

SECRETARIA DE ESTADO DAS FINANÇAS

Decreto-Lei n.º 477/80

de 15 de Outubro

1. A expressão, em texto legal, do propósito de se elaborar um cadastro ou inventário dos bens do Estado data de há mais de um século.

Efectivamente, o Decreto de 26 de Abril de 1870 já incluía, entre as atribuições da Direcção-Geral dos Próprios Nacionais, a elaboração do cadastro dos foros, bem como dos prédios rústicos e urbanos pertencentes à Fazenda Nacional.

Posteriormente, outros diplomas, como o Decreto de 11 de Maio de 1911, a Lei n.º 220, de 30 de Junho de 1914, o Decreto de 3 de Agosto do mesmo ano, e, mais tarde, o Decreto-Lei n.º 22 728, de 24 de Junho de 1933, manifestaram idêntico propósito, embora com uma visão gradualmente mais larga, não só no âmbito do cadastro, mas também da sua função de ponto de partida para a elaboração do inventário geral dos bens do domínio público e do domínio privado do Estado, elemento este considerado, por sua vez, imprescindível para uma apreciação cabal das contas públicas, como já salientava o preâmbulo do referido Decreto-Lei n.º 22 728.

Diplomas mais recentes, como o Decreto-Lei n.º 27 223, de 21 de Novembro de 1936, e a Lei n.º 2050, de 27 de Dezembro de 1951, estabeleceram expressamente, inspirados aliás em ideias já esboçadas em diplomas anteriores, que a Conta Geral do Estado incluisse um balanço pelo qual se possa ter conhecimento das mais-valias patrimoniais do Estado, resultantes da execução do respectivo Orçamento (cf. cit. Lei n.º 2050).

O certo, porém, é que tais propósitos do legislador não foram eficazmente aplicados, apesar dos esforços empreendidos para dar cumprimento às determinações legais. A falta de êxito ficou a dever-se, em grande parte, à carência de estudos de base e de adequada estrutura orgânica, embora ainda se tenha conseguido elaborar, com referência a 31 de Dezembro de 1938, um apuramento de valores do conjunto patrimonial do Estado, que, no entanto, não chegou a ser utilizado para a elaboração do balanço, devido a deficiências que apresentava e que resultavam precisamente de não ter sido precedido de um estudo suficiente dos problemas técnicos que uma tarefa desta natureza exige, estudo sem o qual os resultados obtidos não têm significado nem credibilidade. Nova tentativa realizada em 1952 também não teve resultado útil.

Não foi apenas em Portugal que as dificuldades encontradas fizeram atrasar consideravelmente a elaboração do inventário dos bens do Estado.

É, por exemplo, sugestiva a transcrição da seguinte passagem da comunicação ao parlamento belga que acompanhou o inventário dos bens do Estado em 31 de Dezembro de 1966 e onde, depois de se referir que foi na Lei de 15 de Maio de 1845 que apareceu a primeira disposição relativa ao inventário do Estado, se diz:

A plusieurs reprises, la confection d'un inventaire fut entamée, mais les diverses tentatives connurent toutes un échec, à cause du manque

d'unité de vues, de plan d'ensemble et de collaboration entre les services intéressés, à cause aussi des difficultés de réalisation, sans parler du scepticisme qui subsistait fit au sujet de l'utilité de l'œuvre projetée.

A reestruturação da Direcção-Geral do Património do Estado, estabelecida no Decreto-Lei n.º 518/79, de 28 de Dezembro, e no Decreto Regulamentar n.º 44/80, de 30 de Agosto, criou, entre outras, a Direcção de Serviços de Cadastro e Inventário e previu a criação de organismos regionais com capacidade para realizar, finalmente, a antiga e justificada aspiração de se dotar o Estado com um elemento tão importante para a sua gestão patrimonial e financeira, como o é indubitavelmente um inventário correcto.

Por outro lado, estes mesmos diplomas vieram permitir a criação de uma Divisão de Estudos Patrimoniais, que procederá à utilização de estudos adequados à reorganização e permanente actualização do inventário.

