [...] p. 337-338, realça que muitas das actividades que originariamente cabiam num monopólio de intervenção do Estado ou que estavam reservadas a entidades públicas passaram a poder ser exercidas em concorrência com entidades privadas, salientando o surgimento de um conceito de Estado subsidiário que, por decorrência da ideia de Estado de Direito Democrático, aponta para que o poder público estadual seja apenas chamado a intervir quando a sociedade civil ou quando outras entidades, públicas ou privadas, não sejam, por si, capazes de adequadamente prover às situações de necessidade colectiva que em cada momento relevam.

⁸⁶⁴ ESTORNINHO, Maria João (2009) – A Fuga para o Direito Privado: contributo para o estudo da actividade do direito privado da Administração Pública. 2.ª reimp.. Coimbra: Almedina. p. 31.

Contudo, esta ideologia neoliberal pode pôr em risco a subsistência do património imobiliário público, mormente do que integra o domínio privado disponível. Por um lado, são cada vez mais as exigências advenientes da garantia da sustentabilidade económico-financeira do Estado. Por outro lado, os Estados estão obrigados a cumprir com os objectivos assumidos no quadro do Pacto de Estabilidade e Crescimento⁸⁶⁵ e agora com os compromissos contraídos no âmbito do memorando de entendimento estabelecido com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, usualmente denominada “troika”.⁸⁶⁶ Deste modo, todos os factores acima enumerados conduzem a que o Estado queira ver reduzido o volume de imóveis que detém no seu património, designadamente através da sua rentabilidade económica e financeira ou da sua alienação, para fazer face aos problemas financeiros com que se debate, de forma a engrossar o erário público.⁸⁶⁷ Dito de outra forma, na actual conjuntura, o Estado deve ser dotado de instrumentos que lhe permitam extrair a maior rentabilidade possível dos seus bens imóveis, quer através da sua alienação, quer através do seu aproveitamento ou exploração, com o fim de eliminar ou reduzir o défice público.⁸⁶⁸

Nesta medida, e actualmente, a gestão patrimonial está mais vocacionada para a disposição dos bens imóveis do Estado e para a sua integração no mercado, de forma a alcançar a tão almejada estabilidade orçamental, incrementando a exploração rentável dos bens em causa, mas também o cumprimento das obrigações de pagamento da dívida pública.

⁸⁶⁵ O Pacto de Estabilidade e Crescimento destina-se a assegurar a disciplina orçamental dos Estados-Membros, com vista a evitar a ocorrência de défices excessivos, contribuindo, desta forma, para a estabilidade monetária e devendo os Estados-Membros coordenar as suas políticas económicas a nível europeu. No âmbito da República Portuguesa, e tendo por base o Pacto de Estabilidade e Crescimento, foi aprovado do Programa de Estabilidade e Crescimento para o período 2011-2014.

⁸⁶⁶ Na verdade, em consequência destes factos, os países da zona euro, e em especial Portugal, encontram-se já destituídos do poder de condução da política monetária, passando a dispor de escassos instrumentos de política económica, uma vez que são obrigados a manter os seus orçamentos dentro de determinados parâmetros que apontam substancialmente para o equilíbrio orçamental. Neste sentido, PAZ FERREIRA (2006) - Notas sobre a Decisão Financeira [...] p.758.

⁸⁶⁷ PAZ FERREIRA (2006) - Notas sobre a Decisão Financeira [...] p. 759, faz referência à alocação de bens públicos, salientando que o esforço primordial nesta matéria deve orientar-se no sentido da qualidade e da eliminação dos desperdícios, sem descurar a necessidade de manutenção de mínimos de qualidade, em serviços que são fundamentais para a coesão da sociedade. Também FERNÁNDEZ ACEVEDO (2010) – Régimen jurídico del aprovechamiento [...] p. 964, aborda esta matéria relativamente à política económica espanhola.

⁸⁶⁸ Neste sentido, FERNÁNDEZ ACEVEDO (2010) – Régimen jurídico del aprovechamiento [...] p. 964.

8.2.1. O PRINCÍPIO DA GESTÃO EFICAZ *VERSUS* O PRINCÍPIO DO INTERESSE PÚBLICO

Presentemente, podemos, desde já, afirmar que consideramos que, no âmbito da gestão patrimonial do Estado, o princípio do interesse público surge mais mitigado, detendo uma nova configuração e dimensão. Tradicionalmente, o Direito Administrativo fundava-se nos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, ou seja, o interesse público deveria ter prevalência sobre os interesses privados e a Administração não podia renunciar à sua utilização. Ainda hoje, muitas decisões subjectivas e arbitrárias são adoptadas ao abrigo do princípio do interesse público e da sua prossecução.⁸⁶⁹ Aliás, a maior parte das soluções são fundamentadas por meio da expressão, vaga e indeterminada, “interesse público”. Na verdade, o interesse público é composto pela conciliação de vários interesses, incluindo os privados, dependendo da matriz política de cada Governo e sendo, por isso, objecto de discricionariedade.^{870 871}

Hodiernamente, o princípio do interesse público é entendido em paralelo com o princípio da proporcionalidade, ou seja, a relação custo-benefício decorrente deste princípio avalia as vantagens e desvantagens oriundas da prossecução do interesse público e os eventuais sacrifícios dos interesses privados. Efectivamente, a busca pela eficiência consubstancia o balanceamento entre a despesa e o rendimento da actuação administrativa.⁸⁷² O interesse público é, em sentido jurídico-administrativo, do que é qualificado, a nível normativo superior, como manifestação directa ou

⁸⁶⁹ Sobre o facto de o interesse público assumir um carácter heterogéneo, cfr. GIANINNI (1993, p. 109-112).

⁸⁷⁰ VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (1993) – Interesse Público. In FERNANDES, José Pedro, dir. - Dicionário Jurídico da Administração Pública. Lisboa. vol. 5. p. 275, considera que o interesse público, em sentido jurídico-administrativo, é qualificado, a nível normativo superior, como manifestação directa ou instrumental das necessidades fundamentais de uma comunidade política e cuja realização é atribuída, ainda que não exclusivo, a entidades públicas.

⁸⁷¹ Sobre este assunto, ANTUNES (2011, p. 513) aduz que “a ausência de um conceito substancial de interesse público, aliada à inexistente densificação da sua natureza jurídica, caminham a par da sua mistificação e também da sua dissolvença nas mãos de uma Administração entendida subjectivamente. A tal ponto tem sido assim, que, não raras vezes, em nome do interesse público, os entes públicos procuram justificar acções e actuações (de parte) nem sempre lícitas ou legítimas”.

⁸⁷² Como refere CALVÃO, Filipa Urbano (2008) – Contratos sobre o exercício de poderes públicos. In GONÇALVES, Pedro, org. - Estudos de Contratação Pública. Coimbra: Coimbra Editora. vol. 1. p. 335, “assiste-se hoje a uma consciencialização de que a satisfação adequada e eficiente do interesse público passa pela possibilidade de a Administração acordar com os interessados os efeitos jurídicos adaptados àquela satisfação, seja por recurso à celebração de contratos de direito privado, seja por reconhecimento do exercício consensual de competências administrativas através da celebração de contratos administrativos”.

instrumental das necessidades fundamentais de uma comunidade política e cuja realização é atribuída, ainda que não em exclusivo, a entidades públicas.⁸⁷³

Por tudo o que ficou dito e de acordo com o já concluído supra em 8.2., cabe aqui realçar que, actualmente, a gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado reside numa perspectiva de contínua e sustentada criação de valor para aquele, em detrimento da sua valorização e conservação. É que não podemos esquecer que o Estado foi obrigado a assumir uma nova postura e a encontrar novas formas de actuação.

Nesta perspectiva, será que a gestão proactiva do património imobiliário do Estado é coincidente com o princípio da prossecução do interesse público ou será que este aparece dissimulado nos mecanismos de alienação legalmente consagrados, através dos quais se pretende fazer face às pressões das conjunturas económicas? Na verdade, tendemos a concordar com as duas proposições constantes da questão acima enunciada, na medida em que, se por um lado, não podemos olvidar que, no contexto actual, a gestão patrimonial imobiliária, que se pretende racional e eficaz, tende a identificar-se com o interesse público, enquanto interesse não individualizável e colectivo, por outro, muitas das vezes, o interesse público serve para dissimular algumas das opções políticas reservadas nesta matéria, sem terem por propósito a concretização e a escolha formal das necessidades sociais, mas essencialmente económico-financeiras. Com efeito, e presentemente, é bem patente a aplicação prioritária da destinação exclusiva dos bens imóveis do domínio privado do Estado à produção da máxima rentabilidade numa óptica estritamente de rentabilidade financeira, por exigência derivada da garantia da sustentabilidade económico-financeira do Estado social e da necessidade de cumprir com os objectivos assumidos pelos Estados Membros da União Europeia.

No entanto, será que estas exigências, de cariz essencialmente económico-financeira, constituem um verdadeiro interesse público? Propendemos, mais uma vez, para manifestar uma resposta afirmativa a esta questão, porquanto o cumprimento dos objectivos acordados no âmbito do memorando de entendimento estabelecido com a “*troika*” é essencial para a referida sustentabilidade económica e financeira do País, tendo até em conta que o próprio Governo assume que o acordo estabelecido terá precedência sobre qualquer outra finalidade que se proponha atingir, designadamente

⁸⁷³ VIEIRA DE ANDRADE (1993) – Interesse Público [...] p. 275 e ss..

de carácter programático, ou medidas específicas, até que a sustentabilidade orçamental esteja assegurada.⁸⁷⁴

Deste modo, parece-nos que a credibilidade financeira do País, para reduzir o endividamento nacional e o défice externo, assume o interesse público primário a prosseguir, pelo que, também aqui, a gestão patrimonial terá um papel primordial a desempenhar. Com efeito, a alienação de património imobiliário do domínio privado do Estado, mormente o que manifeste carácter excedentário, poderá contribuir, de forma clara e decisiva, para o cumprimento dos almejados objectivos.⁸⁷⁵ Assim, a gestão eficaz dos bens imóveis do domínio privado do Estado tem como objectivo primordial a obtenção da maior rentabilidade económica que esses bens podem proporcionar no comércio jurídico, tendo em vista a prossecução do interesse público que se revele preponderante, que, na actualidade, parece passar pela sustentabilidade orçamental.

8.2.2. PERPLEXIDADES DO NOVO REGIME JURÍDICO - ALTERAÇÕES PRECONIZADAS

Nesta sede, vamos elencar as alterações que julgamos pertinentes para o Decreto-Lei n.º 280/2007⁸⁷⁶, no que respeita somente ao domínio privado do Estado. Efectivamente, e apesar de o citado diploma legal ter ainda uma curta vigência e ter constituído uma inovação quanto a esta temática, a experiência prática acumulada com a aplicação do RJPIP e dos respectivos instrumentos de regulamentação parece revelar a necessidade de simplificar ainda mais, agilizar, aperfeiçoar e clarificar alguns

⁸⁷⁴ O Programa do XIX Governo Constitucional, p. 16, prevê expressamente que “[...] o cumprimento dos objectivos e das medidas previstas no Programa de Assistência Financeira acordado com a União Europeia e com o Fundo Monetário Internacional terá precedência sobre quaisquer outros objectivos programáticos ou medidas específicas, incluindo apoios financeiros, benefícios, isenções ou outro tipo de vantagens fiscais ou parafiscais cuja execução se venha a revelar impossível até que a sustentabilidade orçamental esteja assegurada. O Governo adopta como princípio prioritário para a condução de todas as políticas que nenhuma medida com implicações financeiras será decidida sem uma análise quantificada das suas consequências no curto, médio e longo prazo e sem a verificação explícita da sua compatibilidade com os compromissos internacionais da República.”

⁸⁷⁵ Mais uma vez refira-se que o Programa do XIX Governo Constitucional faz menção, no âmbito da redução de custos, à continuação dos programas de racionalização do património do Estado, onde se inclui, sem dúvida, a alienação de imóveis.

Nesta senda, também o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) de 2011 da DGTF contempla como objectivo operacional, na vertente da eficácia, a optimização do processo de alienação de património imobiliário público, tendo como indicador a meta de € 370 milhões de euros de valor efectivo de vendas, acrescido do valor dos processos de alienação autorizados pelo Governo, mas não contratualizados a 31.12.2011.

⁸⁷⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

mecanismos e procedimentos, com vista a permitir e garantir, na decorrência do já anteriormente preconizado, uma resposta mais adequada e eficaz à gestão patrimonial imobiliária.

As alterações preconizadas têm por escopo o reforço do rigor e da clarificação do RJPIP, garantindo-se uma resposta adequada às exigências da gestão destes activos. Neste sentido, e de forma a explicitar algumas das alterações ora introduzidas, importa elencar as que se destacam pelo seu carácter significativo relativamente às regras de gestão e aos respectivos procedimentos.

Como apreciação geral e crítica, temos a apontar vários aspectos que, em nossa opinião, muito contribuiriam para uma melhor apreensão e, conseqüentemente, aplicação deste regime.

Temos presente que o diploma ora em vigor pretendeu reunir num só normativo o RJPIP, face à existência de inúmeros diplomas avulsos sobre esta matéria. Contudo, e apesar desta almejada sistematização e da boa técnica legislativa, em nossa opinião o Decreto-Lei n.º 280/2007⁸⁷⁷ enferma de algumas lacunas e deficiências. Antes de tudo o mais, parece-nos que o Decreto-Lei n.º 280/2007⁸⁷⁸ peca por não ter densificado, de forma suficientemente clara, o regime atinente ao domínio privado do Estado, não obstante oferecer um panorama sobre o mesmo.

Desde logo, julgamos que teria sido prudente revogar o Decreto-Lei n.º 477/80⁸⁷⁹ e incorporar as matérias nele previstas, procedendo à sua adequada actualização, tendo em conta, designadamente, a distinção que é concebida entre o domínio privado disponível e o domínio privado indisponível. É que, não obstante esta diferenciação permanecer a nível doutrinário e a nível normativo no âmbito do Decreto-Lei n.º 477/80⁸⁸⁰, a mesma poderia ser reflectida de forma mais evidente no RJPIP. Na verdade, e como vimos, o domínio privado indisponível continua a ter um papel relevante a desempenhar em sede de gestão patrimonial, face à sua relação com os fins de interesse público e à sua afectação aos mesmos. Por outro lado, por uma questão de sistematização, consideramos que o Decreto-Lei n.º 280/2007⁸⁸¹ deveria contemplar expressamente, ainda que a título meramente enunciativo, todas as formas

⁸⁷⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁸⁷⁸ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁸⁷⁹ D.R. I Série. 239 (1980-10-15) 3406-3410.

⁸⁸⁰ D.R. I Série. 239 (1980-10-15) 3406-3410.

⁸⁸¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

de aquisição de bens imóveis para o domínio privado do Estado, à semelhança do que nos propusemos supra em 3..

Além disso, propendemos para o entendimento de que seria curial dedicar um Capítulo ao regime da protecção e defesa do património imobiliário que integra o domínio privado do Estado, para além das obrigações inerentes ao registo e à inventariação que já ali constam.

Por outra banda, pensamos que seria proveitoso consagrar algumas das normas ao regime jurídico dos contratos celebrados neste âmbito. Com efeito, atenta a ausência de uma norma sobre o regime aplicável aos contratos celebrados tendo por objecto os imóveis do domínio privado do Estado, são suscitadas inúmeras dúvidas sobre esta matéria. Assim, poderia prever-se o regime aplicável quanto à preparação e celebração dos referidos contratos, que seria o Decreto-Lei n.º 280/2007⁸⁸², e quanto à sua execução e extinção regeria o Direito Privado, como, aliás, acontece, ainda que não esteja previsto expressamente. Esta questão está relacionada com uma outra que tem sido muito abordada ao longo do nosso estudo e que reside no facto de o CCP excluir do seu âmbito de aplicação os contratos relativos a bens imóveis, como sejam os de compra e venda ou locação. Esta exclusão coloca o problema já amplamente conhecido de ausência de normativos específicos dirigidos ao regime substantivo deste tipo de contratos, que, aliás, segundo os conceitos constantes do CCP, integram a categoria de contratos administrativos, o que se afigura um contra-senso. Na verdade, parece-nos que seria essencial o Decreto-Lei n.º 280/2007⁸⁸³ dedicar um Capítulo ao regime material dos contratos que tenham por objecto os bens imóveis do domínio privado do Estado, o que dissiparia muitas das dúvidas que actualmente surgem em torno da execução deste tipo de contratos, não obstante reconhecermos que esta seria uma tarefa extremamente complexa.

Refira-se que poderia ainda estar previsto o modo de formalização das aquisições de bens imóveis para o domínio privado do Estado, já que, apesar de os procedimentos tendentes à aquisição revestirem cariz essencialmente público, a formalização será concretizada ao abrigo do Direito Privado.

Posto isto, e uma vez efectuada esta primeira apreciação global, vamos agora proceder a uma análise crítica relativamente a normas concretas insertas no RJPIP.

⁸⁸² D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁸⁸³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

Desde logo, consideramos que a constituição de direitos de superfície, prevista nos artigos 67.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 280/2007⁸⁸⁴, deve incidir apenas sobre imóveis do domínio privado do Estado, não possibilitando que os institutos públicos possam dispor dos imóveis de que são proprietários através desta forma de administração do património. Ainda nesta sede, refira-se que os direitos de superfície são, na sua grande maioria, constituídos para a prossecução de fins de interesse público, pelo que não parece adequado manter-se a referência ao facto de a constituição destes direitos poder ser efectuada sobre imóveis que não são necessários à realização daqueles fins.

À semelhança dos contratos de arrendamento de imóveis do Estado em que é admitida a denúncia por motivos de interesse público, parece que deve ser estabelecida idêntica faculdade no tocante à restituição das casas de função (artigo 75.º), tendo em conta o princípio da boa administração e a racionalização dos recursos públicos.

Por outro lado, e quanto à venda mediante ajuste directo, poderia ainda equacionar-se excepcionar a notificação dos titulares de direitos de preferência nas situações em que seja adoptado o procedimento de ajuste directo ao abrigo das alíneas e) a j) do n.º 2 do artigo 81.º, nas quais está em causa uma relação *intuitu personae*, ou seja, a qualidade do adquirente. É que nas situações em que estão subjacentes razões de interesse público, caso em que a alienação é precedida de Resolução do Conselho de Ministros, poderá ficar inviabilizada a concretização do procedimento por ajuste directo se o particular exercer o direito de preferência. Com efeito, nos casos acima identificados, se o imóvel for adjudicado ao titular do direito de preferência, a adjudicação não pode já ser efectuada ao abrigo das normas supra citadas relativas ao ajuste directo, devido à inexistência de fundamento legal que terá permitido fundamentar a decisão por ajuste directo, porquanto já não se encontram preenchidos os pressupostos para o efeito, quer quanto à especial qualidade do adquirente quer quanto à existência de razões de interesse público.

Por outra banda, e uma vez que a alínea c) do n.º 2 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁸⁸⁵ estipula que poderá ser adoptado o ajuste directo quando a praça da hasta pública tenha ficado deserta, julgamos que poderia ser contemplado um determinado prazo para se proceder à adjudicação por ajuste directo depois da hasta

⁸⁸⁴ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁸⁸⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

pública, em atenção ao princípio da transparência e da boa administração. Também nesta situação se deveria prever que as condições de alienação, agora por ajuste directo, não podem ser inferiores às anunciadas previamente ou àquelas em que se iria produzir a adjudicação.

Ainda quanto ao ajuste directo, entendemos que poderia ser concretizado o conceito de ocupante previsto na alínea h) do n.º 2 do artigo 81.º, através da introdução de alguns critérios para o efeito, já que são inúmeras as dúvidas suscitadas quanto ao preenchimento desta alínea, devendo excluir-se, obviamente, o arrendatário, já que este é detentor de um título jurídico, o contrato de arrendamento.

No âmbito do procedimento por negociação, com publicação prévia de anúncio, constatamos que existe uma incongruência no que concerne à fase da abertura das propostas, já que a alínea f) do artigo 98.º faz menção ao acto público de abertura das propostas, que deve constar do anúncio do procedimento, quando, por sua vez, o n.º 1 do artigo 101.º determina que as propostas são abertas, pela comissão, em sessão privada. Ora, parece-nos que esta última disposição legal, além de estar em dissonância com a alínea f) do artigo 98.º, contraria, de alguma forma, o princípio da concorrência e da transparência, não se alcançando o objectivo desta previsão quanto à “sessão privada”.

No que concerne à avaliação dos bens imóveis que integram o património do Estado, propendemos para o entendimento de que deveria estar previsto um prazo de validade para a referida avaliação. É que, muitas das vezes, decorre um lapso de tempo considerável entre a homologação do valor resultante da avaliação e a concretização da operação imobiliária, designadamente a alienação, fazendo com que se suscite a questão sobre a necessidade de realização de uma nova avaliação ou não, tendo em conta um eventual desajustamento do valor entretanto homologado face à realidade então existente.

8.3. A PROBLEMÁTICA DA APLICAÇÃO DE NORMAS DE DIREITO PRIVADO NA GESTÃO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DO DOMÍNIO PRIVADO DO ESTADO

Apesar de a gestão do domínio privado do Estado ser uma temática considerada como ancilar do Direito Administrativo e de este ser, unanimemente, considerado como Direito Público, esta caracterização não se apresenta de forma tão linear no regime jurídico cuja análise se impõe, como pretendemos aqui explicitar.

Na matéria objecto do presente estudo, a dicotomia entre Direito Público e Direito Privado não é estanque, não obstante considerarmos que a actuação da Administração se rege essencialmente pelo Direito Administrativo, sem, no entanto, descurar a utilização de formas jurídico-privadas e de normas típicas de direito privado.

Na gestão patrimonial, o Estado, supostamente, estaria colocado num plano de igualdade com os particulares, recorrendo à aplicação de normas do Direito Privado e despindo-se das suas prerrogativas de supremacia. É verdade que o Direito Administrativo nasceu e sempre foi reconhecido como um direito repleto de privilégios a favor da Administração. No entanto, estes apanágios foram-se esbatendo com a incorporação de algumas garantias a favor dos particulares administrados. No entanto, embora se defenda que os actos da Administração são, nesta matéria, e tendencialmente praticados em igualdade com os particulares, a verdade é que isso não reveste carácter absoluto, na medida em que o Direito Público nunca deixa de incidir nas relações em que o Estado é parte e intervém.⁸⁸⁶

No âmbito da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado é notória a mescla de princípios e regras de direito privado com regras e princípios de direito público, que usualmente se designa como fenómeno da publicização do direito privado

⁸⁸⁶ ESTORNINHO (2003) – Requiem pelo contrato administrativo [...] p. 115-148, considera que as chamadas “prerrogativas da Administração” não são, em termos de natureza jurídica ou conteúdo, incompatíveis com o Direito Privado. ESTORNINHO (2009) – A Fuga para o Direito Privado [...] p. 46, ao citar Franco Ledda, refere a este propósito que quando se diz que a Administração Pública ao “contratar desce do próprio pedestal, talvez nem sequer represente fielmente a realidade, uma vez que a Administração, em bom rigor, só desce do pedestal com um único pé e, dir-se-ia, com pouca convicção”. ESTORNINHO (2009) – A Fuga para o Direito Privado [...] p. 68, refere ainda que “ao longo dos tempos, a Administração Pública acabou muitas vezes por passar de uma fuga que se poderia dizer quase “inocente” a uma fuga “consciente e perversa” para o Direito Privado”, existindo o risco de, através dessa escapatória, se libertar das suas vinculações jurídico-públicas.

utilizado pela Administração⁸⁸⁷, o que revela que não existe uma linha radical de fractura entre o Direito Público e o Direito Privado.⁸⁸⁸ Para o efeito, muitas vezes recorre-se à adopção da qualificação de direito privado administrativo ou de um regime administrativo do direito privado, onde deve primar a protecção dos interesses públicos. O primeiro é um direito administrativo privatizado pelas razões, já bem conhecidas, de eficácia e celeridade da Administração, de conveniência ou de conjuntura política. Ao invés, o segundo é um direito privado publicizado que, quando muito, se sujeita a limites de ordem pública a bem do interesse público ou de atribuições cometidas à Administração.⁸⁸⁹

Na verdade, tendemos a considerar, na esteira da doutrina maioritária, que o Direito Privado só pode ser utilizado como uma técnica jurídica de actuação e não como sistema normativo ao serviço da liberdade da autonomia privada ou da auto-determinação, tendo em conta que a actuação da Administração não se rege por uma lógica de liberdade, mas sim por parâmetros de vinculação.⁸⁹⁰

Ademais, propendemos para o entendimento de que a Administração não dispõe de liberdade quanto à escolha das suas formas de actuação, não tendo capacidade jurídico-privada geral e tão pouco possui capacidade para se servir do Direito Privado como qualquer particular.⁸⁹¹ Efectivamente, o Estado não detém uma verdadeira autonomia privada em virtude de se encontrar vinculado às formas de gestão previstas na lei, as quais, ainda que sejam originárias do Direito Privado, como é o caso da compra e venda e do arrendamento, estão sujeitas a uma forte incidência do Direito

⁸⁸⁷ MONIZ (2006) – O Domínio Público [...] p. 286, afirma que mesmo os bens integrantes do domínio privado se encontram permeabilizados à aplicação de disposições de direito público, desde logo e sobretudo atenta a natureza jurídica do seu titular, estando correcta a ideia de que existe uma tendência para a publicização do regime aplicável ao domínio privado.

