

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL

2008/2009



TII

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA

**A PROBLEMÁTICA DA UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE
SOBRANTE DAS INFRA-ESTRUTURAS**

ADELINO LOPES VAZ
CORONEL ENGAED



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**A PROBLEMÁTICA DA UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE
SOBRANTE DAS INFRA-ESTRUTURAS**

**Adelino Lopes Vaz
Coronel ENGAED**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Lisboa 2009



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**A PROBLEMÁTICA DA UTILIZAÇÃO DA CAPACIDADE
SOBRANTE DAS INFRA-ESTRUTURAS**

**Adelino Lopes Vaz
Coronel ENGAED**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: Cor ADMAER Nuno José Alves dos Ramos

Lisboa 2009



Índice

Resumo.....	v
Abstract.....	vi
Palavras - chave.....	vii
Lista de Abreviaturas.....	viii
1. Introdução.....	1
a. Contexto, interesse do tema e justificação da escolha.....	1
b. O objecto do estudo e delimitação do tema.....	3
c. Questão central, questões derivadas e hipóteses	3
d. Metodologia.....	4
e. Estrutura	4
2. Identificação e Caracterização.....	5
a. Infra-estruturas e património	5
(1) Domínios patrimoniais	5
(2) Imobiliário militar	6
b. Caracterização	7
(1) Dimensionamento das Infra-estruturas.....	8
(2) Conformidade legal	9
(3) Organização e sistemas de armas	9
(4) Capacidade Potencial	10
c. Síntese conclusiva	11
3. Inventariação das capacidades.....	11
a. Enquadramento.....	12
(1) Regime Jurídico do Património Imobiliário Público.....	12
(2) A Lei de Programação de Infra-estruturas Militares (LPIM).....	12
(3) O Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI).....	13
(4) Programa de Inventariação	14
b. Os vectores principais na inventariação	14
c. Situação nos Ramos.....	15
(1) Marinha	15
(2) Exército	17
(3) Força Aérea	19
d. Síntese conclusiva	20



4. Procura imobiliária	20
a. Procura verificada.....	21
b. Reconversão imobiliária e procura.....	22
(1) A cidade e os cidadãos no processo de reconversão	23
(2) Avaliação do imobiliário	23
c. Conjuntura actual	24
d. Síntese conclusiva	25
5. Experiência na Europa.....	25
a. Espanha	26
b. França	27
c. Bélgica.....	28
d. Reino Unido	29
e. Síntese conclusiva	31
6. Modelo de Gestão.....	32
a. Programação de gestão das infra-estruturas militares	33
b. Proposta de Modelo.....	34
(1) Estudo prévio.....	35
(2) Estudo de valorização.....	35
(3) Rentabilização	36
7. Conclusões e Recomendações.....	38
BIBLIOGRAFIA	41

Lista de Apêndices

Apêndice I – Glossário de Conceitos.....	I-1
Apêndice II – Mapa de Validação.....	II-1
Apêndice III – Legislação dispersa sobre Património do Estado.....	III-1

Lista de Anexos

Anexo A – Apresentação da Lei de Programação das Infra-estruturas Militares....	A-1
Anexo B – Informação sobre utilização da capacidade sobrante de infra-estruturas militares de Espanha.....	B-1



Resumo

As infra-estruturas militares, enquanto património imobiliário fundiário e edificado, constituem elementos essenciais de suporte à missão das Forças Armadas. Pela utilidade e longa duração, têm valor material e simbólico associado à memória histórica da criação e utilização, sustentando uma espécie de transcendência de apego humano.

A evolução geral e a alteração de perspectiva nacional do “Minho a Timor”, motivo de adaptações em vários domínios, têm tido expressão casuística e, eventualmente, menos acautelada no imobiliário militar, havendo vantagem em conformar e integrar novos paradigmas de gestão coerente das infra-estruturas, atentas a missão e a organização.

Actualmente, a capacidade infra-estrutural sobrante, utilizável para partilha ou cedência, entendida em sentido amplo, poderá incluir no limite, a cedência por parte do Estado, do título de propriedade, podendo manter-se como arrendatário. Paralelamente, surgem princípios de onerosidade, não aplicáveis às infra-estruturas operacionais.

No caso geral, a cedência de imobiliário militar será para fins não militares, logo, mais do que valorizar a capacidade instalada, importa sobretudo, valorizar o potencial de capacidade instalável. Nos casos destinados a reconversão funcional, a venda referida à função existente é desprovida de sentido, sendo necessário realizar a inventariação sistémica do imobiliário para a capacidade sobrante não ser apenas uma listagem de títulos vagamente representativos da capacidade a alienar.

Em virtude do domínio público militar, pode ocorrer a inexistência de índices de construção estabelecidos para o local a alienar. Porém, a alienação implicará uma mudança dominial em que ocorrerá o ajustamento à envolvente. Deste modo, é fundamental estudar e promover projectos de valorização antes da alienação ou, salvaguardar contratualmente, a participação do Estado no benefício da reconversão e do levantamento de privilégios de servidão, acautelados os eventuais direitos de reversão.

A procura do imobiliário militar existe, e também existem experiências práticas de gestão do imobiliário militar em vários países europeus, destacando-se os casos da Espanha, da França e do Reino Unido como exemplos, no sentido de melhorar e racionalizar criteriosamente, o património militar, valorizando geralmente as características especiais a transformar. Assim, conclui-se pela exequibilidade da utilização rentável da capacidade sobrante das infra-estruturas, propondo-se o correspondente modelo de rentabilização.



Abstract

The military infrastructures, while built real estate, constitute the essential elements of support to the mission of the Armed Forces. For their usefulness and long duration, they have material and symbolic value associated to the historical memory of their creation and use, sustaining a type of human attachment transcendence.

The general evolution and the alteration of national perspective from "Minho to Timor", reason for adaptations in several domains, have had casuistical expression and, perhaps, less cautious in the military buildings, having the advantage to conform and to integrate new paradigms of coherent administration of the infrastructures, regarding the mission and the organization.

At present, the infra-structural remaining capacity usable for partition or transference, in a wide sense, can include at limit, the sale by the State, but the State can keep it as tenant. At the same time, some costs can appear, which are not applied to the operational infrastructures.

Generally, the transference of military buildings will be for non military purposes, therefore, more than value the installed capacity, the most important thing is, to value the potential of what is to be installed. In cases destined to functional recovering, the sale referred to the existent function is lacking sense, being necessary to accomplish the systematic inventory of the real estate for the remaining capacity, so as not to be just a list of titles vaguely representative of the capacity to alienate.

Due to the military public domain, the non existence of established indexes of construction of the place to be alienated can occur. Even so, the alienation will imply a change of property where the adjustment to the insolvent will happen. This way, it is fundamental to study and to promote the valorisation of projects before the alienation or, to safeguard contractually, the participation of the State in the benefit of the recovering and rising servitude privileges, safeguarding the eventual rights reversion.

The search of the military real estate, as well as practical experiences of administration of the real estate exist in several European countries, as for examples in Spain, France and the United Kingdom, with the aim to improve and rationalize carefully, the military patrimony, generally valuing the special characteristics to transform. Thus, we can conclude that can be carried out the profitable use of the remaining capacity of the infrastructures, proposing therefore the corresponding rentabilization model.



Palavras - chave

Alienação, Capacidade, Caracterização, Concessão, Construído, Domínio Privado, Domínio Público, Fundiário, Gestão, Identificação, Imóvel, Imobiliário, Infra-estruturas, Inventariação, Património, Reconversão, Rentabilização



Lista de Abreviaturas

- AM - Aeródromo de Manobra
AT - Aeródromo de Trânsito
BA - Base Aérea
BAI - Brigada Aerotransportada Independente
BNDED - *Brigade Nationale de Documentation et d'Enquêtes Domaniales*
CANIFA - Comissão Administrativa para as Novas Instalações das Forças Armadas
CEDN - Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM - Conceito Estratégico Militar
CEMA - Chefe do Estado-Maior da Armada
CEME - Chefe do Estado-Maior do Exército
CEN - Conceito Estratégico Naval
CFMTFA - Centro de Formação Militar e Técnica da Força Aérea
CIBE - Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CNT - Contas Nacionais Trimestrais
COSEX - Comando Superior do Exército
CSDN - Conselho Superior da Defesa Nacional
CTA - Campo de Tiro de Alcochete
DE - *Defence Estates*
DGIE - Direcção Geral de Infra-estruturas
DGMFA - Depósito Geral de Material da Força Aérea
DIF - Dispositivo de Forças
DL - Decreto-Lei
DLOE - Decreto de Lei Orgânica do Exército
EBE - Estrutura de Base do Exército
ECE - Estrutura de Comando do Exército
EMGFA - Estado-Maior General das Forças Armadas
FEPICOP - Federação Portuguesa da Indústria da Construção e Obras Públicas
FOPE - Força Operacional Permanente
GMDSS - *Global Maritime Distress and Safety System*
IM - Instituição Militar
IAEM - Instituto de Altos Estudos Militares
ICAO - *International Civil Aviation Organization*



IESM - Instituto de Estudos Superiores Militares
INE – Instituto Nacional de Estatística
LNEC - Laboratório Nacional de Engenharia Civil
LO – Lei Orgânica
LPIM - Lei de Programação de Infra-estruturas Militares
LPM - Lei de Programação Militar
MDN - Ministério da Defesa Nacional
MFAP - Ministério das Finanças e da Administração Pública
MIFA - Missões Específicas das Forças Armadas
MRAI - *Mission pour la Réalisation des Actifs Immobiliers*
OCAD - Órgãos Centrais de Administração e Direcção
OTAN/NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte / *North Atlantic Treaty Organization*
PDM - Plano Director Municipal
PGPI - Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado
PI - Património Imobiliário
PJM - Polícia Judiciária Militar
PM - Prédio Militar
PMCE - Programa de Modernização e Concentração do Exército
POL - *Petroleum Oil and Lubricants*
QC - Questão Central
QD - Questão Derivada
RCM - Resolução do Conselho de Ministros
SFN - Sistema de Forças Nacional
UEB - Unidade de Escalão Batalhão
UEBrig - Unidade Brigada
UEC - Unidade de Escalão Companhia
UK OGC - *United Kingdom Office of Government Commerce*
UK MoD - *United Kingdom Ministry of Defence*



1. Introdução

a. Contexto, interesse do tema e justificação da escolha

A Instituição Militar (IM) tem enfrentado uma invulgar mobilidade do cenário estrutural e conjuntural na sequência de processos como os da descolonização, da democratização ou da integração europeia. Adicionalmente, após a “queda do muro de Berlim”, a escala e sofisticação evidenciadas em acções de terrorismo, bem como, as tensões de génese política, económica ou religiosa, potenciadas por radicalismos, afectam o cenário global de forma, por vezes, surpreendente. Entretanto, o desenvolvimento tecnológico exponencial, enquanto gerador de poder multifacetado, projectável à escala global, cria capacidades de acção sem precedentes.

O património imobiliário fundiário e edificado, designado por infra-estruturas, como suporte fundamental da logística militar constitui o objecto, muitas vezes primordial, de acontecimentos gerados pelos factores anteriormente descritos. Por outro lado, o seu ciclo de vida útil tende a diminuir, influenciado pela evolução de padrões de exigência e desactualização da tecnologia incorporada. Em consequência, reduz-se a capacidade utilizável por inaptidão face a novos conceitos e contextos envolventes. Porém, as áreas de instalações militares possuem valor tangível e intangível. Isto é, têm o valor da capacidade instalada e da capacidade potencialmente instalável por alteração funcional.

Acresce que as alterações nas missões têm impacto na organização e, conseqüentemente, em factores de sustentação logística como as infra-estruturas, podendo conduzir a situações de desajustamento que resultem em escassez ou capacidade sobrante. Presentemente, a evolução do conceito do emprego de forças com configuração flexível, em missões expedicionárias para responder às novas ameaças, não deverá entender-se como fundamento de dispensa de forças convencionais, com um determinado dispositivo estabelecido no território nacional, como afirmação fundamental de soberania.