2. A necessidade de se conhecer o âmbito e a consistência do património do Estado não é apenas teórica, mas essencialmente prática. Um inventário permanentemente actualizado permite conhecer um património em constante desenvolvimento e fornecer indicativos quanto à existência, natureza, valor e afectação dos bens, o que é indispensável para se obter o seu melhor aproveitamento e velar pela sua conservação.

Mas, para além do simples recenseamento de bens e de instrumento para a sua fiscalização, o inventário geral dos bens do domínio público e privado do Estado prossegue outros objectivos, de que importa destacar a possibilidade de fazer uma ideia global do valor desses bens e confrontá-lo com a dívida pública.

Não menos importante é a sua utilidade como um dos meios de apreciação da gestão dos negócios públicos, permitindo assegurar, nomeadamente, o emprego judicioso dos dinheiros públicos e verificar em que medida as dívidas contraídas fizeram enriquecer o património como suporte material da vida política, administrativa, económica, social e intelectual do País.

Sem esquecer que o inventário é uma importante fonte de elementos indispensáveis ao conhecimento e à programação da vida económica e social — sem inventário correcto não há cálculo correcto do produto interno bruto, e sabe-se como este dado é fundamental para o diagnóstico e o planeamento económico de um país —, ele é também o documento que serve de base à elaboração do balanço do Estado.

O inventário geral dos bens do Estado não é, pois, um documento isolado, mas antes um importante instrumento financeiro, sem o qual não é possível elaborar o balanço do Estado, em que se confrontam os valores globais do activo — bens, créditos e liquidez — com os do passivo — dívida pública, obrigações e provisões —, com referência ao final de cada ano financeiro.

É ainda o inventário que permite elaborar a conta geral de variações patrimoniais que deveria ser o natural e indispensável complemento do balanço.

Na sua falta, dada a interdependência destes documentos, a Conta Geral do Estado passou a incluir, a partir de 1969, um mapa de variações patrimoniais, que se reportava simplesmente às variações do património financeiro, e não às do património corpóreo ou real.

Nos últimos anos a Conta Geral do Estado tem-se limitado a incluir no relatório um quadro das variações patrimoniais que apenas evidencia os elementos financeiros, sem retratar a verdadeira evolução do património do Estado nos outros domínios.

3. Enunciados os principais objectivos práticos que se têm em vista com a reorganização do inventário dos bens do Estado, importa justificar as bases teóricas e as soluções práticas que se definem neste diploma quanto aos objectivos, consistência, âmbito, valor e periodicidade.

Com efeito, são múltiplas e complexas as questões prévias que necessariamente se colocam quando se empreende a tarefa de elaborar o inventário do Estado, questões essas que exigem respostas claras, sem as quais não tem significado qualquer trabalho desta natureza.

Desde logo se coloca a questão de saber quais os objectivos que se têm em vista atingir com um primeiro inventário.

Certos países têm-se quedado pela elaboração de um inventário limitado e meramente estatístico, não abrangendo, por enquanto, todos os elementos necessários à organização do balanço do Estado que deve integrar a Conta Geral do Estado, ao passo que outros vêm já elaborando inventários descritivos e contabilísticos que incluem a generalidade dos elementos indispensáveis à organização desse balanço.

Outra questão fundamental consiste em delimitar o conceito da expressão «património do Estado».

Deve adoptar-se a acepção estrita e teoricamente controversa que certa legislação tem acolhido e considerar nesta expressão apenas aquilo que constitui o domínio do Estado, isto é, o seu domínio público e o seu domínio privado? Ou, pelo contrário, deve considerar-se que a expressão «património do Estado» deve abranger não só o seu domínio, ou o seu património real, mas também o que pode ser designado por «património obrigacional», e que inclui os créditos, os débitos, as participações e as disponibilidades monetárias do Estado?

Inerente à mesma questão, é ainda importante a de delimitação do conceito de Estado para o efeito de elaboração do inventário.