⁸⁸⁸ É patente a tendência de uma publicização dos contratos jurídico-privados da Administração, na medida em que com a denominada “fuga para o direito privado”, começou-se a perceber a necessidade de se sujeitar a própria gestão privada da Administração a certas vinculações de direito público. Neste sentido, veja-se a posição de ESTORNINHO (2003) – Requiem pelo contrato administrativo [...] p. 152-154. AUBY (1958) – Contribution à L’Étude du Domaine Privé [...] p. 56, também considera que o regime jurídico do domínio privado é um regime jurídico misto que comporta elementos emprestados do direito comum e de elementos que têm a sua origem no direito público.

⁸⁸⁹ CABRAL DE MONCADA (2004) - A Administração Pública, a Privatização e [...] p. 464.

⁸⁹⁰ GONÇALVES, Pedro (2003) - O Contrato Administrativo [...] p. 48. ESTORNINHO (2009) – A Fuga para o Direito Privado [...] p. 367, considera que o ordenamento português atribuiu à Administração Pública a capacidade de direito privado e a possibilidade de o utilizar, mas apenas como meio e não como regra, à medida que isso for necessário para a prossecução do interesse público.

⁸⁹¹ PAREJO ALFONSO, Luciano (1995) - Eficácia y Administracion. Madrid: INAP p. 74 e ss.. Segundo este Autor, as actividades de Direito privado que o Estado prossegue devem restringir-se às auxiliares daquelas que sejam verdadeiramente administrativas, como as logísticas, as relacionadas com o seu sector empresarial e as de gestão de bens próprios, como é o caso do objecto do nosso estudo. Por sua vez, ESTORNINHO (2009) – A Fuga para o Direito Privado [...] p. 369, reconhece que, embora actuando sob formas jurídico-privadas, é forçoso reconhecer que a actividade da Administração jamais pode ser considerada exactamente igual à dos particulares.

Público, em especial no que concerne ao regime procedimental de escolha do co-contratante. Ainda assim, o recurso, ainda que supletivo, ao Direito Privado é induzido pelo facto de o Estado se ver confrontado com a necessidade de alcançar uma maior eficiência. Com efeito, nas matérias de gestão dos bens imóveis que integram o domínio privado do Estado, o Direito Privado acabou por se revelar mais eficiente do que o Direito Público. Aliás, esta constatação é até evidente no facto de alguns dos bens do domínio privado do Estado serem hoje geridos, designadamente, por empresas públicas submetidas ao regime do Direito Privado, ainda que com algumas prerrogativas de Direito Público.⁸⁹² Do exposto, resulta com clareza que o princípio da autonomia privada não é aplicável à Administração, ainda que esta actue em posição de paridade com os particulares, despida dos seus poderes de autoridade, uma vez que prossegue interesses de terceiros, dos seus administrados, e não interesses próprios.

Perante o aqui explicitado, facilmente concluímos que o Direito privado utilizado pelo Estado, ainda que com recurso ao estatuído na lei civil, será sempre um direito marcado por exigências especiais, diferenciado, portanto, do destinado a regular as relações estabelecidas entre os particulares.

Assim, face ao complexo de normas de matriz publicística especificamente dirigido a regular a gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado, com especial relevo para o Decreto-Lei n.º 280/2007⁸⁹³, o direito privado passa a actuar e a funcionar como direito supletivo.⁸⁹⁴ Assim, a lei civil não é o estatuto regulador comum do domínio privado do Estado, apenas sendo passível de constituir fonte da respectiva disciplina

⁸⁹² Neste sentido, ESTORNINHO (2009) – A Fuga para o Direito Privado [...] p. 379, ao considerar que, actualmente, o Direito Administrativo abrange, com alguma intensidade, a actuação de toda a Administração Pública, até mesmo a das entidades administrativas organizadas sob formas jurídico-privadas, bem como, em certa medida, a actividade de entidades privadas que colaboram com a Administração.

⁸⁹³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁸⁹⁴ Com uma posição oposta, CHAPUS, René (2001) – Droit administratif general. 15 éme ed.. Paris: Montchrestien. Tome 2. p. 519-520, considera mesmo que as entidades públicas que detêm ou gerem património do domínio privado não se podem reportar ao direito civil, uma vez que a respectiva gestão está amplamente submetida a regras de fundo e procedimentais específicas repletas de extrema complexidade, em virtude da sua diferenciação em função das pessoas colectivas públicas suas proprietárias e da natureza dos bens concretamente em causa. Nesta conformidade, o *Code général de la propriété des personnes publiques*, ao estabelecer que a gestão do domínio privado das pessoas colectivas públicas se processa nos termos e em conformidade com as normas que lhes são aplicáveis, pretende salvaguardar o núcleo de especificidades que imediatamente decorrem da natureza do respectivo titular para a governação dos seus bens, ainda que estes últimos pertençam ao seu domínio privado.

Contudo, a nossa posição não é assim tão radical, na medida em que, no nosso ordenamento jurídico, apenas existem regras procedimentais específicas quanto às formas de gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado, sendo, contudo, omissa quanto a um regime material adequado e abrangente.

nos casos nela directamente contemplados ou desde que seja mandada aplicar pelo Decreto-Lei n.º 280/2007⁸⁹⁵, que é arvorado em *lex fundamentalis*⁸⁹⁶, ou quando este é omissivo relativamente à matéria a regular.⁸⁹⁷

No entanto, e ao contrário do defendido por alguma doutrina⁸⁹⁸, não consideramos que este entendimento indicie uma derrogação parcial do artigo 1304.º do CC, que estipula que “o domínio das coisas pertencentes ao Estado ou a quaisquer outras pessoas colectivas públicas está igualmente sujeito às disposições deste código em tudo o que não for especialmente regulado e não contrarie a natureza própria daquele domínio”. Esta conclusão parece evidente, não obstante o Decreto-Lei n.º 280/2007⁸⁹⁹ omitir qualquer referência ao direito privado como direito comum dos bens patrimoniais da Administração, para lhe fazer apenas menções pontuais relativamente a negócios jurídicos celebrados no âmbito do RJPIP.

Na realidade, deixamos de ter um direito privado degenerado com regras e princípios de direito público, para passarmos a ter um regime de matriz, essencialmente, administrativa e publicística, que, ainda assim, prevê a aplicação subsidiária do direito civil, bem como permite o recurso, por parte do Estado, a figuras jurídicas eminentemente privadas, como seja o caso do contrato-promessa, recorrentemente utilizado nos contratos celebrados com a SAGESTAMO e com a ESTAMO, enquanto empresas públicas como missões especiais na área do património imobiliário público, como foi referido supra em 5.1.2..⁹⁰⁰

Atenta a apreciação aqui estabelecida quanto ao recurso às normas de direito privado na gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado, não podemos olvidar a relevância da qualificação dos contratos que incidem sobre este tipo de bens.

⁸⁹⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁸⁹⁶ Como refere AZEVEDO (2010) - O Domínio privado da Administração [...] p. 57.

⁸⁹⁷ Neste sentido, GOSÁLBEZ PEQUEÑO (2007) – La transmisión de los bienes [...] p. 310-312, que aduz que o regime do património privado da Administração é predominante público, pelo que o Direito Privado só é aplicável a título subsidiário. Para este Autor, o regime da transmissão dos bens patrimoniais é prioritariamente de Direito Público porque o Direito Administrativo está presente tanto na aquisição desses bens, na sua conservação, protecção e utilização e também na sua extinção. Por conseguinte, o Direito Privado tem aplicação, mas apenas nos casos em que o Direito Administrativo assim o dispõe ou permite. Ademais, só se aplica relativamente aos efeitos e extinção da transmissão celebrada em concordância com a sua natureza de contrato privado patrimonial, como dispõe o artigo 9.1 do *Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio*, que aprovou o Texto Refundido da *Ley de Contratos de Las Administraciones Públicas*.

⁸⁹⁸ AZEVEDO (2010) - O Domínio privado da Administração [...] p. 57.

⁸⁹⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁰⁰ Sobre esta matéria, refira-se que estamos perante um contrato de direito privado cuja génese foi rodeada de uma norma de direito público, na acepção de SÉRVULO CORREIA (1987) – Legalidade e Autonomia Contratual [...] p.354.

Podemos considerar que os contratos para constituição de direitos sobre bens do domínio privado da Administração estão num grau intermédio de administrativização⁹⁰¹ em virtude de o seu objecto abranger prestações submetidas à concorrência de mercado (artigo 5.º, n.º 1, do CCP, *a contrario*).⁹⁰² Segundo este entendimento, a este tipo de contratos aplicam-se os princípios fundamentais da actividade administrativa e as demais disposições constitucionais que a disciplinam, as vinculações legais permanentes da actividade administrativa, um regime pré-contratual de direito administrativo especificamente regulado e, devido ao facto de não visarem a produção de efeitos sobre relações jurídicas administrativas, um regime material fundamentalmente de direito privado, mas com sujeição aos poderes de autoridade da administração na execução do contrato.⁹⁰³

Há doutrina que entende que o inconveniente de não se encontrarem regulados os regimes materiais em matéria de invalidade, cumprimento, incumprimento, modificação convencional e extinção do contrato só pode ser ultrapassado mediante uma redução teleológica das normas do artigo 4.º do CCP, permitindo-se a aplicação das disposições da Parte III a situações carentes de uma regulação material que

⁹⁰¹ REBELO DE SOUSA; SALGADO DE MATOS (2008b) - Contratos Públicos [...] p. 38. AROSO DE ALMEIDA, Mário (2010) – Contratos Administrativos e Regime da Sua Modificação no Novo Código dos Contratos Públicos. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia. Coimbra. v. 2.p. 811, concorda com esta posição, ao considerar que o CCP ampliou muito o âmbito dos contratos administrativos, tornando desta forma mais residual do que já era antes a categoria dos contratos de direito privado celebrados pela Administração Pública. Acrescenta ainda (p. 818-819) que “(...) a partir do momento em que o CCP tornou extremamente residual a categoria dos contratos de direito privado da Administração Pública, propendemos, mesmo, a concordar com aqueles que duvidam do sentido de, nesse contexto, se continuar a insistir na diferenciação de categorias: na verdade, afigura-se hoje pertinente perguntar, à face do CCP, que contratos da Administração Pública ainda são, afinal, contratos de direito privado.”

⁹⁰² Este normativo determina que a Parte II do CCP não é aplicável à formação de contratos a celebrar por entidades adjudicantes cujo objecto abranja prestações que não estão nem sejam susceptíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, designadamente em razão da sua natureza ou das suas características, bem como da posição relativa das partes no contrato ou do contexto da sua própria formação.

⁹⁰³ A este propósito, refira-se que OLIVEIRA MARTINS, Afonso D' (2003) – Para um conceito de contrato público. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles. Coimbra. vol. 5. p. 483-484, salienta que a relevância significativa de um contrato para o direito público, enquanto condição da sua caracterização como contrato público, dá-se quando o direito público influencia esse contrato em todos ou alguns momentos ou aspectos vitais, designadamente os momentos da sua formação, execução, modificação ou extinção, e, quanto a estes, de forma intensa, representando um factor determinante da sua identidade. Conclui qualificando os contratos públicos como aqueles contratos que caracteristicamente, quanto a aspectos ou momentos principais e de modo significativo, se encontram submetidos a um regime de direito público, surgindo global e juridicamente vinculados a interesses públicos. No entanto, e como o mesmo Autor alerta, os contratos públicos não se confundem com os contratos administrativos, sendo aqueles o género de que estes são uma espécie. Ademais, os contratos administrativos estão submetidos mais intensamente a uma disciplina juspublicística.

esteja ausente em virtude das normas de delimitação do âmbito objectivo de aplicação do CCP.^{904 905}

No entanto, e ao contrário da tese supra explicitada, sustentamos a aplicação do direito privado comum, vertido essencialmente no CC, quanto aos regimes materiais dos contratos excluídos do âmbito de aplicação do CCP, na medida em que a sua disciplina está reservada à contratação pública, não obstante considerarmos que os contratos em causa se inserem no direito administrativo, ainda que pincelado com alguma tónica de direito privado, como já deixámos devidamente explicitado.⁹⁰⁶ Assim, e de acordo com esta conclusão extraída da nossa apreciação, os contratos que incidem sobre bens do domínio privado do Estado serão regulados pelas cláusulas respectivas, pelas normas especiais aplicáveis⁹⁰⁷, sendo que, no caso de surgirem lacunas, por estarmos perante contratos que revestem natureza privada, a sede própria para a sua integração deverá ser o CC e não o CCP, o que pode, por inerência, ser confirmado pelo artigo 280.º deste último Código, cujo n.º 3 determina a aplicação subsidiária do direito civil mesmo para as relações contratuais

⁹⁰⁴ REBELO DE SOUSA E SALGADO DE MATOS (2008b, p. 161). Sobre esta questão, AROSO DE ALMEIDA (2010) – *Contratos Administrativos e Regime da Sua Modificação* [...] p. 819, considera que o CCP vai ao encontro da posição destes Autores, quando defendem a solução de aplicar o regime substantivo do contrato administrativo a todos os contratos celebrados pela Administração Pública. Este Autor considera preferível optar por qualificar como administrativos todos os contratos celebrados pela Administração Pública do que deixar ao critério das partes a qualificação ou não como administrativo dos poucos contratos que o CCP ainda não entendeu qualificar como administrativos. Também sobre esta matéria, AZEVEDO (2010) - *O Domínio privado da Administração* [...] p. 64, considera que seria preferível e possível conciliar os dois regimes.

⁹⁰⁵ Prevendo a aplicação supletiva da Lei de Contratos do Sector Público, o artigo 110.1 da LPAP determina que os contratos, convénios e demais negócios jurídicos sobre bens e direitos patrimoniais são regidos, em tudo quanto respeita à sua preparação e adjudicação, pelo que nela e nas suas disposições de desenvolvimento se achar previsto, no que nelas for omissivo, pelo disposto na legislação relativa aos contratos das Administrações Públicas, a *Ley 30/2007, de 30 de Outubro, de Contratos del Sector Público*. Porém, o *Code des Marchés Publics* (artigo 3.º, n.º 3) prevê uma solução idêntica ao CCP, excluindo do seu âmbito de aplicação todos os contratos relativos a imóveis.

⁹⁰⁶ LEITÃO, Alexandra (2002) – *A protecção judicial dos terceiros nos contratos da Administração Pública*. Coimbra: Almedina. p. 192-193, considera que se verifica uma tendência gradual para a publicização substantiva dos contratos privados da Administração, que assenta na sua funcionalização à prossecução do interesse público, de acordo com um critério essencialmente finalístico ou teleológico. O facto de todos os contratos celebrados pela Administração terem como causa um fim público conduz à desnaturalização do contrato privado, que se afasta, por isso, das características típicas do direito comum.

⁹⁰⁷ FREITAS DO AMARAL (2006b) - *Curso de Direito Administrativo* [...] p. 521-522, dá o exemplo de que a Administração pode introduzir cláusulas num contrato de arrendamento de um imóvel do domínio privado do Estado, por exemplo a denúncia unilateral com efeitos imediatos antes do termo do prazo, que seriam inconcebíveis num típico contrato jurídico-privado.

Nesta decorrência, SÉRVULO CORREIA (1987) – *Legalidade e Autonomia Contratual* [...] p. 679, aduz ainda que tal pode ocorrer desde que não haja incompatibilidade entre a causa-função destes contratos de direito privado e a introdução de cláusulas correspondentes aos princípios gerais de direito administrativo, já que se tal suceder, não será viável o recurso ao contrato privado por parte da Administração.

A este propósito, COLOM PIAZUELO (2004) – *La Gestión Patrimonial* [...] p. 606-607, faz referência ao princípio da liberdade contratual, salientando que o Estado poderá, para a prossecução do interesse público, concertar as cláusulas e as condições que tiver por conveniente, sempre que não sejam contrárias ao ordenamento jurídico ou ao princípio da boa administração.

administrativas. Ora, perante isto, se ante o estatuído no CCP são de aplicar as normas típicas do direito civil, tal prescrição também deverá ser aplicada, por maioria de razão, para os contratos de direito privado em que a Administração seja parte.⁹⁰⁸

Neste seguimento, somos de opinião de que o CC é aplicável subsidiariamente aos contratos administrativos que incidem sobre os bens do domínio privado do Estado, às questões que não estejam reguladas no Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁰⁹ e que não forem suficientemente disciplinadas por aplicação dos princípios gerais de direito administrativo e das restantes normas de direito administrativo. Assim, podemos afirmar que, em matéria de invalidade do contrato, são aplicáveis as disposições do CC relativas à falta e vícios da vontade, reguladas nos artigos 240.º a 257.º, tais como a simulação, reserva mental, declarações não sérias, falta de consciência, erro, dolo, coacção e incapacidade accidental. Ademais, e para além da resolução e da revogação, são ainda causas de extinção destes contratos, as relativas às obrigações reconhecidas pelo CC, designadamente a condição resolutiva e a dação em pagamento.

Relativamente aos actos prévios à celebração de um contrato de direito privado pela Administração, há quem os qualifique como actos de direito privado, dada a sua instrumentalidade em relação ao tipo de contrato que preparam (*accessorium principale sequitur*), considerando que, de qualquer modo, será sempre possível impugnar a validade do acto pré-contratual que viole o princípio da legalidade, da imparcialidade ou da boa fé, por estes integrarem o conceito de ordem pública.⁹¹⁰ No entanto, não nos parece que essa seja a regra que podemos, actualmente, retirar do regime contido no Decreto-Lei n.º 280/2007⁹¹¹, uma vez que esses mesmos actos surgem concatenados no âmbito de procedimentos pré-contratuais envoltos num regime, essencialmente, de direito público. Neste sentido, consideramos que as formalidades e os procedimentos a que estão sujeitos os denominados contratos de direito privado celebrados pela Administração são regidos pelo Direito Público.⁹¹² De

⁹⁰⁸ Sobre esta matéria, FIGUEIREDO DIAS (2008) – Os contratos de locação e aquisição [...] p. 476- 479.

⁹⁰⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹¹⁰ Freitas do Amaral, citado por ESTORNINHO (2009) – A Fuga para o Direito Privado [...] p. 309.

⁹¹¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹¹² Também OLIVEIRA MARTINS, Afonso D' (2003) – Para um conceito de contrato público [...] p. 488-489, qualifica os contratos sujeitos a procedimento adjudicatório como públicos, quando o respectivo procedimento de contratação é logo juridicamente concebido com vinculação a uma perspectiva de tutela do interesse público, submetendo-se a normas de direito público. Para o efeito, aduz ainda que estes contratos cumprem duas exigências fundamentais: encontram-se submetidos a um regime de direito público no momento da sua celebração e são função do interesse público.

acordo com este entendimento, podemos dizer que o Decreto-Lei n.º 280/2008 limita a sua eficácia reguladora a aspectos relativos à aquisição, administração e alienação de bens imóveis do Estado, no exercício de competências administrativas e de tramitação dos procedimentos tendentes à obtenção daquelas operações, enquanto o Direito Civil rege o demais.⁹¹³

No direito francês, o regime da gestão do domínio privado do Estado é fundamentalmente um regime de direito privado, uma vez que aquela é entendida como uma actividade eminentemente privada. No entanto, a aplicação do direito privado ao domínio privado não significa que este se encontra totalmente submetido às mesmas regras dos bens das entidades privadas porque ele obedece às normas que lhe são próprias e particulares de certos bens do domínio privado.⁹¹⁴ Não obstante a gestão do domínio privado estar essencialmente submetida ao direito privado, o respectivo regime sofre uma série de derrogações ao direito comum, as quais, contrariamente ao nosso ordenamento jurídico ou ao espanhol, são ditadas pelas normas de direito civil que excluem do seu âmbito de incidência certos bens integrados no domínio privado da Administração.⁹¹⁵ O artigo L 2221 – 1 do *Code Général de la Propriété des Personnes Publiques* determina que as pessoas colectivas públicas gerem livremente o seu domínio privado segundo as regras que lhe são aplicáveis, o que nos conduz à ideia de que a gestão do domínio privado da Administração está sujeita a regras de fundo e procedimentais específicas, em virtude

ESTORNINHO (2009) – A Fuga para o Direito Privado [...] p. 244, refere a este propósito que “começa, aos poucos, a aceitar-se que a actuação contratual da Administração Pública, independentemente da sua qualificação como jurídico-pública ou jurídico-privada, está sempre sujeita, em alguma medida, ao Direito Público. A actividade privatística da entidade pública deve ser sempre precedida de um procedimento de formação da vontade contratual da Administração Pública, o qual, sendo disciplinado pelo Direito Administrativo, tem uma função instrumental em relação à celebração do contrato.”

Também SÉRVULO CORREIA (1987) – Legalidade e Autonomia Contratual [...] p. 532 e ss., em especial, p. 548 a 561, considera que os actos de formação da vontade de contratar privadamente estão ainda sujeitos ao direito administrativo, não se tratando de meras declarações negociais privadas. O procedimento administrativo pré-contratual desempenha, segundo o Autor, uma tripla função: assegura a funcionalidade do contrato privado perante o interesse público, garante a publicidade dos motivos da Administração e possibilita um controlo prévio de conveniência e legalidade. Ainda segundo o mesmo Autor, a identificação de, pelo menos, um acto administrativo antes da celebração do contrato privado é importante, ou mesmo imprescindível, para garantir a observância de princípios constitucionais como o da imparcialidade ou da confiança dos particulares nos poderes públicos. Cada procedimento pré-contratual deve conter um acto conclusivo que estabelece um quadro dentro do qual deverá confinar-se a estipulação do contrato.

⁹¹³ Sobre este entendimento, ainda que relativamente à LPAP, ESCRIBANO COLLADO (2007) - El sistema de fuentes en materia de patrimonios públicos [...] p. 33.

⁹¹⁴ BRARD, Yves (1994) - Domaines public et Privé [...] p. 45.

