



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Luísa Filipa da Silva Santos

**A ALIENAÇÃO DOS BENS IMÓVEIS DO DOMÍNIO
PRIVADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
CONTRIBUTO PARA O ESTUDO DA TEORIA DO DOMÍNIO
PRIVADO**

Dissertação no âmbito do Mestrado em Direito, na área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas, com menção em Direito Administrativo, orientada pela Professora Doutora Ana Raquel Gonçalves Moniz e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Julho de 2022



DISSERTAÇÃO APRESENTADA À FACULDADE DE DIREITO DA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA NO ÂMBITO DO 2.º CICLO DE ESTUDOS EM
CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS (CONDUCENTE AO GRAU DE MESTRE)

Luísa Filipa da Silva Santos

**A ALIENAÇÃO DOS BENS IMÓVEIS DO DOMÍNIO PRIVADO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
CONTRIBUTO PARA O ESTUDO DA TEORIA DO DOMÍNIO PRIVADO**

*DISPOSAL OF REAL ESTATE IN THE PRIVATE DOMAIN OF THE PUBLIC
ADMINISTRATION:
CONTRIBUTION TO THE STUDY OF THE THEORY OF THE PRIVATE DOMAIN*

DISSERTAÇÃO REALIZADA SOB A ORIENTAÇÃO DE:
Professora Doutora Ana Raquel Gonçalves Moniz

Coimbra, 2022

"Todas as vitórias ocultam uma abdicação."

– Simone de Beauvoir.

Aos meus queridos avós.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Professora Doutora Ana Raquel Gonçalves Moniz, pela disponibilidade, por me ouvir, por desconstruir receios, por me guiar na direção certa.

Aos meus queridos pais, Luísa e Sérgio, por não me deixarem desistir, por serem, como sempre foram, o meu pilar.

Ao Luís, por me acompanhar numa luta que era só minha, por ter abdicado de tanto junto comigo.

Aos meus avós, Helena e Manuel, que se enchem de orgulho por me verem chegar até aqui.

RESUMO

A determinação dos bens do Domínio Privado continua a ser uma tarefa difícil, senão impossível. Baseada numa delimitação negativa, por se considerar os bens do Domínio Privado como categoria residual de bens, aquela sempre se baseou, primeiramente, na delimitação do Domínio Público. Impõe-se tentar determinar que bens pertencem ao Domínio Privado, tarefa que pretendemos facilitar com o presente estudo, numa tentativa de chegar ao verdadeiro conceito de Domínio Privado, que sempre envolverá uma contraposição entre os dois Domínios.

Essa contraposição não poderá deixar de ser feita, ainda, quanto ao regime jurídico: analisaremos o regime jurídico que rege os bens do Domínio Privado, contrapondo-o ao regime do Domínio Público, estabelecendo quais as diferenças que os tornam regimes opostos. Neste contexto, analisaremos a pureza do regime, tradicionalmente de Direito Privado, aplicável aos referidos bens: é inquestionável a aplicação do Direito Privado aos bens deste Domínio, mas tratar-se-á de uma pura sujeição ou, pelo contrário, estamos a falar, hoje, de uma publicização crescente do regime aplicável aos bens do Domínio Privado, bens sujeitos ao comércio jurídico privado? É no âmbito deste estudo sobre o regime jurídico que nos dedicaremos, também, à distinção (atual?) entre Domínio Privado disponível e indisponível.

Abordaremos, ainda, a propriedade sobre os bens do Domínio Privado – propriedade privada mista –, com o apoio da contraposição com a propriedade sobre os bens do Domínio Público, mas também com a propriedade privada dos particulares.

Não poderá deixar de ser feita referência ao Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, que estabelece o regime jurídico do património imobiliário público, como contributo para o estudo dos bens imóveis do Domínio Privado da Administração, fixando, nomeadamente, os princípios pelos quais se deverá reger a gestão desses bens, além de ser o principal regulador da alienação dos imóveis deste Domínio – objeto do nosso estudo –, e dos procedimentos através dos quais essa poderá decorrer, além de se referir à permuta, enquanto modo de extinção do Domínio Privado.

PALAVRAS-CHAVE: Domínio Privado, Domínio Público, bens imóveis, comércio jurídico privado, propriedade privada mista, procedimentos de alienação de imóveis do Domínio Privado.

ABSTRACT

Determining Private Domain's assets remains a difficult, if not impossible, task. Based on a negative delimitation, as the assets of the Private Domain are considered a residual category of assets, it has always been based primarily on the delimitation of the Public Domain. It is necessary to try to determine which assets belong to the Private Domain, a task that we intend to facilitate with this study, in an attempt to arrive at the true concept of the Private Domain, which will always involve a contraposition between the two Domains.

This contraposition has also to be made regarding the legal regime: we will analyze the legal regime that governs the assets of the Private Domain, opposing it to the regime of the Public Domain, establishing which differences make them opposite regimes. In this context, we will analyze the purity of the regime, traditionally of Private Law, applicable to these assets: the application of the Private Law to the assets of this Domain is undeniable, but is it a pure subjection or, on the contrary, are we talking today about a regime applicable to the Private Domain's assets, which are subject to the private legal commerce, becoming a more public regime every day? It is within the scope of this study of the legal regime that we will also address the (current?) distinction between the available and unavailable Private Domain.

We will also deal with the property of assets in the Private Domain – mixed private property –, supported by the contrast with the property of assets in the Public Domain, but also with the private property of private individuals.

Reference must also be made to the Decree-Law 280/2007, of August 7th, which establishes the legal regime of the public real estate, as a contribution to the study of the real estate in the Administration's Private Domain, by setting, among other things, the principles that should govern the management of these assets, in addition to being the main regulator of the disposal of real estate in this Domain – the object of our study – and the procedures through which this may take place, also making reference to the barter, as a means of extinction of the Private Domain.

KEYWORDS: Private Domain, Public Domain, real estate, private legal commerce, mixed private property, procedures for the disposal of real estate from the Private Domain.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art. – Artigo

CC – Código Civil

CCP – Código dos Contratos Públicos

Cf. – *confer*

CIBE – Cadastro e Inventário dos Bens do Estado

CIIDE – Cadastro e Inventário dos Imóveis e Direitos do Estado

CIME – Cadastro e Inventário dos Móveis do Estado

CIVE – Cadastro e Inventário dos Veículos do Estado

Coord. – Coordenador

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CPC – Código de Processo Civil

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGTF – Direção-Geral do Tesouro e Finanças

DL – Decreto-Lei

Ed. – Edição

E.g. – *exempli gratia*

Et al. – *et alii*

Etc. – *et caetera*

I.e. – *id est*

N.º – Número

OJ – Ordenamento Jurídico

P. – Página

Pp. – Páginas

Prof. – Professor

RJPIP – Regime Jurídico do Património Imobiliário Público

Segs. – Seguintes

SIIE – Sistema de Informação dos Imóveis do Estado

S.n. – *Sine nomine*

Vol. – Volume

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	10
PARTE I - O DOMÍNIO PRIVADO NO CONTEXTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO DOS BENS	12
1. O CONCEITO DE DOMÍNIO PÚBLICO – OS BENS DOMINIAIS	12
2. APROXIMAÇÃO AO CONCEITO DE DOMÍNIO PRIVADO.....	23
2.1. DELIMITAÇÃO DOS BENS DO DOMÍNIO PRIVADO – MAIS QUE UMA CATEGORIA RESIDUAL.....	26
PARTE II - REGIME JURÍDICO DO DOMÍNIO PRIVADO.....	32
3. CARACTERIZAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DOS BENS DO DOMÍNIO PRIVADO	32
3.1. UMA PURA SUJEIÇÃO AO DIREITO PRIVADO?.....	38
3.1.1. <i>A contribuição do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto)</i>	44
3.2. PROPRIEDADE SOBRE OS BENS DO DOMÍNIO PRIVADO	48
3.3. OS SUJEITOS DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DO DOMÍNIO PRIVADO	53
3.4. DISTINÇÃO ENTRE O DOMÍNIO PRIVADO DISPONÍVEL E INDISPONÍVEL.....	53
PARTE III - A ALIENAÇÃO DOS BENS IMÓVEIS DO DOMÍNIO PRIVADO.....	60
4. GESTÃO DO DOMÍNIO PRIVADO	60
5. PRINCÍPIOS QUE REGEM A ALIENAÇÃO DOS BENS IMÓVEIS DO DOMÍNIO PRIVADO.....	63
5.1. PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA	64
5.2. PRINCÍPIOS DEDICADOS À REGULAÇÃO DOS BENS IMÓVEIS DO DOMÍNIO PRIVADO.....	75
6. A ALIENAÇÃO COMO CAUSA DE EXTINÇÃO DO DOMÍNIO PRIVADO.....	88
6.1. A VENDA DOS BENS IMÓVEIS DO DOMÍNIO PRIVADO	90
6.1.1. <i>Procedimentos de alienação dos bens imóveis do Domínio Privado</i>	95

6.1.1.1. <i>Ajuste direto</i>	95
6.1.1.2. <i>Negociação com publicação prévia de anúncio</i>	98
6.1.1.3. <i>Hasta pública</i>	102
6.1.2. <i>Adjudicação</i>	106
6.2. A PERMUTA DOS BENS IMÓVEIS DO DOMÍNIO PRIVADO.....	109
CONCLUSÕES.....	112
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	116
REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS.....	120
REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS.....	122

INTRODUÇÃO

É notória a disparidade de interesse demonstrado pela Doutrina no que respeita ao estudo do Domínio Público e do Domínio Privado, sendo dada a máxima prevalência ao estudo do Domínio Público, acabando por existir uma manifesta ausência de textos e manuais sobre o Domínio Privado, surgindo sempre atrelado àquele, como um apêndice, sobretudo a nível nacional, sendo pretendido, com o desenvolvimento deste trabalho, um aprofundamento sobre a matéria, consolidando os pontos essenciais que permitem o estudo do tema que nos propomos tratar.

Assim, e contrapondo a aparente preferência pelo estudo do Domínio Público, dada a importância que reconhecemos ao Domínio Privado, iniciaremos o presente trabalho pela análise de ambos os Domínios, expondo as perspectivas de vários autores sobre um e outro, no sentido de definir que bens, de facto, pertencem ao Domínio Privado, numa tentativa de definir o seu verdadeiro conceito, impossível sem a contraposição entre Domínios que acaba por surgir como um complemento ao estudo de ambos, e a uma mais aprofundada conceptualização de um Domínio que nos parece merecedor de mais do que uma delimitação negativa por se considerar que engloba uma categoria residual de bens.

Trata-se, como veremos, de bens que se regem por um regime distinto do dos bens do Domínio Público, o qual caracterizaremos, ainda que sempre recorrendo ao regime mais rígido ao qual aquele se opõe como auxiliar.

É impreterível estudarmos o regime jurídico dos bens do Domínio Privado, um regime, como veremos, tradicionalmente considerado de Direito Privado. Trata-se, assim, do Direito Privado aplicável a bens pertencentes a entidades públicas, e importa compreender se se trata ou não de uma pura aplicação do Direito Privado ou se, pelo contrário, também os princípios e normas de Direito Público regem os bens que o constituem.

No contexto de uma mais profunda análise ao regime jurídico dos bens do Domínio Privado, surgem questões às quais importa tentar dar resposta:

- a) Como se caracteriza a propriedade sobre os bens do Domínio Privado da Administração? Trata-se de uma propriedade pública ou privada? Se privada, consubstancia uma pura propriedade privada?

- b) Releva, ainda, nos dias de hoje, a distinção que é feita entre o Domínio Privado disponível e indisponível?

Analisaremos alguns diplomas legais, essenciais ao estudo do Domínio Privado e que mostram, essencialmente, que esse Domínio não se trata de uma ilusão teórica, e sim de uma realidade mais prática do que parece, a qual, devidamente estudada e aprofundada, conduziria a verdadeiros feitos no que à gestão do património imobiliário que integra o Domínio Privado da Administração diz respeito, e ainda ao conhecimento de uma matéria que, ainda hoje, gera inúmeros questionamentos.

O Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto¹, que consubstancia o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público, será o principal foco deste estudo, já que o tema envolve os procedimentos de alienação dos bens imóveis do Domínio Privado no contexto desse diploma, o qual habilmente demonstra a importância desse Domínio na prática, ao dedicar um capítulo inteiro ao seu estudo, bem como aos referidos procedimentos de alienação.

Assim, ainda que este trabalho se desenvolva com base em ambos os Domínios e que o RJPIP aborde, também, os bens imóveis do Domínio Público, o nosso estudo centrar-se-á nos bens imóveis do Domínio Privado, no que diz respeito, nomeadamente, à sua alienação – enquanto uma das formas de gestão dos bens do Domínio Privado –, e aos procedimentos viáveis para a realizar no contexto atual, matéria que se vem destacando cada vez mais, fazendo referência aos princípios, gerais e específicos, que deverão reger a venda desses bens.

Deste modo, o presente estudo irá desde a apresentação de posições doutrinárias mais antigas e de legislação revogada sobre o tema até às posições propugnadas pela maioria da Doutrina na atualidade e à legislação hoje em vigor, sendo o seu objetivo principal suscitar interesse sobre o tema que, possivelmente, desencadeie estudos aprofundados que venham a enriquecer quer a Doutrina, quer a legislação futuras, numa tentativa de contributo para o estudo da Teoria do Domínio Privado.

¹ Faremos referência a este diploma inúmeras vezes, podendo recorrer à sigla “RJPIP” para o fazer.

PARTE I - O DOMÍNIO PRIVADO NO CONTEXTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO DOS BENS

1. O conceito de Domínio Público – os bens dominiais

Ainda que o objeto deste trabalho se centre no Domínio Privado e nos bens imóveis que pertencem a esse Domínio, mostra-se essencial uma contraposição entre o Domínio Público e o Domínio Privado.

Importa, assim, abordar primeiramente o Domínio Público, na medida em que, sem a sua análise, nomeadamente no que respeita à determinação dos bens que o constituem, jamais será possível analisar devidamente o Domínio Privado, graças ao facto de este Domínio se apresentar como uma categoria residual, e os seus bens, que constituem o verdadeiro objeto deste estudo, numa tentativa de definir, finalmente, um conceito para este Domínio.

O Código Civil de 1867 já remetia, no artigo 379.º, para a ideia de que seriam coisas públicas as que pertencessem a certa categoria de pessoas. Deparamo-nos, assim, com uma nova classificação das coisas, com base na qualidade das pessoas a quem as mesmas pertencem ou de quem delas poderá aproveitar-se, referindo-se às coisas públicas, às comuns e às particulares.

Esse critério acabou por ser completado pelo artigo 380.º do mesmo diploma, ao esclarecer as pessoas a que o artigo anterior se referia: o Estado e as corporações públicas. Além disso, o mesmo artigo veio referir-se ao uso das coisas para a sua determinação como públicas, acabando por se sobrepor ao primeiro critério, ainda que, em boa verdade, os dois se combinem. Pela necessidade de uma determinação mais específica das coisas que pertenciam ao Estado e às corporações públicas e que podiam ser aproveitadas por todos ou pela generalidade das pessoas, revelando-se, assim, incomerciáveis e das que, apresentando semelhantes características, não são nem públicas nem incomerciáveis,² surge, no mesmo artigo, uma enumeração exemplificativa de alguns bens pertencentes à categoria dos bens públicos, ainda que a mesma tenha, posteriormente, sido modificada,

² Luís Cabral de Moncada, *Lições de Direito Civil*, 3.ª ed. revista e atualizada, Vol. II, Atlântida, Coimbra, 1959, p. 106.

nomeadamente pelo artigo 1.º do Decreto n.º 5 787-IV, de 10-5-1919 (Lei das águas), artigo 49.º da Constituição Política de 1933 e artigo 1.º do Decreto n.º 23 565 de 12-2-1934.

Poderíamos, do disposto nestes artigos, retirar que são públicas as coisas cuja propriedade e administração pertencem ao Estado ou às corporações públicas, mas o seu gozo direto pertence a todos os que delas possam usufruir, ainda que com as restrições impostas na lei ou em regulamentos administrativos.³

A definição constante do artigo 380.º do CC de 1867 não se encontra ajustada à realidade jurídica que acabou por surgir em legislação posterior, nomeadamente no n.º2 do artigo 202.º do CC de 1966, que refere que se encontram “fora do comércio todas as coisas que não podem ser objeto de direitos privados, tais como as que se encontram no Domínio Público e as que são, por sua natureza, insuscetíveis de apropriação individual”.

Ora, importa analisar os principais critérios propugnados pela Doutrina, relativamente à definição dos bens que pertencem ao Domínio Público:

- a) O critério do *uso público*⁴, perfilhado pela maioria dos civilistas, está positivado no 380.º do CC de 1867, ao fixar que são públicos todos os bens destinados ao uso de todos. Segundo este critério, não seriam públicos os bens que proporcionam uma utilidade concreta sob a forma de prestação de serviços dos quais os administrados fazem um uso apenas mediato (como as linhas férreas e as linhas telefónicas), nem os bens que não são sequer suscetíveis de uso imediato, e que não demonstram qualquer utilidade concreta a um cidadão individualmente, e sim somente coletivamente, de forma abstrata e indivisa, e não de forma direta (como as fortalezas e os navios de guerra).

Na linha deste critério, GUILHERME MOREIRA entende que as coisas públicas pertencem ao Domínio Público porque todos os cidadãos podem diretamente utilizar-se das mesmas, e não porque lhes pertence a propriedade, considerando, no fundo, que o que caracteriza as coisas públicas é o fim de uso público direto a que se destinam.⁵

3 Guilherme Alves Moreira, *Instituições do Direito Civil Português*, Vol. I, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1907, p. 359.

4 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., 10.ª reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 881-882.

5 Guilherme Alves Moreira, *Instituições do Direito Civil Português*, Vol. I, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1907, pp. 360-362.

MANUEL DE ANDRADE subdivide os bens aplicáveis em espécie à satisfação das necessidades públicas (bens de uso) em três categorias: os bens dos quais os cidadãos, se e quando o pretenderem, podem aproveitar as respetivas utilidades (fruição facultativa, pessoal e ativa); os bens que não exigem iniciativa ou atuação pessoal daqueles (uso forçoso, impessoal e passivo, como as fortalezas e obras de defesa militar); os bens que só são afetados em espécie na medida da sua afetação a um serviço público (que produz e exercita uma determinada atividade, que só é possível por causa desses bens). Ainda assim, deste universo de bens, o autor considera pertencerem, definitivamente, ao Domínio Público aqueles cujas utilidades os cidadãos podem aproveitar-se de forma voluntária, pessoal e ativa, sem o concurso da atividade de quaisquer agentes administrativos. No entanto, o mesmo não se verifica com os bens afetados ao uso público forçoso, impessoal e passivo, já que o artigo 380.º se refere à licitude dos bens a utilizar, remetendo-nos para a ideia de uso voluntário e não forçoso (que, em rigor, não indica um uso lícito); nem com os bens que só de forma indireta contribuem para a satisfação das necessidades coletivas, já que, ainda que haja uma tendência para os incluir neste Domínio, os administrados não usam diretamente estes bens e sim a atividade dos serviços que neles decorrem, o que faz o autor concluir que, de facto, o critério geral para qualificar um bem como público se baseia na sua afetação ao uso público direto e imediato, voluntário, pessoal e ativo, seja ou não com concurso da atividade de um serviço público, devendo esse uso ser geral, para todos, ainda que nada impeça a lei de fugir a este critério e classificar como bens do Domínio Público certos bens que não se insiram nessas categorias.⁶

CAUPERS E VERA EIRÓ fazem referência, como forma de delimitação dos bens pertencentes ao Domínio Público, ao critério que tem por base a pertença a uma entidade pública e ao critério que dá relevo à afetação dos bens ao uso público, considerando, na linha do critério que agora abordamos, ser a afetação a esse uso público o critério determinante, ainda que entendam ter mais relevância para a lei a titularidade pública.⁷

6 Manuel A. Domingues de Andrade, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, reimpressão, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2003, pp. 289-290.

7 João Caupers/Vera Eiró, *Introdução ao Direito Administrativo*, 12.ªed., Âncora Editora, Lisboa, 2016, p. 181.

- b) O critério do *serviço público*⁸, que fixa que a afetação de um bem ao serviço público, por que forma ou a que título for, confere carácter público a esse bem: por ampliar de tal forma o âmbito do Domínio Público, que deixamos de perceber os limites desse Domínio e do Domínio Privado, levou a que surgisse uma nova teoria para o ajustar, que afirmava que o Domínio Público só abrangeria os bens pertencentes à Administração que desempenhassem um papel principal num serviço público essencial. Esta teoria deixou muito a desejar, na medida em que deixa à interpretação arbitrária de todos o conceito de “*serviço público essencial*” e “*papel principal*”.
- c) O critério do *fim administrativo*⁹, que determina que são públicos os bens que pertencem a uma pessoa coletiva de Direito Público que contribuam para a satisfação de um dos fins dessa pessoa coletiva, pela sua simples aplicação direta (e.g. as estradas, que asseguram as comunicações), estando excluídos os bens instrumentais¹⁰, que são um simples meio para a pessoa coletiva exercer uma atividade destinada à prossecução de um fim (e.g. um edifício público usado como meio para uma atividade pública se desenrolar).

CABRAL DE MONCADA afirma, neste sentido, que o Domínio Público “não é senão um certo domínio, ação ou poder, que o Estado exerce sobre determinados bens e coisas, com o intuito de, por qualquer maneira, os colocar ao serviço daqueles interesses e fins coletivos que ele tem precisamente por missão promover e realizar”,¹¹ sendo, por isso, formado pelas coisas que, por natureza ou por destino, estão subordinadas à realização de utilidades e serviços relacionados com os fins superiores do Estado,¹² não surgindo essa qualidade de coisas públicas do facto de terem sido apropriadas pelo Estado ou pelas corporações públicas, nem de poderem ser utilizadas diretamente por todos, que são meras consequências daquela qualificação. Assim, trata-se das coisas afetadas à realização de um fim específico do Estado que, por isso, entram no Domínio Público.¹³

8 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., 10.ª reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 883-884.

9 *Ibidem*, pp. 884-885.

10 Cf., nesse sentido, Manuel A. Domingues de Andrade, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, reimpressão, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2003, p. 283.

11 Luís Cabral de Moncada, *Lições de Direito Civil*, 3.ª ed. revista e atualizada, Vol. II, Atlântida, Coimbra, 1959, p. 106.

12 *Ibidem*, p. 109.

13 *Ibidem*, pp. 112-113. No mesmo sentido, na Doutrina Espanhola, Arturo González Guinzá, “El Dominio Público (I)”. “El uso de los bienes demaniales (II)”, “Outros bienes públicos: los bienes patrimoniales y el patrimonio nacional (III)”, in: *Derecho Administrativo II: Parte Especial*, 2ª ed. atualizada, Editorial Universitas, S.A., Madrid, 1998, p. 382.

Na Doutrina Espanhola, há autores que se refere a um critério misto, considerando os bens do Domínio Público, também chamados de “*bienes demaniales*” ou “*demanio*”, como bens de afetação a um fim público, servindo, nomeadamente, para uso geral (como uma rua, uma praça, uma ponte ou um coliseu) e, ainda, para o serviço público (como um edifício onde um organismo público se instale), promovendo, ainda, o aumento da riqueza nacional (como as águas ou as minas), bens esses sujeitos ao exercício de verdadeiros direitos dominiais pelo Estado.¹⁴ O próprio artigo 339.º do Código Civil Espanhol faz a distinção entre os bens do Domínio Público que se destinam ao uso público, como as estradas, os canais, os rios, as torrentes, os portos e pontes construídos pelo Estado, as margens de rios, as praias, os rochedos e similares, e os bens que se destinam ao serviço público ou à promoção da riqueza nacional, tais como muros, fortalezas e outras obras criadas para a defesa do território.¹⁵

A classificação de uma coisa como pública sempre dependerá de qualificação prévia pela lei nesse sentido,¹⁶ sendo certo que nenhuma teoria sobre a delimitação das coisas do Domínio Público se pode substituir à lei, servindo somente como tentativas de unificar as disposições legislativas, visando a sua compreensão e podendo, possivelmente, inspirar o legislador em futuros processos de elaboração de leis. Assim, são públicas as “coisas submetidas por lei ao domínio de uma pessoa coletiva de direito público e subtraídas ao comércio jurídico privado em razão da sua primacial utilidade coletiva”.¹⁷

Assim, no Direito Português, hoje, é a lei que determina se um bem é ou não pertencente ao Domínio Público, sendo considerados bens integrantes desse Domínio os que vêm enumerados no artigo 84.º, n.º1 da CRP, do qual consta uma cláusula aberta em matéria de bens dominiais [alínea f)], que prevê a possibilidade de o legislador fixar outros bens que integrem o Domínio Público,¹⁸ o que acabou por se verificar no Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de Outubro, que fixou outros bens, além dos previstos no disposto no referido artigo da CRP, como bens do Domínio Público, sem prejuízo de, para os bens

14 Cf. José Bermejo Vera, *Derecho Administrativo: Parte Especial*, 6ª ed., Thomson Civitas, Navarra, 2005, p. 335 e, no mesmo sentido, Ramón Parada, *Derecho Administrativo III: Bienes Públicos. Derecho urbanístico*, 11ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 21, 40, 42.

15 Ramón Parada, *Derecho Administrativo III: Bienes Públicos. Derecho urbanístico*, 11ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 43-44.

16 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., 10.ª reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, p. 880.

17 *Ibidem*, p. 881.

18 João Caupers/Vera Eiró, *Introdução ao Direito Administrativo*, 12.ªed., Âncora Editora, Lisboa, 2016, pp. 182-183.

poderem ser considerados de Domínio Público, ser condição o facto de satisfazerem uma necessidade coletiva, i.e. desempenharem uma função de utilidade pública.

O facto de existirem coisas do Domínio Público classificadas como tal pela CRP e outras tidas como públicas pela lei ordinária, permite-nos concluir que há duas categorias de coisas públicas no nosso Ordenamento Jurídico, distinguidas com base no grau de utilidade pública que apresentam, estando as coisas públicas classificadas como tal pela CRP sujeitas a uma maior proteção do que as que o são pela lei ordinária, já que aquelas, ao contrário destas últimas, não podem ser privatizadas por uma lei ordinária.

O artigo 132.º, n.º 2 da Constituição Espanhola define, à semelhança do que acontece em Portugal, que os bens do Domínio Público são os que forem como tal determinados por lei. Em todo o caso, a zona marítimo-terrestre, as praias, o mar territorial e os recursos naturais da zona económica e da plataforma continental sempre farão parte deste domínio.

O critério que tem vindo a ser aceite pela Doutrina para delimitar os bens do Domínio Público, e com o qual concordamos, é o propugnado por MARCELLO CAETANO, o *critério da utilidade pública*, que fixa como bens do Domínio Público os que se revelam necessários à satisfação de necessidades coletivas públicas, que têm essa aptidão.¹⁹

As coisas podem apresentar uma aptidão para satisfazer necessidades coletivas a par com outras aptidões (*utilidade pública funcional*, em que a afetação à função a origina) ou não poder, sem se transformarem, desempenhar nenhuma outra função (*utilidade pública inerente*): a *utilidade pública inerente* exige que a coisa seja pública, devendo a mesma ser apropriada pela pessoa coletiva de Direito Público; as coisas que apresentam uma *utilidade pública funcional* podem ser consideradas públicas pela lei, quando isso for necessário ao desempenho em perfeitas condições da sua função, envolvendo uma avaliação pelo legislador dessa necessidade, mas não há uma exigência do carácter público da coisa no que toca a esta utilidade.²⁰ Assim, o *fundamento para a dominialidade*, o que torna, de facto, as coisas públicas, é a sua *utilidade pública inerente*, pois nos casos em que a utilidade pública é funcional, intervém um juízo de valor do

19 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., 10.ª reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 887-889.

20 *Ibidem*, p. 887.

legislador,²¹ o que poderá revelar-se algo perigoso ou até desproporcionado, já que o legislador tem o poder máximo de decidir quais os bens incluir no Domínio Público se considerar que isso é fundamental para que as funções desse bem sejam devidamente desempenhadas, ainda que não goze de plena e ilimitada liberdade de conformação na determinação dos bens sujeitos à dominialidade pública, já que há sempre influência por parte das ideias político-económicas prevalecentes no momento.

Os índices de utilidade pública permitem determinar se uma coisa é ou não pública, podendo medir-se tendo em conta que o carácter público das coisas resulta exclusivamente da lei, que o atribui com base na utilidade pública inerente à natureza dessas coisas ou na conclusão de que só sob o regime jurídico da utilidade pública essas coisas cumprirão da melhor forma a função de utilidade pública a que estão adstritas, sabendo que a designação das coisas públicas pode ser feita por enumeração das suas categorias específicas ou tendo em conta os referidos índices de utilidade pública, sendo que o índice que a evidencia é o uso direto e imediato pelo público, o qual permite que determinadas coisas, não enumeradas expressamente pela lei como tal, possam ser consideradas como públicas.²²

Sendo os bens afetados a uma utilidade pública, passam a estar sujeitos a um regime de Direito Administrativo. Nos termos do artigo 16.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, “sempre que o interesse público subjacente ao estatuto da dominialidade de um imóvel não decorra direta e imediatamente da sua natureza, compete ao respetivo titular afetá-lo às utilidades públicas correspondentes à classificação legal”, tendo essas utilidades de se verificar efetivamente para que os bens fiquem sujeitos ao estatuto da dominialidade.

ANA RAQUEL MONIZ caracteriza este domínio através de três vetores²³: o *vetor institucional*, já que considera que o Domínio Público consubstancia o estatuto da dominialidade, na medida em que a sua noção estará sempre associada a um regime jurídico específico de Direito Público criado e dirigido para os bens desse Domínio, sobre os quais recaem os efeitos jurídicos típicos da qualidade jurídica pré-existente que lhe é atribuída sempre que são qualificados como bens do Domínio Público; o *vetor subjetivo* (ou orgânico), que implica a presença de uma pessoa coletiva pública como titular dos

21 *Ibidem*, p. 888.

22 *Ibidem*.

23 Ana Raquel G. Moniz, *O Domínio Público: o critério e o regime jurídico da dominialidade*, Almedina, Coimbra, 2006, pp. 317-319.

poderes e deveres que o estatuto da dominialidade envolve; o *vetor funcional*, que salienta a importância da função para o regime da dominialidade (no que toca à aquisição e extinção do estatuto), além da facilidade e liberdade de o legislador moldar esta disciplina jurídica, no sentido de a adequar à prossecução da função a que o bem está adstrito, continuando a Administração a poder procurar a rentabilização do mesmo. Defende, ainda, que o Domínio Público também se conceptualiza teleologicamente, já que o regime jurídico a que está sujeito tem em conta a proteção da funcionalidade específica a que o bem está afetado, dada a sua destinação pública.

Destacando, entre as classificações de bens do Domínio Público, as que têm alcance ao nível do regime jurídico aplicável, podemos contrapor dois tipos de bens do Domínio Público: os bens que integram o *Domínio Público formal* ou *por determinação legal* (uma norma legal tem de fixar o carácter dominial do bem) e os bens do *Domínio Público material* ou *por natureza* (aqueles que, independentemente de previsão legal, não podem estar na disponibilidade dos particulares, tendo de estar sujeitos à titularidade estadual).²⁴

Os primeiros, também chamados de *bens de destinação pública*, “por força da sua concreta destinação a uma função ou serviço públicos”²⁵ são os bens cuja individualização é feita pelo legislador, pressupondo a adoção de determinados atos materiais no sentido da sua afetação ao interesse público (artigo 16.º, n.º1 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto): trata-se dos bens indispensáveis para o exercício de uma função ou serviço públicos, servindo efetivamente para a satisfação desse fim, podendo perder a dominialidade pública se deixarem de estar afetados à satisfação do interesse público (desafetação expressa ou tácita, conforme haja ato formal nesse sentido ou isso resulte do plano fáctico).

Os segundos, também designados por *bens reservados*, “individualizáveis com base em específicos caracteres objetuais ou naturais legalmente fixados”²⁶, incluem os bens do Domínio marítimo, hídrico, geológico e cultural, sendo individualizados pelo legislador com uma função somente declarativa, perdendo esse estatuto se ficarem privados das respetivas características naturais ou típicas (desnaturalização), e a reserva

²⁴ *Ibidem*, pp. 287-299 e, no mesmo sentido, João Caupers/Vera Eiró, *Introdução ao Direito Administrativo*, 12.ªed., Âncora Editora, Lisboa, 2016, pp. 181-182.

²⁵ Bernardo Azevedo, “O Domínio Privado da Administração”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 12.

²⁶ *Ibidem*.

em causa é uma reserva de propriedade: trata-se de bens sujeitos a um regime bastante rígido, em que qualquer outro sujeito que não um ente público territorial está impedido pelo OJ de ser titular de relações jurídicas reais-dominiais sobre eles, não podendo terceiros adquiri-los através da reserva enquanto ato legal, pelo que a sua incomerciabilidade é praticamente absoluta, já que estão impedidos todos os negócios jurídicos dirigidos à transmissão ou à oneração do Domínio sobre estes bens reservados, além de serem bens imprescritíveis, ou seja, insuscetíveis de usucapião por particulares.

Entendemos, assim, que o caráter dominial de um bem pressupõe uma norma de direito positivo que o confirme²⁷, vigorando, entre nós, um *método de listagem taxativa* dos bens do Domínio Público, pelo que o critério em causa (ainda que o legislador não tenha seguido, em exclusivo, nenhum dos critérios que a Doutrina propugna), assim sendo, tem natureza formal, ainda que essa determinação legal seja influenciada por circunstâncias de oportunidade e conveniência política.