A alternativa é considerar que o Estado abrange a totalidade do sector público, com a exclusão do que se encontra no âmbito das autarquias locais, ou que, pelo contrário, não devem considerar-se abrangidos no conceito de Estado os organismos do sector público dotados de personalidade jurídica diferenciada do Estado.

Uma outra questão susceptível de levantar não poucas dificuldades e alguma controvérsia é a de saber como devem ser avaliados os elementos que vão integrar o inventário do património do Estado. Entre

o valor de aquisição, o valor venal, o valor residual e o valor de reprodução, e mesmo a não valoração de alguns elementos, há que assumir as opções consideradas mais convenientes.

Finalmente, torna-se necessário decidir sobre a questão da periodicidade do inventário.

Sendo certo que uma das finalidades do inventário é permitir a elaboração anual do balanço do Estado, dir-se-á que esse inventário tem de ser organizado anualmente.

Assim é, com efeito. Todavia, não é possível exigir que os inventários anuais mantenham sempre o mesmo grau de rigor, já que só em períodos mais espaçados é praticável, mediante uma revisão exaustiva e directa da verdadeira situação patrimonial do Estado, obter resultados mais correctos.

4. Referidas e exemplificadas sumariamente algumas das questões prévias suscitadas pela problemática do inventário do património do Estado, resta referir as soluções adoptadas.

Desde logo e no que diz respeito aos objectivos do inventário, considera-se que se encontram reunidas as condições básicas que permitem visar a generalidade daqueles a que já se fez referência e que são precisamente os mais relevantes: conhecimento da estrutura do património do Estado, possibilidade de uma fiscalização sistemática de todos os elementos e de melhor crítica da sua gestão, apoio à estatística nacional e base de elaboração do balanço que deve acompanhar a Conta Geral do Estado.

Os estudos já realizados e em curso, a perspectiva de uma estrutura orgânica apta, a possibilidade de um intenso tratamento informático dos elementos em causa e, sobretudo, a indispensável e estreita colaboração que se espera de todos os departamentos do Estado nesta importante tarefa permitem uma previsão optimista sobre os resultados do empreendimento.

Relativamente ao problema da consistência do inventário, optou-se por uma solução que pode traduzir-se pela fórmula segundo a qual ao património que no plano do direito privado é geralmente designado por «património global» se acrescentaram os bens do domínio público.

Não se ignora como esta opção é susceptível de originar críticas, especialmente da parte dos civisistas, já que, por definição, os bens do domínio público, porque se encontram excluídos do comércio privado, não têm valor actual de troca. Daí que a tais bens seja normalmente oposto o conjunto de bens patrimoniais.

Assim, quando se fala do património do Estado e nessa expressão se incluem os bens do domínio público, poderá dizer-se que se comete uma arbitrariedade para a qual, todavia, uma das justificações é a natureza de uma acepção de património já tradicional no nosso direito público (cf. preâmbulo do citado Decreto Lei n.º 22 728).

Acontece ainda que muitos bens do domínio público têm hoje uma tal relevância financeira, sobretudo a nível do investimento, que não seria curial excluí-los de um inventário desta natureza.

Quanto ao âmbito do inventário, isto é, da titularidade dos bens a inventariar, a solução encontrada é

a que permite salvaguardar a indispensável interdependência do balanço com o Orçamento e a Conta Geral do Estado e deve considerar-se perfeitamente ortodoxa do ponto de vista jurídico.

Com efeito, o Estado, como titular de um património, é apenas a pessoa colectiva de direito público que tem por órgão de gestão o Governo.

Nesta óptica, que é a óptica jurídica clássica, idêntica à que preside à elaboração do Orçamento e da Conta Geral do Estado, os patrimónios de um instituto público ou de uma empresa pública estadual não se confundem com o património do Estado, já que os titulares desses patrimónios são pessoas jurídicas diferenciadas do Estado e com órgãos de gestão distintos.

Está, todavia, prevista para uma segunda fase a inclusão de todas as pessoas colectivas de direito público estadual num plano geral que permita uma visão e um *contrôle* globais de todo o património público não autárquico.