⁹¹⁵ GAUDEMET (2002) - Droit Administratif des Bienes [...] p. 263-265.

da sua diferenciação em função das pessoas colectivas públicas suas proprietárias e da natureza dos bens concretamente em causa.⁹¹⁶

No ordenamento jurídico espanhol, os bens patrimoniais têm natureza jurídica privada, mas não deixa de se estabelecer a aplicação da lei civil a título meramente subsidiário. Com efeito, o n.º 3 do artigo 7.º da LPAP espanhola remete para o Direito Privado tudo o que não esteja regulado pelo Direito Administrativo, ao dispor que *El régimen de adquisición, administración, defensa y enajenación de los bienes y derechos patrimoniales será el previsto en esta ley y en las disposiciones que la desarrollen o complementen. Supletoriamente, se aplicarán las normas del derecho administrativo, en todas las cuestiones relativas a la competencia para adoptar los correspondientes actos y al procedimiento que ha de seguirse para ello, y las normas del Derecho privado en lo que afecte a los restantes aspectos de su régimen jurídico*. Ora, a remissão, ainda que supletiva, para o Direito Privado não está isenta de problemas.⁹¹⁷ Na verdade, a sua natureza jurídica privada não deve fazer-nos olvidar de que estamos perante bens de titularidade pública e, portanto, com um regime também exorbitante que afecta a sua disposição, alienação ou conservação, pelo que as Administrações ostentam sobre este tipo de bens um elenco de prerrogativas, desde logo inferiores às dos bens dominiais, mas igualmente configuradoras de um regime jurídico especial. A este propósito é de citar o privilégio previsto no artigo 30.º, n.º 3, da LPAP, segundo o qual os bens patrimoniais que estejam afectos a um serviço público ou função pública não podem ser objecto de embargo por nenhum tribunal ou entidade administrativa. Sem prejuízo da remissão para o Direito Privado, muitos aspectos do regime jurídico dos bens patrimoniais estão submetidos à LPAP espanhola e ao Direito Administrativo, por exemplo, a aplicação da legislação sobre os contratos das Administrações Públicas prevista no artigo 110.º da LPAP. Ademais, a gestão dos bens patrimoniais está submetida à chamada *libertad de pactos* prevista no artigo 111.º da LPAP, segundo a qual a Administração, para a prossecução do interesse público, pode concretizar as cláusulas e condições que tiver por convenientes, sempre que não sejam contrárias ao ordenamento jurídico ou aos princípios da boa administração. Desta forma, no ordenamento jurídico espanhol, a existência de um regime básico de direito administrativo para os bens patrimoniais diferencia-se, de forma evidente, do regime jurídico do direito civil aplicável à propriedade privada, configurando, desta forma, um regime peculiar e exorbitante com duas vertentes: uma

⁹¹⁶ CHAPUS (2001) – Droit administratif general [...] p. 519-520.

⁹¹⁷ BERMEJO VERA (2005) - Derecho Administrativo [...] p. 378.

que consiste nas limitações e obrigações que são impostas à Administração para a gestão dos seus bens e outra que explicita que estas limitações são compensadas com a existência de poderes privilegiados, de natureza quase judicial, para sua defesa e protecção.⁹¹⁸

⁹¹⁸ Segundo PARADA (2007) - Derecho Administrativo [...] p. 22-23.

9. CONCLUSÕES

Uma vez concluído o nosso estudo, vamos agora extrair as conclusões que reflectem uma síntese da análise temática a que nos propusemos.

I. Introdução

1. O património do Estado é um dos elementos fulcrais que compõem e sustentam a sua própria actividade, com destaque para o património real, que tem vindo a assumir cada vez mais relevância, porquanto, além de ser colocado à disposição dos cidadãos, é igualmente utilizado para a instalação dos seus serviços e ainda, talvez o aspecto mais importante, proporciona algumas utilidades e gera receitas;
2. O património do Estado constitui um recurso fundamental para a prossecução dos seus fins e, conseqüentemente, do interesse público, quer ao nível da promoção do bem-estar social, através do funcionamento dos serviços públicos, quer ao nível da preservação do património cultural;
3. O legislador optou por um sentido amplo para o conceito de património do Estado, por forma a abranger não só o seu domínio, ou seja, o seu património real, mas também o património financeiro do Estado, sendo este aqui considerado no sentido de pessoa colectiva de direito público, que tem por órgão o Governo, excluindo, por isso, o património dos institutos públicos;
4. Não obstante a doutrina oferecer, de uma forma geral, um conceito de património do Estado abrangente, que engloba, para além dos direitos reais, os direitos e deveres financeiros e obrigacionais, não podemos deixar de, face ao âmbito do nosso estudo, revelar alguma preferência pela doutrina administrativista, a qual engloba no conceito e faz a distinção entre bens do domínio público e do domínio privado do Estado;
5. O domínio público é, usualmente, entendido como o conjunto de coisas que, pertencendo a uma pessoa colectiva de direito público de população e território, são submetidas por lei, dado o fim de utilidade pública a que se encontram afectas, a um regime jurídico especial caracterizado fundamentalmente pela sua inalienabilidade, sendo, antes de tudo o mais, *res extra commercium*, em ordem a preservar a produção dessa utilidade pública;

6. O artigo 84.º da CRP individualiza alguns bens que integram necessariamente o domínio público, razão pela qual se pode considerar que passaram a existir bens de domínio público *ex constitutione*;
7. No entanto, o elenco ali estatuído de bens do domínio público não obedece a uma tipologia taxativa, ou seja, de *numerus clausus*, tendo em conta que a lei pode classificar outros bens como tal, o que se verifica no 4.º do Decreto-Lei n.º 477/80⁹¹⁹, quando elenca os bens e direitos que integram o domínio público do Estado;
8. A delimitação do âmbito dos bens dominiais poderá variar em função das orientações de política económica e social vigentes, mas também das necessidades colectivas cuja satisfação se revela primordial através do uso e fruição desses bens;
9. Por outro lado e atenta a composição do património imobiliário do Estado, é evidente que, a par dos bens integrados no seu domínio público, os entes públicos territoriais possuem igualmente um domínio privado;
10. O âmbito do domínio privado do Estado opera por forma negativa ou residual, já que os bens que o integram são igualmente caracterizados por um critério igualmente negativo ou residual, ou seja, são aqueles que, sendo de titularidade pública, não são dominiais;
11. A tónica fundamental relativa aos bens do domínio privado incide sobre o facto de os mesmos estarem sujeitos a um regime de direito comum, constante fundamentalmente do CC e, conseqüentemente, a um regime de comerciabilidade inerente à propriedade privada, podendo ser objecto de relações jurídicas situadas no âmbito do direito civil;
12. Ao domínio privado do Estado refere-se o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 477/80⁹²⁰, sendo desta norma legal que se inicia a distinção entre domínio privado disponível e domínio privado indisponível;
13. Não obstante o Decreto-Lei n.º 280/2007⁹²¹ constituir um diploma reformador nesta matéria, o legislador não aproveitou o ensejo para circunscrever e individualizar o universo dos bens que integram o domínio privado do Estado, impelindo-nos, para este efeito, a recorrer ao estatuído no Decreto-Lei n.º

⁹¹⁹ D.R. I Série. 239 (1980-10-15) 3406-3410.

⁹²⁰ D.R. I Série. 239 (1980-10-15) 3406-3410.

⁹²¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

- 477/80⁹²² e à delimitação aí traçada, como tem vindo a ocorrer até à actualidade;
14. Os bens imóveis que integram o domínio público quer o domínio privado do Estado estão sujeitos ao regime previsto no Decreto-Lei n.º 280/2007⁹²³, sendo que, sobre os últimos, poderá ainda ser aplicável, a título subsidiário e em determinados casos, o direito civil;
 15. O regime contido no Decreto-Lei n.º 280/2007⁹²⁴ afigura-se incipiente para regular a gestão dos bens do domínio público, e até do domínio privado, sendo evidente a necessidade de uma regulação mais abrangente;
 16. A classificação do domínio privado do Estado em disponível e indisponível, antes do Decreto-Lei n.º 477/80⁹²⁵, era meramente doutrinária;
 17. Actualmente, voltou-se a questionar a recondução dos bens do domínio privado indisponível a uma das outras duas categorias, concluindo-se até pela existência supérflua dos conceitos de domínio privado disponível e indisponível, o que, talvez, poderá ser confirmado pelo facto de o Decreto-Lei n.º 280/2007⁹²⁶ omitir qualquer referência a esta distinção, apesar de mencionar a afectação de determinados bens imóveis a fins de interesse público;
 18. Por isso, como base de partida para a distinção a operar destas duas componentes, podemos aduzir que os bens do domínio privado indisponível estão afectos a uma função intrínseca de interesse público e a fins de utilidade pública, desempenhando, por isso, um papel relevante na prossecução das actividades administrativas e estando sujeitos a algumas restrições, designadamente quanto à possibilidade de alienação;
 19. A indisponibilidade denota que nenhum acto jurídico pode ser validamente praticado com prejuízo da finalidade a que os bens estiverem afectos e a disponibilidade não significa necessariamente uma sujeição total ao direito privado, sem quaisquer condicionamentos impostos pelas leis administrativas, mas sim que, não havendo afectação a nenhum fim de utilidade pública, os bens podem ser alienados ou onerados pela Administração, ainda que tão-somente pelas formas prescritas na lei;

⁹²² D.R. I Série. 239 (1980-10-15) 3406-3410.

⁹²³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹²⁴ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹²⁵ D.R. I Série. 239 (1980-10-15) 3406-3410.

⁹²⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

20. Em nossa opinião, os bens imóveis que integram o domínio privado indisponível já não obedecem a um regime jurídico de matriz essencialmente jurídico-publicística, como sucede com os bens do domínio público, estando sujeitos a um regime de direito comum, privado, à semelhança dos bens do domínio privado disponível, ainda que fortemente condicionados pelo Direito Público e pelos princípios que lhe estão subjacentes;
21. A alienação de bens imóveis que integram do domínio privado indisponível do Estado nos termos acima delineados configura uma inalienabilidade relativa dos bens em causa, representando um elemento que os diferencia dos bens dominiais, cujo regime jurídico se caracteriza por uma absoluta indisponibilidade;
22. O entendimento acima explicitado parece destronar a discussão até agora existente sobre a impossibilidade de discriminar conceptualmente os bens dominiais dos bens patrimoniais indisponíveis, segundo a qual a distinção entre ambos assumiria um carácter positivo, isto é, dependeria da qualificação que o legislador efectuasse a propósito de determinada coisa;
23. A gestão patrimonial decorre, essencialmente, da conjugação da necessidade de meios patrimoniais com o objectivo de serem alcançados de forma eficaz os fins que uma determinada organização prossegue, tendo em conta diversos condicionalismos, em especial os meios financeiros, próprios ou não, passíveis de serem afectos aos correspondentes investimentos, no caso, de natureza imobiliária;
24. Neste pressuposto, a gestão do património público pode ser entendida como uma actividade com vários níveis de desconcentração e/ou descentralização, fragmentada em processos de aquisição, administração e alienação, sujeita à lógica do interesse público;
25. O conceito de gestão patrimonial consubstancia uma actividade patrimonial desenvolvida pelo Estado que tem por objectivo a administração dos bens imóveis em termos, exclusiva ou concomitantemente, económico-financeiros, não podendo ser considerada como eminentemente privada, desenvolvida como se o Estado fosse um particular, na medida em que ela cumpre uma função coadjuvante para o desenvolvimento das funções públicas;
26. Do conceito de gestão patrimonial temos necessariamente de diferenciar o de administração patrimonial, na medida em que consideramos que, presentemente, o primeiro é mais amplo do que o segundo;

27. Destacam-se como actos de gestão as operações de rentabilização e de aproveitamento dos imóveis que englobam os próprios actos administrativos, tendo em conta o princípio da prossecução do interesse público e as atribuições cometidas ao Estado;
28. A evolução jurídica e as mutações sócio-económicas conduzem, necessariamente, a novos mecanismos que permitam a rentabilização do património e não se limitem à mera alienação ou aquisição de imóveis, razão pela qual não podemos deixar de considerar que a gestão se estende desde os actos de aquisição ou alienação, até aos meros actos de recebimento de rendas e de conservação dos imóveis;
29. Actualmente, a gestão dos bens do domínio privado do Estado está expressamente cometida à DGTF, nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹²⁷;
30. A gestão patrimonial não se deve reconduzir ao mero conceito de desamortização, uma vez que, sem prejuízo de considerarmos que o Estado tem o dever de alienar os bens de que não precisa por não possuir uma especial vocação imobiliária, nem meios tendentes à obtenção de mais-valias no mercado, em situações específicas, deve procurar uma maior rentabilidade através de outros procedimentos para além da alienação;
31. A gestão patrimonial deve residir numa lógica de equilíbrio e racionalidade patrimonial, ou seja, os recursos fornecidos e gastos com o património público devem ter em vista a satisfação das necessidades económico-sociais, pelo que a dimensão financeira da gestão patrimonial deve entender-se unicamente como uma das vertentes dessa mesma gestão, compatível e também subordinada à sua verdadeira função de instrumento dos diversos fins de interesse geral que o Estado serve;
32. O regime da gestão dos imóveis do domínio privado do Estado, até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹²⁸, sempre esteve disperso por diversa legislação avulsa;
33. Apesar de o património do Estado e a respectiva gestão se afirmarem como um dos elementos que importava regular, ao invés de se criar um regime unificado sobre os bens que integravam o património do Estado, em especial

⁹²⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹²⁸ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

sobre o domínio privado, foram sendo emitidos diplomas legais dispersos sobre matérias que se inseriam no âmbito da gestão patrimonial;

34. cremos que a ausência de um regime convergente conduziu, certamente, a uma maior ineficiência e ao surgimento de inúmeros constrangimentos;

II. Princípios caracterizadores da gestão do património imobiliário do domínio privado do Estado

35. O Decreto-Lei n.º 280/2007⁹²⁹, diploma renovador no almejado processo de reforma da gestão inerente ao património imobiliário do Estado, veio contemplar os princípios gerais estruturantes dessa mesma gestão, o que constitui uma inovação em termos legislativos quanto a esta matéria e assume uma enorme relevância, já que, como é consabido, qualquer regime jurídico deverá ter a encabeçá-lo os princípios fundamentais que o enformam e que o disciplinam;
36. Indo ao encontro da necessidade de o RJPIP reflectir os princípios gerais e específicos que regem esta matéria, o respectivo Decreto-Lei veio, assim, concretizar o seu conteúdo normativo fundamental;
37. Neste postulado, o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹³⁰ prevê, por um lado, a aplicação dos princípios gerais da actividade administrativa e, por outra banda, faz alusão e densifica os princípios especificamente atinentes à governação dos bens patrimoniais do Estado, como os da concorrência, transparência, colaboração, responsabilidade e controlo;
38. Assim, e no que concerne aos primeiros, atento o âmbito da gestão do património imobiliário público, em especial do domínio privado do Estado, concretizada em inúmeros actos e procedimentos, ainda que muitos deles assumam carácter *jure privatorium*, é lógico e natural que os mesmos se subordinem aos princípios fundamentais que regem a actividade administrativa;
39. No que respeita aos princípios característicos da gestão do património imobiliário público, consideramos que a consagração dos mesmos, muitos deles tradicionalmente originários do âmbito do direito privado, é utilizada para que o Estado se possa furtar à rigidez e aos controlos estabelecidos pelo direito público, o que indicia uma aproximação cada vez mais estreita ao direito privado;

⁹²⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹³⁰ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

40. Não podemos deixar aqui de realçar que os princípios que enformam o RJPIP estão perfeitamente inseridos nas tendências contemporâneas do direito administrativo e do funcionamento da Administração Pública;
41. Os princípios gerais de direito têm uma relevância especial no âmbito do RJPIP, uma vez que este faz uma remissão expressa para os mesmos, consubstanciando, por isso, uma aplicação directa, ao invés de uma aplicação subsidiária;
42. A subordinação ao princípio da legalidade surge evidenciada em todos os actos e formalidades tendentes à formação e manifestação de decisões administrativas emitidas no âmbito dos procedimentos inerentes à gestão patrimonial;
43. Com efeito, o princípio da legalidade constitui um pressuposto do exercício da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado, manifestando-se, nesta matéria, quer na vertente da prevalência de lei quer da precedência de lei;
44. O princípio da legalidade surge actualmente definido de forma positiva, uma vez que a lei diz o que a Administração deve ou pode fazer e não apenas aquilo que ela está proibida de fazer;
45. O Decreto-Lei n.º 280/2007⁹³¹ é profícuo na menção ao conceito de interesse público, conduzindo ao entendimento de que este é sempre o norte e o fim da actuação da Administração nesta matéria, face à expressa necessidade de almejar os tão desejados fins de interesse público, que se consubstanciam, na generalidade, numa uma gestão racional e eficaz do património imobiliário público;
46. O princípio da prossecução do interesse público recomenda que se proceda à alienação dos imóveis se e quando se verificar não serem necessários ou adequados à prossecução dos fins públicos da pessoa colectiva a que pertencem, sendo que uma vez tomada essa decisão de alienação, devem ser adoptadas as medidas necessárias à obtenção das melhores condições possíveis para a concretização da venda;
47. Os actos administrativos e os contratos celebrados no âmbito da gestão patrimonial são instrumentos jurídicos de que o Estado se serve para a realização do interesse público, constituindo este o fim necessário e exclusivo daqueles;

⁹³¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

48. Por sua vez, no âmbito da gestão patrimonial e na esteira do que ocorre em toda a actividade administrativa, o princípio da igualdade tem a sua aplicação privilegiada no domínio das relações entre a Administração Pública e os particulares, surgindo, desde logo, evidenciado no facto de dever ser assegurada a igualdade perante a lei e através da lei, proibindo-se o arbítrio legislativo;
49. O princípio da igualdade deve manifestar-se no âmbito da tomada de decisões inerentes à gestão patrimonial imobiliária pública, traduzindo-se na imposição de que em qualquer fase do procedimento não haja lugar a especiais tratamentos, de conteúdo positivo ou negativo;
50. No âmbito do princípio da proporcionalidade, e de um modo geral, o Estado deverá adoptar as formas de gestão patrimonial que melhor se adaptem às características do imóvel em concreto, quer seja através da alienação ou da mera realização de obras de conservação, escolhendo as medidas que lesem em menor grau os direitos e interesses dos particulares;
51. No âmbito do princípio da justiça e da imparcialidade, podemos aventar a adopção de regras claras e devidamente publicitadas, de modo a que não sejam suscitadas dúvidas quanto à transparência das operações de alienação, designadamente quanto aos fundamentos que conduziram à escolha de determinado comprador;
52. No âmbito do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹³², o princípio da boa fé surge evidenciado, designadamente na não adjudicação, em sede de hasta pública, quando se verifique a prestação de falsas declarações, a falsificação de documentos ou o fundado indício de conluio entre os proponentes, bem como na anulação da adjudicação e na declaração de inconveniência da manutenção da cedência por incumprimento das suas condições;
53. O princípio da boa administração está inerente às exigências advenientes das regras de gestão do património imobiliário público, na medida em que este condiciona a actividade financeira do Estado e, por esse motivo, é imperativo que seja gerido com rigor, obedecendo a uma lógica de racionalidade económica;
54. Mais do que um princípio, e no que respeita a esta matéria, a boa administração pressupõe um dever jurídico, já que comete ao Estado uma determinada responsabilidade na gestão dos imóveis do Estado,

⁹³² D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

- designadamente através da obtenção de benefícios que lhe permitam atingir o interesse público ansiado;
55. O dever que é imposto à Administração no sentido de prosseguir um determinado fim deixa de ser um dever de administração para ser transformado num dever de boa administração, pelo que o juízo de boa administração não é simplesmente um juízo de legalidade, mas uma necessidade imposta ao administrador de individualizar a sua actuação para o caso concreto e concretizá-la;
 56. O princípio da boa administração surge consagrado como reflexo da função económica do Estado, na sua vertente patrimonial, parametrizando os custos e os benefícios decorrentes dessa gestão e adoptando as melhores soluções possíveis, quer em termos administrativos, técnicos ou financeiros;
 57. Neste postulado, cada vez mais, importa reduzir a margem deixada à decisão política, caminhando para um plano de regras e princípios que garantam a sustentabilidade financeira e a optimização económica, evidenciando, deste modo, uma gestão competente e racional;
 58. O princípio da onerosidade determina que o espaço ocupado nos bens imóveis do Estado deve ser avaliado e sujeito a contrapartida, podendo esta assumir a forma de compensação financeira a pagar pelo serviço ou organismo utilizador;
 59. Este princípio, que se encontra reflectido no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹³³ e no artigo 3.º da Lei n.º 64-B/2011⁹³⁴, não é isento de dúvidas e cremos que algumas são, mesmo, suscitadas com alguma veemência;
 60. Concretizando melhor o princípio da onerosidade, podemos dizer, e a título meramente elucidativo, que este encontra também as suas manifestações no artigo 54.º quando sujeita a cedência de utilização ao princípio da onerosidade e nas disposições inerentes às formas de administração dos bens imóveis, nas quais se alude ao pagamento do preço ou ao valor da avaliação, o qual pressupõe, necessariamente, a aplicação deste princípio;
 61. No âmbito do direito civil, a equidade é usualmente entendida como a “justiça do caso concreto”, pelo que, por similitude de entendimento, podemos considerar que o mesmo se passa em matéria de gestão patrimonial imobiliária, ainda que com algumas especificidades;

⁹³³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹³⁴ D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244).

