

FINANÇAS E CONTABILIDADE
OS BENS DE DOMÍNIO PÚBLICO EM PORTUGAL

Jorge Manuel Afonso Alves (jorge@ipb.pt)
João Baptista da Costa Carvalho (jcarvalho@eeg.uminho.pt)
Escola Superior de Tecnologia e de Gestão de Bragança
Instituto Politécnico de Bragança
Escola de Economia e Gestão
Universidade do Minho

ABSTRACT

The purpose and concern in drawing up an inventory, where to put all the state belongings, whether public or private domain, is a question that has risen concern. In spite of many failed attempts in recent decades, we now live a deep reform of the Public Financial Administration. The publication of the Official Plan for the Public Accounting is a major step in order to create that inventory and a State Balance.

The main goal of this study is to clarify the differences between public and private domain but also to present the ways of classification, assessment and accountability of public domain.

Conclusions reached show that the definition criteria that permit to determine whether a public property is dominial or not, is involved in many disagreements and contradictions. Also in what concerns the assessment of dominial property there are several difficulties. Concerning accountability the OPPA does not define what is public domain and which properties must be reported in accounting.

KEYWORDS: Public Domain, Public and Private Domain, Official Plan for the Public Accounting.

1-INTRODUÇÃO

A intenção e preocupação da elaboração de um inventário, onde constem todos os bens do Estado, quer do domínio privado, quer público, existe há alguns anos a esta parte. Tal desiderato deve-se ao facto de, através do inventário actualizado ser possível comparar o valor de todos os bens e direitos do Estado com o valor da dívida pública, calcular de forma correcta o valor do Produto Interno Bruto e elaborar um Balanço do Estado.

Apesar de algumas tentativas falhadas, ao longo de décadas, vivemos hoje uma profunda Reforma da Administração Financeira do Estado. A publicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), Plano Oficial das Autarquias Locais (POCAL) e restantes planos sectoriais constitui um dos passos fundamentais para a elaboração do referido inventário e Balanço do Estado. Assim, os organismos que detêm e controlam bens de domínio público devem proceder à sua inventariação e contabilização.

Com o presente trabalho pretendemos contribuir para a clarificação de algumas dúvidas que os bens dominiais colocam na actualidade, nomeadamente ao nível da sua classificação, avaliação e contabilização.

Destarte, começamos por apresentar o conceito e objecto do domínio público, bem como os bens considerados dominiais pela legislação portuguesa. De seguida, referimos como se constitui, extingue, classifica e administra o domínio público. Antes de terminar, aludimos as principais razões para a avaliação dos bens dominiais, quais os bens susceptíveis ou não de avaliação, métodos a utilizar sempre que seja necessário recorrer à avaliação e a forma como devem ser contabilizados os bens do domínio público pelo POCP, POCAL e restantes planos sectoriais. Por fim, traçamos as principais conclusões.

2-DOMÍNIO PÚBLICO

2.1-CONCEITO DE DOMÍNIO PÚBLICO

Segundo o art. 202º n.º 1 do Código Civil, uma coisa é tudo aquilo que pode ser objecto de relações jurídicas. Por sua vez, o n.º 2 do mesmo art. refere que se consideram fora do comércio todas as coisas que não podem ser objecto de direitos privados, tais como as que se encontram no domínio público e as que são, por sua natureza, insusceptíveis de apropriação individual. O art. 203º do mesmo código estabelece, também, que as coisas podem

ser móveis ou imóveis, simples ou compostas e, por sua vez, o art. 206º preconiza no seu n.º 1 que se deve considerar “*como coisas compostas, ou universalidade de facto, a pluralidade de coisas móveis que, pertencendo à mesma pessoa, têm um destino unitário*”. Assim, podemos dizer que também existem universalidades públicas, isto é, um conjunto de coisas pertencentes ao mesmo sujeito de direito público e afectas ao mesmo fim de utilidade pública, que são submetidas ao regime administrativo como se se tratasse de coisas públicas simples (Caetano, 1990).

O conjunto das coisas e direitos públicos pertencentes à Administração formam o domínio público, objectivamente considerado. Por isso as coisas públicas são também denominadas bens de domínio público. De salientar, ainda, que também fazem parte do domínio público os direitos da Administração sobre as coisas particulares, nomeadamente, as servidões administrativas (Caetano, 1990). Das múltiplas definições de bens de domínio público encontradas na doutrina, podemos apresentar a seguinte:

-“1- *Conjunto das coisas que, pertencendo a uma pessoa colectiva de direito público de população e território, são submetidas por lei, dado o fim de utilidade pública a que se encontram afectadas, a um regime jurídico especial caracterizado fundamentalmente pela sua in comerciabilidade, em ordem a preservar a produção dessa utilidade pública (acepção objectiva). 2- Conjunto de normas que definem e regulam os direitos que se exercem sobre as coisas públicas (acepção institucional)*” (Fernandes, 1991:166);

2.2-OBJECTO DO DOMÍNIO PÚBLICO

As coisas devem ser classificadas como públicas atendendo ao fim a que se destinam e de acordo com as características que apresentam. Neste sentido, a doutrina tem-se dividido e, diversos autores advogam quais os critérios a que os bens devem obedecer para que se possam considerar do domínio público. Os critérios, bem como os respectivos autores, são os seguintes (Moreira, 1931):