É ainda necessário ter presente que o advento de novos sistemas de armas e paradigmas de prestação de serviço militar, aumentando a exigência nos padrões de qualidade das infra-estruturas, acarretam incrementos de custos que obrigam a repensar e a estabelecer prioridades na aplicação dos recursos financeiros, crescentemente limitados. Dito de outro modo, os constrangimentos orçamentais afectam directamente o número de efectivos, os meios e as actividades operacionais, conduzindo à subutilização de infra-estruturas existentes e à conseqüente geração de capacidade sobrante. Simultaneamente, é público o interesse de vários sectores pelo imobiliário militar e pela extinção das servidões



associadas, colocando-se a questão da capacidade excedente, percebida ou efectiva, susceptível de rentabilização. Por outro lado, a simples existência de infra-estruturas militares, como o Centro de Formação Militar e Técnica da Força Aérea (CFMTFA) ou o Campo de Tiro de Alcochete (CTA), parece até ser condicionante preferencial ou mesmo fundamental de localização, em estudos de implantação aeroportuária.

Não obstante o orçamento da Defesa Nacional ter vindo a suportar a conservação de algumas edificações classificadas ou em vias de o serem, é um facto que, sustentar uma reserva de capacidade à disposição em infra-estruturas tem custos significativos de manutenção e/ou reabilitação. É também necessário ter presente que, como porventura sempre ocorreu e ocorrerá em casos limite, situações marginais em que só a força garante o funcionamento do Estado, as infra-estruturas militares podem constituir-se como uma última reserva de apoio social. Porém, considerando um intervalo de meio século, a convergência do património militar para uma realidade diferente, parece inevitável.

Esta problemática encontra-se na ordem do dia e foi alvo de enquadramento legislativo¹ recente, o que evidencia o interesse nacional em rentabilizar a capacidade sobrante disponibilizada, fundamentalmente para gerar os recursos financeiros destinados a suportar a Lei de Programação de Infra-estruturas Militares (LPIM) e capitalizar o Fundo de Pensões. Trata-se de uma realidade reconhecida na apresentação pública, em 26 de Setembro de 2008 (Anexo A), onde Sua Excelência o Ministro da Defesa Nacional afirmou que, “...Terminado o processo legislativo – o que acontecerá com a promulgação pelo Senhor Presidente da República do Decreto-Lei ontem aprovado em Conselho de Ministros – passamos à fase de implementação. Uma implementação baseada em três grandes ideias transversais a todo o projecto: *Investir; Modernizar e Construir.*” E, mais adiante, “...A Lei de Programação de Infra-estruturas Militares tem três grandes objectivos: *requalificar, construir e capitalizar*”. Afirmou também que, “... a lei é auto-sustentada. Ou seja, o investimento aplicado corresponde à receita realizada pelo que não há recurso ao Orçamento de Estado. Esta Lei não sobrecarrega o Orçamento de Estado e os contribuintes”. A receita realizada pela rentabilização de capacidade sobrante das infra-estruturas tem assim, objectivos definidos para emprego na Defesa. Atento o enquadramento, situação e objectivos de rentabilização nacionais, o tema proposto para este trabalho de investigação: “A problemática da utilização da capacidade sobrante das infra-estruturas” é da maior actualidade e relevância.

¹ Lei Orgânica nº 3/2008 de 8 de Setembro – Aprova a Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares



b. O objecto do estudo e delimitação do tema

Face à vastidão do objecto que se pretende estudar e dadas as limitações temporais e de forma impostas, delimita-se a investigação ao âmbito das infra-estruturas afectas à Defesa Nacional e utilizadas pelas Forças Armadas (infra-estruturas militares), relevando a problemática da utilização da capacidade sobrante instalada, ou em potencial instalável, com os seus condicionamentos numa perspectiva funcional de rentabilização, sujeita aos diferentes instrumentos de enquadramento organizacional e legal, vigentes.

Pretende-se assim, com a realização deste trabalho de investigação, identificar possíveis critérios e linhas de acção futura, por forma a determinar a capacidade sobrante das infra-estruturas militares e a tornar exequível a rentabilização dessa capacidade, culminando na indicação de um modelo elegível de gestão, delineado para o efeito.

c. Questão central, questões derivadas e hipóteses

Nestes termos, foi definida a seguinte questão central (QC): *“É exequível a rentabilização da capacidade sobrante das infra-estruturas militares Portuguesas, que contribua para o cumprimento da missão das Forças Armadas?”*

A partir da questão central foram levantadas as seguintes questões derivadas (QD):

- QD1: Quais os factores a observar na identificação e caracterização da capacidade, instalada e potencial, das infra-estruturas militares em Portugal?
- QD2: Quais os vectores a considerar na inventariação das capacidades necessárias, das capacidades existentes e das capacidades sobranes das infra-estruturas militares?
- QD3: Quais as perspectivas de procura da capacidade sobrante das infra-estruturas?
- QD4: Existem práticas de gestão de capacidade sobrante das infra-estruturas em países de referência?
- QD5: Qual o modelo elegível de utilização da capacidade sobrante para geração de proveitos e emprego de resultados?

Para tentar responder à questão central levantam-se as seguintes hipóteses (HIP), que se tentarão validar com a investigação:

- *HIP1: A capacidade das infra-estruturas resulta de múltiplos factores objectivos e subjectivos, podendo em função das circunstâncias revelar-se excessiva, escassa ou não conforme;*
- *HIP2: Na inventariação das infra-estruturas são fundamentais os vectores de missão e organização para as capacidades necessárias, de dimensão e conformidade para as capacidades existentes e o potencial de reconversão para as capacidades sobranes;*



- *HIP3: Existem entidades interessadas na capacidade sobrante em diferentes infra-estruturas militares;*
- *HIP4: Existe experiência de gestão em vários países Europeus;*
- *HIP5: É possível definir modelos de gestão da utilização da capacidade sobrante das infra-estruturas militares que, atento o enquadramento legal, possam gerar proveitos destinados à Defesa Nacional.*

d. Metodologia

Na sequência da abordagem ao tema adoptou-se uma metodologia hipotético-dedutiva, centrada na recente evolução dos instrumentos reguladores e respectivas tendências, apresentando-se no Apêndice II o mapa de validação que resume o processo seguido. O estudo baseia-se em fontes de pesquisa documental e bibliográfica, observação da comunicação social e realização de entrevistas exploratórias com várias entidades responsáveis na área onde o trabalho é desenvolvido, designadamente da Direcção Geral de Infra-estruturas (DGIE) do Ministério da Defesa Nacional (MDN) e das Direcções de Infra-estruturas da Marinha, do Exército e da Força Aérea. Para além disso, através dos Adidos de Defesa, tentou-se obter informação da experiência desenvolvida na mesma área, noutros países, tendo paralelamente sido realizada pesquisa na Internet.

e. Estrutura

Para atingir o desiderato proposto, o presente trabalho é organizado em sete capítulos, articulados numa lógica sequencial para responder à Questão Central. Assim, após a introdução para enquadramento do tema, o capítulo 2 trata a identificação e caracterização individualizada das infra-estruturas por capacidades diferenciadas, instaladas ou em potencial, imediato ou a prazo; o capítulo 3 trata da inventariação de capacidades, necessárias e existentes, para determinação do saldo excedente designado por capacidade sobrante, disponível ou condicionada e entendida como factor oferta passível de rentabilização; o capítulo 4 aborda o factor procura que torna viável a rentabilização da capacidade sobrante; o capítulo 5 observa a gestão das infra-estruturas militares em países como a Espanha, França, Bélgica e Inglaterra; o capítulo 6 trata de delinear, com base nos capítulos anteriores, o modelo elegível de rentabilização da capacidade sobrante das infra-estruturas militares em Portugal. Por último, será feita uma retrospectiva da investigação e serão apresentadas as conclusões do trabalho, ao longo do qual iremos tentar responder às QD, validando as HIP formuladas para edificar a resposta à QC.



2. Identificação e Caracterização

a. Infra-estruturas e património

A designação infra-estrutura, em sentido lato, aplica-se a um vasto campo, desde a filosofia² à informática. Pode-se contrapor ao conceito de estrutura superior, como sendo a “*estrutura das partes inferiores, especialmente falando de aviões e navios*”³ ou, de uma forma mais abrangente “*edifício ou instalação militar permanente para instrução, alojamento, depósito, reabastecimento, tratamento sanitário, etc.; conjunto de instalações ou de meios prévios para se pôr em funcionamento uma actividade*”⁴.

O conjunto de infra-estruturas militares susceptíveis de identificação e caracterização individualizada, constitui o Património Imobiliário (PI) afecto ao MDN e utilizado pelas Forças Armadas, aqui abordado como objecto fundamental da missão estabelecida ao nível da DGIE do MDN e das Direcções de Infra-estruturas da Marinha, do Exército e da Força Aérea.

O património imobiliário do Estado engloba os bens do domínio público e do domínio privado. Interessa considerar ambas as categorias, na medida em que é o proveito resultante da utilização da capacidade sobrante do bem que está em causa.

(1) Domínios patrimoniais

A noção de “*coisas públicas*” tem vindo a evoluir desde o direito romano, importando distinguir os bens do domínio público, dos bens de domínio privado do Estado. O Dicionário Jurídico da Administração Pública define domínio público, como “*o conjunto de coisas que, pertencendo a uma pessoa colectiva de direito público de população e território, são submetidas por lei, dado o fim da utilidade pública a que se encontram afectadas, a um regime jurídico especial caracterizado fundamentalmente pela sua incomerciabilidade, em ordem a preservar a produção dessa utilidade pública*” (Fernandes, 1991:166). Assim, os bens do domínio privado do Estado são os bens que, por não se encontrarem integrados no domínio público, estão sujeitos ao regime de propriedade estatuído na lei civil. Os bens do domínio público do Estado podem ser agrupados em várias classes dominiais segundo a função específica ou principal que desempenham (Fernandes, 2007 a): 15). Logo, o grau de protecção está de algum modo ligado à função.

A Constituição da República portuguesa passou a conter uma norma relativa aos bens do domínio público na revisão constitucional de 1989, cujo art.º 84.º remete para a lei

² Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira

³ Dicionário enciclopédico Luso-Brasileiro LELLO UNIVERSAL

⁴ Dicionário da língua portuguesa Porto Editora



a definição desses bens. Antes, já o Decreto-Lei (DL) n.º 477/80 define no art.º 4º os bens que integram o domínio público do Estado, para efeitos do inventário geral, referindo na alínea i) “*As obras e instalações militares, bem como as zonas territoriais reservadas para a defesa militar*”, incluindo portanto, a maioria do património imobiliário afecto à Defesa Nacional, como base indispensável ao sistema de defesa militar em permanência.

O novo regime jurídico do património imobiliário público (DL n.º 280/2007), assegurando a inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade dos imóveis do domínio público, abre a possibilidade de serem utilizados pela Administração, através de reservas dominiais por intermédio de cedências de utilização, e por particulares, através de concessões de exploração. Este regime, estabelece regras de onerosidade e equidade, destinadas a ponderar o valor e a adequação do imóvel do domínio público.

No entanto, dadas as diferentes classes do domínio público, pode acontecer que um bem esteja em simultâneo integrado em mais de uma classe dominial, por exemplo, domínio público militar e domínio público cultural. Assim, seria possível a desafecção do domínio público militar mantendo o bem integrado no domínio público cultural ou outro, com grau de protecção diferenciado, porventura inferior ao conferido pela especificidade militar, eventualmente passível de ser onerado por regras abrangentes.

Nos termos do Artigo 5.º da LPIM, a desafecção dos bens imóveis constantes do DL n.º 219/2008, considerados disponíveis por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Defesa Nacional, passam a integrar o domínio privado disponível do Estado, sendo geridos nos termos do DL n.º 280/2007. Contudo, a LPIM não revogou legislação anterior relativa ao regime de alienação dos imóveis excedentários ou desadequados, pertencentes ao domínio privado do Estado e afectos ao Ministério da Defesa (DL n.º 32/99 com a nova redacção dada pela Lei n.º 131/99 e DL n.º 196/2001). Assim, a LPIM será um instrumento adicional de gestão.