62. Atenta a prescrição inerente a este princípio, a decisão deverá ter em conta as características do caso concreto, não resultando unicamente do estatuído na lei, mas também da ponderação de todos os elementos e factores previstos no artigo 5.º do RJPIP;
63. Em suma, o princípio da equidade aqui reflectido pressupõe que a situação patrimonial actual do Estado deve ser objecto de reflexão, de forma a que os encargos presentes não comprometam, pelo menos de forma extremamente grave, as gerações futuras;
64. Como bem sabemos, e face à actual conjuntura económica e financeira, este princípio assume cada vez mais relevância quanto às decisões que o Estado venha a adoptar em matéria de gestão patrimonial, sendo certo que devemos reconhecer que muitas das resoluções que têm vindo a ser tomadas irão ter um enorme impacto na disponibilidade financeira das gerações futuras, ao contrário do que é almejado com a aplicação efectiva deste princípio;
65. No que concerne à consignação da receita decorrente da alienação ou oneração de imóveis, incluindo, portanto, a cedência de utilização, reitera-se aqui a ideia de que há que atentar não só no disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹³⁵, mas também, e por remissão, na LOE em vigor, mormente no que respeita às normas referentes à mencionada afectação;
66. A concorrência é, usualmente, entendida como um mecanismo nos termos do qual as entidades abrangidas pelo âmbito subjectivo do Decreto-Lei n.º 280/2007, em especial o Estado, devem oferecer, aos potenciais ou efectivos interessados em contratar ou em utilizar os imóveis, condições favoráveis para esse efeito, com o objectivo de proporcionar a realização dessa tarefa;
67. A consagração deste princípio em matéria de gestão patrimonial imobiliária constitui uma verdadeira inovação, não obstante o mesmo já se encontrar amplamente contemplado em sede de contratação pública;
68. A concorrência motiva que o interesse público que está subjacente aos procedimentos adoptados no âmbito da gestão imobiliária pública venha a ser concretizado pela forma mais vantajosa e nas melhores condições técnicas e económicas;
69. O princípio da transparência permite uma apreciação mais objectiva e racional dos actos das entidades públicas, estando intimamente ligado aos

⁹³⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

- princípios da igualdade, da justiça, da boa fé, da proporcionalidade, da prossecução do interesse público e da participação dos interessados;
70. Não obstante a transparência não se concretizar somente no princípio da publicidade, ainda que esta contribua significativamente para ela se poder realizar, daquele decorre, inegavelmente, a necessidade de serem adoptados expedientes de publicidade nos procedimentos atinentes à gestão do património imobiliário público;
71. O princípio da protecção decorreria naturalmente do regime inerente à gestão dos bens que integram o património do Estado, ainda que não se encontrasse expressamente contemplado, na medida em que a protecção é um dos elementos que completa necessariamente a referida gestão;
72. Tendo em vista a sua protecção, perante cada imóvel, deverão ser adoptadas as medidas que se afiguram mais adequadas à sua gestão, o que se coaduna igualmente com o princípio da boa administração;
73. À semelhança do princípio da colaboração da Administração com os particulares previsto no artigo 7.º do CPA, a colaboração prevista no âmbito do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹³⁶ concretiza-se num verdadeiro dever de *facere* da Administração;
74. No fundo, o direito à informação e o princípio da participação são corolários deste princípio, a que corresponde um dever geral e procedimental de informação a cargo da Administração;
75. Este é, no fundo, um princípio de lealdade institucional, do qual derivam uma série de deveres, tais como o dever de respeito, de ponderação de interesses, de informação, de cooperação e de assistência, no cumprimento dos quais todas as entidades intervenientes na gestão patrimonial devem partilhar a informação indispensável nesta matéria, concretizando-se essa actuação numa informação recíproca, na homogeneidade técnica e acção conjunta, bem como numa produção normativa coordenada;
76. Este princípio da colaboração tem sob o seu signo uma margem de voluntariedade, mas simultaneamente uma forte componente de obrigatoriedade, de forma a que sejam desenvolvidas actuações conjuntas dirigidas a contribuir de forma eficaz para a gestão patrimonial;

⁹³⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

77. O princípio da responsabilidade previsto no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹³⁷ é decorrente do princípio da responsabilidade dos funcionários e agentes previsto no artigo 271.º da CRP, que estatui, no que ao presente caso importa, que os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções;
78. O princípio do controlo pretende reflectir a obrigatoriedade de inventariação dos imóveis e dos direitos sobre os mesmos de que o Estado é titular, de forma a que esse inventário reflecta, de forma clara, a sua natureza e situação jurídica, bem como a sua utilização de acordo com a realidade factual;
79. Em suma, com o princípio do controlo pretende-se incutir, no Estado e noutras entidades titulares, uma responsabilização quanto à transmissão e manutenção dos elementos informativos atinentes a cada imóvel, de forma a permitir um apuramento rigoroso da situação do património imobiliário do Estado, com vista à respectiva rentabilização;

III. Formação do património imobiliário do domínio privado do Estado

80. O Estado, quando carece de adquirir bens imóveis para o seu património, tendo em vista o desenvolvimento das suas atribuições, pode fazê-lo por via dos modos de aquisição do Direito Privado ou através dos meios próprios do Direito Público, sendo que, no primeiro caso, a aquisição far-se-á, designadamente, através da compra, da permuta ou da locação financeira;
81. O legislador português demitiu-se da possibilidade de proceder à enumeração, pelo menos indicativa, dos modos de aquisição do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo pelo Estado;
82. No entanto, e não obstante esta omissão, facilmente se verifica que as formas de aquisição de direito privado se reconduzem, *grosso modo*, às formas contratuais previstas na lei civil;
83. O Decreto-Lei n.º 280/2007⁹³⁸, para além do procedimento previsto nos artigos 32.º a 37.º, não faz qualquer menção à necessidade de um procedimento adjudicatório prévio à aquisição, estabelecendo apenas, no n.º 5 do artigo 35.º, que são aplicáveis à formação do contrato, com as necessárias adaptações, as disposições do CPA que regulem o procedimento para a prática de actos administrativos;

⁹³⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹³⁸ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

84. Também não explicita o modo como se procede à formalização da aquisição dos bens imóveis, ao contrário do que ocorre com o regime da alienação, mas, no entanto, julgamos que a formalização da aquisição de bens imóveis para o Estado não poderá deixar de ser efectivada nos termos da lei civil;
85. Aos contratos de aquisição de direitos reais sobre bens imóveis do seu âmbito de aplicação será subsidiariamente aplicável o regime contido na lei civil, face à ausência de especial regulação no Decreto-Lei n.º 280/2007⁹³⁹ e à exclusão de aplicação do CCP sobre este tipo de contratos;
86. A permuta é, simultaneamente, uma forma de aquisição e de extinção do domínio privado do Estado, encontrando-se expressamente prevista no artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁴⁰;
87. Não obstante a remissão operada para os artigos 32.º e seguintes, não podemos deixar de fazer referência ao facto curioso de o artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁴¹ ser omissivo relativamente ao procedimento pré-contratual a adoptar para a selecção da contraparte na permuta e de as normas que regulam aqueles procedimentos, no âmbito da venda, não excluírem a sua aplicação à permuta;
88. Contudo, e perante estas lacunas, julgamos que a selecção da outra parte no contrato de permuta não requer obrigatoriamente a adopção prévia de um procedimento, podendo, por isso, o mesmo ser concretizado directamente pelo Estado, sem que estejam preenchidas as circunstâncias habilitantes dos procedimentos previstos no Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁴²; mas desde que seja, obviamente, cumprido o disposto nos artigos 32.º e seguintes;
89. Atendendo a que, muitas vezes, o Estado, perante a necessidade de aquisição de um determinado imóvel, se vê confrontado com inúmeras dificuldades relacionadas com essa aquisição, designadamente de ordem económico-financeira, dir-se-á que a permuta assume aqui um papel muito relevante, na medida em que permite ultrapassar alguns desses constrangimentos;
90. No âmbito do RJPIP, a locação financeira assume, igualmente, uma forma de aquisição de bens imóveis para o domínio privado do Estado, caracterizada pelo facto de ser cedido o direito de gozo do imóvel, mediante uma retribuição

⁹³⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁴⁰ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁴¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁴² D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

- e que, muitas das vezes, senão a maior parte, contempla a possibilidade de o locatário adquirir esse bem no final do contrato;
91. A doação, como forma de aquisição gratuita de imóveis para o domínio privado do Estado, encontra-se contemplada nos artigos 38.º a 41.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁴³, sendo caracterizada por ser um contrato pelo qual uma pessoa, com espírito de liberalidade, faz uma atribuição patrimonial gratuita, à custa do seu património, em benefício do Estado, ou de qualquer dos seus serviços, estabelecimentos ou organismos dele dependentes;
 92. À semelhança das doações, a sucessão *mortis causa*, mediante heranças e legados, a favor do Estado, encontra a sua previsão nos artigos 38.º a 41.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁴⁴, integram-se nesta sede os bens ou valores que o Estado adquire a título gratuito por ser chamado a suceder na titularidade das respectivas relações jurídicas de pessoas falecidas, seja a título legal, seja a título testamentário;
 93. Também a acessão é usualmente regulada, nos termos dos artigos 1325.º e seguintes do CC, como uma causa de aquisição específica da propriedade, pelo que tudo o que acrescer e unir-se aos imóveis do Estado integra, igualmente, o seu património e, por conseguinte, o seu domínio privado;
 94. De acordo com o artigo 1345.º do CC, o Estado é legitimado a englobar no seu património os imóveis sem dono conhecido, mas isso não significa a aquisição automática da propriedade, já que esta só se verificará por usucapião, se o Estado fizer o aproveitamento efectivo do imóvel, nos termos gerais, não obstante estarmos perante uma aquisição *ex lege*;
 95. A figura jurídica da dação em cumprimento, prevista no artigo 837.º do CC, surge, inequivocamente, como uma das formas de aquisição de bens ou direitos para o domínio privado do Estado;
 96. A dação em cumprimento não se encontra regulada como forma de permitir ao Estado regularizar as responsabilidades decorrentes das obrigações assumidas pelos serviços e organismos públicos, o que, a verificar-se, constituiria, em nossa opinião, uma forma de financiamento indirecto dos institutos públicos e, portanto, de acordo com o regime legal em vigor, seria *contra legem*;

⁹⁴³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁴⁴ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

97. O Estado detém um estatuto de *potentior persona*, usando prerrogativas que lhe permitem aceder, com base na lei, à aquisição de bens para o respectivo domínio privado de forma privilegiada, impondo a destruição do vínculo que liga as coisas ao seu proprietário e, ao mesmo tempo, a sua passagem ao domínio privado do Estado;
98. Através de um mecanismo de direito público, o Estado, enquanto entidade expropriante, adquire uma propriedade privada que integra no seu domínio privado e que, pela afectação das finalidades públicas que justificaram a expropriação, poderá ou não ingressar no domínio público;
99. A possibilidade de ser admitida a expropriação sobre bens imóveis que compõem o próprio domínio privado do Estado será fictícia, uma vez que depende da vontade dos seus órgãos a declaração de utilidade pública do empreendimento e não é possível levá-los a consentir a ocupação do imóvel expropriado pela entidade expropriante sem espontânea resolução deles;
100. Ao contrário da expropriação, a perda de bens a favor do Estado pressupõe sempre a existência de uma infracção, sendo, por isso e passando a redundância, uma sanção que consiste na perda a favor do Estado de parte do património do autor da infracção, sem indemnização, como ocorre na sequência da prática de ilícitos penais, nos termos dos artigos 109.º e seguintes do CP;
101. Julgamos que a perda decretada ao abrigo desta disposição legal não exclui os bens imóveis, desde que, atentas as circunstâncias do caso, ponham em perigo a segurança das pessoas, a moral ou a ordem públicas, ou ofereçam sério risco de ser utilizados para o cometimento de novos factos ilícitos típicos, uma vez que o imóvel perdido a favor do Estado pode ter tido uma conexão muito directa com a prática do crime, como no caso dos crimes organizados em que o imóvel pode ser uma sede da organização criminosa;
102. A sucessão de pessoas colectivas extintas consubstancia uma forma de (re)aquisição de bens pelo Estado, cuja disciplina encontra a sua consagração no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 200/2006⁹⁴⁵;
103. Apesar de a norma em causa fazer referência à extinção de serviços da administração directa ou indirecta do Estado, podemos afirmar, com certeza, que apenas está em causa a aquisição, em sentido próprio, de bens para o domínio privado do Estado nas transferências que se processam entre este

⁹⁴⁵ D.R. I Série. 206 (2006-10-25) 7389-7393.

último e a administração indirecta, mormente os institutos públicos, com exclusão das entidades públicas empresariais, como excepciona o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 200/2006⁹⁴⁶, porquanto só aí nos movemos no contexto de relações intersubjectivas;

104. Por sua vez, a reversão consiste no retorno à posse do concedente de bens seus afectos à actividade concessionada, operado com a extinção do contrato de concessão que fundamentava a sua fruição pelo concessionário;
105. No que respeita aos bens afectos à concessão e, conseqüentemente, à sua eventual reversão, temos de diferenciar os bens da entidade concedente, já existentes, que esta afectou à actividade do concessionário e, portanto, à concessão, sem que isso implique a transferência do direito de propriedade sobre os mesmos, os bens do concessionário a transferir para o concedente, sobre os quais aquele detém um direito de propriedade temporário e limitado e, finalmente, os bens do concessionário não sujeitos a qualquer cláusula de transferência para o concedente, pelo que sobre os mesmos recai uma propriedade plena;
106. Contudo, apenas no caso dos bens do concessionário a transferir para o concedente, estaremos perante uma verdadeira aquisição de direito público, já que na primeira situação o bem que integra o estabelecimento da concessão nunca sai da titularidade do Estado e na terceira o mesmo permanece sempre na esfera jurídica do concessionário;
107. No âmbito do processo de execução fiscal, através da penhora, são concretizados os bens que serão afectos ao pagamento da dívida exequenda, sendo que, entre os bens penhoráveis, encontram-se os bens imóveis, cuja penhora se sujeita às formalidades previstas no artigo 231.º do CPPT;
108. Nos termos do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁴⁷ e nos casos em que o Estado dispõe de título para registar o seu direito, a apresentação dos factos sujeitos a registo relativamente aos imóveis do domínio privado do Estado compete à DGTF, devendo a respectiva inscrição ser efectuada a favor do Estado Português, independentemente da entidade afectatária dos bens imóveis em causa;
109. Porém, nas situações em que haja necessidade de o Estado justificar o seu direito para efeitos de registo predial ou quando existam dúvidas acerca dos

⁹⁴⁶ D.R. I Série. 206 (2006-10-25) 7389-7393.

⁹⁴⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

limites ou características dos imóveis, o Estado pode recorrer ao procedimento especial de justificação administrativa contemplado nos artigos 46.º a 51.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁴⁸, agora sem qualquer limite temporal de aplicação;

110. Propendemos, assim, para o entendimento de que o Estado, sendo proprietário de um vasto leque de bens imóveis que não se encontram regularmente registados, dispõe, desta forma, de um expediente *sui generis*, mais célere e menos burocrático que permite proceder a essa regularização;

IV. Vicissitudes relativas à situação do património imobiliário do domínio privado do Estado

111. A venda constitui uma das formas de extinção do domínio privado do Estado e, por conseguinte, de gestão dos imóveis que integram esse domínio;
112. Os contratos de alienação de bens imóveis ficam completos com o auto de arrematação e com o documento de notificação da adjudicação, sendo que o título de alienação é o documento que permite ao adquirente a inscrição definitiva do direito a seu favor, o que manifesta um regime especial de direito público face ao previsto no CC, não havendo, por isso, necessidade da sua aplicação subsidiária neste âmbito;
113. A hasta pública surge, no âmbito do RJPIP, como procedimento alternativo e residual, só sendo admitida nos casos em que não se encontrem preenchidas as condições para uma negociação favorável, designadamente em termos de preço, prazo de pagamento e prestação de garantia, conforme resulta do disposto nas alíneas a) a d) do artigo 96.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁴⁹;
114. A negociação, com publicação prévia de anúncio, surge, no âmbito do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁵⁰ e, por conseguinte, quanto à alienação de bens imóveis do domínio privado do Estado, como um procedimento pré-contratual regra, conforme prescreve o n.º 1 do artigo 81.º;
115. A remissão contida no artigo 104.º para a aplicação subsidiária das disposições reguladoras do concurso público para a celebração de contratos de prestação de serviços ou fornecimento de bens móveis fazia todo o sentido no âmbito da vigência do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho⁹⁵¹,

⁹⁴⁸ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁴⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁵⁰ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁵¹ D.R. I-A Série. 132 (1999-06-08) 3171-3210.

- afigurando-se, agora, desajustada face à nova disciplina aplicável à contratação pública;
116. No âmbito do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁵², o procedimento por ajuste directo surge entalhado em termos limitativos, na medida em que apenas é admitido nas situações taxativamente previstas no n.º 2 do artigo 81.º;
117. Todavia, julgamos que esta previsão limitativa é a opção mais adequada, face à necessidade de salvaguardar os princípios da concorrência e da transparência, aliás previstos como princípios enformadores do RJPIP;
118. Não obstante esta previsão algo restritiva e o facto de a negociação, com publicação prévia de anúncio, ser o procedimento regra nesta matéria, cremos que o ajuste directo não assume, na prática, as características de um procedimento residual, ao contrário do almejado pelo legislador, na medida em que as situações elencadas no n.º 2 do artigo 81.º são bastante abrangentes, possibilitando, por isso, o recurso frequente a este procedimento;
119. O direito de reversão de bens expropriados, previsto no artigo 5.º do CE, consubstancia uma forma de protecção dos cidadãos contra o arbítrio público que determinou a ablação da propriedade privada e, simultaneamente, um modo de extinção do domínio privado do Estado;
120. O artigo 823.º do CPC manifesta uma impenhorabilidade relativa, ao permitir a penhorabilidade de bens do domínio privado do Estado, desde que os mesmos não estejam especialmente afectos à satisfação de fins de utilidade pública, a qual tem de resultar do uso que esteja a ser dado ao próprio bem;
121. Com este regime esclarece-se que os bens do domínio privado do Estado que não estejam especial e efectivamente adstritos à realização de fins de utilidade pública podem ser penhorados em execução destinada ao pagamento de quantia certa;
122. Aquando da extinção de determinados serviços do Estado, os imóveis afectos aos mesmos podem ser objecto de alienação, nos termos do n.º 3 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 200/2006⁹⁵³, o que consubstancia mais uma forma de cessação do domínio privado do Estado;
123. O artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, da Lei dos Solos, admite a cedência, em regime de propriedade plena, a pessoas colectivas públicas ou a empresas públicas e a

⁹⁵² D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁵³ D.R. I Série. 206 (2006-10-25) 7389-7393.

- entidades de direito privado de terrenos do domínio privado do Estado, desde que os referidos terrenos se integrem em áreas abrangidas por planos de urbanização legalmente aprovados;
124. Ora, estamos aqui perante uma forma de extinção do domínio privado do Estado, na medida em que ocorre uma transferência do direito de propriedade dos imóveis que ali se integram para as entidades acima referenciadas;
125. A cedência de bens para o domínio municipal encontra-se eminentemente vertida no artigo 44.º do RJUE, sendo que, por determinação do n.º 1 desta disposição legal, o proprietário e os demais titulares de direitos reais sobre o prédio a lotear, onde se poderá incluir o Estado, cedem gratuitamente ao município as parcelas para implantação de espaços verdes públicos e equipamentos de utilização colectiva e as infra-estruturas que, de acordo com a lei e a licença ou comunicação prévia, devam integrar o domínio municipal;
126. De forma a dissipar eventuais dúvidas, diremos que esta figura não se confunde com a forma de utilização precária e a título oneroso de bens por entidades diferentes do respectivo titular, como as previstas nos artigos 23.º e 53.º a 58.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁵⁴, designadas por cedência de utilização;
127. A transferência *ope legis* de bens imóveis do domínio privado do Estado para outras entidades parece consubstanciar uma autêntica alienação, na medida em que os mesmos ingressam no património dessas entidades, ainda que, em alguns casos, sujeitos a determinadas reservas;
128. Esta transferência *ope legis* pode ocorrer para entidades diversas, como sejam os institutos públicos, as Regiões Autónomas, as empresas públicas, as autarquias locais e as fundações privadas de iniciativa pública, entre outras, não obstante estas serem, em nossa opinião, as que assumem, neste domínio, uma maior relevância;
129. Ora, no caso da transferência de bens imóveis do domínio privado do Estado para os institutos públicos com autonomia patrimonial, aquando da sua criação, consideramos que estamos perante uma verdadeira alienação, ainda que sujeita a uma condição resolutiva tácita;
130. Efectivamente, propendemos para o entendimento de que o n.º 4 do artigo 36.º da LQIP, acima explicitado, assume o carácter de uma verdadeira condição, tendo em conta que os imóveis só permanecerão na esfera jurídica

⁹⁵⁴ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

- dos institutos públicos enquanto os mesmos se revelarem necessários e adequados ao cumprimento das suas atribuições;
131. No que concerne à transferência de bens imóveis para as autarquias locais, não nos parece menos defensável equacionar que estamos perante uma alienação que assume um carácter pleno, sem qualquer tipo de limitação ou condição, tendo em conta o disposto no artigo 3.º da Lei n.º 159/99⁹⁵⁵, segundo o qual o património e os equipamentos afectos a investimentos públicos em domínios transferidos para as autarquias locais passam a constituir património da autarquia, devendo as transferências a que houver lugar processar-se sem qualquer indemnização;
132. Esta construção parece justificada pelo facto de, ao contrário dos institutos públicos, as autarquias locais, além de serem pessoas colectivas territoriais, assegurarem a prossecução dos interesses próprios de um certo agregado populacional, e poderem ocupar-se, segundo a lei, de tudo o que diz respeito aos respectivos interesses;
133. Por isso mesmo, em caso de ocorrer uma eventual extinção de uma determinada autarquia local, julgamos que o património transferido pelo Estado não regressará à sua titularidade, ingressando antes na esfera jurídica e patrimonial da autarquia local que assumirá as atribuições que estavam cometidas à que foi extinta;
134. Relativamente ao SEE é ingente realçar que, perante a necessidade de serem desenvolvidos novos modelos de gestão, supostamente mais eficientes e eficazes, o Estado transfere, casuisticamente, para empresas públicas que cria, em especial para entidades públicas empresariais, bens imóveis do seu domínio privado para a prossecução do objecto que lhe está cometido;
135. Atendendo à natureza das entidades públicas empresariais, parece-nos que a transferência de bens imóveis para o seu património poderá revestir carácter precário, na medida em que, em caso de extinção, o decreto-lei que a regular poderá prever a reintegração desses mesmos bens no património do Estado, mais concretamente no seu domínio privado;
136. O mesmo já não podemos dizer relativamente às empresas públicas de base societária, constituídas nos termos da lei comercial, na medida em que, face à caracterização inerente a este tipo de empresa, enquanto pessoa colectiva de

⁹⁵⁵ D.R. I-A Série. 215 (1999-09-14) 6301-6307.