O problema da valoração dos diversos elementos ou parcelas a inscrever no inventário é, porventura, o que na prática suscita maiores dificuldades, já que exige dos serviços responsáveis pelo fornecimento de dados uma particular aplicação.

O presente diploma remete compreensivelmente para futuros dispositivos regulamentares o estabelecimento dos critérios a utilizar em cada caso.

A peculiar complexidade jurídica, económica e física dos bens, direitos e obrigações que o inventário integra determina necessariamente a aplicação de critérios diversificados, circunstância que não foi considerada pelos autores das instruções para a realização do cadastro dos bens do Estado, de 31 de Outubro de 1940, que até agora têm vigorado, facto que não é de estranhar, pois naquela época os estudos desta e de outras questões relacionadas com a organização do inventário do Estado encontravam-se ainda, mesmo no estrangeiro, em fase relativamente rudimentar.

Nestes termos e na esteira de outros países, o nosso inventário passará a incluir parcelas ou elementos a que não é atribuído qualquer valor, outras a que será atribuído o valor venal, o valor residual, o valor restante, o valor de reprodução, etc., conforme os casos.

Assim:

O Governo decreta, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, o seguinte:

ARTIGO 1.º

(Competência para a elaboração do inventário geral)

Compete ao Ministério das Finanças e do Plano, através da Direcção-Geral do Património do Estado, a organização e periódica actualização do inventário geral dos elementos constitutivos do património do Estado.

ARTIGO 2.º

(Definição do património do Estado)

Para efeitos de inventário, entende-se por património do Estado 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 colectiva de direito público.

ARTIGO 3.º

(Consistência do património do Estado)

O inventário geral compreende o domínio público, o domínio privado e o património financeiro do Estado.

ARTIGO 4.º

(Domínio público)

Para efeitos do presente diploma, integram o domínio público do Estado:

- a) As águas territoriais com os seus leitos, as águas marítimas interiores com os seus leitos e margens e a plataforma continental;
- b) Os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis com os respectivos leitos e margens e, bem assim, os que por lei forem reconhecidos como aproveitáveis para produção de energia eléctrica ou para irrigação;
- c) Os outros bens do domínio público hídrico referidos no Decreto n.º 5787-41, de 10 de Maio de 1919, e no Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro;
- d) As valas abertas pelo Estado e as barragens de utilidade pública;
- e) Os portos artificiais e docas, os aeroportos e aerodromos de interesse público;
- f) As camadas aéreas superiores aos terrenos e às águas do domínio público, bem como as situadas sobre qualquer imóvel do domínio privado para além dos limites fixados na lei em benefício do proprietário do solo;
- g) Os jazigos minerais e petrolíferos, as nascentes de águas mineromedicinais, os recursos geotérmicos e outras riquezas naturais existentes no subsolo, com exclusão das rochas e terras comuns e dos materiais vulgarmente empregados nas construções;
- h) As linhas férreas de interesse público, as auto-estradas e as estradas nacionais com os seus acessórios, obras de arte, etc.;
- i) As obras e instalações militares, bem como as zonas territoriais reservadas para a defesa militar;
- j) Os navios da armada, as aeronaves militares e os carros de combate, bem como outro equipamento militar de natureza e durabilidade equivalentes;
- l) As linhas telegráficas e telefónicas, os cabos submarinos e as obras, canalizações e redes de distribuição pública de energia eléctrica;
- m) Os palácios, monumentos, museus, bibliotecas, arquivos e teatros nacionais, bem como os palácios escolhidos pelo Chefe do Estado para a Secretaria da Presidência e para a sua residência e das pessoas da sua família;
- n) Os direitos públicos sobre imóveis privados classificados ou de uso e fruição sobre quaisquer bens privados;
- o) As servidões administrativas e as restrições de utilidade pública ao direito de propriedade;
- p) Quaisquer outros bens do Estado sujeitos por lei ao regime do domínio público.