- 1-São dominiais os bens afectos ao uso imediato do público e insusceptíveis de propriedade privada (Bérthélemy);
- 2-São dominiais os bens afectos ao uso do público ou aos serviços públicos. Critério de uso público directo ou indirecto (Hauriou);
- 3-São dominiais os bens que desempenham o papel principal em serviços públicos essenciais (Jèze);
- 4-São dominiais os bens particularmente adoptados ao funcionamento de um serviço público ou à satisfação de uma necessidade pública e que não podem ser substituídos sem inconveniente (Waline);
- 5-São dominiais os bens que por si só oferecem imediata utilidade pública na satisfação dos interesses sociais de maior gravidade (Otto Mayer).

Dado que não se consegue encontrar uma teoria que clarifique o que é ou não coisa pública, podemos tentar, de entre diversas coisas consideradas como públicas pelos vários países, onde vigora o instituto jurídico do domínio público, verificar se existem algumas semelhanças que nos possam elucidar melhor. Por sua vez, de acordo com Fernandes (1991), as categorias de coisas que hoje são consideradas públicas na generalidade das legislações são três:

- a)- A do domínio da circulação que é, por definição, constituída pelas coisas indispensáveis à sobrevivência e funcionamento da Nação, em tempo de paz ou de guerra, e que, por esta via, constituem elementos essenciais a todo o sistema de defesa nacional, o que implica estarem fundamentalmente a cargo do Estado;
- b)- A do domínio militar, constituída pelas coisas ao dispor das Forças Armadas, destinando-se, essencialmente, à utilização em tempo de guerra, sendo imprescindíveis à defesa nacional, pelo que se encontram unicamente sob a responsabilidade do Estado;
- c)- A do domínio cultural, composta por coisas que, embora constituam a expressão espiritual superior de um Povo, como comunidade humana, não são tão importantes como as duas classes anteriormente apresentadas. A verdade é que o conceito de Nação, mormente na segunda metade do século XX, passou a ter um significado cultural que hoje lhe é inseparável.

Fernandes (1991) patenteia, ainda, que de acordo com o direito comparado, não seria de todo ilegítimo reduzir o critério de todos os países ao mesmo denominador comum, para a classificação das coisas como públicas. Esse denominador comum seria vertido na fórmula *defesa da nação e da sua cultura*, uma vez que os meios de circulação são essenciais para a defesa nacional.

2.3-BENS DE DOMÍNIO PÚBLICO EM PORTUGAL

Em Portugal, para que qualquer coisa possa ser considerada como bem de domínio público deve estar consagrada na lei. As teorias elaboradas acerca da definição das coisas como públicas não podem substituir a lei. Estas podem servir para ajudar, quer a entender aquilo que está preconizado na lei, quer o legislador na elaboração de futuras leis (Caetano, 1990). Se percorrermos todas as leis que em Portugal se referem aos bens de domínio público, verificamos que não foi seguido, em exclusivo, nenhum critério doutrinal até hoje apresentado. Tanto a Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1933 como a de 1976, revista em 1989 e em 1997, limitam-se a enumerar, com exemplos, as coisas que devem ser classificadas como públicas, sendo os casos não contemplados ou omissos colmatados pelas leis ordinárias.

Através do quadro abaixo indicado, podemos observar os bens classificados como dominiais pela CRP, Decreto-Lei (DL) n.º 477/80, de 15 de Outubro e pela Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril, que estabelece o Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE).

Quadro I- Comparação, entre os diferentes diplomas legais, dos bens classificados como dominiais

BENS CLASSIFICADOS COMO DOMINIAIS:	DIPLOMA LEGAL		
	CRP	DL 477/80	Portaria 671/2000 (CIBE)
As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou fluviáveis, com os respectivos leitos	X	X	X
As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário	X	X	
Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais e subterrâneas existentes no subsolo, com excepção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção	X	X	X
As estradas e as linhas férreas nacionais ¹ com os seus acessórios e obras de arte	X	X	X
Os outros bens do domínio público hídrico referidos no Decreto n.º 5:787-III ² , de 10 de Maio de 1919, e no Decreto-Lei n.º 468/71 ³ , de 5 de Novembro		X	X
As valas abertas pelo Estado e as barragens de utilidade pública		X	X
Os portos artificiais e docas, os aeroportos e aeródromos de interesse público		X	X
As obras e instalações militares, bem como as zonas territoriais reservadas para a defesa militar (**)		X	
Os navios da armada, as aeronaves militares e os carros de combate, bem como outro equipamento militar de natureza e durabilidade equivalentes (**)		X	
As linhas telegráficas e telefónicas ⁴ , os cabos submarinos e as obras, canalizações e redes de distribuição pública de energia eléctrica		X	X
Os palácios, monumentos, museus, bibliotecas, arquivos e teatros nacionais, bem como os palácios escolhidos pelo Chefe		X	X

¹ O domínio público ferroviário está, actualmente, reguladas pelo DL n.º 276/2003, de 4 de Novembro.

