

PROPOSTA DE LEI N.º 103/X

Exposição de motivos

A importância do património imobiliário público justifica a definição de um regime geral e comum dos domínios públicos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais, que assegure adequadamente a sua integridade e que permita a sua rendibilidade. Actualmente, tal regime geral e comum não resulta directamente da lei, decorrendo fundamentalmente de fontes mediatas de direito, tornando-se, pois, premente positivar esta área de inegável importância, de forma a proteger e rentabilizar os recursos patrimoniais do País.

O regime jurídico da gestão do património imobiliário público encontra-se, desde há muito, fragmentado e disperso, o que dificulta a sua interpretação e aplicação e impõe profunda revisão, a qual, em relação ao domínio público, é autorizada pela presente lei. Assim, visa-se sistematizar o regime jurídico da gestão do património imobiliário público, o que abrange os dois grandes planos do domínio privado e do domínio público, sendo que, quanto a este, é imprescindível criar as regras basilares a que estão sujeitos os bens dominiais.

As disposições gerais e comuns reguladoras da gestão de bens imóveis dos domínios públicos das pessoas colectivas públicas de base territorial devem abranger, pelo menos, nos termos desta lei, a aquisição e a cessação do estatuto da dominialidade, os princípios gerais de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade, a utilização dos imóveis pela Administração, através de reserva dominial, mutações dominiais e cedências de utilização, a fruição dos mesmos por particulares, através de uso comum ordinário e uso comum extraordinário e de utilizações privativas, a transferência, para estes últimos, através da concessão de exploração por período pré-determinado e mediante o pagamento de taxas, dos poderes de gestão e exploração dos imóveis, bem como a elaboração, a organização e a actualização periódica do inventário de bens imóveis pelas entidades que os administram.

Devem ser ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, a Associação

Nacional de Municípios Portugueses e a Associação Nacional de Freguesias.

Assim:

Nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei:

Artigo 1.º

Objecto

Fica o Governo autorizado a estabelecer o regime jurídico dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.

Artigo 2.º

Sentido e extensão

1 – A autorização legislativa conferida no artigo anterior compreende as disposições gerais e comuns de gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.

2 – O regime jurídico que o Governo fica autorizado a estabelecer nos termos previstos no artigo anterior define:

- a)* A aquisição do estatuto da dominialidade, através de classificação legal;
- b)* A atribuição da titularidade dos imóveis do domínio público ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais e o respectivo exercício através dos poderes de uso, administração, tutela, defesa e disposição;
- c)* A afectação, pelo respectivo titular, do imóvel às utilidades públicas correspondentes à classificação legal sempre que o interesse público subjacente à dominialidade não decorra directa e imediatamente da natureza do imóvel;
- d)* A cessação do estatuto da dominialidade através de desafectação dos imóveis integrados no domínio público;
- e)* A inalienabilidade, a imprescritibilidade e a impenhorabilidade, como princípios gerais;

- f) O exercício do dever de auto-tutela pela Administração face aos particulares que adoptem comportamentos abusivos, não titulados ou, em geral, que lesem o interesse público a satisfazer pelo imóvel e reponham a situação no estado anterior;
- g) A utilização pela Administração dos imóveis, através de reserva dominial, por motivos de interesse público, mutações dominiais subjectivas e cedências de utilização, permitindo esta última situação a utilização por pessoas colectivas públicas distintas das titulares dos imóveis;
- h) A fruição dos imóveis por particulares, através do uso comum ordinário tendencialmente gratuito, salvo nos casos em que o aproveitamento seja divisível e proporcione vantagem especial, e do uso comum extraordinário e de utilizações privativas, conferidas por licença ou concessão;
- i) A sujeição da utilização privativa de bens do domínio público, com poderes exclusivos de fruição, durante períodos determinados e mediante o pagamento de taxas;
- j) A impossibilidade de prorrogação do prazo da concessão de utilização privativa, salvo estipulação em contrário devidamente fundamentada;
- l) A necessidade de a entidade concedente da utilização privativa autorizar expressamente a realização de actos de transmissão entre vivos e de garantia real, de arresto, de penhora ou qualquer providência semelhante sobre o direito resultante da concessão, sob pena da sua nulidade;
- m) O dever de o concessionário repor os bens do domínio público concessionados na situação em que estes se encontravam à data do início da concessão e a possibilidade de o concessionário perder a favor do concedente os bens cuja desmontagem ou separação implique uma deterioração desproporcionada do imóvel desocupado;
- n) O direito do concessionário da utilização privativa a uma indemnização em caso de extinção da concessão antes do decurso do prazo por facto que não lhe seja imputável;
- o) A transferência para particulares, através de concessão de exploração, por período determinado e mediante o pagamento de taxas, dos poderes de gestão e exploração dos imóveis, designadamente os de autorização comum ordinária e de concessão de utilização privativa;

- p) A impossibilidade de prorrogação do prazo da concessão de exploração, salvo se estipulação em contrário devidamente fundamentada;
- q) A elaboração, a organização e a actualização periódica de inventário dos bens imóveis do domínio público pelas entidades que os administram.