(2) Imobiliário militar

O Património Imobiliário, fundiário e construído, afecto à Defesa Nacional e utilizado pelas Forças Armadas, constitui um conjunto relevante de infra-estruturas militares distribuídas a nível nacional, cujas características de dimensão unitária e localização estratégica, associadas à grande diversidade de instalações de escala altimétrica moderada, lhe conferem potencial de autonomia e polivalência de utilização. Estas infra-estruturas foram, em grande medida, estabelecidas numa realidade nacional que entretanto evoluiu e têm um valor que se estende para além delas, através das servidões, susceptíveis



de limitar o valor do imobiliário circundante como um ónus valorizável no nosso sistema de comercialização de direitos titulados. A identificação do património imobiliário segue designações próprias no MDN, na Marinha, no Exército e na Força Aérea. Assim, o MDN usa as designações “Imóvel/Infra-estruturas”, a Marinha utiliza a designação directa da Infra-estrutura, o Exército utiliza a designação “Prédio Militar” e a Força Aérea utiliza a designação “Unidade Imobiliária”. Estas designações não individualizam as infra-estruturas no sentido de caracterizar e identificar pontualmente as suas capacidades funcionais enquanto entidades, cuja sustentação consome recursos. Por exemplo, Prédio Militar (PM) *“é todo o imóvel constituído por um prédio rústico, misto ou urbano, (...) propriedade do Estado, afecto ao MDN e à responsabilidade do Exército. Os prédios Militares são identificados acrescentando às letras PM, um número, o Concelho e o nome patrimonial que lhe é atribuído aquando da sua aquisição e que consta dos registos do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP)”* (Flambó, 2007: 7).

Como se vê pela definição de PM, não se identifica de forma imediata e unívoca, a capacidade funcional ou a área construída por função de infra-estruturas individuais implantadas, acontecendo o mesmo com uma Unidade Imobiliária. A identificação por matrícula, permitiria referenciar sem ambiguidade o processo da infra-estrutura com capacidades, encargos, etc.. Por exemplo, na Base Aérea n.º4 (BA4), as infra-estruturas do Comando Americano têm um sistema de identificação deste tipo, há décadas. Entre nós, existem várias abordagens mas, nenhuma suficientemente simples e implantada como referencial normalizado. É portanto necessário adoptar um sistema de identificação.

No Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE)⁵ a identificação a constar em cada bem corresponde a um código composto por três conjuntos: o primeiro diz respeito à actividade; o segundo corresponde à nomenclatura do classificador geral, estruturado por classe, tipo de bem e bem; o terceiro conjunto corresponde ao número de inventário atribuído de forma sequencial (art.º 29.º). Apesar do CIBE não abranger os bens afectos às Forças Armadas (alínea b) do n.º 3 do art.º 2.º), poderá servir de orientação.

b. Caracterização

Os factores de caracterização dos imóveis para determinação das capacidades, são aqueles que permitem avaliar a dimensão, eficácia e eficiência da infra-estrutura relativamente à função que desempenha, a adaptabilidade a novas funções ou requisitos e a conformidade com a legislação aplicável. Assim, as capacidades instaladas, percebidas ou

⁵ Portaria n.º 671/2000 (2ª série) de 17 de Abril de 2000



nominais, podem ser consideradas efectivas se estiverem em conformidade com as exigências funcionais e legais. Para as restantes, será necessário avaliar as hipóteses de reabilitação, de modo a conferir capacidade efectiva com o nível regulamentar.

As principais limitações das capacidades instaladas são: (i) as características da infra-estrutura (localização, dimensão, condicionantes arquitectónicas, estruturais, ambientais e de segurança, o estado de conservação, etc.); (ii) o dimensionamento das instalações (eléctrica, água, saneamento, aquecimento, ventilação, etc.); (iii) a legislação aplicável (instalações, ruído, térmica, segurança, etc.); (iv) os requisitos operacionais e tecnológicos, associados à sustentação, segurança e conformidade com novos padrões.

A capacidade instalada pode ser mantida e o seu valor decorre da vida útil. Porém, se um bem imobiliário, fundiário ou edificado, puder ser reconvertido ou adaptado a um desempenho alternativo, o seu potencial será mais relevante. É contudo necessário, ponderar a substituição ou alienação quando, salvaguardado um possível interesse histórico, não se justifique suportar o encargo de adaptação.

(1) Dimensionamento das Infra-estruturas

A criação de infra-estruturas desenvolve-se em função de programas aprovados de capacidades a instalar e regras estabelecidas em legislação, regulamentos e normas sobre o projecto, a qualificação dos intervenientes, a construção e a utilização. Deste modo, o enquadramento inicial influencia a instalação de capacidades. A título de ilustração geral, poderíamos afirmar que a capacidade sobrante instalada de origem na ponte 25 de Abril, foi benéfica no sentido de viabilizar a instalação posterior da ferrovia; de igual modo, se poderia afirmar ter sido insuficiente a capacidade instalada de origem na auto-estrada A1, implicando custos acrescidos de alargamento em serviço e demolição de passagens superiores “novas” que, pelo menos elas, deveriam ter capacidade suficiente para evitar a demolição, poucos anos após a construção.

No âmbito da defesa, a materialização de programas de infra-estruturas visa satisfazer os requisitos dos sistemas de forças e de armas, operados pela IM em cada momento e decorre de planos que concorrem para suportar os objectivos definidos, ao nível do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)⁶, Conceito Estratégico Militar (CEM), Sistema de Forças Nacional (SFN) e Dispositivo de Forças (DIF). Os requisitos mudam com a política, a estratégia, a evolução tecnológica, etc., pelo que, o dimensionamento de infra-estruturas implica sempre uma reserva de segurança física,

⁶ Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 6/2003, de 20 de Dezembro de 2002, publicado no *DR, Iª SÉRIE-B – N.º 16 – 20 de Janeiro de 2003*



especialmente exigente em áreas sensíveis. As capacidades das infra-estruturas militares seguem normas gerais nas áreas de apoio e normas específicas nas áreas operacionais, quer na Marinha, no Exército ou na Força Aérea, destacando-se a título de exemplo, a normalização no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), destinada ao suporte da operação militar específica de vários sistemas de armas da Aliança, em diferentes unidades, e a normalização internacional da “*International Civil Aviation Organization*” (ICAO), aplicável aos Aeródromos, de âmbito militar e civil.

(2) Conformidade legal

O Estado salvaguarda alguma imunidade enquanto entidade que produz a regulamentação e exerce o controlo, existindo normas com excepções de aplicabilidade, designadamente às infra-estruturas militares. Entretanto, a legislação relativa a edifícios tem sofrido várias alterações nos últimos anos, sendo cada vez mais exigente nas áreas da segurança e higiene, eficiência energética, energias renováveis, acústica, térmica, instalações prediais, etc. Porém, parte das infra-estruturas militares foram construídas antes da vigência da actual legislação, não se encontrando em conformidade.

Esta realidade leva a que, em caso de uso partilhado ou concessionado, as infra-estruturas devam ser sujeitas a intervenções de actualização prévia, que as habilite ao cumprimento da regulamentação compatível com o estatuto legal aplicável a um eventual parceiro não militar. Assim, a compatibilidade com a legislação é um factor a considerar na caracterização das infra-estruturas. Para ilustrar a situação referem-se dois exemplos recentes: i) segundo estudos realizados, o edifício do MDN/Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) apresenta algumas *não conformidades* com a regulamentação estrutural e térmica aplicável; ii) segundo um estudo apresentado recentemente no MDN/EMGFA, várias instalações de combustíveis apresentam *não conformidades* com a regulamentação aplicável. Estas circunstâncias levariam a caracterizar a capacidade instalada nestas infra-estruturas como regulamentarmente questionável, havendo que considerar o encargo pela remoção das limitações apontadas, num eventual contrato de partilha de utilização ou concessão no estado actual.

(3) Organização e sistemas de armas

Alterações organizacionais, do tipo “transformação do Exército”⁷, tal como a substituição de sistemas de armas pelos ramos, colocam geralmente a necessidade de caracterização e identificação das capacidades das infra-estruturas, tendo em conta que, da

⁷ Decreto-Lei nº 61/2006 de 21 de Março – Aprova a Lei Orgânica do Exército



transformação ou do sistema de armas desactivado, resultará eventualmente capacidade sobrante parcialmente inapta para apoiar o novo sistema de armas ou de forças.

Assim, surge a necessidade de criar capacidades para satisfazer os novos requisitos, problema este que, por vezes, não é equacionado no planeamento, obrigando a adoptar soluções de recurso. A existência de infra-estruturas desactualizadas, em função de alterações no sistema de forças ou de armas que as utiliza, gera um tipo de capacidade sobrante residual em várias unidades, ocasionalmente mantido para além do que seria expectável. A identificação e caracterização de capacidades, permitirá perspectivar a eventual utilização rentável de capacidade sobrante pontual em algumas áreas, como por exemplo, de formação, de teste, de armazenagem, etc.

Por outro lado, o sistema de forças actual parece susceptível de alguma optimização configurada na área de instalações. Existem unidades em que as infra-estruturas, degradadas por falta de investimento, revelam também escassez de utilização. Exemplos seriam os pavimentos aeronáuticos de Brigada Aerotransportada Independente (BAI) ou do CFMTFA e, necessariamente, o mesmo se passa com diversas outras construções relacionadas. Porém, apenas abordaremos uma questão muito pontual, que não será relevante por si mesma, mas que parece apta a sublinhar simbolicamente a necessidade de caracterizar e identificar a capacidade das infra-estruturas, a fim de ponderar a utilização.

A ilha de Porto Santo tem instalações da Marinha, do Exército e da Força Aérea. Se imaginarmos como paradigma de unidade militar um pedaço de território, uma bandeira e um militar, pode parecer estranho a dispersão de instalações utilizadas face à dimensão territorial. Importaria assim pensar a organização para avaliar e ponderar até que ponto faria ou não sentido a utilização parcialmente conjunta de capacidades, por exemplo nas vertentes de formação, na medida do impacto que teria sobre o imobiliário.

(4) Capacidade Potencial

O valor de uma infra-estrutura existente depende da capacidade efectiva para cumprir regulamentarmente uma função, porém, a capacidade potencial ou capacidade instalável está associada à reconversão funcional, viabilizada numa eventual mudança para o domínio privado, e que depende do que pode vir a ser feito no local, acrescido do valor do ónus removido, em caso de extinção de servidões militares sobre os circundantes.

Em geral, não se perspectiva que o imobiliário venha a ter o mesmo enquadramento de utilização após ser disponibilizado, interessa portanto conhecer a capacidade instalada e o potencial instalável, decorrente dos instrumentos de regulação aplicáveis, após a



desafecção do domínio público. Assim, se uma unidade militar com baixo índice de construção se presta a ser reconvertida para índices edificáveis e padrões de utilização superiores, a capacidade instalável será maior, potenciando o seu valor. Se tomarmos o edifício do MDN/EMGFA como exemplo, temos que, num parecer recente sobre a viabilidade de reabilitação estrutural, o Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) estima os custos de substituição em aproximadamente 1 200 €/m² de construção mas, quanto ao terreno diz: “...*Não se considerou nesta estimativa o custo de aquisição do terreno, uma vez que este poderá ser adquirido por permuta com o actual edifício*”⁸ (LNEC, 2008: 9). No entanto, sendo a localização uma fonte fundamental de valor, o potencial desta infra-estrutura estará associado ao terreno e à localização, mais do que ao edificado existente. Segundo o art.º 20.º do CIBE, as avaliações devem identificar os valores de forma autónoma: terreno, edificação, etc.

c. Síntese conclusiva

O património imobiliário militar, integrado no domínio público do Estado, está protegido pelo regime de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade. Contudo, a LPIM viabiliza a desafecção de imóveis militares considerados disponíveis, que passam a integrar o domínio privado do Estado, podendo ser alienados.

As infra-estruturas materializam o contexto organizacional, legal e regulamentar vigente à data da criação. Assim, para apuramento da capacidade sobrante legalmente enquadrada, é fundamental conhecer e avaliar pontualmente o património imobiliário, fundiário e construído, através da identificação individualizada e da caracterização detalhada das capacidades instaladas e potenciais.

A capacidade instalada da infra-estrutura pode ser adequada ou revelar-se excessiva, escassa ou não conforme, perante múltiplos factores como, o dimensionamento, a conformidade legal, os requisitos da organização ou dos sistemas de armas. A capacidade potencial ou instalável decorre dos instrumentos de regulação aplicáveis após a desafecção do domínio público do Estado. Assim, considera-se validada a HIP1.