² De acordo com o art. 1º do Decreto n.º 5:787-III, de 10 de Maio de 1919, fazem, ainda, parte do domínio público:

“3º As valas e correntes de água não navegáveis nem fluviáveis bem como os respectivos leitos nos troços em que atravessarem terrenos públicos, municipais ou de freguesia;

4º Os lagos, lagoas e pântanos formados pela natureza nesses terrenos e os circundados por diferentes prédios particulares;

5º As águas nativas que brotem em terrenos públicos, municipais ou de freguesia, as águas pluviais que neles caírem, as que por eles correrem abandonadas, e as águas subterrâneas que nos mesmos terrenos existam;

6º As águas das fontes públicas e as dos poços e reservatórios construídos à custa dos concelhos e freguesias;

7º As águas que nascerem em algum prédio particular, do Estado ou dos corpos administrativos e as pluviais que neles caírem, logo que umas e outras transponham, abandonadas, os limites dos respectivos prédios, se forem lançar-se no mar ou em outras águas do domínio público.”

³ O DL n.º 468/71, de 5 de Novembro refere-se ao domínio público hídrico, pretendendo estabelecer o regime dos terrenos públicos conexos com as águas públicas, ou seja, a noção de leito e seus limites, noção de margem e a sua largura e a noção da zona adjacente e sua largura. Este DL foi recentemente alterado pela Lei n.º 16/2003, de 4 de Junho, que revê actualiza e unifica o regime jurídico dos terrenos do domínio público.

⁴ A rede básica de telecomunicações foi desafectada do domínio público, integrando o domínio privado do Estado, podendo ser objecto de alienação (art. 2º da Lei n.º 29/2002, de 6 de Dezembro).

BENS CLASSIFICADOS COMO DOMINIAIS:	DIPLOMA LEGAL		
	CRP	DL 477/80	Portaria 671/2000 (CIBE)
do Estado para a Secretaria da Presidência e para a sua residência e das pessoas da sua família			
Os direitos públicos sobre imóveis privados classificados ou de uso e fruição sobre quaisquer bens privados		X	
As servidões administrativas e as restrições de utilidade pública ao direito de propriedade		X	X
Quaisquer outros bens do Estado sujeitos por lei ao regime do domínio público	X	X	X
Terrenos classificados como espaço natural ou zona verde, de lazer, praças públicas ou para instalação de infra-estruturas ou equipamentos públicos (*)			X
Cemitérios públicos (*)			X

(*) O CIBE não refere, claramente, se estes bens pertencem ao domínio público.

(**) Não são objecto de tratamento do CIBE, mas este não pressupõe que sejam de domínio privado.

O facto de existirem coisas consideradas do domínio público através da Constituição e outras que são consideradas como públicas através da lei ordinária, só pode significar que, segundo Fernandes (1991), na ordem jurídica portuguesa, ficaram implicitamente reconhecidas duas categorias de coisas públicas com base no grau de utilidade pública que produzem. As coisas consagradas como públicas pela Constituição ficam desde logo mais protegidas que aquelas que são consagradas pelas leis ordinárias, pois não podem, como estas, ser privatizadas pela simples lei ordinária.

Uma categoria de bens que tem gerado alguma confusão são os baldios e os cemitérios públicos, uma vez que existem dúvidas quanto a saber se estes bens pertencem ou não ao domínio público. De acordo com o n.º 1 do art. 1º da Lei n.º 68/93, de 4 de Setembro, são “*baldios os terrenos possuídos e geridos por comunidades locais*”. A comunidade local é constituída pelo universo dos compartes (n.º2 do art.1º). Por sua vez são compartes “*os moradores de uma ou mais freguesias ou parte delas, segundo os usos e costumes, têm direito ao uso e fruição do baldio*” (n.º3 do art. 1º). Caetano (1990) considera que os baldios são coisas de uma categoria muito diferente das coisas públicas. Estas últimas são susceptíveis de serem utilizadas por todas as pessoas, ao passo que os baldios só podem ser utilizados pelas pessoas de uma determinada paróquia ou concelho, e de acordo com antigos usos e costumes. Enquanto as coisas públicas satisfazem necessidades colectivas proporcionadas pelo Estado, autarquias locais e regiões autónomas, os baldios são explorados pelos próprios interessados, para satisfazer necessidades individuais.

Relativamente aos cemitérios públicos, a sua dominialidade não é sustentada expressamente por nenhum diploma legal⁵ e a própria doutrina estrangeira discute o seu carácter. Para Caetano (1990), os cemitérios municipais e paroquiais são bens do domínio público, uma vez que:

- São objecto de propriedade de uma autarquia local;
- São destinados à inumação dos cadáveres de todos os indivíduos que falecerem na circunscrição, não sendo lícita a recusa da sepultura fora dos casos especiais previstos na lei;
- É livre o acesso de todos ao campo santo.

Como podemos verificar, os cemitérios possuem o índice evidente de utilidade pública, pois, são de uso directo e imediato de todos. Relação diferente existe no caso de cemitérios particulares (de indivíduos de certa nacionalidade, religião ou comunidade). Todos sabemos que as pessoas podem adquirir partes de terreno nos cemitérios para sepultar os seus familiares. Mas não é verdade que os bens do domínio público não podem ser alienados? Amaral (1973), refere que o facto de as famílias poderem adquirir parcelas de terreno nos cemitérios deve ser entendido como uma concessão perpétua.