Encontramos, como já referimos, alguns dos bens que constituem a listagem de bens dominiais no artigo 84.º da CRP e no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de Outubro. O artigo 84.º da CRP refere pertencerem ao Domínio Público as águas territoriais com seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou fluviáveis, com os respetivos leitos [alínea a)], as camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário [alínea b)], os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com exceção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção [alínea c)], as estradas [alínea d)], as linhas férreas nacionais [alínea e)] e outros bens como tal classificados por lei [alínea f)]. É no âmbito da permissão da alínea f) que surge o artigo 4.º do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro que, nas suas várias alíneas, delimita os bens que constituem o Domínio Público do Estado, deles fazendo parte, nomeadamente, as águas territoriais com os seus leitos, as águas marítimas interiores com os seus leitos e margens e a plataforma continental [alínea a)], os portos artificiais e docas, os aeroportos e aeródromos de interesse público [alínea e)], as linhas férreas de interesse público, as auto-estradas e as estradas nacionais com os seus acessórios, obras de arte, etc [alínea h)], os palácios, monumentos, museus, bibliotecas, arquivos e teatros nacionais, bem

27 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., 10.ª reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, p. 886.

como os palácios escolhidos pelo Chefe do Estado para a Secretaria da Presidência e para a sua residência e das pessoas da sua família [alínea m)], os direitos públicos sobre imóveis privados classificados ou de uso e fruição sobre quaisquer bens privados [alínea n)], as servidões administrativas e as restrições de utilidade pública ao direito de propriedade [alínea o)] e, ainda, os bens do Estado sujeitos por lei ao regime do Domínio Público não incluídos em nenhuma das alíneas a) a o) [alínea p)].

Concluimos, desta forma, que o Domínio Público, objetivamente considerado, engloba as coisas públicas e os direitos públicos que a Administração detém sobre as mesmas, bem como sobre determinados espaços sujeitos à soberania do Estado e sobre as coisas particulares (como é o caso das servidões administrativas).²⁸

Os bens desse Domínio podem, assim, ser coisas móveis (e.g. coleções que fazem parte do recheio de museus nacionais, que a lei qualifica como universalidades públicas) ou imóveis, sujeitas ao domínio de uma pessoa coletiva de Direito Público, necessariamente *de população e território*²⁹, como o são as Autarquias Locais, as Regiões Autónomas e o Estado, bens esses sujeitos a um regime especial de Direito Público, dado o fim de utilidade pública a que se encontram adstritos, no sentido de garantir a sua satisfação.³⁰ Ocorrendo a sua desafetação ou desclassificação, as coisas continuam a pertencer, em propriedade, à pessoa coletiva de Direito Público, mas no regime jurídico do Domínio Privado.

A primordial e tradicional Doutrina Espanhola considerava que somente bens imóveis eram suscetíveis de integrar o Domínio Público, entendimento que se ultrapassou, podendo o referido Domínio ser integrado por bens móveis, como documentos, arquivos, obras de arte das coletividades públicas colocados à disposição do público ou de um serviço público, bens esses que são infungíveis e insubstituíveis, condições obrigatórias para que possam considerar-se integrantes do “*demanio*”.³¹ Alguns autores conseguem ir mais longe ainda, na senda da Doutrina Francesa, considerando que os bens acessórios poderão, também, pertencer ao Domínio Público,

28 *Ibidem*, p. 881.

29 *Ibidem*, p. 967 e, no mesmo sentido de MARCELLO CAETANO, cf. Ana Raquel G. Moniz, *O Domínio Público: o critério e o regime jurídico da dominialidade*, Almedina, Coimbra, 2006, p. 98. Os sujeitos do Domínio Público que exercem poderes de autoridade sobre os bens a esse Domínio pertencentes não são somente os titulares desses bens (a quem são atribuídos os poderes primários, que servem para assegurar a consistência ou a subsistência do estatuto da dominialidade, no que toca, nomeadamente, a atos de aquisição e de extinção do Domínio Público e os que envolvam uma mutação dominial subjetiva), mas também as entidades a quem a gestão e exploração está entregue (dotadas de poderes secundários, que podem ser transferidos ou delegados noutras entidades que não os titulares).

30 José Pedro Fernandes, “Domínio Público”, in: *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2.ª ed., Vol. IV, [s.n.], Lisboa, 1991, p. 166.

31 Arturo González Quinzá, “El Dominio Público (I)”, “El uso de los bienes demaniales (II)”, “Outros bienes públicos: los bienes patrimoniales y el patrimonio nacional (III)”, in: *Derecho Administrativo II: Parte Especial*, 2ª ed. atualizada, Editorial Universitas, S.A., Madrid, 1998, p. 381.

desde que sejam um complemento indissociável de uma dependência que a esse domínio pertence, um bem acessório ou complementar indispensável, ainda que haja determinadas coisas que, embora fisicamente unidas ao bem dominial, não contribuem ou participam na sua função económica e, por esse motivo, não poderão estar sujeitas à proteção de que os bens do Domínio Público usufruem (como é o caso de flores, de ervas ou frutos).³²

Ainda assim, não existe uma teoria rigorosa e coerente, aceite em todos os países, sobre como deve ser feita a classificação dos bens como bens do Domínio Público, o que origina uma disparidade nessa classificação: a lei portuguesa considera as margens do mar e dos rios, além das nascentes de águas mineromedicinais, como coisas do Domínio Público, enquanto a maioria das legislações estrangeiras não. Já os edifícios onde estão instalados serviços públicos não são pela nossa lei tidos como bens do Domínio Público, ao contrário da lei francesa, que os considera bens dominiais. No entanto, consideramos demasiado redutor o entendimento de JOSÉ PEDRO FERNANDES, quando afirma não considerar despropositado “reduzir o critério de todos os países ao mesmo denominador comum, como razão de ser para a classificação das coisas como públicas, denominador comum esse sintetizável na fórmula defesa da Nação e da sua cultura, já que os meios de circulação são elementos vitais de toda a ação de defesa nacional”³³, já que isso levaria a concluir que somente as coisas imóveis indispensáveis à organização e funcionamento da defesa nacional teriam a relevância que justificaria que se lhes fosse atribuído um tratamento diferenciado característico dos bens submetidos ao Domínio Público.

No entanto, a falha na fixação de um critério coerente não pode justificar uma definição excessivamente alargada da lista de bens pertencentes ao Domínio Público, já que isso não se coadunaria com a livre iniciativa económica e com a liberdade de comércio características de uma economia de mercado, originando prejuízo para a mesma, se essa subtração de bens ao comércio jurídico privado não for ditada por razões de interesse público.³⁴

Deste modo, há dois grupos de coisas públicas: as que são consideradas como tal pela generalidade dos países com semelhante legislação em relação ao Domínio Público e Domínio Privado (critério da utilidade pública prevalecente) e as que somente

³² *Ibidem*.

³³ José Pedro Fernandes, “Domínio Público”, in: *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2.ª ed., Vol. IV, [s.n.], Lisboa, 1991, p. 177.

³⁴ Bernardo Azevedo, “O Domínio Privado da Administração”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 18-19.

são classificadas como tal em um ou alguns países (baseadas num critério subjetivo fundado em considerações circunstanciais ou pragmáticas), não sendo legítimo procurar fundamento teórico para que estas últimas sejam submetidas ao Domínio Público.³⁵

Discordamos, por completo, do entendimento propugnado por BONIFÁCIO RAMOS³⁶, ao afirmar ser desatualizada e desenquadrada a dicotomia coisas públicas e coisas privadas, considerando que a mesma deveria ser suprimida, ficando única e exclusivamente a cargo do Direito Privado o estudo dos vários direitos sobre coisas, sem qualquer influência da titularidade sobre essas coisas, ou seja, sem qualquer condicionamento ou restrição desse estudo decorrente da titularidade por entidades públicas ou por entidades privadas. O autor, inclusive, não vê sentido em enunciar uma formulação conceptual das coisas públicas, não lhes reconhecendo identidade em plenitude, considerando que isso poderia resultar na criação de uma categoria vazia e sem sentido, no seguimento do seu entendimento de que o Direito Administrativo se apropriou de vários institutos próprios do Direito Privado – o que veemente rejeitamos.

2. Aproximação ao conceito de Domínio Privado

Numa tentativa de aproximação à determinação de quais, de facto, são os bens que constituem este Domínio, fugindo à óbvia constatação de que os mesmos serão os bens que não pertencem ao Domínio Público, baseada na teoria do Domínio Privado como categoria residual, importa, então, atravessar este Domínio de forma mais profunda.

É, para nós, clara a inércia que se verifica na Doutrina em relação a este Domínio, com raríssimos e curtos apontamentos sobre o tema que, ainda que oportunos e extremamente úteis, nos parecem parcos e insuficientes.

Enquanto o Domínio Público é definido de forma positiva, com recurso a um método enumerativo – que impediu um alargamento indiscriminado das coisas sujeitas ao estatuto da dominialidade, ainda que a identificação dos bens a esse Domínio pertencentes seja, muitas vezes, difícil dada a dispersão legislativa nesta matéria –, o

35 José Pedro Fernandes, “Domínio Público”, in: *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2.ª ed., Vol. IV, [s.n.], Lisboa, 1991, p. 178.

36 José Luís Bonifácio Ramos, “As Coisas Públicas nos Finais do Século XX”, in: *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Pedro Soares Martínez*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2000, pp. 569-570.

Domínio Privado já não o é.³⁷ Parece-nos, em boa verdade, ser difícil contrapor de forma absoluta os bens públicos aos bens do Domínio Privado de uma entidade pública, já que tanto uns como outros se encontram ao serviço do interesse público, cuja prossecução cabe a entidades administrativas guiadas por normas de Direito Público, ainda que não possamos ignorar a importância dessa distinção, tendo em conta a diversidade do regime aplicável a cada um deles.³⁸

O Código Civil de 1867 já fazia referência às coisas particulares – que, agora, associamos às coisas do Domínio Privado –, no seu artigo 382.º, definindo-as como as que pertencem à propriedade das pessoas singulares ou coletivas (o que incluía o Estado, os municípios e as paróquias), das quais ninguém, além daquelas, poderia tirar proveito, excepto com o seu consentimento.

A Constituição de 1933 dedicou um título completo, ainda que pouco extenso, ao Domínio Público e ao Domínio Privado, definindo no artigo 49.º os bens dominiais. O Domínio Privado surge no artigo 50.º desse diploma, que não o define nem aos seus bens, afirmando somente que a sua administração está a cargo do Ministério das Finanças, excepto nos casos em que essa função é atribuída a outra entidade.

Assim, da ausência de uma determinação específica dos bens do Domínio Privado, contrariamente ao que se verificou com os do Domínio Público, podemos retirar que o conceito de Domínio Privado se afirma por contraposição ao de Domínio Público, através de uma delimitação negativa, como se de uma espécie de *critério de exclusão* se tratasse. Trata-se, por isso, de uma categoria residual, que engloba somente os bens da titularidade da Administração Pública que não pertençam ao Domínio Público,³⁹ por não serem qualificáveis como públicos, os quais obviamente não se encontram submetidos ao regime do Domínio Público.

Ora, isso implicará, atendendo unicamente a que a delimitação dos bens do Domínio Privado é feita através da contraposição entre os dois Domínios, que esses serão os bens – e deixando para o capítulo seguinte o estudo do seu regime jurídico –, que não estão submetidos a um regime de Direito Público (que, naturalmente, é o regime dos bens

37 Ana Raquel G. Moniz, “Direito do Domínio Público”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. V, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 11-12.

38 Ana Raquel G. Moniz, *O Domínio Público: o critério e o regime jurídico da dominialidade*, Almedina, Coimbra, 2006, pp. 281-282.

39 Ana Raquel G. Moniz, “Direito do Domínio Público”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. V, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 11-12.

do Domínio Público), podendo, assim, estar inseridos no comércio jurídico privado, associado ao regime que, à partida, os caracteriza – um regime de Direito Privado.⁴⁰

No fundo, estamos a falar de bens que, na sua maioria, chegaram “à posse da Administração por forma ocasional (doações de particulares, sucessão hereditária, execução fiscal)”.⁴¹

Importa atentar aos autores que se referiam aos bens do Domínio Privado como bens instrumentais, distinguindo-os dos bens que o Estado aplicava em espécie à satisfação das necessidades públicas (os bens do Domínio Público): os bens instrumentais eram, assim, os bens excluídos do Domínio Público que o Estado não destinava, por si mesmos, a satisfazer as necessidades públicas, sendo somente um meio para obter serviços ou outros bens que são destinados àquele fim, através da produção de rendimento ou da sua venda.⁴²

Como mais à frente veremos, consideramos esta definição muito redutora, já que o nosso entendimento é de que os bens do Domínio Privado nunca deixam, no fundo, de ter como finalidade última a satisfação daquelas necessidades. A própria Doutrina Espanhola, nesta senda, entende que os *bienes patrimoniales*, que incluem os bens e direitos de natureza jurídico-privada da titularidade da Administração Pública, suportam, de facto, a concretização de funções públicas, ainda que não sejam bens afetos ao serviço público.⁴³

Os *bienes patrimoniales* são definidos no artigo 7.º, n.º1 da *Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas* como sendo os “*bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales los que, siendo de titularidad de las Administraciones públicas, no tengan el carácter de demaniales.*”, o que, desde logo, e à semelhança do que se verifica no Direito Português, nos indica que, também no Direito Espanhol, o conceito dos bens do Domínio Privado é definido através de um critério negativo: são bens do Domínio Privado os bens de titularidade pública que não sejam bens dominiais.⁴⁴

40 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., 10.ª reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, p. 961, e Bernardo Azevedo, “O Domínio Privado da Administração”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 46-47.

41 Bernardo Azevedo, “O Domínio Privado da Administração”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 50.

42 Manuel A. Domingues de Andrade, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, reimpressão, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2003, p. 283.

43 José Bermejo Vera, *Derecho Administrativo: Parte Especial*, 6ª ed., Thomson Civitas, Navarra, 2005, p. 335.

44 *Ibidem*, p. 378 e, no mesmo sentido, cf. Ramón Parada, *Derecho Administrativo III: Bienes Públicos. Derecho urbanístico*, 11ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 21-22.

Entendemos que esta tentativa de definir as coisas que, de facto, constituem este Domínio, dependerá sempre de uma passagem pelo seu regime e pelo que o caracteriza – estudo esse sobre o qual nos debruçaremos.

2.1. Delimitação dos bens do Domínio Privado – mais que uma categoria residual

O artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 22 728, de 24 de Junho de 1933 refere a obrigação da Direção Geral da Fazenda Pública de enviar, anualmente, à Direção Geral da Contabilidade Pública, o inventário geral dos bens do Estado, o que englobava quer os bens do Domínio Público, quer os do Domínio Privado.

Esse inventário seria acompanhado de uma nota discriminativa onde constariam as diferenças que se verificassem em relação ao ano anterior. O próprio artigo menciona que o primeiro inventário a realizar-se, sê-lo-ia no dia 30 de Junho de 1934.

A Repartição do Património era, nos termos do n.º4 do artigo 6.º do mesmo diploma, responsável por organizar o cadastro dos bens móveis e imóveis, fossem eles rústicos, urbanos, foros, pensões, quinhões ou juros, que constituíam o Domínio Privado do Estado, o que vem a ser confirmado pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 23 565, de 12 de fevereiro de 1934, ao referir-se aos ditos bens como bens do Domínio Privado, os quais deveriam ser abrangidos no cadastro dos bens desse Domínio do Estado. No entanto, como refere MARCELLO CAETANO, os “mapas em que se desdobra o cadastro dos bens do Domínio Privado, porém, contêm mais algumas rubricas – imóveis; móveis; semoventes; armamento; material de ensino; foros, censos, pensões, quinhões, etc; capitais mutuados; e papéis de crédito (ações e obrigações).”⁴⁵

Estes diplomas concretizaram o Domínio Privado, permitindo-nos fugir à mera referência à delimitação negativa daquele domínio, sempre dependente da prévia definição dos bens que pertencem ao Domínio Público. Com base nesta concretização, parece o Domínio Privado ser formado pelos “bens sobre os quais o Estado exerce direitos reais, quer de propriedade, quer direitos reais menores, e bem assim pelos títulos de participação no capital das sociedades por ações e por certo número de direitos de crédito, nomeadamente os resultantes do mútuo de capitais próprios.”⁴⁶

45 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., 10.ª reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, p. 964.

46 *Ibidem*.

Verifica-se a necessidade de definir em que consiste, afinal, o *património do Estado*, sobretudo numa perspetiva prática. A definição de Domínio Privado, para MARCELLO CAETANO, jamais poderia coincidir com a de património – ainda que aparentasse coincidir, ao incluir os bens sobre os quais o Estado exercia direitos reais, de propriedade ou menores, os títulos de participação no capital social das sociedades por ações e por alguns direitos de crédito –, já que no património sempre estariam incluídos o ativo (as obrigações, as dívidas, da entidade) e o passivo (os créditos, poderes de exigir prestações) patrimoniais.⁴⁷

Ora, importa questionar se fará ou não sentido incluir no Domínio Privado de uma entidade pública o que ela deve a outrem e o que ela pode exigir de outrem, os seus créditos. No primeiro caso, parece-nos líquido que a resposta é negativa; no segundo, a resposta mantém-se, pela dependência em relação ao cumprimento ou não da obrigação pelos devedores.⁴⁸

Hoje, o Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de Outubro define, no artigo 2.º, o *património do Estado*, para efeitos de inventário, como o conjunto de bens do Domínio Público e do Domínio Privado do Estado, bem como dos direitos e obrigações com conteúdo económico que são da titularidade do Estado como pessoa coletiva de Direito Público. Nesse sentido, conclui o artigo 3.º do mesmo diploma que o inventário geral é formado pelo Domínio Público, pelo Domínio Privado e pelo património financeiro do Estado.

Assim, em boa verdade, o património inclui mais do que somente o Domínio Privado, já que também o Domínio Público e os direitos e obrigações com conteúdo económico que são da titularidade do Estado o constituem. Não há, deste modo, uma coincidência entre o conceito de Domínio Privado e os bens que o compõem e o património.

O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de Outubro esclarece-nos quanto aos bens que, na prática, constituem o Domínio Privado:

- a) Os bens imóveis, nomeadamente os prédios rústicos e urbanos do Estado, e os direitos a eles inerentes [alínea a)];
- b) Os direitos de arrendamento de que o Estado é titular como arrendatário [alínea b)];

⁴⁷ *Ibidem*, p. 965.

⁴⁸ *Ibidem*.

- c) Os bens móveis corpóreos, com exceção das coisas consumíveis e daquelas que, sem se destruírem imediatamente, se depreciam muito rapidamente, nos termos a definir em instruções regulamentares [alínea c)];
- d) Quaisquer outros direitos reais sobre coisas [alínea d)].

Percebemos, assim, que do Domínio Privado farão parte determinados bens imóveis (e direitos a eles inerentes) e móveis corpóreos (excluindo os consumíveis e facilmente deterioráveis). No entanto, quanto aos direitos que consideramos constituírem bens do Domínio Privado, por entendermos serem suscetíveis de conferir verdadeiro domínio à entidade sua titular, encontramos somente os direitos reais – de propriedade ou direitos reais menores.

Para a definição do património e dos bens que, na prática, o constituem, é essencial a existência de um inventário atualizado, no sentido de permitir conhecer esse património em permanente evolução, bem como para permitir conhecer os bens na totalidade, para saber de que bens se trata, qual a sua natureza, o valor associado e a finalidade a que estão afetados.

Assim, a existência de um inventário atualizado é imprescindível para o melhor aproveitamento possível do património do Estado, seja dos bens que formam o Domínio Público, seja dos que formam o Domínio Privado, já que, como vimos, o património engloba bens de ambos os Domínios. No sentido da conservação do património, fornece o inventário elementos de extrema importância para a programação da vida económica e social, dado que “sem inventário correto não há cálculo correto do produto interno bruto, (...) dado (...) fundamental para o diagnóstico e o planeamento económico de um país”.⁴⁹

A *Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas* prevê, no seu artigo 32.º, n.º 1, a obrigatoriedade das Administrações Públicas de inventariarem os bens e direitos que integram o seu património, identificando-os com o detalhe e precisão possíveis, no sentido de definir a sua situação jurídica e o destino a que estão afetados, expondo a imprescindibilidade, também no Direito Espanhol, da inventariação dos bens da Administração no sentido da sua proteção, já que a inscrição dos mesmos em inventários permite um conhecimento exato dos bens, da sua natureza e situação.⁵⁰

49 Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de Outubro.

50 Ramón Parada, *Derecho Administrativo III: Bienes Públicos. Derecho urbanístico*, 11ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 29.

É no seguimento da importância de inventariar os bens do património do Estado que surge a Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril (CIBE) que, além de contribuir para o estudo do Domínio Público e do Domínio Privado, com vários artigos relativos a esses Domínios, relaciona-se com o DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, pelo que a sua análise permitirá, reforçar, uma vez mais, a importância de um cadastro e inventário atualizado e melhor conhecer o património do Estado.

Esta Portaria, que aprova as instruções regulamentadoras do *cadastro e inventário dos bens do Estado* (CIBE), tem como objetivos a “sistematização dos inventários dos bens móveis, veículos, imóveis e direitos a eles inerentes, para o conhecimento da natureza, composição e utilização do património do Estado, como previsto no Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de Outubro”, além da “definição dos critérios de inventariação que deverão suportar o novo regime de contabilidade patrimonial a que os serviços públicos passaram a estar sujeitos”, e da “uniformização dos critérios de inventariação e contabilização dos bens móveis, veículos e imóveis e direitos a eles inerentes, em ordem à consolidação para a elaboração do balanço do Estado a integrar na Conta Geral do Estado” (artigo 1.º da Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril).

No DL n.º 477/80, de 15 de Outubro já se encontrava prevista a necessidade de uma legislação específica sobre o inventário, avaliação e atualização do imobilizado da Administração Pública. Assim, esta Portaria surge como complemento àquele Decreto-Lei, que já visava fixar as normas para a consolidação dos inventários dos bens do Estado, passando pela definição do seu Património.

Esta Portaria abrange, nos termos do seu artigo 2.º, n.º1, os inventários de base dos bens do ativo imobilizado, com carácter permanente, que não se destinam a ser vendidos, tais como o cadastro e inventário dos móveis do Estado (CIME), o cadastro e inventário dos veículos do Estado (CIVE) e o cadastro e inventário dos imóveis e direitos do Estado (CIIDE), excluindo do seu âmbito de aplicação os bens do Estado afetos às Forças Armadas⁵¹ e os bens do património financeiro do Estado (artigo 2.º, n.º3 da Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril).

51 Cf., nesse sentido, o artigo 12.º, n.º1 do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro.

Sendo o objeto deste trabalho os bens do património imobiliário – em boa verdade, aqueles que podem ser alienados –, focar-nos-emos, agora, na análise dos artigos da Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril que respeitam aos bens imóveis.

O n.º1 do artigo 15.º da Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril estabelece, quanto ao CIIDE, que o mesmo engloba os imóveis qualificados do Domínio Público ou Privado, rústicos ou urbanos e outros, além dos direitos a esses bens inerentes.

Os bens do Domínio Público não estão registados na matriz predial, o que poderia ser impedimento da presunção de propriedade que, para efeitos fiscais, acarreta esse registo, que permite identificar a propriedade do bem. No entanto, há certos bens que, além de estarem previstos na lei como pertencentes ao Domínio Público, podem também ser objeto de autos de cessão, não parecendo haver prejuízo para a identificação da sua propriedade pela inexistência de registo na matriz predial (como é o caso dos castelos, das pontes e dos monumentos nacionais).

Para a inventariação dos imóveis, é necessário um título de utilização válido e juridicamente regularizado a favor da entidade contabilística, nos casos em que aquele confira a posse e nos que confira o direito de uso (artigo 15.º, n.º2 da Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril), sendo os imóveis identificados através da atribuição de um número (número de inventário), da indicação geográfica do distrito, concelho e freguesia, da morada, das confrontações, da denominação do imóvel (caso tenha), do Domínio a que pertence (Público ou Privado), da espécie de imóvel (urbano, rústico ou outros), da natureza dos direitos de utilização, da sua classificação (se for classificado), da sua caracterização física (áreas, número de pisos, estado de conservação), do ano de construção das edificações, inscrição matricial, do registo na conservatória, do custo de aquisição, de construção ou valor de avaliação (artigo 16.º da Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril).

Nos termos do artigo 17.º da Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril os imóveis são agrupados por classes, quer pertençam ao Domínio Público ou ao Domínio Privado, a classe dos imóveis urbanos, a classe dos imóveis rústicos e classe dos outros imóveis, as quais se encontram detalhadas ao nível dos bens que integram cada uma delas no artigo 19.º da mesma Portaria.⁵²

⁵² Entendemos que este artigo poderia, além de separar os bens imóveis por classes, separá-los, dentro de cada classe, por Domínio, distinguindo os que pertencem ao Domínio Público e os que se inserem no Domínio Privado.

Ora, os imóveis do Domínio Privado integram-se, nos termos do artigo 18.º da Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril, na classe 300, enquanto os do Domínio Público pertencem à classe 400. A classe dos bens imóveis urbanos do Domínio Privado pertence à classe 301, e os do Domínio Público à classe 401, enquanto os bens imóveis rústicos do Domínio Privado pertencem à classe 302, e os do Domínio Público à 402. Já aos bens do Domínio Privado da classe dos outros imóveis é atribuída a classe 303 e aos do Domínio Público a classe 403.

Diz-nos o artigo 25.º, n.º2 da mesma Portaria, quanto às metodologias de inventariação, que os bens imóveis devem ser inventariados como *imóvel autónomo* quando se trata de todo o prédio rústico ou urbano, bem como dos direitos a ele inerentes e as suas partes integrantes; como *agrupamento imobiliário*, quando se trata do conjunto de várias edificações separadas entre si mas que formam um todo, por se encontrarem interligadas por um espaço comum, geralmente vedado; como *agrupamento de infra-estruturas*, quando todo o sistema está ligado em rede, do mesmo tipo, subordinado à mesma finalidade, num determinado espaço geográfico, delimitado no solo.

De notar que, voltámos a referir-nos, aqui, aos bens do Domínio Público, ao abordar a importância do inventário no sentido de conhecer e proteger o património do Estado, porque, na verdade, não relevam somente os bens que, como veremos, são comerciáveis ao abrigo do Direito Privado, que têm valor económico e podem trazer rendimentos ao Estado, integrantes do Domínio Privado. O nosso entendimento é de que os bens do Domínio Privado não servem somente como meios para obter rendimentos, representando muito mais do que isso no que diz respeito à programação da vida económica e social do país e, por isso, como parte integrante do património do Estado, não poderíamos deixar de fazer referência aos bens do Domínio Público, uma vez mais em jeito de contraposição com os bens do Domínio Privado.

PARTE II - REGIME JURÍDICO DO DOMÍNIO PRIVADO

3. Caracterização do regime jurídico dos bens do Domínio Privado

Os bens do Domínio Privado encontram-se inseridos no comércio jurídico privado⁵³ (que corresponde ao regime da propriedade privada), enquanto bens comerciáveis (*comercialidade dos bens do Domínio Privado*), podendo ser alienados ou onerados pela Administração e ser objeto de outras relações jurídicas típicas do Direito Privado, de onde retiramos que se trata de bens dos quais a Administração pode livremente dispor, desde que não haja afetação dos mesmos a algum fim de utilidade pública específica.⁵⁴

Deste modo, são os bens do Domínio Privado suscetíveis de alienação ou oneração pela Administração ou de penhora, o que demonstra a sua suscetibilidade de ser objeto de relações jurídicas privadas, reguladas pelo Direito Privado, podendo, além da alienação, ser objeto de locação, permuta e comodato⁵⁵ (sem que haja risco de invalidade desses atos caso os novos titulares os apliquem a fins diversos dos que lhes estavam associados inicialmente), ainda que nem todos os bens deste Domínio apresentem marcadamente esta característica, podendo a sua *comercialidade* ser somente na teoria.⁵⁶

Trata-se de bens que, por não pertencerem ao Domínio Público, “estão, em princípio, sujeitos ao regime de propriedade estatuído na lei civil e, conseqüentemente, submetidos ao comércio jurídico correspondente”.⁵⁷

Ora, estas são as principais características que distinguem estes *bens patrimoniais*⁵⁸ dos bens do Domínio Público, relacionadas com o regime que rege cada um dos Domínios, pelo que se torna impossível seguir a posição que defendia a *superfluidade* da distinção entre os bens do Domínio Público e do Domínio Privado, que

53 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., 10.ª reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, p. 961 e Bernardo Azevedo, “O Domínio Privado da Administração”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 46.

54 Entendemos, como já referimos, que a finalidade última de quaisquer bens da Administração, pertençam ao Domínio Público ou ao Domínio Privado, sempre será a satisfação de finalidades de utilidade pública da entidade pública sua titular, ainda que não estejam, no caso dos bens do Domínio Privado, especialmente afetados a nenhuma finalidade de utilidade pública específica.

55 Bernardo Azevedo, “O Domínio Privado da Administração”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 46.

56 José Pedro Fernandes, “Domínio Privado”, in: *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2.ª ed., Vol. IV, [s.n.], Lisboa, 1991, p. 161.

57 *Ibidem*, p. 160.

58 Como são chamados por CABRAL DE MONCADA, ao afirmar que incluem os bens que não estão sujeitos ao regime do Domínio Público, por não serem bens sujeitos ao regime dos bens dominiais (Luis Cabral de Moncada, *Lições de Direito Civil*, 3.ª ed. revista e atualizada, Vol. II, Atlântida, Coimbra, 1959, p. 115).

propugnava a desnecessidade de diferenciá-los por não existirem dois regimes diferentes aplicáveis, considerando que, em ambos os Domínios, se dava a “agregação de uma pluralidade de regimes caracterizados pelos diferentes graus de direito público e de direito privado por que cada um era constituído”.⁵⁹

São, assim, os bens do Domínio Privado alienáveis, penhoráveis e prescritíveis, características diretamente opostas às dos bens do Domínio Público – as quais importa analisar, para melhor compreender, uma vez mais em oposição, o regime dos bens do Domínio que nos ocupa.

É por todos aceite que os bens do Domínio Público, graças ao facto de estarem afetos à realização de um fim específico do Estado – o uso direto e imediato do público – pela sua essencialidade para a satisfação das necessidades de utilidade pública, entrando nesse Domínio que as sujeita a um regime especial, não podem ser comercializados ou objeto de apropriação individual.⁶⁰ Decorre do próprio artigo 372.º do CC de 1867 não poderem ser submetidas ao comércio as coisas que a lei declara que não podem ser objeto de propriedade particular, que é o caso dos bens do Domínio Público, que têm de poder ser utilizados por todos. Assim, na verdade, trata-se de limitações compatíveis com a propriedade (havendo inclusive autores que consideram tratar-se de um regime protetor dessa propriedade sobre as coisas públicas, pela afetação das mesmas ao uso público⁶¹), relacionadas, nomeadamente, com o condicionamento, pelo fim a que as coisas se destinam, da faculdade de delas gozar ou dispor, na medida em que se trata de coisas inalienáveis e imprescritíveis, devido à sua afetação ao uso da generalidade das pessoas, não sendo esses bens inapropriáveis por natureza.⁶²

Já os bens do Domínio Público estão sujeitos a um regime especial que acaba por subtraí-los ao comércio jurídico privado, tornando-os in comerciáveis no Direito Privado devido à sua utilidade coletiva, já que são insuscetíveis de redução à propriedade particular, mas comerciáveis no quadro do Direito Público⁶³, sobre eles se podendo adquirir e exercer poderes públicos (não se tratando, por isso, de uma in comerciabilidade absoluta). Na verdade, podemos afirmar que o que caracteriza os bens dominiais é uma

59 Ana Raquel G. Moniz, *O Domínio Público: o critério e o regime jurídico da dominialidade*, Almedina, Coimbra, 2006, p. 282.

60 Luís Cabral de Moncada, *Lições de Direito Civil*, 3.ª ed. revista e atualizada, Vol. II, Atlântida, Coimbra, 1959, p. 112, e Manuel A. Domingues de Andrade, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, reimpressão, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2003, pp. 292-293.

61 Afonso Rodrigues Queiró, *Lições de Direito Administrativo*, Vol. II, [s.n.], Coimbra, 1958, pp. 38-39.

62 Guilherme Alves Moreira, *Instituições do Direito Civil Português*, Vol. I, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1907, pp. 359-360.

63 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., 10.ª reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, p. 891.

*extracomercialidade de Direito Privado*⁶⁴, cujos princípios orientadores são a *inalienabilidade*, a *imprescritibilidade* e a *impenhorabilidade*, não obstante à comercialidade de Direito Público (de Direito Administrativo)⁶⁵.

Assim, trata-se, na verdade, de bens públicos relativamente in comerciáveis, pela sua comercialidade de Direito Público, já que continuam suscetíveis de ser objeto de propriedade pública por parte das pessoas coletivas de Direito Público, bem como de transferências de Domínio ou de mutações dominiais⁶⁶ e de cedências de utilização⁶⁷, além de poderem, ainda, ser criados direitos reais administrativos e direitos administrativos de natureza obrigacional em benefício dos particulares (as chamadas concessões⁶⁸) relativamente a esses bens.⁶⁹

A *Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, no artigo 5.º, n.º1, descreve os bens do Domínio Público como “*bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales*”, os quais estão sujeitos a um regime de autoproteção administrativa exorbitante, caracterizando-se, à semelhança do Direito Português, pela imprescritibilidade, inalienabilidade e impenhorabilidade, características que surgem, com o intuito de proteção⁷⁰, no artigo 132.º da Constituição Espanhola e nos artigos 6.º, alínea a) e 30.º, n.º1 da *Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*.