Artigo 3.º

Duração

A autorização concedida pela presente lei tem a duração de 90 dias.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 12 de Outubro de 2006.

O Primeiro-Ministro

O Ministro da Presidência

O Ministro dos Assuntos Parlamentares

Este decreto-lei estabelece, pela primeira vez, as disposições gerais e comuns aplicáveis aos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais. Nesta sede, assume relevância a possibilidade de a aquisição do estatuto da dominialidade poder resultar de classificação legal e de afectação subsuntiva às utilidades públicas correspondentes. Por outro lado, prevê-se a circunstância de a perda do estatuto da dominialidade se poder verificar por desafectação das utilidades que justificavam a sujeição do imóvel a tal estatuto. O regime jurídico dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais é ainda recortado pelos princípios da inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade e pela possibilidade de os bens em causa serem utilizados, pela Administração, através de reservas e mutações dominiais e de cedências de utilização e, pelos particulares, designadamente através de concessões de exploração.

O presente decreto-lei contempla ainda os princípios que devem regular a gestão dominial e que são comuns à actividade administrativa.

Por seu turno, a inventariação completa dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais constitui uma necessidade premente para a boa gestão do património imobiliário público, razão pela qual, por último, se estabelece um programa de inventariação calendarizada dos trabalhos necessários à elaboração e actualização do inventário, cujo incumprimento é passível de responsabilidade financeira agravada.

Em suma, a sistematização ora introduzida permite disciplinar, adequadamente, um uso mais eficiente dos recursos dominiais, proporcionando racionalidade e rendibilidade nas operações patrimoniais e, conseqüentemente, um reforço da eficácia e rigor financeiros.

Assim:

No uso da autorização legislativa concedida pelo artigo n.º ... da Lei n.º .../..., de ..., e nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

Capítulo I

Disposições gerais

Artigo 1.º

Âmbito

O presente decreto-lei 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 os deveres de informação para efeitos de inventário.

Artigo 2.º

Princípios gerais

As entidades abrangidas pelo presente decreto-lei 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.

Artigo 3.º

Classificação

Os imóveis do domínio público são os classificados pela Constituição ou por lei, individualmente ou mediante a identificação por tipos.

Artigo 4.º

Titularidade

A titularidade dos imóveis do domínio público pertence ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais, e abrange poderes de uso, administração, tutela, defesa e disposição, nos termos do presente decreto-lei e demais legislação aplicável.

Artigo 5.º

Afectação

1. Sempre que o interesse público subjacente ao estatuto da dominialidade de um imóvel não decorra directa e imediatamente da sua natureza, compete ao respectivo titular afectá-lo às utilidades públicas correspondentes à classificação legal.
2. A eficácia da afectação a que se refere a parte final do número anterior fica dependente da efectiva verificação das utilidades que justificaram a sujeição do bem ao estatuto da dominialidade.
3. Quando os imóveis do domínio público se revelem susceptíveis de proporcionar várias utilidades, estas são determinadas e ordenadas por acto ou contrato administrativos, de acordo com a sua natureza e os interesses públicos co-envolvidos.

Artigo 6.º

Desafectação

Sempre que sejam desafectados das utilidades que justificam a sujeição ao regime da dominialidade, os imóveis deixam de integrar o domínio público, ingressando no domínio privado do Estado, das regiões autónomas ou das autarquias locais.

Artigo 7.º

Inalienabilidade

Os imóveis do domínio público estão fora do comércio jurídico, não podendo ser objecto de direitos privados, ou de transmissão, por instrumentos de direito privado.

Artigo 8.º

Imprescritibilidade

Os imóveis do domínio público não são susceptíveis de aquisição por usucapião.

Artigo 9.º
Impenhorabilidade

Os imóveis do domínio público são absolutamente impenhoráveis.

Artigo 10.º
Autotutela

A Administração tem a obrigação de ordenar aos particulares que cessem a adoção de comportamentos abusivos, não titulados ou, em geral, que lesem o interesse público a satisfazer pelo imóvel e reponham a situação no estado anterior, devendo impor coercivamente a sua decisão, nos termos do Código do Procedimento Administrativo e da legislação especial aplicável.