3-FORMAÇÃO E CESSAÇÃO DO DOMÍNIO PÚBLICO

3.1-CLASSIFICAÇÃO E AFECTAÇÃO

⁵ O CIBE no art. 19º n.º 3 classifica como outros imóveis, determinados bens, entre eles os cemitérios públicos, os quais pertencem a um dos tipos de domínio, público ou privado. O Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 10/01/1995 (P.1163/94) refere que os cemitérios públicos, sob jurisdição dos municípios e freguesias, são bens do domínio público.

A classificação dos bens dominiais, de acordo com a legislação portuguesa e a opinião de alguns autores, surge com a criação do instituto do domínio público, a partir de 1867, com a publicação do primeiro Código Civil. A classificação das coisas públicas é o “*acto pelo qual se declara que certa e determinada coisa possui os caracteres de uma categoria legal de bens dominiais*” (Amaral,1990: 429).

Relativamente ao conceito de afectação, este, segundo Fernandes (1965), é o acto ou o facto que determina o ingresso imediato de uma coisa no domínio público. Por sua vez, para Caetano (1990:922 e 923) a afectação é “*o acto ou prática que consagra a coisa à produção efectiva de utilidade pública*”. Segundo este autor, a classificação não implica o reconhecimento de que a coisa passe imediatamente a produzir utilidade pública, ou seja, apenas confirma a capacidade de a produzir.

3.2-CESSAÇÃO DO DOMÍNIO PÚBLICO

A dominialidade cessa por virtude do seu desaparecimento, como consequência do desaparecimento da utilidade pública que esses bens desempenhavam ou pelo facto de surgir um fim de interesse geral que seja mais convenientemente preenchido noutro regime (Caetano, 1990). Para o mesmo autor, na situação em que o bem dominial desaparece, cessa a dominialidade, porque o direito de propriedade pública se extinguiu à falta de objecto. Tal facto acontece quando, por excesso de uso ou acidente, os bens deixam de ter qualquer utilidade, como por exemplo a destruição por incêndio de um museu ou de uma biblioteca. Relativamente às situações em que as coisas continuam a existir, pode acontecer que por decisão expressa da Administração ou com o seu consentimento tácito, deixam de ter qualquer utilidade pública ou perdem o carácter dominial, existindo, nestes casos, desafectação.

Associados à cessação do domínio público encontramos os vocábulos: desclassificação e desafectação. O conceito de desclassificação, segundo Fernandes (1990. B: 574), é o “*acto pelo qual se declara, explicita ou implicitamente, que determinada coisa deixou de possuir os caracteres próprios de uma categoria de bens dominiais.*” Como resultado da definição de desclassificação podemos dizer que ela é, em princípio, um acto explícito, mas pode também ser um acto implícito. Será um acto implícito nas situações em que se faça uma nova delimitação que, exclua do domínio público uma determinada área que anteriormente lhe pertencia. Na delimitação⁶ das coisas públicas, isto é, o acto pelo qual se definem os limites das coisas públicas relativamente às coisas particulares adjacentes, está sempre implícita a sua classificação, ou seja, a declaração de que se trata verdadeiramente de coisas públicas (Amaral, 1990).

No que concerne à desafectação do domínio público, a qual significa, segundo Fernandes (1990. A:550), o “*acto inverso da afectação, pelo qual a lei ou a Administração subtraem determinados bens ao regime jurídico aplicável ao domínio público, ou à produção da utilidade pública - ou do tipo de utilidade pública - a que se encontram adstritos.*”

Como podemos verificar, existe alguma ambiguidade entre alguns conceitos vistos até ao momento, como sejam o da desafectação, desclassificação e delimitação. No sentido de encontrar um conceito que pudesse compreender todas as situações, através do qual se verifique que uma determinada coisa dominial deixou de o ser, sugere-se o vocábulo desdominialização (Fernandes, 1990.A).

4-CLASSIFICAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DO DOMÍNIO PÚBLICO

No Direito português existem vários sistemas propostos com vista à classificação, por grupos, dos bens do domínio público, tais como os que se baseiam na função que os bens desempenham (domínio público militar, da circulação, cultural, entre outros.), no titular do direito da propriedade pública (domínio público do Estado, da região autónoma, do município e da freguesia), no processo da sua criação (domínio público natural e artificial) e na consistência material das coisas (domínio público terrestre, hídrico e aéreo) (Fernandes, 1991).

4.1-DOMÍNIO PÚBLICO DO ESTADO

⁶ Para José Pedro Fernandes (1990. B: 452) a delimitação é um acto administrativo que estipula a “*Fixação da linha que define a estrema de determinadas coisas sobre as quais se exercem direitos dominiais*”; e para o Prof. Afonso Queiró (1969: 6), a delimitação “*visa estabelecer a extensão dos bens do domínio público, cujas características genéricas estão enunciadas na lei, em relação aos bens privados confinantes. O objectivo ou função prática deste acto é, pois, declarar aquilo que resulta da própria lei, a qual, na verdade, enuncia os requisitos da dominialidade*”.