A *inalienabilidade*, que tem como pano de fundo a finalidade de garantir que os bens do Domínio Público estão aptos, de facto, a cumprir o seu desígnio enquanto bens afetados à utilidade pública, vem prevista no disposto no artigo 202.º, n.º2 do Código Civil e no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto sobre os bens imóveis, significando essa característica que se trata de bens fora do comércio jurídico privado,

64 Ana Raquel G. Moniz, *O Domínio Público: o critério e o regime jurídico da dominialidade*, Almedina, Coimbra, 2006, p. 415.

65 *Ibidem*, p. 441.

66 Cf. art. 24.º do Decreto-Lei n.º280/2007, de 07 de Agosto.

67 Cf. art. 23.º do Decreto-Lei n.º280/2007, de 07 de Agosto.

68 Cf. art. 30.º do Decreto-Lei n.º280/2007, de 07 de Agosto.

69 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., 10.ª reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 891-892.

70 José Bermejo Vera, *Derecho Administrativo: Parte Especial*, 6ª ed., Thomson Civitas, Navarra, 2005, p. 335, e Ramón Parada, *Derecho Administrativo III: Bienes Públicos. Derecho urbanístico*, 11ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 20-21, 39.

isto é, de bens que se caracterizam pela sua extracomercialidade nos termos do Direito Privado, que os impede de ser transmitidos a terceiros e a sua oneração por direitos reais menores de origem jurídico-privada, sob pena de nulidade, como a que se aplica aos casos de alienação⁷¹. Estão impedidos os negócios de compra e venda e, ainda, quaisquer negócios jurídico-privados dispositivos, onerosos ou gratuitos.⁷²

Uma vez mais, a inalienabilidade deve ser entendida não no sentido de uma indisponibilidade absoluta dos bens, mas sim de esses se encontrarem fora do comércio jurídico privado, inexistindo qualquer possibilidade de alienação a favor de particulares, nem de constituição *iure privato* de direitos subjetivos privados sobre os mesmos⁷³, fundamentada pela necessidade de proteção da prossecução da função pública a que o bem está adstrito (que o sujeita à disciplina do Domínio Público) e pelo facto de a proteção da posição jurídica do particular que utiliza privativamente o Domínio Público não depender da constituição de um direito real a seu favor⁷⁴. Além disso, tende-se para a inadmissibilidade da constituição de direitos reais de natureza privada (de gozo ou de garantia) sobre bens dominiais, na medida em que se trata de direitos sujeitos a uma disciplina jurídico-privatística⁷⁵, ainda que essa admissibilidade pudesse trazer vantagens para a rentabilização desses bens a nível económico sem que a sua função de satisfação do interesse público saísse prejudicada, vantagens essas impedidas pela natureza jurídico-privatística desses direitos, já que, tratando-se de bens sujeitos a um regime jurídico público, também as medidas adotadas para a sua rentabilização devem ser, em princípio, submetidas a normas de Direito Público.⁷⁶ Podem os particulares, em relação a estes bens, constituí-los objeto de atos de disposição de natureza pública (e.g. as concessões de uso privativo e as mutações dominiais).

Ainda assim, dado que os bens do Domínio Público não devem deixar, também eles, em absoluto, de ser rentabilizados, consideramos que a inalienabilidade desses bens

71 Bernardo Azevedo, "O Domínio Privado da Administração", in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 38-40.

72 João Caupers/Vera Eiró, *Introdução ao Direito Administrativo*, 12.ªed., Âncora Editora, Lisboa, 2016, p. 184.

73 Ana Raquel G. Moniz, *O Domínio Público: o critério e o regime jurídico da dominialidade*, Almedina, Coimbra, 2006, p. 416.

74 *Ibidem*.

75 *Ibidem*, pp. 426-427.

76 *Ibidem*.

não deverá ser levada ao extremo, de tal forma que essa rentabilização se torne impossível.

Para os atos praticados em violação do princípio da inalienabilidade, é comum a Doutrina e a Jurisprudência defenderem a sua nulidade, já que está em causa um negócio jurídico inválido com um objeto legalmente impossível, que a Administração pretendeu praticar ao abrigo do Direito Privado (artigo 280.º, n.º 1 e artigo 285.º e segs. do CC),⁷⁷ consequência semelhante à que encontramos, no Direito Espanhol, para a venda de bens do Domínio Público, que prevê a nulidade absoluta, por falta de objeto, por se tratar de bens absolutamente intransferíveis por lei.⁷⁸

Além de independente do valor do imóvel, a regra da inalienabilidade dos bens do Domínio Público surge, também no Direito Espanhol, como uma forma de proteção dos referidos bens por se encontrarem afetos a uma utilidade pública (face ao seu uso privativo⁷⁹), pelo que o seu fundamento está na extracomercialidade do *demanio*.⁸⁰

Do mesmo modo, não poderíamos permitir que os bens do Domínio Público fossem penhorados⁸¹, considerando que, *a final*, bens penhorados sempre serão objeto de transmissão para terceiros, o que é proibido, desde logo, pelo facto de os mesmos não poderem ser vendidos ou transmitidos para a esfera jurídica de terceiros. Assim, não seria plausível considerar esses bens inalienáveis e, por outro lado, admitir que fossem penhorados para, após o processo executivo, serem transmitidos para os credores da mesma forma.

A *impenhorabilidade* surge, assim, como consequência da extracomercialidade privada das coisas públicas e da inalienabilidade,⁸² sendo absolutamente impenhoráveis os bens do Domínio Público do Estado e das restantes pessoas coletivas públicas (artigo 736.º, alínea b) do CPC), o que impede os credores, no contexto de um processo executivo contra a Administração, de usar a penhora desses bens para a satisfação do seu crédito⁸³, já que a Administração pode dispor dos bens somente no sentido da prossecução da função pública a que os mesmos estão adstritos.

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 420-422.

⁷⁸ Ramón Parada, *Derecho Administrativo III: Bienes Públicos. Derecho urbanístico*, 11ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 75.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 21.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 74.

⁸¹ Cf. art. 20.º do DL n.º280/2007, de 7 de Agosto sobre os bens imóveis.

⁸² Ana Raquel G. Moniz, *O Domínio Público: o critério e o regime jurídico da dominialidade*, Almedina, Coimbra, 2006, p. 439.

⁸³ *Ibidem*, p. 441.

A *imprescritibilidade*, enquanto característica do regime dos bens dominiais que implica a sua insusceptibilidade de serem adquiridos por usucapião, resulta como consequência da impossibilidade de os particulares serem titulares dos bens dominiais, no sentido de uma melhor prossecução da função pública a que estão adstritos.⁸⁴ Admiti-lo seria aceitar colocar em causa a finalidade de prossecução, por esses bens, das finalidades de utilidade pública a que estão afetos.

Deste modo, verifica-se a impossibilidade de haver posse por terceiros sobre bens públicos. Não se admite, assim, a prescrição de uma ação de reivindicação que tenha como objeto os bens do Domínio Público. Além de tudo, verifica-se que a regra da imprescritibilidade se aplica, também, à própria ação destinada a exigir dos particulares a reparação ou indemnização dos danos que provocaram nos bens do Domínio Público.⁸⁵ Não é, ainda, admissível que, por exemplo, um terceiro particular intente uma ação possessória contra a Administração, tendo os bens dominiais como objeto.

A imprescritibilidade dos bens do Domínio Público impede que a titularidade dos bens seja perdida a favor de um particular, além de impedir a subtração física ou de parte das suas faculdades jurídicas.⁸⁶

A imprescritibilidade, no Direito Espanhol, parece estar implícita no artigo 1936.º do Código Civil Espanhol, ao referir que “*Son susceptibles de prescripción todas las cosas que están en el comercio de los hombres.*”, o que nos remete, *a contrario*, para as coisas do Domínio Público. Esta característica é motivada, naquele Direito, sobretudo pela necessidade de proteção das zonas marítimo-terrestres, das praias, do mar territorial e dos recursos naturais da zona económica, bem como da plataforma continental.⁸⁷

Deixando de haver fundamento para a qualificação dos bens como dominiais, perdem essa qualificação e, passando a pertencer à propriedade privada das entidades públicas, podemos questionar se algo se altera quanto à possibilidade de virem a ser adquiridos por um particular por usucapião. Tratar-se-ia, nesse caso, de uma usucapião de bens da propriedade privada de uma pessoa coletiva pública, e já não de bens do Domínio Público.⁸⁸

84 *Ibidem*, p. 428.

85 Ramón Parada, *Derecho Administrativo III: Bienes Públicos. Derecho urbanístico*, 11ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 73.

86 *Ibidem*.

87 *Ibidem*, pp. 71-72.

88 Ana Raquel G. Moniz, *O Domínio Público: o critério e o regime jurídico da dominialidade*, Almedina, Coimbra, 2006, p. 429.

Com esta contraposição, percebemos que o Estado está sujeito a diversas restrições de Direito Público, sendo mais densas as que condicionam o Domínio Público do que as que limitam o Domínio Privado. Ainda assim, e como veremos, também este último limitado quanto à disposição de um universo específico de bens que, ainda que não pertençam ao Domínio Público da Administração, a lei considera inalienáveis por razões de interesse público ou por serem de interesse para o Estado.

Colocamo-nos na linha da posição que considera ser altamente prejudicial ao país a subtração das coisas ao livre comércio, a qual deveria ser meramente excepcional, baseada em fortes razões de interesse público. Vivemos numa economia de mercado que visa o desenvolvimento e maior rendimento das coisas baseada na livre iniciativa e no livre comércio. Ora, isto não implica que não haja coisas especialmente adstritas à satisfação dos interesses públicos, mas sim que essas coisas não estejam sujeitas a um regime como o do Domínio Público, que impede a obtenção de vantagens económicas decorrentes do aproveitamento desses bens e que em nada prejudicariam as finalidades a que estão adstritos.⁸⁹

3.1. Uma pura sujeição ao Direito Privado?

O artigo 1304.º do novo Código Civil positiva que o “domínio das coisas pertencentes ao Estado ou a quaisquer outras pessoas coletivas públicas está igualmente sujeito às disposições deste código em tudo o que não for especialmente regulado e não contrarie a natureza própria daquele domínio”. Nestes termos, parece ser de aplicar ao Domínio Privado o regime da propriedade privada contido no CC (um regime de Direito Privado), sendo competentes, em matéria contenciosa, os tribunais judiciais.

Não nos parece minimamente estranho, aliás, uma sujeição da Administração Pública ao Direito Privado, já que “a Administração não perde, pelo facto de ser pública, a sua capacidade de Direito Privado”.⁹⁰⁻⁹¹

89 Não deve ser posto em causa o desenvolvimento económico do país como consequência da qualificação de uma coisa como pertencente ao Domínio Público, quando a inserção dessa mesma coisa no Domínio Privado da entidade pública poderia não trazer esse prejuízo, devendo, deste modo, muitas coisas que são qualificadas como públicas deixar de o ser. Cf. José Pedro Fernandes, “Domínio Público”, in: *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2.ª ed., Vol. IV, [s.n.], Lisboa, 1991, pp. 179-180.

90 Fernanda Paula Oliveira/José Eduardo Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra, 2021, p. 118.

91 Cf., sobre a capacidade de Direito Privado das entidades públicas no Direito Espanhol, Eduardo García de Enterría/Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo I*, 19.ª ed., Civitas (Thomson Reuters), Navarra, 2020, p. 468.

AFONSO QUEIRÓ afirma, em relação aos bens do Domínio Privado, que se equiparam às coisas particulares dos particulares, tratando-se de bens suscetíveis a atos de administração e de gozo, estando a sua defesa, em princípio, confiada às autoridades judiciárias, além de serem alienáveis e prescritíveis, e poderem ser objeto de direitos a favor de terceiros. Afirma, além de tudo, que deve estar a cargo das disciplinas privatísticas o estudo destes bens, ainda que pertençam ao Estado ou a outros entes públicos.⁹²

No entanto, discordamos deste entendimento tendente a essa equiparação: os bens do Domínio Privado não podem equiparar-se aos bens dos particulares, nem o regime que rege ambos os bens poderá ser o mesmo. A Administração, mesmo em uso do Direito Privado, não deixa de ser a Administração, pelo que aquele Direito é um enquanto Direito dos privados e outro quando usado pela Administração.⁹³

Não deixam de ser bens que pertencem a um Domínio que acabará por ser influenciado por fins de interesse público, escapando, assim, “à aplicação pura e simples do Direito Privado”,⁹⁴ sendo este aplicável pela sujeição dos bens que constituem o referido Domínio ao comércio jurídico privado, mas sempre sem prejuízo das derrogações de Direito Público que se apliquem em cada caso.⁹⁵⁻⁹⁶

Assim, a disciplina jurídica dos bens desse Domínio não deve basear-se somente no Direito Privado, como se de uma absoluta (necessária e automática) sujeição se tratasse – através de uma transposição daquele Direito –, já que este se pauta, em geral, por normas criadas para as relações entre particulares.

Ainda que os bens do Domínio Privado sejam particularmente vocacionados para o comércio jurídico privado, o Direito Privado acaba, em boa verdade, por ser o regime supletivo, estando os bens daquele Domínio sujeitos predominantemente a normas

92 Afonso Rodrigues Queiró, *Lições de Direito Administrativo*, Vol. II, [s.n.], Coimbra, 1958, p. 8.

93 Pedro Gonçalves, *O Contrato Administrativo (Uma instituição do direito administrativo do nosso tempo)*, reimpressão da 1.ª ed., Almedina, Coimbra, 2004, p. 47.

94 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., 10.ª reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, p. 962.

95 Bernardo Azevedo, “O Domínio Privado da Administração”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 46.

96 MARIA JOÃO ESTORNINHO refere que, também nos diplomas de Direito Privado, se pode encontrar soluções para questões de Direito Público, ainda que faça referência à posição de FREITAS DO AMARAL, que entende não serem diplomas de Direito Privado, mas sim diplomas que fixam maioritariamente regras de Direito Privado, incluindo também regras de Direito Público ou princípios gerais de Direito. Cf. Maria João Estorninho, *A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública*, 2.ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2009, p. 337.

de Direito Público, sendo o Direito Privado aplicado quando regras específicas para a disciplina dos bens daquele Domínio inexistirem, primeiramente, no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto (no Direito Público)⁹⁷, se este diploma o mandar aplicar por revelar lacunas (e desde que com adaptações face aos princípios gerais do Direito Administrativo e uma ponderação dos interesses públicos em questão), e quando não haja exceções fixadas em legislação avulsa ou impostas pela natureza do Domínio em causa.

O próprio DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto omite por completo qualquer referência ao Direito Privado como direito comum dos bens patrimoniais da Administração, pelo que é nítida a subordinação desses bens, primeiramente, às regras e princípios desse Decreto-Lei [artigo 1.º, n.º1, alínea b) – “o presente decreto-lei estabelece (...) o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos”], e só supletivamente ao Direito Civil. Parece tratar-se de uma “eficácia parcialmente derogatória”⁹⁸ do artigo 1304.º do CC, que fixava o Direito Civil como direito comum aplicável ao domínio das coisas pertencentes ao Estado ou quaisquer outras pessoas coletivas públicas.

As exceções à aplicação do Direito Privado prendem-se, deste modo, com as situações em que legislação especial dispõe em sentido diferente e sempre que a aplicação daquele regime contrariar a natureza do Domínio Privado, já que esse domínio sobre os bens que lhe pertencem pode ser influenciado pelos fins de interesse público da pessoa coletiva de Direito Público sua titular, acabando por escapar, por esse motivo, à aplicação do Direito Privado. Entendemos, pois, que tanto aos bens do Domínio Público como aos do Domínio Privado é aplicável o Direito Público, atendendo à natureza jurídica do titular desses bens, verificando-se, na verdade, uma publicização crescente da disciplina aplicável ao Domínio Privado.⁹⁹

O mesmo se verifica no Direito Espanhol, de onde conseguimos deduzir a natureza jurídica privada dos bens do Domínio Privado, já que a *Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, no seu artigo 7.º, n.º 3, remete para o Direito Privado em tudo o que não esteja regulado pelo Direito Administrativo – “*El régimen de adquisición, administración, defensa y enajenación de los bienes y derechos patrimoniales será el previsto en esta ley*”

97 Bernardo Azevedo, “O Domínio Privado da Administração”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 55-56.

98 *Ibidem*, p. 57.

99 Ana Raquel G. Moniz, *O Domínio Público: o critério e o regime jurídico da dominialidade*, Almedina, Coimbra, 2006, pp. 285-287.

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”. Neste campo, importa não esquecer que, ainda que sujeitos ao Direito Privado, a sua disposição, alienação e conservação estão sujeitas um regime diferente, a um regime especial.¹⁰⁰ Verificamos, uma vez mais, semelhanças com o Direito Português, já que, também no Direito Espanhol, se verifica a supletividade do Direito Privado no que diz respeito às normas a que está sujeito o Domínio Privado.¹⁰¹

Assim, a existência do Domínio Privado não pode colocar em causa a necessidade de acautelar os interesses públicos, dada a qualidade dos sujeitos que o possuem, não sendo de aplicar o Direito Privado, sem mais e automaticamente, sempre que não haja preceito especial. Deve haver sempre uma ponderação dos interesses públicos em causa, para averiguar a necessidade de aplicação dos preceitos administrativos especiais que formam o regime administrativo do Domínio Privado ou se deve ser a lei civil a dar resposta ao caso.

É líquido que o Direito Público nunca teve “o exclusivo da regulação das atividades da Administração Pública”,¹⁰² já que esta sempre fez uso do Direito Privado, seja na gestão do seu património ou nos negócios auxiliares.

Criou-se, com o crescente recurso ao Direito Privado pela Administração um processo de “*fuga para o Direito Privado*”, pela utilização, por aquela, de formas organizativas de Direito Privado e pela utilização pelas entidades públicas dos instrumentos de ação próprios do Direito Privado, em detrimento de uma atuação através dos meios característicos do Direito Público.¹⁰³

Alguns temiam (compreensivelmente) essa fuga¹⁰⁴ pelo facto de o Direito Privado, de facto, permitir uma maior flexibilidade e celeridade no que respeita à atuação

100 José Bermejo Vera, *Derecho Administrativo: Parte Especial*, 6ª ed., Thomson Civitas, Navarra, 2005, p. 378.

101 Raúl Bocanegra Sierra/María Rosario Alonso Ibáñez/Francisco Javier Fernández González, *Lecciones de Dominio Público*, 3.ª ed., Editorial Colex, Madrid, 1999, pp. 75-76.

102 Pedro Gonçalves, *O Contrato Administrativo (Uma instituição do direito administrativo do nosso tempo)*, reimpressão da 1.ª ed., Almedina, Coimbra, 2004, p. 46.

103 *Ibidem*.

104 A fuga para o Direito Privado deixou de ser vantajosa para o cidadão para passar a constituir um perigo de a Administração, com recurso ao Direito Privado, se libertar das suas vinculações jurídico-públicas (cf. Maria João Estorninho, *A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública*, 2.ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2009, p. 68).

da Administração (pela agilidade dos instrumentos de ação privada) e, por isso, uma maior eficácia e celeridade.¹⁰⁵⁻¹⁰⁶

No entanto, entendemos que, com a miscigenação com o Direito Público, através da combinação da utilização do Direito Privado com certos limites – como o é a satisfação do interesse público – e regalias de Direito Público, esse perigo acaba por ficar acautelado, mais conducente, na verdade, a uma *publicização do Direito Privado utilizado pela Administração (Direito Privado Administrativo)*¹⁰⁷ – um Direito Privado impuro, um Direito especial, com uma entidade pública a fazer uso dele).¹⁰⁸

No contexto desta publicização do Direito Privado quando utilizado pela Administração, poderíamos até acabar por pensar antes numa *fuga para o Direito Público*, como se de uma realização do Direito Privado através do Direito Administrativo se tratasse: “em certos casos, o Direito Administrativo aparece como elemento da previsão nas normas de Direito Civil”¹⁰⁹; por vezes, “as previsões de normas jurídico-privadas partem precisamente da violação de normas de Direito Administrativo”¹¹⁰, verifica-se, ainda, que “vários direitos reconhecidos pelas leis privadas devem ser exercidos com sujeição a determinadas limitações estabelecidas pelo Direito Administrativo, através de leis, regulamentos policiais ou outras normas de ordenação das atividades privadas (por exemplo, a sujeição do direito de propriedade a restrições e limitações de Direito Administrativo)”¹¹¹.

É precisamente esta mistura do Direito Privado com o Direito Público, permitindo a utilização do primeiro, mas sempre com consideração de normas e princípios gerais do segundo, que impede a Administração de fugir para o Direito

105 Pedro Gonçalves, *O Contrato Administrativo (Uma instituição do direito administrativo do nosso tempo)*, reimpressão da 1.ª ed., Almedina, Coimbra, 2004, p. 47, e Fernanda Paula Oliveira/José Eduardo Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra, 2021, pp. 119-120.

106 Cf., sobre as vantagens das formas de organização administrativa jurídico-privadas, Maria João Estorninho, *A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública*, 2.ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2009, pp. 59-67.

107 O *Direito Privado Administrativo* contém uma mistura entre Direito Público e Direito Privado, da qual resulta que, no caso de a Administração decidir atuar com recurso ao Direito Privado está, na verdade, a optar com um *Direito Privado Administrativo*, já que esse sempre será completado, afastado ou modificado pelo Direito Público. O objetivo deste *Direito Privado Administrativo* é, de facto, evitar a possibilidade de fuga para o Direito Privado e as consequências negativas que daí podem advir, impedindo a Administração de se subtrair às suas vinculações jurídico-públicas quando recorre a uma atuação jurídico-privada (cf. Maria João Estorninho, *A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública*, 2.ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2009, pp. 125-126).

108 Pedro Gonçalves, *O Contrato Administrativo (Uma instituição do direito administrativo do nosso tempo)*, reimpressão da 1.ª ed., Almedina, Coimbra, 2004, pp. 47-48, e Fernanda Paula Oliveira/José Eduardo Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra, 2021, pp. 119-120.

109 Maria João Estorninho, *A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública*, 2.ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2009, p. 339.

110 *Ibidem*.

111 *Ibidem*.

Privado, em que atuaria num espaço descontroladamente discricionário e de livre arbítrio, escapando às suas vinculações jurídico-públicas (e ainda que estas não devam impor-se excessivamente),¹¹² em prejuízo dos particulares.

Entendemos que o regime aplicável aos bens do Domínio Privado, ainda que menos exigente, tanto que não se coaduna com a ideia desse Domínio como um Estatuto, encontra o seu fundamento no facto de esse regime dever acautelar os interesses dos titulares dos bens daquele Domínio, que não deixam de ser entidades de Direito Público.

Os bens do Domínio Privado trazem consigo a marca da Administração enquanto sua proprietária,¹¹³ que – como já referimos – não deixa de ser a Administração, mesmo quando faz uso do Direito Privado.¹¹⁴ Deste modo, coisa diferente do Direito Privado quando usado pelos particulares (que atuam em função dos seus próprios interesses) é o Direito Privado quando usado pela Administração, que atua em função do interesse público, das necessidades coletivas. Assim, e já que a atuação da Administração é pautada por parâmetros de vinculação e não de liberdade, o Direito Privado só pode ser usado por aquela como uma “técnica jurídica de atuação”,¹¹⁵ e não como uma forma de liberdade de atuação, em função de uma autonomia privada ou auto-determinação. Assim, o Direito Privado usado pela Administração não é um Direito Privado puro, já que não é o mesmo a que os particulares recorrem.¹¹⁶

Concluimos, assim, que a disponibilidade dos bens do Domínio Privado da Administração não significa uma absoluta (necessária e automática) sujeição ao Direito Privado, já que o Direito Público tem um papel fundamental no que toca à titularidade e circulação desses bens, condicionando, por exemplo, a sua aquisição e alienação, regra geral, à via concursal.

Não se trata, assim, de um regime para os bens, orientado pela natureza dos mesmos, mas de um regime para os titulares desses bens, pelos interesses destes últimos que visa proteger, influenciado pela qualidade desses sujeitos.¹¹⁷

112 *Ibidem*, pp. 160-161.

113 Bernardo Azevedo, “O Domínio Privado da Administração”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 49.

114 Pedro Gonçalves, *O Contrato Administrativo (Uma instituição do direito administrativo do nosso tempo)*, reimpressão da 1.ª ed., Almedina, Coimbra, 2004, p. 47.

115 *Ibidem*.

116 *Ibidem*, p. 48.

117 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª edição, 10.ª reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, p. 963.

3.1.1.A contribuição do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto)

O DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, representa a reforma do regime do património imobiliário público, condensando a vasta legislação sobre o tema, tornando o regime mais acessível e transparente.

Começa por tratar os princípios que regulam a gestão do património imobiliário, a par com os princípios que são comuns à atividade administrativa, salientando o princípio da concorrência, transparência, colaboração, responsabilidade e controlo, além das regras da onerosidade e da equidade intergeracional.

Estabelece as disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis dos Domínio Público do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais, explicitando as características da inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade, e abordando a possibilidade de os bens serem utilizados pela Administração, através de reservas e mutações dominiais e de cedências de utilização, e pelos particulares, nomeadamente através de concessões de exploração.

Além disso, são fixados procedimentos de coordenação na administração dos bens do Domínio Privado do Estado e dos institutos públicos – estes últimos enquanto pessoas coletivas públicas de tipo institucional ou fundacional pertencentes ao Estado ou a outra pessoa coletiva pública (com uma organização de carácter material e não de pessoas), com fins únicos de carácter não empresarial e que operam no sentido de garantir o desempenho de determinadas funções administrativas¹¹⁸ – através de uma consolidação das regras aplicáveis à gestão desses bens imóveis, pautada por exigências de rigor, eficiência e transparência, sempre numa perspetiva de celeridade e simplificação dos respetivos procedimentos.

O artigo 1.º, n.º1 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto define o âmbito de aplicação do RJPIP como aplicável aos *bens do Domínio Público Estadual, Regional e Autárquico* e aos *bens do Domínio Privado do Estado e dos institutos públicos*, não se aplicando, deste modo, aos bens do Domínio Privado Regional e Autárquico nem aos bens móveis integrados no Domínio Público Estadual (e.g. os “navios da armada, as

118 Fernanda Paula Oliveira/José Eduardo Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra, 2021, p. 74.

aeronaves militares e os carros de combate” mencionados no artigo 4.º, alínea j) do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro).

Na ausência de um diploma legislativo que uniformize os vários regimes aplicáveis ao Domínio Público, como vemos no sistema jurídico espanhol com a *Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, surge o DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto como um “primeiro (mas ainda incipiente) esforço”¹¹⁹, já que o seu âmbito de aplicação é circunscrito aos bens imóveis [artigo 1.º, n.º1, alínea a) do diploma], de fixar disposições gerais e comuns que fossem aplicáveis ao Domínio Público, diploma amplamente criticado por BONIFÁCIO RAMOS, que o vê como um golpe que somente acentuou a crise da dominialidade, dadas as “autênticas enormidades” que prescreve, considerando o autor infeliz o regime dominial público nele explicitado, ao fixar “regras mínimas sobre o uso comum, a utilização privativa e a exploração dominial, parecendo ignorar, por completo, o intenso debate doutrinário em sede de modos de utilização e de exploração de bens dominiais”.¹²⁰

Entendemos que, embora se trate de um diploma dedicado unicamente aos bens imóveis da Administração, acabou por auxiliar enormemente na regulação do Domínio Público e do Domínio Privado, diploma esse que vemos como muito coerente, ao condensar e densificar o essencial da regulação aplicável aos bens imóveis de ambos os Domínios, a qual se encontrava dispersa, facilitando, assim, o estudo do regime aplicável aos referidos bens. Assim, consideramos este diploma essencial no que respeita à “codificação” de normas sobre o Domínio objeto do nosso estudo, sem o qual não nos teria sido possível aprofundar conhecimento e tirar grande parte das nossas conclusões sobre os imóveis do Domínio Privado e, em especial, sobre a sua alienação. Não obstante compreendermos que o mobiliário também carece de regulamentação, considerando que o objeto do nosso estudo são os bens imóveis do Domínio Privado, vimos neste diploma a nossa maior fonte de pesquisa e aprendizagem.

A par deste diploma, que contém, desde o artigo 14.º ao 30.º, disposições relativas ao Domínio Público, existem outros que tratam sobre bens específicos do

119 Ana Raquel G. Moniz, “Direito do Domínio Público”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. V, Almedina, Coimbra, 2011, p. 7.

120 José Luis Bonifácio Ramos, “Domínio Público e Domínio Privado: Mitos e Sombras”, in: *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 515, 521-522.

Domínio Público¹²¹, tais como a Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro (Lei da Água – nos seus artigos 56.º e segs. –, referente aos bens do Domínio Público hídrico), e o DL n.º 102/90, de 21 Março, alterado e republicado em anexo ao DL n.º 268/2007, de 26 de Julho (relativo aos bens do Domínio infra-estrutural aeroportuário).

O DL n.º 477/80, de 15 de Outubro é o diploma que delimita, no seu artigo 5.º, os bens do *Domínio Privado imobiliário* do Estado, como o conjunto de bens imóveis, nomeadamente prédios rústicos e urbanos do Estado, e os direitos a eles inerentes [artigo 5.º, alínea a) do DL] e os direitos de arrendamento de que o Estado é titular como arrendatário [artigo 5.º, alínea b) do DL].

O capítulo do Domínio Privado (desde o artigo 31.º ao 111.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto) engloba disposições relativas à aquisição, administração, venda, permuta e avaliações dos bens imóveis daquele Domínio. Ao definir o recorte de bens patrimoniais da Administração, no que toca à sua aquisição, administração e alienação, o legislador, no RJPIP, parece ter tido em conta a destinação dos bens à realização de finalidades de interesse público.¹²²

O DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, é o diploma normativo que reúne o essencial da regulação aplicável à gestão do *Domínio Privado imobiliário* que pertence à titularidade de entidades públicas, tanto que a opção político-legislativa foi a de subtrair ao CCP, por completo, toda a matéria relativa a contratos de compra e venda, doação, permuta e arrendamento de bens imóveis (ou contratos similares)¹²³, como fixa o artigo 4.º, n.º2, alínea c) do CCP. Não obstante, seguimos o entendimento que considera discutível a exclusão da aplicação do CCP aos referidos contratos, já que parece perfeitamente possível conciliar, e de forma vantajosa, as regras gerais contidas no CCP em matéria de procedimentos pré-contratuais dirigidos à adjudicação de contratos

121 Cf. Ana Raquel G. Moniz, “Direito do Domínio Público”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. V, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 35-99, sobre os bens específicos do Domínio Público.

122 Bernardo Azevedo, “O Domínio Privado da Administração”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 62.

123 Já no que respeita aos bens móveis, os contratos que têm por objeto a sua aquisição e locação pelas entidades adjudicantes mencionadas no artigo 2.º, n.º1 do CCP já estão submetidos ao CCP, pelo artigo 16.º, n.º2, alínea d) do CCP, e BERNARDO AZEVEDO considera que seria benéfico que o respetivo tratamento ocorresse também no contexto do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, tornando-se este o diploma regulador de todo o Domínio Privado da Administração, imobiliário e mobiliário, o que implicaria uma fusão, nesse mesmo diploma, da disciplina dos bens móveis e imóveis do Domínio Privado (cf. Bernardo Azevedo, “O Domínio Privado da Administração”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 65-66, nota 64), o que não nos parece uma solução despropositada. Ainda assim, há que ter em conta que os bens móveis regulados pelo Decreto-Lei n.º 307/94, de 21 de Dezembro são somente os que se encontram na titularidade do Estado. Ora, a incorporar no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto a disciplina, também, dos bens móveis, entendemos que não só os bens móveis do Domínio Privado do Estado deveriam figurar regulados, mas também os que se encontram na titularidade dos institutos públicos, para que, de facto, quer os princípios quer as regras que regem ambas as categorias de bens fossem verdadeiramente comuns.

públicos com as exigências específicas que a contratação pública impõe no contexto de contratos atinentes à aquisição, administração e alienação de bens do Domínio Privado imobiliário da Administração.¹²⁴

Como uma espécie de entendimento harmonizador entre aquele que seguimos e o entendimento do nosso legislador, vem a *Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, no seu artigo 110.º, n.º1, prever o seguinte: “Os contratos, acordos e demais negócios jurídicos sobre direitos patrimoniais regem-se, na sua elaboração e adjudicação, pela presente lei e suas disposições de desenvolvimento e, nas matérias não previstas nestas normas, pela legislação contratual das Administrações Públicas. Os seus efeitos e extinção regem-se por esta lei e pelas normas de direito privado”. Assim, em tudo o que respeita à sua preparação e adjudicação, regem-se esses contratos pela *Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas* e, no que nesta for omissivo, pela *Ley 30/2007, de 30 de Octubre, de Contratos del Sector Público*, relativa aos contratos das Administrações Públicas.

