

**A ESTRATÉGIA PÚBLICA DE GESTÃO IMOBILIÁRIA EM  
PORTUGAL: UMA PROPOSTA**

Bernardo Xavier Alabaça

Projeto de Mestrado  
em Finanças

Orientador(a):  
Prof. Doutor Rui Alpalhão, Prof. Convidado, ISCTE Business School, Departamento de  
Finanças

Novembro 2013

## **Acrónimos**

**ADE** - Administração Direta do Estado

**AIE** - Administração Indireta do Estado

**AICEP** - aicep Portugal Global, E.P.E., Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal

**APL** – Administração do Porto de Lisboa, S.A.

**BdP** – Banco de Portugal

**CMVM** – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários

**DGEMN** - Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais

**DGP** – Direção-Geral do Património

**DGPC** – Direção-Geral do Património Cultural

**DGTF** – Direção-Geral do Tesouro e Finanças

**EPARAA** - Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores

**EPARAM** - Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira

**ERC** – Entidade Reguladora para a Comunicação Social

**EUA** – Estados Unidos da América

**FRCP** - Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial

**IMI** - Imposto Municipal sobre Imóveis

**INE** – Instituto Nacional de Estatística

**ISP** – Instituto de Seguros de Portugal

**LOE** - Lei do Orçamento de Estado

**LAO** - Legislative Analyst's Office

**MAI** - Ministério da Administração Interna

**MAMAOT** - Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território

**MDN** - Ministério da Defesa Nacional

**MEC** - Ministério da Educação e Ciência

**MEE** - Ministério da Economia e do Emprego

**MF** - Ministério das Finanças

**MFAP** - Ministério das Finanças e da Administração Pública

**MJ** – Ministério da Justiça

**MNE** – Ministério dos Negócios Estrangeiros

**MS** – Ministério da Saúde

**MSSS** - Ministério da Solidariedade e da Segurança Social

**OC** – Órgãos Consultivos

**OE** - Outras Estruturas

**PCM** - Presidência do Conselho de Ministros

**PGPI** - Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado

**PRACE** - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

**PREMAC** - Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado

**POCP** - Plano Oficial de Contabilidade Pública

**REFER** - Rede Ferroviária Nacional, EPE

**SEE** – Setor Empresarial do Estado

**SIIE** - Sistema de Informação dos Imóveis do Estado

**SIOE** - Sistema de Informação da Organização do Estado

## Resumo e Palavras-chave

O Estado é um interveniente de características únicas no setor imobiliário, apresentando-se simultaneamente como um significativo proprietário, um relevante utilizador, um expressivo inquilino e um não despiciendo senhorio. Importa pois saber se, tendo o Estado acumulado bens imóveis que utiliza como infraestrutura, gere esses mesmos bens como ativos. Assim, a questão que se coloca é a seguinte: Existe uma estratégia pública de gestão do património imobiliário em Portugal?

A presente dissertação pretende responder a esta questão através do estudo da gestão patrimonial do Estado segundo as quatro vertentes identificadas.

Para a prossecução do objetivo mencionado foi realizado o enquadramento da gestão patrimonial pública segundo a legislação aplicável, os aspetos orçamentais e contabilísticos a considerar, a identificação e descrição do universo de imóveis e, finalmente, a caracterização das condições do mercado imobiliário, bem como apresentados os resultados das opções e orientações de gestão, procurando, sempre que possível, evidenciar o respetivonexo de causalidade.

Concluiu-se que a atuação do Estado neste domínio apresenta fragilidades assinaláveis, revelando um grau de inconsistência do inventário que não permite considerá-lo como a ferramenta base para a gestão, uma não aceitável desarticulação entre unidades orgânicas que não possibilita potenciar os recursos disponíveis, visão globalmente orientada para a gestão de instalações e não para a gestão de ativos, em que a perspetiva de rentabilização se tem resumido à alienação, não proporcionando uma previsibilidade da receita e a ativação do património disponível.

Assim, na falta de uma estratégia mais abrangente e articulada apresentou-se uma proposta considerando como objetivos estratégicos proporcionar condições para a prossecução do interesse público, melhorar a produtividade dos serviços, a eficiência da utilização dos bens imóveis do Estado e, finalmente, assegurar a sustentabilidade da receita proporcionada pela gestão dos ativos imobiliários do Estado.

Foi ainda destacado, como instrumento relevante para a concretização a estratégia definida, a criação de um portal imobiliário que permitisse atuar como uma central de vendas do património público e também como uma central de compras para instalação de entidades públicas.

**Palavras-chave:** gestão pública de imobiliário, gestão de património público, património do Estado.

## **Abstract and Key Words**

There are many players in the real estate Portuguese market, but the State is a player with unique characteristics. In fact, the Portuguese State is a major owner, user, tenant and landlord, all significant at the same time.

It is now relevant to know if it manages those properties as assets.

Therefore the investigation question is: Is there a strategy in Portuguese real estate management?

This dissertation aims to answer to that question through the following analysis:

- Regulatory environment
- Budget and accountancy issues
- Inventory description
- Market characteristics and drivers
- Management decisions taken in the past and its results

The relations between this analysis were studied and searched the root causes of the identified inefficiencies.

This study concludes that the Portuguese real estate management has significant fragilities caused by inventory inconsistencies, conduct disarticulation between different public structures, facilities management oriented instead of asset management perspective, limited interpretation of the revenue sources in the real estate management.

Due to the identified lack of strategy this study suggests a model for the governance of the Portuguese public real estate.

This model enables public managers to improve assets utilization efficiency and service productivity, and assures sustainable revenue.

Finally, it was identified as key factor for the success of the suggested strategy the development of a transactional portal in the Web.

**Key words:** Public property management, public real estate, real estate strategy

# Índice

Lista de Quadros, Gráficos e Figuras .....	6
Agradecimentos .....	7
1. Introdução.....	8
2. Enquadramento.....	9
2.1. Âmbito .....	9
2.2. Legal .....	9
2.3. Orçamental.....	11
2.4. Inventário .....	12
2.5. Mercado .....	14
3. Bens Imóveis do Estado .....	21
3.1. Tipos de Bens.....	21
3.2. Gestão da Infraestrutura.....	21
3.3. Património.....	26
3.4. Dominialidade.....	26
4. O Papel do Estado .....	30
4.1. Utilizador .....	30
4.2. Senhorio .....	33
4.3. Inquilino.....	34
4.4. Promotor do Desenvolvimento Económico.....	37
5. Valorização e Rentabilização .....	38
5.1. Gestão Territorial .....	38
5.2. Mecanismo de Rentabilização .....	38
6. Relação com o SEE .....	45
6.1. Sagestamo .....	45
6.2. Restantes Empresas do Setor Empresarial do Estado.....	48
7. Proposta de Estratégia .....	50
7.1. Objetivos Estratégicos .....	50
7.2. Programa de Consolidação Patrimonial.....	53
7.3. Portal Imobiliário do Estado .....	61
8. Resumo e Conclusões.....	66
8.1. Condicionantes do Estudo .....	69
8.2. Sugestões para Investigações Futuras.....	69
Bibliografia.....	71

## Lista de Quadros, Gráficos e Figuras

### Quadros

Quadro 1 – Registos do inventário por Ministério (comparativo 2012 – 1T2013).....	14
Quadro 2 – Evolução dos contratos de financiamento (2010-2012).....	25
Quadro 3 – Volume de rendas de entidades públicas ou equiparadas.....	34
Quadro 4 – Edificado de entidades privadas – Arrendamentos por ministério – 1T2013 .....	35

### Gráficos

Gráfico 1 – Preço médio de venda de imóveis habitacionais.....	18
Gráfico 2 – Evolução do índice de preços de oferta (2005 – 2012).....	18
Gráfico 3 – Número de contratos de compra e venda (2000 - 2012).....	19
Gráfico 4 – Volume de financiamento para aquisição de habitação (2003 – 2012).....	19
Gráfico 5 - Decomposição das candidaturas apresentadas (2009 – 2012).....	24
Gráfico 6 – Ocupações por Ministério.....	32
Gráfico 7 – Alienações entre 2005 e 2012 (valor).....	39
Gráfico 8 – Alienações entre 2005 e 2012 (tipo de adquirente).....	40
Gráfico 9 – Impacto no défice orçamental devido às alienações de imóveis do Estado ao Grupo Sagestamo.....	47

### Figuras

Figura 1 - Âmbito da análise a desenvolver.....	9
Figura 2 - Segmentação do mercado imobiliário.....	15
Figura 3 – Proveniência dos imóveis utilizados pelo Estado e tipos de utilização dos imóveis do Estado.....	21
Figura 4 – Comparativo entre custos do leaseback e detenção da propriedade.....	43
Figura 5 – Comparativo entre custos do leaseback e situação atual.....	44
Figura 6 – Ciclo de planeamento estratégico de Defesa.....	52
Figura 7 – Esquema do programa de consolidação patrimonial.....	56
Figura 8 – Esquema das funcionalidades do portal imobiliário do Estado.....	62
Figura 9 – Cobertura pelo Portal Imobiliário do Estado das medidas constantes do Programa de Consolidação Patrimonial.....	65

## **Agradecimentos**

Estar agradecido é um estado particularmente feliz de reconhecimento pelo que se recebeu ou por se ter contado com alguém, e que apenas se completa quando se publicita, o que cumpre fazer agora.

A indicação do caminho e o suporte para o percorrer foi uma incumbência que o Professor Rui Alpalhão desde logo aceitou e a quem agradeço o apoio e disponibilidade enquanto orientador neste trabalho, mas também o seu pioneirismo na formação pós-graduada na área do imobiliário em Portugal.

Da mera troca de impressões até ao aprofundado confronto de ideias proporcionados por conversa com jurista conhecedor e dedicado é uma mais-valia preciosa, pelo que agradeço à Dr.<sup>a</sup> Isabel Fernandes os permanentes apoio e disponibilidade para me acompanhar nas conjecturas do imobiliário público.

Um cumprimento a todos os meus colegas de Mestrado em Finanças de 2009, que pelo seu espírito positivo, de entajuda e boa disposição facilitaram um regresso aos bancos da escola mais de uma década depois da última vez, e em particular aos colegas Inês Pinto, Rita Rebelo, João Fernandes e Eduardo Damásio que pela amizade e companheirismo tornaram esta tarefa muito leve.

Deixo para o fim o mais importante – a sacrificada Família. O meu agradecimento mais do que especial à Alexandra que, com carinho e paciência, aturou os três homens da casa ao longo desta jornada. Esta tarefa foi largamente amplificada, uma vez que, o firme incentivo para me lançar nesta aventura não contava com o nascimento dos dois petizes que, não compreendendo a minha falta de disponibilidade para a diabrura, na mãe vingaram o seu excesso de energia.

## **1. Introdução**

Encontrando-me presentemente a exercer funções públicas na Direção-Geral do Tesouro e Finanças, em particular com responsabilidades ao nível da gestão dos bens imóveis do Estado, não pude resistir à tentação, na altura da definição do tema para apresentação da tese de Mestrado, de me debruçar sobre esta questão naquilo que corresponde a uma perspetiva pessoal.

O Estado é um significativo proprietário com uma característica muito particular: acumula ativos que gere como infraestrutura. De fato, o Estado possui património porque dele necessita ou necessitou para prosseguir as suas atribuições e competências, não constituindo esse acervo patrimonial uma carteira de ativos imobiliários gerida como tal.

No entanto, esta não vocação natural para a gestão de ativos pode, em meu entender, ser ajustadamente compatibilizada com as obrigações do Estado pelo que, após relato sucinto do estado da arte, o presente documento pretende contribuir para a definição de estratégia de gestão dos bens imóveis do Estado, bem como identificar as linhas de ação/medidas essenciais a prosseguir.

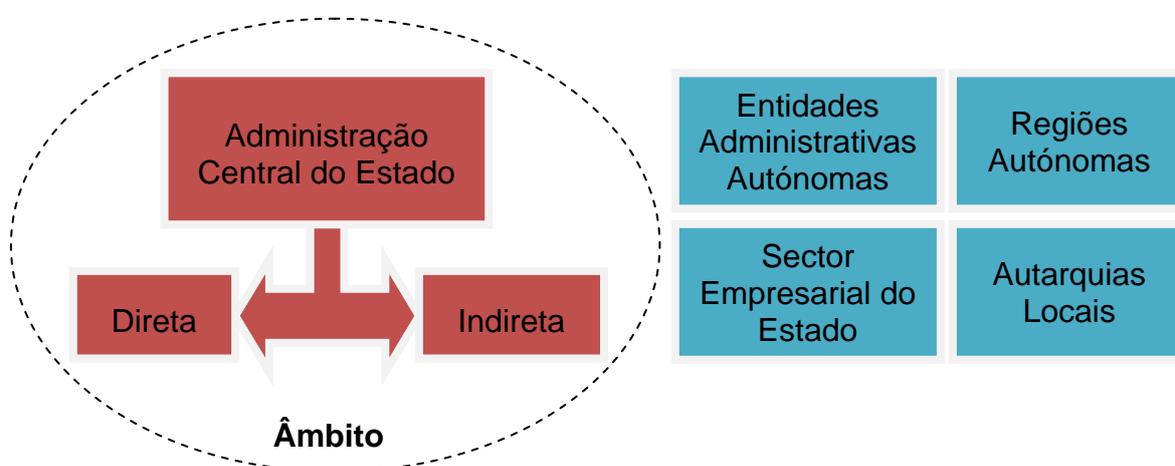
A análise realizada incidiu essencialmente sobre a gestão dos bens imóveis propriedade do Estado no âmbito da respetiva Administração Central (direta e indireta), incluindo-se os bens imóveis de diversas organismo/entidades que integram a Administração Central Indireta do Estado que possuem autonomia patrimonial, bem como sobre as respetivas necessidades de ocupação de espaços supridas por terceiros, nomeadamente através de arrendamento.

## 2. Enquadramento

### 2.1. Âmbito

Como já referido a presente análise apenas incide sobre a gestão dos bens imóveis do Estado ou de entidades públicas integradas na respetiva Administração Indireta, encontrando-se excluídos bens imóveis próprios, afetos, cedidos ou concessionados a entidades integradas no Sector Empresarial do Estado (SEE) ou Entidades Administrativas Autónomas (ERC, BdP, ISP, CMVM). Também se encontram excluídos da presente análise bens imóveis das Regiões Autónomas e Autarquias Locais (bem como dos respetivos sectores empresariais).

**Figura 1 - Âmbito da análise a desenvolver**



*Fonte: Desenvolvido pelo autor*

Não obstante as exclusões referidas poderão ser realizadas referências a situações concretas envolvendo entidades excluídas do âmbito.

### 2.2. Legal

A gestão dos imóveis do Estado encontra-se essencialmente regulada pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, que estabelece o regime jurídico do património imobiliário público, existindo legislação em domínios específicos como por exemplo os bens imóveis afetos ao Ministério da Defesa Nacional cuja gestão se encontra regulada pelo Decreto-Lei n.º 32/99 e ainda pelas Lei Orgânica n.º 3/2008 e Lei n.º 131/99.

Também com impacto sobre a gestão dos imóveis do Estado importa salientar o disposto no Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA) e da Região Autónoma da Madeira (EPARAM), os quais condicionam a disposição dos bens localizados precisamente nestas duas componentes do território nacional. A título exemplificativo o EPARAA prevê que passem a integrar o património

da Região Autónoma dos Açores os imóveis do Estado que deixem de ser utilizados por organismos não regionalizados.

O regime de gestão preconizado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007 impõe a adoção de mecanismos que assegurem o controlo e adequação da gestão do património, no quadro da prossecução efetiva do concreto interesse público a que os bens em causa se destinem. Assim, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008 veio estabelecer instrumentos de coordenação na administração dos bens imóveis do Estado, destacando-se a criação do Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI), que obedeceu aos seguintes objetivos primordiais: colocar e manter a política de gestão do património imobiliário no centro da política financeira; acentuar o efeito orçamental da gestão do património num quadro de reforma estrutural em detrimento de uma abordagem puramente contabilística; criar instrumentos de absorção do património excedentário sem introdução de excesso de oferta no mercado.

Para a prossecução de tais objetivos, o artigo 112.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, consagra medidas concretas que passam, designadamente, por:

- a) Estabelecimento de indicadores relativos à ocupação e aos custos de utilização dos bens imóveis;
- b) Planificação global e integrada das necessidades de ocupação por parte dos serviços e organismos públicos;
- c) Programação de intervenções destinadas à otimização da respetiva utilização e à conservação dos bens imóveis;
- d) Calendarização das vendas e dos arrendamentos.

A concretização do PGPI tem por referência aos seguintes eixos de atuação:

- a) Inventariação;
- b) Regularização jurídica dos imóveis;
- c) Regime de utilização;
- d) Programação da ocupação;
- e) Conservação e reabilitação;
- f) Gestão do domínio público;
- g) Acompanhamento e controlo da execução.

O PGPI do Estado incide sobre os bens imóveis: do domínio público do Estado; do domínio privado do Estado; de terceiros sob mera utilização pelos serviços ou organismos da administração direta ou indireta do Estado.

Não se encontram abrangidos pelo âmbito de atuação do PGPI os bens imóveis da segurança social e do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., bem como dos bens imóveis próprios, cedidos ou afetos ao Sector Empresarial do Estado.

### **2.3. Orçamental**

A atuação no domínio da gestão dos imóveis do Estado tem sido fortemente influenciada, essencialmente na última década, pelo respetivo impacto nas constas públicas, em particular no efeito no défice do setor Estado.

Todavia, a União Europeia através do Eurostat tem vindo a definir regras rigorosas de contabilização de operações imobiliárias realizadas pelos vários Estados membros, salientando-se os capítulos que lhe são dedicados no Manual do SEC 95 sobre o défice e a dívida das administrações públicas, em especial no que diz respeito à contabilização de operações de *sale & leaseback* realizadas entre o Estado e empresas públicas e ainda da eventual reclassificação (no âmbito do perímetro de consolidação orçamental) de empresas públicas que revelem pendor essencialmente instrumental e que atuem sem a observação de regras ou condições de mercado.

Nacionalmente o INE tem vindo a concretizar uma perspetiva de depuração das contas nacionais a este nível, efetuando correções quando se depara com operações de alienação de património realizadas com o universo público (Sagestamo e outras) e que mantêm o Estado como ocupante/inquilino, de acordo com as diretrizes do Eurostat.

Nas atuais condições pode ainda antecipar-se a eventual reclassificação, para efeitos de contabilidade pública, da Sagestamo enquanto administração pública e não como sociedade anónima integralmente detida pelo Estado. Tal situação poderá resultar da consideração de que a sociedade é completamente instrumental e que não atua enquadrada pelo respetivo mercado, subsistindo apenas por gravitação na esfera estatal, o que aliás promoveu a reclassificação de uma empresa pública austríaca em 2002.

Outra perspetiva orçamental a considerar, com particular importância devido ao estado depressivo do mercado, é a contabilização efetiva das operações em função da respetiva forma de pagamento, salientando-se o pagamento em espécie com a concretização de obras. Neste caso, a obrigatoriedade do programa de investimento em imóvel público estar previsto em sede orçamental é um fator decisivo, uma vez que, a concretização do investimento por parte do adquirente poderá assim motivar uma cativação voluntária no programa de investimento, criando-se assim um impacto positivo na redução do défice público.

Finalmente, não se poderá deixar de referir que desde 1997 se encontra por cumprir um dos objetivos que conduziu à publicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (Decreto-Lei n.º 232/97 de 3 de Setembro), em especial no que diz respeito à valorização do inventário de bens imóveis do Estado para efeitos de contabilização de rubrica de imobilizado no Balanço e consideração das correspondentes amortizações. Conforme referido no diploma poderá haver necessidade de tratamento especial para bens do Domínio público.

#### **2.4. Inventário**

Reconhecendo-se que não é possível gerir o que não se conhece, reveste-se de crucial importância dispor de uma base de dados fiável e atualizada com toda a informação relevante de cada imóvel e que constitua uma relação pormenorizada do património imobiliário do Estado. Este inventário do património imobiliário do Estado é um objetivo perseguido há mais de dois séculos, e cuja concretização se tem deparado com inúmeras dificuldades, em particular a dispersão e a falta de elementos caracterizadores de base.