A classificação dos bens dominiais atendendo ao titular do direito de propriedade e sendo esse titular o Estado, é preconizada, embora com algumas diferenças como podemos observar através do quadro II, por Caetano (1990) e Fernandes (1991).

O domínio público é composto, segundo Caetano (1990), pelos bens naturais e pelos bens construídos através da acção do homem, em que os primeiros formam o domínio público natural e, os segundos, o domínio público artificial. Daqui podemos inferir que Caetano (1990) começa por fazer uma classificação dos bens do domínio público segundo o processo da sua criação (domínio público natural e artificial). Por sua vez, o domínio público natural é agrupado segundo a sua constituição material (domínio público hídrico, aéreo e mineiro) e o domínio público artificial agrupado segundo a função que os bens desempenham (domínio público da circulação, militar, cultural, entre outros).

O critério de classificação adoptado por Fernandes (1991) baseia-se no tipo específico e primordial de utilidade pública produzida pela coisa. Segundo este autor, o legislador português decidiu que onde existisse água deveria ser considerado domínio público, salvo raras excepções em que juridicamente seria impossível fazer prevalecer tão estranho princípio. Ainda segundo o mesmo autor, o resultado da mistura irracional entre a função da coisa e a sua materialidade traduziu-se num enorme embaraço para as pessoas que têm de sistematizar tão estranho conjunto de disposições. Acrescenta que, destarte, é normal encontrar, entre autores de grande mestria técnica no assunto, sistematizações completamente ilógicas, como por exemplo a classificação do Prof. Marcello Caetano.

Quadro II- Comparação, entre a classificação apresentada por Marcello Caetano e J. Pedro Fernandes, dos bens classificados como dominiais

BENS CLASSIFICADOS COMO DOMINIAIS (CRP, DL n.º 477/80 e CIBE):	TIPO DE CLASSIFICAÇÃO										
	Marcello Caetano					J. Fernandes					
	Hídrico	Aéreo	Mineiro	Circulação	Cultural	Militar	Circulação	Militar	Cultural	Económico	Inominável
As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respectivos leitos	X						X				
As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário		X					X				
Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais e subterrâneas existentes no subsolo, com excepção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção			X						X		
As estradas e as linhas férreas nacionais com os seus acessórios e obras de arte				X			X				
Os outros bens do domínio público hídrico referidos no Decreto n.º 5787-4I, de 10 de Maio de 1919, e no Decreto- Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro	X								X	X	
As valas abertas pelo Estado e as barragens de utilidade pública	X								X		
Os portos artificiais e docas, os aeroportos e aeródromos de interesse público				X			X				
As obras e instalações militares, bem como as zonas territoriais reservadas para a defesa militar					X		X				
Os navios da armada, as aeronaves militares e os carros de combate, bem como outro equipamento militar de natureza e durabilidade equivalentes					X		X				
As linhas telegráficas e telefónicas, os cabos submarinos e as obras, canalizações e redes de distribuição pública de energia eléctrica				X			X				
Os palácios, monumentos, museus, bibliotecas,					X			X			

BENS CLASSIFICADOS COMO DOMINIAIS (CRP, DL n.º 477/80 e CIBE):	TIPO DE CLASSIFICAÇÃO									
	Marcello Caetano					J. Fernandes				
	Hídrico	Aéreo	Mineiro	Circulação	Cultural	Militar	Circulação	Militar	Cultural	Económico
arquivos e teatros nacionais, bem como os palácios escolhidos pelo Chefe do Estado para a Secretaria da Presidência e para a sua residência e das pessoas da sua família										

4.2-DOMÍNIO PÚBLICO DO CONCELHO E DA FREGUESIA

O domínio público do concelho e da freguesia goza dos mesmos atributos do domínio público do Estado, desde logo pela sua idêntica matriz constitucional. O domínio público autárquico pode ser definido como “*o conjunto das coisas públicas pertencentes às autarquias locais submetidas a um regime jurídico específico que visa garantir a sua utilidade pública*” (Almeida & Lopes, 1998: 6). À semelhança do domínio público do Estado, o domínio do concelho e da freguesia, também se pode subdividir em várias categorias, a saber. domínio hídrico, domínio da circulação e cemitérios públicos.

4.3- DOMÍNIO PÚBLICO DAS REGIÕES AUTÓNOMAS

A definição do domínio público das regiões autónomas dos Açores e da Madeira está consagrada no Estatuto Político- Administrativo de cada um das regiões. Relativamente à região autónoma dos Açores, a definição do domínio público está consagrada na Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, alterada pela Lei n.º 9/87, de 26 de Março, no art. 104º, a qual refere o seguinte: “*1- Os bens do domínio público situados no arquipélago pertencentes ao Estado, bem como os antigos distritos autónomos, integram o domínio público da região. 2- Exceptuam-se do domínio público regional os bens que interessam à defesa nacional e os que estejam afectos a serviços públicos não regionalizados, desde que não sejam classificados como património cultural*”. No que concerne à região autónoma da Madeira tal definição é dada, precisamente da mesma forma, pelo art. 144º, da Lei n.º 13/91, de 5 Junho, alterada pela Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto.