3. Inventariação das capacidades

No capítulo anterior analisámos os factores de identificação e caracterização individualizada das infra-estruturas, nas vertentes fundiária e construída, numa perspectiva de avaliação pontual da aptidão e conformidade, das capacidades instaladas e potenciais.

⁸ Entende-se o actual edifício com o actual terreno, sem o anexo da Polícia Judiciária Militar (PJM)



Neste capítulo trataremos a inventariação, destinada à reunião da informação detalhada das infra-estruturas, organizando-a por tipos de capacidade global relevante, a fim de identificar a capacidade sobrante que será o diferencial entre capacidades necessárias e existentes. O processo deve, também, registar os condicionamentos patrimoniais ou outros, enquanto as infra-estruturas se mantenham enquadradas no domínio público militar ou quando sejam disponibilizadas desse domínio.

O conhecimento detalhado e globalmente organizado dos dados do património imobiliário existente e dos seus condicionamentos é necessário à gestão e especialmente útil na perspectiva da reconversão ou alienação, interessando assim, considerar o contexto determinante da exequibilidade da inventariação.

a. Enquadramento

(1) Regime Jurídico do Património Imobiliário Público

O regime jurídico do património imobiliário do Estado (DL n.º 280/2007) tem como objectivo a eficiência e racionalização dos recursos públicos e a sua conformidade com a actual organização do Estado, estabelecendo disposições gerais aplicáveis ao domínio público e regras aplicáveis ao domínio privado do Estado. Veio deste modo criar um conjunto de instrumentos de coordenação na administração dos bens, abrangendo: (i) o estabelecimento de indicadores relativos à ocupação e aos custos de utilização dos bens imóveis; (ii) a planificação global e integrada das necessidades de ocupação por parte dos serviços e organismos públicos; (iii) a programação de intervenções destinadas à optimização da utilização e conservação dos bens.

Relativamente à inventariação dos bens imóveis, refere que o inventário consiste na identificação, classificação, avaliação e afectação dos mesmos, descrição de contratos de arrendamento e de direitos reais que onerem os imóveis (art.º 116.º); salienta ainda, que o *“inventário de imóveis militares fica sujeito a regras especiais, nos termos a fixar em diploma próprio”* e o *“inventário dos imóveis que integrem o património cultural (...) fica ainda sujeito a regras complementares, nos termos a fixar em diploma próprio”*. Deste modo, tanto ao nível dos bens imóveis militares como dos bens culturais só em sede de regulamentação própria serão conhecidas as correspondentes regras de inventariação.

(2) A Lei de Programação de Infra-estruturas Militares (LPIM)

A LPIM (LO n.º 3/2008) tem por objecto a programação de gestão dos imóveis afectos à defesa nacional, para aplicação dos resultados obtidos no financiamento das



actividades nela previstas, através dos meios de gestão definidos no art.º 8.º. Os imóveis abrangidos pela lei são os previstos no DL n.º 219/2008, no entanto, podem ser abrangidos todos os que venham a ser disponibilizados, mediante alteração do DL. A lei fixa o seu horizonte temporal de vigência em 12 anos e prevê ser ordinariamente revista nos anos ímpares, devendo a primeira revisão ter lugar em 2011. Periodicamente, no espaço temporal entre revisões, o MDN através da DGIE, promove a inventariação dos bens do domínio público afecto àquele Ministério, passíveis de rentabilização, quer através da alienação ou concessão, sem prejuízo da sua plena utilização para os fins a que estão afectos (ibidem, art.º 24.º). A LPIM configura um instrumento de gestão adicional à legislação anterior, que não foi revogada (DL n.º 32/99; Lei n.º 131/99; DL n.º 196/2001).

(3) O Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI)

O PGPI (RCM n.º162/2008) fixa as medidas a efectivar na administração dos bens imóveis do Estado, de 2009 a 2012, sem prejuízo da aprovação e execução de programas sectoriais de gestão patrimonial relacionados com a requalificação das infra-estruturas militares, guiando-se pelos seguintes eixos de acção: (i) inventariação; (ii) regularização; (iii) regime de utilização; (iv) programação da ocupação; (v) conservação e reabilitação; (vi) gestão do domínio público; (vii) acompanhamento e controlo da execução.

O primeiro eixo de acção terá como instrumento, o Programa de Inventariação previsto no artigo 114.º do DL n.º 280/2007, visando assegurar um modelo de gestão imobiliária, suportado por adequadas tecnologias de informação, para servir de apoio às decisões de ocupação/desocupação e à aplicação do princípio da onerosidade “...*que se traduz na sujeição a contrapartida pelo espaço ocupado pelos serviços públicos...*”, não abrangendo “...*instalações afectas a funções operacionais das forças militares...*” (ibidem, II - 3.1). A exclusão, no âmbito do PGPI, da aplicação do princípio da onerosidade às instalações operacionais, decorre portanto da natureza das funções referidas, tendo levantado preocupações, manifestadas pelos ramos⁹. Apesar de todas as infra-estruturas militares poderem, em sentido lato, ser consideradas afectas à actividade operacional através da cadeia de comando, é necessário ter em conta a tipificação legal do domínio público como domínio público militar, domínio público cultural, etc. A diferenciação de domínios permitirá que uma infra-estrutura, simultaneamente integrada em mais de um domínio público, possa ser desafectada do domínio isento do princípio da onerosidade, para ficar noutra, eventualmente onerada.

⁹ Ofício n.º 9063 do Gab. CEME, de 27 de Agosto de 2008; Ofício n.º 2190 do Gab. CEMA, de 25 de Agosto de 2008



(4) Programa de Inventariação

A Portaria n.º 95/2009 de 29 de Janeiro, cujo artigo único aprova o Programa de Inventariação 2009-2012, suportada em plataforma electrónica a disponibilizar até 31 de Janeiro de 2009, veio definir a calendarização, a estrutura e a organização da inventariação dos imóveis do Estado, reafirmando os princípios ínsitos no modelo do CIBE. Refere ainda que: (i) a inventariação completa dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado é uma necessidade premente assinalada no DL n.º 280/2007; (ii) a identificação e a caracterização dos imóveis são decisivas para execução do CIBE; (iii) o programa compreende a *“concepção e implementação dos inventários dos imóveis militares e dos imóveis que integram o património cultural que, por imposição legal, estão sujeitos a regras especiais, sendo, por isso, efectuados de forma segregada”* (ibidem, I-2). O inventário dos imóveis militares afectos à Defesa Nacional será efectuado no ano de 2009.

b. Os vectores principais na inventariação

Relativamente ao inventário estabelecido na LPIM, que não explicita a informação a fornecer, numa leitura minimalista entende-se que, face à repetição bianual da inventariação, apenas se pretende uma listagem de propriedades, actualizável de dois em dois anos, para apuramento do saldo de capacidade sobranter, a rentabilizar através dos meios de gestão previstos. Uma outra leitura poderá significar que a inventariação, uma vez realizada em detalhe de capacidades instaladas e instaláveis, será actualizada bianualmente para introduzir as alterações de necessidades efectivas, condicionantes da capacidade sobranter por alteração de sistemas de forças ou de armas, entretanto verificadas na vertente de utilização, e para introdução das alterações impostas por instrumentos reguladores específicos do enquadramento legal e local, susceptíveis de trazerem maiores ou menores valias à vertente potencial da capacidade sobranter. Apesar de sujeito a regras especiais, a definir nos termos do DL n.º 280/2007, o Programa de Inventariação prevê que o inventário do imobiliário militar seja realizado em 2009, remetendo para o CIBE.

Na perspectiva de rentabilização da capacidade sobranter, a inventariação dos imóveis militares tem de incidir nos vectores condicionantes da capacidade necessária, da capacidade existente e da capacidade potencial instalável. Assim, devem considerar-se vectores determinantes de orientação: (i) a missão e a organização, para a capacidade necessária; (ii) a capacidade pontual, para a capacidade existente; (iii) a normalização e a regulamentação, para a aptidão e conformidade; (iv) a reconversão funcional e dominial, para a capacidade potencial; (v) a capacidade sobranter, para a rentabilização.



As capacidades necessárias serão definidas em função dos requisitos dos sistemas de forças e de armas, decorrentes dos planos para atingir os objectivos definidos ao nível do CEDN, CEM, SFN e DIF. A inventariação da capacidade existente reúne informação tipificada, suportada na identificação e caracterização individualizada das infra-estruturas, conforme abordado no capítulo anterior. Interessa conhecer a dimensão e a ocupação funcional, avaliando a conformidade com os requisitos da organização e da legislação aplicável, incluindo informação sobre eventuais direitos de servidão e reversão patrimonial. Para rentabilizar a capacidade sobrante, a inventariação deve contemplar a capacidade potencial, caracterizada essencialmente pelos índices de construção e indicadores de avaliação imobiliária na zona envolvente, bem como, restrições locais ou nacionais de ordem jurídica ou ambiental, factores essenciais na fase de reconversão.

A insuficiência de representação titulada por fichas técnicas das infra-estruturas dificulta a visão das capacidades instaladas e instaláveis segundo padrões estabelecidos, reduzindo, em consequência, o seu valor enquanto capacidade sobrante susceptível de ser rentabilizada. Mesmo os planos de sustentação de infra-estruturas, que por razões diversas não se encontrem suficientemente identificadas e caracterizadas de forma sistémica em inventário, ficam limitados a uma objectividade global vagamente definida.

Algumas tentativas de entender as razões do menor nível de desenvolvimento de alguns países, chegam mesmo a encontrar explicações na insuficiente representação titulada dos direitos. “...*Os registos de propriedade direccionam o nosso conhecimento sobre as coisas, citando São Tomás de Aquino quando este diz: tal como a seta é dirigida pelo arqueiro. Ao representar os aspectos económicos das coisas que possuímos e ao reuni-los em categorias que são facilmente perceptíveis pela nossa mente, os documentos de propriedade reduzem os custos de lidar com activos e aumentam incomensuravelmente o seu valor...*” (Soto, 2002: 240). Nestas circunstâncias, uma inventariação que registe as capacidades instaladas e instaláveis é indispensável para avaliar a viabilidade de utilização da capacidade sobrante em função do proveito que daí possa resultar.

c. Situação nos Ramos

(1) Marinha

O CEM desenvolvido na componente naval do SFN e traduzido em Conceito Estratégico Naval (CEN)¹⁰, define que “*É objectivo estratégico a edificação e sustentação das capacidades da componente naval do sistema de forças, de forma a constituir, em*

¹⁰ Apêndice à OA/EMA N.º 02 (Extraordinária) de 20 de Maio de 2005



conformidade com os recursos disponíveis, uma Marinha equilibrada no conjunto das suas capacidades, capaz de cumprir com motivação e aceitável eficácia as missões atribuídas”. No plano genético refere que “o planeamento do sistema de forças continuará a basear-se no modelo de capacidades” e “o desenvolvimento dos planos deverá incorporar as necessidades relativas a infra-estruturas e respectivas programações, constituindo-se como referência das propostas a apresentar em sede da Lei de Programação de Infra-estruturas”. Na perspectiva estrutural refere que “Os planos relativos a pessoal serão desenvolvidos (...) num quadro de assumida valorização dos recursos humanos...”.

O caminho dos objectivos envolvendo o factor humano passa, necessariamente, pelas infra-estruturas. Para além do dispositivo e operação dos sistemas de armas da componente militar naval do SFN, a responsabilidade da Marinha é ainda acrescida de uma componente de serviço público não militar, correspondente à Autoridade Marítima, Capitánias, Apoio de Faróis e Socorro a Náufragos. Daí resulta a responsabilidade pela gestão de um elevado número de infra-estruturas, utilizadas nas vertentes de serviço público militar e de serviço público não militar.