O pacote legislativo e regulamentar relativo ao património imobiliário público aprovado em 2007 consagrou como um dos eixos fundamentais de atuação o respetivo inventário geral. Foi justamente com o objetivo essencial de assegurar o pleno conhecimento do património imobiliário público que a Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro, deu corpo ao programa de inventariação previsto no artigo 114.º do Decreto-Lei n.º 280/2007. O referido programa assenta num sistema desmaterializado de prestação e atualização permanente de informação, através de uma plataforma eletrónica denominada Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE). Esta plataforma, que se encontra em funcionamento desde Fevereiro de 2009, contava no final do 1º trimestre de 2013 com 16.504 registos ativos de imóveis, inseridos por cerca de 500 entidades, de acordo com o Relatório de 2012 do PGPI (DGTF).

O inventário é tecnicamente composto pela identificação dos imóveis e pela respetiva descrição, sendo que atualmente se considera que o nível de progressão relativo à primeira componente é já significativo, registando-se no entanto falhas e incongruências nos elementos caracterizadores dos imóveis, como aliás se reconhece no último relatório do Programa de Gestão do Património Imobiliário publicado pela DGTF (Relatório 2012 do PGPI) No entanto, o mesmo relatório refere que se regista o incremento de novas valências e funcionalidades no sistema de inventário que, entre outros aspetos,

retificaram deficiências detetadas e facultaram maior autonomia na validação e atualização de dados por parte dos utilizadores e maior controle e monitorização.

Este processo nunca se encontra concluído tratando-se antes do repositório permanente de situação dinâmica decorrente das alterações de ocupação de cerca de 500 entidades que representam um universo de mais de 600.000 trabalhadores. Esta dinâmica é ainda influenciada por orientações políticas que determinam o fecho ou abertura de postos de atendimento, pela concentração, extinção ou fusão de organismos, e pela alteração de orgânica ou tutela de determinado ministério.

Deve referir-se que uma das principais virtudes do sistema de inventariação instituído em 2008 é a descentralização da prestação de informação, cuja obrigação recai sobre as entidades utilizadoras dos imóveis, o que permitiu a obtenção de resultados visíveis em pouco tempo. No entanto, esta característica é também a explicação para a elevada taxa de não preenchimento dos elementos descritivos dos imóveis, a qual resulta de falta de informação de base, por exemplo não preenchimento do modelo 1 do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) por inexistência de levantamento arquitetónico, ou por falha de conhecimento especializado por parte dos responsáveis/operadores dos diversos organismos encarregues da inserção dos dados.

De acordo com as conclusões do Relatório de 2012 do PGPI, cuja publicação tardia se deveu entre outros à inclusão do 1º trimestre de 2013, revela que neste período estavam registadas 530 entidades, das quais apenas 416 se encontravam ativas no SIOE. Tal fato deve-se ao longo processo de reestruturação dos serviços públicos que tem motivado a extinção e fusão de numerosos organismos e entidades ou, até mesmo, a respetiva transformação em entidades do Setor Empresarial do Estado. Das entidades registadas no SIOE cerca de 46% inserem-se na Administração Direta do Estado (ADE), 27% na Administração Indireta do Estado (AIE), 10% no Setor Empresarial do Estado (SEE) e 12% na esfera governamental. Importa referir que a representação do SEE é assegurada por empresas que aderiram ao sistema de forma voluntária, essencialmente do Setor da Saúde.

No que diz respeito aos imóveis verifica-se que no 1º trimestre de 2013 cerca de 48% dos registos foram inseridos por entidades da Administração Direta do Estado, enquanto a Administração Indireta do Estado foi responsável por 47% dos registos.

Quanto à titularidade, 79% do edificado constitui propriedade do Estado e 17%, propriedade de privados, sendo que aos 1.698 arrendamentos registados correspondia um encargo anual de cerca de 98 M€, para cerca de 1.130.000 m<sup>2</sup> de área bruta de

construção, o que resulta numa renda média mensal de 7,23 €/m<sup>2</sup>. Registam-se ainda cerca de 340 situações de utilização de património de terceiros afeto a serviços públicos a título gratuito ou oneroso.

Apresentam-se seguidamente dados relativos aos registos por Ministério constantes do inventário:

**Quadro 1 – Registos do inventário por Ministério (comparativo 2012 – 1T2013)**

MINISTÉRIO	2012	1T2013	VAR 2012 - 1T2013	
			Nº	%
PCM	464	457	-7	-2%
MAI	3.653	3.652	-1	0%
MNE	266	262	-4	-2%
MF	1.396	1.329	-67	-5%
MDN	4.632	1.543	-3.089	-67%
MJ	1.181	1.183	2	0%
MEE	1.312	1.285	-27	-2%
MAMAOT	2.449	2.527	78	3%
MSSS	285	274	-11	-4%
MS	2.780	2.777	-3	0%
MEC	1.043	1.206	163	16%
OS	11	8	-3	-27%
OE	1	1	0	0%
<b>TOTAIS</b>	<b>19.473</b>	<b>16.504</b>	<b>-2.969</b>	<b>-15%</b>

*Fonte: Relatório 2012 – PGPI, DGTF*

Relativamente a este quadro ressalta a redução significativa do número de registos atribuídos ao Ministério da Defesa Nacional, o que resulta de uma depuração dos dados inseridos.

Importa ainda referir que, no que diz respeito ao eixo correspondente à regularização jurídica do PGPI, a concretização do inventário de bens imóveis do Estado tem permitido constatar que um numeroso número de imóveis do Estado ou de Institutos Públicos não se encontra regularizado. De fato, para uma parte significativa destes imóveis inexistente a inscrição no registo predial, na matriz ou em ambos, ou não se regista a harmonização entre descrição do registo predial, descrição na matriz predial urbana ou rústica e a respetiva realidade física, como aliás é reconhecido no Relatório de 2012 do PGPI.

## **2.5. Mercado**

O mercado imobiliário em Portugal tem vindo a sofrer ao longo dos últimos anos uma série de impactos negativos que têm provocado um abrandamento significativo de atividade, quando comparados com os registos do final da última década. A situação

descrita agravou-se de forma dramática ao longo do corrente ano tendo-se registado uma redução abrupta e sem precedentes da atividade em todos os segmentos que compõem este mercado.

Podemos tipificar este mercado da seguinte forma:

**Figura 2 - Segmentação do mercado imobiliário**



*Fonte: Desenvolvido pelo autor*

Quanto ao Cliente importa referir que tanto o utilizador final como o investidor têm sido bastante penalizados pela escassez e encarecimento do financiamento bancário, sendo que os primeiros têm privilegiado crescentemente o arrendamento. Na classificação de investidores tem-se verificado um quase desaparecimento dos promotores imobiliários apenas se registando alguma atividade por parte de detentores de património de rendimento (pessoas singulares ou coletivas que adquirem património arrendado ou para arrendar geralmente com grande componente de capitais próprios).

De facto, a atividade dos promotores imobiliários será inexpressiva enquanto houver produto acabado por escoar e enquanto se verificar um significativo tempo de exposição dos imóveis no mercado (tempo até colocação). Este tipo de atividade tem sido objeto de elevados níveis de alavancagem o que, aliado a um volume de vendas diminuto, tem provocado significativo número de insolvências.

No que diz respeito aos investidores em património de rendimento tem-se verificado uma atuação bastante prudente por parte dos institucionais (na sua maioria fundos de investimento imobiliário) que esperam uma maior queda dos valores de mercado dos

ativos e têm sido confrontados com crescentes taxas de desocupação (escritórios e logística), bem como dificuldades de pagamento de renda por parte dos inquilinos (comércio).

Deve referir-se que os investidores internacionais se resumem aos de tipo oportunístico, que naturalmente exigem mais elevadas taxas de rentabilidade, já que grande número de institucionais desconsidera investir no nosso país devido à reduzida dimensão do mercado, a degradação do rating ou o risco de saída da moeda única. Por contraponto verifica-se uma atividade significativa de pequenos aforradores que investem em frações autónomas ou pequenos edifícios, colocados em venda pela banca comercial ou pela Autoridade Tributária e Aduaneira, para posterior disponibilização no mercado de arrendamento.

No que diz respeito à segmentação do mercado importa referir que o segmento habitacional, que tem vindo a ser a âncora da sustentação do mercado imobiliário, e que em grande medida tem servido para equilibrar as dificuldades do sector da construção, sofreu uma queda abrupta do volume de vendas, o que não foi compensado por qualquer acréscimo de atividade de outros segmentos (como no passado).

A evolução dos segmentos de escritórios e logística tem-se revelado semelhante, registando-se uma redução nas áreas ocupadas, o que tem provocado um incremento nunca observado na taxa de desocupação. A esta situação não é naturalmente alheia ao abrandamento da atividade económica e tem afetado significativamente a rentabilidade dos investidores. Quanto ao segmento de escritórios o Markebeat Portugal Outono 2013 da empresa Cushman & Wakefield refere que entre janeiro e junho de 2013 o volume de absorção na Grande Lisboa totalizou pouco mais de 25.000 m<sup>2</sup> (em 85 negócios), o que corresponde ao valor mais baixo desde que há registo desse indicador e, face ao período homólogo de 2012, representa uma quebra de 28%. Por outro lado, e ainda segundo aquele estudo, a ocupação média registada (305 m<sup>2</sup>) corresponde ao valor mais baixo dos últimos 5 anos, sendo o resultado de um semestre em que apenas dois negócios ultrapassaram os 1.000 m<sup>2</sup>.

O comportamento do segmento comercial tem sido fortemente influenciado pelas dificuldades que os lojistas presentes nos centros comerciais têm sentido, o que influencia negativamente a componente variável das rendas pagas. Este facto tem sido agravado pela abertura recente e num período de poucos anos de numerosos espaços comerciais de dimensões significativas. Relativamente ao comércio de rua verifica-se uma regeneração gradual dos espaços comerciais com particular dinâmica nas

localizações prime, as quais têm sido alvo de interesse por parte de reconhecidas marcas internacionais essencialmente ligadas à moda, adereços e decoração.

No que diz respeito ao segmento turístico tem-se verificado uma dualidade acentuada no desempenho da hotelaria, que tem conseguido manter os níveis de receita e de ocupação (apesar da degradação dos preços), quando comparado com a evolução do imobiliário turístico que, bastante dependente de compradores ingleses e irlandeses, já se encontrava em crise. Como informação adicional deve referir-se que neste segmento um dos fatores chave reside na qualidade e grau de reconhecimento do hoteleiro, ou seja, na importância da marca que explora a unidade hoteleira, sendo que a maioria dos grandes grupos hoteleiros assenta a sua estratégia na mera exploração/gestão e não detém os ativos. Assim, a dinâmica imobiliária associada a este segmento encontra-se condicionada pela reduzida disponibilidade de assunção de risco imobiliário por parte dos operadores hoteleiros, situação em que são geralmente substituídos por investidores que tomam essa quota-parte do risco de negócio.

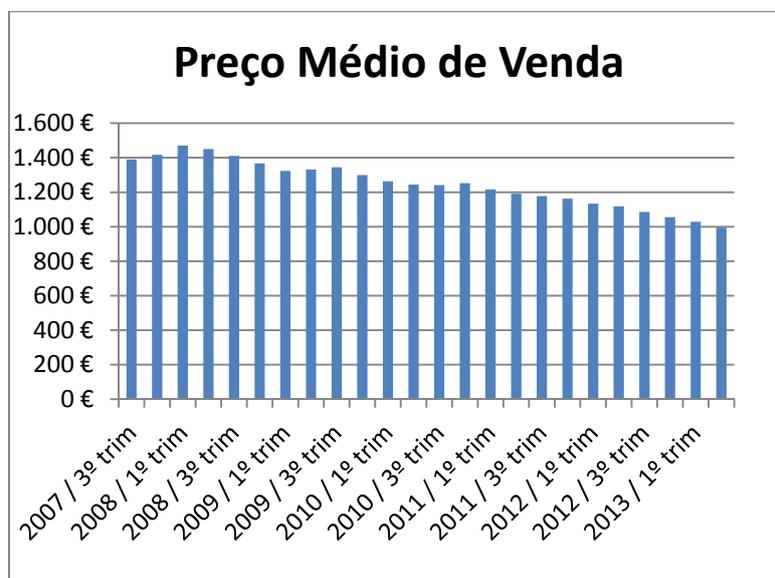
De fato, as condições económicas e a perceção de risco país afetaram sobremaneira a capacidade de atração de investimento por parte do mercado imobiliário, o que é evidenciado pelos dados constantes do International Investment Atlas Summary 2013, publicado pela Cushman & Wakefield, que apontam para um volume de investimento em Portugal de 108 M€ em 2012, que comparam com 169 M€ em 2011. O indicador considerado no estudo apenas considera transações de mais de 5 MUSD, e exclui apartamentos, revela que em 2012 a Irlanda registou um volume de investimento de 590 M€ e a Grécia de 100 M€

Considerando ainda a informação compilada e divulgada pela Confidencial Imobiliário mediante a apresentação de índices que, com base em elementos fornecidos por diversos agentes do mercado imobiliário nacional, permitem analisar o comportamento de alguns indicadores, como o valor de oferta de imóveis para os vários segmentos ou o valor médio de venda, pode confirmar-se a tendência depressiva da atividade neste setor.

O gráfico seguinte permite confirmar a queda dos valores no mercado imobiliário, em especial no que diz respeito ao segmento habitacional, sendo que desde o terceiro trimestre de 2007 até ao primeiro trimestre de 2013 o valor de transação dos imóveis deste segmento caiu 28%. Quanto ao índice de preços de oferta verificou-se um comportamento diverso relativamente aos vários segmentos do mercado, devendo salientar-se que a evolução da habitação e escritórios obedeceu à mesma tendência, enquanto as lojas e armazéns se comportaram de forma semelhante à exceção do ano de

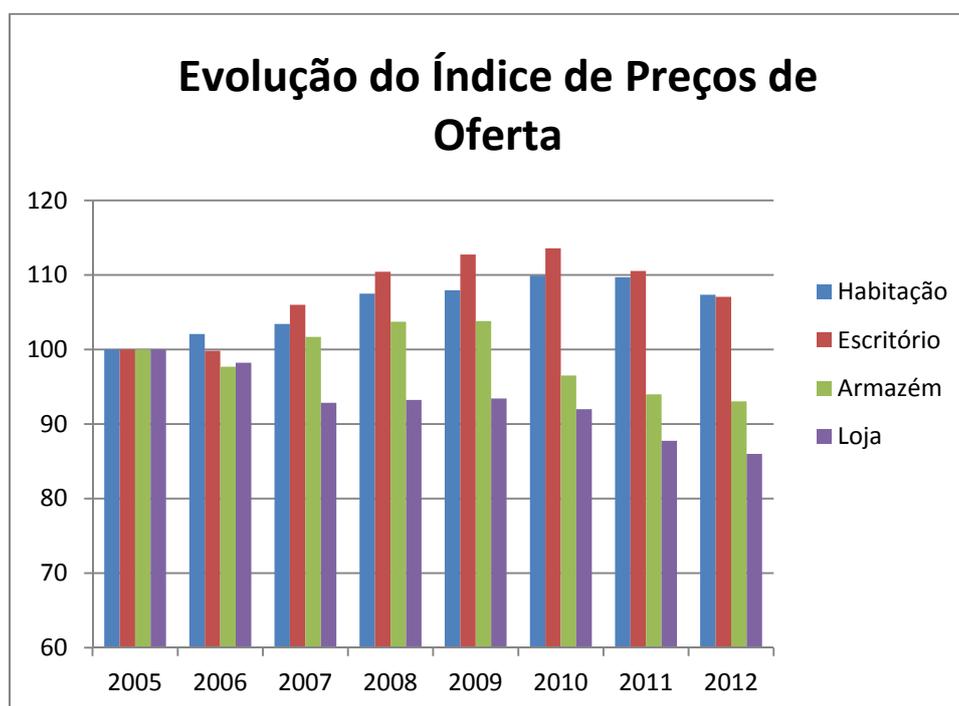
2007 em que se registou um incremento dos preços dos armazéns e uma redução dos preços das lojas.

**Gráfico 1 – Preço médio de venda de imóveis habitacionais**



Fonte: Adaptado de SIR – Sistema de Informação Residencial, Confidencial Imobiliário

**Gráfico 2 – Evolução do índice de preços de oferta (2005 – 2012)**

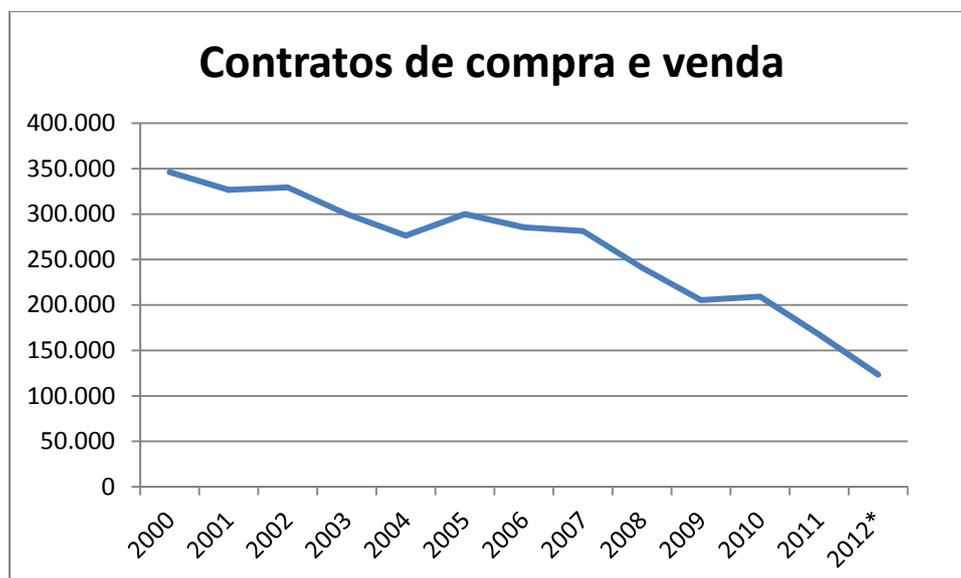


Fonte: Adaptado de Índices de Preços Ci, Confidencial Imobiliário

A depreciação generalizada do mercado é o reflexo da redução expressiva na comercialização de imóveis, conforme se pode verificar pela evolução do volume de

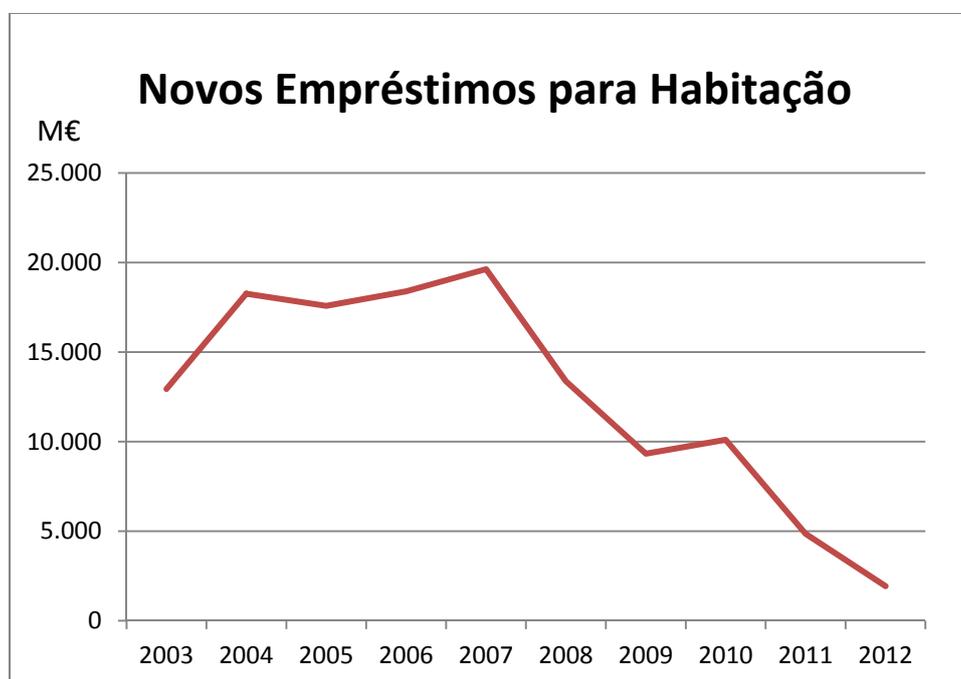
transações imobiliárias entre 2000 e 2012, período em que se assistiu a uma quebra do número de contratos de compra e venda celebrados de mais de 64%.