- direito privado, a transferência de bens já não será tendencialmente precária, mas definitiva;
137. Entendemos que também nas situações de transferência de imóveis para as Regiões Autónomas estamos perante uma alienação plena, face à caracterização das Regiões Autónomas, enquanto pessoas colectivas de direito público, de população e território, com competências legislativas e administrativas para a prossecução dos seus fins específicos;
138. É ainda usual o Estado transferir património do seu domínio privado para fundações privadas de iniciativa pública, sendo que o direito de propriedade das mesmas sobre os bens que lhe são transferidos constitui um direito resolúvel e revestido de alguma precariedade, na medida em que aqueles serão objecto de reversão para o Estado em caso de extinção da fundação;
139. Nas situações de transferência de bens para outras entidades determinadas *ope legis*, ou seja, por efeito automático da lei como as supra identificadas, entendemos que o regime estatuído no Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁵⁶ não lhe é aplicável, em especial o princípio da onerosidade;
140. As modificações patrimoniais no âmbito do domínio privado do Estado assumem especial relevância, sobretudo no que respeita às mutações dominiais, enquanto transferências de uma coisa pública do domínio público para o domínio privado e vice-versa;
141. Com a desafectação do domínio público, prevista no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁵⁷, o bem imóvel em causa perde o carácter dominial e sem deixar de deter titularidade pública fica a pertencer ao domínio privado do Estado, entrando, por isso, no comércio jurídico-privado, tornando-se alienável e prescritível;
142. A integração de um bem do domínio privado no domínio público do Estado também não consubstancia uma verdadeira extinção do domínio privado, mas antes uma transferência dominial dentro da mesma pessoa colectiva pública;
143. Ao contrário do que possa indiciar, esta transferência não configura uma autêntica mutação dominial, nos termos usualmente conhecidos, configurando, antes, uma mera questão de incorporação do bem pelo seu titular às utilidades públicas correspondentes à classificação legal, na medida

⁹⁵⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁵⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

em que esta incorporação depende da verificação em concreto das características exigidas pela classificação legal;

V. Orgânica, poderes e deveres de gestão do património imobiliário do domínio privado do Estado

144. O modelo orgânico existente em Portugal quanto à gestão do património imobiliário que integra o domínio privado do Estado baseia-se, essencialmente, na coexistência de um serviço integrado na Administração Central, a DGTF, e de uma sociedade de capitais exclusivamente públicos, a PARPÚBLICA;
145. No âmbito da gestão patrimonial, importa ter presente que, mesmo nas situações em que a gestão directa dos bens do domínio privado do Estado não se encontre cometida à DGTF, como nos casos de imóveis afectos a outras entidades ou de cedência de utilização, este serviço integrado do Estado desempenha um papel central de coordenação, consultoria e fiscalização;
146. Relativamente à gestão do património cultural, e no que ao presente estudo importa em especial o património imobiliário classificado de interesse público, é de destacar o papel desempenhado pelo IGESPAR, I.P., bem como pelas Direcções Regionais de Cultural;
147. No que concerne ao património imobiliário do Estado afecto à Justiça, é o IGFEJ, I.P. que detém a gestão do património, das infra-estruturas e dos equipamentos necessários à prossecução das atribuições cometidas ao Ministério da Justiça;
148. Por outro lado, na área do património imobiliário do Estado afecto ao Ministério da Defesa Nacional emerge a DGAIED como serviço central de suporte que tem por missão conceber, propor, coordenar, executar e apoiar as actividades relativas ao armamento e equipamento de defesa e ao património;
149. Ainda nesta sede, é de destacar o papel desempenhado pelo IHRU, ainda que a sua faceta de entidade gestora de bens imóveis do domínio privado do Estado não se encontra legalmente prevista, ao invés do que sucede nas outras situações já identificadas, sendo concretizada com fundamento nos Protocolos celebrados em 9 de Abril de 1991 e 1 de Outubro de 1998 entre a então DGT, ora DGTF, e o então INH;

150. Face a esta situação *sui generis*, propendemos para o entendimento de que deveria ser atribuída a gestão do património aqui em causa ao IHRU através de diploma legal, que delimitasse o objecto e o âmbito de tal gestão, à semelhança do que ocorre com outras entidades que se encontram vocacionadas para o efeito;
151. No âmbito da gestão do património imobiliário do domínio privado do Estado, este surge investido de diversos poderes públicos, especialmente quanto à concretização e execução de actos e contratos que têm como objecto os referidos imóveis e que almejam a sua melhor administração, mormente nos contratos que visam a respectiva alienação;
152. Em sede de poderes públicos que se encontram cometidos ao Estado, a diferença existente entre gestão pública e privada tem uma grande relevância em termos práticos, já que dependendo da sua área de actuação, o regime jurídico será de direito público ou privado, o que terá, por conseguinte, implicações, designadamente, ao nível da aplicação das normas subsidiárias;
153. Em nossa opinião, o Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁵⁸ apresenta uma mescla de actos que configuram uma gestão pública e de outros que caracterizam uma gestão eminentemente privada, ainda que com alguns rasgos de direito público;
154. Quanto à adopção dos procedimentos pré-contratuais, o Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁵⁹ impõe que a actuação se desenvolva em moldes de gestão pública, excluindo, pelo menos implicitamente, esquemas próprios do jusprivatismo, razão pela qual, nestes casos, o Estado não é livre de actuar nem de habilitar a actuação do interessado nos termos que entender, devendo actuar através de um módulo contratual de gestão pública;
155. Não podemos olvidar que, mesmo nas situações em que há lugar a uma actuação de cariz eminentemente privada, a Administração está coarctada pela prossecução de fins de interesse público e pelo princípio da competência, de acordo com o qual os actos, ainda que de gestão privada, apenas podem ser praticados pelos órgãos para tanto competentes;
156. No âmbito da gestão imobiliária do domínio privado do Estado, devemos ter presente que esta actividade nem sempre subentende a existência de poderes públicos de autoridade ou de prerrogativas públicas, sendo que a

⁹⁵⁸ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁵⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

- tarefa de gestão pressupõe uma ideia de dever, de incumbência e de responsabilidade, alheia a toda e qualquer conotação com o tópico do poder ou da prerrogativa;
157. No entanto, é natural e evidente que, em algumas situações, a Administração surja investida desses poderes, mormente quando está em causa uma relação contratual;
158. Em nossa opinião, a relação entre as partes nos procedimentos adoptados conducentes à gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado é tendencialmente de poder público, não obstante estar sempre reservado um espaço de paridade das partes;
159. Com efeito, o regime da gestão do património imobiliário do domínio privado do Estado apresenta uma dupla face: por um lado, impõe limitações ao Estado para a aquisição e administração dos seus bens e direitos e, por outro, concede-lhe determinadas prerrogativas em ordem à sua defesa e protecção, sempre em prol do interesse público;
160. No actual RJPIP são, efectivamente, notórias algumas situações em que o Estado surge colocado numa posição de supremacia jurídica sobre os particulares, revelando um regime que contempla diversos poderes exorbitantes e privilégios;
161. Na gestão do património imobiliário do Estado, e em especial no âmbito do domínio privado, são muitas as situações em que o legislador manifestou a vontade de que o órgão administrativo procure, face ao condicionalismo específico de cada situação concreta, a melhor solução para a prossecução do interesse público;
162. Verificamos que a Administração é muitas vezes habilitada a decidir ela própria a consequência jurídica de uma determinada situação, quer quanto ao modo de alienação ou oneração dos imóveis propriedade do Estado, quer quanto à afectação da receita dali adveniente;
163. Na área da gestão patrimonial do Estado, cuja importância é cada vez mais significativa nos dias de hoje, atendendo à conjuntura económica actual, verificamos que são múltiplas as configurações que se referem à existência de alternativas, à possibilidade de escolha e de densificação de conceitos vagos ou indeterminados;

164. De forma a dar execução aos objectivos de coordenação de gestão patrimonial previstos no Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁶⁰, o PGPI estabelece as medidas a efectivar na administração dos bens imóveis, tendo em conta as orientações da política económica e financeira, nomeadamente no âmbito das Grandes Opções do Plano;
165. Por sua vez, o Programa de Inventariação é caracterizado como um documento que estabelece, de forma calendarizada, os trabalhos destinados à elaboração e actualização dos inventários de bens imóveis do Estado e dos institutos públicos;
166. Os objectivos do inventário são reconduzíveis a um só, ou seja, à constituição da base informativa dos bens e direitos pertencentes ao Estado, razão pela qual esta obrigação de o Estado inventariar os bens e direitos de que é titular reveste a maior importância, tendo em conta a sua natureza de instrumento de informação administrativa;
167. O inventário é um instrumento essencial para efeitos de controlo financeiro e patrimonial do Estado, já que “ninguém pode gerir bem aquilo que não conhece”, revelando a capacidade do Estado nesta matéria e contribuindo, de forma subsequente, para a segurança jurídica do comércio imobiliário;
168. Nos termos do artigo 108.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁶¹, compete à DGTF efectuar as avaliações dos imóveis previstas naquele diploma legal, cujo valor aí apurado carece de homologação pelo respectivo Director-Geral, ainda que, na maior parte das situações, a DGTF não efectue, apenas promova as avaliações aos imóveis do domínio privado do Estado;
169. A avaliação é uma tarefa crucial no âmbito da actividade de gestão patrimonial, já que o valor dos bens é indispensável para estarmos na posse de uma medida que tenha tradução numérica, detendo uma grande importância no conhecimento da consistência do património, ao mesmo tempo que serve para revelar, no plano contábil, a própria gestão patrimonial;
170. Apesar das dúvidas sobre o valor jurídico da avaliação, consideramos que a “referência” a que se reporta a primeira parte do n.º 4 do artigo 108.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁶² não pode ser entendido como valor meramente indicativo, porquanto essa interpretação poderá desvirtuar o espírito do regime jurídico em causa, conduzindo à celebração de contratos com um

⁹⁶⁰ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁶¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁶² D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

valor superior ou inferior ao homologado, o que não se afigura adequado, já que as entidades públicas devem garantir o melhor resultado económico da despesa pública, designadamente o adveniente da celebração de quaisquer contratos;

171. Nesta esteira, julgamos que o valor homologado assume um carácter mais determinante do que meramente indicativo, já que não se pode descurar, como é evidente, o princípio da boa administração;
172. Entendemos que a contratação de serviços para se proceder à avaliação dos imóveis do domínio privado do Estado encontra-se submetida ao disposto no artigo 26.º da Lei n.º 64-B/2011⁹⁶³, que determina a obrigatoriedade dos contratos de aquisição de serviços estarem sujeitos a parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública;
173. A opção contida na Portaria n.º 878/2009⁹⁶⁴ não pode deixar de nos merecer uma crítica, que consiste no facto de o instrumento legal em causa não corresponder, integralmente, ao determinado e previsto no Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁶⁵, uma vez que os critérios a utilizar na realização das avaliações não foram definidos directamente na citada Portaria, mas antes num documento distinto, sem as vestes de instrumento legal, por remissão operada por aquela, o que não parece, neste campo, observar os princípios da simplificação e da sistematização, tão almejados pela reforma prosseguida com o Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁶⁶;

VI. Administração do património imobiliário do domínio privado do Estado

174. O artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁶⁷, sendo uma norma meramente enunciativa, deixa a porta aberta para poderem ser adoptadas outras formas e actos de administração relativamente aos bens imóveis do domínio privado do Estado;
175. Não podemos também deixar de salientar que o facto de o Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁶⁸ consagrar estas normas específicas para a administração dos

⁹⁶³ D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244).

⁹⁶⁴ D.R. II Série. 183 (2009-09-21) 38282.

⁹⁶⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁶⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁶⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁶⁸ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

imóveis do domínio privado do Estado aclama o nosso entendimento já antes aflorado de que os actos de administração se inserem num conceito mais lato de gestão;

176. A cedência de utilização configura um acto de direito público sujeito a um formalismo especial que envolve a transferência de um imóvel da posse e administração do imóvel para um serviço do Estado ou para outra pessoa colectiva diversa deste e a constituição a favor do cessionário de poderes de uso e fruição, tendo sempre em vista uma melhor prossecução do interesse público;
177. Nada obsta a que a cedência ocorra em prol de pessoas colectivas de natureza privada, desde que, e este é o elemento essencial, sejam prosseguidos fins de interesse público;
178. A cedência de utilização, ao ter por objecto bens do domínio privado, é, inequivocamente, um contrato administrativo, segundo a definição constante da alínea a) do n.º 6 do artigo 1.º do CCP;
179. O arrendamento de imóveis do domínio privado do Estado, rege-se pelo regime do CC, *ex vi* artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁶⁹, e pelas disposições especiais constantes dos artigos 60.º a 62.º e 64.º a 66.º deste diploma legal;
180. À semelhança do que ficou dito quanto à cedência de utilização, propendemos para o entendimento de que, como os artigos 64.º a 66.º do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁷⁰ respeitam a aspectos do regime material do contrato, este, apesar de ter como objecto bens do domínio privado, é claramente um contrato administrativo, segundo a tipologia constante do artigo 1.º, n.º 6, alínea a), do CCP;
181. A constituição do direito de superfície surge igualmente identificada no Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁷¹ como uma forma de administração dos imóveis que integram o domínio privado do Estado, encontrando-se prevista nos artigos 67.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 280/2007, ainda que com algumas especificidades face ao regime geral previsto no CC;
182. O requisito quanto ao facto de os imóveis não serem necessários à prossecução de fins de interesse público reveste, em nossa opinião, carácter

⁹⁶⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁷⁰ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁷¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

- sui generis*, porquanto entendemos que a constituição do direito de superfície sobre imóveis do Estado deveria ter, precisamente, por escopo a consecução do interesse público e não o contrário, na medida em que este é, aliás, um princípio que nos parece basilar quanto à aplicação deste regime;
183. Apesar de o direito de superfície ter por objecto bens do domínio privado, é, inequivocamente, um contrato administrativo, nos termos da acepção conferida pelo artigo 1.º, n.º 6, a), do CCP;
184. O usufruto não se encontra expressamente contemplado no Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁷² como forma de administração dos imóveis do domínio privado do Estado, mas como é, por demais, evidente, o mesmo não deixa de assumir essa natureza face às características que lhe são intrínsecas;
185. O Estado poderá conceder o direito de usufruto sobre os seus imóveis através de disposição legal ou de contrato;
186. A constituição de garantias sobre imóveis do domínio privado do Estado também não se encontra expressamente prevista no Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁷³ como acto de administração dos referidos bens, mas dada a natureza inerente às garantias das obrigações e à sua especial relação com os imóveis, será inequívoca a relevância neste âmbito;
187. Julgamos que nada há a opor à constituição de garantias reais sobre estes imóveis, designadamente para efeitos de financiamento de obras de conservação;
188. Não obstante o Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁷⁴ também não contemplar, expressamente, as obras de conservação e de manutenção como uma forma de administração dos bens imóveis do domínio privado do Estado, e tendo em conta que o artigo 13.º do citado diploma comete a gestão desses imóveis à DGTF, consideramos que esse dever se integra nos deveres gerais de gestão, quando a mesma lhe está directamente atribuída, ao contrário das situações em que a gestão está cometida às entidades afectatárias, como é o caso da cedência de utilização;
189. Apesar de ser indubitável que a conservação de imóveis surge, neste âmbito, como uma das obrigações inerentes à titularidade dos imóveis do Estado, é notório que o Estado se demite, muitas vezes, dessa obrigação, essencialmente, por falta de recursos económicos e financeiros e pelo facto

⁹⁷² D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁷³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁷⁴ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

- de a sua rentabilização se afigurar prioritária, através de operações imobiliárias como a alienação;
190. A problemática com que o Estado se depara quanto à realização de obras de conservação não se cinge somente à escassez de meios técnicos e financeiros, mas também às questões relacionadas com o recurso aos procedimentos pré-contratuais previstos no CCP, especialmente o das empreitadas de obras públicas;
191. Não podemos deixar de referir que uma boa conservação dos bens imóveis que constituem o património do Estado, no que ao presente caso interessa dos que integram o domínio privado, tem como contrapartida um benefício para a sociedade, já que é inegável que os mesmos constituem uma fonte de ingresso de rendimentos no erário público;

VII. Regimes especiais e particulares de gestão do património imobiliário do domínio privado do Estado

192. O património imobiliário do Estado afecto à Defesa Nacional dispõe de um regime especial de gestão face ao estatuído no Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁷⁵, que se encontra entalhado no Decreto-Lei n.º 32/99⁹⁷⁶ e no Decreto-Lei n.º 196/2001, de 29 de Junho⁹⁷⁷;
193. Este regime especial consagra formas de alienação diversas das constantes do regime geral constante do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁷⁸, mantendo-se, designadamente, a figura da cessão a título definitivo, cujo regime foi objecto de revogação pelo Decreto-Lei n.º 280/2007;
194. O património histórico e cultural, cuja designação consideramos mais abrangente e harmonizada com o espírito inerente ao património desta natureza, tem igualmente subjacente um regime especial de gestão face ao regime geral dos bens imóveis do domínio privado do Estado, consagrado no Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁷⁹, devido, essencialmente, ao facto de se estabelecer um direito à sua fruição por toda a colectividade;
195. Não obstante os imóveis de cariz histórico e cultural integrem o património do domínio privado do Estado, com excepção dos monumentos nacionais que ingressam no domínio público por força da alínea m) do artigo 4.º do Decreto-

⁹⁷⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁷⁶ D.R. I-A Série. 30 (1999-02-05) 665-668.

⁹⁷⁷ D.R. I-A Série. 149 (2001-06-29) 3879-3884.

⁹⁷⁸ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁷⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

Lei n.º 477/80⁹⁸⁰, é manifesto que os mesmos carecem de uma protecção diferente, aproximando-se, de alguma forma, do regime do domínio privado indisponível;

196. A LBPC corresponde, grosso modo, à concretização do objectivo de protecção e valorização que a CRP estabelece;
197. No âmbito do património cultural, é ainda ingente realçar a criação do FSPC, destinado a financiar medidas de protecção e valorização em relação a imóveis, conjuntos e sítios integrados na lista do património mundial e a bens culturais classificados, ou em vias de classificação, como de interesse nacional ou de interesse público em risco de destruição, perda ou deterioração;
198. Verificamos que um dos meios de tutela do património cultural é concretizado na respectiva gestão, sobretudo na gestão orientada para a sustentabilidade económica e cultural dos bens culturais;
199. Ainda que da vertente mencionada anteriormente possa advir o receio de o património cultural ser objecto de vulgarização, devido à eminente necessidade de se proceder à sua rentabilização económica, julgamos ser preferível a utilização económica de um bem, mesmo que com algumas limitações, de forma a poder preservá-lo, do que não desenvolver qualquer actuação tendente à sua preservação;
200. Nesta sede, não podemos deixar de enfatizar a actuação do sector privado, através de fundações ou outras entidades privadas;
201. Uma outra forma de tutela dos bens que integram o património cultural passa pela sua consagração ao nível das matérias fiscais;
202. À semelhança do que ocorre com a generalidade do património do Estado, também a gestão adequada do património histórico e cultural exige um conhecimento suficiente dos bens que devem ser protegidos, o que nem sempre acontece, pelo que a tutela do património cultural passa, essencialmente, pela inventariação e classificação dos bens culturais;
203. Por outro lado, há ainda que acautelar um outro factor que pode contribuir para a deterioração do património cultural e que consiste no facto de o conjunto de normas em que tradicionalmente se situa a protecção específica do património histórico permanecer à margem de quaisquer contactos com

⁹⁸⁰ D.R. I Série. 239 (1980-10-15) 3406-3410.

- outros sectores jurídicos afins, como o ordenamento do território, o urbanismo, o turismo ou a habitação;
204. A lei não especifica, nem qualifica o título jurídico que sustenta a afectação dos bens do domínio privado do Estado aos institutos públicos, que disponham de autonomia patrimonial, para a prossecução das suas atribuições;
205. Contudo, julgamos que, nestes casos e sem prejuízo da necessidade de se verificar casuisticamente qual o título jurídico utilizado para o efeito, estaremos sempre perante um acto revestido de alguma precariedade, na medida em que a afectação apenas se justificará ou permanecerá enquanto se mantiver a indispensabilidade de prossecução dos fins conferidos ao instituto público, podendo revestir uma cedência de utilização, um arrendamento ou, eventualmente, a constituição de um direito de superfície;
206. Na verdade, sobre estes imóveis, ou seja, sobre os imóveis do domínio privado do Estado que lhe estão afectos, os institutos públicos apenas exercem meros poderes de gozo sobre coisa alheia;
207. Existem inúmeras situações em que o Estado submete a gestão de imóveis do seu domínio privado a empresas públicas, quer sejam empresas constituídas sob a forma comercial, quer sejam entidades públicas empresariais, entendendo, assim, que, deste modo, será mais eficiente e conduzirá a uma maior rendibilidade, na expectativa de uma maior dinamização do património envolvido;
208. Nesta afectação e nesta nova forma de gestão patrimonial são usualmente conferidos poderes de autoridade às empresas públicas no âmbito dessa gestão, designadamente o poder de utilizar e fruir os bens do Estado que sejam submetidos à sua gestão, em termos de, pelo menos para alguns efeitos, serem equiparadas a entes públicos, no horizonte do exercício da gestão privada de interesses públicos, encontrando-se, nessa medida, subordinadas ao Direito Administrativo;
209. No âmbito da mencionada gestão, sobre as empresas públicas impende a obrigatoriedade de observação do disposto no Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁸¹, especialmente no que concerne às formas de administração dos imóveis ali previstas e à respectiva avaliação, sempre que aquela administração envolva operações preconizadas no referido diploma;

⁹⁸¹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

210. Ainda assim, e não obstante a sujeição ao Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁸², consideramos que deverá ser a empresa pública a fixar as condições de utilização ou ocupação inerentes a cada imóvel que se encontre sob a sua gestão, sob pena de serem desvirtuados os poderes de autoridade que lhe são conferidos;
211. As fundações privadas de iniciativa pública são, cada vez mais, criadas, à semelhança das empresas públicas, para prosseguirem atribuições específicas que se encontram cometidas ao Estado e, em especial, para gerirem o seu património;
212. No que concerne à afectação de bens imóveis do domínio privado do Estado a fundações desta natureza, é de reter que o património originariamente público não perde essa natureza, à semelhança do que ocorre nas fundações públicas, na medida em que está em causa uma mera afectação precária, enquanto a entidade em causa prosseguir a missão que lhe foi cometida por lei, por iniciativa do Estado, podendo, para o efeito, recorrer-se, designadamente, à figura da cedência de utilização ou do usufruto;
213. Esta afectação de património a fundações privadas de iniciativa pública denota imensos aspectos positivos, dos quais relevam a obtenção de uma maior eficiência e eficácia, a fuga à proeminência da rentabilidade e a preocupação com outras operações materiais, como a conservação e manutenção dos imóveis;

VIII. Implicações da nova configuração da gestão do património imobiliário do domínio privado do Estado

214. A crise do Estado social veio reforçar a ideologia do Estado neoliberal, de acordo com a qual a Administração surge cada vez mais vocacionada para a gestão e controlo do resultado, o que é patente na gestão do património imobiliário do Estado, podendo, no entanto, pôr em risco a subsistência do património imobiliário público, mormente do que integra o domínio privado disponível;
215. Devido a inúmeros factores de natureza essencialmente económica, o Estado quer ver reduzido o volume de imóveis que detém no seu património, designadamente através da sua rentabilidade económica e financeira ou da

⁹⁸² D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

- sua alienação, para fazer face aos problemas financeiros com que se debate, de forma a engrossar o erário público;
216. Dito de outra forma, na actual conjuntura, o Estado deve ser dotado de instrumentos que lhe permitam extrair a maior rentabilidade possível dos seus bens imóveis, quer através da sua alienação, quer através do seu aproveitamento ou exploração, com o fim de eliminar ou reduzir o défice público;
217. Actualmente, a gestão patrimonial está mais vocacionada para a disposição dos bens imóveis do Estado e para a sua integração no mercado, de forma a alcançar a tão almejada estabilidade orçamental, incrementando a exploração rentável dos bens em causa, mas também o cumprimento das obrigações de pagamento da dívida pública;
218. Consideramos que, no âmbito da gestão patrimonial do Estado, o princípio do interesse público surge mais mitigado, detendo uma nova configuração e dimensão, na medida em que, hodiernamente, é entendido em paralelo com o princípio da proporcionalidade, ou seja, a relação custo-benefício decorrente deste princípio avalia as vantagens e desvantagens oriundas da prossecução do interesse público e os eventuais sacrifícios dos interesses privados;
219. A busca pela eficiência consubstancia o balanceamento entre a despesa e o rendimento da actuação administrativa, na medida em que, presentemente, a gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado reside numa perspectiva de contínua e sustentada criação de valor para aquele, em detrimento da sua valorização e conservação, porquanto o Estado foi obrigado a assumir uma nova postura e a encontrar novas formas de actuação;
220. No contexto actual, não podemos olvidar que a gestão patrimonial imobiliária, que se pretende racional e eficaz, tende a identificar-se com o interesse público, enquanto interesse não individualizável e colectivo, e que, muitas das vezes, o interesse público serve para dissimular algumas das opções políticas reservadas nesta matéria, sem terem por propósito a concretização e a escolha formal das necessidades sociais, mas essencialmente económico-financeiras;
221. A credibilidade financeira do País, para reduzir o endividamento nacional e o défice externo, assume o interesse público primário a prosseguir, pelo que, também aqui, a gestão patrimonial terá um papel primordial a desempenhar,

na medida em que a alienação de património imobiliário do domínio privado do Estado, mormente o que manifeste carácter excedentário, poderá contribuir, de forma clara e decisiva, para o cumprimento dos almejados objectivos;

222. Apesar de o Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁸³ ter ainda uma curta vigência e ter constituído uma inovação quanto a esta temática, a experiência prática acumulada com a sua aplicação e os respectivos instrumentos de regulamentação parece revelar a necessidade de simplificar ainda mais, agilizar, aperfeiçoar e clarificar alguns mecanismos e procedimentos, com vista a permitir e garantir, na decorrência do já anteriormente pretendido, uma resposta mais adequada e eficaz à gestão patrimonial imobiliária;
223. As alterações que preconizamos no presente estudo têm por escopo o reforço do rigor e da clarificação do RJPIP, garantindo-se uma resposta adequada às exigências da gestão destes activos;
224. Na matéria objecto do presente estudo, a dicotomia entre Direito Público e Direito Privado não é estanque, não obstante considerarmos que a actuação da Administração se rege essencialmente pelo Direito Administrativo, sem, no entanto, descurar a utilização de formas jurídico-privadas e de normas típicas de direito privado;
225. No âmbito da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado, é notória a mescla de princípios e regras de direito privado com regras e princípios de direito público, que usualmente se designa como fenómeno da publicização do direito privado utilizado pela Administração, o que revela que não existe uma linha radical de fractura entre o Direito Público e o Direito Privado;
226. Tendemos a considerar, na esteira da doutrina maioritária, que o Direito Privado só pode ser utilizado como uma técnica jurídica de actuação e não como sistema normativo ao serviço da liberdade da autonomia privada ou da auto-determinação, tendo em conta que a actuação da Administração não se rege por uma lógica de liberdade, mas sim por parâmetros de vinculação;
227. Ademais, propendemos para o entendimento de que a Administração não dispõe de liberdade quanto à escolha das suas formas de actuação, não

⁹⁸³ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

- tendo capacidade jurídico-privada geral e tão pouco possui capacidade para se servir do Direito Privado como qualquer particular;
228. Efectivamente, o Estado não detém uma verdadeira autonomia privada em virtude de se encontrar vinculado às formas de gestão previstas na lei, as quais, ainda que sejam originárias do Direito Privado, como é o caso da compra e venda e do arrendamento, estão sujeitas a uma forte incidência do Direito Público, em especial no que concerne ao regime procedimental de escolha do co-contratante;
229. O Direito Privado utilizado pelo Estado, ainda que com recurso ao estatuído na lei civil, será sempre um direito marcado por exigências especiais, diferenciado, portanto, do destinado a regular as relações estabelecidas entre os particulares;
230. Face ao complexo de normas de matriz publicística especificamente dirigido a regular a gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado, com especial relevo para o Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁸⁴, o direito privado passa a actuar e a funcionar como direito supletivo;
231. A lei civil não é o estatuto regulador comum do domínio privado do Estado, apenas sendo passível de constituir fonte da respectiva disciplina nos casos nela directamente contemplados ou desde que seja mandada aplicar pelo Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁸⁵, que é arvorado em *lex fundamentalis*, ou quando este é omisso relativamente à matéria a regular;
232. Podemos considerar que os contratos para constituição de direitos sobre bens do domínio privado da Administração estão num grau intermédio de administrativização, em virtude de o seu objecto abranger prestações submetidas à concorrência de mercado (artigo 5.º, n.º 1, do CCP, a contrario);
233. Sustentamos a aplicação do direito privado comum, vertido essencialmente no CC, quanto aos regimes materiais dos contratos excluídos do âmbito de aplicação do CCP, não obstante considerarmos que os contratos em causa se inserem no direito administrativo, ainda que pincelado com alguma tónica de direito privado;
234. Assim, e de acordo com esta conclusão extraída da nossa apreciação, os contratos que incidem sobre bens do domínio privado do Estado serão regulados pelas cláusulas respectivas, pelas normas especiais aplicáveis,

⁹⁸⁴ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁸⁵ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

sendo que, no caso de surgirem lacunas, por estarmos perante contratos que revestem natureza privada, a sede própria para a sua integração deverá ser o CC e não o CCP;

235. Em síntese, podemos afirmar que o Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁸⁶ limita a sua eficácia reguladora a aspectos relativos à aquisição, administração e alienação de bens imóveis do Estado, no exercício de competências administrativas e de tramitação dos procedimentos tendentes à obtenção daquelas operações, enquanto o Direito Civil regerá tudo o demais.