5-AVALIAÇÃO DOS BENS DO DOMÍNIO PÚBLICO

5.1-NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO

Desde há muito que existe alguma controvérsia quanto a saber se os bens do domínio público devem ou não ser inventariados e avaliados. Esta questão levanta-se ao analisar o conceito de património do Estado, o qual segundo Fernandes (1994:285) é composto pelo “*Conjunto dos bens que constituem o domínio do Estado e das relações jurídicas com valor económico de que o Estado é sujeito activo ou passivo*”. Também Sousa Franco (1997:302), preconiza que o património do Estado “*é constituído pelos bens susceptíveis de satisfazerem necessidades económicas de que o Estado é titular e pelas responsabilidades que sobre elas impedem: ele tem sempre um activo (bens) e um passivo (responsabilidades)*”.

As razões apontadas, no preâmbulo do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro, para a existência de um inventário actualizado, consubstanciam-se no seguinte:

- A possibilidade de se conhecer, um património em constante desenvolvimento, que possa fornecer indicativos quanto à existência, natureza, valor e afectação dos bens;
- Sabendo o valor dos bens do domínio público e privado do Estado é possível compará-lo com o valor da dívida pública;
- Permite fazer uma apreciação da gestão dos negócios públicos, assegurando o emprego dos dinheiros públicos e verificando em que medida, as dívidas contraídas, fizeram enriquecer o património, como suporte material da vida política, administrativa, económica, social e intelectual do país;
- Permite efectuar o cálculo correcto do produto interno bruto, sabendo que se trata de um dado imprescindível ao diagnóstico e planeamento económico de qualquer país;
- Serve de base à elaboração do Balanço do Estado.

Segundo Sousa Franco (1997), os bens do domínio público ou privado do Estado, que não sejam susceptíveis de avaliação pecuniária, embora sendo bens úteis, não devem integrar o património do Estado, por não serem bens

económicos. É o caso do domínio público aéreo, uma vez que o ar e o espaço correspondentes são bens livres. Por esta razão e à semelhança do que é feito noutros países, o inventário dos bens do Estado português passará a incluir elementos a que não é atribuído qualquer valor, outros a que será atribuído o valor venal, o valor residual, o valor restante, o valor de reprodução, entre outros (Preâmbulo do DL n.º 477/80, de 15 de Outubro). Em nossa opinião, não serão objecto de avaliação os bens do domínio público natural, bem como os direitos do Estado sobre bens privados, nomeadamente, as servidões administrativas.

5.2-MÉTODOS DE AVALIAÇÃO

Para efeito de aplicação das normas preconizadas pelo POCP, POCAL e restantes planos sectoriais, quando estas conduzam à avaliação, não existem diplomas legais vinculativos a ter em conta no apuramento do valor de qualquer bem.

5.2.1-MÉTODO COMPARATIVO OU DIRECTO

Este método consiste na avaliação do imóvel por comparação, tendo em conta transacções ou propostas efectivas de aquisições relativas a imóveis com características físicas e funcionais idênticas, em que a localização se insira na mesma área de mercado imobiliário. Na utilização do método directo, é necessário que exista uma amostra representativa credível e, em termos de transacções, outras propostas efectivas de aquisição que não se apresentem desfasadas relativamente ao momento de aquisição (Frade,1999).

5.2.2-MÉTODO DO RENDIMENTO

Este método consiste em determinar o valor do imóvel em função do quociente entre a renda efectiva ou previsível, líquida de encargos de conservação e reparação, e taxas de remuneração adequadas às suas características e ao nível de risco do investimento, tendo em conta, as condições gerais do mercado imobiliário no momento da avaliação. Este método é, essencialmente, utilizado em imóveis raramente transaccionados e vocacionados para gerar rendimentos.

O recurso ao método do rendimento pressupõe, segundo Frade (2001) a estimativa dos rendimentos líquidos médios, proporcionados pelo imóvel; o estabelecimento de uma taxa de capitalização que reflecta a relação entre o rendimento e o respectivo bem que o origina e a estimativa do valor do imóvel em avaliação. Assim, podemos verificar que $VI = RL/I$, sendo que VI = Valor do imóvel; RL= Rendimento líquido constante e perpétuo; I= Taxa de actualização.

5.2.3-MÉTODO DO CUSTO OU VALOR DE SUBSTITUIÇÃO

O presente método consiste na determinação do valor do imóvel, através da soma do valor de mercado do terreno e de todos os restantes custos, inerentes à construção de um imóvel, com as mesmas características físicas e funcionais. Para o cálculo do valor final do imóvel é necessário considerar a depreciação em função da sua antiguidade, estado de conservação e estimativa de vida útil, assim como as margens de lucro estipuladas (Frade, 2001).

Para os bens do domínio público, parece-nos ser este o método mais adequado, uma vez que, para a maioria dos bens não se pode utilizar nenhum dos métodos anteriores, por não se encontrarem no mercado bens semelhantes e, também, porque muitos bens dominiais apenas servem para satisfazer necessidades colectivas, pelo que não proporcionam qualquer rendimento. A escolha do método a utilizar depende de factores tais como informações disponíveis sobre transacções semelhantes efectuadas e da natureza e tipo de imóvel a avaliar.