Presentemente, a Marinha identifica como capacidade sobrante, as infra-estruturas inscritas em documentos sobre o assunto, enviados ao MDN, incluindo a Unidade de Vila Franca de Xira cuja libertação está dependente de instalações alternativas a materializar na Base Naval de Lisboa. Na área de Faróis (cerca de 1750 edifícios) e nas Rádios Navais (duas áreas cada), as mudanças tecnológicas implicam alguma flutuação de capacidade em infra-estruturas, que vem a ser gerida pela Marinha em apoio da vertente de serviço público não militar. A ponderação da eventual existência de capacidade sobrante nas Rádios Navais está dependente da estabilização de requisitos do “*Global Maritime Distress and Safety System*” (GMDSS). Presentemente, apenas se perspectiva a mudança da Rádio Naval da Horta, provavelmente para São Miguel, mas a decisão ainda não está tomada.

Na área de armazenamento de combustíveis existe alguma capacidade sobrante no *Petroleum Oil and Lubricants* (POL) NATO de Lisboa, que dispõe de cais terminal, estação intermédia de bombagem e depósitos, e no POL de Ponta Delgada. Em ambos os casos, a exploração rentável da capacidade sobrante pressupõe mecanismos adequados de gestão. A Marinha tem ainda capacidade sobrante no Depósito de Munições NATO de Lisboa e algumas reservas, destinadas à utilização militar, em Tróia, no Portinho da Costa e no Algarve. Para além disso, só tem capacidades sobrantes pontuais, como a já utilizada para armazenagem de farinhas contaminadas ou eventual localização de comunicações. Assim, reunidos os dados disponíveis e satisfeitas as necessidades inscritas na LPIM, o



balanço de capacidades necessárias e existentes em infra-estruturas da Marinha, manifesta como saldo a capacidade sobrante inscrita no Decreto-Lei 219/08, de 12 de Novembro.

(2) Exército

Na sequência do CEDN, CEM e SFN, foi criado o Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) e extinto o Instituto de Altos Estudos Militares (IAEM)¹¹. Com a extinção de três quartéis-generais de região militar (Porto, Lisboa e Évora)¹² e a nova Lei Orgânica do Exército (DLOE)¹³, o modelo organizacional do Exército, assente no serviço militar obrigatório e organização territorial, foi alterado. A mudança envolve o balanço de capacidades necessárias e existentes em infra-estruturas, resultando num diferencial de capacidade sobrante, de várias infra-estruturas.

“O Exército passa a integrar uma componente operacional materializada na Força Operacional Permanente e uma componente fixa que se afasta de um perfil territorial e que assenta na Estrutura de Comando e na Estrutura Base” (...) São extintos os comandos territoriais e de natureza territorial, conformando-se uma Estrutura Base em que o Regimento é a unidade de referência...”. Com o novo modelo organizacional, o Exército pretende deixar de ser, prioritariamente, um corpo gerador do sistema de forças permanente, para ser uma força operacional projectável, pronta a ser empenhada em qualquer local, acrescida das estruturas necessárias para garantir o seu apoio. De facto, de acordo com o CEDN (n.º 9.1), as Forças Armadas devem ter organização flexível e modular, adequada ao emprego conjunto e combinado e capacidade de autonomia crescente, preferencialmente em coordenação com a NATO e a UE.

O DLOE materializa a transformação orgânica do Exército que adopta, como preocupação central, a prontidão da Força Operacional Permanente (FOPE). Quanto à estrutura, o Exército passa a ser composto, para além da FOPE, pela Estrutura de Comando do Exército (ECE), de que fazem parte o Comando do Exército e os Órgãos Centrais de Administração e Direcção (OCAD), e pela Estrutura de Base do Exército (EBE).

Enfrentando a transformação e as necessidades impostas pelo paradigma mais recente de prestação de serviço, por ambos os sexos, em regime de voluntariado exclusivo, e tendo necessidade de ser atractivo e concorrencial na angariação de candidatos, o Exército ficou com tempo limitado para ponderar soluções, destinadas ao imenso património, distribuído à escala nacional, configurado e mantido desde o tempo do

¹¹ DL n.º 161/2005, de 22 de Setembro

¹² DL n.º 60/2006 de 21 de Março

¹³ DL n.º 61/2006 de 21 de Março (DLOE)



“Império”. Esta situação foi agravada pela pressão muito forte de várias origens sobre as infra-estruturas militares num momento singular de reorganização.

Em Maio de 2000, o Exército apresentou ao MDN um Programa de Modernização e Concentração de Infra-estruturas do Exército (PMIEE)¹⁴. Posteriormente, em 2004, na sequência da “Directiva para a Transformação do Exército”¹⁵, o programa foi actualizado em 22 de Maio de 2006 e designado Programa de Modernização e Concentração de Infra-estruturas do Exército (PMCE), integrando as intervenções em infra-estruturas que concorrem para o objectivo essencial de transformar a estrutura do Exército. Havendo que actualizar o referido documento para adequação ao SFN, definido em 3 de Novembro de 2005 pelo CSDN (SFN-04), e ao DLOE, o PMCE foi revisto em 2006 com vista à elaboração da LPIM. Objectivo: “Programar de forma sustentada, para um prazo de 12 anos, a modernização das infra-estruturas indispensáveis ao Exército, com base na remodelação e requalificação das existentes e na construção das que se revelarem necessárias...”. Nos princípios básicos o PMCE salvaguarda necessidades e aponta “Libertar todas as infra-estruturas dispensáveis, propondo a sua alienação” e “eliminar o mais possível as servidões em áreas contíguas”.

O PMCE faz um balanço de necessidades e existências de PM. O somatório expresso de PM à responsabilidade do Exército é de 466 PM e 57 partes de PM. O saldo apurado é uma capacidade sobrante de 143 PM, grande parte disponível e uma pequena parte dependente de instalação alternativa.

Nos 323 PM correspondentes às necessidades da Organização e Dispositivo do Exército, apenas 5% têm menos de 25/30 anos e cerca de 50% têm mais de 100 anos, cenário que indicia uma necessidade elevada de actualização. Nos 323 PM a manter, não está inventariada capacidade sobrante para além de situações muito pontuais e temporárias, entendidas como reserva de manobra, exercícios ou emergência. O Exército apresentou um balanço de capacidades em infra-estruturas, indicando que “as necessidades para as unidades operacionais são de 1 UEBrig, 12 UEB e 31 UEC, existindo capacidade para aquartelar 1 UEBrig, 23 UEB e 8 UEC. Daí resultará uma capacidade sobrante de 63PM (apenas pelo reajustamento do dispositivo). Assim, satisfeitas as necessidades inscritas na LPIM, o balanço de referência das capacidades necessárias e existentes em infra-estruturas do Exército manifesta como saldo, a capacidade sobrante inscrita no Decreto-Lei 219/08, de 12 de Novembro.

¹⁴ Memorando 74/CEME/2000, de 9 de Maio de 2000

¹⁵ Directiva n.º 193/CEME/03, de 14 de Outubro



(3) Força Aérea

A emergência de sistemas de armas transportadas em plataformas a operar no espaço tridimensional, é uma realidade relativamente recente que, originou novas necessidades em infra-estruturas operacionais ou aeronáuticas. Estas infra-estruturas sendo recentes não estariam desactualizadas ou envelhecidas, como por exemplo, pode ocorrer em áreas do tipo aquartelamento CANIFA. Porém, perante a pressão demográfica e a evolução da legislação e dos sistemas de armas, surgem dificuldades associadas às servidões aeronáuticas e ao ruído, face à proximidade da envolvente, colocando questões potencialmente geradoras de conflito condicionante da operação. Assim, a pressão urbanística é sentida sobre as servidões de várias unidades militares, testando por vezes os limites da legalidade. Entretanto, os sistemas de armas e a componente tecnológica incorporada na construção, em geral, tendem a reduzir a vida útil das infra-estruturas por desactualização, parecendo razoável adoptar um horizonte de 50 anos. Entretanto, a renovação de instalações técnicas subterrâneas à dimensão das Bases Aéreas, particularmente daquelas estabelecidas em rede, e a auditoria energética inscrevem-se no esforço actual de racionalização de infra-estruturas, desenvolvido pela Força Aérea.

Simultaneamente, diferentes interesses se colocam relativamente à utilização partilhada das capacidades das infra-estruturas aeronáuticas da BA1, em Sintra; da BA4, nas Lajes; da BA5, em Monte Real; da BA11, em Beja; do AM1, em Ovar; do CTA, em Alcochete; do CFMTFA, na Ota; do DGMFA, em Alverca; do AT1, em Lisboa ou mesmo, das Esquadras de Radar de Monchique, Montejunto e Paços de Ferreira.

Identificam-se, nesta área, essencialmente dois tipos de interesses manifestados: a utilização partilhada de infra-estruturas operacionais e as cedências patrimoniais. Exemplos do primeiro tipo são a BA4, em utilização; a BA11, em preparação e a BA5, em avaliação protocolada em 07 de Fevereiro de 2005, entre os Ministérios da Defesa e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. Como exemplos do segundo tipo existem alguns amplamente divulgados como os da cedência do CFMTFA ou do CTA, para um novo Aeroporto Internacional. Quanto aos processos de utilização partilhada das infra-estruturas operacionais, o benefício estará em rentabilizar a capacidade existente e motivar o interesse autárquico em conter a pressão urbanística. Quanto aos processos de cedência de património ou limitação de servidões, um modelo que evite sequências parcelares e valorize a totalidade dos factores, parece a melhor solução. Por exemplo, perante uma servidão criada sem que o Estado tenha assumido o custo do ónus imposto à envolvente, será ainda assim injusto que a extinção venha a beneficiar terceiros em consequência de



uma eventual mudança de proprietário, entretanto ocorrida, problema que poderá colocar-se em diversas situações, tendo em conta a dimensão das servidões em geral.

Reunidos os dados disponíveis, temos que, satisfeitas as necessidades inscritas na LPIM, o balanço de referência das capacidades necessárias e existentes em infra-estruturas da Força Aérea, manifesta como saldo a capacidade sobrante inscrita no Decreto-Lei 219/08, de 12 de Novembro.

d. Síntese conclusiva

A inventariação dos imóveis militares, tema recorrente na legislação, tem ficado dependente de regras a estabelecer em diploma próprio. A LPIM determina a inventariação dos bens do domínio público, afectos ao MDN, que sejam passíveis de rentabilização. Posteriormente, o PGPI veio levantar preocupações, manifestadas pelos ramos, relativas à abrangência do princípio da onerosidade, perante a excepção: “*não abrangerá, designadamente instalações afectas a funções operacionais das forças militares...*”. Na sequência do PGPI, o Programa de Inventariação, recentemente publicado, define a calendarização, a estrutura e a organização do inventário dos imóveis do Estado, incluindo os imóveis militares, reafirmando os princípios ínsitos no CIBE.

A finalidade da inventariação é reunir de forma organizada a globalidade dos dados tipificados, sobre capacidades e condicionamentos das infra-estruturas. Trata-se de um procedimento que tem como vectores determinantes, no tocante a capacidades necessárias, a missão e a organização dos sistemas de forças e sistemas de armas, associados à regulação e à normalização; no que concerne a capacidades existentes, considera a dimensão e conformidade com os padrões dos requisitos e normas de utilização vigentes, bem como, as condicionantes patrimoniais e o potencial de transformação, essenciais à rentabilização da capacidade sobrante. Reunidos os dados actualmente disponíveis, a Marinha, o Exército e a Força Aérea manifestam como capacidade sobrante as infra-estruturas, inscritas no DL n.º 219/08 de 12 de Novembro.

Deste modo, identificados os vectores determinantes da inventariação, considera-se validada a HIP2.

4. Procura imobiliária

Para determinar a capacidade sobrante a rentabilizar, dedicámos o capítulo anterior à inventariação geral das capacidades necessárias e existentes, enfatizando as vertentes de aptidão e potencial de reconversão, funcional e dominial, do factor oferta.



No presente capítulo iremos tratar o factor procura recorrendo à informação publicada, sabendo que o património imobiliário público ou privado é tradicionalmente visto sob várias perspectivas. Para o gestor, constitui um activo imobilizado que se valoriza e um factor de produção a rentabilizar. Para o financeiro, é um valor potencial de perenidade garantida. Mas, o património público deve ser muito mais, tanto no uso militar como na ocasião da mudança de domínio patrimonial, na área social e cultural.

