PROJETO DE LEI N.º 362/XIII (PSD), QUE CRIA UM PROGRAMA DE COOPERAÇÃO ENTRE O ESTADO E AS AUTARQUIAS LOCAIS PARA O APROVEITAMENTO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO PÚBLICO

PARECER ANMP

A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa solicita à Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) a emissão de parecer sobre o **Projeto de Lei n.º 362/XIII (PSD) que cria um Programa de Cooperação entre o Estado e as Autarquias Locais para o Aproveitamento do Património Imobiliário Público.**

A presente iniciativa legislativa pretende minorar a situação de inatividade em que se encontram os bens imóveis do Estado, no sentido de, em parceria com as Entidades Locais – Municípios, Freguesias com mais de 10 mil habitantes e Entidades Intermunicipais – promover o respetivo aproveitamento, conservação e rentabilização de tais recursos devolutos ou subutilizados, prevenir a sua degradação e dinamizar a sua gestão – eficiente – através da promoção de operações de rentabilização por alienação ou por cedência onerosa.

I. ALGUMAS NOTAS GENÉRICAS RELATIVAS À PROPOSTA DE DIPLOMA:

O projeto de diploma visa, em complemento do regime jurídico do património imobiliário público – cfr. o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto (na sua redação atual) – criar um **programa de cooperação entre o Estado e as Autarquias Locais** (Municípios, Freguesias com mais de 10 mil habitantes e Entidades Intermunicipais) para o aproveitamento e rentabilização do património imobiliário público inativo, bem como estabelecer um **procedimento especial de cedência de utilização temporária de tais bens imóveis.**

Tal programa abrange quer **os bens imóveis – urbanos e mistos - do domínio público do Estado**, quer **os bens imóveis – urbanos e mistos - do domínio privado do Estado e dos institutos públicos,** que se encontrem devolutos ou subutilizados, utilizando-se como indício de desocupação a inexistência de contratos em vigor com as empresas de fornecimentos de água, de gás, de eletricidade, entre outros.

I. ALGUMAS NOTAS GENÉRICAS RELATIVAS AO ARTICULADO

A mencionada **colaboração das Entidades Locais** - Municípios, Freguesias com mais de 10 mil habitantes e Entidades Intermunicipais – com as **entidades públicas estaduais** que sejam titulares ou gestoras de imóveis – nomeadamente os órgãos, serviços e entidades da Administração direta e indireta do Estado – pode assumir uma das seguintes formas:

a) Levantamento dos imóveis devolutos ou subutilizados no território da Entidade Local;

b) Apoio da Entidade Local na regularização administrativa, registal ou matricial dos imóveis;

c) Apoio da Entidade Local no processo de alienação ou cedência onerosa do imóvel a terceiros;

d) Intervenções de conservação ou reabilitação dos imóveis - no caso de operações de reabilitação realizadas no âmbito da presente lei, a Entidade Local pode assumir o papel de "dono de obra" na candidatura a subsídios e apoios em que o projeto seja elegível -;

e) Cedência de utilização temporária do imóvel à Entidade Local para realização de projetos de interesse público.

De notar que tais formas de cooperação – acima identificadas - regem-se pelo princípio da onerosidade, encontrando-se previstas **contrapartidas,** quer **pela colaboração prestada pela Entidade Local**, quer **pela cedência de utilização temporária do imóvel**, como sejam: *(a)* Pagamentos pecuniários; *(b)* Prestação de serviços ou incorporação de bens com vista ao aproveitamento, rentabilização, conservação ou reabilitação dos imóveis; *(c)* Partilha do produto da rentabilização do imóvel; *(d)* Atribuição de direitos de utilização de imóveis públicos.

A proposta estatui, no seu artigo 6.º, que os membros do Governo responsáveis pelo Tesouro e pela Administração Local devem designar, para o período de duração do Programa, um **Fiscal Único** com a responsabilidade de acompanhamento e fiscalização do programa.