Atentas as conclusões acima formuladas, importa agora deixar aqui explicitada a nossa percepção decorrente da análise aqui efectuada.

Julgamos que o trabalho de investigação ora concretizado, que originou as linhas aqui escritas e o enquadramento aqui gizado, permitiu levar a bom termo o projecto que nos alvitramos, ou seja, analisar o regime jurídico da gestão do património imobiliário do domínio privado do Estado e uma grande parte das problemáticas que lhe são inerentes.

Atendendo à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁸⁷ e ao facto de o regime nele contido ter sido tratado, desde essa altura, apenas de forma incidental, optámos por investigar mais detidamente este tema, ainda que com todas as limitações e insuficiências que são subjacentes a uma matéria inovadora, ainda para mais desta natureza.

Resulta evidente que o RJPIP é hoje um diploma estruturante em matéria de gestão do património imobiliário do domínio privado do Estado, face à importância que a mesma tem assumido no âmbito do contexto económico-financeiro actual.

No entanto, e não obstante constituir um regime inovador e reformador, que pretendeu conferir um tratamento sistemático dos bens públicos, entenda-se aqui também incluídos os do domínio privado, consideramos que não foi muito ambicioso, na medida em que poderia ter ido mais longe na sua regulação. Na verdade, e apesar de reconhecermos que é sempre difícil acautelar todos os problemas específicos que emergem desta temática, consideramos que o regime em causa não é isento de dúvidas e afigura-se incompleto e incongruente em alguns aspectos, como seja o da

⁹⁸⁶ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

⁹⁸⁷ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

regulação atinente ao regime material e substantivo dos contratos que têm por objecto os imóveis aqui identificados. Ainda assim, não podemos deixar de louvar esta iniciativa legislativa, porquanto o ordenamento jurídico português não dispunha de um regime unitário e sistematizado quanto a esta matéria.

De facto, o Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁸⁸ marca uma nova etapa na gestão do património imobiliário do Estado, convertendo-se no seu instrumento fundamental. Da sua aplicação é notória a sua orientação para uma maior racionalização na gestão dos bens imóveis que integram o domínio privado do Estado, tendo em conta, por um lado, o controlo da despesa que advém dos mesmos e, por outro, o aumento dos proveitos inerentes à sua rentabilização.

Apesar de a actuação do Estado em matéria de gestão patrimonial não poder ser determinada apenas em função de um critério de eficiência económica, o que é certo é que parece ser esta a tônica dominante no actual regime, sendo descuidada a componente da conservação dos imóveis e da sua plena utilização. É verdade que também a própria gestão patrimonial deve manifestar uma imagem de uma certa austeridade e contenção, mas esta ideia não pode ser conduzida ao extremo como ocorre actualmente, impondo-se uma política de arrendamento dos bens imóveis do Estado pelos seus próprios serviços em detrimento da manutenção dos mesmos na sua titularidade. Com efeito, temos dúvidas sobre se esta opção diminui consideravelmente as despesas com os imóveis, para além de que, desta forma, fica arredada a política de conservação dos mesmos. No entanto, e com isto, não queremos dizer que o Estado não deva providenciar no sentido de minorar os gastos com a conservação e defesa dos bens imóveis do seu domínio privado, mormente através da sua alienação ou da sua cedência de utilização a outras entidades.

No fundo, o aqui explicitado representa a própria ideia de racionalização da gestão patrimonial, a qual deverá assentar num certo equilíbrio que tenha sempre presente a necessidade de uma prestação eficiente dos serviços públicos.

Ademais, é inegável a intenção, e a concreta estatuição, da simplificação e flexibilização dos procedimentos pré-contratuais, pecando, no entanto, pela falta de adaptação aos meios electrónicos, mesmo depois de decorridos cerca de quatro anos após a sua entrada em vigor.

⁹⁸⁸ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

Ainda assim, o Estado vê-se perante a possibilidade de poder celebrar contratos e negócios jurídicos habituais no Direito Privado, não dispondo, todavia, de uma ampla liberdade negocial, face às limitações decorrentes quer da aplicação dos princípios gerais da actividade administrativa quer do próprio regime de Direito Público vertido no Decreto-Lei n.º 280/2007⁹⁸⁹, os quais condicionam fortemente a sua actuação nesta matéria, impondo elevadas exigências no que respeita aos procedimentos a encetar tendentes à concretização das operações imobiliárias ali previstas.

⁹⁸⁹ D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

REFERÊNCIAS¹

ACÓRDÃO. TC n.º 267/1995 30 Mai 1995 (Vitor Nunes de Almeida), Proc. 477/91, [Consult. 2 Fev 2012]. Disponível em WWW: < URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19950267.html> >.

ACÓRDÃO TC n.º 374/2002 26 Set 2002 (Tavares da Costa), Proc. 321/01, [Consult. 1 Fev 2012]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020374.html> >.

ACÓRDÃO. TC n.º 546/2008 17 Nov 2008 (Ana Guerra Martins), Proc. 677/98, [Consult. 2 Fev 2012]. Disponível em WWW: < URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20080546.html> >.

ACÓRDÃO TCA Sul 29 Mar 2001 (Helena Lopes), Proc. 0418/01, [Consult. 1 Fev 2012]. Disponível em WWW: < URL: <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/e56bf34ee532d4a680256a48004c5feb?OpenDocument> >.

ACÓRDÃO RP 5 Nov 2007 (Ana Luna de Carvalho), Proc. 751925, [Consult. 1 Fev 2012]. Disponível em WWW: < URL: <http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/d01147a349a588ee8025739200518432?OpenDocument> >.

ACÓRDÃO STA 27 Jun 1991 (Miller Simões), Proc. n.º 29190, [Consult. 1 Fev 2012]. Disponível em WWW: < URL: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/4d4562ccd3a69aa5802568fc0037effb?OpenDocument> >.

ACÓRDÃO STA 23 Jun 1998 (Gouveia e Melo), Proc. 031907, [Consult. 1 Fev 2012]. Disponível em WWW: < URL: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/6693e7e21a6dd764802568fc0039d8b9?OpenDocument> >.

¹ Estas referências foram elaboradas com base nas seguintes normas:

- ISSO 7144:1986 – Documentation – Présentation des thèses et documents assimilés. Esta norma estipula a criação de um capítulo específico para a organização das referências bibliográficas de todos os documentos citados no texto;
- NP 405-1:1994 – Referências bibliográficas: documentos impressos;
- NP 405-2:1998 – Referências bibliográficas: materiais não livro;
- NP 405-3:2000 – Referências bibliográficas: documentos não publicados;
- NP 405-4:2002 – Referências bibliográficas: documentos electrónicos.

ACÓRDÃO STA 19 Jan 2000 (Ferreira Neto), Proc. 37646, [Consult. 1 Fev. 2012].
Disponível em WWW: < URL:
<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/4c318db5b0645f9a8025691200537869?OpenDocument> >.

ACÓRDÃO STA 18 Jun 2003 (Santos Botelho), Proc. 1188/02, [Consult. 1 Fev 2012].
Disponível em WWW: < URL:
<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/d91f021221d2fdde80256d55003780fd?OpenDocument> >.

ACÓRDÃO STA 4 Fev 2004 (Costa Reis), Proc. 2/04, [Consult. 1 Fev 2012].
Disponível em WWW: < URL:
<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/87e3d1c8b2774c5f80256e39003da8a8?OpenDocument> >.

ACÓRDÃO STA 16 Mar 2004 (Rosendo José), Processo 62/03, [Consult. 1 Fev 2012].
Disponível em WWW: < URL:
<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/ae0ac7689d35a5e180256e6a004920d7?OpenDocument> >.

ACÓRDÃO STJ 21 Fev 1995. Colectânea de Jurisprudência: Supremo Tribunal de Justiça. Ano III. Tomo I.

ACÓRDÃO STJ 24 Out 2006 (Santos Carvalho), Proc. 6P3163, [Consult. 1 Fev 2012].
Disponível em WWW: < URL:
<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/d770ec93500680d080257259004d4bc7?OpenDocument> >.

ACÓRDÃO STJ 12 Mar 2009 (Fonseca Ramos) Proc. 09A0265, [Consult. 1 Fev 2012].
Disponível em WWW: < URL:
<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/7cd6976e52f3597280257577003f6fa6?OpenDocument> >.

ACÓRDÃO STJ 11 Fev 2010 (Rodrigues da Costa), Proc. 1469/02.4JFLSB-B.S1, [Consult. 1 Fev 2012]. Disponível em WWW: < URL:
<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/ef3a5b823d9c1f7a802576d30035e0e6?OpenDocument> >.

ACÓRDÃO STJ 12 Jul 2011 (Granja da Fonseca), Proc. 94/05.2TBLL.E1.S1, [Consult. 1 Fev 2012]. Disponível em WWW: < URL:
<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/49dcf8c6e4032705802578cc005110f5?OpenDocument> >.

ALEXANDRINO, José de Melo (2010) – A determinação das atribuições das Autarquias Locais. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia, Coimbra: Almedina. vol. 2. p. 459-486.

ALEXANDRINO, José de Melo (2011) - O Conceito de Bem Cultural. . In AMADO GOMES, Carla; BONIFÁCIO RAMOS, org. - Direito da Cultura e do Património Cultural. Lisboa: AAFDL.Lisboa: AAFDL. p. 225-243.

ALEXY, Robert (1994) – El concepto y la validez del derecho. Barcelona: Editorial Gedisa.

ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario (1996) – Direito do património cultural em Espanha: situação actual e perspectivas. Trad. de Manuela Galhardo. Lisboa: Instituto Nacional de Administração. p. 151-179.

ALONSO MÁZ, Maria José (2010) – Adquisición de bienes y derechos, In MESTRE DELGADO, Juan Francisco, coord. - El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre. 2.^a edición ampliada. Madrid: La Ley grupo Wolters Kluwer [etc]. p. 278-342.

AMADO GOMES, Carla (2008) – Textos dispersos do Património Cultural e de Direito do Urbanismo. Lisboa: AAFDL.

AMARAL, Manuel Nunes (1991) - Doação ao Estado. In FERNANDES, José Pedro, dir. - Dicionário Jurídico da Administração Pública. Lisboa. vol. 4. p. 153-155.

AMARAL, Manuel Nunes (1993) - Heranças e Legados a favor do Estado. In FERNANDES, José Pedro, dir. - Dicionário Jurídico da Administração Pública. Lisboa: vol. 5. p. 62-66.

ANDRADE DA SILVA, Jorge (2009) – Código dos Contratos Públicos: comentado e anotado. 2.^a ed.. Coimbra: Almedina.

ANDRADE DA SILVA, Jorge (2010) – Dicionário dos Contratos Públicos. Coimbra: Almedina.

ÁNGELES QUEROL, Maria (2010) – Manual de Gestión del Patrimonio Cultural. Madrid: Ediciones Akal, S.A..

AROSO DE ALMEIDA, Mário (2010) – Contratos Administrativos e Regime da Sua Modificação no Novo Código dos Contratos Públicos. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia. Coimbra. vol. 2. p. 811-846.

AUBY, Jean Marie (1958) – Contribution à L'Étude du Domaine Privé de L'Administration. In Études et Documents: Conseil d'État. Fascicule n.º 12. Paris: Imprimerie Nationale. p. 2-57.

AUBY, Jean Marie (1983) – Droit administratif spécial. 2ème année. 4ème ed.. Paris: Sirey.

AYALA, Bernardo Dinis de (2001) – Monismo(s) ou Dualismo(s) em Direito Administrativo (?): gestão Pública, gestão privada e controlo jurisdicional da actividade administrativa. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa. vol. XLI – n.º 1. (2001). p. 71-98.

AZEVEDO, Bernardo (2010) - O Domínio privado da Administração. In OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro, coord. - Tratado de Direito Administrativo Especial. Coimbra: Almedina. vol. 3. p. 11-94.

BALLESTEROS MOFFA, Luis Ángel (2004) – Protección y Defensa del Patrimonio: Obligación Administrativa. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 201-246.

BARTOLI, Eugenio Cannada (1953) – In tema di alienabilità di beni patrimoniali indisponibili. Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico. Milano: Dott. A. Giuffrè. Ano III (1953) p. 815-825.

BASTO, Nuno Cabral (1990) – Cessão. In FERNANDES, José Pedro, dir. - Dicionário Jurídico da Administração Pública. Lisboa. vol. 2. p. 373-377.

BERMEJO VERA, José (2005) - Derecho Administrativo: Parte Especial. 6.ª ed.. Madrid: Thomson.

BINENBOJM, Gustavo (2006) - Uma teoria do Direito Administrativo: Direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar.

BLANCO DE MORAIS, Carlos (1995) – Da relevância do direito público no regime jurídico das fundações privadas. In Estudos em memória do Professor Doutor João de Castro Mendes. Lisboa: Lex. p. 551-598.

BONIFÁCIO RAMOS, José Luís (2010) - Domínio Público e Domínio Privado: Mitos e Sombras. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia. Coimbra: Almedina. vol. 2. p. 487-522.

BONIFÁCIO RAMOS, José Luís (2009) – Direito Administrativo da Cultura. In OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro, coord. - Tratado de Direito Administrativo Especial. Coimbra: Almedina. vol. 2. p. 255-374.

BRARD, Yves (1994) - Domaines public et Privé des Personnes Publiques. Paris: Dalloz.

CABRA DE LUNA, Miguel Ángel (2002) – A Regulamentação e Funcionamento das Fundações. As Fundações de titularidade pública: referência especial às fundações públicas de saúde, Trad. Consultores Profissionais de Línguas, Lda.. Revista do Tribunal de Contas. Lisboa. N.º 37 (2006) p. 153-224.

CABRAL DE MONCADA, Luís (2004) - A Administração Pública, a Privatização e o Direito Privado. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Armando M. Marques Guedes. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. p. 457-502.

CABRAL DE MONCADA, Luís (2010) – Introdução: os princípios gerais de direito administrativo: seu conteúdo, tipologia e alcance. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral. Coimbra. p. 661-718.

CAETANO, Marcello (1982) - Manual de Direito Administrativo. 10.^a ed.. 2.^a reimp.. Coimbra: Almedina. vol. 1.

CAETANO, Marcello (2010) - Manual de Direito Administrativo, 10.^a ed.. 10.^a reimp., Coimbra: Almedina. vol. 2.

CALVÃO, Filipa Urbano (2008) – Contratos sobre o exercício de poderes públicos. In GONÇALVES, Pedro, org. - Estudos de Contratação Pública. Coimbra: Coimbra Editora. vol. 1. p. 327-370.

CANOTILHO, Gomes (1998) – Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina.

CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital (2007) – Constituição da República Portuguesa: anotada. 4.^a ed. rev.. Coimbra: Coimbra Editora. vol. 1.

CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital (2010) – Constituição da República Portuguesa: anotada. 4.^a ed. rev.. Coimbra: Coimbra Editora. vol. 2.

CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio (2004) – Facultades y Prerrogativas para la Defensa de los Patrimonios Públicos. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. -

Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 321-369.

CARVALHO FERNANDES, Luís A. (2007) – Lições de Direitos Reais. 5.^a ed. rev. e rem. Lisboa: Quid Juris.

CASALTA NABAIS, José (2006) – Considerações sobre o quadro jurídico do património cultural. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano: no centenário do seu nascimento. Lisboa. vol. 1. p. 727-746.

CASALTA NABAIS, José (2010) – O quadro jurídico do património cultural. In MESQUITA, Manuel Henrique, coord. - Revista de Legislação e de Jurisprudência. Coimbra. N.º 3960. Ano 139.º (Janeiro-Fevereiro 2010) p. 155-170.

CHAPUS, René (2001) – Droit administratif general. 15 éme ed.. Paris: Montchrestien. Tome 2.

CHINCHILLA MARÍN, Carmen (2004) – Adquisición de Bienes y Derechos. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios à la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 149-199.

CLIMENT BARBERÁ, Juan (2010) – Incorporación al patrimonio de la Administración General del Estado de bienes de los organismos públicos. In MESTRE DELGADO, Juan Francisco, coord. - El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, 2.^a edición ampliada. Madrid: La Ley grupo Wolters Kluwer [etc]. p. 800-812.

CÓDIGO CIVIL PORTUGUEZ – Approvado por Carta de Lei de 1 de Julho de 1867. (1868). Segunda edição oficial. Lisboa: Imprensa Nacional.

COLOM PIAZUELO, Eloy (2004) – La Gestión Patrimonial. Disposiciones Generales. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 601-612.

COLOM PIAZUELO, Eloy (2007) – Régimen de aprovechamiento de los bienes patrimoniales en la Comunidad Autónoma de Andalucía. In HORGUÉ BAENA, Concepción, coord. - Régimen Patrimonial de Las Administraciones Públicas. Madrid: Iustel. p. 235-275.

CORRÊA, Joaquim José de Paiva (1950) – A Gestão Patrimonial na Administração Pública. Lisboa: Edição do Autor.

DECRETO n.º 9680. D.G. I Série. 106 (1924-05-14) 654.

DECRETO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA n.º 80/2004. D.R. I-A Série. 269 (2004-11-16) 6738.

DECRETO-LEI n.º 23464. D.G. I Série. 15 (1934-01-18) 74-75.

DECRETO-LEI n.º 23465. D.G. I Série. 15 (1934-01-18) 74-75.

DECRETO-LEI n.º 23565. D.G. I Série. 35 (1934-02-15) 217-218.

DECRETO-LEI n.º 24489. D.G. I Série. 216 (1934-09-13) 1717-1718.

DECRETO-LEI n.º 25547. D.G. I Série. 146 (1935-06-27) 915-916.

DECRETO-LEI n.º 31156. D.G. I Série. 50 (1941-03-03) 232-233.

DECRETO-LEI n.º 31972. D.G. I Série. 84 (1942-04-13) 320-321.

DECRETO-LEI n.º 34050. D. G. I Série. 232 (1944-10-21) 997-998.

DECRETO-LEI n.º 34565. D.G. I Série. 95 (1945-05-02) 334-335.

DECRETO-LEI n.º 38382. D.G. I Série. 166 (1951-08-07) 715-729.

DECRETO-LEI n.º 42207. D.G. I Série. 79 (1959-04-18) 368.

DECRETO-LEI n.º 49095. D.G. I Série. 154 (1969-07-03) 782.

DECRETO-LEI n.º 97/70. D. G. I Série. 61 (1970-03-13) 299-300.

DECRETO-LEI n.º 166/70. D.G. I Série. 88 (1970-04-15) 475-480.

DECRETO-LEI n.º 260/76. D.R. I Série. 84 (1976-04-08) 717-727.

DECRETO-LEI n.º 563/76. D.R. I Série. 166 (1976-07-17) 1572-1574.

DECRETO-LEI n.º 794/76. D.R. I Série. (1976-11-05) 2517-2524.

DECRETO-LEI n.º 27/79. D.R. I Série. 45 (1979-02-22) 284-285.

DECRETO-LEI n.º 507-A/79. D. R. I Série Supl. 295 (1979-12-24) 3334-(24)-3334-(25).

DECRETO-LEI n.º 518/79. D.R. I Série. 298. (1979-12-28) 3404-3407.

DECRETO-LEI n.º 146-C/80. D.R. I Série Supl. 118 (1980-05-22) 1116-(2)-1116-(5).

DECRETO-LEI n.º 313/80. D.R. I Série. 190 (1980-08-19) 2261-2262.

DECRETO-LEI n.º 477/80. D.R. I Série. 239 (1980-10-15) 3406-3410.

DECRETO-LEI n.º 214/82. D.R. I Série. 122 (1982-05-29) 1476-1478.

DECRETO-LEI n.º 400/82. D.R. I Série Supl. 221 (1982-09-23) 3006(2)-3006(44).

DECRETO-LEI n.º 309/83. D.R. I Série. 149 (1983-07-01) 2381.

DECRETO-LEI n.º 224/84. D.R. I Série Supl. 155 (1984-07-06) 2052(2)-2052(40).

DECRETO-LEI n.º 262/86. D.R. I Série. 201 (1986-09-02) 2293-2385.

DECRETO-LEI n.º 78/87. D.R. I Série. 40 (1987-02-17) 617-699.

DECRETO-LEI n.º 410/87. D.R. I Série Supl. 300 (1987-12-31) 4440-(232)-4440-(233).

DECRETO-LEI n.º 141/88. D.R. I Série. 94 (1988-04-22) 1576-1579.

DECRETO-LEI n.º 215/89. D.R. I Série. 149 (1989-07-01) 2578-2591.

DECRETO-LEI n.º 240-A/89. D.R. I Série Supl. 171 (1989-07-27) 2950-(2)-2950-(5).

DECRETO-LEI n.º 309/89. D.R. I Série. 216 (1989-09-19) 4179-4180.