ARTIGO 5.º**(Domínio privado)**

Para efeitos do presente diploma, integram o inventário geral os seguintes bens e direitos do domínio privado do Estado:

- a) Os imóveis, nomeadamente os prédios rústicos e urbanos do Estado, e os direitos a eles inerentes;
- b) Os direitos de arrendamento de que o Estado é titular como arrendatário;
- c) Os bens móveis corpóreos, com excepção das coisas consumíveis e daquelas que, sem se destruírem imediatamente, se depreciam muito rapidamente, nos termos a definir em instruções regulamentares;
- d) Quaisquer outros direitos reais sobre coisas.

ARTIGO 6.º**(Património financeiro)**

1 — Constituem o património financeiro do Estado:

- a) Os créditos;
- b) Os débitos;
- c) As participações;
- d) Os direitos relativos ao estabelecimento dos institutos públicos estaduais;
- e) Os saldos de tesouraria.

2 — O disposto na alínea d) do n.º 1 deste artigo não exclui a existência ou o reconhecimento da propriedade dos institutos públicos sobre os bens do seu próprio património.

ARTIGO 7.º**(Âmbito do domínio do Estado)**

Quanto ao regime legal a que se encontram submetidos os bens do domínio do Estado e a natureza dos serviços e organismos a que estão afectos, o inventário abrange:

- 1.º O domínio público, qualquer que seja a entidade encarregada da gestão;
- 2.º O domínio privado indisponível, compreendendo:
 - a) Bens e direitos do Estado afectos aos departamentos e organismos da Administração Pública estadual desprovidos de personalidade jurídica;
 - b) Bens e direitos do Estado português no estrangeiro afectos a missões diplomáticas, consulados, delegações, etc.;
 - c) Bens e direitos do Estado afectos aos serviços e fundos autónomos dotados de personalidade jurídica própria, que não pertençam aos respectivos patrimónios privativos;
 - d) Bens do Estado expropriados ou mantidos ao abrigo da Lei de Bases da Reforma Agrária;
 - e) Bens e direitos do Estado afectos a quaisquer outras entidades.

3.º O domínio privado disponível, que compreende os bens do Estado não afectos a fins de utilidade pública e que se encontram na administração directa da Direcção-Geral do Património do Estado.

ARTIGO 8.º**(Objectivos)**

São objectivos fundamentais do inventário do património do Estado:

- a) O conhecimento da natureza, composição e utilização da estrutura patrimonial do Estado, com vista a uma gestão coerente e racionalizada;
- b) O apuramento do valor dos bens, segundo regras e métodos adequados e consoante a natureza desses bens, em ordem a servir de base ao balanço do Estado e à conta geral das variações patrimoniais, que devem integrar a Conta Geral do Estado.

ARTIGO 9.º**(Avaliações e amortizações)**

As avaliações e as amortizações serão efectuadas segundo as regras e métodos que venham a ser estabelecidos nas instruções a publicar em complemento do presente diploma.

ARTIGO 10.º**(Inventários de base de móveis e material)**

Quanto aos bens móveis e material afectos aos departamentos e serviços do Estado, compete a cada Ministério ou departamento correspondente, por intermédio da respectiva secretaria-geral ou serviço que venha a ser designado, organizar e manter actualizado o respectivo inventário de base, a enviar à Direcção-Geral do Património do Estado nos termos e com observância dos prazos que vierem a ser estabelecidos nas instruções a que se refere o artigo anterior.

ARTIGO 11.º**(Inventário de base de veículos automóveis)**

Os veículos automóveis pertencentes ao Estado e que integram os parques das administrações civis constituem objecto de um inventário especial, a cargo da Direcção-Geral do Património do Estado.

ARTIGO 12.º**(Inventários de base de bens afectos às forças armadas)**

1 — Os bens móveis e imóveis do Estado afectos às forças armadas serão objecto de inventários por elas organizado.

2 — A forma e tramitação dos inventários referidos no número anterior serão estabelecidas por diploma próprio.