O Capítulo II da proposta regula – em pormenor - **as formas de cooperação para rentabilização patrimonial**, ações de cooperação solicitadas pela entidade pública titular dos imóveis, com a concordância da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGT) e que englobam (*i*.) **o levantamento de imóveis devolutos ou subutilizados**, (*ii*.) a **regularização administrativa, registal ou matricial dos imóveis**, (*iii*.) **o apoio no processo de alienação ou cedência onerosa do imóvel a terceiros** e (*iv*.) **intervenções de conservação ou reabilitação dos imóveis.**

O projeto de diploma procede ainda à densificação do **Procedimento Especial de Cedência de Utilização Temporária**, que se inicia com a apresentação de proposta de cedência, por uma Entidade Local, da utilização de bens imóveis devolutos ou subutilizados, com o objetivo de os destinar a fins correspondentes às respetivas atribuições.

A **proposta de cedência** deve ser instruída com os elementos e os termos constantes dos artigos 13.º, 14.º e 15.º da proposta, designadamente com a indicação / identificação do projeto de utilização, o qual deve incluir uma memória descritiva das eventuais obras de conservação ou reabilitação do imóvel e alterações que o Proponente pretenda realizar n imóvel, a duração da cedência – que, por força do artigo 24.º do projeto, não pode ser superior a 50 (cinquenta) anos – e proposta de contrapartida por tal utilização temporária.

A **DGTF decide - aceitação ou rejeição da proposta -,** no prazo de 90 dias a contar da sua receção, com base nos pareceres das entidades chamadas a pronunciar-se no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a saber:

a) o Ministério que tutela a entidade ou serviço ao qual o imóvel se encontra afeto;

b) o titular do imóvel;

c) a entidade responsável pela classificação, no caso de o imóvel se encontrar classificado.

Concluída a instrução, **a DGTF emite** ou o despacho decisório favorável – que é título bastante para a utilização do imóvel e execução do projeto apresentado, consubstanciando também a autorização para a realização das obras que constem da memória descritiva do projeto -; ou o despacho favorável condicionado – havendo, em tais casos, a necessidade de aceitação expressa do Proponente das condições consagradas -.

As **formas de contraprestação por tal utilização** encontram-se previstas no artigo 23.º do projeto e passam:

i. Pela assunção, pela entidade proponente, do encargo com a realização das obras que se incorporem no imóvel;

ii. Pelo pagamento de uma renda;

iii. Pela entrega ao Estado, através da DGTF, de parte das receitas obtidas pela utilização e exploração do imóvel.

II. ANÁLISE DO ARTICULADO

Relativamente ao conteúdo da proposta de Lei apresentada cumpre, desde já, tecer os seguintes comentários:

1.PONTO PRÉVIO

Importa, antes de mais, salientar que a exequibilidade prática de tal projeto de diploma e a realização de várias das tarefas nele previstas importa que as Entidades Locais – leia-se, os Municípios, as Freguesias e as Entidades Intermunicipais – disponham de meios humanos disponíveis e/ou habilitados, bem como de recursos financeiros uma vez que a realização de tais tarefas implicam o dispêndio de verbas.

Nessa medida, permitimo-nos alertar para o facto de hodiernamente as Entidades Locais não disporem de meios humanos, técnicos e financeiros suficientes e indispensáveis para o desenvolvimento das tarefas elencadas, os quais devem ser contempladas na letra do projeto de diploma em apreço.

2.ARTIGO 3.º | IMÓVEIS ABRANGIDOS

Quando ao âmbito de aplicação objetivo o projeto abrange os **bens imóveis do domínio público do Estado** e os bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos que se encontrem devolutos ou subutilizados, sejam prédios urbanos ou mistos, ficando apenas de fora os prédios rústicos que, atualmente, integram a Bolsa Nacional de Terras – cfr. a Lei n.º 62/2012, de 10 de Dezembro -.

De relembrar que tal proposta de diploma pretende concretizar a disciplina jurídica constante do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de Agosto, que estabeleceu o regime jurídico do património imobiliário público, nomeadamente as disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais.

Atento o exposto, parece-nos indispensável clarificar a abrangência do presente projeto de diploma, **esclarecendo sobre a respetiva aplicabilidade nas Regiões Autónomas – dos Açores e da Madeira – e, consequentemente, aos bens imóveis que integram o património público daquelas Regiões.**

3.ARTIGO 5.º | PRINCIPIO DA ONEROSIDADE

Conforme anteriormente demos nota, o princípio da onerosidade encontra-se subjacente ao esforço das Entidades Locais, prevendo, o n.º 2 do artigo 5.º, **as contrapartidas,** quer **pela colaboração prestada pela Entidade Local**, quer **pela cedência de utilização temporária do imóvel.**

Em matéria de **contrapartidas**, afigura-se-nos que a proposta de lei **deve contemplar, também, como forma de retribuição do esforço feito pelas Autarquias Locais a figura do direito de preferência na aquisição dos imóveis**, repercutindo nessa aquisição a diferença entre o investimento feito na recuperação, reabilitação, manutenção e conservação do imóvel e o valor da aquisição, uma vez que estas entidades são quem mais tem interesse na prossecução, manutenção e reabilitação dos imóveis implantados no seu território como um contributo positivo para a melhoria das condições de vida das populações aí residentes.