**Gráfico 3 – Número de contratos de compra e venda (2000 - 2012)**



Fonte: Adaptado de Confidencial Imobiliário e INE (ano de 2012 corresponde a previsão Ci)

**Gráfico 4 – Volume de financiamento para aquisição de habitação (2003 – 2012)**



Fonte: Banco de Portugal

Como reflexo do abrandamento da atividade económica, do nível de confiança dos consumidores e investidores e, em grande medida, da retração do crédito por via da diminuição dos fundos disponíveis, condições mais exigentes na concessão de

empréstimos a singulares e sociedade e o aumento significativo dos *spreads* praticados pela banca comercial, assistiu-se a um decréscimo nunca verificado no montante emprestado (a particulares) para aquisição de habitação, cujo valor verificado em 2012 era de apenas 10% do registado em 2007.

Verifica-se assim uma correlação entre o decréscimo do número de transações e o volume de crédito concedido para aquisição de habitação, o que provocou uma reação do mercado através da descida dos preços médios de venda.

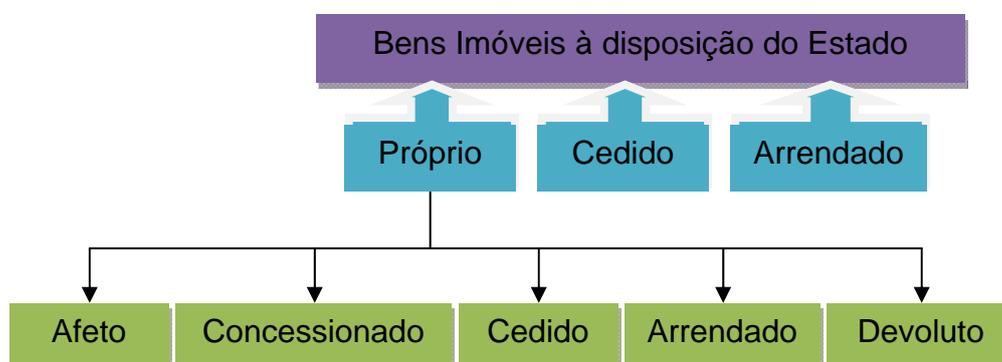
### 3. Bens Imóveis do Estado

#### 3.1. Tipos de Bens

Genericamente o Estado possui todos os tipos de bens imóveis classificáveis pelo mercado, o que decorre da diversidade de fins públicos por si prosseguidos. Importa, no entanto, distinguir os bens de que o Estado necessita para instalação da respetiva estrutura orgânica ou para prossecução dos fins públicos legalmente previstos, dos bens que o Estado possui mas que, não sendo necessários, se encontram disponíveis para rentabilização, ou seja, **Infraestrutura** vs. **Património**.

De entre os bens à disposição do Estado registam-se bens próprios, cedidos (incluindo direitos de superfície e outros direitos reais menores) ou arrendados. Os bens próprios, adquiridos essencialmente por compra, expropriação, processo judicial, doação ou herança, encontram-se afetos a organismos da Administração Central do Estado, cedidos na sua maioria a Autarquias Locais e Instituições Particulares de Solidariedade Social, concessionados ou arrendados e, finalmente, disponíveis (devolutos).

**Figura 3 – Proveniência dos imóveis utilizados pelo Estado e tipos de utilização dos imóveis do Estado**



*Fonte: Desenvolvido pelo autor*

Importa referir que sobre os bens imóveis do Estado impende um enquadramento jurídico respeitante à respetiva dominialidade, e que pode depender/decorrer do fim público que determina a utilização do bem, as respetivas características e/ou significado coletivo, ou a respetiva localização.

#### 3.2. Gestão da Infraestrutura

Neste capítulo importa salientar, como ponto prévio, que o Estado tem vindo a atuar sectorialmente no sentido de suprir limitações várias ao nível das infraestruturas ao dispor da sua Administração Central (Parque Escolar; Agência para a Modernização Administrativa, Lei de Programação de Infraestruturas Militares). No entanto, não

existe instrumento de planeamento que compatibilize as várias realidades sectoriais e as integre num verdadeiro “Plano Diretor de Infraestruturas do Estado”. Lamentavelmente, também se verifica que os planos de ocupação apresentados por cada Ministério no âmbito do PGPI se encontram desatualizados, não refletem as orientações políticas sectoriais e não revelam articulação entre organismos/entidades.

Gostaria de destacar que o facto de estarmos na presença de bens imóveis que classifiquei de “Infraestrutura”, por serem necessários à instalação de serviços a título de exemplo, o que não quer dizer que não possam vir a ser objeto de uma qualquer operação imobiliária, como se de património se tratasse. A este nível surgem como exemplo operações de *sale & leaseback* concretizadas com a Estamo. Por outro lado, fará sentido uma perspetiva mais ativa no que diz respeito à valorização urbanística do património do Estado sob utilização como infraestrutura quando se preveja, mesmo que num prazo dilatado, a respetiva disponibilização para rentabilização. Deste recurso a infraestruturas para realização de operações imobiliárias excluem-se naturalmente os bens integrados em Domínio público.

De facto, a principal dificuldade na atividade de administração dos bens imóveis do Estado numa ótica de infraestrutura reside no respetivo impacto orçamental. A situação de um determinado edifício de escritórios se ter tornado excedentário para a instalação de um serviço público do Ministério A não corresponde à respetiva devolução ao Ministério das Finanças para eventualmente ser afeto ao Ministério B que dele necessite para o mesmo fim. Na realidade a libertação do edifício pelo Ministério A conduz a uma expectativa de incremento orçamental, na exata medida da afetação de verba, prevista em sede de Lei do Orçamento de Estado (LOE) ou eventualmente legislação específica (por exemplo Defesa Nacional), relativa ao produto da alienação do referido edifício. Por oposição, é duvidoso que o Ministério B tenha disponibilidade orçamental para compensar o Ministério A de uma eventual reafecção do edifício, tendo por base o respetivo valor de mercado, o que geralmente conduz a uma situação de arrendamento fora da esfera do Estado.

Em alternativa, encontrando-se o mercado imobiliário num período depressivo e marcado por fortes constrangimentos à obtenção de financiamento, o que limita sobremaneira a capacidade aquisitiva de pessoas singulares e coletivas, poderia ser interessante colocar em arrendamento o edifício devoluto, incrementando a receita do Estado por esta via. Todavia, o impacto orçamental desta medida no Ministério A seria

diminuto no curto prazo quando comparado com o eventual produto da respetiva alienação.

Assim, a “especialização” do impacto orçamental dos imóveis em cada Ministério dificulta em grande medida uma gestão de meios racional, eficiente e eficaz.

Ainda neste domínio urge implementar um sistema de informação relativo aos custos de utilização da infraestrutura, nomeadamente no que diz respeito aos custos de detenção de imóveis (taxa de conservação de esgotos, seguros, etc.), manutenção (programada, inopinada) e utilização operacional (consumos energético e de água, manutenção de elevadores, limpeza, etc.), possibilitando uma visibilidade desagregada sobre o respetivo impacto orçamental. Um maior controlo sobre estes custos conduzirá, por certo, à implementação de medidas de eficiência através de uma maior programação da manutenção, contratualização agregada e, eventualmente, redução do número de edifícios utilizados por concentração de serviços.

Um dos mais clássicos exemplos de ineficiência na utilização pública de edifícios de serviços é a multiplicação de áreas destinadas a auditórios e salas de reunião de grandes dimensões verificando-se que a sua utilização anual se resume a uma ou duas ocasiões. Muitas vezes estas situações ocorrem em edifícios que distam poucos metros.

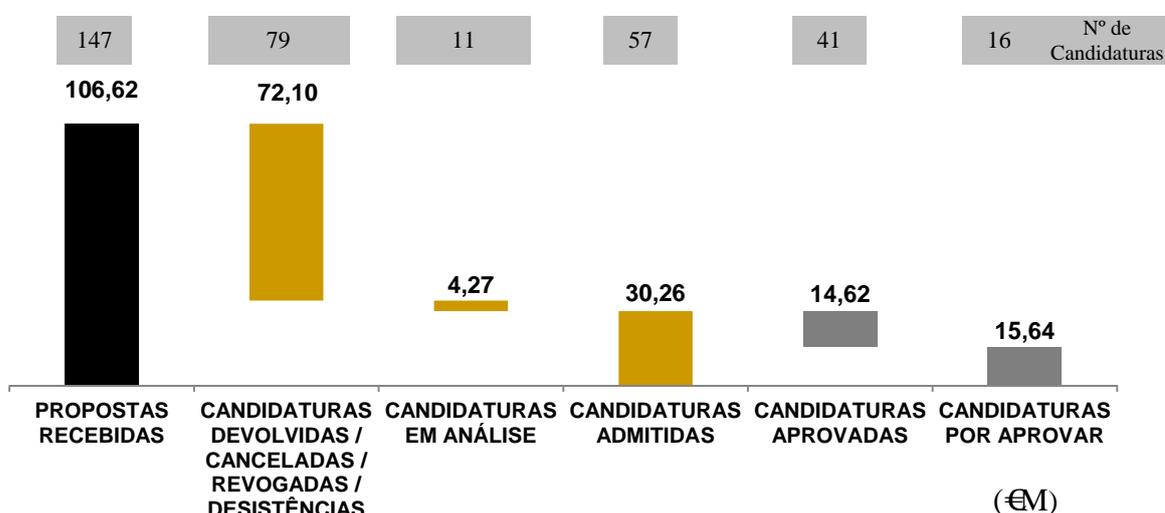
Considerando os restantes domínios da gestão de instalações, nomeadamente a gestão de contratos e da manutenção, importa referir que a mesma se encontra acometida individualmente a cada serviço, não existindo uma política ou pelo menos uma orientação normativa comum. No que diz respeito a intervenções de adaptação, conservação ou mesmo manutenção, convém referir que se extinguiu, em 2007 e no âmbito do programa de reestruturação do Estado denominado PRACE, a Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN), que ao abrigo das suas competências e atribuições atuava como prestador de serviços interno aos vários organismos públicos assumindo as intervenções na perspetiva técnica (elaboração de projetos, de cadernos de encargos e peças concursais, e fiscalização/acompanhamento técnico), procedimental (lançamento de consultas e concursos) e orçamental (assunção completa ou parcial dos custos com as intervenções). Esta extinção não foi acompanhada de substituição nas competências descritas por outro qualquer organismo, tendo-se pulverizado competência e capacidade instaladas.

Na sequência do mesmo programa de reestruturação do Estado previu-se a criação de dois fundos destinados a suportar, total ou parcialmente, intervenções em imóveis do Estado utilizados por serviços públicos – Fundo de Reabilitação e Conservação

Patrimonial, na dependência da DGTF, ou a salvaguarda do património cultural e arquitetónico (público ou privado) – Fundo de Salvaguarda Patrimonial, o qual funciona na dependência da Cultura.

O Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP), classificado como fundo autónomo, foi criado através do Decreto-Lei n.º 24/2009 e corresponde a um instrumento impar na melhoria das instalações ao serviço dos organismos do Estado. Apenas permite investimento em imóveis do Estado e prevê um nível de comparticipação variável mas que em média apresenta uma taxa de comparticipação de 80%. Esta taxa de comparticipação poderá ser aumentada até à totalidade do investimento em casos excecionais tipificados na legislação.

**Gráfico 5 - Decomposição das candidaturas apresentadas (2009 – 2012)**



*Fonte: Adaptado de Relatório 2012 – PGPI, DGTF*

Tem-se verificado que este instrumento de financiamento se encontra pouco difundido pelos organismos públicos potencialmente beneficiários, uma vez que, existe grande concentração do número de candidaturas apresentadas por um número reduzido de Ministérios. De fato, cerca de 1/3 do total das candidaturas apresentadas provém do Ministério da Saúde, sendo que o Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e do Ordenamento do Território conjuntamente com a Presidência do Conselho de Ministros representam outro 1/3 do total das candidaturas. Por outro lado verifica-se que, para o mesmo Ministério, o número de candidaturas reduz drasticamente de um ano para o seguinte, o que pode indiciar que dentro de cada Ministério o número de organismos candidatos é reduzido.

A execução financeira deste instrumento é, até ao momento, reduzida já que para uma dotação orçamental de mais de 40 M€ apenas se regista um volume de financiamento

contratado de cerca de 3 M€ aos quais corresponde uma execução de apenas 1,3 M€ até final de 2012, de acordo com a seguinte distribuição por Ministério:

**Quadro 2 – Evolução dos contratos de financiamento (2010-2012)**

ANO Ministério	N.º Contratos	Valor Total	Financiamento do FRCP	Execução Financeira
2010	1	1.542.301,29	1.156.725,97	1.156.725,97
MAMAOT	1	1.542.301,29	1.156.725,97	1.156.725,97
2011	4	841.380,00	647.212,50	37.148,70
MAI	3	692.550,00	535.590,00	-
MS	1	148.830,00	111.622,50	37.148,70
2012	9	1.631.475,51	1.239.392,45	129.711,21
MS	2	713.059,11	534.794,33	18.194,33
MAI	1	172.175,40	137.740,32	101.640,80
MAMAOT	5	602.700,00	452.025,00	-
MF	1	143.541,00	114.832,80	9.876,08
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>4.015.156,80</b>	<b>3.043.330,92</b>	<b>1.323.585,88</b>

*Fonte: Relatório 2012 – PGPI, DGTF*

O FRCP, financiado conforme disposto no Decreto-Lei n.º 24/2009 de 21 de Janeiro, nomeadamente até 50% do total de receitas realizadas através da alienação e arrendamento de imóveis do Estado e também com 49% do total de receitas provenientes da aplicação do princípio da onerosidade (regulamentado através da Portaria n.º 278/2012), não possui património próprio embora possa realizar aplicações financeiras no sentido de rentabilizar tesouraria.

Conclui-se assim que, neste momento, se atua mais desconcentradamente tendo-se criado condições para que parte significativa do suporte orçamental para as intervenções provenha de uma fonte de financiamento, o FRCP. Anteriormente, a atuação era essencialmente concentrada na DGEMN e o suporte financeiro provinha dos organismos utilizadores beneficiários. Regista-se assim uma dispersão das competências técnicas que, numa época de redução de efetivos provocada por aposentações para as quais não existe substituição, apresenta um elevado nível de risco de incapacidade dos próprios serviços em assegurar planos mínimos de manutenção das infraestruturas, por falta de recursos técnicos especializados.

Esta é uma das causas prováveis para a reduzida execução do FRCP desde que foi criado, devendo-se no entanto acrescentar que funcionando este fundo num regime de ressarcimento obriga a que os organismos tenham de dispor inicialmente da totalidade da verba necessária para custear a intervenção (independentemente do apoio do FRCP), e que a instabilidade orgânica do Estado não tem potenciado uma perspetiva de médio/longo prazo relativamente às instalações que devem ou não ser objeto de intervenção.

### **3.3. Património**

Todas as entidades abrangidas pelo PGPI têm competências de gestão do património num âmbito, diria, limitado, uma vez que, nenhuma possui poderes totais de disposição. Inicialmente importa dividir entre entidades afetatórias e as detentoras de património, já que às primeiras se encontra reservada uma gestão de utilização própria dos imóveis que lhe estão afetos à exceção do Ministério da Defesa Nacional por força do disposto na Lei Orgânica n.º 3/2008 (Lei de Programação de Infraestruturas Militares). Por outro lado, os organismos com património próprio como por exemplo numerosos institutos públicos vêm a sua latitude de ação limitada pelo disposto no Decreto-Lei n.º 280/2007, nomeadamente no que diz respeito aos instrumentos de rentabilização (apenas dispõem da alienação) e procedimento para concretização da alienação.

Numa ótica mais global também as sucessivas Leis Orçamentais têm vindo a ser utilizadas para conferir ao responsável máximo pela área das finanças poderes exclusivos de autorização para numerosos atos de disposição patrimonial, quer por via do respetivo impacto orçamental, quer por necessidade de visibilidade geral sobre a utilização de património pelo Estado.

Como medida de controlo e incremento da eficácia e eficiência da gestão patrimonial no Estado urge dotar os organismos, com competência nesta área, de meios de sistematização de informação e respetivo reporte, possibilitando monitorizar em tempo real a rentabilidade obtida a partir dos ativos sob gestão. Certamente que a implementação de uma contabilização analítica que pudesse refletir a medida da rentabilidade líquida de cada ativo seria uma iniciativa crucial no sentido de orientar a política de gestão de património do Estado

### **3.4. Dominialidade**

De acordo com o Código Civil, coisa é tudo aquilo que pode ser objeto de relações jurídicas, devendo no entanto considerar-se 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. O mesmo Código classifica as coisas de imóveis ou móveis, sendo que são coisas imóveis:

- a) Os prédios rústicos e urbanos;
- b) As águas;
- c) As árvores, os arbustos e os frutos naturais, enquanto estiverem ligados ao solo;

- d) Os direitos inerentes aos imóveis mencionados nas alíneas anteriores;
- e) As partes integrantes dos prédios rústicos e urbanos.

Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 477/80 de 15 de outubro define, para efeitos de inventário, que por património do Estado se entende o conjunto de bens do seu domínio público e privado, e dos direitos e obrigações com conteúdo económico de que o Estado é titular, como pessoa coletiva de direito público.

Os bens imóveis do domínio público são os classificados pela Constituição ou por lei, individualmente ou mediante a identificação por tipos, e são declarados insuscetíveis de ser objeto de propriedade privada, inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis. Este conjunto de bens compreende uma heterogeneidade significativa que justifica para ANA MONIZ (2005) a distinção entre domínio público material e domínio público formal<sup>1</sup>, e a consideração de que os poderes do Estado sobre os bens do domínio público não de cifrar necessariamente num direito de propriedade pública, admitindo por exemplo que integre o Domínio Público Militar um bem que, propriedade de terceiros, se encontre arrendado pelo Estado e sob utilização das Forças Armadas.

Por outro lado, refere ainda ANA MONIZ (2005) que não se deverá confundir domínio público com propriedade coletiva, sendo que esta última assume particular relevância, por com este regime jurídico se identificarem os baldios, que se regem pela Lei n.º 68/93, de 4 de setembro. De fato, a titularidade dos imóveis do domínio público pertence ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais e abrange poderes de uso, administração, tutela, defesa e disposição.

Os bens do domínio privado do Estado são os que, por contraposição do domínio público, se encontram sujeitos a um regime de direito privado e, consequentemente, passíveis de comércio jurídico tendo em conta o Código Civil, o qual dispõe 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 deste domínio.

No Decreto-Lei n.º 477/80 de 15 de outubro, consta a distinção entre bens do domínio privado indisponível e disponível, a qual corresponde unicamente à afetação ou não, daqueles bens, a fins de utilidade pública. São exemplos do domínio privado indisponível do Estado bens imóveis afetos a:

- entidades e organismos da Administração Pública;

---

<sup>1</sup> A autora considera que o estatuto jurídico de uma coisa identificado pela dominialidade lhe pode ser conferida por disposição constitucional ou legal ou, ainda, pela natureza da coisa

- missões diplomáticas e consulados localizados no Estrangeiro;
- empresas públicas.

O domínio privado disponível compreende os bens imóveis do Estado que não se encontrem afetos a fins de utilidade pública ou vieram à sua posse ocasionalmente e cuja utilidade é a de produzirem rendimentos.