“Um comerciante não é mais que um servidor do público, ou de um público; e recebe uma paga, a que chama o seu “lucro”... Ora toda a gente que serve, deve, parece - nos, agradar a quem serve. Para isso é preciso estudar a quem se serve... O estudo do público, isto é, dos mercados, é de três ordens: económico, psicológico e propriamente social” (Fernandes, 2007b): 121). Estas palavras de Fernando Pessoa¹⁶, apesar de colocadas num contexto diferente do aqui abordado, indicam-nos as três vertentes a focar no estudo do mercado, daí, o factor económico será apenas um dos que temos a considerar.

Para ser colocado no mercado, o bem imobiliário deve ser estudado no contexto, tendo em consideração as várias hipóteses de rentabilização e critérios determinantes da oportunidade de venda, como tempo de relocalização e limites orçamentais. A existência de potenciais compradores ou utilizadores das infra-estruturas militares depende do tipo, qualidade e finalidade da oferta. Um conhecimento real do imóvel e do seu potencial reduz os riscos do negócio e proporciona preços mais justos. É portanto fundamental a elaboração de um *dossier* com as características, constrangimentos jurídicos, autorizações de urbanismo, modalidades de pagamento, avaliação, etc.

a. Procura verificada

Desde a última década do século passado tem vindo a ser alienado património imobiliário militar, avaliado pela Direcção Geral do Património do Ministério das Finanças e entregue para alienação a empresas de capital público (Parpública, Estamo, etc.). Até 1999 as modalidades passíveis de ser praticadas eram a hasta pública e a negociação, o que veio a ser alterado pelo DL n.º 32/99, passando a ser o concurso público e a negociação particular. No mesmo DL, com a redacção que lhe foi introduzida pela Lei n.º 131/99, lê-se no art.º 1.º-A: *“Os imóveis afectos à Defesa Nacional e que deixem de o estar devem ser preferencialmente afectos a outras funções do Estado e de outras pessoas colectivas públicas”*. O DL n.º 196/2001 veio regular os critérios gerais e o procedimento de alienação dos imóveis integrados no domínio privado do Estado, afectos ao MDN.

¹⁶ “A essência do comércio” publicado na Revista de Comércio e Contabilidade, n.º I, 25 de Janeiro de 1926.



Entretanto, foram noticiadas¹⁷ alegadas insuficiências de informação nos processos de venda ou concessão, apontando faltas de transparência na avaliação, nos acordos com autarquias, nas modalidades de pagamento, nas alterações ao Plano Director Municipal (PDM) após a venda, etc., passíveis de proporcionar mais valias anormais ao investidor. Meramente a título de exemplo: (i) o património das Forças Armadas está a ser vendido “por metade da avaliação” (Público, 2008: 8); (ii) a alienação do quartel da Alameda das Linhas de Torres, cujo índice edificável, definido no PDM, nulo à data da aquisição, seria alterado passados alguns anos, permitindo ao investidor a captura de mais-valias muitas vezes superiores ao capital investido (Público, 2006); (iii) apenas 10% do património do Estado que o Governo entregou por ajuste directo em 2006 e 2007 à Parpública, terá sido colocado no mercado por concurso público, sendo o acesso à documentação por vezes limitado ou mesmo vedado aos jornalistas (Sol, 2008).

Não obstante, alguma eventual criatividade subordinada aos interesses próprios da comunicação social, perante as várias notícias desfavoráveis publicadas sobre alienações executadas, considera-se que os procedimentos podem e devem ser melhorados.

Os processos de venda ou de concessão merecem ser considerados transparentes, porque a credibilidade é um valor fundamental: *“Não me importa que o objectivo seja o maior lucro, se for redistribuído pelas Forças Armadas. O que urge é a transparência para que mais tarde não haja recursos, dúvidas ou maledicência. Daí que seja importante publicar, em detalhe, o que se vende e o que se ganha”*(Rogeiro, 2008:51).

b. Reversão imobiliária e procura

Muitos dos problemas apontados terão origem no facto das potencialidades de utilização não estarem definidas aquando da venda, provocando a desvalorização do bem. Os eventuais interessados não iriam arriscar capital num imóvel, sem conhecer as possibilidades de utilização do mesmo, ou então, investiriam perspectivando alterações ao Plano Director Municipal (PDM), com o objectivo de gerar grandes mais-valias. Esta situação pode acontecer essencialmente no património militar existente em zonas urbanas, por ter geralmente índices de construção médios, relativamente baixos.

Na realidade, a desactivação das infra-estruturas militares e a extinção de servidões é um assunto que deve ser analisado com o maior cuidado, transparência e abertura, antes da venda de património. Caso contrário, o Estado estará a fornecer uma matéria-prima que apenas algumas poucas entidades terão capacidade de transformar, limitando drasticamente

¹⁷ Consulta ao resumo de imprensa do MDN e à internet



a concorrência e alimentando um domínio de depreciação e notícias negativas.

(1) A cidade e os cidadãos no processo de reconversão

Localizando-se grande parte do património a alienar em zonas urbanas, para além do vendedor e do comprador, existe um outro interessado: o cidadão. Este, segundo algum entendimento, deverá ter a possibilidade de se pronunciar sobre alterações na sua cidade, podendo ser representado pelo poder local, associações ou movimentos, universidades, empresas de urbanismo, etc., para intervir no desenvolvimento urbano de forma a obter respostas negligenciadas nas dinâmicas de promoção imobiliária, que fazem dos cidadãos meros consumidores. Diversos artigos em jornais e “blogs” alertam para a necessidade de planeamento nas cidades: “... *este património deve ser usado para revitalizar os centros das cidades*” (Cabral, 2008: 35), “...*seria de capital importância para a cidade o lançamento de uma ampla discussão pública (...) no âmbito do Plano Estratégico e de Urbanização ...*” (Duarte, 2008:33).

O Protocolo de Cooperação no Sector Imobiliário celebrado a 30 de Maio de 2007, entre o MFAP e o Ministério da Justiça, destaca neste âmbito, a criação de “*um regime jurídico urbanístico dos bens imóveis desafectados dos domínios público ou privado indisponível, que terá como principais objectivos a eliminação da indeterminação jurídica do conteúdo urbanístico resultante da desafecção, bem como a introdução dos estímulos jurídicos e financeiros adequados à cooperação entre Estado e Municípios, evitando-se a inércia administrativa e conseqüente desvalorização dos bens imóveis do Estado*”.

(2) Avaliação do imobiliário

A valorização do património imobiliário depende de factores diversos, como a localização, a dimensão, o equipamento envolvente, as características arquitectónicas, o potencial de reconversão, o enquadramento dominial, etc.

Segundo o art.º 108.º do DL n.º 280/07, compete à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças efectuar as avaliações dos imóveis, cujo valor homologado serve de referência às operações imobiliárias, não podendo resultar da hasta pública ou do ajuste directo, um valor de venda inferior. Relativamente aos procedimentos por negociação ou concurso público, nada é referido, inferindo-se que o imóvel poderá ser vendido por valor inferior.

A avaliação está sujeita a alguma subjectividade e empirismo, mas deverá ter em conta o valor de bens comparáveis e a percepção das tendências actuais e futuras do mercado: “...*a avaliação de um bem imobiliário engloba ramos do saber tão diversos como a engenharia civil, a economia, o direito do urbanismo, a fiscalidade, a*



arquitectura, a engenharia mecânica, a engenharia do território, as ciências sociais e humanas, etc. Como tal, e devido à escassez de bases de dados e de estudos nesta área, a atribuição de valor a um bem imobiliário é normalmente baseado na intuição e experiência do avaliador que o calcula.” (Henriques, 2008: 66).

Sua Excelência o Ministro da Defesa referiu em entrevista que: “A avaliação, como todo o processo de gestão, será feita entre a Defesa e Finanças, com apoio das estruturas do sector público empresarial” (Diário Económico, 2008: 48).

c. Conjuntura actual

A incerteza condiciona ritmos de actividade e afecta expectativas dos empresários da Construção. Os resultados das Contas Nacionais Trimestrais (CNT), divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), traduzem um forte abrandamento da economia no terceiro trimestre de 2008, tanto em termos nacionais como no sector da construção. A aliviar a depressão sentida no segmento residencial, a procura de edifícios não residenciais cresceu em 2007 e 2008, porém é apenas um subsector com peso reduzido; entretanto, o investimento abrandou em 2008, com o indicador de confiança a baixar significativamente (FEPICOP, 2008), agravando-se no primeiro trimestre de 2009 (INE, 2009).

Na presente conjuntura, não se adivinha a curto prazo uma época favorável à rentabilização de património militar por alienação, no entanto, na entrevista acima indicada, Sua Excelência o Ministro da Defesa, referindo-se à LPIM, afirmou: “*O facto de ser um programa de 12 anos, torna esta lei imune a flutuações conjunturais, permitindo que o sucesso se garanta no médio-longo prazo*”.

Apesar da crise económica, reflectida no sector, continua a haver procura para compra ou concessão de bens imobiliários militares, porque o imobiliário é um bem de valor globalmente estável e a conjuntura é transitória.

Diversas autarquias mostram interesse em adquirir determinadas infra-estruturas para instalação de equipamentos sociais e culturais, como evidencia o contrato promessa de compra e venda celebrado com a Câmara Municipal de Santarém, relativamente aos imóveis militares daquele distrito, tal como as negociações encetadas com as Câmaras de Lamego, Leiria, Setúbal, etc. Outros exemplos de procura são: (i) os radares da torre na Serra da Estrela, pela Região do Turismo; (ii) o Governo Regional dos Açores e as autarquias, desejam recuperar as instalações da Força Aérea na Serra do Cume, Ilha Terceira, para requalificação nas vertentes paisagística, desportiva e turística; (iii) existe interesse pela cedência de utilização partilhada de capacidade em várias unidades militares;



(iv) tem havido interesse no aluguer em edifícios históricos, para celebrar eventos sociais e culturais, etc., para além da procura global do mercado imobiliário.

De um modo geral, o interesse privado é relevante no imobiliário habitacional ou administrativo disperso em área urbana e no imobiliário com dimensão e potencial de desenvolvimento urbanístico ou de reconversão funcional. Contudo, face às condições de alienação e características do património militar, realça-se o interesse na compra ou concessão por diversas entidades, em particular, as Autarquias.

d. Síntese conclusiva

A capacidade sobrante, entendida como factor oferta, para ser rentável necessita do factor procura, isto é, de entidades dispostas a pagar pela sua utilização. Entretanto, os negócios efectuados provam que tem havido interesse do mercado pelas infra-estruturas militares, contudo, o processo de alienação seguido tem por vezes suscitado notícias desfavoráveis. Assim, o prévio conhecimento público dos instrumentos de desenvolvimento e promoção da capacidade potencial das infra-estruturas, a serem vendidas ou cedidas, teria vantagem. De facto, uma infra-estrutura militar não será em geral alienada para uma função idêntica e, quando disponível do domínio militar, o imobiliário adquire um novo enquadramento regido por normas passíveis de viabilizar a realização do seu potencial em domínios diferentes, sendo incompreensível que o Estado desaproveite o valor que tal mudança de estatuto representa. Esta questão deve ser tida em conta, para que o mercado seja aberto e de livre concorrência. A reconversão de imobiliário com potencial urbanístico é ainda, uma oportunidade de proporcionar aos cidadãos, infra-estruturas no âmbito social e cultural.

Apesar da situação, transitoriamente menos favorável à rentabilização da capacidade sobrante das infra-estruturas, verifica-se que continua a existir procura interessada no imobiliário militar, validando-se assim, a HIP3.

5. Experiência na Europa

A necessária reorganização, face aos novos paradigmas das Forças Armadas, à evolução tecnológica e ao enquadramento social, exige infra-estruturas adequadas. Este problema é comum a muitos países da Europa, onde a gestão do património imobiliário militar tem sofrido grande evolução. Apesar da especificidade de cada país, será útil observar os métodos de gestão e as principais linhas de acção que seguiram. De facto, parece óbvio tomar como referencial a experiência de outros países na União Europeia.



a. Espanha

No último quarto do século XX registou-se uma mudança forte no papel do militar na sociedade espanhola. As modificações iniciaram-se com a redução do número de efectivos, seguindo-se a desvalorização do serviço militar obrigatório e, finalmente, a incorporação do exército espanhol na OTAN, que traria uma concepção mais moderna da estratégia militar, com maior suporte tecnológico e menores exigências em efectivos.