4.ARTIGO 6.º | FISCAL ÚNICO

O n.º 3 do artigo 6.º da proposta prescreve que **o Fiscal Único** é "… *designado de entre os revisores oficiais de contas ou sociedades de revisores oficiais de contas inscritos na respetiva lista da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas e da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.".*

No que concerne a esta **"designação" do Fiscal Único**, e atendendo a que o normativo em apreço não acautela a aplicação prévia das regras de contratação pública, permitimo-nos questionar se é ou não observar e respeitar o Código dos Contratos Públicos (CCP), em particular as regras de formação contratual nele consagradas (cfr. a Parte II do CCP)?

5.ARTIGO 8.º | LEVANTAMENTO DOS IMOVEIS PÚBLICOS DEVOLUTOS OU SUBUTILIZADOS

No que concerne à **contrapartida prevista para o levantamento**, pelas Entidades Locais, de imóveis públicos devolutos ou subutilizados, mais concretamente quanto à "***atribuição de créditos***" (cfr. o n.º 3 do artigo 8.º), a mesma ao prever , apenas, o direito potestativo de utilização de 1 (um) imóvel por cada 3 (três) imoveis identificados e validados pela DGTF, afigura-se-nos mal concebida e até impraticável em Municípios com baixa densidade populacional e com um número (muito) reduzido de imóveis públicos devolutos ou subutilizados.

Atento o exposto, afigura-se-nos que **a colaboração da Entidade Local deve**, independentemente do número de imóveis objeto de levantamento, **ser sempre valorada**, propondo-se a consagração de outra forma de contrapartida para além da prevista no n.º 3 do artigo 8.º do projeto.

Mais se considera que a proposta deve ser revista**, prevendo o direito da Entidade Local a ser sempre ressarcida dos custos incorridos com tal levantamento -** à semelhança do que sucede relativamente ao apoio na regularização administrativa, matricial e registal – em virtude de tais levantamentos - e da, posterior, regularização administrativa, registal ou matricial – exigirem a constituição de uma equipa multidisciplinar – por exemplo, juristas, arquitetos, topógrafos…-.

6.ARTIGO 9.º | APOIO NA REGULARIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, REGISTAL OU MATRICIAL DOS IMOVEIS

No que diz respeito ao **apoio na regularização administrativa, registal ou matricial dos imóveis**, e como contrapartida do serviço de apoio contemplado no n.º 1 do artigo 9.º do Projeto de Lei, entende-se que a entidade local terá direito a receber o que se estabelece nas alíneas a) e b), do n.º 2, não devendo ser mencionado como uma mera possibilidade.

Ainda relativamente ao articulado proposto para o n.º 3 do artigo 9.º, permitimo-nos chamar a atenção para o lapso remissivo constante da parte final de tal preceito que importa corrigir. Assim, onde se lê "*…no despacho da DGTF referido no n.º 3 do **artigo 7**.º",* deve-se ler "*… no despacho da DGTF referido no n.º 3 do **artigo 8.º**".*

7.ARTIGO 10.º | APOIO NO PROCESSO DE ALIENAÇÃO OU CEDÊNCIA ONEROSA DO IMÓVEL A TERCEIROS

Quanto ao **apoio no processo de alienação ou cedência onerosa do imóvel a terceiros**, as contrapartidas pelas atividades referidas no n.º 1 do artigo 10.º do Projeto de Lei devem decorrer de forma clara da previsão legal, ao invés de se tratar de uma

simples hipótese, que se poderá concretizar ou não, atenta a redação conferida ao n.º 2 do normativo em análise, pelo que importa reformular o normativo neste sentido.