Ora, parece evidente que o Direito Espanhol optou pela solução de fixar a *Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas* como diploma regulador das regras pelas quais se deverão reger os procedimentos de adjudicação dos contratos de aquisição, exploração e alienação dos bens do Domínio Privado da Administração, mas não deixou de atribuir à *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público* a disciplina desses mesmos contratos, nem que supletiva seja.¹²⁵

Note-se que o DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, pautado por uma disciplina jurídico-administrativa, não distingue o Domínio Privado do Domínio Público quanto aos princípios gerais aplicáveis, sujeitando ambos os Domínios aos mesmos princípios gerais (artigos 2.º ao 12.º), o que também acaba por permitir entender que, sempre que este diploma ou outro de carácter setorial não regule o regime dos bens imóveis do Domínio Privado do Estado, não pode recorrer-se automaticamente ao Direito Civil (criado para as puras relações privadas), tendo esse Direito de ser adaptado face às vinculações jurídico-públicas que pautam a atuação administrativa: sempre que o DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto revelar lacunas no que respeita à disciplina dos bens imóveis do Domínio Privado do Estado e dos institutos públicos, tem de existir, no recurso supletivo às normas

124 Bernardo Azevedo, “O Domínio Privado da Administração”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 64-65.

125 *Ibidem*, p. 65, nota 63.

de Direito Privado, uma adaptação em relação aos princípios gerais do Direito Administrativo, que é o “meio” em que atuam as entidades públicas na prossecução do interesse público, do que resulta uma disciplina de *Direito Administrativo Privado*.

3.2. Propriedade sobre os bens do Domínio Privado

O Domínio Privado compreende os bens que a Administração possui e gere, obtendo disso rendimentos como se fosse um particular, os quais pode alienar na sua generalidade. Trata-se das coisas particulares, isto é, aquelas cuja propriedade pertence a pessoas singulares ou coletivas, incluindo o Estado, das quais ninguém pode tirar proveito senão essas mesmas pessoas, ou quem tenha o consentimento dessas (artigo 382.º do CC de 1867).¹²⁶

Assim, os bens patrimoniais – os do Domínio Privado – estão sujeitos, em princípio, ao regime do Direito Comum, sendo considerados bens de propriedade particular (parágrafo único do artigo 382.º do CC de 1867), salvas as normas especiais relativas à sua alienação e administração, pelo que são bens suscetíveis de alieação e prescrição, o que os insere no comércio.¹²⁷

Há, de facto, uma similitude entre os bens do Domínio Privado e os bens suscetíveis de propriedade privada, já que, em regra, os bens do Domínio Privado estão submetidos ao Direito Civil,¹²⁸ regendo-se pelas mesmas normas a que está sujeita a propriedade dos particulares.

Deste modo, na sua aceção objetiva, o Domínio Privado engloba o “conjunto de bens que, por não se encontrarem integrados no Domínio Público, estão, em princípio, sujeitos ao regime de propriedade estatuído na lei civil”,¹²⁹ sendo, assim, objeto de um direito de propriedade privada, ainda que condicionado por uma superestrutura jurídico-administrativa.¹³⁰

126 Guilherme Alves Moreira, *Instituições do Direito Civil Português*, Vol. I, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1907, pp. 371-372.

127 *Ibidem*.

128 José Tavares, *Os Princípios fundamentais do Direito Civil*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 1928, pp. 351-352.

129 José Pedro Fernandes, “Domínio Privado”, in: *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2.ª ed., Vol. IV, [s.n.], Lisboa, 1991, p. 160.

130 José Pedro Fernandes, “Domínio Público: Mitologia e Realidade”, in: *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, n.º1, ano XX, Janeiro-Março, Coimbra, 1975, p. 46.

Ora, podemos concordar que o comércio jurídico privado a que estão sujeitos os bens do Domínio Privado corresponde ao regime da propriedade privada. No entanto, e ainda que se trate de bens, em princípio, sujeitos ao regime de propriedade estatuído na lei, não se trata de uma sujeição exclusiva.¹³¹

Tem o Direito Administrativo grande influência no regime da propriedade dos bens da Administração, quer quando falamos em propriedade privada da Administração (no caso dos bens do seu Domínio Privado), intervindo devido à titularidade pública dos bens, quer quando o assunto é a propriedade pública (em que já estão em causa os bens do Domínio Público), em que intervém devido à função pública desempenhada pelos bens em questão.¹³²

Consideramos tratar-se, na verdade, de uma *propriedade privada mista* sobre os bens do Domínio Privado.

No Direito Espanhol, ainda que haja Doutrina que defende ser fictícia a distinção entre propriedade pública e propriedade privada, também há Doutrina que considera, à semelhança do nosso entendimento, que a propriedade sobre os bens do Domínio Privado, ainda que seja considerada propriedade privada, não pode ser comparada à típica propriedade privada (“*tesis funcionalistas*”), não consentindo com a equiparação entre a propriedade da Administração Pública sobre os bens do Domínio Privado e a propriedade dos particulares, já que aquela não tem a mesma liberdade que um particular,¹³³ não podendo comparar-se a disponibilidade destes bens com a que tem um particular na sua propriedade privada, exigência essa que se justifica pela submissão dos bens do Domínio Privado a normas de natureza jurídico-pública e não somente ao Direito Privado.¹³⁴

Os “*bienes demaniales*” ou “*demanio*” são bens de propriedade pública (“*tesis propietaristas*”) com afetação a um fim público, servindo, nomeadamente, para uso geral e, ainda, para o serviço público, promovendo o aumento da riqueza nacional,¹³⁵ sendo tidos como arma nas mãos da Administração Pública, a qual pode ser usada com o intuito de proteção, com a afetação dos bens pertencentes a esse Domínio a um fim público.¹³⁶

131 Bernardo Azevedo, “O Domínio Privado da Administração”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 46.

132 Ana Raquel G. Moniz, “Direito do Domínio Público”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. V, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 11-12.

133 José Bermejo Vera, *Derecho Administrativo: Parte Especial*, 6ª ed., Thomson Civitas, Navarra, 2005, pp. 335-336.

134 *Ibidem*, pp. 378-379.

135 *Ibidem*, p. 335.

136 *Ibidem*, p. 336.

Há, na Doutrina Portuguesa, ainda assim, autores que defendem que todos os bens pertencentes a uma pessoa coletiva de Direito Público, sejam do Domínio Público ou do Domínio Privado, são objeto de um direito de propriedade privada, o qual é condicionado por uma superestrutura jurídico-administrativa¹³⁷, entendendo que não se trata de uma propriedade de natureza diferente da que os particulares são titulares em relação ao seu património. Discordamos desse entendimento, já que não consideramos os bens dominiais objeto de propriedade privada, mas sim, à luz do Direito Público, objeto de *propriedade pública* das pessoas coletivas de Direito Público suas titulares, que os sujeita a um regime jurídico especial, pelo facto de o domínio sobre esses bens advir da finalidade de satisfação da máxima utilidade coletiva a que estão adstritos.

Outros defendem, ainda, que os bens do Domínio Público não pertencem à Administração, ou seja, que não são propriedade sua, mantendo-se unicamente sob a sua soberania, o que implica poderes de vigilância, conservação, defesa e tutela ou custódia desses bens pela Administração, mas em proveito de todos, diferindo, desde logo, dos poderes característicos do direito de propriedade, que envolvem o uso, gozo e disposição dos bens,¹³⁸ como se à Administração não fosse reconhecido o direito de propriedade sobre as coisas públicas, salvo quando estas passam a ser coisas particulares ou bens patrimoniais, por deixarem de servir o interesse público a que se destinavam.¹³⁹

Esta posição não nos faz sentido algum. Entendemos que esses bens podem ser objeto de um direito de propriedade por parte de pessoas coletivas de Direito Público, a chamada propriedade pública, cujo regime jurídico advém do facto de o domínio sobre aqueles resultar do intuito dessas coisas satisfazerem ao máximo a utilidade coletiva, já que se destinam ao uso por todos ou em benefício de todos.¹⁴⁰⁻¹⁴¹

137 José Pedro Fernandes, "Domínio Público: Mitologia e Realidade", in: *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, n.º1, ano XX, Janeiro-Março, Coimbra, 1975, p. 46.

138 Cf., sobre essa Doutrina, Afonso Rodrigues Queiró, *Lições de Direito Administrativo*, Vol. II, [s.n.], Coimbra, 1958, pp. 9-10.

139 José Tavares, *Os Princípios fundamentais do Direito Civil*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 1928, p. 348.

140 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., 10.ª reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 894-895. No mesmo sentido, GUILHERME MOREIRA refere que se trata de uma propriedade de Direito Público que tem a Administração (o Estado e as corporações públicas) como titular, na medida em que a propriedade dessas coisas não pode ser atribuída a quem diretamente as utiliza, quando não estiverem representados por aquela, sabendo que as coisas públicas não são suscetíveis de propriedade privada, enquanto tiverem essa natureza (Cf. Guilherme Alves Moreira, *Instituições do Direito Civil Português*, Vol. I, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1907, p. 359).

141 Neste contexto, Afonso Rodrigues Queiró refere, em resposta à Doutrina que considera que as coisas públicas pertencem, em compropriedade, a todos os indivíduos, que a propriedade coletiva dos indivíduos sobre essas coisas "não pode ser outra coisa diferente da propriedade pública ou administrativa", já que os "co-utentes não podem dispor delas" (Afonso Rodrigues Queiró, *Lições de Direito Administrativo*, Vol. II, [s.n.], Coimbra, 1958, p. 11), podendo o Estado retirá-las do uso dos particulares através da desafetação.

Fazemos referência à propriedade pública porque, além de contribuir para a contraposição entre os dois Domínios (que melhor nos permitirá conhecer o Domínio Privado), ainda que concordemos que não é possível uma contraposição absoluta entre a propriedade pública e a propriedade privada, já que ambas desempenham uma função social que as aproxima (somente se diferenciando pela intensidade com que essa função se afirma),¹⁴² ambas as propriedades têm em comum o facto de os seus titulares serem pessoas coletivas de Direito Público (ainda que, sobre as coisas públicas, somente possa existir propriedade pública).¹⁴³

A noção de propriedade pública sempre se distanciará em relação à de propriedade privada, além de se afastar da ideia de que o conceito de propriedade é inerente à satisfação de um interesse particular do proprietário, com exclusão dos interesses de qualquer outra pessoa: não pode a propriedade pública basear-se na propriedade privada, como se fosse possível partir desta para explicitar os demais tipos de propriedade; a propriedade privada também se encontra ao serviço de uma função social, pelo que não tem uma natureza absoluta, mas sim relativa, já que se postula a necessidade de considerar também o *agere debere* a favor dos interesses da coletividade a que o titular se encontra vinculado (considerando-se esses vínculos inerentes ao direito de propriedade privada).¹⁴⁴

Desde logo, o facto de existir um regime de Direito Administrativo também na base dos bens patrimoniais (ou do Domínio Privado) diferencia amplamente o seu regime jurídico do regime civil da propriedade privada¹⁴⁵ (dos particulares).

142 Ana Raquel G. Moniz, *O Domínio Público: o critério e o regime jurídico da dominialidade*, Almedina, Coimbra, 2006, pp. 313-315.

143 Esta posição é altamente criticada por JOSÉ PEDRO FERNANDES, que refere que, quem defende a propriedade pública, para saber se uma coisa pertence ou não ao Domínio Público, irá considerar que tudo depende dos “estritos domínios do direito administrativo” (José Pedro Fernandes, “Domínio Público: Mitologia e Realidade”, in: *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, n.º1, ano XX, Janeiro-Março, Coimbra, 1975, p. 38.), sendo a propriedade pública um instituto do Direito Administrativo, o que, no seu entendimento, leva a concluir que qualquer questão que surja em relação à propriedade do Estado está nas mãos da competência dos Tribunais Administrativos, em exclusivo, o que vai contra a sua conceção (sustentada pelo artigo 11.º, n.º1 do DL n.º 468/71, de 5 de Novembro), segundo a qual os Tribunais Administrativos não têm competência para julgar um caso que envolva decidir se a propriedade de um terreno pertence ao Estado ou a um particular, sendo competentes para tal os Tribunais ordinários, com base na lei civil, como se o litígio fosse entre dois particulares: se a coisa não for considerada pública por pertencer a um particular e não ao Estado (não pertencendo, por isso, ao Domínio Público), é porque as disposições da lei civil relativas à propriedade determinaram nesse sentido, o que evidencia, para o autor, que a propriedade sobre as coisas dominiais só pode ser privada ou civil, sendo a jurisdição dos Tribunais ordinários a única com competência para julgar casos em que está em causa essa propriedade, ainda que condicionada por restrições de utilidade pública. Para o autor, o Domínio Público não passa de um instituto que serve única e simplesmente para traduzir uma forma de propriedade privada, não dos particulares, mas sim das pessoas coletivas de Direito Público, carecendo de ser dessacralizado e desmistificado, Domínio esse caracterizado por um Ordenamento Jurídico com fortes privilégios e restrições de Direito Público que afetam a propriedade privada de certas pessoas coletivas de Direito Público (como o Estado).

144 Ana Raquel G. Moniz, *O Domínio Público: o critério e o regime jurídico da dominialidade*, Almedina, Coimbra, 2006, p. 311.

145 Ramón Parada, *Derecho Administrativo III: Bienes Públicos. Derecho urbanístico*, 11ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 22-23.

Deste modo, a Administração está sujeita a inúmeras limitações para a gestão dos seus bens, às quais os particulares não estão sujeitos, já que estes últimos podem dispor e gerir livremente os seus bens.¹⁴⁶

Além do mais, prevê o DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, no seu artigo 9.º, como adiante veremos, que os bens do Domínio Privado do Estado e dos institutos públicos devem ser protegidos não só pelas entidades que deles são titulares, como também pelos seus órgãos, funcionários, agentes e trabalhadores. Facilmente compreendemos a diferença notória entre o direito de propriedade sobre estes bens e o direito de propriedade privada.

Não se vê permitido à Administração sequer uma gestão absolutamente livre desses bens, como através da alienação, ainda que se trate de bens alienáveis, estando até, em boa verdade, sujeita a uma “obrigação de promover o seu bom uso (...) e de os proteger”¹⁴⁷, que não obriga os particulares, que se veem livres de alienar, dispor, destruir ou dar os bens de que são proprietários, obtendo dessa gestão particular lucro ou prejuízo, que somente a eles os afeta, diferentemente do que se verifica com a Administração, obrigada a ponderar custos e benefícios (artigo 3.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto).

Que sentido fará, afinal, essa associação entre a propriedade sobre os bens do Domínio Privado da Administração e a propriedade privada dos particulares se tantas diferenças se apontam? A propriedade privada da Administração nunca poderá ser considerada como uma pura propriedade privada pelas notas de Direito Público que a caracterizam, que vão para além da função social da propriedade privada, primeiramente pelo facto de os bens estarem, ainda, a satisfazer uma função de interesse público; depois, porque os titulares são outros, nunca podendo os particulares, enquanto titulares do direito de propriedade privada, ser comparados com a Administração como titular do direito de propriedade privada, a qual jamais poderemos considerar como uma pura propriedade privada, característica da propriedade privada dos particulares, unicamente sujeita ao Direito Civil.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 23.

¹⁴⁷ João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, p. 58.

3.3. Os sujeitos do património imobiliário do Domínio Privado

Em análise aos sujeitos do património imobiliário do Domínio Privado da Administração, foco do nosso estudo, podemos dizer que o DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, que se concentra, também, na regulação do regime daqueles bens, define como titulares do Domínio Privado, no seu artigo 1.º, o Estado e os institutos públicos.

Entendemos poder falar, na verdade, de três tipos de sujeitos.

Desde logo, temos o Estado e os institutos públicos, enquanto titulares dos bens imóveis do Domínio Privado.

Do outro lado, estão todas as pessoas, singulares ou coletivas, que com os titulares dos bens imóveis do Domínio Privado estabelecem relações jurídicas, eventualmente decorrentes da gestão desses bens, resultando, por exemplo, da sua alienação ou permuta. Há, assim, entre estes dois tipos de sujeitos, inevitavelmente, uma relação que tem aqueles bens imóveis como objeto.

A terceira categoria de sujeitos, que acabam por atuar como coadjuvantes nas referidas relações, e que entendemos não poder deixar de abordar, inclui os sujeitos que estão obrigados, por força dos princípios elencados no DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, do artigo 1.º ao 13.º (que adiante analisaremos), a contribuir para a preservação, proteção, conservação e, conseqüentemente, para a boa gestão e administração dos bens imóveis do Domínio Privado do Estado e dos institutos públicos. São essas entidades, nomeadamente, as mencionadas nos artigos 9.º e 11.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto – os órgãos, funcionários, agentes e trabalhadores das entidades titulares dos bens imóveis e, ainda, os particulares. É de tal forma valorizado o papel desta categoria de sujeitos, que é prevista a sua responsabilização se operarem em violação do disposto nos referidos artigos, colocando em causa a boa gestão, conservação e preservação dos bens imóveis do Domínio Privado.

3.4. Distinção entre o Domínio Privado disponível e indisponível

Consta, desde logo, do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro a distinção entre Domínio Público e Domínio Privado disponível e indisponível, a qual se baseia no regime jurídico aplicável aos bens de cada um, estando as coisas do Domínio Público sujeitas a um regime

jurídico mais exigente de Direito Público e os bens do Domínio Privado indisponível a um regime jurídico mais protetor comparativamente com os do Domínio Privado disponível, regidos por uma disciplina menos protetora.

Ainda que cada pessoa coletiva de Direito Público, como é o caso do Estado, tenha no seu património direitos suscetíveis de disposição nos termos comuns, que se encontram no comércio jurídico privado, a lei pode fixar limitações à alienação de certos bens. São esses bens e direitos os do seu Domínio Privado.¹⁴⁸ Ora, é precisamente isto que despoleta a distinção entre Domínio Privado disponível e indisponível, já que não é pelo facto de os bens estarem no comércio que a lei não pode fixar limitações relativas, por exemplo, à sua alienação.¹⁴⁹

Assim, no Domínio Privado encontram-se os bens que têm um papel relevante na prossecução das atribuições administrativas (*bens do Domínio Privado indisponível*), e os bens que vieram ocasionalmente à posse da Administração, por sucessão hereditária ou execução fiscal, ou cuja única função é a de produzir rendimentos (*bens do Domínio Privado disponível*).¹⁵⁰

Estes dois tipos de bens têm de ser regidos por diferentes regimes jurídicos: os primeiros carecem de uma proteção mais apertada do que os segundos, já que estão afetos a uma função de interesse público, enquanto bens necessários à realização dos interesses coletivos, pelo que não seria compreensível liberar, sem restrições, a disposição dos bens do Domínio Privado indisponível.¹⁵¹

Assim, são indisponíveis os bens que satisfaçam fins de utilidade pública, e que ainda se mostrem necessários para esse efeito. A indisponibilidade significa que qualquer ato jurídico que traga prejuízo para a finalidade a que os bens estão afetados (fim de utilidade pública) é considerado invalidamente praticado, pela ilicitude do fim, o que inclui atos como a alienação e oneração pela Administração ou a penhora pelos tribunais.

Ora, isto não significa que lhes passe a ser aplicável o regime jurídico do Domínio Público: continuam a ser bens do Domínio Privado e submetidos (também) ao Direito

148 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10.^a ed., 10.^a reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. I, Almedina, Coimbra, 2010, p. 218.

149 *Ibidem*.

150 *Ibidem*, pp. 218-219, e Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10.^a edição, 10.^a reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, p. 968.

151 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10.^a edição, 10.^a reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, p. 969.

Privado¹⁵², já que não é por serem indisponíveis que se tornam inalienáveis (como o são os bens do Domínio Público). Simplesmente não podem ser “desviados” da finalidade de utilidade pública a que estão adstritos¹⁵³: se essa finalidade sair, de algum modo, prejudicada com a alienação do bem, esta última não poderá ocorrer; pelo contrário, já poderá ocorrer a alienação do bem do Domínio Privado indisponível de forma válida, se a afetação do bem ao fim a que estava adstrito não for com aquela comprometida.

Há Doutrina estrangeira que considera os bens deste Domínio como pertencentes ao Domínio Público, por não terem a característica da comerciabilidade tão vincada como os do Domínio Privado disponível, bem como Doutrina portuguesa que os tem como submetidos a um regime jurídico fundamentalmente jurídico-publicística.¹⁵⁴

Quanto aos bens do Domínio Privado disponível, discordamos completamente com o entendimento de MARCELLO CAETANO, quando diz que se trata dos bens que não satisfazem ou não estejam afetados a satisfazer fins de utilidade pública, “aplicados a fins meramente financeiros”.¹⁵⁵ Refere o autor que, ainda que alguns produzam rendimentos, outros podem nem sequer os produzir e estar somente a aguardar a sua alienação pelo Estado, já que são bens que lhe vieram parar às mãos fortuitamente ou que poderá substituir por outros de igual ou superior rendimento facilmente.¹⁵⁶

Consideramos, pelo contrário, que se trata de bens que, ainda que, pela sua alienação, possam produzir rendimentos, não servem só para esse efeito: a sua finalidade última, enquanto bens da titularidade da Administração, sempre será a da prossecução do interesse público, estando, ainda que não direta ou especificamente, afetos a uma finalidade última de satisfação do interesse público.

Além disso, a disponibilidade não representa uma sujeição total ao Direito Privado sem condicionamentos das leis administrativas: pode ocorrer a alienação e

152 *Ibidem*.

153 *Ibidem*, p. 970.

154 Bernardo Azevedo, “O Domínio Privado da Administração”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 11.

155 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª edição, 10.ª reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, p. 969. No mesmo sentido do autor, na Doutrina Espanhola entende-se que a finalidade básica dos bens do Domínio Privado é a obtenção de rendimento económico para a Administração sua titular, fazendo parte do “tráfico privado” (José Bermejo Vera, *Derecho Administrativo: Parte Especial*, 6ª ed., Thomson Civitas, Navarra, 2005, p. 380) como qualquer outro bem, além de produzirem lucros e poderem ser arrendados, já que nada justifica que estes bens, ainda que não satisfaçam uma finalidade de uso ou serviço público, sejam improdutivos (Rámon Parada, *Derecho Administrativo III: Bienes Públicos. Derecho urbanístico*, 11ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 26). No fundo, entendem que esta categoria de bens deve, na verdade, submeter-se a uma administração eficaz que permita que dos mesmos se retire o maior proveito económico possível, assim como a maior rentabilidade social (Rámon Parada, *Derecho Administrativo III: Bienes Públicos. Derecho urbanístico*, 11ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 26).

156 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª edição, 10.ª reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 968-969.

oneração dos bens pela Administração, e até a penhora em execução judicial, se esses bens não estiverem afetados a nenhum fim de utilidade pública. Assim, além de adquirir bens e celebrar atos indispensáveis à sua gestão, pode o Estado alienar os bens que se encontrem no seu Domínio Privado disponível, ainda que com inúmeras limitações fixadas pelo Direito Público, especialmente, no caso da alienação de bens imóveis, no DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto. Trata-se de bens, na sua maioria, destinados a alienação pela Direção Geral do Património do Estado, responsável pela gestão do património do Estado (ainda que essa possa ser atribuída a outras entidades em certos casos)¹⁵⁷, originando receita para o Estado.

Não é, ainda assim, cabível que os bens do Domínio Privado disponível se considerem exclusivamente destinados a um uso economicamente útil, como se servissem somente para maximizar a sua rentabilidade económica. A propriedade da Administração está sempre vinculada à prossecução de finalidades de interesse público, pelo que estes bens devem acabar por ter como fim principal o de satisfazer esse interesse, o que, logicamente, poderá englobar a otimização da sua rentabilidade ou até a sua alienação.¹⁵⁸

Assim, no caso dos bens do Domínio Privado disponível, entendemos tratar-se de bens que também acabam por satisfazer as finalidades do sujeito que é seu titular e que jamais perderá a sua qualidade de entidade de Direito Público, com os inerentes interesses ligados à utilidade pública, não deixando de se tratar, em relação àqueles bens, de uma propriedade sobre eles que poderá, desde logo, ser legitimada pelo facto de o seu titular ter como finalidade a satisfação do interesse geral.¹⁵⁹

Tendo isto em consideração, nem mesmo os bens do Domínio Privado disponível estão exclusivamente sujeitos ao Direito Comum. Há, e sempre haverá, pela qualidade dos titulares dos mencionados bens, uma sujeição ao Direito Público.

Cabe-nos questionar se a distinção entre Domínio Privado disponível e indisponível ainda faz, hoje, sentido.

Ora, os bens do Domínio Privado indisponível podem igualmente ser alienados, desde que a finalidade de utilidade pública a que estão adstritos não saia, com essa

157 José Pedro Fernandes, "Domínio Privado", in: *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2.ª ed., Vol. IV, [s.n.], Lisboa, 1991, p. 163.

158 Bernardo Azevedo, "O Domínio Privado da Administração", in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 60-61, e Ana Raquel G. Moniz, "Direito do Domínio Público", in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. V, Coimbra, 2011, pp. 15-16.

159 Bernardo Azevedo, "O Domínio Privado da Administração", in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 61-62.

alienação, prejudicada e, por outro lado, os bens do Domínio Privado disponível, ao contrário do que grande parte da Doutrina defende, também são bens que, ainda que não afetos a uma específica finalidade de utilidade pública, sempre terão como fim último a satisfação do interesse público, não servindo, por isso, exclusivamente, para a obtenção de rendimentos. Assim, questionamo-nos se, hoje, essa distinção não terá já sido tacitamente revogada, pela sua inutilidade na prática.

Quanto à diferenciação entre os regimes do Domínio Privado disponível e do Domínio Privado indisponível, ambos são pautados pelo Direito Privado e pelo Direito Público, ainda que, e como já mencionámos, o Direito Público sempre seja o regime maioritariamente aplicado. A maior proteção que se afere no regime do Domínio Privado indisponível está, unicamente, na invalidação da alienação dos bens desse Domínio quando a finalidade de utilidade pública a que estão afetos sair comprometida.

Além disso, o DL n.º 477/80, de 15 de Outubro é o único diploma legal que expressamente se refere a essa distinção, ao definir os bens pertencentes ao Domínio Privado disponível e ao Domínio Privado indisponível, também considerando o critério da utilidade pública:

- a) Integram o Domínio Privado indisponível os bens constantes do artigo 7.º, n.º 2 do referido DL: bens e direitos do Estado afetos aos departamentos e organismos da Administração Pública estadual desprovidos de personalidade jurídica [alínea a)]; bens e direitos do Estado português no estrangeiro afetos a missões diplomáticas, consulados, delegações, etc. [alínea b)]; bens e direitos do Estado afetos aos serviços e fundos autónomos dotados de personalidade jurídica própria, que não pertençam aos respetivos patrimónios privativos [alínea c)]; bens do Estado expropriados ou mantidos ao abrigo da Lei de Bases da Reforma Agrária [alínea d)]; bens e direitos do Estado afetos a quaisquer outras entidades [alínea e)];
- b) O Domínio Privado disponível é formado, como consta do artigo 7.º, n.º 3 do mesmo DL, pelos bens do Estado não afetos a fins de utilidade pública e que se encontram na administração direta da Direcção-Geral do Património do Estado.

Tendo em conta que somente neste diploma é feita esta referência ao Domínio Privado disponível e Domínio Privado indisponível, a qual nos parece altamente desatualizada, sobretudo pela descrição, no artigo 7.º, n.º3, dos bens do Domínio Privado

disponível como bens totalmente desafetados a fins de utilidade pública, como se somente interessasse a rentabilização máxima desses bens, parece-nos que, de facto, nos dias de hoje, poderá já não fazer sentido distinguirmos os dois subdomínios dentro do Domínio Privado.

Assim, no nosso entendimento, a Administração será titular de um Domínio Privado, com bens que, ainda que não da mesma forma que os do Domínio Público (que estão afetos a específicas finalidades de utilidade pública), também servem o interesse público e que têm a particularidade de poder ser alienados e, com isso, produzir rendimentos. Não obstante, a satisfação do interesse público nunca poderá sair prejudicada, na medida em que estes bens não são puros bens adstritos à obtenção de rentabilidade económica para a Administração. Deste modo, se, com a alienação de um bem do Domínio Privado, ainda que daí resultasse uma vantagem económica para o seu titular, fosse originado um enorme prejuízo para o interesse público, não nos parece cabível aceitar que essa alienação pudesse ser realizada de forma válida (ainda que estejamos a falar de bens do Domínio Privado, de bens alienáveis).

Discordamos, nesta senda, com a comparação que é feita por alguns autores¹⁶⁰ entre o Domínio Privado indisponível e o Domínio Público. Não nos parece ser possível essa comparação ou até equiparação, na medida em que:

- a) O Domínio Público é formado por bens inalienáveis que, para que deixem de o ser, terão de, através da desafetação, deixar de pertencer ao Domínio Público. Na verdade, já que os bens desafetados deixam de ser bens dominiais, mantém-se a inalienabilidade característica do rígido regime dos bens do Domínio Público;
- b) O Domínio Privado indisponível seria formado por bens adstritos a uma finalidade de utilidade pública mas, em princípio, alienáveis, podendo ser realizada a sua alienação de forma válida, mesmo estando afetos àquela finalidade, desde que essa não ficasse prejudicada ou comprometida com o negócio; *a contrario*, alienação desses bens já seria inválida se a finalidade a que estão adstritos ficasse comprometida com a realização do negócio.

Ora, não nos parece razoável equiparar bens alienáveis, mesmo que afetos a um fim de utilidade pública, a bens que são, por conta do seu regime extremamente rígido,

160 Ana Raquel G. Moniz, *O Domínio Público: o critério e o regime jurídico da dominialidade*, Almedina, Coimbra, 2006, pp. 299-302.

inalienáveis, a não ser que sejam desafetados e deixem, assim, de pertencer ao Domínio Público.

PARTE III - A ALIENAÇÃO DOS BENS IMÓVEIS DO DOMÍNIO PRIVADO

4. Gestão do Domínio Privado

A Administração do Domínio Privado compete aos órgãos da pessoa coletiva pública que detêm a respetiva titularidade ou, alternativamente, a qualquer outra entidade (pública ou privada) a que esses bens se encontrem cedidos temporariamente, pelo que a titularidade dominial não tem forçosamente de coincidir com a responsabilidade pela gestão.¹⁶¹

Ao longo do tempo, tanto a Doutrina como a lei foram atribuindo valor à real delimitação dos bens imóveis que constituem o Domínio Privado do Estado: MARCELLO CAETANO frisa a importância do cadastro, onde são registados os bens do Domínio Privado de que a pessoa coletiva de Direito Público é titular, o que não dispensa a inscrição no registo predial dos factos relacionados com os direitos sobre os imóveis, já que o registo predial é público e visa a proteção de terceiros, enquanto o DL n.º 24 489, de 13 de Setembro de 1934, no artigo 15.º, mandava identificar as propriedades do Estado, na posse deste ou de outras entidades, mediante a afixação de uma placa com a expressão “Património do Estado” nela inscrita (ainda que, na prática, nem sempre isso tenha sido seguido).¹⁶²

A gestão do Domínio Privado do Estado compete à Direção-Geral do Tesouro e Finanças, responsável por inventariar, conservar e decidir o destino dos bens do Domínio Privado do Estado (artigo 13.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto).¹⁶³

161 Bernardo Azevedo, “O Domínio Privado da Administração”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 88.

162 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª edição, 10.ª reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 990-991.

163 A Portaria n.º 229/2013, de 18 de julho prevê que a Direção-Geral do Tesouro e Finanças se subdivide em duas: a Direção de Serviços de Gestão Patrimonial e a Direção de Serviços de Avaliações e Valorização do Património. À Direção de Serviços de Gestão Patrimonial, nos termos do artigo 5.º dessa Portaria, cabem vários atos relacionados com bens imóveis do Estado e dos institutos públicos, nomeadamente, assegurar os procedimentos necessários à aquisição onerosa e gratuita, para o Estado ou outras pessoas coletivas de Direito Público, exceto por via expropriatória, do direito de propriedade e de outros direitos reais de gozo sobre imóveis, nos termos definidos por lei [alínea a)], além dos procedimentos necessários à celebração de contratos de arrendamento para instalação de serviços públicos do Estado ou de outras pessoas coletivas de Direito Público, bem como para a cessação dos respetivos contratos ou alteração do objeto contratual [alínea b)], administrar o património imobiliário do Estado, designadamente através do processamento de atos relativos ao arrendamento e à cedência para fins de interesse público, ou de atos tendentes à regularização da sua situação registral [alínea c)], assegurar a instrução e decisão dos processos de afetação a serviços públicos de imóveis arrendados a favor do Estado e de outras pessoas coletivas de Direito Público [alínea d)], bem como os procedimentos relativos à alienação do património imobiliário do Estado e das pessoas coletivas de Direito Público, nos termos definidos na lei, ou seja, dos bens do Domínio Privado do Estado e dos institutos públicos [alínea e)], devendo, ainda, assegurar os procedimentos necessários à conservação e valorização do património imobiliário do Estado, visando a sua rentabilização e ocupação funcional [alínea f)]. As alíneas e) e f) vêm confirmar o já mencionado dever de proteção, conservação e valorização do património imobiliário do Estado, ou seja, dos bens imóveis do Domínio Privado do Estado, já que somente esses podem ser rentabilizados, finalidade que é expressamente referida na alínea f), através da sua ocupação, por qualquer forma legalmente permitida ou, como a própria alínea e) menciona, através da sua alienação, já que uma das suas características é a alienabilidade.