6-CONTABILIZAÇÃO DOS BENS DE DOMÍNIO PÚBLICO

A questão essencial que se coloca, relativamente à contabilização dos bens do domínio público, é saber se estes devem ser ou não contabilizados pela instituição que os administra ou controla. A serem contabilizados devem ser considerados no activo, pois, segundo o International Accounting Standards Board (IASB), na sua estrutura conceptual para a preparação e apresentação das demonstrações financeiras, um activo “*é um recurso controlado pela empresa como resultado de acontecimentos passados e do qual se espera benefícios económicos futuros*”. Mas será que os bens do domínio público, embora controlados por um organismo público, como resultado de acontecimentos passados, gerarão benefícios económicos futuros para o organismo? Verificámos anteriormente,

quando analisamos o conceito de bens de domínio público e sua classificação, que muitos deles não geram rendimentos, mas apenas servem para prestar serviços, a fim de satisfazer necessidades colectivas. Todavia, a Norma Internacional de Contabilidade para o Sector Público (NICSP) n.º 1 refere que um activo é um recurso controlado por uma entidade como resultado de acontecimentos passados e do qual se esperam benefícios económicos futuros ou serviços potencialmente associados ao referido activo. Atendendo a esta definição podemos dizer que os bens do domínio público, quer proporcionem benefícios económicos futuros, quer possibilitem a prestação de um serviço, podem ser considerados um activo.

Também, o Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España & Instituto de Estudios Fiscales (IAJCE e IEF) (1999) referem que um recurso do património histórico, artístico e cultural, mesmo em ruínas, tem as características de um activo para a entidade do sector público que o administra. Sendo os bens do domínio público um activo, somos de opinião que se considerem no Balanço, na rubrica do imobilizado, a qual corresponde ao conjunto de bens detidos em continuidade ou permanência e que não se destinam a ser vendidos nem consumidos, no decurso normal das operações da entidade, além de que, uma das características fundamentais dos bens do domínio público é a inalienabilidade. No entanto, segundo Carvalho et al.(1999), na Administração Pública, não existe uma convergência, quanto à definição de um activo. De acordo com os autores podemos encontrar duas teorias, sendo que, a primeira, defendida por Robert Anthony, opta por não reconhecer o activo imobilizado no Balanço das instituições públicas, reconhecendo apenas o activo circulante; a segunda, reconhece o imobilizado no activo das instituições públicas na totalidade ou apenas em parte.

Por sua vez, a NICSP n.º 17 alude que as entidades não estão obrigadas, nem proibidas, de reconhecer no seu activo os bens do domínio público que satisfaçam os critérios de reconhecimento de um bem do activo imobilizado tangível. Todavia, caso optem pelo seu reconhecimento, devem aplicar todos os requisitos de representação e exposição que a referida norma consagra e podem, não tendo a obrigação de o fazer, aplicar, também os seus critérios de valorimetria. Segundo o mesmo normativo, um bem do imobilizado tangível só pode ser reconhecido como activo quando se verificarem cumulativamente duas situações:

- Existam fortes probabilidade de que fluam para a entidade benefícios económicos futuros ou serviços potencialmente associados ao referido activo; e
- O custo ou o justo valor do bem possa ser medido com fiabilidade.

Os bens do domínio público, para efeitos de tratamento contabilístico em Portugal, podem ser classificados de três formas distintas, a saber:

- 1- *Classificação económica* – De acordo com o DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, os bens dominiais classificam-se na rubrica 0703..., como despesas de capital;
- 2- *Classificação patrimonial* - Os bens do domínio público, em termos patrimoniais, são designados como bens materiais e não operacionais ;
- 3- *Classificação do CIBE*⁷ - O classificador geral do CIBE, obedece à seguinte estrutura: Classe; Tipo de Bem e Bem. Os bens de domínio público pertencem a uma das seguintes classes: Urbanos (401), Rústicos (402) e Outros (403). O Tipo de Bem e o conceito de Bem encontram-se no classificador geral anexo ao CIBE.

O POCP, nas notas explicativas à classe 4- “*Imobilizações*” preconiza que na conta 45- “*Bens do domínio público*”, se devem incluir os bens do domínio público que estão definidos na legislação em vigor, não estabelecendo qual a diferença entre os bens dominiais e os restantes bens. Para que uma determinada entidade possa registar os bens do domínio público no seu activo deve possuir um título de utilização válido e juridicamente regularizado, tanto no caso em que confira a posse, como o direito de uso, a favor dessa entidade.

O POCP, POCAL e os restantes planos sectoriais classificam os bens do domínio público nas seguintes categorias:

- 451- “*Terrenos e recursos naturais*”;
- 453- “*Outras Construções e infra-estruturas*”;
- 454- “*Infra-estruturas e equipamentos de natureza militar*”;
- 455- “*Bens de património histórico, artístico e cultural*”;
- 459- “*Outros bens do domínio público*”.

Para determinados bens do domínio público não existe qualquer classificação, quer no CIBE, quer no POCP, POCAL e restantes planos sectoriais. Referimo-nos, por exemplo, ao espaço aéreo e aos direitos que o Estado tem sobre bens dos particulares, através das servidões administrativas. Pela ausência de tal classificação,

⁷ Esta classificação é referente aos bens imóveis pertencentes ao domínio público e não inclui os bens do Estado afectos às Forças Armadas.

podemos deprender que os bens do domínio público atrás referidos ficam excluídos de avaliação e contabilização.