8. ARTIGO 11.º | MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DOS IMOVEIS PELA ENTIDADE LOCAL

Relativamente **à manutenção e conservação dos imóveis pela Entidade Local**, perfilha-se um raciocínio idêntico ao anteriormente exposto, ou seja, **a Entidade Local deve ter direito**, como contrapartida pelas atividades previstas no n.º 1 do artigo 11.º do Projeto de Lei, **a receber as contrapartidas indicadas nas alíneas a) e b), do n.º 2 por imposição legal**, não sendo uma presunção, pelo que a norma deve ser reformulada.

9. ARTIGO 15.º | AVALIAÇÃO DO IMÓVEL

A proposta de cedência de utilização temporária de bens imóveis deve ser **instruída com diversos elementos** (cfr. o artigo 13.º), entre os quais **a avaliação do imóvel** que, pro força do disposto no artigo 15.º do projeto, deve ser *"…realizada por perito avaliador registado na CMVM, a expensas do proponente."*.

Ora, atendendo a que a Entidade Local, na qualidade de proponente, tem uma simples expetativa de utilização futura do imóvel que pode não se concretizar, caso tal proposta de cedência seja fundamentadamente rejeitada pela DGTF (cfr. o n.º 4 do artigo 17.º), **não nos parece que a mesma deve suportar o ónus e encargo inerente à avaliação do imóvel de outrem**.

Nessa medida, afigura-se-nos indispensável que a norma seja reformulada, propondo-se que **tal encargo seja suportado pela entidade pública titular do imóvel ou pela DGTF**, ficando esta com o direito de regresso de tal valor pecuniário do titular do imóvel.

Ainda em matéria de **avaliação de imóveis** e - como alternativa a proposta vinda de tecer – considerando que são atribuídas avaliações a todos os imóveis (VPT – Valor patrimonial tributário) realizadas através de mecanismo legalmente previsto, parece-nos que, num contexto de racionalização de recursos a que o projeto de lei alude, a opção legislativa pode passar por remeter para tal avaliação matricial.

10. ARTIGO 16.º | INSTRUÇÃO

Ainda em matéria **cedência de utilização temporária**, o artigo 16.º estatui que a DGTF deve promover a audição de algumas entidades públicas, entre as quais a entidade responsável pela classificação, no caso do imóvel ser classificado (cfr. a alínea c) do n.º 1 do artigo 16.º), as quais devem emitir parecer no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias após a notificação da DGTF (cfr. o n.º 2).

A este nível, parece-nos pouco explícita a articulação deste diploma com a demais legislação em vigor e aplicável em matéria de património classificado, havendo a necessidade de concretizar a referência sumária feita à emissão de parecer pela entidade responsável pela classificação, esclarecendo se tal parecer é ou não vinculativo, bem como clarificar qual a consequência para o seu silêncio, isto é, se a ausência de emissão de parecer dentro do prazo consagrado para o efeito impede ou não o prosseguimento do processo e a decisão final da DGTF.

11. Artigo 23.º | Regime financeiro da cedência

A ANMP entende que, **quando da cedência resulte um benefício económico para a Entidade Local** (cfr. o n.º 4 do artigo 23.º do projeto), **o mesmo não deve ser partilhado** com o titular do imóvel na proporção de 30% - ou sequer em qualquer outra, ainda que inferior -, **enquanto o valor do investimento não se encontrar totalmente amortizado** - tal como se prevê na alínea a), do n.º 4, do artigo 23.º do Projeto de Lei -. Mais **se considera excessiva** a percentagem vertida na alínea b) deste normativo – de 70% -, relativamente a quem não desembolsou quaisquer recursos financeiros com as obras de conservação ou reabilitação que se incorporaram no imóvel, e em definitivo, **justificando-se**, por via disso, **uma substancial redução do percentual adotado, pelo que se afigura indispensável a reformulação do articulado em análise.**

12. Artigo 24.º | Prazo da cedência da utilização

No que se refere ao **prazo de cedência da utilização**, o normativo deve ser reformulado e **prever a possibilidade de prorrogação de tal cedência**, designadamente nas situações em que os imoveis tenham sido objeto de obras relevantes e, considerando o fim da utilização, se mantenha o interesse publico na mesma.

III. Posição da ANMP.

Cotejado o exposto, a ANMP considera indispensável que o projeto de Lei seja revisto e reformulado de acordo com os comentários e sugestões tecidos no presente parecer.

ANMP | Coimbra, 14 de Fevereiro de 2017