Tradicionalmente, por se considerar que já não eram do interesse do Estado, por, entre outros motivos, se terem deteriorado ou porque podem ou devem ser substituídos por outros mais adequados, os bens do Domínio Privado disponível do Estado eram vistos, exclusivamente, como fonte de rendimento, servindo a gestão dos mesmos unicamente para a sua máxima rentabilização, pelo que a sua alienação era a regra – era dada prevalência ao seu aproveitamento económico. Somente se essa venda se revelasse impossível, em concreto, seria de optar por outras formas de gestão desses bens, destinadas a tirar o máximo proveito económico dos mesmos, à sua máxima rentabilização (e.g. através do arrendamento).

Posicionamo-nos contra a ideia de que a gestão do Domínio Privado do Estado serve única e exclusivamente para obter a máxima rentabilização dos respetivos bens, devendo todos os bens da Administração ter como fim último o interesse público, pela natureza do seu titular, uma pessoa coletiva pública. O nosso entendimento é corroborado pelo legislador, ao positivar, no artigo 52.º, n.º1 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, que “administração de 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”, designando como modalidades de gestão, no n.º2 do mesmo artigo, a cedência de utilização, o arrendamento e a constituição do direito de superfície.

Ora, isso não significa que a gestão do Domínio Privado do Estado não envolva, na prática, a máxima rentabilização desses bens, o que poderá ocorrer através da sua alienação, se esse caminho for o que conduza à gestão mais adequada possível.

Assim, a salvaguarda do interesse público é o único parâmetro de referência para qualquer uma das operações em que se analisa a gestão dos bens do Domínio Privado da Administração, justificando a aquisição do direito de propriedade (ou de outros direitos reais de gozo sobre imóveis), a administração desses bens ou a sua alienação, sempre que

Já a Direção de Serviços de Avaliações e Valorização do Património, cujas competências prevê o artigo 6.º do mesmo diploma, direciona as suas funções para a vertente mais técnica, cabendo-lhe, nomeadamente, elaborar estudos técnicos sobre modelos de negócio e de inserção urbanística e territorial dos imóveis da Administração, sempre com o fim último da racionalização, rentabilização e valorização da ocupação, uso e disposição dos mesmos, enquanto bens do Domínio Privado, os quais são, também, vistoriados de modo a verificar a respetiva utilização e as condições de conservação, pronunciando-se sobre eventuais intervenções necessárias e fiscalizando a respetiva execução, além de elaborarem, atualizarem e gerirem o inventário, físico e digital, dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos, para isso recolhendo, tratando e processando a informação relativa aos mesmos que permita a constituição e gestão de uma fidedigna base de dados de gestão do património imobiliário público.

a manutenção da sua propriedade na titularidade da Administração deixe de ser conveniente.¹⁶⁴

No mesmo sentido, a *Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas* consagra, em alguns dos seus artigos, a sujeição a imperativos de superior interesse público, quer no que respeita ao aproveitamento e exploração de bens e direitos patrimoniais, à sua gestão, bem como à sua alienação ou oneração (artigo 106.º, n.º2, que remete, nomeadamente, para o artigo 111.º, n.º1; sobre a alienação, cf. artigo 131.º, n.º1 do referido diploma), que operam a gestão dos bens do Domínio Privado, prevista como uma importante contribuição para o desenvolvimento e execução das diferentes políticas públicas em vigor e, em particular, da política de habitação, em coordenação com as administrações competentes (nos termos do artigo 8.º, n.º2 da *Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*).

A gestão dos *bienes patrimoniales* pode, assim, surgir sob a forma de contratos, acordos ou outros negócios jurídicos para a sua aquisição, tributação, exploração, aproveitamento, alienação ou permuta,¹⁶⁵ estando regulada no Título V e nos artigos 106.º, n.º1 e 107.º, n.º1 da *Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*. Assim, neste âmbito, podem os bens do Domínio Privado ser utilizados em proveito da Administração ou das suas políticas, sendo explorados em seu benefício através dos mais diversos negócios jurídicos, típicos ou atípicos, desde que não comportem cláusulas ou condições contrárias ao Ordenamento Jurídico ou aos princípios da boa administração (*principio de libertad de pactos*), regendo-se pelas normas da *Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, no que concerne à preparação e adjudicação dos contratos, e no que as mesmas não prevejam, pela legislação dos contratos das Administrações Públicas.¹⁶⁶ Já os seus efeitos e extinção reger-se-iam, além de por aquela lei, pelas normas de Direito Privado (nos termos dos artigos 110.º e 111.º da *Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas*).¹⁶⁷

164 Bernardo Azevedo, "O Domínio Privado da Administração", in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 63.

165 José Bermejo Vera, *Derecho Administrativo: Parte Especial*, 6ª ed., Thomson Civitas, Navarra, 2005, p. 379.

166 Ramón Parada, *Derecho Administrativo III: Bienes Públicos. Derecho urbanístico*, 11ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 26.

167 *Ibidem*.

5. Princípios que regem a alienação dos bens imóveis do Domínio Privado

Importa abordar os princípios-base que regem a gestão do património imobiliário do Domínio Privado da Administração, sobretudo no que respeita à sua alienação: os *princípios gerais da atividade administrativa* e os *princípios dedicados à regulação dos bens imóveis da Administração*.

Os *princípios gerais da atividade administrativa* constam, desde logo, do artigo 2.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto como princípios que devem ser respeitados por todas as entidades abrangidas pelo referido diploma. No entanto, estes princípio devem, na verdade, e de acordo com o artigo 2.º, n.º3 do CPA, ser respeitados por todas as entidades administrativas, regendo toda e qualquer atuação da Administração Pública, ainda que se trate de uma atuação meramente técnica ou de gestão privada (nos termos do Direito Privado).¹⁶⁸ Trata-se do princípio 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 (alguns deles também mencionados no artigo 266.º, n.º2 da CRP sobre os princípios fundamentais que devem orientar a Administração Pública).

Quando nos referimos aos *princípios dedicados à regulação dos bens imóveis da Administração*, falamos do princípio da boa administração, da onerosidade, da equidade, da consignação, da concorrência, da transparência, da proteção, da colaboração, da responsabilidade e do controlo, que também analisaremos. Importa referir que o RJPIP não separa os princípios que se aplicam aos bens imóveis do Domínio Privado dos que se aplicam aos bens imóveis do Domínio Público, sendo as normas previstas relativas a estes princípios aplicáveis a ambos os Domínios. Ainda assim, e como nos dedicamos ao estudo dos imóveis do Domínio Privado, faremos uma abordagem desses princípios no contexto destes bens e, por isso, iremos referir-nos aos mesmos como *princípios dedicados à regulação dos bens imóveis do Domínio Privado*.

¹⁶⁸ De notar que a aplicação destes princípios à atividade administrativa não distingue entre a atividade que é exercida segundo o Direito Público da que é exercida segundo o Direito Privado, referindo o artigo 266.º da CRP que os referidos princípios se aplicam a toda a atuação da Administração, ainda que meramente técnica ou de gestão privada. Daí decorre que, ainda que haja uma dualidade de regimes jurídicos aplicáveis à Administração Pública – expressos na distinção entre gestão pública e gestão privada, e na própria defesa da dicotomia entre contrato administrativo e contrato privado da Administração (cf. Maria João Estorinho, *A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública*, 2.ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2009, p. 46) – se verifique, no fundo, um regime jurídico comum a todos os contratos da Administração, já que estes princípios a vinculam, em toda a sua atuação, nos termos do Direito Público e do Direito Privado [cf. Pedro Gonçalves, *O Contrato Administrativo (Uma instituição do direito administrativo do nosso tempo)*, reimpressão da 1.ª ed., Almedina, Coimbra, 2004, p. 48].

RÁMON PARADA exalta a importância dos princípios¹⁶⁹ a que estão sujeitos os bens do Domínio Privado – ou *bienes patrimoniales* –, enquanto bens de propriedade privada, disponíveis pela Administração Pública, aos quais a *Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas* faz referência no seu artigo 8.º: princípio da eficiência e economia na gestão [alínea a)]; princípio da eficácia e rentabilidade na exploração de bens e direitos [alínea b)]; princípio da publicidade, transparência, concorrência e objetividade na aquisição, exploração e alienação dos bens [alínea c)]; princípio da identificação e controlo através de inventários ou registos adequados [alínea d)]; princípio da colaboração e coordenação entre as diferentes Administrações Públicas, com o fim de otimizar a utilização e o rendimento dos seus bens [alínea e)].

5.1. Princípios gerais da atividade administrativa

O artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto refere-se aos princípios gerais segundo os quais deve a Administração reger a sua atividade, nomeadamente ao princípio 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 medida em que a Administração não deve somente reger-se pelas regras fixadas na lei mas também em conformidade com o Direito, é neste segundo contexto que surgem os princípios gerais da atividade administrativa, que acabam por fixar os parâmetros de juridicidade que a Administração deve respeitar.¹⁷⁰

Trata-se do respeito pelos princípios gerais da atividade administrativa, o que é, desde logo, determinado pelo artigo 266.º da CRP e pelo artigo 2.º, n.º1 do CPA, os quais importa analisar:

a) Princípio da legalidade

A observância do princípio da legalidade leva a que a função administrativa seja exercida de acordo com as disposições regulamentares, legais e supralegais vigentes

169 Ramón Parada, *Derecho Administrativo III: Bienes Públicos. Derecho urbanístico*, 11ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 22.

170 Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7.ª ed. (atualizada e ampliada), Almedina, Coimbra, 2021, p. 121.

(preferência de lei), além de obrigar ao respeito pela reserva de lei na vertente da precedência de lei.¹⁷¹ Isto significa que a função administrativa está subordinada à função legislativa e à função jurisdicional, as outras funções do Estado.¹⁷²

Ora, o princípio da legalidade, no seu sentido negativo, importará sempre a referência ao princípio do primado da lei, segundo o qual a Administração está impedida, na sua atuação, de ir contra o disposto na lei, o que significa que “nenhum ato de categoria inferior à lei pode contrariar o bloco de legalidade, sob pena de ilegalidade”.¹⁷³

Já no sentido positivo de precedência de lei, deve a lei fixar, no mínimo, os interesses públicos a prosseguir (o fim) e quem de tal está encarregue (órgãos com competência para prosseguir aqueles interesses).¹⁷⁴ Trata-se, assim, de uma referência ao princípio da reserva da lei, que acaba por reconduzir-se à impossibilidade de, de forma alguma, a Administração disciplinar constitucionalmente matérias reservadas à lei, excepto com autorização expressa nesse sentido, legal ou constitucional – seguimos, aqui, o entendimento mais conservador e rígido da reserva total de lei, competindo à lei a “ordenação inicial” de toda a atividade administrativa, que tem de ter como fundamento uma previsão legal,¹⁷⁵ ainda que não sejamos alheios à impossibilidade de a lei prever absolutamente todas as realidades possíveis, devido à crescente “imprevisibilidade (...) dos problemas de uma sociedade marcada pelo risco e pela incerteza”, o que origina uma abstenção ou fixação meramente parcial pela lei, quanto a muitas situações passíveis de regulação, dos critérios de atuação da Administração,¹⁷⁶ passando aquelas a indicar os princípios e estratégias que a Administração deve seguir, evitando indicar os verdadeiros critérios pelos quais a Administração deve guiar a sua atuação no plano material – passando essa função para o poder administrativo, que criará, *a posteriori*, as regras para o caso (ou gerais) suscetíveis de prosseguir os fins previstos na norma legal de forma mais adequada.¹⁷⁷ Ora, há uma verdadeira subordinação do poder da Administração Pública,¹⁷⁸ só podendo esta fazer o que a lei lhe permitir, não havendo um poder livre da

171 João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, p. 28.

172 Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7.ª ed. (atualizada e ampliada), Almedina, Coimbra, 2021, p. 96.

173 Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 4.ª ed. (reimpressão), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2020, p. 46. e, no mesmo sentido, Maria João Estorninho, *A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública*, 2.ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2009, p. 177.

174 Fernanda Paula Oliveira/José Eduardo Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra, 2021, pp. 126-128.

175 *Ibidem*.

176 *Ibidem*, pp. 133-134.

177 *Ibidem*, pp. 134.

178 Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7.ª ed. (atualizada e ampliada), Almedina, Coimbra, 2021, p. 96.

Administração, pelo que temos a lei, por um lado, como limite e, por outro, como fundamento da atuação administrativa.¹⁷⁹ Assim, a reserva de lei fixa que “nenhum ato de categoria inferior à lei pode ser praticado sem fundamento no bloco de legalidade”.¹⁸⁰

Deste modo, este princípio não só é o limite, mas também o fundamento da atividade da Administração.¹⁸¹

Importa, assim, que a definição das necessidades de interesse público a satisfazer e o modo ou os meios através dos quais as mesmas devem ser satisfeitas, não seja confiada aos próprios órgãos da Administração.¹⁸² Assim, os fins e competências da Administração são previamente determinados por lei, não podendo aquela atuar contra estes (e, bem assim, contra a lei), pelo que existe, de facto, a mencionada “ordenação inicial” pela lei dos atos praticados pela Administração, devendo os seus órgãos atuar em obediência à lei e ao Direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins (artigo 3.º, n.º1 do CPA), sendo os órgãos da Administração dotados de poderes somente porque as normas de Direito Administrativo lhes conferiram.¹⁸³

No contexto do objeto do nosso estudo, o princípio da legalidade implicará, assim, que não sejam alienados imóveis em violação do previsto nas normas legais atinentes a esse modo de gestão do Domínio Privado, devendo sempre a lei, mormente as regras previstas no RJPIP, ser levada quer como fundamento, quer como limite da alienação desses bens pela Administração. Assim, por exemplo, no que respeita às normas relativas aos procedimentos de alienação dos bens imóveis, que preveem condições específicas para o recurso a cada um deles: não pode imóvel algum do Domínio Privado ser alienado em violação do previsto nas normas específicas previstas para o procedimento ao qual se pretende recorrer ou ao qual é possível recorrer, dadas as circunstâncias do caso concreto.

179 Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 4.ª ed. (reimpressão), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2020, p. 40.

180 *Ibidem*, p. 46. e, no mesmo sentido, Maria João Estorninho, *A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública*, 2.ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2009, p. 177 e, ainda, Eduardo García de Enterría/Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo I*, 19.ª ed., Civitas (Thomson Reuters), Navarra, 2020, p. 477, ao afirmar que “*toda acción singular del poder esté justificada en una Ley previa*”.

181 Maria João Estorninho, *A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública*, 2.ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2009, p. 176.

182 Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7.ª ed. (atualizada e ampliada), Almedina, Coimbra, 2021, p. 97.

183 *Ibidem*.

b) Princípio da prossecução do interesse público

Considerando a função administrativa como uma “função de Estado”¹⁸⁴, impossível será não falar do princípio da prossecução do interesse público enquanto um dos princípios gerais que guia a atividade administrativa, ainda que amplamente dependente de outros princípios, sobretudo os que influenciam a administração dos bens da Administração, os quais deverão, desde logo, contribuir para que a melhor conduta possível seja adotada no sentido de servir o mencionado interesse público, “indissociável de toda e qualquer atividade administrativa”.¹⁸⁵

Ainda que a sua noção seja, ao longo do tempo, variável, podendo o que, hoje, é considerado vantajoso, amanhã já não o ser, é possível definir o interesse público, de forma geral, como sendo o interesse coletivo, o interesse geral de uma comunidade, que sempre consubstanciará o norte, o guia, o fim da Administração.¹⁸⁶

Interrompamos esta análise para referir que “o princípio do respeito pelos direitos e interesses legítimos dos particulares é uma manifestação do princípio da legalidade”¹⁸⁷, ao prever que a Administração não pode violar as situações juridicamente protegidas dos particulares.¹⁸⁸ Ora, isto implicará que haja uma convivência entre o princípio da prossecução do interesse público e o respeito pelos interesses legítimos dos particulares, constituindo corrupção qualquer atuação em prossecução de interesses privados em detrimento do interesse público.¹⁸⁹ Não obstante, sabemos que, e ainda que o legislador contribua para o mencionado equilíbrio entre os dois lados da balança, nada impede verdadeiramente a prática de atos que afetem negativamente a esfera jurídica dos particulares.¹⁹⁰

AROSO DE ALMEIDA considera que este não passa de um pretensio princípio, por não possuir um conteúdo jurídico verdadeiramente autónomo em relação àquele que resulta do princípio da juridicidade e do princípio da eficiência, não assumindo, no seu

184 João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, p. 28.

185 Maria João Estorninho, *A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública*, 2.ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2009, p. 167.

186 Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 4.ª ed. (reimpressão), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2020, pp. 33-34, 38.

187 João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, p. 29.

188 Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 4.ª ed. (reimpressão), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2020, p. 32.

189 *Ibidem*, p. 35.

190 João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, p. 29.

entendimento, relevo suficiente para que seja plausível uma análise autónoma.¹⁹¹ Considera, assim, o autor que “é em conformidade com a lei e o Direito, que fixam os fins de interesse público a prosseguir pela Administração e garantem, nesse contexto, os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, e segundo critérios de eficiência, economicidade e celeridade, que à Administração cabe prosseguir com eficiência o interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.”¹⁹²

O nosso entendimento é na linha do de FREITAS DO AMARAL, que considera que este é o princípio motor da Administração Pública, que “existe, atua e funciona para prosseguir o interesse público”,¹⁹³ ainda que com as já mencionadas limitações impostas pelo princípio da legalidade e pelo princípio do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares.

De notar que este princípio vincula a Administração na sua atuação quer no âmbito do Direito Privado (o qual já sabemos sempre acompanhado do Direito Público), quer no âmbito do Direito Público. Assim, independentemente da forma pela qual a Administração opte por atuar, estará vinculada à prossecução do interesse público.¹⁹⁴ Caso contrário, estaríamos a admitir que a Administração poderia recorrer a uma atuação jurídico-privada para prosseguir fins diferentes do interesse público, o que não se aceita.¹⁹⁵

Encontramos, desde logo, uma projeção deste princípio no artigo 77.º, n.º1 do RJPIP, que melhor analisaremos, ao prever como imóveis alienáveis do Domínio Privado somente aqueles cuja propriedade não seja necessária à prossecução de fins de interesse público e cuja manutenção na sua propriedade não seja conveniente. Assim, verifica-se uma condição para a alienação de imóveis do Domínio Privado: somente se se verificar a desnecessidade do bem imóvel para a prossecução do interesse público é que o mesmo poderá ser alienado.

191 Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7.ª ed. (atualizada e ampliada), Almedina, Coimbra, 2021, pp. 121-123.

192 *Ibidem*, p. 123.

193 Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 4.ª ed. (reimpressão), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2020, p. 32.

194 Maria João Estorninho, *A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública*, 2.ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2009, pp. 171-173.

195 *Ibidem*, p. 172.

c) Princípio da proporcionalidade e da igualdade

É no contexto da constante tentativa de equilíbrio, no sentido de evitar que os mencionados atos de prossecução do interesse público constante e recorrentemente coloquem em causa a esfera jurídica dos particulares, que surgem outros importantes princípios gerais: o princípio da proporcionalidade e da igualdade.

O respeito por estes princípios conduz a que a atuação das entidades administrativas, sobretudo quando disponham de ampla margem de discricionariedade, não tome proporções que originem consequências negativas para a esfera jurídica dos particulares, o que somente será possível se as referidas entidades administrativas interpretarem as normas criadas pelo legislador em respeito pelos mencionados princípios, atuando em conformidade.

No que respeita à proporcionalidade (prevista no artigo 7.º do CPA), são três os subprincípios que lhe são inerentes: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

A adequação implica que a conduta adotada pelas entidades administrativas seja a adequada à prossecução das finalidades de interesse público, sendo o meio adequado para o conseguir, não prejudicando o alcance dessas finalidades nem consistindo numa conduta neutra, mas sim verdadeiramente adequada, de entre os meios disponíveis.¹⁹⁶ Essa adequação impõe uma causalidade entre a atuação da Administração, o meio, e o fim que aquela pretende atingir.¹⁹⁷

A atuação administrativa tem, ainda, de ser verdadeiramente necessária, ponderando os prejuízos que da mesma advirão para quem seja afetado pela conduta ou nela tenha interesse, por comparação com os benefícios resultantes para a prossecução da finalidade de interesse público.¹⁹⁸ Deste modo, a medida mais proporcional será a que, no seio das decisões possíveis, a que, em concreto, seja menos lesiva dos direitos e interesses dos particulares, sendo, *a final*, de optar pela medida idónea menos lesiva possível,¹⁹⁹ que imponha “menores sacrifícios aos valores e bens envolvidos”.²⁰⁰

196 Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7.ª ed. (atualizada e ampliada), Almedina, Coimbra, 2021, p. 129.

197 Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 4.ª ed. (reimpressão), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2020, p. 113.

198 João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, p. 30.

199 Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 4.ª ed. (reimpressão), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2020, p. 114.

200 Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7.ª ed. (atualizada e ampliada), Almedina, Coimbra, 2021, p. 129.

No que concerne à proporcionalidade em sentido estrito, tem a decisão administrativa de ser equilibrada, o que significa que tem de ser também a menos restritiva quando ponderados os interesses que afeta e os interesses que visa prosseguir,²⁰¹ tendo os benefícios obtidos com a atuação da Administração de superar os custos que dela advirão.²⁰²

Assim, o princípio da proporcionalidade fixa que a limitação dos bens (ou interesses privados) por atos dos poderes públicos tem de ser a limitação adequada e necessária aos fins que esses atos prossigam em concreto, além de, em confrontação com os ditos fins, dever ser tolerável.²⁰³

Ora, no contexto da gestão de bens imóveis do Domínio Privado, este princípio manifesta-se, nomeadamente, na escolha entre a alienação desse bem e o seu arrendamento²⁰⁴, atendendo à opção que melhor satisfizer o interesse público em respeito pelo princípio da proporcionalidade. Contrapondo as duas opções, a melhor decisão será a que for mais proporcional.

Fala-se do princípio da igualdade associado ao princípio da proporcionalidade, ainda que não se confundam²⁰⁵, já que um pode ser violado e o outro não o ser exatamente com a mesma decisão.

O princípio da igualdade, previsto no artigo 6.º do CPA e no artigo 266.º, n.º 2 da CRP, radica na ideia de tratamento igualitário do que apresenta condições idênticas, e distinto para o que apresenta condições distintas, desde que a diferença de tratamento decorra de uma avaliação baseada em critérios objetivos relacionados com as finalidades que a Administração visa prosseguir, proibindo-se, assim, qualquer discriminação e promovendo-se a diferenciação do que não é, de facto, igual, na medida dessa diferença.²⁰⁶ Assim, hoje, o princípio da igualdade já não significa uma mera aplicação da lei de modo igual a todos os cidadãos,²⁰⁷ desde que qualquer privilégio ou prejuízo não

201 Fernanda Paula Oliveira/José Eduardo Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra, 2021, pp. 131-132.

202 Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 4.ª ed. (reimpressão), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2020, p. 115.

203 *Ibidem*, p. 113.

204 João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, p. 31.

205 Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 4.ª ed. (reimpressão), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2020, p. 116.

206 Fernanda Paula Oliveira/José Eduardo Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra, 2021, p. 131. Cf., ainda, Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 4.ª ed. (reimpressão), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2020, pp. 110-111, e Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7.ª ed. (atualizada e ampliada), Almedina, Coimbra, 2021, p. 124.

207 Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 4.ª ed. (reimpressão), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2020, p. 110.

decorram da ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual (artigo 6.º do CPA).

Concordamos, ainda assim, que se atenda, na aplicação deste princípio, à ideia de razoabilidade: verificando-se uma situação em que coisa igual é tratada de forma diferente, em respeito por este princípio, exige-se a fundamentação material dessa decisão da Administração, a qual não será anulada se se basear numa escolha racional daquela, não podendo, na base, estar uma atuação administrativa arbitrária, já que isso originaria uma desigualdade desrazoável.²⁰⁸

No RJPIP, há uma maior projeção do princípio da igualdade nos procedimentos que envolvem a adjudicação de contratos cujo objeto está sujeito à concorrência de mercado,²⁰⁹ como é o que se verifica nos procedimentos atinentes à alienação dos bens imóveis do Domínio Privado da Administração, na medida em que o tratamento providenciado aos concorrentes deve adequar-se às condições que os mesmos apresentam, no sentido de uma verdadeira equidade de tratamento, igual para o que é igual e diferente para o que é diferente, com recurso a idênticos critérios para a solução de casos idênticos (o que funciona, também, como controlo da atuação discricionária da Administração).

d) Princípio da imparcialidade

O princípio da imparcialidade surge, desde logo, plasmado no artigo 9.º do CPA, que obriga a Administração Pública a tratar de forma imparcial os que com ela se relacionem, devendo considerar objetivamente todos (dimensão positiva) e somente (dimensão negativa) os interesses relevantes no contexto decisório, adotando as soluções organizatórias e procedimentais que se mostrem indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção.

Assim, a vertente positiva deste princípio implica uma ponderação de todos os interesses, quer os interesses públicos secundários, quer os privados legítimos, antes de atuar, antes de qualquer decisão, sob pena de essa atuação ser considerada parcial.²¹⁰

208 Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7.ª ed. (atualizada e ampliada), Almedina, Coimbra, 2021, pp. 124-125.

209 João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, pp. 29-30.

210 Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 4.ª ed. (reimpressão), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2020, p. 127.

Surge, assim, como limite à discricionariedade da Administração, que releva, também, para a alienação de bens imóveis do Domínio Privado da Administração, negócio no qual essa vê o seu poder discricionário limitado, na medida em que tem de ser garantida a imparcialidade da sua decisão de contratar. Assim, numa adjudicação têm de ser ponderados os interesses de todos os concorrentes admitidos ao concurso, excluindo-se a “valoração de interesses estranhos à previsão normativa”, sabendo que o “poder de escolha da autoridade pública só subsiste onde a proteção legislativa dos vários interesses seja de igual natureza e medida”.²¹¹

Este princípio releva, assim, especialmente nas relações da Administração com os particulares, que poderão ter lugar na alienação dos bens imóveis do Domínio Privado daquela, servindo para evitar que os interesses públicos que motivaram, nesse caso específico, a venda do imóvel, se confundam com quaisquer outros interesses privados que possam influenciar ou limitar a Administração, devendo ser levados em consideração somente os interesses públicos e privados que sejam relevantes.²¹²

É na linha da dimensão negativa do princípio da imparcialidade mencionado como um dos princípios gerais no artigo 2.º do RJPIP, e como forma de garantia da mesma, que surgem os impedimentos e os casos de escusa e suspeição, nos artigos 69.º e segs. do CPA, como referência à imparcialidade do decisor ou agente administrativo.

A importância do respeito pelo princípio da imparcialidade está na garantia de que os critérios usados para a tomada de decisão não se fundaram em interesses além dos que deviam ser considerados no caso, gerando uma situação de parcialidade que, inevitavelmente, conduziria a uma desigualdade²¹³ que, como sabemos, não pode presidir uma decisão administrativa, tal como a que é tomada numa adjudicação. Nestes casos, não há que alegar ou tentar provar que ocorreu uma violação do princípio da imparcialidade, pela não ponderação dos interesses que deviam ter sido ponderados, mas sim que alegar e fazer por provar que o sujeito que atuou estava, na verdade, impedido (vício quanto ao sujeito) ou que a decisão, cuja fundamentação era obrigatória, não foi fundamentada (vício de forma).²¹⁴

211 *Ibidem*.

212 Fernanda Paula Oliveira/José Eduardo Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra, 2021, p. 130.

213 Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7.ª ed. (atualizada e ampliada), Almedina, Coimbra, 2021, p. 140.

214 *Ibidem*.

Exemplo da violação do princípio da imparcialidade é a situação que se verifica quando a Administração, no contexto da alienação de um imóvel do Domínio Privado da Administração, desconsidera certas propostas apresentadas, desprezando-as, quando, na verdade, estariam em condições de ser levadas em conta, tal como as que, de facto, o foram. Trata-se de uma situação de parcialidade em que, num procedimento de alienação de um imóvel, as propostas desprezadas estariam em condições equivalente às propostas que prosseguiram, pelo que foi originada uma situação de desigualdade que, inevitavelmente, teria de conduzir à invalidade da decisão da Administração.

e) Princípio da boa fé

O último princípio mencionado no artigo 2.º do RJPIP como geral, vem expressamente previsto no artigo 10.º do CPA, que prevê, no seu n.º1, o dever de a Administração Pública e os próprios particulares, no exercício da atividade administrativa e em todas as suas formas e fases, agirem e relacionarem-se segundo as regras da boa fé, ponderando os valores fundamentais do Direito relevantes em face das situações consideradas e, em especial, a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa e o objetivo a alcançar com a atuação empreendida (n.º2), não podendo, assim, a Administração violar o princípio da proteção da confiança – dos particulares, na sua atuação – e o princípio da segurança jurídica.

“Trata-se (...) de proteger o que cada um pode esperar da conduta ou das consequências da conduta do outro”²¹⁵, até por uma questão de expectativas que foram criadas com base na confiança. Assim, está em causa não só a confiança, mas também uma questão de criar um clima de previsibilidade no seio da Administração Pública.²¹⁶

Ora, no contexto da alienação de imóveis, este princípio é chamado a intervir quando, por exemplo, é aberto um concurso para que sejam apresentadas propostas. São, assim, criadas expectativas pelos destinatários, as quais sairiam defraudadas no caso de o procedimento de alienação do imóvel não prosseguir. Podemos, neste caso, ver a importância do respeito pelo princípio da boa fé, já que se trata de uma situação em que se pressupõe a existência de uma confiança digna de proteção,²¹⁷ tendo a conduta dos concorrentes, ao apresentar as propostas, sido baseada na confiança na atuação da

²¹⁵ *Ibidem*, p. 137.

²¹⁶ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 4.ª ed. (reimpressão), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2020, p. 118.

²¹⁷ Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7.ª ed. (atualizada e ampliada), Almedina, Coimbra, 2021, p. 138.

Administração. No fundo, e especialmente no contexto da formação de contratos administrativos, “entre as primeiras atitudes que a Administração toma no início do procedimento administrativo tendente à formação de um contrato e as posições finais que acaba por assumir posteriormente, a Administração não pode mudar injustificadamente de critério, não pode dar o dito por não dito, não pode negar o que já havia prometido, não pode formular novas exigências que não apresentou em tempo oportuno, não pode querer culpar o particular por atitudes que ela própria o autorizou a tomar, ou por atividades que o incitou a iniciar antes mesmo de formalizar o contrato”.²¹⁸

f) Princípio da justiça

O princípio da justiça, plasmado no artigo 8.º do CPA, parece-nos ser uma compilação de todos estes princípios gerais, o princípio dos princípios, aglutinando vários outros, como a igualdade, proporcionalidade e boa fé.²¹⁹

A justiça que este princípio prevê está associada à razoabilidade da atuação administrativa, que vem, também, mencionada no artigo 8.º do CPA, na medida em que o injusto jamais poderá ser considerado razoável e, por isso, aceitável pela comunidade, por ofender os padrões mínimos que se encontram enraizados na consciência da comunidade, ligados à ideia de justiça.²²⁰

Trata-se de um princípio que implica o tratamento todos aqueles que com Administração Pública entrem em relação de forma justa, além da rejeição das soluções que se mostrem manifestamente desrazoáveis ou incompatíveis com a ideia de Direito, nomeadamente em matéria de interpretação das normas jurídicas e das valorações próprias do exercício da função administrativa. Rejeitam-se, assim, em respeito por este princípio quaisquer “juízos e decisões da Administração que repugnem à razão e ao Direito, proibindo-a, desse modo, de violar padrões mínimos de conformidade com a razão justa”.²²¹

218 Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 4.ª ed. (reimpressão), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2020, pp. 119-120. No contexto da alienação de imóveis do seu Domínio Privado, não pode a Administração atuar de forma a criar desconfiança na sua palavra, depois de levar os particulares a criarem expectativas, resultantes da confiança naquela palavra, pelo que estará impedida de, num procedimento de alienação, mudar o critério de seleção ou passar a exigir algo, para a seleção, que não tenha exigido no momento em que a venda foi divulgada, levando os concorrentes mais indicados para a concreta adjudicação, passar a não o ser, por motivos alheios ao interesse público e aos interesses que deveriam ser levados em conta no caso concreto.

219 *Ibidem*, p. 121.

220 Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7.ª ed. (atualizada e ampliada), Almedina, Coimbra, 2021, p. 133.

221 *Ibidem*, p. 132.

Assim, a “decisão justa é aquela que é racional, adequada e proporcional, que assegura a igualdade de tratamento, a imparcialidade e a boa fé”.²²²

Qualquer atuação das entidades públicas ao abrigo do RJPIP deverá respeitar cada um dos princípios gerais, os quais são meramente exemplificativos, não sendo o artigo 2.º taxativo quanto aos princípios a serem respeitados. Assim, a Administração não está somente obrigada ao respeito por aqueles princípios, mas também por outros presentes no CPA e na CRP, os quais determinadamente influenciarão, tal como os expressamente mencionados, a atividade administrativa.

5.2. Princípios dedicados à regulação dos bens imóveis do Domínio Privado

a) Princípio da boa administração

Este princípio encontra-se expressamente previsto no artigo 3.º do RJPIP, ainda que já estivesse presente no CPA, no disposto no artigo 5.º. Este princípio determina que a gestão, utilização e alienação dos bens imóveis do Domínio Público do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais e dos bens imóveis do Domínio Privado do Estado e dos institutos públicos decorram de acordo com a ponderação dos custos e benefícios (n.º1). O n.º2 do mesmo artigo prevê, nesse sentido, o dever de as despesas com a aquisição, administração e utilização dos bens imóveis satisfazerem os requisitos da economia, eficiência e eficácia, sobretudo quando as mesmas envolvam um elevado gasto de dinheiros públicos.