ARTIGO 13.º

(Inventários de base de imóveis)

Dos bens patrimoniais imobiliários do Estado não incluídos no artigo anterior, serão organizados inventários de base da forma seguinte:

- a) Os organismos que tenham à sua responsabilidade a gestão de determinada esfera de bens do domínio público estadual deverão organizar e manter actualizado o correspondente inventário de base desses bens;
- b) Os organismos que superintendem na gestão das florestas e dos bens expropriados e mantidos ao abrigo das leis da Reforma Agrária devem organizar e manter actualizados os respectivos inventários de base;
- c) A Direcção-Geral do Património do Estado organizará e manterá actualizado um inventário central, informatizado, relativo aos bens e direitos imobiliários do domínio privado do Estado não compreendidos no artigo 12.º e nas alíneas anteriores deste artigo, e ainda dos bens do domínio público que lhe estão afectos.

ARTIGO 14.º

(Cooperação dos serviços detentores de bens do Estado)

Todos os departamentos ministeriais, serviços e demais órgãos da Administração Pública estadual, bem como outras entidades possuidoras, a qualquer título, de bens do Estado ficam obrigados a fornecer à Direcção-Geral do Património do Estado, em tempo oportuno e nas formas apropriadas, os elementos necessários à elaboração e actualização do inventário geral e do inventário central de bens e direitos imobiliários a que se refere a alínea c) do artigo anterior.

ARTIGO 15.º

(Órgãos de apoio)

1 — É criado na dependência da Secretaria de Estado das Finanças o Conselho Coordenador do Inventário do Estado, com a seguinte constituição:

- a) O Secretário de Estado das Finanças, como presidente;
- b) O director-geral do Património do Estado, como vice-presidente;
- c) O director do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Finanças e do Plano;
- d) O director-geral da Contabilidade Pública;
- e) O presidente do conselho de direcção do Instituto de Informática do Ministério das Finanças;
- f) O presidente do conselho de direcção do Instituto Nacional de Estatística;
- g) O presidente do Instituto Português do Património Cultural;
- h) O director-geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais;
- i) Um representante de cada departamento ministerial.

2 — São membros permanentes do Conselho os referidos nas alíneas a) a g) do número anterior.

ARTIGO 16.º

(Competência do Conselho Coordenador do Inventário do Estado)

Compete ao Conselho Coordenador do Inventário do Estado:

- a) Propor ao Governo as medidas legislativas ou outras indispensáveis à elaboração e actualização dos inventários de base e do inventário geral dos bens e direitos do Estado;
- b) Dar parecer sobre o plano do inventário e instruções gerais a aprovar em Conselho de Ministros;
- c) Aprovar os programas de trabalho.

ARTIGO 17.º

(Funcionamento do Conselho Coordenador)

1 — O Conselho Coordenador poderá funcionar em plenário ou apenas com os seus membros permanentes, conforme os termos da convocação.

2 — Nas reuniões limitadas aos membros permanentes, o Conselho poderá funcionar desde que esteja presente a maioria destes.

ARTIGO 18.º

Ficam revogados o parágrafo único do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 22 728, de 24 de Junho de 1933, e o Decreto-Lei n.º 23 565, de 12 de Fevereiro de 1934.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 17 de Setembro de 1980. — *Francisco Sá Carneiro*.

Promulgado em 3 de Outubro de 1980.

Publique-se.

O Presidente da República, ANTÓNIO RAMALHO EANES.

Direcção-Geral do Tribunal de Contas

Decreto-Lei n.º 478/80

de 15 de Outubro

Com a presente reestruturação do quadro do pessoal da Direcção-Geral do Tribunal de Contas pretende-se equipá-la com meios humanos actualizados que se reputam mais eficientes.

A simplicidade estrutural que caracterizou os quadros anteriores já não se adapta às exigências de uma fiscalização financeira que deve incidir com a maior eficácia possível sobre uma administração que rapidamente se moderniza e foge frequentemente ao espantalho burocrático de uma contabilidade convencional, quer utilizando meios mecânicos computadorizados, quer estabelecendo planos de contas peculiares e mais adequados.

Deste modo, procura-se dotar a Direcção-Geral com pessoal que, pelas suas habilitações literárias, se poderá adaptar melhor às necessidades futuras do Tribunal de Contas.