Assim, existem bens próprios do Estado que integram o Domínio público e que, por esse facto, se encontram subtraídos do comércio jurídico de índole privada (não podem ser alienados ou arrendados por exemplo), sendo que os restantes integram o Domínio Privado do Estado, podendo realizar-se sobre estes negócio jurídico previsto no Decreto-Lei n.º 280/2007, o que veio aproximar os direitos associados ao património público do correspondente regime privatístico. Os bens imóveis integram o Domínio público sob várias formas (exclusivamente ou cumulativamente), e podem, nalguns casos através de ato administrativo, ser desafetos integrando o Domínio Privado do Estado. Elenca-se seguidamente as principais tipologias de dominialidade pública:

- a) Militar
- b) Cultural
- c) Aeronáutico
- d) Ferroviário
- e) Rodoviário
- f) Radio-elétrico
- g) Hídrico
- h) Mineral e geotérmico

O Decreto-Lei n.º 280/2007 já prevê, no respetivo Capítulo II, a possibilidade de rentabilização dos bens imóveis que integram o Domínio público através da definição de algumas condições de concretização daquele princípio, não podendo no entanto ser considerado um verdadeiro enquadramento jurídico que maximize a rentabilização deste potencial.

De facto, urge regulamentar o aproveitamento subsidiário ou marginal dos bens imóveis que integram o Domínio Público que tem vindo a ser concretizado de forma casuística e sem um princípio orientador quanto à desejável rentabilização, enquanto forma essencial de assegurar a reabilitação e manutenção de património e infraestruturas.

No entanto, importará considerar um regime de rentabilização daqueles bens que permita, para além dos integrados no Domínio público Cultural que têm vindo a ser objeto de inúmeras concessões essencialmente para fins turísticos, aproveitamentos

acessório (painel publicitário ou instalação de antena de comunicações móveis) e subsidiário (capacidade sobrança) de bens que integrem outros Domínios de índole mais “funcional” como por exemplo o Domínio Público Militar, sem colocar em causa essa mesma dominialidade. Refira-se a título de exemplo o caso de instalação militar localizada em zona costeira, cuja automatização permitiu libertar alojamentos existentes, mas que se pretende que continue afeta na sua globalidade à Defesa e Segurança Nacionais numa ótica de reserva. Neste caso, os alojamentos referidos poderiam, desde com manutenção de condições de segurança nas áreas plenamente utilizadas por atividades de Defesa e Segurança Nacionais, ser utilizados para fins turísticos ou realização de eventos.

A rentabilização anteriormente referida foi já objeto de iniciativa legislativa em 2009, nomeadamente ao abrigo de autorização legislativa conferida pela Lei n.º 10/2007 de 6 de março, o Governo promoveu a submissão de proposta de Lei 256/X destinada a aprovar o regime geral dos bens do domínio público. Todavia, esta iniciativa legislativa caducou a 14 de outubro de 2009 não tendo sido posteriormente retomada.

Por outro lado, no que diz respeito à concretização de contratos de concessão sobre imóveis integrados em Domínio Público importa considerar sobre que entidade(s) recai a respetiva competência. Penso que a questão essencial é separar a gestão do Domínio Público em causa do tipo de eventual aproveitamento que se considere relativamente a um imóvel em concreto. Assim, estando em causa o aproveitamento de um imóvel integrado em Domínio Público Cultural para instalação de equipamento de lazer/turístico, ou seja o estabelecimento de acordo com entidade privada para exploração daquele imóvel. Neste caso, entendo que a entidade responsável pelo processo de concessão deverá ser a entidade com competência na gestão patrimonial, ou eventualmente a entidade com competência na área do turismo, reservando-se à entidade com competência no domínio da cultura uma intervenção no processo que garanta a salvaguarda do bem cultural em causa. De forma diversa, se estiver em causa a concessão de bem no âmbito estrito do Domínio Público que determina a sua classificação então a entidade responsável pela gestão do processo de concessão deverá ser a mesma entidade responsável pela gestão daquele Domínio público, envolvendo subsidiariamente outras entidades em áreas de especialidade.

## **4. O Papel do Estado**

### **4.1. Utilizador**

O Estado é um utilizador ramificado e atomizado, sectorialmente agregado mas não articulado, e que não revela, no que diz respeito à escolha das instalações de que necessita, uma orientação estratégica evidente e coordenada.

A não assunção de um custo de oportunidade na detenção e utilização de património, e a consideração, para efeitos de elaboração dos sucessivos orçamentos, de que as rendas são como as remunerações, ou seja, incompressíveis, conduziu a que, verdadeiramente, não se sentisse a necessidade de utilizar de forma mais eficiente o recurso espaço.

Através do disposto no Decreto-Lei n.º 280/2007, foi legalmente instituído o princípio da onerosidade que se traduz na sujeição a contrapartida de qualquer negócio imobiliário que tenha por objeto um imóvel do Estado ou de instituto público, encontrando-se também abrangidos pela aplicação deste princípio a ocupação de imóveis do Estado por parte de serviços organismos públicos, tendo em vista um adequado aproveitamento do espaço público.

A aplicação do princípio da onerosidade aos serviços e organismos públicos deveria concentrar-se, numa primeira fase, nos prédios urbanos não afetos à prossecução de funções de natureza especial ou diferenciada, não abrangendo, designadamente, instalações afetas a funções operacionais das forças militares ou de segurança, imóveis classificados com afetação permanente ao serviço da Igreja nos termos da Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa, nem, salvo casos identificados pelo membro do Governo responsável pelo sector respetivo, estabelecimentos prisionais, de ensino e de saúde, tribunais e serviços de justiça, instalações diplomáticas ou consulares situadas fora do território nacional, ou museus e outros imóveis diretamente afetos ou destinados a finalidades de salvaguarda do património cultural.

O próprio diploma institui uma implementação gradual deste princípio, de modo a torná-lo compatível com as exigências do processo de consolidação orçamental em curso e a permitir uma apropriada adaptação da Administração Pública a esta nova realidade.

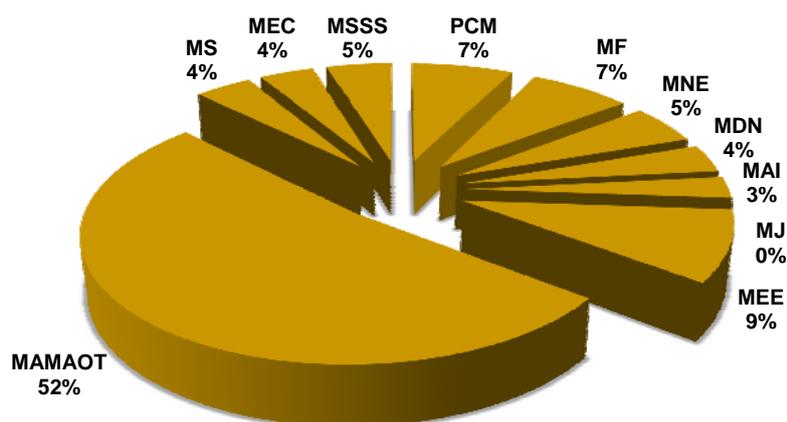
De 2010 a 2012, através de despacho dos Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, foi iniciada a aplicação do princípio da onerosidade aos espaços ocupados pelos serviços do Ministério das Finanças.

No entanto, no ano de 2012, procedeu-se à regulamentação da implementação gradual do princípio da onerosidade através da Portaria 278/2012, de 14 de setembro, a qual visou determinar o âmbito e as condições de aplicação, em particular a contrapartida devida pelos serviços, organismos ou demais entidades utilizadoras de espaços públicos. A referida Portaria prevê que a contrapartida seja aplicada a partir de janeiro de 2013 às áreas que as entidades ocupem tendo como referência 31 de agosto de 2012, sendo que a aplicação se encontra dependente de prévia validação dos dados por parte das Unidades de Gestão Patrimonial de cada Ministério. Por outro lado a contrapartida deve ter como referência uma renda de mercado ou, enquanto a mesma não se encontrar apurada, é aplicável um valor unitário mensal de 0,5 € que pode evoluir até 4 € em 2016.

No Relatório de 2012 do PGPI, a DGTF apresenta conclusões preliminares sobre a operacionalização do Princípio da Onerosidade, a qual visou nesse ano a determinação dos termos em que será devida a contrapartida pelos serviços, organismos ou demais entidades utilizadoras de espaços públicos, bem como a divulgação da portaria e a emissão de orientações técnicas às Unidades de Gestão Patrimonial de cada Ministério e aos serviços diretamente.

O processo de validação dos dados dos diversos Ministérios, realizado já no decurso do 1.º trimestre de 2013, tendo em vista o apuramento dos montantes a cobrar e a divulgação das ocupações sujeitas ao princípio da onerosidade, apurou um universo potencial de 5.844 ocupações, tendo sido contabilizadas 599 ocupações sujeitas ao princípio da onerosidade (10,25%). O relatório refere, no entanto, que as ocupações validadas não são representativas do universo estimado, devido à omissão relevante de dados de alguns Ministérios, nomeadamente do Ministério da Justiça. Do universo potencial apurado, foram validadas 467 ocupações (77,96%). A área bruta global ocupada é de 820.215,00 m<sup>2</sup>, correspondendo a uma área média de ocupação 1.756,35 m<sup>2</sup> por instalação e de 81,11 m<sup>2</sup> por pessoa. Apresenta-se seguidamente a distribuição de ocupação por Ministérios:

**Gráfico 6 – Ocupações por Ministério**



*Fonte: Relatório 2012 – PGPI, DGTf*

Ainda segundo aquele relatório, as 467 ocupações validadas correspondem a uma receita mensal, para 2013, de 410.107,50 €, equivalendo uma receita anual de 4.921.290,00 €. O MAMAOT, o MDN, o MNE e o MSSS são os Ministérios que têm os encargos mais elevados, sendo que o encargo médio anual por pessoa é de 462,62 €, estando acima deste valor o MNE, o MDN, e o MSSS.

O relatório conclui que, perante os dados apurados e validados, e não obstante a sua escassa representatividade, forçoso se torna concluir que existe um caminho a percorrer no sentido de obter uma maior eficiência das ocupações e na ponderação sobre a adequabilidade de certos imóveis para albergar serviços públicos.

Em articulação com a aplicação do princípio da onerosidade e conforme previsto pelo PGPI deverão ser definidos rácios de eficiência da utilização dos imóveis do Estado, correspondentes aos critérios de área utilizada por trabalhador e/ou posto de trabalho. A observação ou o não cumprimento dos valores objetivo (rácios) a definir poderão corresponder a medidas de discriminação orçamental positivas ou negativas, respetivamente.

Apenas como referência extrapolável para o resultado da aplicação do princípio da onerosidade gostaria de apresentar o caso da Inspeção-Geral de Finanças que, tendo procedido à alienação do edifício no qual se encontra instalada, e convertendo-se posteriormente em inquilina no mesmo edifício, promoveu uma redução do espaço ocupado correspondente a três pisos do edifício.

Outro aspeto particularmente positivo da aplicação do princípio da onerosidade é que o impacto orçamental provocado irá promover a disponibilização de inúmeros imóveis

(ou partes de imóveis) que já se encontram devolutos ou subutilizados, e que até agora, se mantinham sob reserva do organismo que os utilizou até então.

#### **4.2. Senhorio**

Como resultado da situação atual do mercado imobiliário nacional regista-se um decréscimo significativo das alienações que têm vindo a ser substituídas por arrendamentos ou outros atos de administração como sejam as cedências a título precário, direitos de superfície ou reafectações.

De acordo com a informação disponível, nomeadamente Relatórios de Atividade da DGP e DGTF e QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização da DGTF, as receitas provenientes de arrendamentos de imóveis do Estado evoluíram desde 2006 de cerca de 0,47 M€ até aproximadamente 0,7 M€ em 2012, tendo atingido o máximo de 0,76 M€ em 2008. No que diz respeito a cedências de utilização não existem dados publicados a partir de 2008, ano em que se atingiu uma receita de 0,577 M€, sendo que em 2006 este registo se cifrou em 0,382 M€

Pode assumir-se que a opção de gestão do património público não tem recaído sobre a promoção do arrendamento (e/ou das cedências de utilização não gratuitas) em face da reduzida expressão que as respetivas receitas registam função do significativo património em causa. Pode admitir-se que o portfólio disponível corresponde no essencial a imóveis primordialmente destinados a operações de promoção imobiliária (terrenos ou imóveis a necessitar de intervenções significativas), ou seja, não arrendáveis no curto prazo. Por outro lado, também é admissível que não seja uma opção de gestão a realização de investimento para conservação e reabilitação de imóveis de rendimento, o que pode ocorrer por falta de orçamento e/ou meios humanos.

No entanto não deixa de ser interessante comparar com as seguintes entidades públicas ou equiparadas que obtêm receitas significativas do arrendamento do respetivo património próprio, afeto ou sob gestão:

### Quadro 3 – Volume de rendas de entidades públicas ou equiparadas

ENTIDADE	RENDAS [M€]
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	3,21 (excluem-se rendas internas)
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP	2,64
Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, IP	4,973
Instituto de Ação Social das Forças Armadas, IP	2,879
Casa Pia de Lisboa, IP	0,556

*Fonte: Desenvolvido pelo autor com base no Relatório de Gestão e Contas 2012 SCML; Relatório de Atividades 2012 IGFSS; Relatório de Atividades 2012 IHRU; Relatório de Atividades 2011 IASFA; Relatório de Atividades e Contas 2012 Casa Pia de Lisboa*

Exclusivamente no que diz respeito a arrendamentos deveria ser promovida uma verificação da ocupação no sentido de identificar o ocupante e analisar o respetivo título, o que aliás se encontra previsto na proposta de LOE 2014. De acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 280/2007 já é possível que algumas situações irregulares possam ser objeto de regularização mediante a celebração de contrato de arrendamento ou aquisição, por ajuste direto, do imóvel em causa.

Também se recomenda o desenvolvimento de processo de aumento extraordinário de renda de acordo com os mecanismos previstos na Lei n.º 31/2012 de 14 de agosto, que procedeu à revisão do regime jurídico do arrendamento urbano, por forma a aumentar as respetivas receitas não fiscais.

#### 4.3. Inquilino

A opção de tomada de arrendamento de imóveis por parte do Estado resulta em primeira análise de dois fatores essenciais como a indisponibilidade de instalações e a desadequação dos imóveis propriedade do Estado, não resultando de uma opção de gestão patrimonial assente em critérios de flexibilidade e de eficiência de utilização de recursos.

De fato, a opção pelo arrendamento pode tornar-se extremamente útil na gestão imobiliária de curto prazo no sentido de suprir necessidades imediatas e não programadas de instalação de serviços. Uma vez que não se detém o imóvel existe flexibilidade (atentos os termos do contrato de arrendamento) para o libertar quando a

deixa de haver necessidade ou a mesma pode ser satisfeita por imóvel público. A opção de alienar imóveis públicos tornando de seguida o Estado inquilino nos mesmos poderá ser uma fonte interessante de receita no curto prazo mas deverá ter como objetivo a libertação a prazo do imóvel, não devendo ser utilizada para infraestruturas básicas (hospitais, quartéis, escolas, etc.) que ainda se planeie usar por décadas.

Importa, pois, começar por quantificar este universo de ocupações quer numa perspetiva de área utilizado, quer obviamente na correspondente despesa associada. Por consulta ao relatório do PGPI para 2012, e tendo como referência o 1º Trimestre de 2013, regista-se que 17% do edificado utilizado pelo Estado é propriedade de privados, correspondendo a cerca de 1.700 arrendamentos que representam um encargo anual de cerca de 98 M€ Estes arrendamentos compreendem um total de 1.130.000 m<sup>2</sup> de área bruta de construção, pelo que a renda média mensal corresponde a € 7,23/ m<sup>2</sup>. Apresenta-se seguidamente o detalhe dos arrendamentos por Ministério:

**Quadro 4 – Edificado de entidades privadas – Arrendamentos por ministério – 1T2013**

MINISTÉRIO	Imóveis		Área Bruta Ocupada		Renda Anual		Renda mensal/m <sup>2</sup>
	Nº	%	(m <sup>2</sup> )	%	(€)	%	(€)
PCM	44	3%	63.451	6%	6.907.863	7%	9,07
MAI	192	11%	140.232	12%	14.476.146	15%	8,60
MNE	163	10%	107.698	10%	16.833.280	17%	13,03
MF	639	38%	260.769	23%	27.239.700	28%	8,70
MDN	81	5%	28.354	3%	770.676	1%	2,27
MJ	-	-	-	-	-	-	-
MEE	158	9%	114.955	10%	10.484.808	11%	7,60
MAMAOT	78	5%	81.633	7%	6.100.908	6%	6,23
MSSS	8	0%	5.410	0%	105.720	0%	1,63
MS	319	19%	307.975	27%	12.795.120	13%	3,46
MEC	16	1%	20.865	2%	2.497.104	3%	9,97
OS	-	-	-	-	-	-	-
OE	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAIS</b>	<b>1.698</b>	<b>100%</b>	<b>1.131.342</b>	<b>100%</b>	<b>98.211.325</b>	<b>100%</b>	<b>7,23</b>

Fonte: Relatório 2012 – PGPI, DGTF

Relativamente a este quadro ressalta a não ocorrência de arrendamentos atribuídos ao Ministério da Justiça, o que corresponde ao respetivo não carregamento no sistema de inventário. Para 2013 encontrava-se orçamentado o encargo com a locação de edifícios para instalação de serviços do Ministério da Justiça ascende a cerca de 42,5 M€ de acordo com as informações constantes do Relatório de Gestão de 2012 do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos de Justiça.

Desde logo se considera que o Estado, na sua condição de inquilino, deve beneficiar da queda do mercado imobiliário, nomeadamente no que diz respeito às rendas não habitacionais praticadas, pelo que se justifica estabelecer um programa de renegociação dos contratos de arrendamento que, não comprometendo a flexibilidade de gestão no curto prazo, ou seja, não alargando a vigência dos contratos/renovações, possibilite uma redução efetiva dos valores das rendas.

Não me debruçando sobre as operações de *sale & leaseback* que conduziram a alguns destes arrendamentos, ou seja, imóveis adquiridos pela Estamo, realizei uma pesquisa por localidade tendo detetado uma diversidade de organismos públicos que tomaram de arrendamento uma ainda maior diversidade de imóveis. Por outro lado verifica-se que em muitas dessas localidades existem imóveis do Estado que se encontram disponíveis, muitos deles objeto de hasta pública (deserta) ou aguardando disponibilidade financeira por parte das respetivas autarquias locais (o que face à situação económica atual não acontecerá por certo).

Assim, considero poder ser dada melhor utilização a estes imóveis disponíveis tendo em vista a instalação de serviços públicos que se encontrem atualmente em espaços arrendados, cumprindo dois objetivos: diminuir o volume de rendas pagas pelo Estado e rentabilizar o seu património.

Importa ainda referir que o Estado detém arrendamentos com várias décadas beneficiando de rendas significativamente mais baixas que as rendas de mercado sendo que nestes casos deverá ser realizada uma análise à adequabilidade física dos espaços (características, compartimentação, sistemas de acessos, segurança contra incêndios, outros), uma vez que, a renda reduzida pode não compensar eventuais falhas do imóvel. Por outro lado pode considerar-se interessante proceder à resolução do contrato de arrendamento mediante negociação de compensação/indenização a pagar pelo senhorio ou, alternativamente, negociar a aquisição do imóvel fazendo valer o respetivo valor baseado na renda atual (muito reduzido face ao valor de mercado considerando o imóvel devoluto). Estas rendas desatualizadas podem ser alvo de incremento por reavaliação do imóvel em sede de IMI, tornando menos atrativos estes arrendamentos.

Ainda relativamente a arrendamentos importa referir que as situações existentes nos Açores devem ser criteriosamente analisadas, uma vez que, se regista um desequilíbrio significativo entre o Estado e os Governos Regionais da Madeira e dos Açores em matéria patrimonial. Dando como exemplo a Região Autónoma dos Açores, e tendo presente o disposto no Estatuto Político e Administrativo da Região Autónoma dos

Açores, todos os imóveis do Domínio Privado do Estado sem utilização passam a integrar automaticamente a esfera patrimonial da Região Autónoma, pelo que não será admissível que se entreguem imóveis havendo na mesma localidade situações de arrendamento de imóveis semelhantes.