O princípio da boa administração implica que, em toda a qualquer decisão, neste caso, que tenha implicações sobre os bens imóveis, sejam pelos decisores feitas as devidas ponderações, de forma que aquela seja a melhor decisão “em termos de alocação eficiente de recursos”.²²³ Trata-se, assim, de um princípio decorrente do princípio da prossecução do interesse público, obrigando a Administração a atuar, para a satisfação do interesse público, das necessidades coletivas (o bem comum), da forma mais eficiente possível,

222 Fernanda Paula Oliveira/José Eduardo Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra, 2021, p. 133.

223 João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, p. 34.

adotando as melhores soluções, do ponto de vista administrativo (técnico e financeiro), que lhe sejam possíveis.²²⁴

Assim, neste princípio, estão inevitavelmente integrados o princípio da eficiência, economia, celeridade e desburocratização.²²⁵

Levando em conta a ideia da necessária rentabilização dos bens imóveis da Administração, percebemos a importância deste preceito, devendo essa dimensão económica influenciar a decisão daquela ao nível da gestão, da utilização e da alienação dos bens imóveis. Ainda assim, impor uma boa administração e a consideração, também, do interesse financeiro não implica desconsiderar a discricionariedade da Administração, mas permitirá limitá-la no sentido de aquela não poder tomar decisões “economicamente indefensáveis”²²⁶ com base na sua autonomia e discricionariedade.

Ora, entendemos, assim, que o princípio da boa administração, por imposição do princípio da eficiência, implicará que, de entre várias alternativas que conduzem ao mesmo resultado, se selecione a menos onerosa, a que trará menos custos, e que, de entre várias alternativas que impliquem o mesmo custo, a Administração opte pela que melhor satisfará o interesse público.²²⁷

Desde logo percebemos o reforço da imposição presente neste princípio pelo princípio da imparcialidade, já que este último, na sua dimensão positiva, obriga a que todos os interesses relevantes para a decisão sejam considerados. Ora, o interesse aqui será o financeiro, passando a relevar, nomeadamente, o valor que é pago por um imóvel, quando adquirido por uma entidade pública.²²⁸

A aplicação deste princípio deverá orientar as decisões da Administração para uma prévia consulta, prevista no artigo 33.º do RJPIP, no sentido de os serviços do Estado e dos institutos públicos obterem informações, por parte da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, sobre a disponibilidade de imóvel adequado às suas necessidades.

224 Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 4.ª ed. (reimpressão), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2020, p. 35, e Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7.ª ed. (atualizada e ampliada), Almedina, Coimbra, 2021, p. 144.

225 Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7.ª ed. (atualizada e ampliada), Almedina, Coimbra, 2021, p. 145, e Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 4.ª ed. (reimpressão), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2020, p. 36. Consideramos que o facto de o princípio da boa administração englobar o princípio da desburocratização, poderá justificar o facto de não ser exigida forma de escritura pública para a adjudicação aquando da alienação de bens imóveis do Domínio Privado da Administração – conforme veremos.

226 João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, p. 36.

227 Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7.ª ed. (atualizada e ampliada), Almedina, Coimbra, 2021, p. 150.

228 João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, pp. 34-35.

b) Princípio da onerosidade

Presente no artigo 4.º do RJPIP, este princípio estabelece que o espaço ocupado nos bens imóveis do Estado deve ser avaliado e sujeito a contrapartida, a qual pode assumir a forma de compensação financeira a pagar pelo serviço ou organismo utilizador.

A ideia por detrás deste preceito será a de tornar mais eficiente o uso ou ocupação dos bens imóveis pertencentes à Administração, obrigando a que haja uma contrapartida associada, a qual poderá, quando em forma de compensação financeira, ser consignada, nos termos do artigo 6.º do RJPIP, à cobertura das despesas neste artigo descritas.

É a Portaria n.º 278/2012, de 14 de Setembro, alterada pela Portaria n.º 222-A/2016, de 12 de Agosto, que regula este princípio, ao assumir o “faseamento, a graduação e a diferenciação da obrigação de pagamento de uma compensação financeira, tendo como referencial primário a avaliação dos imóveis ou, na sua ausência, o valor de renda de mercado, com base na área bruta efetivamente ocupada e registada no Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE), cujo carregamento e atualização é da responsabilidade originária das entidades ocupantes dos imóveis”.²²⁹ A referida Portaria fixava, nas situações em que o valor de mercado de renda não está apurado, para que a contrapartida devida pela ocupação de imóveis do Estado fosse definida, os valores aplicáveis até 2016, tendo sido alterada pela Portaria n.º 222-A/2016, de 12 de Agosto, que fixou esses valores a vigorar a partir de 2017.

O objetivo último sempre foi tornar a contrapartida devida pela ocupação dos imóveis o mais próxima possível dos valores de mercado (ainda que inferior) e, para isso, houve que atender, nomeadamente, à localização dos imóveis como forma de os diferenciar, permitindo, assim, aos serviços e outras entidades competentes “fazer face às responsabilidades inerentes à salvaguarda das especificidades e especialidades dos imóveis ocupados, designadamente em matéria de conservação”.²³⁰

O artigo 4.º da Portaria n.º 222-A/2016, de 12 de Agosto, vem fixar um valor por metro quadrado de área relevante sempre que não se encontre apurado o valor de mercado de renda dos espaços ocupados ou em utilização, valor esse que é aplicável mensalmente, consoante a localização do imóvel. O valor para o concelho de Lisboa é de € 7/m², para o concelho do Porto é de € 5/m², e para os restantes concelhos da Área

229 Portaria n.º 222-A/2016, de 12 de Agosto.

230 *Ibidem*.

Metropolitana de Lisboa e da Área Metropolitana do Porto é de € 4/m², sendo também de € 4/m² o valor para o restante território.

c) Princípio da equidade

O princípio da equidade vem previsto no artigo 5.º do RJPIP, que fixa que as decisões que respeitem à alienação e oneração de bens imóveis, além da própria escolha das formas de administração desses bens, deverão atender à equidade no que concerne à distribuição de benefícios e custos, nomeadamente entre gerações (n.º1). Neste sentido, importa que os atos que respeitam à administração dos bens imóveis objeto deste Decreto-Lei, incluindo a sua oneração e alienação, além da aquisição de novos bens imóveis, e levando em consideração a inevitável vertente patrimonial, envolvam a ponderação dos benefícios e custos envolvidos, permitindo, assim, a tomada de decisões equitativas pela Administração quando as mesmas incidam sobre bens imóveis.

O n.º2 do mesmo artigo menciona os aspetos a serem ponderados na apreciação da equidade intergeracional na vertente patrimonial, os quais são a aptidão do bem imóvel para a prossecução de fins de interesse público nos curto, médio e longo prazos [alínea a)], a perspetiva de evolução dos encargos com a manutenção e conservação do bem imóvel [alínea b)] e a perspetiva de evolução do valor do bem imóvel de acordo com as suas características e face ao mercado imobiliário [alínea c)]. A apreciação da equidade intergeracional na vertente patrimonial significará uma ponderação dos aspetos referidos nas três alíneas do n.º 2 do artigo em análise, no sentido de evitar uma conflitualidade de interesses entre gerações²³¹, o que só será possível se os benefícios e os custos forem equitativamente distribuídos entre as mesmas, sem que as futuras se vejam prejudicadas por uma gestão não equitativa dos bens imóveis da Administração.

Assim, há que questionar, como o próprio artigo determina, se o imóvel poderá evoluir para um imóvel extremamente apto para a prossecução do interesse público, seja a curto, médio ou longo prazo, como os encargos com a manutenção ou conservação do imóvel poderão evoluir e a forma como, em termos patrimoniais, poderá o imóvel evoluir, face às suas características, de modo que o seu próprio valor se altere.

231 João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, p. 45.

d) Princípio da consignação

Nos termos deste princípio, previsto no artigo 6.º do RJPIP, a lei do Orçamento de Estado poderá determinar que, nos termos da lei do enquadramento orçamental, a receita, na sua totalidade ou uma parte da mesma, proveniente da alienação ou oneração dos bens imóveis objeto do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, o que inclui a sua cedência e arrendamento, seja consignada para cobertura de despesas de conservação e reabilitação de imóveis, de despesas de construção de infra-estruturas, de despesas com a aquisição de equipamentos para a modernização dos serviços, ao pagamento de contrapartidas resultantes da implementação do princípio da onerosidade, à despesa com a utilização dos imóveis. De notar que as possibilidades de consignação mencionadas no n.º 1 do artigo tratado são meramente exemplificativas.

Ainda assim, nos termos do disposto no n.º2 do mesmo artigo, apenas 5% da receita proveniente de operações imobiliárias realizadas sobre imóveis do Estado ou de institutos públicos poderá ser adstrita a satisfazer o pagamento das despesas correntes relativas à administração e gestão dos imóveis do Estado, inscritas no Orçamento do Estado (no capítulo 60 do Ministério das Finanças), mediante despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças.

Exemplo desta afetação dos bens imóveis objeto do RJPIP está presente no Decreto-Lei n.º 24/2009, de 21 de janeiro, que cria o Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial ao prever, no seu artigo 4.º, como fontes de financiamento do Fundo, as receitas provenientes de no máximo até 50 % das que resultam da alienação de bens imóveis do Estado, a fixar por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, sem prejuízo das afetações de receita previstas na lei [alínea a)], as contrapartidas recebidas em virtude da implementação do princípio da onerosidade, previsto no artigo 4.º do RJPIP, a fixar por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças [alínea b)], as comissões ou outros proveitos obtidos em resultado da sua atividade [alínea c)], os rendimentos provenientes de aplicações financeiras [alínea d)], e outros meios financeiros que lhe venham a ser atribuídos ou consignados [alínea e)].

e) Princípio da concorrência

O RJPIP atenta, ainda, ao princípio da concorrência, fixando no artigo 7.º que as entidades abrangidas pelo referido Decreto-Lei devem, na gestão dos bens imóveis,

assegurar uma concorrência efetiva aos interessados em contratar ou em utilizar os referidos imóveis.

A concorrência serve como “critério para a gestão da escassez” de recursos públicos²³², permitindo a seleção de quem com as entidades administrativas se relaciona quando em causa está a obtenção ou rentabilização de bens imóveis públicos.

Deste modo, a concorrência pode estar presente na celebração de contratos, na atribuição de licenças ou autorizações, na atribuição de direitos sobre bens do Domínio Público ou na atribuição de direitos sobre bens do Domínio Privado.²³³ Também a aquisição de bens imóveis e a própria alienação, como veremos, poderão realizar-se com recurso a procedimentos concorrenciais.

Trata-se, assim, de um princípio orientado pelo princípio da igualdade e da imparcialidade, já que nos procedimentos concorrenciais utilizados para proceder à venda de imóveis pertencentes à Administração Pública, os participantes são tratados como iguais se em posição de igualdade, além de, através desses procedimentos, em detrimento da contratação direta, existir a possibilidade de avaliação das propostas apresentadas e, bem assim, de atender a um critério de imparcialidade e transparência, com base na criação de procedimentos que, desde logo, permitam aos candidatos, entre si, ter a mesma possibilidade de acesso.²³⁴

f) Princípio da transparência

O princípio da transparência consta do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto que menciona que deve ser assegurada, na gestão dos bens da Administração Pública, além da publicidade, no sentido do amplo e tempestivo acesso aos procedimentos (n.º1), a devida fundamentação das decisões resultantes dos procedimentos destinados à gestão patrimonial, as quais devem encontrar-se documentadas e ser notificadas aos interessados (n.º2). A transparência surge, assim, associada à obrigatoriedade de publicidade, quer dos procedimentos administrativos, que devem ser transparentes e acessíveis aos cidadãos, quer da informação administrativa não procedimental, o que engloba as decisões da Administração.

²³² *Ibidem*, p. 50.

²³³ *Ibidem*.

²³⁴ *Ibidem*, p. 51.

Vê-se, assim, reconhecido no RJPIP um “direito à informação administrativa sobre bens públicos”²³⁵, estando ou não o procedimento ainda em curso.

A Lei n.º 68/2021, de 26 de Agosto, que veio alterar a Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização de documentos administrativos, vem, no seu artigo 2.º, referir-se ao princípio da administração aberta. O mesmo artigo, no seu n.º2, refere que toda a informação pública que se mostre essencial para garantir a transparência da atividade administrativa, como a que concerne ao funcionamento e controlo da atividade da Administração, deve ser pelos respetivos órgãos e entidades competentes divulgada ativamente, periodicamente e de forma atualizada, ainda que o artigo 6.º, n.º1 da mesma lei preveja que o acesso a documentos com informações que possam colocar em risco interesses fundamentais do Estado deva ser impedido ou sujeito a autorização, quando necessário, o que se fundamenta com recurso ao segredo de Estado ou a outros regimes legais relativos à informação classificada.

Atualmente, com o desenvolvimento das tecnologias, vemos uma facilitação dessa publicidade, com recurso à *Internet*, devendo os órgãos e serviços da Administração Pública utilizar meios eletrónicos ao desempenhar a sua atividade, no sentido de promover a eficiência e a transparência administrativas e a proximidade com os interessados (artigo 14.º, n.º1 do CPA), desde que aqueles meios garantam a disponibilidade, interoperabilidade, acessibilidade de forma livre e universal, integridade, autenticidade, confidencialidade, conservação e segurança da informação que é difundida ou disponibilizada para reutilização através da *Internet*, devendo, para isso, ser os dados divulgados devidamente identificados e localizados (artigo 14.º, n.º2 do CPA conjugado com o n.º3 do artigo 2.º da Lei n.º 68/2021, de 26 de Agosto).

Deste modo, na linha do tema que nos ocupa, e considerando, ainda, o artigo 10.º da Lei n.º 68/2021, de 26 de Agosto, as entidades e órgãos competentes têm o dever de publicitar nos seus sítios da *Internet*, no mínimo semestralmente, os documentos administrativos, dados ou listas que inventariem os bens que entendam disponibilizar livremente para acesso e reutilização, além da informação cujo conhecimento se mostre essencial para assegurar a transparência da atividade administrativa que os ocupa.

235 *Ibidem*, p. 53.

Ora, desde logo, mostra-se relevante que o sítio da *Internet* que nos diz quais os imóveis da Administração disponíveis, quer para alienação, quer para investimento, além de mencionar os que se encontram para venda por hasta pública, se encontre permanentemente atualizado, essencial para uma correta inventariação dos bens do Domínio Privado do Estado. Não há justificação plausível para que isso não se verifique, dada a facilidade de acesso a meios eletrónicos nos dias de hoje, quer para as entidades que aos mesmos devem recorrer para publicitar a informação e decisões devidas, quer para os particulares e outras entidades que às mesmas devam ter acesso.

g) Princípio da proteção

O princípio da proteção encontra-se plasmado no artigo 9.º do RJPIP, definindo a obrigação de proteção dos bens imóveis do Domínio Público do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais e dos bens imóveis do Domínio Privado do Estado e dos institutos públicos.

Ora, essa proteção poderá, pois, ser levada a cabo através de uma adequada gestão desses bens imóveis, quer pelas entidades suas titulares, quer pelos seus órgãos, funcionários, agentes e trabalhadores (n.º1), obrigação que se estende a todas as outras entidades que compõem os setores públicos administrativo e empresarial, e aos particulares ou entidades que se vejam envolvidos nas relações jurídicas de que o RJPIP se ocupa (n.º2), o que incluirá até as entidades que não estão abrangidas pelo âmbito do diploma, por se tratar de um dever geral de zelo e preservação dos bens do património público.

Não se trata, como já referimos, de bens iguais aos que ocupam a titularidade dos particulares, que têm plena liberdade de gestão e administração dos mesmos. Trata-se, na verdade, de bens do Domínio Privado da Administração que, ainda que não sujeitos à exagerada rigidez do regime que rege os bens do Domínio Público, não se isentam, na totalidade, da obrigação de os bem cuidar e, *a final*, proteger, sabendo que, no fundo, e ainda que não absolutamente adstritos a essa finalidade, estamos a falar de bens que aproveitam à Administração no sentido de dar satisfação ao interesse público.

Este princípio está inegavelmente associado ao princípio da boa administração, no sentido de avaliação de custos e benefícios decorrentes da gestão e administração dos bens imóveis. Uma má utilização, sem respeito pelos deveres de proteção dos referidos bens, decerto originaria elevadas despesas de conservação, resultantes de possíveis

danificações nos bens imóveis, com a consequente diminuição dos lucros obtidos pela Administração.²³⁶

Essa proteção poderá ser levada a cabo, ainda que sempre com recurso a meios previstos na lei, através, por exemplo, do despejo ou de quaisquer meios judiciais²³⁷ atinentes à proteção dos bens imóveis que se apresentem em perigo de danificação ou levarem suspeita de se encontrarem, de alguma forma, desprotegidos.

Ora, tratando-se de um dever que abrange até os particulares, como poderão estes reagir perante situações de flagrante desvio à obrigação de proteger os bens do Domínio Privado do Estado (já que são estes bens que nos ocupam)? A Constituição da República Portuguesa responde a esta questão no artigo 52.º, n.º3, alínea b), ao conferir a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de ação popular, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para assegurar a defesa dos bens do Estado. Este mecanismo vem regulado no DL n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro, que veio alterar a Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto que, desde logo, no seu artigo 1.º, n.º 2, faz referência ao Domínio Público, como um dos interesses protegidos pela referida lei e, como tal, fundamento para o exercício do direito de ação popular. Fará todo o sentido fazer uma correspondência, neste caso, entre o Domínio Público e o Domínio Privado e, por isso, consideramos que este é igualmente motivador do referido exercício do direito de ação popular, para reagir contra a eventual auto-desresponsabilização de quem está obrigado ao dever de proteger os bens do Domínio Privado da Administração.

Pode, assim, haver uma responsabilização da Administração, e de quem deva atuar para a proteção dos bens imóveis daquela, por qualquer omissão, como veremos na análise ao princípio da responsabilidade previsto no artigo 11.º do RJPIP.

h) Princípio da colaboração

O artigo 10.º do RJPIP prevê um dever do Estado e dos institutos públicos, além de todas as pessoas ou entidades que o RJPIP abranja – por se considerarem sujeitos de relações jurídicas nele contempladas –, sejam ou não particulares, de prestar toda a colaboração e informação que as entidades responsáveis pela gestão dos bens imóveis lhes solicitem.

²³⁶ *Ibidem*, p. 61.

²³⁷ *Ibidem*.

Trata-se de uma previsão de colaboração entre as várias entidades mencionadas (e até dos particulares), com o fim último que, desde logo, já vinha previsto no princípio da proteção já analisado – o de proteger os bens do Domínio Privado da Administração.

Ora, por que motivo olhamos o artigo 11.º do CPA como obrigando a Administração a colaborar com os particulares, mas não o podemos ver no sentido de também os particulares terem o dever de colaboração com a Administração?

Esta relação deve ser interiorizada como bidirecional,²³⁸ à partida, pela obrigação que cabe aos particulares de com a Administração colaborar no sentido de proteção e boa gestão e administração dos imóveis do Domínio Privado, o que somente será possível com informação e colaboração necessárias de quem com a Administração se relaciona juridicamente com respeito aos referidos imóveis, independentemente da natureza jurídica da entidade em si.

O princípio da colaboração deve orientar, assim, toda a atividade administrativa, em especial, neste caso, a atuação direcionada para a proteção dos bens da Administração.

i) Princípio da responsabilidade

O princípio da responsabilidade vem plasmado no artigo 11.º do RJPIP, ao referir que as entidades abrangidas pelo mencionado diploma e os titulares dos seus órgãos, além dos seus funcionários, agentes e trabalhadores, podem ser responsabilizados, disciplinar, financeira, civil e criminalmente, nos termos da lei, por qualquer atos e omissões que violem o disposto no Decreto-Lei em análise (n.º1).

Nestes termos, desde logo, toda e qualquer ação ou omissão²³⁹ de que resulte uma proteção deficitária dos bens do Domínio Privado do Estado ou dos institutos públicos, na linha do previsto no artigo 9.º do RJPIP poderá conduzir à responsabilização disciplinar, financeira, civil e criminal das entidades ou particulares que devam para aquela proteção contribuir.

Entendemos, pois, que o princípio da responsabilidade não vem apoiar somente o da proteção. Todos os princípios que sejam violados pelas mencionadas entidades ou particulares são suscetíveis de gerar, para elas, responsabilidade nos termos supra referidos.

²³⁸ *Ibidem*, p. 63.

²³⁹ *Ibidem*, pp. 65-66.

A fiscalização da atuação dessas entidades fica a cargo dos vários serviços públicos com competência para fiscalizar o cumprimento do disposto no RJPIP, tendo a obrigação, para tal, de comunicar às entidades competentes as infrações de que tenham conhecimento, no sentido de evitar que, sobre eles próprios, recaia igualmente uma responsabilização por omissão, por não terem atuado diligentemente, de acordo com a sua obrigação, no sentido, uma vez mais, de proteger os bens imóveis da Administração (n.º2).

Trata-se de uma responsabilização, *a final*, destinada a uma proteção mais eficaz dos bens imóveis do Domínio Privado da Administração, que condiciona, desde logo, a sua gestão e consequente rentabilização.

Não é admissível, de forma alguma, às entidades abrangidas pelo RJPIP, aos titulares dos seus órgãos, aos seus funcionários, agentes e trabalhadores que não façam tudo o que está ao seu alcance para que essa finalidade seja cumprida, bem como que atuem em prejuízo da mesma. É de tal forma valorizada essa atuação em prol da proteção, boa gestão e administração dos bens imóveis do Domínio Privado da Administração que, não só são responsabilizados os que atuam ou omitem em violação do RJPIP, prejudicando esses bens, como os que têm o dever de fiscalização daqueles e não cumprem essa obrigação.

Assim, este princípio tem expressão, por exemplo, nos casos em que um imóvel do Domínio Privado da Administração está a desmoronar-se, por omissão das obras públicas de conservação necessárias. Ora, a Administração deverá ser responsabilizada por essa omissão, ainda que seja impossível determinar especificamente quais os órgãos ou agentes responsáveis²⁴⁰, já que não se admite que quem com aquela situação fique prejudicado não veja o seu direito reconhecido e tutelado.

De notar que é a Lei n.º 31/2008, de 17 de Julho, que veio alterar a Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro que regula a responsabilidade civil extracontratual do Estado e pessoas coletivas de Direito Público.

j) Princípio do controlo

Como temos vindo a referir, deverá ser garantida a organização e a atualização periódica de elementos informativos relativos à natureza, ao valor e à utilização dos bens

240 Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 4.ª ed. (reimpressão), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2020, p. 616.

imóveis, além da verificação dos requisitos previstos no n.º 2 do artigo 3.º do RJPIP, pelas entidades do setor público administrativo.

É o que prevê o artigo 12.º do RJPIP, ao abordar o princípio do controlo, estendendo a referida obrigação às entidades que compõem o setor empresarial do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais.

Como tão veemente vimos referindo, entendemos que, além de uma verdadeira organização dos bens imóveis do Domínio Privado da Administração, que contribuirá, desde logo, para uma boa gestão e administração dos mesmos, também uma atualização periódica relativamente a todas as informações que se mostrem essenciais para a referida gestão deverá ser promovida, sobretudo ao nível do inventário, que mencionará, por exemplo, quais os bens do Domínio Privado disponíveis para alienação.

Uma adequada inventariação dos bens imóveis da Administração é, no nosso entendimento, a mais forte medida de controlo desses bens que, *a final*, sempre conduziria a uma melhor e mais equilibrada gestão dos mesmos, contando que saberíamos, de facto, quais os imóveis disponíveis para os mais variados atos de utilização, suscetíveis de originar uma maior receita para os seus titulares, além de permitir a sua congruente administração (e proteção), baseada no efetivo conhecimento de todas as informações relevantes que o permitiriam.

Ora, é precisamente essa obrigação que este princípio prevê – um controlo desses bens, que mais não é do que uma obrigação de organização que permita um melhor conhecimento dos bens em si, do seu valor, do seu estado, atendendo sempre à obrigação prevista no disposto no artigo 3.º, n.º 2 do RJPIP sobre o princípio da boa administração, ao prever a necessidade de as despesas com a aquisição, administração e utilização dos bens imóveis preencherem os requisitos da economia, eficiência e eficácia, sobretudo quando envolverem um gasto significativo de dinheiros públicos.

O Decreto-Lei n.º 51/2017, de 25 de Maio cria o regime extraordinário de regularização matricial e registral dos bens imóveis que pertencem ao Domínio Privado do Estado e de outras entidades públicas. Este diploma, dirigido somente aos bens imóveis do Domínio Privado, vem plasmar a necessidade sentida pelo Estado e por outras entidades públicas de conhecer o seu próprio património imobiliário.

Como o próprio Decreto-Lei refere, urge a satisfação dessa necessidade, por ser “essencial para a execução das políticas e cumprimento dos objetivos de eficiência,

eficácia, racionalidade e responsabilidade na administração, gestão, preservação, e rentabilização dos respetivos bens imóveis do Domínio Privado”.²⁴¹

A medida que vemos ser referida no mesmo diploma, o “Portal do Imobiliário Público”, especializado em imobiliário público e que, em si, centralizasse e contivesse toda a informação sobre os imóveis do Estado que se encontrassem disponíveis para instalar serviços públicos e para rentabilização, apresentava-se como uma medida (quase) perfeita, que promoveria o desejado controlo dos referidos bens imóveis, permitindo que, não só as demais entidades públicas tivessem acesso às instalações adequadas aos fins que prosseguem, mas também que os particulares pudessem investir património público, ao terem acesso detalhado sobre o que, de facto, faz parte desse património.

Entendemos que este diploma completa o previsto no RJPIP sobre o princípio do controlo, prevendo medidas que se destinam à regularização matricial e registral dos bens imóveis do Domínio Privado do Estado e das outras entidades públicas, permitindo conhecer a situação jurídica desses imóveis, sem colocar em causa a segurança do comércio jurídico imobiliário e a boa gestão patrimonial.

Não se trata, aqui, de uma medida destinada à inventariação dos referidos bens, mas mais de correção das situações “de omissão ou de incorreta inscrição ou descrição nas matrizes e no registo predial sempre que a entidade pública atue como sujeito ativo do ato ou do negócio jurídico”²⁴², através da regularização da sua situação jurídica e registral, o que seria de levar a cabo, tendo em consideração os tempos em que vivemos, com recurso a plataformas digitais (artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 51/2017, de 25 de Maio).

O procedimento extraordinário de registo de bens imóveis encontra-se previsto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 51/2017, de 25 de Maio, destinando-se ao “registo definitivo de aquisição de direitos a favor do Estado, dos institutos públicos, regiões autónomas e autarquias locais sobre imóveis omissos no registo predial ou descritos mas sem inscrição em vigor a favor dessas entidades”.

Já o procedimento extraordinário de regularização da situação jurídico-registral desses mesmos bens imóveis está expressamente prevista no artigo 13.º desse diploma, que define que o mesmo pode ser utilizado pelo Estado, institutos públicos, Regiões Autónomas e Autarquias Locais para a finalidade de justificar administrativamente os

²⁴¹ Decreto-Lei n.º 51/2017, de 25 de Maio.

²⁴² *Ibidem*.

direitos daquelas entidades para efeitos de registo predial, de cancelar o registo de quaisquer ónus ou encargos, quando seja impossível obter um documento comprovativo da respetiva extinção, de fixar, alterar ou retificar os elementos da descrição predial quanto aos limites ou características do prédio. Além disso, nos termos do n.º2 do mesmo artigo, o referido procedimento permite, ainda, obter o título para o registo da propriedade horizontal, desde que a propriedade do edifício pertença inteiramente àquelas entidades, sendo comprovado através de documento emitido pela Câmara Municipal que as frações autónomas satisfazem os requisitos previstos no artigo 1415.º do Código Civil.

6. A alienação como causa de extinção do Domínio Privado

No que respeita às causas de cessação do Domínio Privado da Administração, encontramos modalidades extintivas de Direito Privado e de Direito Público.

Como uma das modalidades extintivas de Direito Público, não podemos deixar de referir a *cessão definitiva*, uma forma de alienação prevista e regulada pelo Direito Público, em que ocorria efetivamente a transferência de propriedade. Tratava-se de uma cessão definitiva de imóveis para fins de interesse público e, em princípio, gratuita, que vinha prevista no Decreto-Lei n.º 97/70, de 13 de Março, que previa, no seu artigo 1.º, n.º1 que a alienação de bens imóveis do Domínio Privado do Estado para fins de interesse público poderia ser realizada, independentemente de hasta pública, mediante cessão a título definitivo, desde que com prévia autorização fundamentada do Secretário de Estado do Tesouro sob a forma de portaria, que deveria mencionar o fim de interesse público que fundamentava a cessão, a natureza da mesma e as condições a que esta ficaria sujeita (incluindo, no caso de não se tratar de uma cessão gratuita, o valor devido como pagamento).²⁴³

No caso da finalidade e das condições fixadas para a cessão não terem sido cumpridas, os bens objeto da cessão regressavam à titularidade do Estado, em princípio sem qualquer restituição do preço pago ou de valores gastos com benfeitorias (previa o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 97/70, de 13 de Março).

243 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., 10.ª reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 997-998.

Levando em consideração a revogação desse diploma pelo artigo 128.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto que também prevê, no seu artigo 4.º, o princípio da onerosidade, entendemos que as cessões definitivas e gratuitas que tinham como objeto os bens imóveis do Domínio Privado para fins de interesse público deixaram de ser um modo de extinção de Direito Público do Domínio Privado previsto na lei e que, por isso, para serem legítimas, exigirão a publicação de um Decreto-lei para cada caso. Era precisamente este inconveniente que o Decreto-Lei n.º 97/70, de 13 de Março pretendia evitar.²⁴⁴

Ora, com a sua revogação, torna-se novamente necessária a publicação de um Decreto-Lei especificamente para o efeito de legitimar cada cessão definitiva,²⁴⁵ o que nos parece contrariar o dever, previsto no artigo 5.º do CPA quanto ao princípio da boa administração, de a Administração pautar a sua atuação por critérios de eficiência, economicidade e celeridade, da forma menos burocratizada possível, com uma organização administrativa facilitadora da vida dos administrados, ainda que para isso tenha de organizar os seus métodos de funcionamento,²⁴⁶ o que não se coaduna com a referida exigência de publicação de decretos-lei *ad hoc* cada vez que uma cessão definitiva haja de ocorrer.

Outra modalidade de extinção de Direito Público é a *reversão de bens expropriados*. Ora, ocorre uma reversão de bens quando eles voltam ao património de quem era seu titular anteriormente²⁴⁷, o que poderá justificar-se, desde logo, pela sua não aplicação aos fins de utilidade pública que estiveram na base da sua expropriação.²⁴⁸ O Código das Expropriações, no artigo 5.º, refere-se ao direito de reversão, permitindo-o no casos em que, no prazo de dois anos após a data de adjudicação, os bens expropriados não são aplicados à finalidade que determinou a expropriação [alínea a)] e na eventualidade de, entretanto, as finalidades da expropriação terem cessado [alínea b)].

A *restituição de bens executados*²⁴⁹, figura semelhante à anterior, também é uma modalidade de Direito Público que extingue o Domínio Privado, já que os bens desse

244 *Ibidem*, p. 997.

245 Bernardo Azevedo, "O Domínio Privado da Administração", in: OTERO, Paulo/ GONÇALVES, Pedro (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 88.

246 Fernanda Paula Oliveira/José Eduardo Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra, 2021, p. 106.

247 Bernardo Azevedo, "O Domínio Privado da Administração", in: OTERO, Paulo/ GONÇALVES, Pedro (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 87.

248 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., 10.ª reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, p. 998.

249 *Ibidem*, p. 999.

Domínio são suscetíveis, no caso de não estarem afetados a qualquer finalidade de interesse público, de serem objeto de execução fiscal, da qual resultará a restituição desses bens aos anteriores proprietários.

MARCELLO CAETANO faz referência, ainda, à *execução judicial* como forma de extinção de Direito Público do Domínio Privado, cujos bens são suscetíveis de ser objeto de penhora.²⁵⁰ A execução judicial parece-nos, de facto, elencar uma forma de extinção do Domínio Privado, mas não configura, no nosso entendimento, uma modalidade de Direito Público.

Como modalidades de extinção de Direito Privado do Domínio Privado, temos a *alienação*, a par com a *permuta*, ou *troca*²⁵¹, nas palavras de MARCELLO CAETANO, que acrescenta, ainda, a *remição dos domínios diretos e quaisquer outros modos pelos quais*, no Direito Privado, *se perde a titularidade dos direitos sobre bens*, com as especialidades impostas pelas normas de Direito Público, e atendendo à prescritibilidade, salvo expressa determinação legal, dos bens do Domínio Privado.

Focar-nos-emos, agora, na *alienação* – ou venda –, objeto do nosso trabalho, e na *permuta* de bens imóveis do Domínio Privado.

6.1. A venda dos bens imóveis do Domínio Privado

A venda, como já referido, é um dos modos de Direito Privado de extinção do Domínio Privado²⁵². Analisemos a evolução desta modalidade ao longo do tempo.

Inicialmente, os bens do Estado que lhe não convinha explorar ou que não eram necessários para os seus serviços, tinham como destino a desamortização, processo utilizado para “sujeitar ao regime do direito comum os bens chamados de mão morta”²⁵³, que envolvia a sua disposição legal para poderem ser alienados.