Artigo 11.º
Reservas dominiais

1. O titular do imóvel do domínio público de uso comum pode reservar para si o uso privativo de totalidade ou parte do mesmo quando motivos de interesse público o justifiquem, designadamente fins de estudo, investigação ou exploração, durante um prazo determinado.
2. A duração da reserva limita-se ao tempo necessário para o cumprimento dos fins em virtude dos quais foi constituída.
3. A reserva prevalece sobre qualquer direito de utilização do imóvel prévio à sua constituição.

Artigo 12.º
Cedências de utilização

1. Os imóveis do domínio público podem ser cedidos a título precário para utilização por

outras entidades públicas.

2. Aos casos referidos no número anterior aplica-se, com as devidas adaptações, o regime da cessão a título precário, cabendo, designadamente, às entidades que administram os imóveis:

- a) Formalizar a entrega dos imóveis através do auto de cedência e aceitação;
- b) Fiscalizar o cumprimento do fim justificativo da cedência;
- c) Determinar a devolução dos imóveis à entidade cedente.

Artigo 13.º

Mutações dominiais subjectivas

A titularidade dos imóveis do domínio público pode ser transferida, por lei, acto ou contrato administrativos, para a titularidade de outra pessoa colectiva pública territorial, a fim de os imóveis serem afectados a fins integrados nas suas atribuições, nos termos previstos no Código das Expropriações.

Artigo 14.º

Uso comum ordinário

1. Os bens do domínio público podem ser fruídos por todos mediante condições de acesso e de uso não arbitrarias ou discriminatórias, salvo quando da sua natureza resulte o contrário.
2. O uso comum ordinário dos imóveis do domínio público é gratuito, salvo disposição em contrário nos casos em que o aproveitamento seja divisível e proporcione vantagem especial.

Artigo 15.º

Uso comum extraordinário

1. O uso comum extraordinário dos imóveis do domínio público pode estar sujeito a autorização e ao pagamento de taxas.

2. A autorização referida no número anterior deve, designadamente, assegurar a compatibilidade e hierarquia dos múltiplos usos possíveis, a satisfação da necessidade de conservação do bem e a prevenção da produção ou ampliação de perigos decorrentes de um seu mais intenso aproveitamento.

Artigo 16.º

Títulos de utilização privativa

Os particulares podem adquirir direitos de uso privativo do domínio público por licença ou concessão.

Artigo 17.º

Concessão de utilização privativa

1. Através de acto ou contrato administrativos, podem ser conferidos a particulares, durante um período determinado de tempo, poderes exclusivos de fruição de bens do domínio público, mediante o pagamento de taxas.
2. O prazo da concessão, salvo estipulação em contrário devidamente fundamentada, não pode ser prorrogado.
3. O direito resultante da concessão pode constituir objecto de actos de transmissão entre vivos e de garantia real desde que precedidos de autorização expressa da entidade concedente, de arresto, de penhora ou de qualquer outra providência semelhante.
4. A violação do disposto no número anterior determina a nulidade dos actos aí previstos.

Artigo 18.º

Extinção

1. A extinção da concessão antes do decurso do prazo por facto não imputável ao concessionário confere-lhe o direito a uma indemnização pelas perdas e danos sofridos correspondentes às despesas que ainda não estejam amortizadas e que representem investimentos em bens inseparáveis dos imóveis ocupados, ou em bens cuja

desmontagem ou separação dos imóveis ocupados implique uma deterioração desproporcionada dos mesmos.

2. A extinção da concessão por decurso do prazo não confere ao concessionário o direito a qualquer indemnização.
3. Extinta a concessão, o imóvel ocupado deve ser repostos na situação em que se encontrava à data do início da concessão, com desmontagem ou retirada de bens, ou sua perda a favor do concedente caso a desmontagem ou separação implique uma deterioração desproporcionada do imóvel ocupado.

Artigo 19.º

Concessão de exploração

1. Através de acto ou contrato administrativos, podem ser transferidos para particulares, durante um período determinado de tempo e mediante o pagamento de taxas, poderes de gestão e exploração de bens do domínio público, designadamente os de autorização de uso comum ordinário e de concessão de utilização privativa.
2. A concessão que outorgue ao concessionário o poder de conferir a terceiros a utilização privativa do domínio público deve incluir as principais cláusulas que estipulem os termos dessa utilização.
3. O prazo da concessão, salvo estipulação em contrário devidamente fundamentada, não pode ser prorrogado.

Artigo 20.º

Programa de Gestão do Património Imobiliário

1. O Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado, aprovado por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro das Finanças, estabelece os procedimentos e medidas de coordenação a efectivar na administração dos bens imóveis integrantes do domínio público e do domínio privado do Estado, tendo em conta as orientações da política económica e financeira.
2. O Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado é plurianual, devendo ter a

duração de quatro anos.