O fim do regime do general Franco, durante o qual os assuntos da defesa foram da competência exclusiva dos militares, deu origem à necessária reorganização interna. A LO n.º6/80 situa a defesa, organização e actuação das Forças Armadas, no âmbito da Constituição e a LO 1/84 potencia as figuras do presidente do Governo e do Ministro da Defesa, que adquirem um papel predominante na direcção da política de defesa e da política militar, sendo também criada a figura de chefe do Estado Maior da Defesa, à semelhança de outros países (Brandis, 2005: 393).

Para os militares, a chegada do exército profissional era do maior interesse, com vista a uma mudança radical, tanto na localização dos aquartelamentos como na modernização necessária. A venda do património que já não serve o interesse militar, tem tido um papel fundamental no processo de modernização do exército, face a políticas orçamentais muito restritivas seguidas desde 1984. As grandes linhas orientadoras desta política são: (i) concentração máxima de unidades, centros e organismos em instalações, adequadas a tal fim; (ii) encerramento das instalações que, por necessidades operacionais ou funcionais, não cumprem os fins para que foram criadas; (iii) modernização da infra-estrutura disponível, adaptando-a aos requisitos de umas Forças Armadas plenamente profissionais; (iv) declaração de “não necessário”, proposta previamente pelo Estado-Maior de cada ramo, e desafecção dos imóveis e propriedades que vão ficando vazios; (v) promoção da necessária coordenação e eficaz colaboração entre os três ramos das Forças Armadas, para a utilização conjunta de instalações, fundamentalmente de Apoio Logístico, Apoio ao Pessoal e Logística de Transportes; (vi) aproveitamento de todas as possibilidades que oferece a OTAN nos seus programas de investimentos, para levar a cabo projectos de infra-estruturas em território espanhol (Anexo B).

A legislação espanhola trata o património militar como um sub património autónomo, dentro do Património Geral do Estado. A “*Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa*” foi criada como organismo autónomo, sendo responsável pelo processo de reconversão do património militar disponível, com faculdade para alienar e adquirir bens imóveis e colaborar com organismos autonómicos e locais no planeamento



urbanístico. As infra-estruturas que já não têm interesse militar, uma vez depuradas física e juridicamente, são postas pelo Ministério da Defesa, à disposição da “*Gerencia*”, que as introduz no mercado imobiliário mediante distintos mecanismos, como a hasta pública, venda directa ou convenções com outras administrações como as Comunidades Autónomas e Corporações Locais. As convenções urbanísticas pretendem coordenar os interesses da Defesa com o das entidades territoriais afectadas: (i) compatibilizar os planos de infra-estruturas do Ministério da Defesa, de acordo com as necessidades das Forças Armadas, com o planeamento urbanístico vigente em cada território implicado; (ii) facilitar às autarquias e comunidades autónomas, solo e espaços livres de uso público, equipamento comunitário e viário em zonas urbanas deficitárias; (iii) integrar no património das autarquias, edificações de interesse histórico que podem servir para equipamentos institucionais; (iv) compensar a Defesa com uma área de edificação, pelas cedências patrimoniais que neste enquadramento venham a ter lugar.

b. França

A França tem uma experiência de 20 anos na alienação do património militar. O esforço de racionalização dos meios traduz-se pelo reagrupamento das Forças Armadas em alguns locais, libertando outros (*La Lettre*, 2002:1). Com a lei de programação militar 1987-91 e depois, com o plano “*Armées 2000*”, publicado em 1989, iniciaram-se reformas profundas nas infra-estruturas militares francesas. Depois de 1986, o Ministério da Defesa dispôs de uma grande autonomia para ceder os seus terrenos a entidades públicas ou privadas, não obstante a preferência de reafecção por outros serviços do Estado.

Os procedimentos de recenseamento dos imóveis susceptíveis de serem alienados e os procedimentos de alienação, foram objecto de um protocolo entre os Ministérios da Defesa e das Finanças em 1987, tendo sido criada a “*Mission pour la Réalisation des Actifs Immobiliers*” (MRAI) com a função de conduzir os procedimentos de negociação da venda de imóveis, considerados sobrantes pelas Forças Armadas, intervindo em três domínios: a reconversão, a informação e a negociação.

Na reconversão, face à diversidade de tipos de infra-estruturas e da sua localização, algumas são objecto de estudos complexos, sujeitos aos condicionalismos nacionais ou regionais (ambientais, projectos governamentais, zonas protegidas, planos de urbanismo, etc.) em que intervêm todos os interessados (municípios, colectividades locais, gabinetes de estudo, empresas, etc.), sob a coordenação da MRAI, que também financia os respectivos estudos técnicos. O Ministério da Defesa é responsável pela despoluição dos



locais que estão à venda, no que respeita ao amianto, hidrocarbonetos e material pirotécnico, dependendo do nível de exigência para o tipo de ocupação futura. A MRAI gere o estudo de reconversão do imóvel, confiado a um gabinete de estudos da especialidade, que comporta três vertentes principais: (i) diagnóstico (físico, urbanístico, económico, etc.) do imóvel; (ii) procura de potenciais, de projectos e esboços de cenários de desenvolvimento; (iii) estudo aprofundado (técnico e financeiro) do cenário escolhido pela MRAI e apresentação do respectivo programa e custos (*La Lettre*, 2000: 2).

Nos casos de alienação em que o imóvel é fácil de negociar, uma avaliação prévia dos serviços fiscais serve de base no concurso público ou na discussão em negociação por cedência amigável. Nos grandes imóveis, a avaliação é um trabalho complexo. A “*Brigade Nationale de Documentation et d’Enquêtes Domaniales*” (BNDED) associa-se à MRAI com o seu conhecimento e experiência que abrange todo o território nacional, para estimar os valores dos bens, após o estudo de reconversão e da escolha do cenário de desenvolvimento. (*La Lettre*, 2000: 1).

Na concertação e negociação, a Autarquia tem preferência na aquisição dos bens localizados no seu município, pagando o valor atribuído pelos serviços fiscais. Quando é a única entidade interessada, discute o preço e as modalidades de pagamento, considerando ainda o prejuízo da localidade pela partida das Forças Armadas. Mesmo não tendo interesse no imóvel, a Autarquia não está ausente das negociações; usando os seus poderes regulamentares, pode bloquear ou neutralizar os projectos e favorecer uma das soluções. Apesar das dificuldades, a concertação tem sido a base de construção de projectos realistas e socialmente aceitáveis.

A política imobiliária baseia-se em seis eixos de acção: (i) melhor conhecimento do património; (ii) planeamento estratégico; (iii) ajustamento jurídico; (iv) integração ambiental; (v) reformas estruturais; (vi) preocupação social (SGa, 2007).

c. Bélgica

A Defesa belga sofreu várias reestruturações de curto prazo entre 1990 e 1999, originando numerosas redundâncias, dispersão dos recursos humanos e materiais, grande perda de energia e desperdícios financeiros, devidos a importantes disfunções (Ministère de la Defense, 2003:3). Em 2000, a Defesa estabeleceu um plano de modernização a longo prazo, com uma projecção até 2015. Esse Plano Estratégico tem como principais objectivos: (i) a redução e rejuvenescimento do pessoal (introduzindo a estrutura única e carreira mista); (ii) o investimento em material, tecnologia, instrução/formação e infra-



estruturas, de modo a garantir a operacionalidade exigida no quadro nacional e internacional; (iii) os métodos de gestão modernos e eficazes; (iv) a rentabilização do património e material em desuso ou obsoleto; (v) o apoio e abertura à sociedade civil.

No passado, a estrutura da Defesa era composta essencialmente por quatro Forças Armadas¹⁸ e por um Comando Territorial inter-forças, chefiados por um Estado-Maior General. Hoje, existe apenas um Estado-Maior com uma estrutura organizacional plana, que comanda todas as actividades da Defesa. A transformação envolve necessariamente as infra-estruturas. O Plano Estratégico especifica que o montante total do orçamento de 2000 será mantido em termos reais nos 15 anos do plano, fornecendo meios suplementares para financiar a reorganização. A reestruturação da Defesa implica reduzir as despesas de funcionamento, através dos seguintes meios: (i) introduzir novos métodos de gestão; (ii) lançar uma gestão dinâmica das vendas de material e infra-estruturas excedentárias; (iii) aplicar sistematicamente o princípio do mínimo suficiente nas novas aquisições.

No quadro da racionalização das instalações, os quartéis obsoletos serão progressivamente alienados e as receitas das vendas permitirão cobrir as novas necessidades. Na escolha dos imóveis a disponibilizar, a Defesa tem em consideração a situação económica das administrações locais, a taxa de desemprego nas províncias e os equilíbrios regionais e linguísticos. Algumas infra-estruturas são colocadas à disposição da sociedade civil, principalmente as relativas às actividades desportivas, através de concessões a clubes e escolas. O lema para o património e infra-estruturas é: dinamismo, sobriedade e funcionalidade. (Ministère de la Defense, 2003:114).

d. Reino Unido

Na viragem do milénio, o património apresentava grande deterioração na qualidade, consequência de limitações orçamentais e métodos tradicionais de gestão que consumiam em burocracia parte do orçamento atribuído à manutenção. Além disso, o conhecimento do estado das infra-estruturas era deficiente. As novas exigências operacionais, sociais e ambientais implicavam grandes adaptações e modernização das infra-estruturas com custos elevados mas, o orçamento mantinha-se o mesmo. Assim, era preciso encontrar soluções.

A “*Defence Estates*” (DE) é a organização do Ministério da Defesa, responsável pela gestão do património (supervisionamento, racionalização e disponibilização das infra-estruturas), seguindo a Revisão Estratégica da Defesa estabelecida em 1998. Em 1999 foi

¹⁸ Forças terrestre, aérea, naval e médica, cada uma com o seu estado-maior e gestão separada do pessoal e orçamento



publicado um documento “*Identifying and selling surplus property*” onde se refere a necessidade de explorar formas de alcançar elevados níveis de receitas, com a alienação de propriedades disponibilizadas, e reduzir o tempo e custos na venda, o que implica estabelecer uma melhor gestão das infra-estruturas. Em 2000 foi publicada a visão estratégica para o património da defesa “*In Trust & on Trust*” e teve início a identificação e classificação do volume de património existente. Distinguiram-se as infra-estruturas que tinham grande potencial para futuro desenvolvimento e as essenciais à missão da defesa mas, sem potencial de desenvolvimento, tais como locais de comunicação e instrução. Estes planos proporcionaram a realocação de algumas pequenas unidades e libertação do terreno excedentário. Sendo a racionalização do património dispendiosa e havendo necessidade de planear a longo prazo, explorou-se a possibilidade de inovar o modo de financiamento, através de parcerias público-privadas e de venda ou arrendamento do património excedentário, soluções precedidas de estudo detalhado.

Em 2003 foi implementado um novo sistema de gestão na maioria das infra-estruturas, tendo sido alterado o estatuto da DE e criadas seis “*Customer Estate Organisation*”, responsáveis por estabelecer os requisitos dos utilizadores, pela articulação com a DE e por monitorizar os resultados (UK MoD, 2006: 6).