No âmbito do parecer que a DGTF deverá emitir relativamente a pedidos de arrendamento será definida uma minuta de contrato de arrendamento cujo clausulado reflita as melhores condições para o Estado ou Institutos Públicos, enquanto inquilinos.

#### **4.4. Promotor do Desenvolvimento Económico**

O acervo patrimonial do Estado poderá constituir em parte uma reserva de desenvolvimento económico através da disponibilização concertada e setorialmente supervisionada de edificações e terrenos cuja rentabilização não seja diretamente possível.

Imóveis localizados em zonas rurais podem, pelas suas características, representar uma oportunidade para o desenvolvimento de atividades turísticas ou de exploração agrícola/florestal, mas ainda assim por questões estratégicas ou de gestão do solo manter-se na esfera patrimonial do Estado. Neste sentido, considero como relevante a disponibilização ou integração de imóveis do Estado em projetos de desenvolvimento económico, geradores de emprego, citando a título de exemplo a participação em Zonas de Intervenção Florestal ou constituição/participação em fundos de investimento destinados a promover a exploração florestal.

## **5. Valorização e Rentabilização**

### **5.1. Gestão Territorial**

A obrigatória rentabilização que o Estado deverá concretizar do seu património imobiliário é indissociável de uma valorização prévia do mesmo, sob pena de não maximizar a correspondente receita.

A valorização referida depende em grande medida de uma participação mais ativa na definição dos instrumentos de gestão territorial. De facto, o urbanismo é um dos mais importantes fatores no valor dos imóveis, tendo ainda grande impacto ao nível da respetiva liquidez. A um terreno cujo uso esteja definido em sede de Plano Diretor Municipal como “Espaço de Equipamento” não corresponderá naturalmente a mesma valorização que a outro, na mesma localização, classificado de “Espaço de Serviços”, uma vez que o número e perfil comercial das atividades que se podem enquadrar na primeira classificação é muito mais limitado. Por outro lado, a alteração da classificação do uso do solo é historicamente morosa e processualmente difícil.

Assim, e apesar de a proposta de LOE2014 manter uma norma da LOE2013 (artigo 157.º) destinada a proceder a uma alteração simplificada do uso do solo relativamente a equipamentos situados nas áreas de uso especial ou equivalentes, de modo a consagrar os usos, os índices médios e os outros parâmetros aplicáveis às áreas limítrofes adjacentes que confinem diretamente com as áreas de uso a redefinir, importa salientar a necessidade de DGTF participar ativamente na definição/revisão dos instrumentos de gestão territorial na qualidade de representante do Estado para a matéria patrimonial. Em conformidade considera-se da maior relevância que a DGTF passasse a integrar as comissões de revisão dos Planos Diretores Municipais por forma a não se encontrar limitada à fase de discussão pública daqueles planos.

### **5.2. Mecanismo de Rentabilização**

A gestão do património imobiliário do Estado tem vindo a obedecer ao Princípio da Desamortização o qual preconiza que o Estado se “liberte” dos ativos não necessários à prossecução das respetivas competências e obrigações. Neste sentido a rentabilização dos bens imóveis do Estado tem assentado quase exclusivamente numa perspetiva de alienação, motivada pelo objetivo/necessidade de geração de receita no curto prazo, mais do que por consciente gestão de ativos.

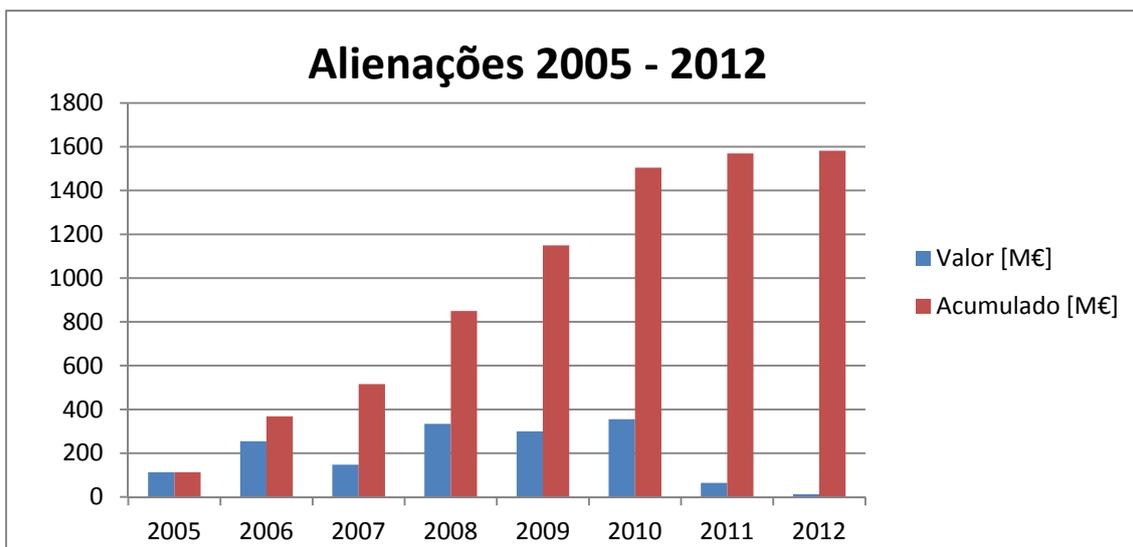
De facto, o momento económico e financeiro que vivemos bem como uma exigível rentabilização mais eficiente e eficaz do seu património obrigam o Estado a promover

uma verdadeira gestão sobre esta classe de ativos que não resuma à mera alienação, devendo por isso socorrer-se de outros instrumentos salientando-se os seguintes:

- Arrendamento;
- Cedência a título precário;
- Direito de superfície ou outros direitos reais menores;
- Permuta;
- Parceria para promoção de projetos imobiliários;
- Compensação em espécie;
- Titularização de ativos ou de receitas geradas por ativos;
- Concessão.

Deve referir-se que muitos dos instrumentos elencados pressupõem que o Estado mantenha os ativos na sua esfera patrimonial, proporcionando receitas no curto prazo e por períodos tendencialmente longos, o que manifestamente pode corresponder a uma maximização dos seus interesses num altura de degradação dos valores de mercado e reduzida disponibilidade aquisitiva do mercado. Por outro lado, tais mecanismos de rentabilização revestem-se de particular importância devido a especial interesse estratégico que determinados imóveis podem suscitar, eventual inalienabilidade dos mesmos ou intenção de os manter sob reserva de utilização futura.

**Gráfico 7 – Alienações entre 2005 e 2012 (valor)**



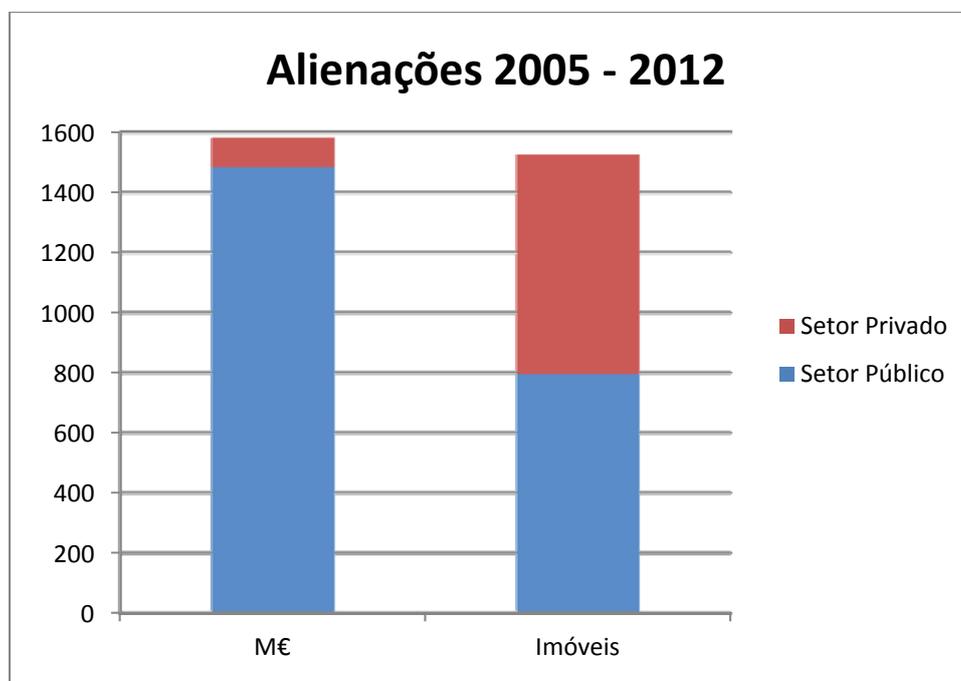
*Fonte: Desenvolvido pelo autor com base em Relatórios de Atividades da DGP e DGTF, QUAR da DGTF e Relatórios sobre a aquisição, oneração e alienação de bens imóveis do domínio privado do Estado e dos Institutos Públicos realizados pela DGTF*

Nos últimos 8 anos foi alienado pelo Estado e por institutos públicos um valor global de cerca de 1.581 M€

Pode verificar-se que entre 2005 e 2010 o volume anual de alienações cifrou-se sempre acima dos 100 M€, registando-se como limite inferior os 113,4 M€ ocorridos em 2005 e como limite superior 355,1 M€ em 2010. Após este período o volume anual de alienações decresceu significativamente situando-se abaixo do patamar dos 100 M€, nomeadamente com 64,6 M€ em 2011 e 12,3 M€ em 2012.

No entanto, uma parte significativa dos adquirentes no período identificado corresponde a entidades públicas ou integradas no setor empresarial do Estado, reservando-se ao setor privado uma muito menos expressiva componente, como se pode verificar no gráfico seguinte:

**Gráfico 8 – Alienações entre 2005 e 2012 (tipo de adquirente)**



*Fonte: Desenvolvido pelo autor com base em Relatórios de Atividades da DGP e DGTF, QUAR da DGTF e Relatórios sobre a aquisição, oneração e alienação de bens imóveis do domínio privado do Estado e dos Institutos Públicos realizados pela DGTF*

De fato, de entre os adquirentes do setor público destaca-se o setor empresarial do Estado, responsável pela aquisição de 631 imóveis, pelo montante global de 1.456 M€. No setor privado destacaram-se as pessoas coletivas que adquiriram 99 imóveis por 80,8 M€, enquanto as pessoas singulares apenas representaram um volume de vendas de 17,7 M€, através da aquisição de 228 imóveis.

Como conclusão pode dizer-se que, em sentido lato, o Estado apenas vendeu imóveis a si próprio nos últimos 8 anos (cerca de 96%). Como facto relevante importa ainda referir que foi a si que o Estado vendeu os imóveis mais valiosos, a uma média de 1,870 M€ enquanto as pessoas coletivas adquiriram cerca de 6% dos imóveis a um valor médio de 0,816 M€ e as pessoas singulares adquiriram 15% dos imóveis alienados a um valor médio de apenas 0,077 M€

De entre os adquirentes públicos destaca-se a Estamo, integrada na holding Sagestamo (universo Parpública), cujos Relatórios e Contas revelam ter contratado a aquisição de 1.383,6 M€ ao Estado e a outras entidades (no essencial públicas), no período entre 2005 e 2012. A mesma fonte, e para o mesmo período, revela que foram contratadas alienações no montante global de cerca de 578,5 M€ (dos quais cerca de 244,1 M€ foram alienados aos fundos de investimento imobiliário sob gestão da participada Fundiestamo), o que representa diretamente um incremento significativo do ativo líquido (em mais de 800 M€) e que se cumpriu o caráter instrumental desta empresa pública no suporte ao Estado relativo à colocação de património no mercado, uma vez que “a Sagestamo tem como objetivos, através das suas participadas, a criação de valor para o acionista público na realização de operações imobiliárias privilegiando a aquisição e arrendamento de imóveis ao Estado e outros entes públicos e a revenda ou a venda após ações de promoção e valorização a privados”, conforme se encontra descrito na respetiva página da internet.

Assim, poderá questionar-se se os imóveis alienados a empresas públicas teriam igual recetividade por parte do setor privado e, por outro lado, se o ritmo/volume de colocação foi ou não o adequado. Restará ainda a questão da adequação do valor de alienação, sendo que de acordo com a legislação vigente a transação de património do Estado tem por base, após a devida homologação pelo respetivo diretor-geral, o valor de avaliação apurado pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, e que visa determinar o valor de mercado dos imóveis.

Adicionalmente, suscita-se ainda a questão de os imóveis alienados reunirem ou não todas as condições legais para o efeito, em particular no que diz respeito à respetiva regularização jurídico-registral, o que, em caso negativo, poderia impedir ou condicionar a alienação ao setor privado. Esta questão em concreto foi abordada pelo Tribunal de Contas que tendo realizado uma auditoria à alienação de imóveis do Estado a empresas públicas (Relatório de Auditoria n.º 41/12 - 2.ª S) concluiu que, em geral, o preço foi recebido imediatamente e contabilizado como receita do Estado mediante a

celebração de um mero contrato de promessa visto não estarem reunidas todas as condições legais exigidas para a transmissão da propriedade do imóvel. Concluiu, ainda, o Tribunal de Contas que os prazos contratuais para a emissão de Título Definitivo que concretiza a venda (documento que transfere a propriedade e que serve para efeitos de registo predial) não são, amiúde, ponderados com base em informação pertinente e idónea face às importantes compensações financeiras contratualmente aceites para o caso de incumprimento. Mais se refere no relatório de auditoria que, o recebimento integral do preço com a promessa de compra e venda resulta, na prática, num financiamento ao Estado obtido em condições especialmente onerosas e num impasse relativamente ao uso do imóvel com custos económicos de ineficiência para o Estado, tendo sido identificado que a celebração de contratos promessa de compra e venda para formalização da alienação com o recebimento do preço integral e, regra geral, com a tradição do imóvel (transferência da posse), se deveu à circunstância de os imóveis, à data da celebração dos contratos, não reunirem as condições legalmente exigíveis para a emissão dos respetivos Títulos Definitivos.

Assume assim, importância crucial na rentabilização dos bens imóveis do Estado a correspondente regularização jurídico-registral, que compreende essencialmente a harmonização entre a matriz predial, o registo predial e a realidade física de um mesmo imóvel. Na realidade a maior parte dos bens imóveis do Estado não se encontra regularizado pelo que ter-se-á que desenvolver a respetiva regularização previamente à rentabilização, o que condiciona e não maximiza a rentabilidade.

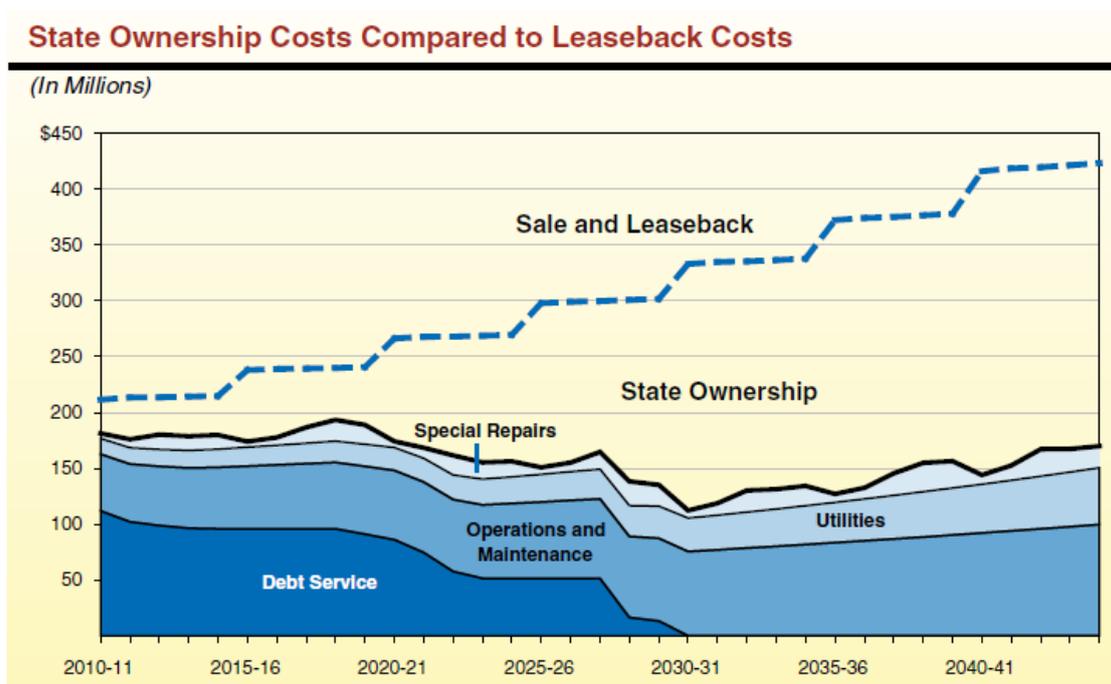
Quanto à escolha do procedimento para alienação, e considerando que no caso das entidades públicas foi quase exclusivamente utilizado o ajuste direto, para o setor privado verificou-se que a hasta pública foi o instrumento mais utilizado, registando-se ainda a ocorrência de ajustes diretos para as situações legalmente previstas de valor inferior a 150.000 € ocupação prévia por parte do adquirente e também o ajuste direto na sequência de procedimento de hasta pública que tenha ficado deserta.

De referir que, uma parte significativa das alienações realizadas ao sector empresarial do Estado correspondeu a operações de *sale & leaseback*, pelo que o Estado se converteu de proprietário em inquilino ou, em situações mais específicas, em ocupante sujeito ao pagamento de contrapartida pela utilização. Em ambas as situações se pronunciou o Tribunal de Contas na auditoria já referida, salientando que não existiu fundamentação que sustentasse a decisão de alienação, tal como previsto na legislação vigente. Os casos de ocupação sujeita a contrapartida correspondem a situações

transitórias até à libertação do imóvel ou, de forma mais expressiva e com maior impacto orçamental, a situações dependentes de investimento público para construção de novas infraestruturas, em particular nas áreas da Justiça, com a decisão de não avançar para a construção de novas prisões, e da Saúde com o atraso no projeto do novo Hospital de Todos os Santos em Lisboa.

A este respeito, apresenta-se o caso do Estado da Califórnia que em 2010, pretendendo concretizar uma operação de *sale & leaseback* com 11 edifícios, viu o órgão consultivo estadual Legislative Analyst's Office (LAO) emitir parecer negativo após avaliação da operação. O relatório refere que poucas entidades públicas recorrem a estas operações, bastante comuns no setor privado por causa dos benefícios fiscais, rearranjo do balanço e liquidez que proporcionam, uma vez que, não se lhes aplica estas vantagens, e que apenas o fazem para obtenção de fundos destinados a financiar novas infraestruturas ou cobrir saldos orçamentais deficitários. A avaliação realizada aponta para a não compensação da assunção de rendas e outros encargos por tempo indefinido pela receita proporcionada pela alienação do ativo subjacente, como demonstram as seguintes figuras:

**Figura 4 – Comparativo entre custos do leaseback e detenção da propriedade**



Fonte: Legislative Analyst's Office (2010)

**Figura 5 – Comparativo entre custos do leaseback e situação atual**

Estimated Revenue and Cost of Sale-Leaseback Compared to Status Quo					
(In Billions)					
Scenario	One-Time Revenue	Cost Differential Over 35 Years		Cumulative Net Present Value of Sale-Leaseback	Effective Interest Rate
		(Nominal)	(Net Present Value) <sup>a</sup>		
Governor's budget sale price	\$0.6	\$5.5	\$2.1	-\$1.5	14.3%
More optimistic sale price	1.4	5.2	1.9	-0.6	7.1

<sup>a</sup> Net present value with 5 percent discount rate.

Fonte: Legislative Analyst's Office (2010)

O LAO conclui pela recomendação de não aprovação da operação em causa, uma vez que, considera o custo/benefício desfavorável para o interveniente público (a taxa de juro implícita era elevada), e que o pagamento de custos operacionais anuais através da receita obtida com a venda de um ativo crítico é uma política fiscal condenável.