DECRETO-LEI n.º 422/89. D.R. I Série. 277 (1989-12-02) 5244-5266.

DECRETO-LEI N.º 361/91. D. R. I-A Série. 228 (1991-10-03) 5133-5138.

Decreto-Lei n.º 442/91. D.R. I-A Série. 263 (1991-11-15) 5852-5871.

DECRETO-LEI n.º 445/91. D.R. I-A Série. 267 (1991-11-20) 5996-6010.

DECRETO-LEI n.º 155/92. D.R. I-A Série. 172 (1992-07-28) 3502-3509.

DECRETO-LEI n.º 15/93. D.R. I-A Série. 18 (1993-01-22) 234-252.

DECRETO-LEI n.º 288/93. D.R. I-A Série (1993-08-20) 4454-4457.

DECRETO-LEI n.º 256/94. D.R. I-A Série. 245 (1994-10-22) 6406.

DECRETO-LEI n.º 149/95. D.R. I-A. Série. 144 (1995-06-24) 4091-4094.

DECRETO-LEI n.º 120/97. D.R. I-A. Série. 113 (1997-05-16) 2421-2433.

DECRETO-LEI n.º 252/97. D.R. I-A. Série. 223 (1997-09-26) 5318-5321.

DECRETO-LEI n.º 32/99. D.R. I-A Série. 30 (1999-02-05) 665-668.

DECRETO-LEI n.º 74/99. D.R. I-A. Série. 63 (1999-03-16) 1430-1432.

DECRETO-LEI n.º 197/99. D.R. I-A Série. 132 (1999-06-08) 3171-3210.

DECRETO-LEI n.º 391/99. D.R. I-A Série. 229 (1999-09-30) 6702-6707.

DECRETO-LEI n.º 433/99. D.R. I Série-A. 250 (1999-10-26) 7170-7215.

DECRETO-LEI n.º 555/99. D.R. I-A Série. 291 (1999-12-12) 8912-8942.

DECRETO-LEI n.º 558/99. D.R. I-A Série. 292 (1999-12-17) 9012-9019.

DECRETO-LEI n.º 209/2000. D. R. I-A Série. 203 (2000-09-02) 4621-4636.

DECRETO-LEI n.º 306/2000. D.R. I-A Série. 275 (2000-11-28) 6733-6736.

DECRETO-LEI n.º 163/2001. D.R. I-A Série. 118 (2001-05-22) 2985-2986.

DECRETO-LEI n.º 196/2001. D.R. I-A Série. 149 (2001-06-29) 3879-3884.

DECRETO-LEI n.º 129/2003. D.R. I-A Série. 146 (2003-06-27) 3678-3684.

DECRETO-LEI n.º 287/2003. D.R. I Série. 262 (2003-11-12) 7568-7645.

DECRETO-LEI n.º 199/2004. D.R. I-A Série. 194 (2004-08-18) 5257-5260.

DECRETO-LEI n.º 18/2006. D.R. I-A Série. 19 (2006-01-26) 615-622.

DECRETO-LEI n.º 70/2006. D.R. I-A Série. 59 (2006-03-26) 2171-2177.

DECRETO-LEI n.º 200/2006. D.R. I Série. 206 (2006-10-25) 7389-7393.

DECRETO-LEI n.º 205/2006. D. R. I Série. 208 (2006-10-26) 7454-7463.

DECRETO-LEI n.º 41/2007. D.R. I Série. 37 (2007-02-21) 1287-1294.

DECRETO-LEI n.º 96/2007. D.R. I Série. 63 (2007-03-29) 1923-1927.

DECRETO-LEI n.º 105/2007. D.R. I Série. 66 (2007-04-03) 2115-2134.

DECRETO-LEI n.º 215/2007. D.R. I Série. 103 (2007-05-29) 3490-3494.

DECRETO-LEI n.º 273/2007. D.R. I Série. 145 (2007-07-30) 4866-4870.

DECRETO-LEI n.º 280/2007. D.R. I Série. 151 (2007-08-07) 5048-5066.

DECRETO-LEI n.º 300/2007. D.R. I Série. 162 (2007-08-23) 5630-5642.

DECRETO-LEI n.º 18/2008. D.R. I Série. 20 (2008-01-29) 753-852.

DECRETO-LEI n.º 116/2008. D.R. I Série. 128 (2008-07-04) 4134-4195.

DECRETO-LEI n.º 117/2008. D.R. I Série. 131 (2008-07-09) 4267-4271.

DECRETO-LEI n.º 144/2008. D.R. I Série. 144 (2008-07-28) 4753-4756.

DECRETO-LEI n.º 219/2008. D.R. I Série. 220 (2008-11-12) 7900-7903.

DECRETO-LEI n.º 24/2009. D.R. I Série. 14 (2009-01-21) 453-454.

DECRETO-LEI n.º 34/2009. D.R. I Série. 26 (2009-02-06) 856-858.

DECRETO-LEI n.º 36/2009. D.R. I Série. 28 (2009-02-10) 881-886.

DECRETO-LEI n.º 83/2009. D.R. I Série. 65 (2009-04-02) 2066-2072.

DECRETO-LEI n.º 120/2009. D.R. I Série. 96 (2009-05-19) 3202-3208.

DECRETO-LEI n.º 138/2009. D.R. I Série. 113 (2009-06-15) 3646-3647.

DECRETO-LEI n.º 140/2009. D.R. I Série. 113 (2009-06-15) 3653-3659.

DECRETO-LEI n.º 185/2009. D.R. I Série. 155 (2009-08-12) 5226-5235.

DECRETO-LEI n.º 219/2009. D.R. I Série. 174 (2009-09-08) 6098-6103.

DECRETO-LEI n.º 26/2010. D.R. I Série. 62 (2010-03-30) 985-1025.

DECRETO-LEI N.º 29/2010. D.R. I Série. 64 (2010-04-01) 1106-1107.

DECRETO-LEI n.º 29-A/2011. D.R. I Série Supl. 42 (2011-03-01) 1246-(2)-1246(29).

DECRETO-LEI n.º 30/2011. D.R. I Série. 43 (2011-03-02) 1274-1277.

DECRETO-LEI n.º 53/2011. D.R. I Série. 73 (2011-04-13) 2268-2270.

DECRETO-LEI n.º 67/2011. D.R. I Série. 107 (2011-06-02) 3032-3041.

DECRETO-LEI n.º 86-A/2011. D.R. I Série Supl. 132 (2011-07-12) 3996-(2)-3996-(7).

DECRETO-LEI n.º 110/2011. D.R. I Série. 227 (2011-11-25) 5058-5059.

DECRETO-LEI n.º 114/2011. D.R. I Série. 230 (2011-11-30) 5130-5186.

DECRETO-LEI n.º 117/2011. D.R. I Série. 239 (2011-12-15) 5292-5301.

DECRETO-LEI n.º 122/2011. D.R. I Série. 249 (2011-12-29) 5474-5481.

DECRETO-LEI n.º 123/2011. D.R. I Série. 249 (2011-12-29) 5481-5490.

DECRETO-LEI n.º 126/2011. D.R. I Série. 249 (2011-12-29) 5509-5515.

DECRETO-LEI n.º 126-A/2011. D.R. I Série Supl. 249 (2011-12-29) 5516-(2)-5516-(14).

DECRETO-LEI n.º 5/2012. D.R. I Série. 12 (2012-01-17) 196-210.

DECRETO-LEI n.º 7/2012. D.R. I Série. 12 (2012-01-17) 214-228.

DECRETO REGULAMENTAR n.º 21/2007. D.R. I Série. 63 (2007-03-29).

DECRETO REGULAMENTAR n.º 5/2012. D.R. I Série. 13 (2012-01-18) 305-307.

DESPACHO CONJUNTO n.º 265/98. D.R. II Série. 86 (1998-04-13).

DESPACHO NORMATIVO n.º 27-A/2001. D.R. I-B Série Supl. 126 (2001-05-31) 3278-(12)-3278-(14).

DESPACHO NORMATIVO n.º 29/2002. D.R. I-B Série. 97 (2002-06-30) 4084.

DESPACHO NORMATIVO n.º 30-A/2004. D.R. I-B Série Supl. 152 (2004-04-26) 4010-(2)-4010-(7).

DUARTE, David (1996) - Procedimentalização, Participação e Fundamentação: para uma concretização do Princípio da Imparcialidade Administrativa como Parâmetro Decisório. Coimbra: Almedina.

DUARTE, David (2006) - A Norma de Legalidade Procedimental Administrativa: a Teoria da Norma e a Criação de Normas de Decisão na Discricionariedade Instrutória. Coimbra: Almedina.

ESCRIBANO COLLADO, Pedro (2007) - El sistema de fuentes en materia de patrimonios públicos: el carácter básico de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. In HORGUÉ BAENA, Concepción, coord. - Régimen Patrimonial de Las Administraciones Públicas. Madrid: Iustel. p. 21-39.

ESTEVES DE OLIVEIRA, Mário; ESTEVES DE OLIVEIRA, Rodrigo (1998) - Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa. Coimbra: Almedina.

ESTEVES DE OLIVEIRA, Mário; GONÇALVES, Pedro Costa; PACHECO DE AMORIM, J. (2001) - Código do Procedimento Administrativo: comentado. 2.ª ed. Coimbra: Almedina.

ESTORNINHO, Maria João (2003) – Requiem pelo contrato administrativo. Coimbra: Almedina.

ESTORNINHO, Maria João (2009) – A Fuga para o Direito Privado: contributo para o estudo da actividade do direito privado da Administração Pública. 2.ª reimp.. Coimbra: Almedina.

FARINHO, Domingos Soares (2006) – Para além do Bem e do Mal: As Fundações Público-Privadas. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano: no centenário do seu nascimento. Lisboa. vol. 1. p. 339-370.

FERNANDES, José Pedro (1990) – Desafecção. In FERNANDES, José Pedro, dir. - Dicionário Jurídico da Administração Pública, Lisboa. vol. 3. p. 550-557.

FERNANDES, José Pedro (1991a) - Domínio Público. In FERNANDES, José Pedro, dir. - Dicionário Jurídico da Administração Pública, Lisboa. vol. 4. p. 166-190.

FERNANDES, José Pedro (1991b) - Domínio Privado. In FERNANDES, José Pedro, dir. - Dicionário Jurídico da Administração Pública, Lisboa. vol. 4. p. 160-166.

FERNANDES, José Pedro (1994) - Património do Estado. In FERNANDES, José Pedro, dir. - Dicionário Jurídico da Administração Pública. Lisboa. vol. 6. p. 285-320.

FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael (2010) – Régimen jurídico del aprovechamiento y explotación de los bienes y derechos patrimoniales. In MESTRE DELGADO, Juan Francisco, coord. - El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre. 2.ª edición ampliada. Madrid: La Ley grupo Wolters Kluwer [etc]. p. 956-1003.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen (2004) – Inventario Patrimonial y Régimen Registral. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 291-322.

FERREIRA, Rogério M. Fernandes; AMADOR, Olívio Mota (2007) - A Reforma do Regime do Património Imobiliário Público. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa. vol. 48. N.ºs 1-2 (2007). p. 505-508.

FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo (2008) – Os contratos de locação e aquisição de bens e serviços e de alienação de bens. In GONÇALVES, Pedro, org. - Estudos de Contratação Pública. Coimbra: Coimbra Editora. vol. 1. p. 431-479.

FLORES DOMÍNGUEZ, Luis Enrique (2007) – Aportación y cesión de bienes públicos a los entes instrumentales de las Administraciones Públicas. In HORGUÉ BAENA, Concepción, coord. - Régimen Patrimonial de Las Administraciones Públicas. Madrid: Iustel. p. 337-366.

FRADE, Carlos Manuel; FERREIRA, Fátima (1998) – A gestão do património imobiliário do Estado. Patrimonium: Revista da Direcção-Geral do Património. Lisboa. N.º 2. p. 26-35.

FRANCH I SAGUER, Marta (2004) – Afectación y Desafectación de los Bienes y Derechos Públicos. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 385-410.

FREITAS DO AMARAL, Diogo (2006a) – Curso de Direito Administrativo. 3.ª ed. Coimbra: Almedina. vol. 1.

FREITAS DO AMARAL, Diogo (2006b) - Curso de Direito Administrativo. 6.ª reimpr. ed. 2001. Coimbra: Almedina. vol. 2.

FREITAS DO AMARAL, Diogo; FERNANDES, José Pedro (1978) - Comentário à Lei dos Terrenos do Domínio Público Hídrico: Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro. Coimbra: Coimbra Editora.

FREITAS DO AMARAL, Diogo; TORGAL, Lino (2002) – Estudos sobre Concessões e Outros Actos da Administração: pareceres. Coimbra: Almedina.

FURTADO, Jorge Henrique da Cruz Pinto (2007) – Manual de Arrendamento Urbano. 4.ª ed. act.. Coimbra: Almedina. vol. 1.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás (2002) – Curso de Derecho Administrativo. Madrid: Civitas Ediciones, S.L. vol. 1.

GARCÍA-MONCÓ, Alfonso (2010) – A propósito del régimen jurídico-financiero del patrimonio de las Administraciones Públicas. In MESTRE DELGADO, Juan Francisco, coord. - El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre. 2.ª edición ampliada. Madrid: La Ley grupo Wolters Kluwer [etc]. p. 205-232.

GAROFOLI, Roberto; FERRARI, Giulia (2010) – Manuale di Diritto Amministrativo. Quarta Edizione. [S.I.]: Nel Diritto.

GAUDEMET, Yves (2002) - Droit Administratif des Bienes. 12.ª ed. Paris: L.G.D.J. Tomo 2.

GAUDEMET, Yves (2010) - Droit Administratif. 19.ª ed.. Paris: L.G.D.J..

GIANNINI, Massimo Severo (1963) - I Beni Pubblici: Dispense delle Lezioni del Corso di Diritto Amministrativo Tenute nell' Anno Acc. 1962-1963. Roma: Mario Bulzoni Editore.

GIANNINI, Massimo Severo (1976) - I Beni Culturali, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico. Milano. Ano XXVI 1 (1976) p. 3 e ss..

GIANNINI, Massimo Severo (1981) – Istituzioni di Diritto Amministrativo. Milano: Giuffrè Editore. vol. 6.

GODFRIN, Philippe (1987) – Droit administratif des biens: domaine, travaux, expropriation. 3.ª édition revue et augmentée. Paris: Masson.

GOMES, José Osvaldo (1997) – Expropriações por Utilidade Pública. Lisboa: Texto Editora.

GONÇALVES, Pedro (1999) - A Concessão de Serviços Públicos. Coimbra: Almedina.
GONÇALVES, Pedro (2003) - O Contrato Administrativo: uma instituição do direito administrativo do nosso tempo. Coimbra: Almedina.

GONÇALVES, Pedro (2008) - Entidades Privadas com Poderes Públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas. Coimbra: Almedina.

GONÇALVES, Pedro (2010) – Gestão de Contratos Públicos em tempo de crise, In GONÇALVES, Pedro, org. - Estudos de contratação pública. Coimbra: Coimbra Editora. vol. 3. p. 5-49.

GONZÁLEZ BUSTOS, Maria Ángeles (2000) – Defensa de los bienes patrimoniales. In WAGNER, Francisco Sosa, coord. – In el Derecho Administrativo en el Umbral del Siglo XXI: Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo. Valencia: Tirant to Blanch. Tomo 2. p. 2153-2169.

GONZÁLEZ GARCIA, J.V. (2004) - Enajenación y gravamen de los bienes del patrimonio del Estado, In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 641-680.

GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto (2007) – La transmisión de los bienes y derechos patrimoniales: En especial, las transmisiones onerosas. In HORGUÉ BAENA, Concepción, coord. - Régimen Patrimonial de Las Administraciones Públicas. Madrid: Iustel. p. 309-336.

GUERREIRO, António Lima (2001) – Lei Geral Tributária Anotada. Lisboa: Rei dos Livros.

HAURIOU, Maurice (1937) – Précis Elementaire de Droit Administratif. 4.^a éd. Paris: Société Anonyme du Recueil Sirey.

HORGUÉ BAENA, Concepción (2007a) – Régimen de utilización de los bienes de dominio público. In HORGUÉ BAENA, Concepción, coord. - Régimen Patrimonial de Las Administraciones Públicas. Madrid: Iustel. p. 163-191.

HORGUÉ BAENA, Concepción (2007b) - Bienes públicos y Registro de la Propiedad. In HORGUÉ BAENA, Concepción, coord. - Régimen Patrimonial de Las Administraciones Públicas. Madrid: Iustel. p. 367-412.

IRELLI, Vincenzo Cerulli (1983) - Proprietá Pubblica e Diritti Colettivi. Padova: Casa Editrice Dott. António Milani (CEDAM).

IRELLI, Vincenzo Cerulli (1987) - Beni Pubblici. Digesto delle Discipline Pubblicistiche. Torino: Unione Tipografico – Editrice Torinese (UTET). p. 273-303.

IRELLI, Vincenzo Cerulli (2002) - Corso di Diritto Amministrativo. Ristampa aggiornata al 31 dicembre 2001. Torino: G. Giappichelli Editore. XXXVIII.

JAMBRENGHI, Vincenzo Caputi (1984) - Beni Pubblici. Enciclopedia Giuridica Treccani. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana. 1984. p. 1-22. vol. 5.

KIRKBY, Mark Bobela-Mota (2011) – Contratos sobre o Exercício de Poderes Públicos: o exercício contratualizado do poder administrativo de decisão unilateral. Coimbra: Coimbra Editora, grupo Wolters Kluwer.

LEFEBVRE, Francis (2011) – Memento Expropiación Forzosa: Patrimonio Público 2011-2012. Madrid: Francis Lefebvre, S.A..

LEI n.º 2030. D.G. I Série. 143 (1948-06-22) 529-538.

LEI n.º 13/85. D.R. I Série. 153 (1985-07-06) 1865-1874.

LEI n.º 108/88. D.R. I Série. 222 (1988-09-24) 3914-3919.

LEI n.º 8/90. D.R. I Série. 43 (1990-02-20) 685-687.

LEI n.º 13/91. D.R. I-A Série. 128 (1991-06-05) 3016-3024.

LEI CONSTITUCIONAL n.º 1/92. D.R. I Série-A Supl. 273 (1992-11-25) 5444(2)-5444(44).

LEI n.º 125/97. D.R. I-A Série. 278 (1997-12-02) 6433-6434.

LEI n.º 398/98. D.R. I Série-A. 290 (1998-12-17) 6872-6892.

LEI n.º 130/99. D.R. I-A Série. 195 (1999-08-21) 5572-5614.

LEI n.º 131/99. D.R. I-A Série. 201 (1999-08-28) 5941-5942.

LEI n.º 159/99. D.R. I-A Série. 215 (1999-09-14) 6301-6307.

LEI n.º 168/99. D.R. I-A Série. 219 (1999-09-18) 6417-6436.

LEI n.º 169/99. D.R. I-A Série. 219 (1999-09-18) 6436-6457.

LEI n.º 30-C/2000. D.R. I-A Série 2.º Supl. 299 (2000-12-29) 7492-(140)-7492-(649).

LEI n.º 107/2001. D.R. I-A Série. 209 (2001-09-08) 5808-5829.

LEI n.º 5/2002. D.R. I-A Série. 9 (2002-01-11) 204-207.

LEI n.º 3/2004. D.R. I-A Série. 12 (2004-01-15) 301-311.

LEI n.º 53-A/2006. D.R. I-A Série Supl. 249 (2006-12-29) 8626-(2)-8626-(379).

LEI n.º 46/2007. D.R. I Série. 163 (2007-08-24) 5680-5680.

LEI n.º 61/2007. D. R. I Série. 174 (2007-09-10) 6357-6358.

LEI n.º 62/2007. D.R. I Série. 174 (2007-09-10) 6358-6389.

LEI n.º 12-A/2008. D.R. I Série Supl. 41 (2008-02-27) 1326-(2)-1326-(27).

LEI n.º 56/2008. DR. I Série. 171 (2008-09-04) 6191-6210.

LEI n.º 58/2008. D.R. I Série. 174 (2008-09-09) 6260-6274.

LEI n.º 64-A/2008. D.R. I Série Supl. 252 (2008-12-31) 9300-(2)-9300(389).

LEI n.º 2/2009. D.R. I Série. 172 (2009-01-29) 172-220.

LEI n.º 38/2009. D.R. I Série. 138 (2009-07-20) 4533-4541.

LEI n.º 3-B/2010. D.R. I Série Supl. 82 (2010-04-28) 1466-(66)-1466-(384).

Lei n.º 26/2010. D.R. I Série. 168 (30-08-2010) 3782-3787.

LEI n.º 55-A/2010. D.R. I Série Supl. 253 (2010-12-31) 6122-(2)-6122-(320).

Lei n.º 56/2011. D.R. I Série. 219 (2011-11-15) 4862-4863.

LEI n.º 64-B/2011. D.R. I Série Supl. 250 (2011-12-30) 5538-(48)-5538-(244).

LEI n.º 1/2012. D.R. I Série. 2 (2012-01-03) 21-23.

LEI CONSTITUCIONAL n.º 1/89. D.R. I Série Supl. 155 (1989-07-08) 2734(2)-2734(68).

LEI CONSTITUCIONAL n.º 1/92. D.R. I Série-A Supl. 273 (1992-11-25) 5444(2)-5444(44).

LEI ORGÂNICA n.º 3/2008. D.R. I Série. 173 (2008-09-08) 6247-6250.

LEITÃO, Alexandra (2002) – A protecção judicial dos terceiros nos contratos da Administração Pública. Coimbra: Almedina.

LEITE DE CAMPOS, Diogo (1994) – A Locação financeira: estudo preparatório de uma reforma legislativa. Lisboa: Lex.

LIET-VEAUX, G. (1970) – Hypertrophie pathologique de la notion de domaine public. La Revue Administrative: Revue bimestrielle de l'administration moderne. Paris. Societe d'Edition de l'Administration Moderne. p. 297-299.

LOPES, J. de Seabra (2007) - Direito dos Registos e Notariado. 4.^a ed. rev. e act. Coimbra: Almedina.

LOPES DO REGO, Carlos (1999) – Comentários ao Código de Processo Civil. Coimbra: Almedina.

MACEDO, Adalberto J.B. M. (2001) – Sobre as Fundações Públicas e Privadas. Lisboa: Vislis Editores.

MACHETE, Rui Chancerelle de (2001) – O Domínio Público e a Rede Eléctrica Nacional. Revista da Ordem dos Advogados. Lisboa. Ano 61. N.º 3 (2001) p. 1367-1411.

MARQUES DOS SANTOS, António (2001) – A Protecção dos Bens Culturais no Ordenamento Jurídico Português. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Manuel Gomes da Silva. Lisboa: Coimbra Editora. p. 669-695.

MARTÍN MATEO, Ramón; Díez SÁNCHEZ, Juan José (2007) – Manual de Derecho Administrativo. 26.ª ed. Revisada, ampliada y puesta al día. Pamplona: Thomson Aranzadi.

MARTINEZ, Pedro Soares (1983) – Manual de Direito Fiscal. Coimbra: Almedina.

MARTÍNEZ HERRERA, Amador (2007) – Las relaciones patrimoniales entre Administraciones Públicas: instrumentos de colaboración. In HORGUÉ BAENA, Concepción, coord. - Régimen Patrimonial de Las Administraciones Públicas. Madrid: Iustel. p. 413-447.

MEDEIROS, Rui; SILVA, Jorge Pereira da (1997) - Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores: anotado. Lisboa: Principia.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2007) - El concepto de patrimonio de las Administraciones Públicas. Tipología de bienes públicos: la categoría del dominio público. In HORGUÉ BAENA, Concepción, coord. - Régimen Patrimonial de las Administraciones Públicas. Madrid: Iustel. p. 41-84.