ARMANDO NOBRE refere-se à Circular n.º 308, de 20 de Setembro de 1939 da Direção-Geral da Fazenda Pública, que aludia ao elevado número de prédios de baixo

²⁵⁰ *Ibidem*.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 995.

²⁵² Graças a uma das maiores diferenças entre os bens do Domínio Público e os bens do Domínio Privado, também no Direito Espanhol os últimos são bens plenamente alienáveis, ainda que com certas limitações previstas no Ordenamento Jurídico (cf. José Bermejo Vera, *Derecho Administrativo: Parte Especial*, 6ª ed., Thomson Civitas, Navarra, 2005, p. 380), sendo a alienação a transação jurídica mais comum em matéria de bens do Domínio Privado (cf. Ramón Parada, *Derecho Administrativo III: Bienes Públicos. Derecho urbanístico*, 11ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 27).

²⁵³ Armando Nobre, *Bens do Estado: sua aquisição, administração, alienação e cadastro*, Imprensa Nacional de Lisboa, Lisboa, 1957, p. 256.

valor na posse da Fazenda Nacional, sendo a respetiva desamortização algo demorada (período durante o qual esses prédios se mantinham incultos, por ser impossível a sua exploração ou o seu arrendamento, que acabariam por dificultar a venda), motivo pelo qual se mostrou necessário tomar-se certas medidas no sentido da simplificação de algumas formalidades, como a publicidade no Diário do Governo e a formação de listas, dada a despesa elevada associada e o incómodo para os interessados na aquisição desses prédios. Passou, assim, a ser determinada a desamortização dos prédios rústicos e urbanos cuja base de licitação fosse igual ou superior a 1.000 escudos, realizada com a dispensa das referidas formalidades, as quais seriam substituídas pela afixação de simples editais na sede do concelho e no local da situação dos prédios, sendo anexado um exemplar desse edital ao processo.²⁵⁴ O DL n.º 13229 de 1927 concedia às Câmaras Municipais a faculdade de alienar os baldios que não fossem estritamente necessários ao logradouro comum, independentemente do disposto nas leis de desamortização, e o DL n.º 13663 de 1927 autorizava as Juntas de Freguesia e as Câmaras Municipais que não fossem sede de comarca a alienar em hasta pública os baldios que lhes pertencessem.²⁵⁵

Ainda que todos os bens do Domínio Privado disponível pudessem ser alienados voluntariamente a título oneroso, MARCELLO CAETANO refere a necessidade de autorização do Governo para as pessoas coletivas diferentes do Estado,²⁵⁶ prevista no artigo 161.º, n.º2 do CC (entretanto revogado pelo artigo 26.º do DL n.º 496/77, de 25 de Novembro). Em relação aos bens imóveis que não se encontrassem afetos a fins de utilidade pública (que não fossem necessários para o serviço público), refere, ainda, que a lei estabelecia não a mera possibilidade, mas uma obrigatoriedade de venda,²⁵⁷ no sentido de atender à política de desamortização da altura, que previa a venda de todos prédios rústicos ou urbanos, na posse e administração da Fazenda Nacional²⁵⁸ (sendo, para isso, previamente avaliados), política essa que pretendia evitar a concentração da propriedade imobiliária nas mãos do Estado (e de outras pessoas coletivas públicas, além

254 *Ibidem*, pp. 270-271.

255 *Ibidem*, p. 266.

256 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., 10.ª reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, p. 994.

257 O pensamento primórdio espanhol, pelo contrário, tendia para o entendimento de que a venda dos bens propriedade da Coroa empobreceria o Estado e levaria ao aumento dos impostos, pelo que somente com uma autorização especial por lei seria possível a alienação desses bens (cf. Ramón Parada, *Derecho Administrativo III: Bienes Públicos. Derecho urbanístico*, 11ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 27).

258 JOSÉ PEDRO FERNANDES entende que esta política acaba por sinalizar que o Estado só tinha capacidade para administrar bens do Domínio Privado indisponível, mas já não de administrar bens que não estivessem relacionados com as necessidades dos seus serviços e com o exercício das suas funções, os do Domínio Privado disponível (cf. José Pedro Fernandes, "Domínio Privado", in: *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2.ª ed., Vol. IV, [s.n.], Lisboa, 1991, pp. 165-166).

das Igrejas e outras Instituições religiosas).²⁵⁹ No entanto, o artigo 28.º do DL n.º 576/70, de 24 de Novembro veio fixar uma exceção a essa obrigatoriedade de alienação dos bens do Estado que não fossem necessários para fins de utilidade pública: “os terrenos adquiridos para fins de urbanização não podem ser alienados, salvo autorização do Governo, quando tal se justifique, devendo ser cedido o direito à utilização, mediante a constituição do direito de superfície, dos terrenos destinados aos empreendimentos que não devam ser realizados pela Administração”.

Passemos à análise da legislação e perspetivas atuais sobre o tema.

Podem ser vendidos os bens imóveis do Domínio Privado do Estado e dos institutos públicos cuja propriedade já não se mostre necessária à prossecução de fins de interesse público e nem conveniente a sua manutenção na propriedade daqueles (artigo 77.º, n.º1 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto). Além desses, também os bens imóveis que ainda se mantenham afetos a fins de interesse público podem ser alienados, desde que não seja prejudicada a continuidade da prossecução desses mesmos fins (77.º, n.º2 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto).

Na alienação de bens, a atuação da Administração é vinculada, decorrendo a tramitação de uma venda de bens do seu Domínio Privado sempre associada a procedimentos públicos de natureza concorrencial.²⁶⁰

Sabemos já que há bens do Domínio Privado da Administração que podem ser alienados mesmo quando ainda estão afetos a finalidades de interesse público, desde que essas finalidades não sejam prejudicadas com essa transmissão a terceiros. Isso só é possível através da dissociação entre titularidade jurídico-privada e uso jurídico-público.

Além disso, para que o imóvel possa ser alienado, e em cumprimento dos princípios da economia, eficiência e eficácia, é necessário que a sua manutenção na propriedade do Estado seja inconveniente, juízo esse que tem de ser fundamentado e basear-se numa desnecessidade não temporária dessa manutenção ou na certeza de que a reposição do imóvel não será demasiado onerosa ou impossível.

Os imóveis a alienar deveriam ser definidos num programa estruturado, orientado para a otimização da utilidade do património imobiliário na prossecução do

259 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., 10.ª reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, p. 994.

260 Bernardo Azevedo, “O Domínio Privado da Administração”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 79.

interesse público, sendo, assim, de evitar as alienações avulsas, casuísticas ou determinadas por fundamentos alheios a uma visão a longo prazo (como as necessidades contabilísticas em sede orçamental).²⁶¹

A venda de bens imóveis é precedida de um procedimento de avaliação, previsto no artigo 108.º e segs. do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto (cf. artigo 79.º do mesmo diploma), decorrente da obrigação de boa gestão do dinheiro e património públicos. Essa avaliação deve ser objetiva e isenta, libertando o decisor público do ónus de fixar o valor, já que isso poderia originar ilícitos de recebimento indevido de vantagem, corrupção passiva ou participação económica em negócio e, com isso, prejuízo para os recursos económicos e financeiros do Estado.²⁶²

O DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto fixa no artigo 80.º os *procedimentos de alienação dos bens imóveis* do Estado e dos institutos públicos. Podem, nos termos do n.º1 desse artigo, os bens ser vendidos por *hasta pública*, por *negociação com publicação prévia de anúncio*, ou por *ajuste direto*.²⁶³

O artigo 78.º, n.º1 do mesmo diploma estabelece ser da competência do membro do Governo responsável pela área das finanças autorizar a venda dos imóveis do Estado e dos institutos públicos mediante *negociação com publicação prévia de anúncio* e *ajuste direto*. A venda por *hasta pública* é autorizada pelo Diretor-Geral do Tesouro e Finanças.²⁶⁴

Regra geral, nos procedimentos do CCP, é o valor que determina o procedimento e a competência, pelo que se verifica, neste âmbito, uma inversão dessa lógica. O procedimento da *hasta pública* e do *ajuste direto* são procedimentos de carácter excepcional e residual, sendo a venda preferencialmente realizada por *negociação com publicação prévia de anúncio*, a não ser que as condições favoráveis para que a negociação seja possível não estejam verificadas (artigo 81.º, n.º1 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto)

261 João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, pp. 326-327.

262 *Ibidem*, p. 329.

263 Quanto às formas de alienação consagradas pelo Direito Espanhol, o artigo 137.º, n.º1 da *Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas* fixa a possibilidade de aquela ocorrer mediante leilão, concurso ou adjudicação direta.

264 A *Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas* fixa, no artigo 135.º, n.º1, que o órgão competente para dispor dos bens imóveis da Administração Geral do Estado é o Ministro das Finanças, sendo da responsabilidade da Direção Geral do Património do Estado o início e decorrer de todo o processo de alienação – iniciando o procedimento *ex officio*, por iniciativa própria ou a pedido de um interessado na aquisição do imóvel, e desde que com uma prévia declaração justificada de alienabilidade dos imóveis ou direitos sobre os mesmos, com base na consideração de que imóvel ou direito objeto da alienação não são necessários para o uso geral ou serviço público, não sendo, por isso, conveniente ao Estado explorá-los em vez de vendê-los (artigo 138.º, n.º1 do diploma espanhol) –, ainda que, nos termos do artigo 135.º, n.º3, e no caso de bens imóveis de valor superior a 20 milhões de euros, a sua disposição deva ser autorizada pelo Conselho de Ministros, sob proposta daquele Ministro.

ou nos casos em que estão verificados os pressupostos tipificados no n.º2 do artigo 81.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, que legitimam o recurso ao *ajuste direto*. Essas condições favoráveis para a *negociação* ser possível baseiam-se num juízo discricionário da Administração, atendendo ao caso concreto, podendo ponderar quaisquer aspetos que se mostrem necessários, tais como o valor do imóvel, a maior ou menor complexidade do negócio, a intensidade da procura ou o número de lotes.²⁶⁵

Assim, nos casos de alienação dos bens do Domínio Privado da Administração, a *negociação* é o procedimento-regra, atendendo à maior flexibilidade, celeridade e adequação que apresenta em relação à *hasta pública*. Não obstante, contrapondo a *hasta pública* ao *ajuste direto*, o n.º4 do artigo 81.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto não pode entender-se no sentido de a *hasta pública* ser um procedimento residual mesmo em relação ao *ajuste direto*, que é o que retiramos do texto da norma²⁶⁶: a preferência passa pelo procedimento da *negociação com publicação prévia de anúncio* e, não existindo condições para alienar o imóvel através desse procedimento, deverá recorrer-se à *hasta pública*, só se recorrendo ao *ajuste direto* nos casos expressa e taxativamente previstos no n.º2 do artigo 81.º. As alíneas a), b), h) e j) do n.º2 do artigo 81.º representam casos em que se cria uma discricionariedade de escolha entre o *ajuste direto* e os outros procedimentos, ainda que a norma apresente os casos, e só esses, em que o *ajuste direto* pode ser adotado.²⁶⁷

A venda pode, ainda, estar sujeita a condições, sejam elas suspensivas ou resolutivas e que podem ser consagradas a favor do Estado ou do comprador, nos termos do artigo 82.º, n.º1 do mesmo diploma: o Estado ou os institutos públicos podem recorrer a uma “reserva do uso” desses imóveis como condição para a sua alienação, a qual pode

265 João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, p. 332.

266 RÁMON PARADA refere que há uma tendência para a venda ser realizada através do leilão, entendendo o autor ser a forma através da qual mais facilmente se obterá o preço mais elevado possível (cf. Ramón Parada, *Derecho Administrativo III: Bienes Públicos. Derecho urbanístico*, 11ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 27.) No entanto, o procedimento-regra previsto no Direito Espanhol (artigo 137.º da *Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas*) é o concurso: para a venda ser realizada através do concurso, têm os bens objeto da mesma de ser previamente qualificados como adequados para a alienação de acordo com diretrizes de política pública, contribuindo para o sucesso das mesmas. A alienação ocorrerá, nos termos do artigo 137.º, n.º 3 da mesma lei, sob proposta do Departamento responsável pela política pública em questão, após a identificação, pelo Conselho de Ministros, dos bens a alienar com recurso a este procedimento, fixando, ainda, os critérios a ter em conta no concurso. O procedimento de adjudicação direta, à semelhança do que se verifica no *ajuste direto*, só poderá ser utilizado como procedimento de alienação nos casos taxativamente previstos nas alíneas do artigo 137.º, n.º4 do diploma espanhol, apresentando-se, também, como procedimento de alienação residual em relação aos outros.

267 João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, p. 335.

ser garantida pelo arrendamento dos mesmos.²⁶⁸ Para essa venda e arrendamento serem possíveis, é necessária autorização do membro do Governo responsável pela área das Finanças, mediante proposta da Direção-Geral do Tesouro e Finanças ou dos órgãos de direção dos institutos públicos (n.º2 do artigo 82.º do diploma).

Os interessados na aquisição de imóveis do Estado ou dos institutos públicos podem pedir para serem informados sobre a situação física e jurídica dos mesmos,²⁶⁹ e ainda sobre o resultado e pressupostos da avaliação promovida pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (artigo 84.º, n.º1 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto), além de no sítio da Internet da DGTf constar um espaço para a listagem completa de imóveis disponíveis, bem como uma aba referente à sua Rentabilização²⁷⁰, onde cada um dos procedimentos de alienação de imóveis do Domínio Privado da Administração é detalhadamente abordado.

Analisemos, de seguida, cada um dos três *procedimentos de alienação dos bens do Domínio Privado da Administração*, seguida do ato que é comum a esses procedimentos, a *adjudicação*.

6.1.1. Procedimentos de alienação dos bens imóveis do Domínio Privado

6.1.1.1. Ajuste direto

O recurso ao procedimento do *ajuste direto* está limitado às hipóteses taxativamente previstas nas alíneas a) a l) do n.º2 do artigo 81.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, formuladas com base em *critérios de valor e de ordem material*.²⁷¹

268 Até que ponto fará sentido condicionar a venda de um imóvel ao seu arrendamento, como forma de reserva do uso do mesmo por parte do Estado ou dos institutos públicos? Sabemos que a Administração pode vender bens que são necessários à satisfação do interesse público, desde que fique assegurada a continuidade da prossecução desses fins (artigo 77.º, n.º2 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto). Para garantir a continuidade da prossecução do interesse público, a venda pode ficar sujeita a condições, nomeadamente ao arrendamento do imóvel. Porém, que sentido fará a Administração vender e, depois, tornar-se arrendatária do mesmo imóvel? Parece-nos uma solução baseada em motivações exclusivamente económicas, pois basta atentar no seguinte: a Administração vende o imóvel por necessitar do rendimento fruto dessa venda para dar continuidade à prossecução da satisfação do interesse público, mas arrenda o mesmo imóvel, pagando um determinado valor por esse arrendamento, ou seja, despendendo um certo valor, que poderia estar a poupar. Será um “preço” a pagar pelas gerações futuras?

269 No Direito Espanhol, o artigo 136.º da *Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas* também prevê que, num momento prévio à alienação do bem imóvel, a sua situação física e jurídica seja clarificada, devendo, por se tratar de imóveis, ser feita a sua demarcação e a inscrição no Registo Predial.

270 Disponível para consulta em: <http://www.dgtf.pt/patrimonio-imobiliario/rentabilizacao>.

271 Bernardo Azevedo, “O Domínio Privado da Administração”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 80.

Como exemplo do recurso a um *critério de valor*, temos na alínea a) do n.º2 do artigo 81.º a previsão de que o *ajuste direto* pode ser adotado quando o valor do imóvel seja inferior a 150 000 euros, o que indica que aquele procedimento pode ser adotado numa alínea, desde que e sempre que o imóvel tenha valor inferior àquele.

Tanto na alínea b) como na alínea c) do n.º2 do mesmo artigo, verificam-se casos de *ajuste direto* por força da “prévia sujeição ao mercado”,²⁷² sendo dispensada a concorrência pela falha da primeira tentativa de submeter o contrato ao mercado.

Pode, assim, nos termos da alínea c) do n.º2 do artigo 81.º haver recurso ao *ajuste direto* sempre que nos encontremos face a procedimentos “originariamente desertos”. No entanto, verifica-se uma aparente desarmonia²⁷³ entre essa alínea c) e o n.º4 do referido artigo, já que o n.º4 prevê que a *hasta pública* é um procedimento residual e a alínea c) do n.º2 pressupõe que, antes do recurso ao *ajuste direto*, tenha decorrido uma *hasta pública* que ficou deserta.

Além dessas, também em situações de urgência pode ser adotado o procedimento, dado o avançado estado de degradação do imóvel, que ameaça ruir ou se encontra insalubre, em que o adquirente ofereça soluções para a recuperação do mesmo [alínea d) do n.º2 do artigo 81.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto].

Ainda nos casos em que o adquirente pertence ao setor público administrativo ou ao setor empresarial do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais [alínea e) do n.º2 do artigo 81.º] pode ser adotado o *ajuste direto*, com base na ideia tradicional de exclusão da concorrência em contratos entre entidades públicas. BERNARDO AZEVEDO considera que se trata dos casos em que existem “relações de influência determinante ou pelo menos dominante entre a entidade administrativa alienante e o respetivo adquirente”²⁷⁴, do que discordam os autores do *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público*²⁷⁵: “não parece (...) que o ajuste direto a que se refere a alínea e) pressuponha qualquer influência determinante ou

272 João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, p. 333.

273 *Ibidem*.

274 Bernardo Azevedo, “O Domínio Privado da Administração”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 80.

275 Doravante designado por *Comentário ao RJPIP*.

dominante, exercida pelo vendedor, sobre a entidade do setor público administrativo ou empresarial adquirente”.²⁷⁶

Na medida em que a alínea f) do n.º2 do artigo 81.º expressa a colaboração das pessoas coletivas de utilidade pública com as entidades públicas, o *ajuste direto* também pode ser usado nesses casos, i.e. quando o adquirente seja uma pessoa coletiva de utilidade pública e o imóvel se destine direta e imediatamente à realização dos seus fins por um período determinado.

Nos casos em que o adquirente do imóvel detenha poderes privilegiados sobre o mesmo, seja de natureza real ou obrigacional, pode a Administração fazer uso do *ajuste direto* [alíneas h), i) e j) do artigo 81.º, n.º2], nomeadamente nos casos em que o imóvel esteja ocupado há mais de 10 anos e o ocupante seja o adquirente²⁷⁷, nos casos em que o imóvel seja vendido a um dos seus comproprietários e nos que o imóvel seja objeto de litígio judicial pendente há mais de 5 anos, pela disputa quanto à sua posse ou titularidade.

A alínea l), por sua vez, confere à Administração a possibilidade de recorrer ao *ajuste direto* para adjudicar a venda do imóvel, desde que “por razões de excepcional interesse público, devidamente fundamentado”, tendo essa venda de ser autorizada por resolução do Conselho de Ministros (como previsto no artigo 81.º, n.º3 do mesmo diploma).

Além disso, com recurso a este procedimento podem ser convidados vários interessados a apresentar propostas (artigo 105.º, n.º2 *in fine* do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto).

No caso dos bens imóveis do Estado, a sua venda por *ajuste direto* é conduzida pela DGTF ou pelas Direções de Finanças ou dos serviços de Finanças, enquanto se os bens imóveis forem dos institutos públicos, já será realizada através dos órgãos de direção dos institutos públicos (artigo 105.º, n.º1 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto). Tem, ainda, de ser fixado um preço mínimo de venda, tendo em conta a avaliação do imóvel promovida pela DGTF, além das modalidades de pagamento admitidas, fixação essa que compete ao Diretor-Geral do Tesouro e Finanças ou aos órgãos de direção dos institutos públicos (artigo 105.º, n.º2 do diploma em análise). Também a decisão de adjudicação do

276 João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, p. 334.

277 Fará sentido permitir que, através do ajuste direto, o ocupante de um imóvel há mais de 10 anos consiga adquiri-lo? Parece-nos que, na alínea h) do artigo 81.º, n.º2 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, está previsto, na verdade, um benefício para o infrator, que poderá recorrer àquele procedimento de alienação para adquirir um imóvel que ocupou por um período superior a 10 anos.

imóvel compete ao Diretor-Geral do Tesouro e Finanças ou ao órgão de direção dos institutos públicos (artigo 105.º, n.º3 do mesmo diploma).

Nos termos do artigo 106.º do RJPIP, é aplicável ao *ajuste direto*, subsidiariamente, o disposto na subsecção II do Capítulo em questão, relativo ao procedimento da *hasta pública*, o que implica que se aplique àquele procedimento o preceituado nos artigos 86.º a 95.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto. Há autores que entendem que, ainda que o legislador não o refira, essa subsidiariedade terá de ser aplicada em função da “acentuada discrepância na relação com o valor concorrência (e.g. desconsideração do n.º1 do artigo 87.º quanto à publicidade do procedimento; consideração do n.º2 do artigo 87.º quanto aos elementos a incluir no convite)”, acreditando que essa subsidiariedade está prevista para o *ajuste direto* com convite a mais do que uma entidade, na medida em que as normas do artigo 86.º ao 95.º se mostram incompatíveis, na sua maioria, com o *ajuste direto* no sentido próprio do termo.²⁷⁸

6.1.1.2. Negociação com publicação prévia de anúncio

A venda é preferencialmente realizada por *negociação com publicação prévia de anúncio*, pelo que se trata do procedimento pré-contratual regra (artigo 81.º, n.º1 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto), ao contrário do que tem vindo a ser desejado pela Administração e até pelo legislador, que têm optado por procedimentos concorrenciais que não afastem o princípio da estabilidade das propostas, considerado como um princípio fundamental da contratação pública.²⁷⁹

Recorre-se à *hasta pública* somente como procedimento subsidiário, quando as condições favoráveis para recorrer à *negociação* não se encontrem verificadas, seja em matéria de preço, de prazo de pagamento e prestação de garantia relativamente ao montante em dívida, de participação do Estado ou do instituto público no projeto imobiliário a desenvolver ou de alternativas à venda imediata, como o arrendamento com opção ou promessa de compra (alíneas do artigo 96.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto).

278 João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, p. 369.

279 *Ibidem*, p. 357.

No seio de inúmeras vantagens reconhecíveis à *negociação* enquanto procedimento pré-contratual, ao favorecer o alcance de um contrato mais vantajoso para o interesse público, permitindo uma adequação da procura à resposta dada pelo mercado, pela entidade adjudicante, no sentido de satisfazer as suas necessidades, encontramos também desvantagens relacionadas com a parcialidade, favorecimento e até desvio de poder para interesse privado que acaba por ser possível ao permitir uma alteração das propostas iniciais, levando a um prejuízo da intangibilidade das propostas, diretamente ligada à concorrência, igualdade, transparência e boa fé.

Ainda que o DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto fixe a negociação como procedimento-regra, a prática diz-nos que há, na verdade, uma preferência *hasta pública*. Também para os autores do *Comentário ao RJPIP a negociação* como procedimento preferencial parece desajustada²⁸⁰: isso só seria de aceitar caso estivesse em causa, por exemplo, um contrato de menor relevância devido ao seu valor, em que se poderia permitir um menor formalismo na sua adjudicação. Como a *negociação* de propostas, enquanto procedimento de qualificação dos interessados para a posterior adjudicação do contrato, faz parte de uma “lógica de complexidade técnica e financeira”, e como a maioria dos contratos de alienação visados pelo RJPIP não se inserem nessa lógica, não fará sentido, para os autores, essa preferência pela *negociação*, ainda que considerem que poderia ser vantajosa nos contratos de execução duradoura assentes numa relação de confiança, o que não se aplica nos contratos de alienação definitiva de um imóvel.

O Diretor-Geral do Tesouro e Finanças, no caso do Estado, ou o órgão de direção do instituto público, nomeia uma comissão formada por número ímpar de elementos nunca inferior a 5, sendo um deles o presidente, que pode ser substituído nas suas faltas ou impedimentos por um vogal designado previamente no despacho de constituição da comissão (artigo 99.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto). Essa comissão, quer na sua composição quer no que concerne à sua atuação, deve atender ao princípio da imparcialidade (cf. artigos 69.º e segs. do CPA).

Qualquer interessado que reúna os requisitos de capacidade técnica e financeira fixados no anúncio pode apresentar proposta, seguindo-se sempre uma fase de negociação do conteúdo do contrato com os interessados, para ser selecionada a melhor proposta, a

280 *Ibidem*, p. 358.

que for economicamente mais vantajosa (artigo 80.º, n.º3 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto).

Assim, a tramitação do procedimento por *negociação* engloba a publicação de anúncios, a entrega, apreciação e seleção de candidaturas, a apresentação, apreciação e negociação de propostas e, por fim, a escolha do adjudicatário (alíneas do n.º1 do artigo 97.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto). No anúncio publicado, há elementos específicos, fixados nas alíneas do artigo 98.º do diploma, que têm de constar, tais como o critério de seleção das candidaturas, o local e horário de funcionamento e a data e a hora limites para a receção das candidaturas e das propostas, os elementos que devem ser indicados nas propostas e os documentos necessários, o modo de apresentação das propostas, o local onde podem ser consultados o programa do procedimento e o caderno de encargos, bem como as condições e custos do respetivo envio, a data, a hora e o local do ato público de abertura das propostas, o critério ou critérios da adjudicação (incluindo os fatores que nela intervêm, por ordem decrescente de importância) e, além disso, o prazo durante o qual os concorrentes estão vinculados a manter as suas propostas.

A Portaria n.º 1264/2009, de 16 de Outubro aprova os modelos de anúncios previstos no RJPIP, em função do tipo de contrato a adjudicar, e fixa o local de publicitação na *Internet*.

O procedimento de *negociação* começa com a fase de admissão ou exclusão das candidaturas (artigo 100.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto), fase essa que se destina a aferir a capacidade técnica e financeira dos candidatos. Essa admissão é da competência da comissão, que a efetua no dia útil imediato ao da data limite que o anúncio previa para a sua apresentação (n.º1 do artigo em análise). São excluídos os candidatos que não preencham os requisitos fixados no anúncio, sendo os restantes admitidos, os quais não deverão ser em número inferior a três (somente como exceção), seguindo-se a notificação dos candidatos da decisão (n.ºs 2, 3 e 4 do mesmo artigo). A exclusão não pode ocorrer sem audiência prévia (artigos 121.º do CPA e 267.º, n.º5 da CRP), existindo a possibilidade de recorrer administrativa e jurisdicionalmente.

Selecionados os candidatos admitidos, procede-se ao seu convite a apresentar propostas (artigo 100.º, n.º5 do RJPIP), de acordo com o pré-estabelecido no anúncio, sendo excluídas as propostas que não sejam recebidas no prazo fixado (artigo 101.º, n.º2 do mesmo Decreto-Lei). Cada uma das propostas admitidas será objeto de uma sessão de negociação, no mesmo período e separadamente umas das outras, no sentido de assegurar

“idênticas oportunidades de propor, aceitar e contrapor alterações às respetivas propostas” (artigo 102.º, n.ºs 1 e 2 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto).

Assim, dá-se uma livre negociação das condições apresentadas nas propostas, desde que daí não resultem condições globalmente menos favoráveis para a entidade adjudicante do que as inicialmente propostas (artigo 102.º, n.º3 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto), sendo o objetivo alcançar a adjudicação que melhor satisfaça as necessidades da entidade adjudicante.

Depois da negociação, são apreciadas as propostas, quer as que foram alteradas nas sessões de *negociação* quer as que não o foram, procedendo a comissão à elaboração de um relatório fundamentado a identificar as propostas excluídas e a classificar provisoriamente os concorrentes (artigo 103.º, n.ºs 1 e 2 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto). Após a audiência prévia dos interessados, esse relatório é submetido ao membro do Governo responsável pela área das Finanças, no sentido da emissão do ato de adjudicação, decisão essa que tem de ser notificada, no prazo de 10 dias, a todos os concorrentes (artigo 103.º, n.ºs 3 e 4 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto), nomeadamente para efeitos de impugnação administrativa e judicial.

Como no procedimento da *negociação*, ao contrário do que se verifica com o da *hasta pública*, não há adjudicação provisória, o ato de adjudicação previsto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 103.º é já o ato de adjudicação definitiva.

O artigo 104.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto estabelece que é subsidiariamente aplicável à *negociação com publicação prévia de anúncio* o disposto quanto ao concurso público para a celebração de contratos de prestação de serviços ou fornecimento de bens móveis, os princípios gerais da contratação pública (nomeadamente o princípio da transparência, igualdade e concorrência, ainda que os princípios nesta matéria não se esgotem nesses três, já que se trata da atuação da Administração Pública) e o CPA. BERNARDO AZEVEDO considera, no entanto, desajustada a remissão que o artigo faz para o procedimento de concurso público face à nova disciplina aplicável à contratação pública, já que só faria sentido essa remissão caso se devessem entender as regras atualmente prevalecentes no CCP (para o procedimento de negociação e para o

procedimento de concurso público por prévia qualificação) como subsidiariamente aplicáveis ao procedimento da *negociação*.²⁸¹

6.1.1.3. Hasta pública

Trata-se de um procedimento com carácter meramente residual, quando não sejam adotados os procedimentos da *negociação com publicação prévia de anúncio* ou o *ajuste direto* (artigo 81.º, n.º4 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto), e no qual podem ser apresentadas propostas por quaisquer interessados (artigo 80.º, n.º2 do mesmo DL).

Quando se recorra à *hasta pública* para alienar um bem imóvel do Domínio Privado do Estado ou dos institutos públicos, a DGTF ou as direcções de Finanças ou serviços de Finanças competentes notificam os titulares dos direitos de preferência do dia, hora e local da realização da *hasta pública* para que, se pretenderem, possam exercer o seu direito, no ato da praça, terminada a licitação (artigo 83.º, n.º1 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto). Nos termos do n.º2 do mesmo artigo, quando a venda é realizada através deste procedimento, gozam os municípios do direito de preferência na alienação, desde que os imóveis em causa se situem no concelho desse município (sendo o direito de preferência exercido pelo preço e restantes condições resultantes da venda).

É através da DGTF, das direcções de Finanças ou dos serviços de Finanças que a venda é realizada recorrendo a este procedimento (seja presencialmente ou em plataforma electrónica a regular em portaria do membro do Governo responsável pela área das Finanças), sendo o Director-Geral do Tesouro e Finanças quem fixa o local, data e hora da realização da *hasta pública* e o valor base de licitação, atendendo à avaliação do imóvel promovida pela DGTF, e as modalidades de pagamento possíveis (artigo 86.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto).

Trata-se de um procedimento que envolve sempre a publicação de um anúncio público prévio, num dos locais previstos no n.º1 do artigo 87.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, o qual deverá conter elementos como a identificação e a localização do imóvel, 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 a apresentação de

281 Bernardo Azevedo, "O Domínio Privado da Administração", in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 82-83.

propostas, o local, data e hora da praça e quaisquer outros elementos relevantes (n.º2 do mesmo artigo), todos esses elementos obrigatórios, que servem o princípio da transparência, garantindo que os anúncios contêm os elementos essenciais, como os aspetos essenciais do negócio e do procedimento, na base da sua realização para os possíveis interessados decidirem se pretendem participar. Nesses elementos não consta, como obrigatório, o elemento dos critérios da adjudicação, ao contrário do que vem fixado no artigo 84.º, n.º2 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, que refere que esses critérios devem constar do anúncio da *hasta pública*, o que se justifica “com apelo ao figurino legal da hasta pública e, em concreto, à sua dependência estrutural de um único critério” de escolha, o preço, que dá sentido à licitação competitiva na praça, com lances que se vão acumulando e superando sem ser necessária qualquer mediação de quem conduz a praça para definir quem está a vencer a licitação, já que todos os participantes conseguem imediatamente perceber o critério em causa.²⁸² Esta é a ideia que resulta, desde logo, dos artigos 91.º, n.º3 e 92.º, n.º1 do diploma, pelo que a menção de quaisquer critérios de adjudicação como conteúdo obrigatório do anúncio parece desnecessária.

A direção deste procedimento cabe à comissão composta por três funcionários designados pelo Diretor-Geral do Tesouro e Finanças, pelo diretor de Finanças ou pelo chefe do serviço de Finanças, dependendo do caso (artigo 88.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto).

Nos termos do artigo 89.º, n.ºs 1, 2 e 3 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, as propostas, apresentadas em sobescrito fechado (identificando, no exterior, o proponente e o imóvel em causa) que será encerrado num outro, dirigido ao Presidente da Comissão e endereçado ao serviço onde a praça é realizada, devem indicar um valor para arrematação do imóvel superior à base de licitação, além de serem acompanhadas por um cheque de montante igual à percentagem do valor da proposta fixada no anúncio público (emitido à ordem do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I. P.), a qual não pode ser inferior a 5%.

As propostas são listadas e ordenadas de acordo com a respetiva apresentação (n.º5 do referido artigo 89.º), o que indica, desde logo, o momento de entrega da proposta como o critério de desempate, caso este ocorra.

282 João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, p. 345.

Após a fase de apresentação de propostas, inicia-se, a partir da abertura das propostas recebidas, a fase decisiva da praça, na qual podem participar quaisquer interessados, ainda que não proponentes, o que inclui titulares de direitos de preferência ou os representantes destes (artigos 90.º e 91.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto), que não ficam limitados, assim, ao exercício do direito de preferência mencionado no artigo 91.º, n.º5 do diploma.