Deve referir-se que a conclusão do estudo teve por base as condições específicas da operação e o enquadramento fiscal e legal aplicável, à data, a uma entidade pública no Estado da Califórnia (EUA), pelo que, outra operação sujeita a enquadramento diverso poderia beneficiar de recomendação positiva.

Uma das questões suscitadas corresponde à “troca” de uma receita no curto prazo pela assunção de despesa por tempo indeterminado o que, em função das condições da operação, representará mais despesa acumulada do que a receita obtida (o mesmo acontecendo para o caso de atualização dos fluxos financeiros, situação em que o prazo será mais dilatado). A situação descrita corresponderá, no essencial, à realização deste tipo de operações em que o ativo subjacente corresponde a uma infraestrutura básica (casos de um hospital ou prisão), e para a qual se antevê uma utilização por prazo dilatado, tipicamente décadas. No entanto, considerando por exemplo um momento a partir do qual se antevê uma redução dos efetivos ao serviço do Estado, a realização de uma operação de *sale & leaseback* poderá ser positivamente aceite como medida de gestão patrimonial com impacto orçamental positivo, desde que o prazo do arrendamento não exceda o período previsto para a concretização da redução de efetivos.

## **6. Relação com o SEE**

### **6.1. Sagestamo**

A holding para o imobiliário no universo Parpública, Participações Públicas (SGPS) conta essencialmente com uma empresa, a Estamo (criada em 1993), para prosseguir os seus objetivos: a criação de valor para o acionista público na realização de operações imobiliárias privilegiando a aquisição e arrendamento de imóveis ao Estado e outros entes públicos e a revenda ou a venda após ações de promoção e valorização a privados. A Estamo integra atualmente a holding Sagestamo, que compreende ainda uma sociedade gestora de fundos de investimento imobiliário e sociedade para desenvolvimento de projeto imobiliário em parceria com privados, sendo que futuras referências a qualquer destas entidades se realizará sob a designação Sagestamo.

Nos últimos anos a Sagestamo procedeu a numerosas aquisições de imóveis do Estado (edifícios e terrenos), tornando-se o mesmo Estado seu inquilino por prazo variável mas geralmente compreendido entre 3 a 10 anos (maior incidência para os prazos mais curtos). A Sagestamo encontra-se a desenvolver um processo de valorização de alguns dos imóveis, nomeadamente instalações de saúde e estabelecimentos prisionais, que compreende a viabilização de capacidade construtiva através da negociação de índices de construção com os municípios, sendo que apenas para Lisboa se prevê um volume de construção de cerca de 750.000 m<sup>2</sup>.

O seu carácter empresarial permite uma latitude de ação não possível a um organismo da administração central, pelo que se considera estar reservado à Sagestamo um papel crucial no desenvolvimento de uma estratégia de gestão patrimonial do Estado. No entanto, esta importante vertente instrumental não poderá ser simplesmente suportada pelo acionista direto (Parpública) ou indireto (Estado), por via de suprimentos, devendo garantir-se a sustentabilidade económico-financeira da empresa.

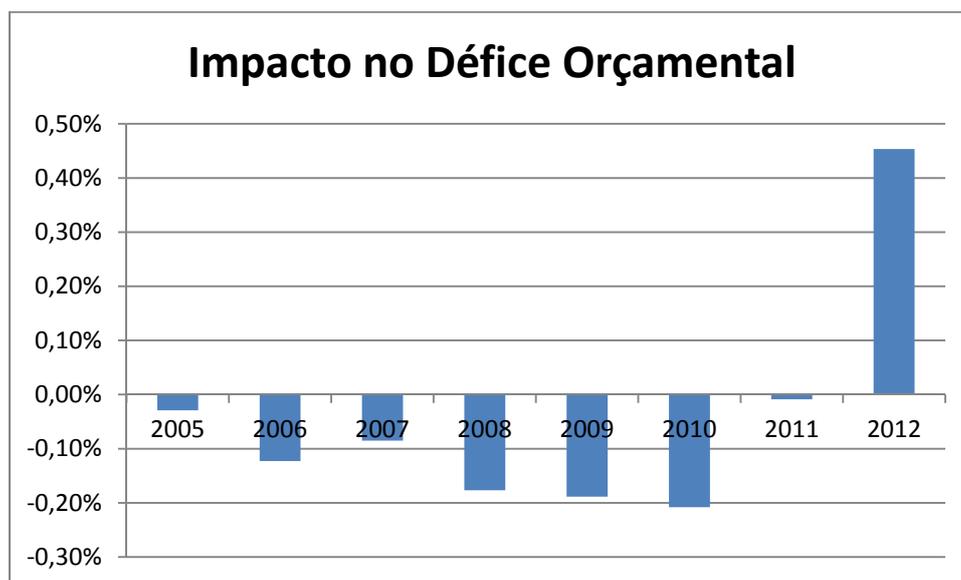
Neste sentido, a Sagestamo deverá fundamentalmente suportar o Estado na concretização de infraestruturas para instalação de serviços ou prossecução de funções específicas (exemplo do Comando Metropolitano de Lisboa da Polícia de Segurança Pública localizado em Moscavide e recentemente inaugurado), e proporcionar um amortecimento do efeito da colocação de imóveis excedentários do Estado no mercado, compensando a baixa absorção por parte do mercado ou minimizando uma colocação excessiva de imóveis no mercado em determinado período.

No que diz respeito ao segmento de imóveis destinados a projetos de promoção imobiliária, e em face do atual momento do mercado, considera-se que a Sagestamo será o veículo primordial de colocação de terrenos do Estado, devendo no entanto balancear a sua carteira de ativos com imóveis geradores de rendimento no curto prazo. Posteriormente à valorização urbanística dos terrenos, a realizar pela Sagestamo, deverão os imóveis ser alienados ou desenvolvidos os projetos imobiliários subjacentes em parceria com promotores imobiliários de referência, desde que tal não corresponda a investimento adicional.

Deve salientar-se que a sustentabilidade da Sagestamo e, conseqüentemente, da estratégia de gestão patrimonial do Estado, é função direta da respetiva capacidade de geração de receitas, pelo que importa assegurar que os imóveis adquiram capacidade de produção de rendimento no curto prazo. Neste sentido importa assegurar a ocupação dos edifícios presentemente devolutos bem como promover o cumprimento das obrigações assumidas pelo Estado enquanto inquilino.

Recuperando o descrito anteriormente relativamente à capacidade de aquisição de imóveis públicos por parte da Sagestamo (através da sua participada Estamo), que contratou e pagou cerca de 1.383,6 M€ em 8 anos, considera-se como relevante analisar o impacto destas operações imobiliárias no défice orçamental. Em 2012, e apesar do não reporte de aquisições, verifica-se um incremento em 0,45% do défice orçamental devido à conversão de suprimentos concedidos pela Parpública em aumento de capital na Sagestamo, conforme vem referido no Boletim Mensal de Economia Portuguesa n.º 04 de Abril de 2013, da responsabilidade do Gabinete de Estratégia e Estudos (Ministério da Economia e do Emprego) e do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (Ministério das Finanças).

**Gráfico 9 – Impacto no défice orçamental devido às alienações de imóveis do Estado ao Grupo Sagestamo**



*Fonte: Desenvolvido pelo autor com base em dados PORDATA 2013*

Admite-se que esta operação de conversão de suprimentos em capital tenha tido por base a adequação da estrutura de capital da Sagestamo à atividade desenvolvida e volume do respetivo ativo, importando lembrar que de 2005 a 2012 o Grupo Sagestamo apenas contratou alienações no montante global de cerca de 578,5 M€ (dos quais cerca de 244,1 M€ foram alienados aos fundos de investimento imobiliário sob gestão da participada Fundiestamo), o que compara com 1.383,6 M€ de aquisições contratados ao Estado. Por outro lado, o resultado da aplicação de taxa de remuneração ao capital disponibilizado pela Parpública, que em 2011 e de acordo com o Relatório e Contas 2011 da Parpública SGPS se cifrou em 73 M€ (a dívida consolidada do Grupo Sagestamo ascendeu em 2011 a 1.228,6 M€), decrescerá diminuindo os fundos exigíveis no curto prazo, o que não quer dizer que o acionista único da Sagestamo não exija rendimento distribuível à sua participada.

Pode pois constatar-se que esta conversão parcial de suprimentos em capital se destinou a reformar a estrutura de capital da Sagestamo, corrigindo um desequilíbrio provocado por um ritmo de aquisições não acompanhado por igual ritmo de alienações. O desequilíbrio referido resultou num aumento do ativo por incremento do stock de imóveis disponíveis para rentabilização, o que agravou a situação financeira da empresa pelo fato de parte significativa desses imóveis não apresentar capacidade de geração de rendimento no curto/médio prazo (muitos correspondem a terrenos ou infraestruturas

obsoletas cujo processo de valorização urbanística é moroso e o edificado existente não se revela adequado para colocação em arrendamento).

Resta finalmente questionar se a estratégia de aquisições não se deveu apenas a critérios de controlo do défice orçamental, uma vez que, numa ótica meramente imobiliária a manutenção de volumes de aquisição tão significativos e em crescendo não apresenta explicação face ao desempenho do mercado e, muito menos, face à capacidade de colocação de imóveis revelada pela empresa.

## **6.2. Restantes Empresas do Setor Empresarial do Estado**

Sendo o universo de empresas integradas no Sector Empresarial do Estado (SEE) tão significativo parece-me relevante a sua mobilização no sentido de, registando-se situações de arrendamento de imóveis para instalações dos respetivos serviços, viabilizar a ocupação de edifícios devolutos pertencentes ao Estado, institutos públicos ou mesmo outras empresas públicas.

Noutro sentido, verificando-se a necessidade de instalação de serviços públicos, deverá ser privilegiado o recurso à disponibilidade patrimonial do SEE, mediante a aquisição ou o arrendamento, em detrimento da opção de arrendamento no mercado. Assim, entende-se que se deverá esgotar as opções públicas antes de prosseguir com consultas ao mercado, proporcionando desta forma um incremento das receitas, mesmo para empresas que não se encontrem inseridas no perímetro de consolidação orçamental, para além de potenciar, no caso dos arrendamentos, e atendendo às condições atuais do mercado imobiliário, um expectável valorização destes ativos.

Assim, e atendendo à orientação política de reestruturar ou liquidar numerosas empresas públicas, poderá o Estado, neste âmbito, programar a aquisição do património destas sociedades no sentido de criar condições financeiras para a concretização do objetivo referido sem depender exclusivamente do mercado ou, numa perspetiva de consolidação patrimonial, receber património por abate de dívida. Desta forma permitir-se-á a colocação dos imóveis no mercado de forma programada e sem pressão de liquidação.

Por outro lado, e numa perspetiva de redução do financiamento bancário ou suporte do Estado a estas empresas, poderá considerar-se a possibilidade de concretização de alienações de património próprio à Sagestamo, tanto o disponível como o sob utilização (eventuais operações de *sale & leaseback*).

Interessa ainda referir que o número de empresas públicas que desenvolvem atividade imobiliária significativa é bastante expressivo, salientando-se, para além da Sagestamo e

de forma não exclusiva, a Baía do Tejo e a Lazer e Floresta, ambas integradas no Grupo Parpública, a REFER, a Estradas de Portugal, a APL e a Parvalorem/Parups. Considera-se aconselhável a definição de uma estratégia integrada ao nível da gestão dos ativos imobiliários públicos por forma a articular a ação deste conjunto de empresas, devendo ainda ponderar-se eventuais integrações, liquidações ou privatizações (totais ou parciais).

## **7. Proposta de Estratégia**

### **7.1. Objetivos Estratégicos**

Considerando que a prossecução do interesse público ditou, e dita, que o Estado se tenha munido de recursos patrimoniais de entre os quais se destacam bens imobiliários, justifica-se que as opções de gestão destes ativos se submetam a este princípio fundamental e não a critérios de gestão e rentabilização de uma qualquer classe de ativos, nomeadamente por aplicação da Teoria da Carteira ou outras.

De fato, a carteira de bens imóveis do Estado não foi construída com base em critérios de gestão de ativos imobiliários, mas nada impede e antes se recomenda que estes critérios sejam um elemento enquadrador dessa mesma gestão.

Por outro lado, importa ainda considerar como fatores relevantes para tomada de decisões de gestão a diversidade e dispersão geográfica dos bens imóveis do Estado, os respetivos meios humanos dedicados à gestão de ativos e de instalações, tanto em número como em qualificação, e também, assumindo caráter crucial, as orientações políticas e a alteração das mesmas em curto espaço de tempo.

No entanto, e apesar dos constrangimentos e condicionantes anteriormente relatados, apresenta-se seguidamente o que se pensa deverem ser os objetivos estratégicos a prosseguir em matéria patrimonial:

- a devida prossecução do interesse público;
- a melhoria da produtividade dos serviços;
- a eficiência da utilização dos bens imóveis do Estado;
- a sustentabilidade da receita proporcionada pela gestão dos ativos imobiliários do Estado.

Será, pois, determinante uma clara definição dos fins de interesse público que se pretende que o Estado prossiga diretamente, bem como o nível de serviço que deverá caracterizar a prestação dos vários serviços envolvidos, por forma a definir, entre outros, os meios patrimoniais necessários (salientam-se áreas necessárias, características específicas e localizações). A reestruturação do Estado, que de forma intermitente ou descontínua se vem desenvolvendo há mais de uma década, nomeadamente com os programas denominados PRACE e PREMAC, não foi acompanhada de uma monitorização eficaz relativamente ao nível de cumprimento do objetivos traçados, uma vez que, se considera extremamente redutor que os resultados atingidos se fiquem pelo número de organismo extintos ou fundidos.

Os resultados do estudo realizado pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, e datado de fevereiro de 2013, denominado “Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC” permitem concluir que estes dois programas reduziram o número de estruturas da Administração Central do Estado em cerca de 50% (de 444 para 220), sendo que a modalidade de reorganização predominante na administração central foi a fusão de estruturas. No entanto, este estudo apenas se debruçou sobre o número de estruturas, reconhecendo que “será fundamental num futuro próximo proceder a uma avaliação da eficiência, eficácia, melhorias qualitativas e reduções de custos resultantes destes programas. Só assim se poderá concluir sobre a efetividade da sua real utilidade”.

Numa perspetiva patrimonial, e tendo-se assistido a um conjunto de fusões ou integrações de serviços noutros já existentes que mais não provoca que uma aglutinação de estruturas, uma vez que, no essencial as funções e competências se mantêm, regista-se que, não existindo edifícios públicos que alberguem o novo conjunto de colaboradores, se procede à manutenção do *status quo* de instalações, o que não promove a reestruturação organizacional pretendida.

Consequentemente à definição dos fins de interesse público deverão ser definidos programas funcionais de acordo com critérios atuais (filosofia de trabalho em *open-space*, integração de novas tecnologias, incorporação de regras de eficiência energética, etc.) e em função das características do serviço público subjacente, nomeadamente ao nível da observação de requisitos específicos (atendimento ao público, auditórios e salas de formação, etc.).

A identificação de imóveis que cumpram os requisitos enunciados e decorrentes dos programas funcionais definidos apenas poderá ocorrer, e assim contribuir de forma decisiva para a melhoria da produtividade dos serviços e da eficiência da utilização de instalações, sejam elas arrendadas ou correspondentes a bens imóveis próprios (caso dos institutos públicos ou equiparados dotados de autonomia patrimonial) ou do Estado, se estes programas funcionais existirem e tiverem sido desenvolvidos como corolário de processos de planeamento e programação de infraestruturas devidamente pensados.

A título de exemplo apresenta-se o caso da programação de infraestruturas de defesa, devidamente enquadrada no planeamento estratégico da Defesa Nacional, conforme Despacho n.º 7527-A/2013 de 31 de maio do Senhor Ministro da Defesa Nacional:

**Figura 6 – Ciclo de planeamento estratégico de Defesa**



*Fonte: Desenvolvido pelo autor*

A desejável concretização destes dois objetivos por certo conduzirá ao reconhecimento de que a maioria do parque de edifícios públicos destinados a serviços não corresponde aos padrões atuais, o que justificará um programa de reconversão de infraestruturas, remodelação de edifícios ou, numa perspetiva mais radical, o abandono de instalações. Esta disponibilização de património desadequado para o Estado poderá ser alienado, por forma a gerar meios financeiros para acomodar a despesa com novas instalações, ser objeto de permuta ou enquadrar uma operação imobiliária que compreenda pagamento em espécie (por exemplo construção de uma nova infraestrutura).

Finalmente, considera-se também como objetivo primordial a sustentabilidade da receita proporcionada pela gestão dos ativos imobiliários do Estado, sendo que as ações a pôr em prática deverão assentar na sua capacidade de gerar rendimento sob três óticas: como proprietário, como senhorio e, de forma indireta, como inquilino. A previsibilidade da ocorrência orçamental, e em particular de uma receita, minimiza riscos orçamentais e permite assumir com maior segurança despesa na mesma medida. Por outro lado, a capacidade de geração de rendimento confere aos ativos em causa, nas atuais condições económicas e em particular do mercado imobiliário, uma liquidez comparada acrescida, o que também corresponde a um aspeto positivo em termos orçamentais.

## 7.2. Programa de Consolidação Patrimonial

O atual enquadramento do mercado imobiliário nacional, bem como a respetiva previsão de evolução, irá condicionar fortemente a estratégia de gestão dos bens imóveis do Estado nas próximas décadas.

Se é certo que o mercado não vai absorver com facilidade (tempo e valor) qualquer tipo de imóvel como até aqui existe ainda margem para atuar e em particular tirando partido do que tem sido a maior dificuldade na gestão dos bens imóveis do Estado – a diversidade.

O facto de o Estado ser ao mesmo tempo proprietário de terrenos e edifícios (nos quais se incluem fortes, conventos, faróis hospitalais e quarteis, entre outros), um utilizador de todos os tipos de imóveis, inquilino significativo e senhorio relevante, proporciona invulgares volume e variedade de soluções. Obviamente que este potencial se encontra balizado pelos objetivos estratégicos setoriais definidos e condicionado, em particular, pela capacidade de gerir, de forma integrada e informada, e pela capacidade de atuar, de forma sustentada e profissional.

Assim, tendo por base os objetivos estratégicos anteriormente identificados, propõe-se a definição de um programa de gestão dos bens imóveis do Estado, denominado “Programa de Consolidação Patrimonial”, que, enquadrando também o património imobiliário das empresas públicas, concretize uma verdadeira política setorial para os bens imóveis públicos. Pretende-se assim que esta política setorial seja devidamente alicerçada em objetivos estratégicos próprios, ao contrário de se considerar apenas o património imobiliário público como um recurso ao dispor da prossecução do interesse público setorial, como até agora. De fato, poder-se-á compatibilizar as políticas setoriais com uma política para o património público que enquadre os objetivos e as necessidades específicas, muitas vezes numa ótica de mera prestação de um “serviço”, neste caso a disponibilização de espaço, mas que também perspetive a gestão dos ativos desnecessários ou desadequados de forma estruturada, bem como os ativos sob utilização própria mas para os quais se revele adequado potenciar rentabilização marginal.

Este programa deverá ter como princípios orientadores ao longo da sua concretização:

1. Estratégia Informada – a definição estratégica deverá ter sempre por base o conhecimento do setor;

2. Gestão Integrada – apenas com uma visão global se atinge a eficácia de forma eficiente;
3. Atuação Articulada – uma orientação mas assente na concretização desconcentrada;
4. Monitorização e Publicitação – o que não é medido não é gerido e o que não é publicitado deixa de ser medido.

De referir que estes princípios foram considerados por Sir Philip Green que, em outubro de 2010, apresentou os resultados do estudo sobre eficiência na utilização dos recursos públicos no Reino Unido que realizou a pedido do primeiro-ministro. O âmbito do estudo recaiu sobre a eficiência do sistema público de compras, património imobiliário e grandes contratos, tendo apontado para um elevado nível de ineficiência e desperdício nos gastos públicos, essencialmente provocado por insuficiente informação e procedimentos desadequados.