3. As medidas que integram o Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado constam do relatório da proposta de lei do Orçamento do Estado.
4. Compete ao Ministro das Finanças zelar pelo cumprimento dos procedimentos e medidas constantes do Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado.
5. O Ministro das Finanças pode exigir aos serviços do Estado e aos institutos públicos informação pormenorizada e justificada sobre a elaboração e a execução dos procedimentos e medidas do Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado.
6. O incumprimento do disposto no Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado, bem como do dever de informação referido no número anterior, é comunicado ao Tribunal de Contas e constitui circunstância agravante da responsabilidade financeira.
7. Os competentes órgãos das regiões autónomas e das autarquias locais devem igualmente aprovar programas plurianuais que estabeleçam os procedimentos e medidas de coordenação a efectivar na administração dos bens imóveis integrantes dos respectivos domínios públicos.
8. A aprovação do Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado não prejudica a aprovação e execução de programas sectoriais de gestão patrimonial relacionados com a requalificação das infra-estruturas militares.

Artigo 21.º

Âmbito objectivo do inventário

1. O inventário destina-se a assegurar o conhecimento da natureza, da utilização e do valor dos bens imóveis.
2. O inventário dos bens imóveis consiste no registo dos dados relativos:
 - a) À identificação, classificação, avaliação e afectação dos mesmos;
 - b) À identificação e descrição de direitos reais que onerem os imóveis.
3. A organização e a estrutura do inventário geral dos bens imóveis do domínio público são definidas em portaria do Ministro das Finanças.
4. O inventário de imóveis militares fica sujeito a regras próprias, nos termos a fixar em diploma próprio.

Artigo 22.º

Âmbito subjectivo do inventário

1. Para efeitos do presente decreto-lei, o inventário abrange os bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das regiões autónomas e autarquias locais;
2. As entidades que administram os bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais, incluindo as do sector empresarial, devem assegurar a organização e a periódica actualização dos respectivos inventários.
3. Todas as entidades que administrem os bens imóveis do domínio público do Estado, incluindo as do sector empresarial, devem fornecer à Direcção-Geral do Património os elementos necessários à elaboração e actualização do inventário geral dos bens imóveis do Estado.
4. As entidades do sector empresarial referidas no n.º 3 devem também proceder, 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.

Artigo 23.º

Competências

1. Compete à Direcção-Geral do Património elaborar e manter actualizado, anualmente, com referência a 31 de Dezembro, o inventário geral dos bens imóveis do Estado, incluindo os dos institutos públicos.
2. A elaboração e a actualização do inventário geral dos bens imóveis do Estado, incluindo os dos institutos públicos, podem ser efectuadas por entidade seleccionada pela Direcção-Geral do Património, nos termos da lei.

Artigo 24.º

Conta Geral do Estado

A inventariação de bens imóveis referida nos artigos anteriores serve de base à elaboração dos balanços que integram os mapas referentes à situação patrimonial e que devem, nos termos da lei, acompanhar a Conta Geral do Estado.

Artigo 25.º

Programa de Inventariação

1. O programa de inventariação estabelece, de forma calendarizada, os trabalhos destinados à elaboração e actualização dos inventários de bens imóveis do Estado, incluindo os dos institutos públicos.
2. O programa de inventariação visa:
 - a) Contribuir para a integral execução do plano oficial de contabilidade pública (POCP) ou do plano de contabilidade sectorial aplicável;
 - b) Assegurar um modelo de gestão imobiliária com base em adequadas tecnologias de informação e que permita a compatibilização, informação recíproca e actualização entre as bases de dados respeitantes aos recursos patrimoniais públicos.
3. O programa de inventariação referido nos números anteriores tem carácter plurianual e é aprovado por resolução do Conselho de Ministros.
4. Compete ao Ministro das Finanças zelar pela execução do programa de inventariação, em articulação com a comissão de normalização contabilística.

Artigo 26.º

Responsabilidade financeira

O incumprimento dos deveres de organização e actualização do inventário previstos no presente decreto-lei, por parte dos titulares dos órgãos e seus funcionários, agentes e trabalhadores, constitui circunstância agravante de responsabilidade financeira.

Artigo 27.º

Legislação complementar

O Governo deve apresentar, até 30 de Junho de 2007, as iniciativas legislativas necessárias à definição das categorias de bens pertencentes ao domínio público do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais e das regras que lhes sejam especialmente aplicáveis.

Artigo 28.º

Início de vigência

O presente decreto-lei entra em vigor no prazo de 30 dias após a data da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros,

O Primeiro-Ministro

O Ministro de Estado e das Finanças