7- CONCLUSÕES

Do estudo realizado foi possível concluir que se verificam enormes controvérsias na definição dos requisitos, a ter em conta, para a classificação dos bens como dominiais. A doutrina tem-se dividido e diversos autores advogam quais os critérios a que os bens devem obedecer para que se possam considerar do domínio público. A legislação em Portugal que define os bens que pertencem ao domínio público não teve em conta, exclusivamente, nenhum dos critérios existentes na doutrina, aplicando umas vezes uns outros vezes outros. Os bens tornam-se dominiais através de um acto pelo qual se declara que determinada coisa possui os caracteres de uma categoria de bens dominiais e/ou pelo acto ou facto que determina a sua incorporação no domínio público. Por sua vez, a sua extinção verifica-se quando um acto ou facto declara que certa categoria de bens deixou de possuir os caracteres próprios das coisas dominiais ou quando esses bens são subtraídos ao regime do domínio público.

A classificação dos bens dominiais efectua-se por grupos, tais como a função que os bens desempenham, o titular do direito de propriedade e o processo da sua criação. Se atendermos ao titular do direito de propriedade, verificamos, ainda, que os bens dominiais podem ser detidos e administrados pelo Estado, regiões autónomas e pelo concelho e freguesia.

A avaliação dos bens do domínio público reveste-se de alguma controvérsia e a própria legislação refere que, no caso português, existirão bens aos quais não será atribuído qualquer valor, a outros o valor venal, residual ou de reprodução. Em nossa opinião não serão objecto de avaliação os bens do domínio público natural e os direitos do Estado sobre os bens privados, nomeadamente as servidões administrativas.

Em termos de contabilização e de acordo com a definição de activo preconizada pela NICSP n.º1, os bens dominiais são considerados um activo, os quais, no caso português, devem ser registados no activo imobilizado, atendendo à visão patrimonial vertida no POCP. No entanto, o POCP, POCAL e restantes planos sectoriais, apesar de separarem os bens de domínio público e privado em duas contas distintas, não definem o que são bens dominiais e quais aqueles que devem ser objecto de registo contabilístico.

7- BIBLIOGRAFIA

- Almeida, J. & Lopes, F. (1998). "O domínio público e privado das autarquias locais" PATRIMONIUM- Revista da Direcção- Geral do Património. N.º2, Janeiro., pp. 4-15.
- Amaral, D. (1990) "Classificação das Coisas Públicas" Dicionário Jurídico da Administração Pública. Volume II. Direcção de José Pedro Fernandes.
- Caetano, C. (1990). Manual de Direito Administrativo. 10ª Edição Revista e Actualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral. Tomo II. Almedina. Coimbra.
- Carvalho, J., Martinez, V. & Pradas, L. (1999). Temas de Contabilidade Pública. Rei dos Livros. Lisboa.
- Código Civil. (2000).Almedina.
- Fernandes, J. (1990.A)- "Desafectação"- Dicionário Jurídico da Administração Pública. Volume III. Direcção de José Pedro Fernandes
- Fernandes, J. (1990.B)- "Delimitação"- Dicionário Jurídico da Administração Pública. Volume III. Direcção de José Pedro Fernandes
- Fernandes, J. (1965)- "Afectação"- Dicionário Jurídico da Administração Pública. Volume I. Direcção de José Pedro Fernandes
- Fernandes, J. (1991)- "Domínio Público"- Dicionário Jurídico da Administração Pública. Volume IV. Direcção de José Pedro Fernandes
- Fernandes, J. (1994)- "Património do Estado"- Dicionário Jurídico da Administração Pública. Volume VI. Direcção de José Pedro Fernandes
- Frade, C. (2001). "O CIBE para Cumprimento do POC- Educação". Serviços de Acção Social da Universidade do Minho. Braga.
- Frade, C.(1999). "O Activo Imobilizado no POCP". PATRIMONIUM- Revista da Direcção- Geral do Património. N.º3, Abril: 52-60.
- Franco, A. (1997). Finanças Públicas e Direito Financeiro. Volume I. 4ª Edição. Almedina. Coimbra
- IFAC. Comité del Sector Público. Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público n.º17. "Bienes de Uso". Diciembre del 2001. (www.vmpc.ilaco.gov.bo (09/08/02)).
- IFAC. Comité del Sector Público. Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público n.º1. "Presentación de Estados Financieros". Mayo del 2000. (www.vmpc.ilaco.gov.bo (16/08/02)).
- Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España & Instituto de Estudios Fiscales. (IACJCE & IEF) (1999). Estudios del Sector Público de la IFAC. Madrid.
- Moreira, J. (1931). Do Domínio Público. Coimbra Editora. Coimbra.
- Ordem dos Revisores Oficiais de Contas. "Estrutura Conceptual para a Preparação e Apresentação das Demonstrações Financeiras". Manual do ROC, Março de 90.
- Queiró, A. (1969). Uma Questão Sobre Domínio Público Marítimo. Publicações da Associação Jurídica de Aveiro-2.