Especificamente no que diz respeito ao património imobiliário, o estudo conclui que este não é gerido numa perspetiva comercial e de mercado, e recomenda que se defina e implemente uma estratégia patrimonial, salientando-se as seguintes linhas orientadoras:

- O património público deve ser gerido centralmente e os requisitos dos organismos têm de ser sinalizados antecipadamente (**Integração e Articulação**)
- A estratégia tem de ser implementada por profissionais do setor (**Conhecimento**) e deverá manter o direito de propriedade, reduzir o espaço ocupado e o volume de rendas a pagar
- É necessário conferir mandato ao organismo da Administração Central para recolher informação fiável (**Monitorização**)
- O Estado deve reagir rapidamente para aproveitar as mudanças do mercado
- Todo o património deve ser avaliado e controlado por forma a ser efetivamente gerido

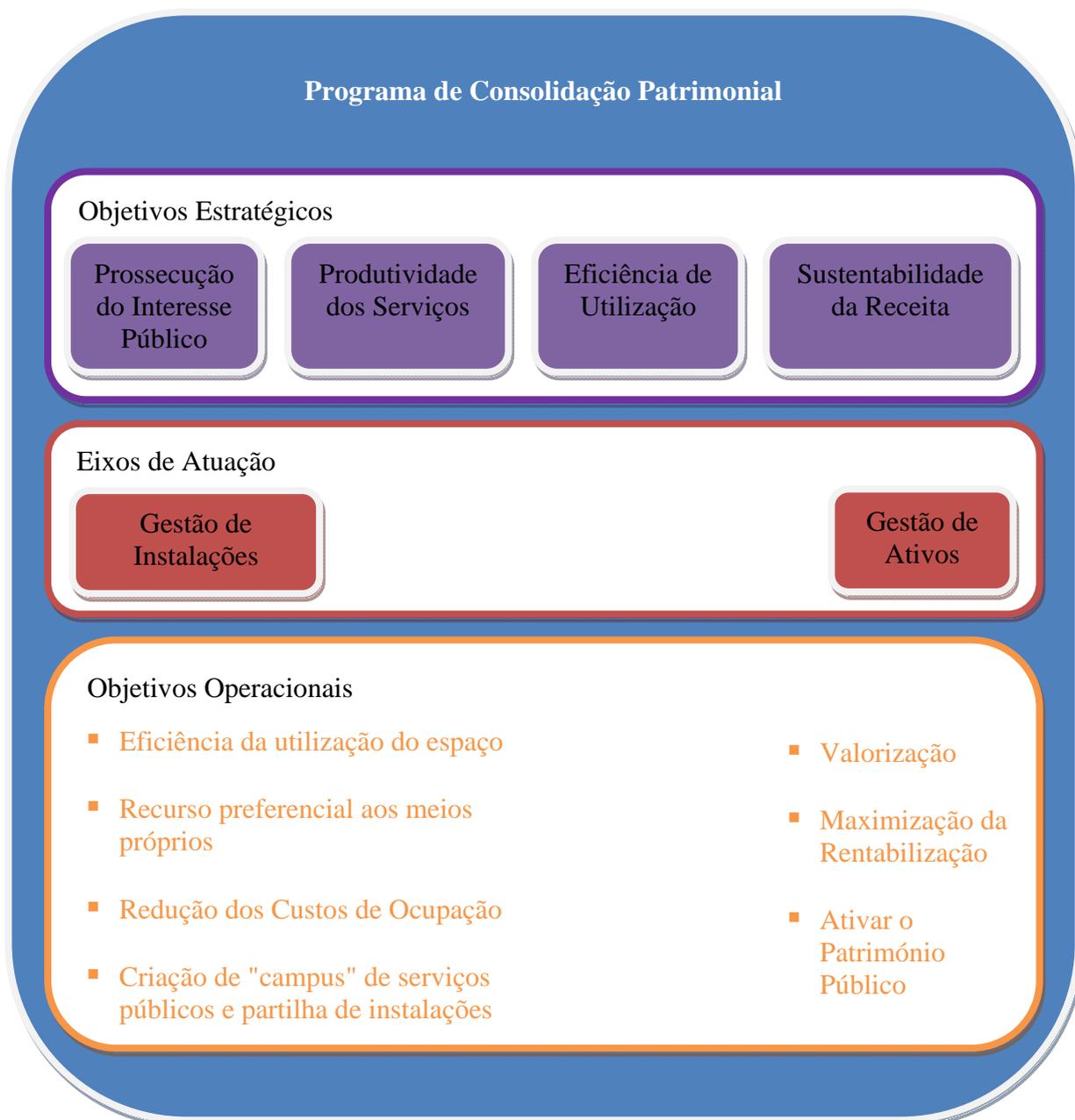
Por seu turno, a consultora Deloitte, em estudo realizado em 2012 sobre como melhorar a gestão de património por parte do setor público e concluiu que a maioria dos governos se encontra apenas a consolidar instalações operacionais e a negociar com senhorios arrendamentos em melhores condições, com base numa capacidade negocial decorrente da sua escala, reconhecendo que a verdadeira redução de despesa apenas se atingirá através de uma mais ambiciosa abordagem, concretizada pela colaboração entre organismos, pela redução da área ocupada e, no essencial, pela redefinição da

localização dos serviços públicos. Para o efeito definiu os seguintes cinco fatores críticos de sucesso:

1. Prioritizar a gestão patrimonial e reforçar poderes dos gestores de ativos – para se atingir resultados significativos é necessário romper com a cultura de gestão patrimonial instalada. A gestão patrimonial é geralmente subalternizada em função de políticas setoriais e do cumprimento de objetivos.
2. Coordenação entre as várias áreas da organização – o desempenho das instalações apenas poderá beneficiar de uma coordenação das áreas chave da organização. A estratégia patrimonial terá necessariamente de acautelar as atuais e futuras necessidades de instalação para cada unidade operacional.
3. Relação mais estreita com o setor privado – a pressão para gerar ganhos no curto prazo pode condicionar a capacidade de avaliação do gestor patrimonial público pelo que a interlocução com o setor privado pode corresponder a uma oportunidade na geração de melhores soluções e no ajustamento de condições negociais, por forma a cumprir os objetivos traçados.
4. Articulação entre serviços para obtenção de melhor informação – regra geral as barreiras à recolha de informação não residem na não existência de dados, dificuldades tecnológicas ou processos mal desenhados, mas sim à relutância dos vários intervenientes em disponibilizá-los. Assim, é relevante que os fornecedores de informação tenham claros incentivos a fazê-lo corretamente e que entendam como é que a informação vai ser usada.
5. Definição de uma estratégia integrada de colaboração entre organismos – as alternativas de gestão oscilam entre uma centralização total dos processos e um elevado grau de delegação de funções, mas no caso de património público, e atendendo à respetiva diversidade e dispersão geográfica será, eventualmente, impossível assegurar uma adequada capacidade de gestão a partir de apenas um órgão central, pelo que se recomenda algum grau de descentralização.

Verifica-se, pois, que os cinco fatores críticos de sucesso se relacionam de forma bastante direta com os princípios norteadores da concretização do Programa de Consolidação Patrimonial, que se apresenta seguidamente sob forma esquemática:

**Figura 7 – Esquema do programa de consolidação patrimonial**



*Fonte: Desenvolvido pelo autor*

O programa deverá concretizado através das seguinte medidas e, posteriormente, detalhadas em ações, nível que não será coberto por se considerar que exige um enquadramento legal e uma verificação das competências e conhecimento dos intervenientes públicos que excede o âmbito deste trabalho.

Assim, no que diz respeito ao eixo de atuação relativo à Gestão de Instalações deverá considerar-se o seguinte conjunto de medidas:

- A. Definição de métricas que correspondam às melhores práticas dos mercados comparáveis por forma a modelar a aplicação do princípio da onerosidade.

Criação de rácios otimizados por colaborador e/ou posto de trabalho para o caso dos serviços de cariz administrativo e rácios que se relacionem com a prestação do serviço público para infraestruturas setoriais, permitindo-se assim aplicar mecanismos de discriminação positiva ou negativa face à contrapartida devida pelos serviços/organismos

- B. Desenvolvimento de rotinas de auditoria aos dados constantes do inventário (SIIE) que permitam minimizar falhas e inconsistências de informação, por forma a evidenciar a realidade da ocupação de imóveis para instalação de serviços. Sugere-se que se inicie um diagnóstico aos edifícios sede das entidades abrangidas pela aplicação do SIIE
- C. Controlo efetivo da necessidade de celebração de novos arrendamentos ou da manutenção de situações existentes através da verificação exaustiva da disponibilidade pública (Estado, institutos públicos, Setor Empresarial do Estado) de oferta compatível
- D. Envolvimento no esforço de consolidação patrimonial e de redução da despesa fora do perímetro público do Setor Empresarial do Estado (sempre que o Estado exerça direta ou indiretamente uma posição de domínio) e das Entidades Reguladoras. Este envolvimento poder-se-á concretizar através da consulta prévia de disponibilidade públicas para satisfação de uma necessidade de instalação e também na disponibilização de imóveis devolutos para arrendamento ao Estado ou outras entidades públicas
- E. Monitorização e controlo da despesa associada à ocupação de instalações nomeadamente ao nível dos consumos (eletricidade, gás e água), segurança, limpeza, manutenção e conservação e, ainda, condomínio quando surjam agregadas
- F. Análise dos arrendamentos existentes no que diz respeito às respetivas condições, com especial relevância no que diz respeito ao ajustamento face ao mercado, devendo promover-se, no caso de desajustamento, à renegociação dos contratos
- G. Adesão a *benchmarks* internacionais que permitam comparar o perfil de custos de ocupação dos serviços públicos. Como pressuposto deverá ser considerada a publicitação dos dados apurados por forma a que haja um escrutínio público
- H. Aproveitamento de instalações disponibilizadas para concentração de serviços públicos em condições otimizadas para colaboradores e utentes (por exemplo

estabelecimentos escolares, quartéis, tribunais, etc.). Identificação de espaços de suporte à atividade que possam ser partilháveis entre serviços com localização próxima (auditórios; estacionamento; arquivos; etc.)

Relativamente ao eixo de atuação correspondente à Gestão de Ativos importa considerar o seguinte conjunto de medidas:

- I. Definição de mecanismos simplificados de alteração do uso do solo nos Instrumentos de Gestão Territorial que permitam minimizar a especulação urbanística com imóveis públicos (decorrentes por exemplo da alienação como equipamento e reclassificação posterior com mais valias evidentes para terceiros)
- J. A DGTF, entidade a quem compete gerir os ativos imobiliários do Estado e proporcionar a disponibilização de infraestruturas aos serviços públicos, deverá passar a integrar as comissões de revisão dos Planos Diretores Municipais por forma a não limitar a respetiva atuação à fase de discussão pública daqueles planos
- K. Análise do portfólio de imóveis não necessários ao Estado tendo em vista a respetiva agregação em veículos de investimento (carteiras de imóveis ou fundos de investimento imobiliário), tendo em vista melhorar a capacidade de gestão e consequentemente melhor medir a respetiva performance. Esta agregação deverá ter em conta as atuais condições e as tendências do investimento no mercado imobiliário (perspetiva setorial, segmento, localização, etc.)
- L. Atendendo ao volume de ativos sob gestão e a diversidade de competências deverá ponderar-se a atribuição a terceiros da gestão de carteiras de imóveis ou fundos de investimento imobiliário detidos pelo Estado, o que deverá ser acompanhado pela adesão a instrumentos de medição de performance independentes e que permitam comparar com o mercado a rentabilidade obtida. Recomenda-se que a estruturas de honorários seja essencialmente baseada no positivo desempenho do gestor
- M. Alienação de ativos não *core* correspondentes a frações autónomas e imóveis de pequenas dimensões dispersos pelo país (por exemplo ex-casas de magistrados ou casas florestais), bem como imóveis excedentários localizados no estrangeiro, aos quais não corresponde a massa crítica para criação de veículo de investimento e, consequentemente, apresentam dificuldades acrescidas na gestão

- diária enquanto ativos de rendimento, para além de acarretarem responsabilidades com a manutenção e despesas associadas à detenção
- N. Controlo efetivo das situações de cedência, arrendamento ou ocupação (titulada ou não) de imóveis do Estado, incluindo ocupações no âmbito das Casas de Função, tendo em vista a verificação dos utilizadores efetivos e do cumprimento das condições estipuladas na cedência, arrendamento ou outros
- O. Promoção do aumento extraordinário de rendas com base no disposto na atual redação do Regime do Arrendamento Urbano
- P. Dinamização do aproveitamento imobiliário de imóveis classificados como infraestrutura ou integrados em Domínio público e que já se encontrem disponíveis ou que apresentem capacidades subsidiárias a explorar. A rentabilização de capacidade subsidiária ou sobrança, que no caso de infraestruturas a manter deve ser não conflituante com utilização enquanto infraestrutura (instalação de antenas; painéis publicitários; aproveitamento de casas de faroleiros desativadas; energias renováveis; eventos). Propõe-se o lançamento de concursos para concessão destes imóveis, o que poderá obrigar a uma prévia clarificação de competências/poderes de jurisdição e à respetiva compatibilização com a gestão do imóvel/infraestrutura
- Q. Divulgação dos imóveis públicos considerados disponíveis, incluindo-se o património do Estado, de institutos públicos e, também, das empresas do Setor Empresarial do Estado. Esta divulgação, que se pretende permanente e sistematizada, deverá recorrer aos meios comprovadamente eficazes no mercado imobiliário (internet através de sites, portais e redes sociais), participação em eventos, etc.
- R. Recurso à prestação de serviço por parte de mediadores imobiliários tendo em vista complementar o sistema de comercialização que se encontra quase exclusivamente reduzido ao quadro de competências próprio da DGTF. Este outsourcing parcial poderá ajudar a resolver a falta de proximidade aos imóveis revelada na gestão pública pela concentração de meios humanos em Lisboa
- S. Eficaz implementação do princípio da onerosidade através da verificação das instalações abrangidas pela aplicação da Portaria 278/2012. Ponderar a definição de rubrica orçamental específica para melhor controlo de inscrição de dotação em sede de elaboração do orçamento

T. Criação de bolsa de imóveis públicos disponíveis para prossecução de fins de interesse público (centros de *startup*; lares de idosos; habitação social; etc.) a prosseguir por parceiros públicos ou privados (desde que lhe tenha sido conferida utilidade pública). Deverá considerar-se primordialmente a inclusão de imóveis cuja rentabilização no mercado seja menos evidente ou exequível

Adicionalmente pode considerar-se que a desejável transferência de serviços públicos para imóveis do universo público poderá proporcionar a capacidade de concretizar de operações de *sale & leaseback*, caso tal seja entendido como útil (função da redução do número de efetivos do Estado e da manutenção de excesso de oferta no mercado imobiliário), uma vez que se está a utilizar uma componente orçamental que já está inscrita.

Importa no entanto considerar que a opção pelo arrendamento ou pela concretização de operações deste ipo deverá ser tomada em função do custo das fontes de financiamento que o Estado tem ao ser dispor e da taxa de rentabilidade gerada pelos arrendamentos e da taxa de capitalização implícita a suportar nas operações de *sale & leaseback*.

Tal medida poderia ser coordenada com uma estratégia de colocação que privilegiasse destinatários públicos mas que obedecesse a critérios de mercado como por exemplo a constituição de fundos com património arrendado ao Estado e cujas unidades de participação fossem colocadas junto dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, os quais não têm vocação para gestão direta de ativos imobiliários. Poder-se-ia admitir que a composição da carteira pudesse incluir imóveis para promoção, mas apenas de forma a não sacrificar a rentabilidade do veículo e, em particular, a respetiva capacidade de distribuição de dividendos.

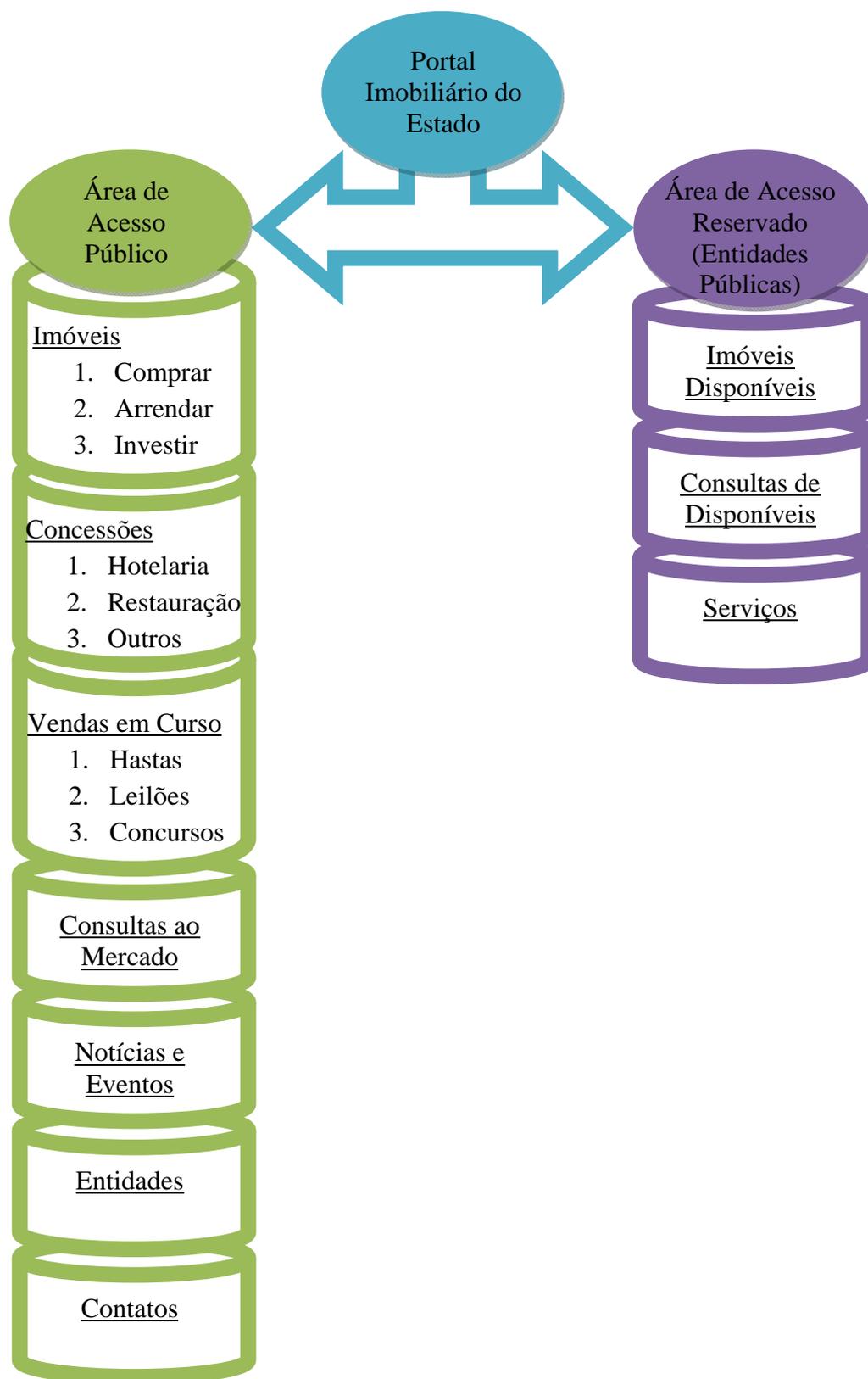
Relembrando que aquando da intervenção do Fundo Monetário Internacional em Portugal, em 1983, as dificuldades orçamentais obrigaram ao pagamento parcial de remunerações dos funcionários públicos em títulos de dívida pública, pode admitir-se que a solução adotada poderia ter tido por base o recurso a unidades de participação de fundo de investimento imobiliário constituído por imóveis arrendados ao Estado, permitindo-se a respetiva transação mas não o resgate antes de decorrido período estimado para reequilíbrio das contas públicas.