MENEZES CORDEIRO, António (1993) – Direitos Reais. reprint 1979. Lisboa: Lex.

MENEZES LEITÃO, Luís Manuel Teles de (2010) – Direito das Obrigações: contratos em especial. 7.ª ed.. Coimbra: Almedina. vol. 3.

MENEZES LEITÃO, Luís Manuel Teles de (2011) – A Fruição dos Bens Culturais. In AMADO GOMES, Carla; BONIFÁCIO RAMOS, org. - Direito da Cultura e do Património Cultural. Lisboa: AAFDL. p. 319-333.

MIRANDA, Jorge (2002) - Teoria do Estado e da Constituição. Coimbra: Coimbra Editora.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui (2005) – Constituição da República Portuguesa: anotada. Coimbra: Coimbra Editora. Tomo 1.

MONIZ, Ana Raquel (2006) – O Domínio Público: o critério e o regime jurídico da dominialidade. Coimbra: Almedina.

MONIZ, Ana Raquel (2008) - Cedências para o Domínio Municipal. Direito Regional e Local. Braga: Centro de Estudos Jurídicos do Minho. N.º 4 (2008) p. 21-33.

MONJARDINO, Álvaro (1996) - Património Cultural: uma perspectiva dos Açores. In MIRANDA, Jorge; MARTINS CLARO, João; ALMEIDA, Marta Tavares de, coord. - Direito do Património Cultural. Lisboa: Instituto Nacional de Administração. p. 419-439.

MONTOYA MARTÍN, Encarnación (2007) – El régimen común del patrimonio de los organismos públicos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. In HORGUÉ BAENA, Concepción, coord. - Régimen Patrimonial de Las Administraciones Públicas. Madrid: Iustel. p. 113-161.

MORAIS, Luís D. S. (2000) – As relações entre o Estado e as Empresas Públicas na sequência da aprovação do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro. In PAZ FERREIRA, Eduardo, org. - Estudos sobre o Novo Regime do Sector Empresarial do Estado. Lisboa: Almedina. p. 89-115.

NETO, Abílio (2006) - Código Civil: anotado. 12.ª ed. act. Lisboa: Ediforum – Edições Jurídicas, Lda..

NEVES, Ana Fernanda (2003) – Os institutos públicos e a descentralização administrativa. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles. p. 495-540. vol. 5.

NOBRE, Armando (1957) - Bens do Estado: sua aquisição, administração, alienação e cadastro. Lisboa: Imprensa Nacional de Lisboa.

OLIVEIRA, Fernanda Paula (2000) – Cedências para o domínio público e alterações a loteamento: como conciliar?. Cadernos de Justiça Administrativa. Lisboa. 21 (2000) 41-50.

OLIVEIRA ASCENSÃO, José de (1993) – Direito Civil: Reais. 5.ª ed. rev. e amp. Coimbra: Coimbra Editora.

OLIVEIRA MARTINS, Afonso D' (2003) – Para um conceito de contrato público. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles. Coimbra. vol. 5. p. 475-494.

OLIVEIRA MARTINS, Afonso D' (2010) – O Estado em Transformação: alguns Aspectos. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral. Coimbra. p. 329-340.

OTERO, Paulo (2010) – Da negociação no Procedimento de Adjudicação de Contratos Públicos. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral. Coimbra: Almedina. p. 921-961.

PARADA, Ramón (1991) - Derecho Administrativo: bienes públicos e derecho urbanístico. Cuarta Edición. Madrid: Marcial Pons. vol. 3.

PARADA, Ramón (2007) - Derecho Administrativo: parte general. Undécima edición. Madrid: Marcial Pons. vol. 3.

PARECER CT DGRN Proc. n.º RP 54/2000 DSJ-CT. BRN n.º 8/2000. II cad. p. 27.
PARECER CT DGRN 28 Feb 2002 (António Duarte Luís), Proc. R.P. n.º 211/2001 DSJ-CT, [Consult. 3 Feb 2012]. Disponível em WWW: < URL: http://www.irn.mj.pt/sections/irn/legislacao/publicacao-de-brn/docs-brn/2002/brn-3-de-2002/downloadFile/attachedFile_1_f0/brn_pareceres_marco02.pdf?nocache=1207762075.88 >.

PARECER CT IRN 27 Jul 2011 (António Manuel Fernandes Lopes), Proc. R.P. 33/2011 SJC-CT, [Consult. 3 Feb 2012]. Disponível em WWW: < URL: <http://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/doutrina/pareceres/predial/2011/p-r-p-33-2011-sjc-ct/downloadFile/file/RP33-2011.pdf?nocache=1317200485.45> >.

PARECER CT DGRN 28 Nov 2002 (Emília Santos Dias Pereira), Proc. 114/2002 DSJ-CT, [Consult. 3 Feb 2012]. Disponível em WWW: < URL: http://www.irn.mj.pt/sections/irn/legislacao/publicacao-de-brn/docs-brn/2002/brn-11-de-2002/downloadFile/attachedFile_1_f0/brn_pareceres_dez02.pdf?nocache=1207764116.38 >.

PARECER PGR n.º 109/1979 12 Jul 1979 (Cunha Rodrigues), [Consult. 1 Feb 2012]. Disponível em WWW: < URL: <http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/264258d5023e81fc802566170041c48e?OpenDocument> >.

PARECER PGR n.º 4/1995 29 Mar 1995 (Garcia Marques), [Consult. 1 Feb 2012]. Disponível em WWW: < URL: <http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/75d69ae26fc680bf8025661700421405?OpenDocument> >.

PARECER PGR n.º 2/2001 (João Manuel da Silva Miguel). D.R. II Série. 245 (2001-10-22) 17638-17654.

PARECER PGR n.º 137/2001 (Alberto Augusto Vieira). D.R. II Série. 4 (2002-01-05) 235-249.

PARECER PGR n.º 140/2001 (Esteves Remédio). D.R. II Série. 297 (2002-12-24) 20945-20955.

PARECER PGR n.º 4/2002 (José de Sousa e Brito). D.R. II Série. 223 (2002-09-26) 16307-16319.

PARECER PGR n.º 160/2004 (Paulo de Oliveira e Sá). D.R. II Série. 198 (2005-10-14) 14739-14749.

PARECER PGR n.º 26/2006 (Esteves Remédio). D.R. II Série. 152 (2006-08-08) 14317-14336.

PARECER PGR n.º 10/2007 (Fernando Bento). D.R. II Série. 130 (2007-07-09) 19547-19554.

PAREJO ALFONSO, Luciano (1995) - Eficácia y Administracion. Madrid: INAP.

PAREJO ALFONSO, Luciano (2004) – El Régimen de la utilización de los bienes y derechos de dominio público: autorizaciones e concesiones. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 433-474.

PAZ FERREIRA, Eduardo (2006) - Notas sobre a Decisão Financeira e a União Económica e Monetária. In Estudos jurídicos e económicos em homenagem ao Professor Doutor Sousa Franco. Lisboa. vol. 1. p. 749-760.

PEREIRA DA SILVA, Vasco (1998) – Em Busca do Acto Administrativo Perdido. Coimbra: Almedina.

PEREIRA DE SOUSA, Rui (2003) - Contratos de Concessão: perspectiva económica, financeira e contabilística. Lisboa: Áreas Editora.

PEREIRA REIS, João; LOUREIRO, Margarida (2002) - Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação. 2.^a ed. Coimbra: Almedina.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di (2005) – Direito Administrativo. 18.^a ed. São Paulo: Editora Atlas.

PINHEIRO, Luís de Lima (2011) – Direito Privado da Cultura: algumas reflexões . In AMADO GOMES, Carla; BONIFÁCIO RAMOS, org. - Direito da Cultura e do Património Cultural. Lisboa: AAFDL. p. 63-88.

PINO ABAD, Miguel (1999) – La Pena de Confiscación de Bienes en el Derecho Histórico Español. Córdoba: Servicio de Publicaciones, Universidade de Córdoba.

PIRES DE LIMA, Fernando; ANTUNES VARELA, João de Matos (1987) – Código Civil: anotado. 2.^a edição rev. e act. Coimbra: Coimbra Editora. vol. 3.

PONCE SOLÉ, Juli (2004) – Cesión y permuta de Bienes y Derechos. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 681-727.

PORTARIA n.º 131/94. D.R. I-B Série. 53 (1994-03-04) 1050.

PORTARIA n.º 598/96. D.R. I-B. Série. 243 (1996-10-19) 3677.

PORTARIA n.º 226/98. D.R. I-B Série. 82 (1998-04-07) 1538.

PORTARIA n.º 602/98. D.R. II Série. 148 (1998-06-30) 8962.

PORTARIA n.º 373/2007. D.R. I Série. 64 (2007-03-30) 2014-2015.

PORTARIA n.º 376/2007. D.R. I Série. 64 (2007-03-30) 2019-2024.

PORTARIA n.º 639/2007. D.R. I Série. 104 (2007-05-30) 3565-3570.

PORTARIA n.º 1130/2007. D.R. II Série. 245 (2007-11-29) 36803-36805.

PORTARIA n.º 621/2008. D.R. I Série. 138 (2008-07-18) 4465-4467.

PORTARIA n.º 95/2009. D.R. I Série. 20 (2009-01-29) 616-618.

PORTARIA n.º 293/2009. D.R. I Série. 58 (2009-03-24) 1847-1850.

PORTARIA n.º 829/2009. D.R. II Série. 163 (2009-08-17) 34353-34356.

PORTARIA n.º 878/2009. D.R. II Série. 183 (2009-09-21) 38282.

PORTARIA n.º 1264/2009. D.R. I-A Série. 201 (2009-10-16) 7803-7806.

PORTARIA n.º 1387/2009. D.R. I Série. 219 (2009-11-11) 8398-8401.

PORTARIA n.º 9/2012. D.R. I Série. 7 (2012-01-10) 52-54.

PRATA, Ana (1989) - Dicionário Jurídico. 2.ª ed.. Coimbra: Almedina.

PROGRAMA DO XIX GOVERNO CONSTITUCIONAL, [Consult. 4 Fev 2012].

Disponível em WWW: < URL:

http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf >.

PROPOSTA DE LEI n.º 256/X. D.A.R. II Série A. 87/X/4 (2009-03-21) 19-45, [Consult.

4 Fev 2012]. Disponível em WWW: < URL:

<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c325276593342734c576c75615668305a586776634842734d6a55324c5667755a47396a&fich=ppl256-X.doc&Inline=true> >.

QUADRO DE AVALIAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO (QUAR) 2011. Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, [Consult. 4 Fev 2012]. Disponível em WWW: < URL:

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/DGTF/Documentos/QUAR/QUAR_2011_DGTF.pdf >.

QUADROS, Fausto de (1991) – Expropriação por Utilidade Pública. In FERNANDES, José Pedro, dir. - Dicionário Jurídico da Administração Pública. Lisboa. vol. 4. p. 306-314.

RAPP, Lucien (2006) – Entrée et sortie des biens: la propriété “choisie”. Révue Française de Droit Administratif (RFDA). Paris: Editions Dalloz-Sirey. p. 916-934.

REBELO DE SOUSA, Marcelo (1994) – O Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo. Lisboa: Lex.

REBELO DE SOUSA, Marcelo (1999) - Lições de Direito Administrativo. Lisboa: Lex. vol. I.

REBELO DE SOUSA, Marcelo; SALGADO DE MATOS, André (2008a) – Introdução e Princípios Fundamentais: Direito Administrativo Geral. 2.ª ed. Lisboa: Dom Quixote. Tomo I.

REBELO DE SOUSA, Marcelo; SALGADO DE MATOS, André (2008b) - Contratos Públicos: Direito Administrativo Geral. Lisboa: Dom Quixote. Tomo III.

RENATO GONÇALVES, José (2010) - Estado Burocrático e Estado Transparente: modelos de tutela do princípio da transparência. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor António Castanheira Neves. Coimbra. p. 249-279.

RENZO, Franco di (1957) – Contributo alla Determinazione del Concetto di Patrimonio dello Stato. Napoli: Eugenio Jovene.

RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA n.º 74/2004. D.R. I Série. 269 (2004-05-18) 6741-6750.

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS n.º 20/83. D.R. I Série. 25 (1983-01-31) 266.

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS n.º 3/88. D.R. I Série. 9 (1988-01-12) 76-77.

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS n.º 124/2005. D.R. I Série. 149 (2005-08-04) 4502-4504.

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS n.º 78/2008. D.R. I Série. 94 (2008-05-15) 2651-2663.

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS n.º 121/2008. D.R. I Série. 151 (2008-08-06) 5289-5290.

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS n.º 137/2008. D.R. I Série. 177 (2008-09-12) 6652-6654.

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS n.º 162/2008. D.R. I Série. 207 (2008-10-24) 7519-7523.

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS n.º 66/2009. D.R. I Série. 156 (2009-07-23) 5121-5123.

RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA n.º 52/2010. D.R. I Série. 109 (2010-06-07) 1922.

RIBEIRO, Maria Teresa de Melo (1996) - O Princípio da Imparcialidade da Administração Pública. Coimbra: Almedina.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime (2007) – Afectación, desafectación y mutaciones demaniales. In HORGUÉ BAENA, Concepción, coord. - Régimen Patrimonial de las Administraciones Públicas. Madrid: lustel. p. 85-111.

SÁ FERNANDES, Ricardo (1991) – Execução Fiscal. In FERNANDES, José Pedro, dir. - Dicionário Jurídico da Administração Pública. Lisboa. vol. 4. p. 296-304.

SANDULLI, Aldo M. (1959) – Beni pubblici. Enciclopedia del diritto. Milano: Giuffrè, 1959. p. 277-300. vol. 5.

SANTAMARÍA DACAL, Ana Isabel (2004) – Mutaciones demaniales: adscripción y desadscripción de bienes y derechos. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 411-431.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2004) – Objeto y Ámbito: La Tipología de los Bienes Públicos y el Sistema de Competencias. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 43-109.

SANTOS, António Carlos; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria Manuel Leitão (1999) – Direito Económico. 3.^a ed. 2.^a reimp.. Coimbra: Almedina.

SÉRVULO CORREIA, José Manuel (1987) – Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos. Coimbra: Almedina.

SOARES, Rogério Guilherme Enhardt (1955) - Interesse Público, Legalidade e Mérito. Coimbra: Atlântida.

SOUSA FRANCO, António L. (1998) – Finanças Públicas e Direito Financeiro. 4.^a ed. e 6.^a reimp.. Coimbra: Almedina. vol. 1.

TAVARES, José F.F. (2006) – A ponderação de interesses na gestão pública vs. gestão privada. In Estudos Jurídicos e Económicos em homenagem ao Professor Doutor António de Sousa Franco. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. vol. 2. p. 677-696.

TAVARES DA SILVA, Suzana (2010) – O Princípio (Fundamental) da Eficiência. Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Porto. VII Especial (2010) p. 519-544.

TEIXEIRA, Glória; SILVA, Sérgio (2010) – Direito do Património Cultural. In TEIXEIRA, Glória; CARVALHO, Ana Sofia, coord. - Os 10 anos de investigação do CIJE: Estudos Jurídico-Económicos. Coimbra: Almedina. p. 249-278.

TERÉ PÉREZ, Alejandro (2007) – Adquisición de bienes y derechos por las Administraciones Públicas. In HORGUÉ BAENA, Concepción, coord. - Régimen Patrimonial de Las Administraciones Públicas. Madrid: Iustel. p. 277-308.

URÍA FERNÁNDEZ, Francisco (2004) – La Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas como Instrumento al Servicio de una Nueva Política Patrimonial del Estado. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 25-41.

VALENCIA MARTÍN, Germán (2010) – Arrendamiento de inmuebles. In MESTRE DELGADO, Juan Francisco, coord. - El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas, Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre. 2.^a edición ampliada. Madrid: La Ley grupo Wolters Kluwer [etc]. p. 1054-1120.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (1993) – Interesse Público. In FERNANDES, José Pedro, dir. - Dicionário Jurídico da Administração Pública. Lisboa. vol. 5. p. 275-282.

VIRGA, PIETRO (1999) – Diritto Amministrativo: I Principi. Quinta Edizione, riveduta e aggiornata. Milano: Giuffrè editore.

BIBLIOGRAFIA¹

ALLI TURRILLAS, Juan-Cruz (2010) – Fundaciones y Derecho Administrativo. Madrid: Marcial Pons.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço (2002) – Interesse Público, Proporcionalidade e Mérito: relevância e autonomia processual do princípio da proporcionalidade. In MOURA RAMOS, Rui Manuel [et al.], org. – In Estudos em homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Colaço. Coimbra: Almedina. vol. 2. p. 539-575.

AUBY, Jean Marie; DUCOS-ADER, Robert (1986) – Droit administrative: la fonction publique, les bienes publics, les travaux publics. septième édition. Paris: Dalloz.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (2007) – Transações Administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática. São Paulo: Quartier Latin.

BONIFÁCIO RAMOS, José Luís (2011) – O Ministério da Cultura e as Políticas Culturais. In AMADO GOMES, Carla ; BONIFÁCIO RAMOS, José Luís, org. - Direito da Cultura e do Património Cultural. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa. p. 249-287.

BRITO, Susana Brasil de (2009) – A Justiça do Caso Concreto é a Equidade. In Liber Amicorum de José de Sousa e Brito, em comemoração do 70.º Aniversário. Lisboa: Almedina. p. 467-478.

CAIMOTO, Jerónimo de Barros (1944) – Bens do Estado: desamortização, cedência, reaquisição, arrendamento, enfiteuse. Lisboa: Edição do Autor.

CASALTA NABAIS, José (2004) – O regime das finanças locais em Portugal. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra. vol. 80 (2004) p. 15-57.

¹ Esta bibliografia foi elaborada com base nas seguintes normas:

- ISSO 7144:1986 – Documentation – Présentation des thèses et documents assimilés. Esta norma estipula a criação de um capítulo específico para a organização dos documentos que não foram citados no texto e que fizeram parte da revisão da literatura;
- NP 405-1:1994 – Referências bibliográficas: documentos impressos;
- NP 405-2:1998 – Referências bibliográficas: materiais não livro;
- NP 405-3:2000 – Referências bibliográficas: documentos não publicados;
- NP 405-4:2002 – Referências bibliográficas: documentos electrónicos.

CASALTA NABAIS, José (2006) – A autonomia financeira das autarquias locais. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra. vol. 82 (2006) p. 15-63.

CASALTA NABAIS, José (2009) – Direito Fiscal. 5.^a ed.. Coimbra: Almedina.

CASALTA NABAIS, José (2011) – O Quadro Jurídico do Património Cultural. In AMADO GOMES, Carla; BONIFÁCIO RAMOS, org. - Direito da Cultura e do Património Cultural. Lisboa: AAFDL. p. 185-220.

CASSESE, Sabino (2003) – Trattato di Diritto Amministrativo. Diritto Amministrativo Speciale: Il Lavoro e le Professioni, La cultura e I “media” I beni, I lavori pubblici e l’ambiente. Seconda Edizione. Milano: Dott. A. Giuffrè. Tomo Secondo.

CAUPERS, João (2002) – As Fundações e as Associações Públicas de Direito Privado. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra. 7 (2009) p. 323-332.

CLIMENT BARBERÁ, Juan (2010) – Afectación, desafectación y mutación de destino de los bienes y derechos. In MESTRE DELGADO, Juan Francisco, coord. - El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas, Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre. 2.^a edición ampliada. Madrid: La Ley grupo Wolters Kluwer [etc]. p. 721-773.

COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe (2001) - Constituição, Administração e Interesse Público: o Estorno ao Momento Originante ou o Estado contra a Administração. Evolução constitucional e perspectivas futuras nos 25 anos da Constituição da República Portuguesa de 1976. Lisboa: AAFDL.

COLOM PIAZUELO, Eloy (2004b) – El Aprovechamiento y Explotación de los Bienes Y Derechos Patrimoniales. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 565-599.

DAMIÃO DA CUNHA, José M. (2009) – Perda de Bens a Favor do Estado. Direito Penal Económico e Europeu: textos doutrinários. Coimbra: Coimbra Editora. vol. 3. p. 127-155.

DIAS PEREIRA, Alexandre Libório (2004) – Da equidade (fragmentos), Sep. de Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra: [s.n.]. vol. 80. p. 347-402.

DUARTE, Diogo Pereira (2007) – Modificações dos contratos segundo juízos de equidade: contributo para a interpretação dos artigos 252.º, n.º 2, e 437.º do Código Civil. In Galvão Telles, Inocêncio, coord. – O Direito. Coimbra: Almedina. Ano 139.º n.º 1 p. 141-215.

FUEYO LANERI, Fernando (1968) – Derecho Publico y Derecho Privado: “Publicizacion” del derecho privado y “Privatizacion” del derecho publico. Simbiosis de Ramas del derecho. Revista General de Legislacion y Jurisprudencia. Madrid: Reus, S.A..

GIANNINI, Massimo Severo (1993) – Diritto Amministrativo. Volume primo. terza edizione. Milano: Giuffrè Editore. XXVI.

GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto (2010) – La transmisión de los bienes y derechos patrimoniales. In MESTRE DELGADO, Juan Francisco, coord. - El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas, Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre. 2.ª edición ampliada. Madrid: La Ley grupo Wolters Kluwer [etc]. p. 1132-1181.

GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto (2002) - Régimen jurídico general de la enajenación del patrimonio privado inmobiliario de la administración pública. 1.ª edición. Valladolid: Lex Nova.

IRELLI, Cerulli Vincenzo – Uso Pubblico. Enciclopedia del Diritto (Tribunale-Utilitarismo). Milano: Giuffrè, 1992. p. 953-975. vol. XLV.

LAZO VITORIA, Ximena (2010) – El Âmbito Objetivo de la Ley de Contratos del Sector Público. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Contratación Pública. Madrid: La Ley, grupo Wolters Kluwer. p. 33-50.

MAIA GONÇALVES, M. (1996) – Código Penal Português: anotado e comentado. 10.ª Edição. Coimbra: Almedina.

MIR PUIGPELAT, Oriol (2004) – Adquisición de Bienes y Derechos a Título Oneroso: arrendamiento de Inmuebles: conservación de los Bienes. In CHINCHILLA MARÍN, Carmen, coord. - Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Madrid: Thomson Civitas. p. 613-640.

OPPO, Giorgio (1994) – Diritto Privato e Interessi Pubblici, Rivista di Diritto Civile, Padova: CEDAM. Ano XL N.º 1 (Gennaio-Febbraio 1994) p. 25-41.

OTERO, Paulo (1998) - Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica do Sector Empresarial do Estado. Coimbra: Coimbra Editora.

PAZ FERREIRA, Eduardo (1995) - Domínio Público e Privado da Região. In Estudos de Direito Financeiro Regional. Ponta Delgada: Jornal de Cultura. vol. 1. p. 157-172.

PEREIRA, Pedro Miguel Matias (2011) – Os Poderes do Contraente Público no Código dos Contratos Públicos. Coimbra: Coimbra Editora, grupo Wolters Kluwer.

ROSA MORENO, Juan (2010) – La gestión patrimonial: reglas generales. In MESTRE DELGADO, Juan Francisco, coord. - El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre. 2.^a edición ampliada. Madrid: La Ley grupo Wolters Kluwer [etc]. p. 1006-1029.

ROSA MORENO, Juan (2010) – La gestión patrimonial: adquisiciones a título oneroso. In MESTRE DELGADO, Juan Francisco, coord. - El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas, Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre. 2.^a edición ampliada. Madrid: La Ley grupo Wolters Kluwer [etc]. p. 1032-1051.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2002) – Principios de Derecho Administrativo. Tercera edición. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.. vol. 2.