Há lugar a licitação a partir do valor da proposta mais elevada ou, no caso de não existirem propostas ou de não existirem propostas válidas, a partir do valor base de licitação (artigo 91.º, n.º1 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto). Terminada a licitação, o imóvel é provisoriamente adjudicado, pela comissão, a quem tenha oferecido o preço mais elevado, que deve pagar imediatamente 5% do valor da adjudicação (ou outro montante superior fixado no anúncio público), indicando, caso isso seja admitido, se opta pela modalidade do pagamento em prestações e o plano de pagamentos pretendido, além de ter de declarar se pretende que o imóvel seja para pessoa a designar, tendo de a identificar no prazo de cinco dias (artigo 92.º, n.ºs 1 e 2 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto). Se a proposta do adjudicatário provisório foi apresentada nos termos do artigo 89.º do referido diploma, aquele já só terá de pagar a diferença entre o valor a que se refere o n.º2 do artigo 92.º e o valor do cheque que acompanhou a proposta, se este for inferior àquele (artigo 92.º, n.º3 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto).

Sabendo que a apresentação de proposta escrita não é condição para a participação na fase da praça, podendo o arrematante da *hasta pública* ser alguém que simplesmente apresentou a melhor licitação na praça, qual será a vantagem de apresentar uma proposta escrita? Essa vantagem encontra-se no disposto no artigo 91.º, n.º4 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, que fixa que, finda a licitação, é dada uma oportunidade final aos proponentes que ofereceram o valor mais elevado na sua proposta, se esses demonstrarem interesse, e ainda que não tenham participado na licitação, já que é possível a reabertura da licitação entre aqueles e o interessado que ofereceu o lance mais elevado, sendo-lhes dada uma hipótese de cobrirem a proposta mais elevada que foi apresentada na praça. Após esta licitação ou, caso esta não tenha lugar, após a licitação dita “normal”, são os titulares do direito de preferência notificados da praça para poderem exercer o seu direito caso o pretendam (nos termos do artigo 83.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto), direito esse que pode resultar do Direito Civil ou das regras do RJPIP, como acontece no caso dos municípios (artigo 83.º, n.º2 do diploma). Caso surja mais do que uma pessoa a

preferir, são hierarquizadas de acordo com as regras do CC (e.g. dos artigos 1091.º, n.º3 e 1409.º, n.º1), só sendo reaberta a licitação quando as pessoas que surgem a preferir têm igual direito, sem ser possível hierarquizá-las com base nas regras civis.

Depois de elaborado o auto de arrematação, assinado pelos membros da comissão e pelo adjudicatário provisório, caso esteja presente, procede-se à decisão de adjudicação definitiva ou de não adjudicação. Essa decisão, a ser tomada no prazo de 30 dias a contar da adjudicação provisória, compete, no caso de imóveis do Estado, ao Diretor-Geral do Tesouro e Finanças, e no caso de imóveis dos institutos públicos, ao respetivo órgão de direção, tendo de haver notificação do interessado (artigo 92.º, n.ºs 4 e 5 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto). O adjudicatário provisório ou o terceiro para quem ele contratou devem comprovar a sua idoneidade, o que implica comprovar que têm regularizada a sua situação tributária, ou seja, que não há quaisquer dívidas ao Estado, no prazo de 10 dias a contar da adjudicação provisória, prazo esse que pode ser prorrogado por motivos devidamente justificados (artigo 93.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto).

No pagamento a pronto, o valor sobranete em relação ao já pago na adjudicação provisória é liquidado no prazo de 30 dias contados da data da notificação da adjudicação definitiva. Já no pagamento a prestações, o valor remanescente é pago mediante os termos do plano de pagamentos (modalidade de pagamento essa tratada no artigo 85.º, n.º2 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto). Verificando-se o incumprimento pelo adjudicatário da obrigação de pagamento, seja a pronto ou a prestações, dá-se a perda de quaisquer direitos que aquele tenha adquirido sobre os imóveis e das importâncias já pagas (artigo 94.º DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto).

Tanto no procedimento da *hasta pública* como na *negociação com publicação prévia de anúncio*, o anúncio público, a ser publicado no sítio da Internet de acesso público (sem prejuízo de outros meios de divulgação pública adequados), e os restantes documentos disponíveis publicamente devem fixar o preço de referência, bem como os critérios da adjudicação (artigo 84.º, n.º2 e n.º3 DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto).

O prazo entre a publicação do anúncio e a apresentação das propostas não pode ser inferior a 20 dias, período em que podem os interessados solicitar esclarecimentos sobre a situação do imóvel, requerer uma visita ou inspeção ao mesmo (artigo 84.º, n.º4 DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto).

BERNARDO AZEVEDO considera que o procedimento da *hasta pública* se configura como um procedimento público adjudicatório de concursal, em que o critério de adjudicação é, exclusivamente, o do mais baixo preço, pelo que deveria existir uma remissão para as normas do CCP relativas ao concurso público, a título subsidiário, sobretudo as que tratam o leilão eletrónico (artigos 140.º a 145.º do CCP), devido à sua evidente proximidade com o procedimento da *hasta pública* que vimos regulado no RJPIP.²⁸³ O concurso público surge no artigo 16.º, n.º1, alínea c) do CCP como um dos procedimentos para a formação de contratos cujo objeto abranja prestações que estejam ou sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado.

6.1.2. Adjudicação

O ato de *adjudicação* é um ato administrativo, já que se integra num procedimento administrativo no qual se afere a sua validade e eficácia, e ainda que produza efeitos relevantes no Direito Privado.²⁸⁴

A *adjudicação* é um ato comum aos referidos procedimentos de alienação de bens imóveis, ainda que na *hasta pública* se decomponha num *ato de adjudicação provisória* e, após verificada e certificada a regularidade da situação tributária e contributiva do adjudicatário, num *ato de adjudicação definitiva*, tal como acontece no *ajuste direto*, por se aplicarem, subsidiariamente, as normas do 86.º ao 95.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, estabelecendo, também para este procedimento, um *ato de adjudicação provisória* e, posteriormente, de *adjudicação definitiva*. Com efeito, só na *negociação* é que não se verifica uma divisão entre adjudicação provisória e definitiva, existindo somente esta última.

Com a emissão do despacho de adjudicação definitiva, transmite-se o direito de propriedade do imóvel. O documento de notificação da adjudicação definitiva do imóvel é título bastante para o registo provisório da aquisição a favor do adjudicatário. Já o registo definitivo da aquisição a favor do adjudicatário é promovido após a emissão do título de alienação, que é emitido após o pagamento integral do preço (artigo 85.º-A do

283 Bernardo Azevedo, "O Domínio Privado da Administração", in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 84.

284 João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, p. 355.

DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto). Conjugando o artigo 85.º-A com o 85.º, n.º2, podemos concluir que pode estar em causa um período de 15 anos entre o registo provisório e o definitivo.

O impedimento do registo definitivo do direito de propriedade do adquirente até pagamento integral do preço serve, assim, como garantia da posição do Estado, o que parece compreensível no caso de o adquirente prescindir de prestar garantias idóneas nas vendas com pagamento do preço a prazos longos (como é o caso de 15 anos).

Sempre que se verifique erro relevante sobre a identificação ou a composição do imóvel (que deve ser demonstrado pelo adjudicatário, invocando factos que possam subsumir-se a esse conceito²⁸⁵), a prestação de falsas declarações, a falsificação de documentos ou o fundado indício de conluio entre os proponentes, fica impedida a adjudicação, seja provisória ou definitiva, dando lugar à anulação da adjudicação sempre que o imóvel tenha sido definitivamente adjudicado com base em algum desses impedimentos, além da eventual responsabilidade civil e criminal (artigo 95.º, n.º1 e n.º3 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto).

Os fundamentos para a *não adjudicação* afiguram-se, assim, como meramente exemplificativos, pelo que está nas mãos da entidade adjudicante decidir, tratando-se de um ato da sua autonomia pública decisória, já que lhe é concedida uma margem de livre apreciação, ainda que tendente à ponderação do concreto interesse público em causa.²⁸⁶ Pode, assim, verificar-se a não adjudicação de um imóvel simplesmente por não ser conveniente para a prossecução do interesse público. Também a não comprovação da situação tributária e contributiva regularizada é fundamento para a não adjudicação definitiva (artigo 95.º, n.º2 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto).

Tendo já ocorrido a adjudicação provisória, se o Estado ou o instituto público não procederem à adjudicação definitiva sem que para tal haja causa justificativa, tem o interessado o direito a eximir-se da obrigação de aquisição e ao reembolso das quantias já pagas, relacionadas com a elaboração da proposta e outras despesas conexas (artigo 95.º, n.º5 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto).

285 Cf. Acórdão TCAN de 24/03/2017, Proc. n.º 02036/11.7BEBRG (Joaquim Cruzeiro), <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/-/07C46C2EFE0699D08025816400387AB3>, sobre erro relevante sobre a identificação do imóvel.

286 Bernardo Azevedo, "O Domínio Privado da Administração", in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 84.

Excepto em caso de conluio, ocorrendo a anulação da adjudicação ou a não adjudicação por causa imputável ao interessado, o imóvel pode ser adjudicado ao interessado que tenha apresentado a proposta ou o lance imediatamente inferior ao valor de arrematação (sem prejuízo do exercício de eventuais direitos de preferência), ou seja, tem a entidade adjudicante o poder discricionário de optar pela adjudicação subsidiária ao concorrente que se encontrava imediatamente a seguir na classificação (artigo 95.º, n.º4 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto).

O artigo 95.º, previsto para a *hasta pública*, é subsidiariamente aplicável ao procedimento da *negociação*, no que concerne à não adjudicação e à anulação da adjudicação, com as devidas adaptações, já que na *negociação* não existe o ato de adjudicação provisória (artigo 104.º, n.º1 do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto), mas também ao procedimento do *ajuste direto* (artigo 106.º do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto).

Parece-nos algo estranho o facto de não ser exigida uma formalização escrita da adjudicação de contratos de alienação de bens imóveis do Domínio Privado do Estado e dos institutos públicos, como se bastasse o auto de arrematação e o documento de notificação da adjudicação definitiva para que o negócio se considere efetivamente concluído.²⁸⁷ A nossa surpresa prende-se com a discrepância que denotamos entre a falta dessa exigência para a alienação dos imóveis do Domínio Privado do Estado e dos institutos públicos, completamente oposta à exigência prevista no artigo 875.º do CC para a compra e venda de bens imóveis no comércio jurídico-privado, que define que os contratos de compra e venda de bens imóveis só são válidos se forem celebrados por escritura pública ou por documento particular autenticado.

Assim, questionamo-nos se será ou não plausível chamar, aqui, o Direito Privado, a aplicar-se, pela insuficiência do DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, no sentido de exigir esta formalidade também para a fase posterior à adjudicação de contratos de alienação de bens imóveis do Domínio Privado, já que, em causa, estão contratos de natureza jurídico-privada.²⁸⁸

²⁸⁷ *Ibidem*, p. 85, nota 80.

²⁸⁸ Cf. neste sentido, *ibidem*, p. 86, nota 80.

Nestes termos, seguimos o entendimento de que a adjudicação deveria ser formalizada nos termos da lei civil, através de escritura pública ou de documento particular autenticado.²⁸⁹

6.2. A Permuta dos bens imóveis do Domínio Privado

A *permuta* é o contrato ao qual MARCELLO CAETANO chama de *troca*.²⁹⁰

O artigo 1545.º do Código Civil de 1867 afirmava que, se o preço de uma coisa envolvesse o pagamento de uma parte em dinheiro e do restante através de uma outra coisa, sendo a parte em dinheiro a maior (ou quando ambas as partes fossem de igual valor), o contrato seria considerado de *venda*; no caso de a parte em dinheiro ser a de menor valor, já estaríamos a falar de uma *troca*. Para o referido autor, a questão primordial para entender se estamos ou não perante uma permuta passa por averiguar se existe ou não um preço a pagar.²⁹¹ Entendemos que, aqui, o autor refere-se a um preço a pagar em dinheiro, já que, na verdade, mesmo com a permuta há sempre um preço que está efetivamente a ser pago, só que através de um método diferente – através de uma coisa em troca. Assim, existindo um preço a pagar em dinheiro, e se esse fosse a parte significativa, então tratar-se-ia de uma venda. Em sentido oposto, tratando-se a parte a pagar em dinheiro a menos significativa, o correto será considerar o contrato em causa uma permuta.

A permuta representa um contrato com influência no direito de propriedade da Administração, envolvendo, simultaneamente, a aquisição e extinção desse direito.²⁹² No Direito Espanhol, a figura da permuta é considerada uma figura intermédia, por envolver uma aquisição e uma alienação, com requisitos especiais como base.²⁹³

Para nós, ainda assim, apresenta-se com características distintas em relação à alienação dos bens imóveis do Domínio Privado, já que, na permuta, não ocorre

289 João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, p. 356, e Bernardo Azevedo, “O Domínio Privado da Administração”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 86, nota 80.

290 Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., 10.ª reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, p. 995.

291 *Ibidem*, p. 995.

292 João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, p. 370, e Bernardo Azevedo, “O Domínio Privado da Administração”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 73, nota 74.

293 José Bermejo Vera, *Derecho Administrativo: Parte Especial*, 6ª ed., Thomson Civitas, Navarra, 2005, p. 381.

verdadeiramente o pagamento de um valor, ou seja, não é com recurso a um objeto monetário que se desenrola este contrato.

Na verdade, o que se verifica é a “transmissão mútua do direito de propriedade sobre um bem imóvel, sem um pagamento de preço”.²⁹⁴

O artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, no seu n.º1, prevê a figura da permuta de imóveis do Domínio Privado, fixando dois requisitos cumulativos para que possa ter lugar: a exigência de que os imóveis a adquirir revistam especial interesse para o Estado ou para o instituto público, não podendo o valor de avaliação dos imóveis a adquirir ou o valor declarado, no caso de bens futuros, exceder em 50% o valor dos imóveis dados em permuta [alíneas a) e b)].

Percebemos, de imediato, que a intenção de fundo das condições previstas nesta norma é a da aquisição da propriedade sobre um bem imóvel para o afetar ao interesse público, já que é exigido que o imóvel revista especial interesse para o Estado ou para o instituto público. Assim, o intuito é o de a Administração adquirir um bem imóvel, procedendo-se, para isso, à transmissão do direito de propriedade sobre um imóvel público.

Ainda que a permuta surja regulada como uma modalidade aquisitiva de bens imóveis a afetar ao interesse público, os autores do *Comentário ao RJPIP* entendem ser, na verdade, e tendo em conta a obrigatoriedade de fundamentação da essencialidade do bem para aquele interesse, uma modalidade aquisitiva de bens imóveis à qual a Administração poderá pontualmente recorrer, de forma esporádica.²⁹⁵

No que concerne à percentagem prevista na alínea b) do já referido n.º1 do artigo 107.º, a mesma consubstancia o valor percentual limite, acima do qual seria de se proceder, ao invés de a uma permuta, a uma alienação, através de um contrato de compra e venda, por não se justificar, nessas circunstâncias, uma permuta.²⁹⁶

Ora, encontramos semelhanças com o Direito Espanhol, que fixa, no artigo 153.º da *Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, que a permuta dos bens e direitos do Património do Estado, havendo razões devidamente justificadas, pode ocorrer quando for do interesse público, não podendo a diferença de valor entre os bens ou

294 João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, p. 370.

295 *Ibidem*.

296 *Ibidem*, e Bernardo Azevedo, “O Domínio Privado da Administração”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 73, nota 74.

direitos a permutar, com base numa avaliação, exceder 50% do valor mais elevado, sob pena de o processo ser tramitado como alienação com pagamento de parte do preço em espécie, podendo a diferença de valor entre os bens a trocar ser paga em dinheiro ou através da entrega de outros bens ou direitos de natureza distinta (artigo 154.º, n.º4 da *Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas*).

O n.º2 do artigo 107.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto fixa, ainda, a possibilidade de serem permutados bens imóveis com afetação a finalidades de interesse público, com a condição de ficar assegurada a continuidade da prossecução dos mesmos fins, o que poderá indicar uma tendência para a dissociação entre titularidade jurídico-privada e uso jurídico-público de bens imóveis de natureza patrimonial.²⁹⁷ Neste contexto, a parte final do n.º2 do mencionado artigo faz referência a dois exemplos em que isso poderia suceder, designadamente no âmbito de operações de deslocalização ou no caso de reinstalação de serviços ou institutos públicos, exemplificação essa que nos parece indicar que a permuta de bens imóveis com afetação a finalidades de interesse público, ainda que com a condição de ficar assegurada a continuidade da prossecução desses fins, é excecional.²⁹⁸

O n.º3 do mesmo artigo refere serem aplicáveis à permuta de bens imóveis do Domínio Privado do Estado e dos institutos públicos, com as devidas adaptações, o previsto nos artigos 32.º e segs. do mesmo Decreto-Lei, nomeadamente no que respeita à competência para autorizar a permuta e à forma de representação do Estado e dos institutos públicos na outorga desses contratos, artigos esses que se referem à aquisição de bens imóveis do Domínio Privado. A *Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas* já remete, no seu artigo 154.º, n.º1, para as normas estabelecidas para a alienação de imóveis, afirmando que as mesmas são aplicáveis à permuta, com exceção das disposições relativas à necessidade de abrir concurso público ou leilão para a adjudicação de imóveis, ainda que o organismo responsável pela permuta possa solicitar a licitação de bens ou direitos a permutar, através de um ato de convite ao público, o qual será publicitado através do “*Boletín Oficial del Estado*” e de qualquer outro meio tido como adequado (artigo 154.º, n.º2 da *Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas*).

297 Bernardo Azevedo, “O Domínio Privado da Administração”, in: Paulo Otero/Pedro Gonçalves (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, p. 73, nota 74.

298 Cf., nesse sentido, João Miranda [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019, p. 371.

CONCLUSÕES

Da contraposição entre o Domínio Público e o Domínio Privado, impreterível, nomeadamente, para a delimitação dos bens do Domínio Privado, retirámos que o Domínio Público é, pela Doutrina maioritária, tido como o conjunto de coisas na titularidade de uma pessoa coletiva de Direito Público de população e território, as quais são submetidas, por lei (nos artigos 84.º da CRP e 4.º do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro), ao regime jurídico do estatuto da dominialidade, com base no critério da utilidade pública, caracterizando-se pela sua in comerciabilidade.

Este estudo foi essencial para desmistificar a humilhante ideia de que o Domínio Privado se baseia numa prévia definição do Domínio Público, como se de uma categoria inferior de bens aquele se tratasse. Não podemos, de forma alguma, negar a importância ou até essencialidade do Domínio Público, sem o qual não teria sido possível qualquer delimitação mais profunda e concretizadora do Domínio Privado. Propusemo-nos, ainda assim – e sem negar a delimitação negativa dos bens que pertencem ao último, mas recusando-nos a replicar, como vem sendo feito, essa consideração como um dogma –, a definir, com recurso aos diplomas legais já em vigor, que bens são os que constituem o Domínio Privado na prática, numa tentativa de olhar o Domínio Privado como uma categoria mais que apenas residual. Por que motivo afirmar que o Domínio Privado é constituído pelos bens que não pertencem ao Domínio Público se há diplomas legais que expressamente referem os bens que devem ser considerados pertencentes àquele Domínio?

É o DL n.º 477/80, de 15 de Outubro que delimita os bens do Domínio Privado no seu artigo 5.º, surgindo a distinção entre o Domínio Privado disponível e o indisponível no artigo 7.º, n.ºs 2 e 3 do mesmo diploma. Consideramos importante a definição do artigo 5.º que, de facto, estabelece constituírem o Domínio Privado os imóveis do Estado, e os direitos a eles inerentes, os direitos de arrendamento de que aquele é titular como arrendatário, os bens móveis corpóreos (excepto os consumíveis e os que, sem se destruírem imediatamente, se depreciam muito rapidamente) e quaisquer outros direitos reais sobre coisas. No entanto, a definição do artigo 7.º, n.ºs 2 e 3 parece-nos muito redutora, já que o nosso entendimento é de que os bens do Domínio Privado nunca deixam, no fundo, de ter como finalidade última a satisfação de fins de utilidade pública,

ainda que não diretamente afetos a uma específica finalidade pública, mas mais ao geral interesse público.

Assim, quanto à distinção entre Domínio Privado disponível e indisponível, entendemos que os bens do Domínio Privado disponível não são bens destinados exclusivamente a maximizar a sua rentabilidade económica, contrariando o que afirma o artigo 7.º, n.º3 do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, que afirma aquele ser formado somente por bens não afetos a fins de utilidade pública, ainda que a prossecução do interesse público, inegável pela qualidade do titular dos bens – uma entidade de Direito Público –, envolva a rentabilização desses bens (nomeadamente através da sua alienação). Ainda que esta distinção esteja legalmente prevista, entendemos ser algo datada e, tal vez, tenha até já sido revogada tacitamente: como consideramos que os bens do Domínio Privado disponível também satisfazem finalidades de interesse público, não nos parece plausível distingui-los dos bens do Domínio Privado indisponível alegando que aqueles, ao contrário destes últimos, não estão afetos a necessidades de utilidade pública; além disso, não é como se se entendesse que os bens do Domínio Privado indisponível são intocáveis, já que também esses são suscetíveis de alienação, desde que sem prejuízo para a finalidade de utilidade pública a que estão adstritos. Reiteramos o nosso entendimento de que a Administração é titular de um Domínio Privado, formado por bens também orientados para a satisfação do interesse público, ainda que sejam comerciáveis, não devendo a sua alienação ocorrer quando da mesma resulte enorme prejuízo para aquele interesse.

Ainda que se trate de bens que se caracterizam pela sua comerciabilidade e por poderem ser objeto de relações jurídicas típicas do Direito Privado, percebemos que essa sujeição do regime dos bens do Domínio Privado ao Direito Privado não é absoluta. O recurso ao Direito Privado pela Administração no que diz respeito ao regime através do qual rege os bens do seu Domínio Privado acaba por estar sempre sujeito a condicionantes especiais de Direito Público, tendo em conta a lógica de atuação vinculada da Administração. Assim, e também pela qualidade da entidade titular dos bens, uma entidade de Direito Público, considera-se o Direito Privado como um Direito supletivo em relação ao Direito Público, aplicável nos casos em que o DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto determine ou quando este for omissivo quanto à matéria em causa, ainda que, mesmo assim, essa aplicação deva ser ponderada tendo em vista os interesses públicos em causa. Caminha-se, assim, hoje em dia, para uma crescente publicização do regime

jurídico aplicável aos bens do Domínio Privado, ainda que não possamos negar a sua sujeição, ainda que supletiva, ao Direito Privado: é aí que surge a teoria do Domínio Privado Administrativo, como um regime especial que rege os referidos bens, pelas condicionantes de Direito Público que acabam por limitar, comprimir ou modificar as normas de Direito Civil àqueles aplicáveis.

Assim, e ainda que concordemos que os bens do Domínio Privado são bens da propriedade privada da Administração, pela sua sujeição, também, ao Direito Privado, pela influência que o Direito Administrativo tem no regime da propriedade sobre esses bens, não poderá deixar de estar em causa uma propriedade privada mista sobre os bens do Domínio Privado.

A alienação é um dos modos de Direito Privado de extinção do Domínio Privado. Hoje, e ainda que o intuito principal ao nível da gestão dos bens imóveis do Domínio Privado não devesse ser somente esse, muitos dos bens imóveis a esse Domínio pertencentes são alienados no sentido da obtenção do máximo proveito económico que podem oferecer, sem que sejam consideradas outras alternativas para que a sua titularidade se mantenha do Estado, considerando a prevalência do interesse público.

Os procedimentos atinentes à sua realização são os previstos no DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, desde a *negociação com publicação prévia de anúncio*, à *hasta pública* e ao *ajuste direto*. Neste estudo, propusemo-nos a analisar cada um desses procedimentos detalhadamente, no sentido de perceber, de facto, qual o procedimento-regra, qual o mais vantajoso, e qual o que somente em casos concretos taxativamente previstos poderá ser utilizado.

Concluimos, ao contrário do que é legalmente previsto pelo DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, não ser a *negociação com publicação prévia de anúncio* o procedimento-regra, mostrando-nos a prática uma preferência pela *hasta pública*, procedimento ao qual, por lei, somente se pode recorrer subsidiariamente, quando não se puder recorrer à *negociação*, por falta de verificação das condições necessárias para esta última ocorrer. A previsão legal da *negociação* como procedimento-regra parece-nos algo perigosa, sendo fácil de compreender porque não é, na prática, o procedimento ao qual se recorre por regra: um procedimento que acaba por permitir uma alteração das propostas apresentadas inicialmente acaba por conduzir a inevitáveis situações que poderão confundir-se com verdadeiros casos de desvio de poder ou de imparcialidade flagrante,

colocando em causa a intangibilidade das propostas e, por conseguinte, o princípio da imparcialidade, da concorrência, da transparência e até da boa fé.

O CCP, ainda que preveja algumas normas sobre procedimentos com a mesma designação, não contribui para a regulação desses procedimentos de alienação, sendo o regime de cada um deles inteiramente definido pelo RJPIP e, no caso de existirem lacunas relacionadas com a alienação, ainda que com alguma cautela, é ao CC que se recorre e não ao CCP. Como mencionado anteriormente, conciliar as regras gerais contidas no CCP em matéria de procedimentos pré-contratuais dirigidos à adjudicação de contratos públicos com as exigências específicas que a contratação pública impõe no contexto de contratos atinentes à aquisição, administração e alienação de bens do Domínio Privado imobiliário da Administração parece-nos tarefa possível, a qual poderia trazer vantagens.

No que à permuta diz respeito, decidimos fazer-lhe uma breve referência por, além de se tratar, também, de um modo de extinção do Domínio Privado de Direito Privado, consistir num contrato com reflexos no direito de propriedade da Administração, na medida em que, além de uma aquisição, envolve uma extinção desse direito, isto é, envolve uma aquisição e uma alienação, ainda que com os requisitos do art. 107.º do RJPIP como base, e sabendo que, na verdade, não ocorre um verdadeiro pagamento do preço com recurso a dinheiro propriamente.

Não podemos deixar de enaltecer o DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, que sistematiza a reforma do Regime do Património Imobiliário Público, com base em “objetivos de eficiência e racionalização dos recursos públicos e de adequação à atual organização do Estado”, pelo facto de, além de inovador e de organizar num só diploma o regime jurídico dos bens imóveis do Domínio Público e do Domínio Privado, se ter mostrado determinante para o estudo das matérias em análise, nomeadamente a da alienação dos bens imóveis do Domínio Privado – objeto primordial do nosso estudo –, e para a sua compreensão, ainda que apoiado noutros diplomas (como é o caso do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro) e, por conseguinte, o nosso maior auxílio na prometida tentativa de contributo para o estudo da Teoria do Domínio Privado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7.^a ed. (atualizada e ampliada), Almedina, Coimbra, 2021.

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, 4.^a ed. (reimpressão), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2020.

ANDRADE, Manuel A. Domingues de, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, reimpressão, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2003, pp. 277-296.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, 6.^a ed., Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2020. Disponível em: <http://monographs.uc.pt/iuc/catalog/view/141/317/544-1> (acedido em: 16 Maio 2022).

AZEVEDO, Bernardo, “O Domínio Privado da Administração”, in: OTERO, Paulo/ GONÇALVES, Pedro (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 11-94.

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, 10.^a ed., 10.^a reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. I, Almedina, Coimbra, 2010.

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, 10.^a ed., 10.^a reimpressão (revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral), Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010.

CARVALHO, João Baptista da C./ALVES, Jorge M. Afonso, *Cadastro e Inventário dos Bens do Estado: CIBE Comentado*, Publisher Team, Lisboa, 2006, pp. 13-87.

CARVALHO, João Baptista da C./ALVES, Jorge M. Afonso, *Os bens de domínio público em Portugal*. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1557/1/Os%20Bens%20de%20Dom%C3%ADnio%20P%C3%BAllico%20em%20Portugal.pdf> (acedido em: 15 Março 2022).

CAUPERS, João/EIRÓ Vera, *Introdução ao Direito Administrativo*, 12.^a ed., Âncora Editora, Lisboa, 2016, pp. 180-188.

ENTERRÍA, Eduardo García de/FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, 19.^a ed., Civitas (Thomson Reuters), Navarra, 2020.

ESTORNINHO, Maria João, *A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública*, 2.^a reimpressão, Almedina, Coimbra, 2009.

FERNANDES, José Pedro, “Domínio Público: Mitologia e Realidade”, in: *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, n.º1, ano XX, Janeiro-Março, Coimbra, 1975.

FERNANDES, José Pedro, “Domínio Privado”, in: *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2.^a ed., Vol. IV, [s.n.], Lisboa, 1991, pp. 160-166.

FERNANDES, José Pedro, “Domínio Público”, in: *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2.^a ed., Vol. IV, [s.n.], Lisboa, 1991, pp. 166-182.

GONÇALVES, Pedro, *O Contrato Administrativo (Uma instituição do direito administrativo do nosso tempo)*, reimpressão da 1.^a ed., Almedina, Coimbra, 2004.

MIRANDA, João [et al.], *Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público: Domínio Público e Domínio Privado da Administração*, Edições Almedina, Coimbra, 2019.

MONCADA, Luís Cabral de, *Lições de Direito Civil*, 3.^a ed. revista e atualizada, Vol. II, Atlântida, Coimbra, 1959, pp. 98-142.

MONIZ, Ana Raquel G., *O Domínio Público: o critério e o regime jurídico da dominialidade*, Almedina, Coimbra, 2006.

MONIZ, Ana Raquel G., “Direito do Domínio Público”, in: OTERO, Paulo/ GONÇALVES, Pedro (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. V, Almedina, Coimbra, 2011.

MOREIRA, Guilherme Alves, *Instituições do Direito Civil Português*, Vol. I, Imprensa da Universidade, Coimbra, 1907, pp. 340-373.

NOBRE, Armando, *Bens do Estado: sua aquisição, administração, alienação e cadastro*, Imprensa Nacional de Lisboa, Lisboa, 1957, pp. 255-273.

OLIVEIRA, Fernanda Paula/DIAS, José Eduardo Figueiredo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.^a ed., reimpressão, Almedina, Coimbra, 2021.

PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo III: Bienes Públicos. Derecho urbanístico*, 11.^a ed., Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 19 a 78.

QUEIRÓ, Afonso Rodrigues, *Lições de Direito Administrativo*, Vol. II, [s.n.], Coimbra, 1958.

QUINZÁ, Arturo González, “El Dominio Público (I)”, “El uso de los bienes demaniales (II)”, “Outros bienes públicos: los bienes patrimoniales y el patrimonio nacional (III)”, in: *Derecho Administrativo II: Parte Especial*, 2.^a ed. atualizada, Editorial Universitas, S.A., Madrid, 1998, pp. 369 a 448.

RAMOS, José Luís Bonifácio, “As Coisas Públicas nos Finais do Século XX”, in: *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Pedro Soares Martínez*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2000.

RAMOS, José Luís Bonifácio, “Domínio Público e Domínio Privado: Mitos e Sombras”, in: *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 487 a 522.

SIERRA, Raúl Bocanegra/IBÁÑEZ, María Rosario Alonso/GONZÁLEZ, Francisco Javier Fernández, *Lecciones de Dominio Público*, 3.^a ed., Editorial Colex, Madrid, 1999.

SILVA, Jorge Andrade da, *Código dos Contratos Públicos: anotado e comentado*, 8.^a ed., Almedina, Coimbra, 2019.

TAVARES, José, *Os Princípios fundamentais do Direito Civil*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 1928, pp. 340-353.

VERA, José Bermejo, *Derecho Administrativo: Parte Especial*, 6.^a ed., Thomson Civitas, Navarra, 2005, pp. 331 a 385.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

Código Civil de 1867
Código Civil de 1966
Código Civil Espanhol
Código das Expropriações (Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro)
Código de Processo Civil
Código dos Contratos Públicos
Constituição da República Portuguesa
Constituição Espanhola
Constituição Política de 1933
Decreto-Lei n.º 22 728, de 24 de Junho de 1933
Decreto-Lei n.º 23122, de 11 de Outubro de 1933
Decreto-Lei n.º 24 489, de 13 de Setembro de 1934
Decreto-Lei n.º 97/70, de 13 de Março
Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro
Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro
Decreto-Lei n.º 496/77, de 25 de Novembro
Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de Outubro
Decreto-Lei n.º 102/90, de 21 Março
Decreto-Lei n.º 307/94, de 21 de Dezembro
Decreto-Lei n.º 276/2003, de 4 de Novembro
Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de Outubro
Decreto-Lei n.º 268/2007, de 26 de Julho
Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto
Decreto-Lei n.º 24/2009, de 21 de Janeiro
Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de Outubro
Decreto-Lei n.º 51/2017, de 25 de Maio
Decreto n.º 5 787-IV, de 10-5-1919
Decreto n.º 23 565 de 12-2-1934
Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto
Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro
Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro

Lei n.º 31/2008, de 17 de Julho
Lei n.º 56/2008, de 04 de Setembro
Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro
Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto
Lei n.º 68/2021, de 26 de Agosto
Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas
Ley 30/2007, de 30 de Octubre, de Contratos del Sector Público
Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril
Portaria n.º 1264/2009, de 16 de Outubro
Portaria n.º 278/2012, de 14 de Setembro
Portaria n.º 229/2013, de 18 de Julho
Portaria n.º 222-A/2016, de 12 de Agosto

REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS

Acórdão TCAN de 24/03/2017, Proc. n.º 02036/11.7BEBRG (Joaquim Cruzeiro), <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/-/07C46C2EFE0699D08025816400387AB3> (acedido em: 4 Junho 2022).