### **7.3. Portal Imobiliário do Estado**

Após análise dos objetivos e correspondentes medidas procurou realizar-se um exercício de agregação funcional/operacional que permitisse uma concretização, ainda que parcial, da estratégia definida. Neste sentido foi percebido que através do desenvolvimento de um Portal Imobiliário para a totalidade das entidades públicas seria possível cumprir um conjunto bastante alargado dos objetivos anteriormente identificados, permitindo que, em grande medida, se concretize a estratégia de forma mais eficiente, integrada, e célere. A referência à totalidade das entidades públicas abrange, naturalmente, o espírito de integração do universo composto pelo Estado, Institutos Públicos e Empresas Públicas, o que no entanto, não invalidará que os Governos Regionais e as Autarquias Locais não possam aderir ao portal.

Desta forma, o portal permite estabelecer uma relação entre entidades públicas através de uma área reservada, e uma relação com o mercado através de uma área de acesso público, propondo-se a seguinte estrutura:

**Figura 8 – Esquema das funcionalidades do portal imobiliário do Estado**



*Fonte: Desenvolvido pelo autor*

A estrutura proposta compreende a publicitação apenas disponível para entidades públicas de imóveis ou partes de imóveis que, pertencendo a entidades públicas, não se destinam ao mercado, o que poderá ocorrer por opção de gestão ou porque o imóvel não se encontra regularizado jurídico-registralmente ou porque se encontra em domínio público. Será ainda possível a uma entidade pública realizar a consulta de imóvel disponível para satisfação de uma necessidade de instalações, de acordo com o conjunto de requisitos que definiu, sendo que esta consulta será realizada sobre o universo total de imóveis (disponíveis para o mercado e apenas disponíveis para entidades públicas). Disponibilizar-se-á ainda uma funcionalidade destinada à prestação de serviços entre entidades aderentes, como por exemplo o pedido de avaliação à DGTF.

A área de acesso público corresponderá à disponibilização de informação ao mercado sobre os imóveis públicos através de três menus, um para apresentação dos bens disponíveis para venda, arrendamento ou como oportunidade de investimento (imóveis arrendados), um segundo para divulgação de imóveis do domínio público passíveis de utilização por parte de privados através do regime de concessão, e um terceiro destinado à participação de interessados em procedimentos de comercialização *on-line*. Reserva-se ainda um menu para interação com o mercado no que diz respeito a eventos e notícias (e eventualmente divulgação de informações e dados estatísticos sobre património público). Considera-se que a comunicação direta entre entidades aderentes e o mercado é um aspeto relevante do portal pelo que se prevê um menu para este efeito.

Sugere-se que o portal seja criado como consórcio das entidades aderentes ou, alternativamente, entre as entidades com mais competências na área patrimonial e de sistemas de informação/*e-commerce*. A sustentabilidade da solução será facilmente assegurada se for considerado um *annual fee* anual de adesão ao sistema e um *success fee* aplicável às transações realizadas entre o mercado e uma entidade pública e também entre entidades públicas (podendo eventualmente nestes casos assumir valor inferior), para além de, dentro de regras estritas, se considerar a publicidade de terceiros.

A possibilidade de agregar, numa única montra, a totalidade da disponibilidade de imóveis do Estado, de institutos públicos e de empresas públicas, é um fator positivo da solução preconizada, uma vez que, a massa crítica gerada e a diversidade de imóveis e soluções imobiliárias, a capacidade de comunicação institucional, a comercialização *on-line*, a consulta *on-line* de disponibilidades do mercado, correspondem a componentes de interação que atraem utilizadores públicos e privados ao portal. Este instrumento tem ainda a vantagem de, constituindo-se como uma “central de compras” e uma “central de

vendas”, permitir a manutenção da individualidade dos intervenientes públicos ao nível da respetiva estratégia comunicacional, gestão de necessidades, objetivos comerciais e controlo de procedimentos.

Recomendar-se-á a interligação do portal, cuja denominação se propõe que seja “Portal Imobiliário do Estado” já que se assume que a “marca” Estado é mais reconhecida que a alternativa “Público”, com iniciativas setoriais como a disponibilização de imóveis através da “Bolsa de Terras” ou o desenvolvimento da diplomacia económica através das ações da AICEP junto de investidores/mercados emergentes. Este fato é aliás expressamente indicado por Sir Philip Green, no estudo realizado em 2010 e anteriormente referido, recomendando que o Estado aproveite devidamente a sua marca, bem como o respetivo *rating* de crédito e a sua capacidade aquisitiva.

Assim, e relativamente à estratégia previamente apresentada, podem identificar-se as seguintes medidas como potencialmente cobertas por este instrumento, nomeadamente:

**Figura 9 – Cobertura pelo Portal Imobiliário do Estado das medidas constantes do Programa de Consolidação Patrimonial**

Medidas	Portal
<input type="checkbox"/> Definição de métricas de ocupação	x
<input type="checkbox"/> Rotinas de auditoria ao inventário	x
<input type="checkbox"/> Verificação exaustiva de disponibilidade pública para novas necessidades do Estado	✓
<input type="checkbox"/> Consulta prévia de disponíveis para satisfação de necessidades do Setor Empresarial do Estado e das Entidades Reguladoras	✓
<input type="checkbox"/> Monitorização e controlo dos custos de ocupação de instalações	x
<input type="checkbox"/> Análise dos arrendamentos existentes	① Os resultados das consultas ao mercado podem evidenciar tendências de mercado (por exemplo valores de rendas)
<input type="checkbox"/> Adesão a benchmarks internacionais de custos de ocupação	x
<input type="checkbox"/> Aproveitamento de instalações disponibilizadas para concentração de serviços públicos e identificação de espaços partilháveis entre serviços	✓
<input type="checkbox"/> Mecanismos de alteração do uso do solo nos Instrumentos de Gestão Territorial	x
<input type="checkbox"/> Integrar a DGTf nas comissões de revisão dos Planos Diretores Municipais	x
<input type="checkbox"/> Análise do portfólio de imóveis disponíveis tendo em vista a criação de veículos de investimento	① A congregação de imóveis de várias proveniências pode permitir a criação de massa crítica
<input type="checkbox"/> Outsourcing da gestão de ativos	x
<input type="checkbox"/> Controlo efetivo das situações de utilização por terceiros de imóveis do Estado	x
<input type="checkbox"/> Promoção do aumento extraordinário de rendas pelo Estado enquanto senhorio	x
<input type="checkbox"/> Dinamização do aproveitamento imobiliário de imóveis classificados como infraestrutura ou integrados em Domínio Público	✓
<input type="checkbox"/> Divulgação dos imóveis públicos considerados disponíveis	✓
<input type="checkbox"/> Recurso à prestação de serviço por parte de mediadores imobiliários	① O serviço de mediadores pode ser agregado à comercialização via portal
<input type="checkbox"/> Eficaz implementação do princípio da onerosidade	x
<input type="checkbox"/> Bolsa de imóveis públicos disponíveis para prossecução de fins de interesse público	✓

*Fonte: Desenvolvido pelo autor*

Pode assim verificar-se que um conjunto significativo de relevantes medidas se encontra compreendido no portal imobiliário cuja concretização se propõe.

## 8. Resumo e Conclusões

Considerando que o tema do estudo compreende duas vertentes - “gestão pública” e “bens imóveis do Estado” - bastante específicas, e sobre as quais se regista uma parca difusão de informação, julgou-se que o trabalho a desenvolver deveria ter por base a prévia clarificação de conceitos, bem como a identificação das várias componentes enquadradoras da análise em causa.

Assim, e atendendo a que o universo das coisas públicas é verdadeiramente complexo, importou inicialmente definir o âmbito do estudo, o qual foi limitado aos bens imóveis propriedade do Estado e de Institutos Públicos, identificando-se seguidamente qual o enquadramento legal pelo qual se rege a gestão destes bens. Foram ainda abordadas as questões orçamentais associadas à gestão patrimonial pública, bem como o papel crucial que o inventário e cadastro dos bens imóveis do Estado assume na capacitação da respetiva gestão. A componente final do enquadramento realizado correspondeu a uma breve descrição do mercado no qual se inserem os bens imóveis em apreço. Neste capítulo salientam-se as seguintes conclusões:

- O regime de gestão preconizado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007 rompe com o princípio da desamortização que imperou até então;
- A gestão orçamental tem influenciado de forma relevante a gestão dos imóveis do Estado;
- O POCP continua a não comportar a componente imobiliária do imobilizado;
- O SIIE, que contava no final do 1º trimestre de 2013 com 16.504 registos ativos de imóveis, inseridos por cerca de 500 entidades, revela uma elevada taxa de não preenchimento dos elementos descritivos dos imóveis, a qual resulta de falta de informação de base. O inventário revela ainda que 79% do edificado constitui propriedade do Estado e 17%, propriedade de privados;
- O mercado imobiliário em Portugal tem vindo a registar marcas sucessivamente negativos, salientando-se que, para o segmento de escritórios, e no período entre janeiro e junho do corrente ano, o volume de absorção na Grande Lisboa totalizou pouco mais de 25.000 m<sup>2</sup> (em 85 negócios), o que corresponde ao valor mais baixo desde que há registo desse indicador e, face ao período homólogo de 2012, representa uma quebra de 28%.

Após a definição do âmbito do estudo importou caracterizar que tipo de bens estariam, de fato, sob análise, devendo para este efeito salientar-se a distinção entre imóveis

dedicados à prossecução de fins de interesse público, que se designam de infraestrutura, dos imóveis que não apresentam utilidade pública evidente, e que neste caso são designados por património. Foi ainda suscitada a questão da dominialidade enquanto classificação jurídica dos bens do Estado, decorrente da respetiva natureza ou utilidade proporcionada, e que impacta decisivamente o desenvolvimento das atividades de gestão e administração. Importa considerar as seguintes conclusões:

- Na componente patrimonial as competências de gestão de ativos e de gestão de instalações encontra-se separada;
- O FRCP apresenta uma execução financeira de apenas 1,3 M€ até final de 2012 face a uma dotação orçamental de mais de 40 M€;
- Apesar de o Decreto-Lei n.º 280/2007 já prever a possibilidade de rentabilização dos bens imóveis que integram o Domínio Público não existe ainda um verdadeiro enquadramento jurídico que maximize a rentabilização deste potencial.

De um ponto de vista patrimonial o Estado é um agente no mercado de características invulgares, uma vez que, a sua presença se faz notar enquanto relevante proprietário, significativo utilizador, expressivo inquilino e, ainda, não despiciendo senhorio. O papel que o Estado tem vindo a desempenhar segundo estas quatro vertentes foi devidamente evidenciado, sendo que, para o papel de proprietário, se descreveu o que tem correspondido à valorização e rentabilização dos bens imóveis disponíveis, excedentários ou desadequados.

- Em 2012 foi regulamentada a implementação gradual do princípio da onerosidade através da Portaria 278/2012, tendo sido validadas 467 ocupações sujeitas ao pagamento da contrapartida prevista, às quais corresponde uma área bruta global ocupada de 820.215,00 m<sup>2</sup>. A contrapartida prevista para 2013 ascende a um montante anual de 4.921.290,00 €;
- O arrendamento não tem sido o mecanismo privilegiado para a rentabilização de imóveis do Estado, uma vez que, comparativamente com outras entidades públicas detentoras de património, a receita daí proveniente apenas se cifrou em cerca de 0,7 M€ em 2012;
- Os 1.700 arrendamentos que o Estado tomou representam um encargo anual de mais de 140 M€;

- O Estado, na sua condição de inquilino, deve beneficiar da queda do mercado imobiliário, justificando-se o desenvolvimento de programa de renegociação dos contratos para os arrendamentos a manter;
- Em sentido lato, cerca de 96% do valor total das alienações de imóveis do Estado nos últimos 8 anos, que ascendeu a 1.581 M€ foram realizadas a si próprio.

Apesar de o âmbito do estudo não compreender o Setor Empresarial do Estado, foi realizada uma análise sucinta do que tem sido a relação da gestão de bens imóveis do Estado com as empresas do respetivo universo e que têm no imobiliário a sua principal atividade, da qual se salienta:

- Entre 2005 e 2012 a Sagestamo contratou alienações no montante global de cerca de 578,5 M€ e contratou com o Estado um volume de aquisições de 1.383,6 M€
- De um ponto de vista teórico, o somatório do efeito positivo no saldo orçamental decorrente das alienações de imóveis do Estado ao Grupo Sagestamo foi quase totalmente anulado em 2012 devido à contabilização do aumento de capital por conversão de suprimentos.

Os vários capítulos anteriormente descritos evidenciaram a falta de uma estratégia integrada e devidamente explicitada aplicável à gestão do património público e, por conseguinte, aos bens imóveis do Estado e dos Institutos Públicos, ao longo dos últimos anos. Neste sentido entendeu dever-se apresentar uma proposta de estratégia, devidamente alicerçada nos seguintes objetivos estratégicos, e cuja concretização se corporizasse num programa de ação que obedecesse aos seguintes princípios:

- Foram considerados como objetivos estratégicos para uma política pública de gestão patrimonial proporcionar condições para a prossecução do interesse público, melhorar a produtividade dos serviços por via da projeção de soluções de ocupação otimizadas, a eficiência da utilização dos bens imóveis do Estado através da definição de métricas de utilização e aplicação do princípio da onerosidade e, finalmente, assegurar a sustentabilidade da receita proporcionada pela gestão dos ativos imobiliários do Estado.
- Foram definidos como princípios norteadores uma Estratégia Informada, uma Gestão Integrada, a Atuação Articulada e a Monitorização e Publicitação

Finalmente, foi destacado como instrumento valioso para a estratégia definida a criação de um portal imobiliário que permitisse atuar coordenadamente entre organismos e entidades públicos, e também potenciar de forma eficaz a necessária rentabilização dos imóveis disponíveis do universo público, atuando como uma central de vendas do património público e também como uma central de compras para instalação de entidades públicas, cuja satisfação das necessidades a este nível privilegia o recurso aos imóveis públicos disponíveis.

### **8.1. Condicionantes do Estudo**

Durante a realização deste trabalho de investigação, foram encontradas limitações e condicionantes, que podem ser consideradas naturais em qualquer projeto de investigação desta natureza, e cujo impacto se tentou minimizar

As limitações registadas decorrem, no essencial, do âmbito e natureza do estudo realizado, uma vez que, o universo público em Portugal ainda se caracteriza por uma estratégia comunicacional deficiente e por um nível de divulgação e disponibilização de informação insuficientes.

Assim, a falta de sistematização da informação e a discrepância entre dados obtidos através de diferentes fontes, bem como a incoerência dos elementos constantes de uma fonte essencial de informação para este trabalho, nomeadamente o inventário dos bens imóveis da propriedade ou utilizados pelo Estado e Institutos Públicos, correspondeu à maior dificuldade sentida, para além de representar o maior risco relativo à validade do progresso e conclusões obtidas.

Importa ainda referir que a reduzida bibliografia identificada sobre o tema em análise e o reconhecimento de que o resultado da gestão pública espelha muitas vezes mais vertentes do que apenas a racionalidade económica, são em si mesmo condicionantes à avaliação das opções de gestão evidenciadas, pelo que algumas conclusões poderão merecer revisão.

### **8.2. Sugestões para Investigações Futuras**

Considerando o trabalho desenvolvido e os resultados do estudo realizado, identificam-se algumas sugestões para investigação futura, designadamente:

- ✓ No essencial a análise realizada incidiu sobre a realidade portuguesa, pelo que, se considera eventualmente relevante o estudo comparativo dos modelos de gestão de património público de outros países;

- ✓ Apesar de abordada a temática da gestão de instalações enquanto componente da gestão patrimonial, sugere-se que a mesma mereça estudo mais aprofundado;
- ✓ A apresentação da avaliação de uma operação de *sale & leaseback* nos Estados Unidos da América permitiu evidenciar os aspetos relevantes a considerar quando o promotor da operação é uma entidade pública. No entanto, julga-se da maior utilidade realizar uma detalhada avaliação às operações deste tipo realizadas nos últimos anos em Portugal;
- ✓ Uma das questões geralmente colocadas na gestão de bens imóveis do Estado é o nível de ajustamento dos valores de alienação aos valores praticados pelo mercado. Neste sentido sugere-se a realização de investigação sobre os valores médios de colocação dos imóveis no mercado tendo como referência índices publicados, bem como a análise da evolução dos pressupostos e condicionantes urbanísticas antes e depois da alienação relativamente aos imóveis de maiores dimensões alienados pelo Estado;
- ✓ Considera-se ainda relevante a projeção do agrupamento de imóveis públicos em portfólios de acordo com perfis de investimento definidos com base em observação no mercado.

## Bibliografia

Moniz, A.R.G. (2005), O Domínio Público. Coimbra, Edições Almedina.

Ministério das Finanças e da Administração Pública (2009), A Reforma do Património Imobiliário Público. Lisboa, Secretaria-Geral

Nabais, J.C. (2010), Introdução ao Direito do Património Cultural. Coimbra, Edições Almedina.

Eurostat, Manual on Government Deficit and Debt, 2010 edition. Luxembourg. Publications Office of European Union

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/2-31012002-BP/EN/2-31012002-BP-EN.HTML](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-31012002-BP/EN/2-31012002-BP-EN.HTML)

Estamo, Compras de Imóveis 2000 – 2011,

[http://www.estamo.pt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=104&Itemid=84](http://www.estamo.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=104&Itemid=84)

Estamo, Vendas de Imóveis 2000 – 2010,

[http://www.estamo.pt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=105&Itemid=83](http://www.estamo.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=105&Itemid=83)

Eurostat (2002), Treatment of the transfer of Government real estate to a publicly-owned corporation in Austria,

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/2-31012002-BP/EN/2-31012002-BP-EN.HTML](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-31012002-BP/EN/2-31012002-BP-EN.HTML)

Direção-Geral do Tesouro e Finanças, Relatórios de Atividades (2007-2009),

<http://www.dgtf.pt/centro-de-documentacao-e-legislacao>

Direção-Geral do Tesouro e Finanças, QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização (2008-2012),

<http://www.dgtf.pt/centro-de-documentacao-e-legislacao>

Cabinet Office, Efficiency review by Sir Philip Green: key findings and recommendations, October 2010,

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61014/sir\\_philipgreenreview.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61014/sir_philipgreenreview.pdf)

Direção-Geral do Tesouro e Finanças, Relatórios das Operações Imobiliárias 2010 – 2012,

<http://www.dgtf.pt/patrimonio-imobiliario/relatorios>

Deloitte, Office Politics: Improving Public Sector Property Management, 2012

<http://www.deloitte.com/officepolitics>

Direção-Geral do Tesouro e Finanças, Relatório 2012 do Programa de Gestão do Património Imobiliário,

[http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PatrimonioImobiliario/Documentos/PGPI/Relatorio\\_PGPI\\_2012.pdf](http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PatrimonioImobiliario/Documentos/PGPI/Relatorio_PGPI_2012.pdf)

Legislative Analyst's Office (LAO), Evaluating the Sale-Leaseback Proposal: Should the State Sell Its Office Buildings?, April 2012,  
[http://www.lao.ca.gov/reports/2010/edu/sale\\_leaseback/sale\\_leaseback\\_042710.aspx](http://www.lao.ca.gov/reports/2010/edu/sale_leaseback/sale_leaseback_042710.aspx)

Tribunal de Contas (2012), Auditoria à Alienação de Imóveis do Estado a Empresas Públicas,  
[http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2012/2s/audit-dgtc-rel041-2012-2s.shtm](http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2012/2s/audit-dgtc-rel041-2012-2s.shtm)

Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (2013), Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC,  
[http://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/Evolucao\\_estruturas\\_AP\\_Web.pdf](http://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/Evolucao_estruturas_AP_Web.pdf)

Gabinete de Estratégia e Estudos (Ministério da Economia e do Emprego) e Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (Ministério das Finanças) (2013), Boletim Mensal de Economia Portuguesa n.º 4,  
<http://www.gpeari.min-financas.pt/analise-economica/publicacoes/ficheiros-do-bmep/2013/abril/destaque/Procedimento-dos-defices-excessivos.pdf>