Em 2006 foi renovada a estrutura estratégica do desenvolvimento e melhoramento do património, de uma forma sustentável, estabelecendo seis objectivos, que consistem essencialmente na definição de infra-estruturas com dimensão e qualidade ajustadas às necessidades da missão, em métodos de gestão eficazes e na atenção às áreas sociais e ambientais (UK MoD, 2006: 7). Os objectivos detalhados são: (i) a qualidade da infra-estrutura deverá ser ajustada às necessidades operacionais, ambientais e de segurança, melhorando a qualidade de vida dos utilizadores. Este objectivo é conseguido através de elevados padrões de arquitectura, construção, manutenção e novos caminhos de gestão; (ii) as infra-estruturas devem ter uma capacidade ajustada às necessidades militares, apropriadamente localizadas, reduzindo a dispersão, sempre que possível, e fazendo o melhor uso dos recursos disponíveis. Para isso, é necessário planear a longo prazo e continuar a desenvolver associações com empresas, em relação à capacidade, uso e gestão das infra-estruturas; (iii) desenvolver as comunidades onde o pessoal militar e civil, e suas famílias, desejem viver e trabalhar, devendo ser reconhecidas como activas, inclusivas e seguras, bem construídas, com boas comunicações e bom ambiente. O recrutamento do pessoal compete com o mercado de trabalho, sendo fundamental oferecer condições apelativas; (iv) integrar proactivamente os objectivos globais do Governo em relação ao



desenvolvimento sustentável, assegurando a capacidade necessária. Proceder às adaptações apropriadas para tornar as infra-estruturas mais adequadas, melhorando a eficiência energética e aumentando as fontes de energias renováveis. Assegurar que as comunicações publicadas sobre o desenvolvimento sustentável sejam independentemente reconhecidas como abertas e honestas; (v) ser exemplo das melhores práticas, implementando um programa de padrões exigentes, melhorando a implementação dos sistemas e processos de segurança e de protecção ambiental; (vi) ter infra-estruturas garantidas pela excelente gestão, capazes de oferecerem óptimas soluções. O grande desafio inicial foi convencer utilizadores e industriais que a mudança proposta poderia acontecer. Fundamentalmente, mudou-se a natureza dos contratos na construção e manutenção, pondo no seu lugar os “*Prime Contracts*”, introduzindo o conceito de responsabilizar uma única entidade pela execução contratual (UK MoD, 2006: 5).

Em 2005 foi publicado um guia para gerir as infra-estruturas excedentárias, tendo em consideração: (i) a idade e estado; (ii) o interesse arquitectural ou histórico; (iii) a manutenção; (iv) a contaminação; (v) a procura por entidades públicas; (vi) a utilização estabelecida; (vii) os custos de saída; (viii) as políticas Governamentais; (ix) os potenciais compradores; (x) as preocupações públicas manifestadas; (xi) as obrigações para com anteriores proprietários; (xii) o planeamento de utilização potencial; (xiii) o título de posse e o direito de terceiros (UK OGC, 2005: 21).

e. Síntese conclusiva

Analisando a gestão das infra-estruturas militares em países como a Espanha, França, Bélgica e Reino Unido, verifica-se que há problemas comuns, face a novos paradigmas das Forças Armadas na Europa, e que se resumem na necessidade de reestruturar e modernizar a Defesa, com a rentabilização das infra-estruturas excedentárias. Cada país tem as suas características específicas, não sendo adequado transpor directamente para a situação nacional um modelo global. No entanto, existem práticas que podem e devem ser avaliadas, tais como: (i) a legislação relativa ao património militar, distinta da legislação geral do património do Estado, em Espanha; (ii) a reconversão do património militar excedentário de forma concertada com autarquias e cidadãos, em França; (iii) a abertura de infra-estruturas militares à sociedade civil principalmente na área desportiva, na Bélgica; (iv) o novo conceito de gestão, no Reino Unido; (v) a criação de organismos autónomos nos ministérios da defesa para gestão das infra-estruturas militares.

Globalmente, considera-se que os modelos da Espanha e da França serão os mais



fáceis de seguir como exemplo, atendendo a afinidades culturais, não obstante a qualidade do modelo do Reino Unido, validando-se assim, a HIP4.

6. Modelo de Gestão

Nos países analisados no capítulo anterior, verificam-se semelhanças nas linhas de gestão, tendo como objectivo em termos gerais, racionalizar e rentabilizar o património imobiliário militar, abrangendo: (i) a inventariação das capacidades existentes e necessárias; (ii) a racionalização, com o objectivo de obter melhor qualidade, garantindo a capacidade de reserva; (iii) disponibilização das infra-estruturas excedentárias ou inadequadas; (iv) valorização e rentabilização da capacidade sobrante para financiar a modernização necessária; (v) a existência de órgãos autónomos de gestão; (v) a existência de legislação própria para o imobiliário militar.

A racionalização está associada à missão das Forças Armadas, havendo que garantir as infra-estruturas necessárias e disponibilizando as que não satisfazem as condições exigidas. A rentabilização compreende a valorização e utilização da capacidade sobrante, geralmente património excedentário a reverter para uma função diferente, entendida como capacidade potencial instalável. O objectivo será valorizar e rentabilizar essa capacidade, criando infra-estruturas mais adequadas, de melhor qualidade e com menores custos de manutenção e de exploração.

Uma política activa de rentabilização das capacidades das infra-estruturas, consideradas desnecessárias à Defesa, não é um fim em si, mas o complemento de uma boa gestão imobiliária. Esta deve ser baseada no conhecimento preciso do património imobiliário existente e do seu potencial, tendo como principal objectivo, dispor de infra-estruturas capazes de responder eficazmente às diferentes exigências da missão e organização das Forças Armadas.

Simultaneamente, será necessário desenvolver planos e processos de sustentação, competindo à DGIE¹⁹ do MDN realizar a coordenação no domínio da gestão do património imobiliário necessário às Forças Armadas. Na referida gestão, há que avaliar as capacidades existentes e necessárias, para determinar a capacidade sobrante e o seu potencial, sujeito a condicionantes gerais, específicas e conjunturais.

Por outro lado as necessidades das Forças Armadas só são cabalmente reveladas em caso de emprego; convém assim, existir reserva de capacidade utilizável como suporte de

¹⁹ DL n.º 47/93 de 26 de Fevereiro (art. 13º)



manobra, desde logo nas fases de preparação militar, envolvendo exercícios conjuntos ou combinados. Seria descabido considerar o dimensionamento da infra-estrutura militar sem reserva estratégica. Por isso faz sentido a existência de capacidade sobrante nas infra-estruturas militares, como de resto acontece em Espanha, por exemplo.

Actualmente, exceptuando problemas de custos, dependências ou eventuais limitações de diferentes sistemas informáticos, os meios tecnológicos permitem desenvolver modelos de gestão e instrumentos de controlo, tendência que à partida será positiva, se o utilizador de tais instrumentos tiver o apoio técnico necessário.

O modelo de gestão preconizado neste trabalho de investigação incide portanto sobre a utilização/rentabilização da capacidade sobrante, baseado no suporte legal vigente.

a. Programação de gestão das infra-estruturas militares

Em vigor desde 9 de Setembro de 2008, a LPIM abrange os imóveis constantes do DL n.º 219/08, de 12 de Novembro, devendo vigorar por doze anos, com revisão em 2011 e nos anos ímpares seguintes. Os meios de gestão de infra-estruturas definidos no artigo 8.º são: “ *a) alienação; b) arrendamento; c) constituição de direitos reais menores; d) concessão de uso privativo do domínio público; e) permuta; f) parcerias com promotores imobiliários; g) titularização dos activos imobiliários através da constituição de fundos de investimento imobiliário; h) operações de venda com possibilidade de manutenção onerosa dos bens; i) quaisquer outros instrumentos jurídicos adequados aos fins a prosseguir, através da presente lei*”. Entretanto, a lei não revoga legislação anterior como o DL n.º 32/99, a Lei n.º 131/99 e o DL n.º 196/2001, mantidos em vigor.

A LPIM estabelece um enquadramento legal que potencialmente viabiliza a disponibilização patrimonial de todas as infra-estruturas militares, o que não equivale a disponibilidade de uso. A lei ao determinar (n.º 2 do art.º 1.º) que os imóveis abrangidos são os constantes de decreto-lei a aprovar²⁰ pelo Governo, determina também, que o mesmo decreto-lei pode ser alterado para incluir todos os imóveis que venham a ser disponibilizados (n.º 3 do art.º 1.º) e que “*Podem ainda ser abrangidos pelo disposto no presente artigo, mediante alteração do decreto-lei previsto no n.º 2 do artigo 1.º, quaisquer outros imóveis que venham a ser disponibilizados para o efeito*” (n.º 3 do art.º 9.º). Em conformidade, qualquer infra-estrutura em serviço pode ser disponibilizada para rentabilização, por exemplo para ser vendida. Para tal, é necessário que por decreto-lei, seja disponibilizada nos termos do n.º 3 do artigo 1.º e vendida nos termos da alínea h) do

²⁰ O referido DL foi publicado a 12 de Novembro (DL n.º 219/98)



artigo 8.º, podendo manter-se a utilização nos termos do n.º 1 do artigo 24.º da LPIM. Materializado este procedimento, o Estado pode passar de proprietário a arrendatário da infra-estrutura militar. Nestas circunstâncias trata-se de rentabilizar a utilização de uma capacidade considerada sobrando e disponibilizada, designadamente a capacidade de obter recursos em troca do direito de propriedade.

Independentemente das infra-estruturas militares serem ou não propriedade do Estado, no todo ou em parte, a utilização da capacidade sobrando inventariada pode ser rentabilizada em regime de arrendamento, por cedência do proprietário ou do utilizador. Assim, seria possível o Estado vender a infra-estrutura de uma dada unidade militar e manter-se nela como utilizador em regime de arrendamento, podendo reservar o direito de subarrendar a capacidade sobrando, eventualmente verificada, ou ser o novo proprietário a rentabilizar a sua utilização. Esta experiência não tem ainda grande tradição entre nós.

Embora a utilização de propriedades arrendadas pela instituição militar seja relativamente comum, a venda de propriedades do Estado com possibilidade de manutenção da utilização onerosa dos bens é menos familiar, parecendo criadas as condições legais de aplicabilidade a todo o universo do património imobiliário militar. As infra-estruturas disponibilizadas passam a integrar o domínio privado do Estado e a ser objecto de gestão pelas formas acima indicadas.

De acordo com o discurso de Sua Excelência o Ministro da Defesa Nacional, em 26 de Setembro de 2008, na apresentação da LPIM, “...a implementação desta Lei far-se-á através de uma gestão profissionalizada e inovadora. Esta gestão ficará a cargo de uma Comissão Conjunta composta por representantes nomeados pelo Ministério das Finanças e pelo Ministério da Defesa Nacional, a quem cabe a nomeação do seu Presidente. Esta Comissão proporá o modelo a aplicar a cada infra-estrutura, tendo em vista a máxima rentabilização do património da Defesa Nacional...”.

b. Proposta de Modelo

Reunida a informação de identificação e caracterização das infra-estruturas, realizada a inventariação das capacidades necessárias e das capacidades existentes, o saldo do balanço será a capacidade sobrando. Atenta a procura no mercado imobiliário e a experiência de gestão noutros países, a utilização dessa capacidade para obter rentabilidade é o objectivo do modelo a delinear. Para tal, é necessário considerar o tipo de capacidade disponível, passível de rentabilização dentro dos moldes legalmente viáveis.

Prevendo a inventariação dos bens imobiliários afectos à Defesa e visando acautelar



o interesse público, no sentido de obter a melhor rentabilização da capacidade potencial da infra-estrutura, edificada ou fundiária, a alienar, a lei fica-se pela generalidade vaga. Contudo, o potencial dessa capacidade será geralmente o determinante maior do valor, visto não ser expectável que o imobiliário militar seja alienado para fins militares, mas sim, para ser reconvertido numa nova função. A menos que, mantendo o uso e estabelecendo uma renda, a capacidade sobrante a rentabilizar seja o título de propriedade. Coloca-se então a necessidade de fixar um horizonte temporal em que existirá repartição de mais valias resultantes de transformações, viabilizadas por disponibilidade imediata ou eventual saída do arrendatário, após a venda do título de propriedade. Daí, visando a melhor rentabilização da utilização da capacidade sobrante dentro do enquadramento legal estruturante, vamos definir um modelo elegível sequencial, a aplicar em três fases:

(1) Estudo prévio

Destina-se a fundamentar a decisão sobre o tipo de rentabilização da capacidade sobrante inventariada, com estabelecimento de vínculo precário ou permanente.

O estudo prévio será baseado na ficha de identificação e caracterização da infra-estrutura, constante no inventário, devendo: (i) avaliar a forma como o Estado adquiriu e tomou posse ou criou a capacidade a alienar, o local onde está implantada e se existem direitos de reversão ou outros a considerar, isto é, se a capacidade sobrante é propriedade plena do Estado livre de ónus e encargos; (ii) avaliar a dimensão da capacidade instalada e se é regulamentarmente efectiva, como mais valia ou resíduo para efeitos de alienação; (iii) avaliar face ao normativo e edificado envolvente, até que ponto a capacidade a alienar é transformável e qual o potencial instalável num prazo de referência de “50 anos”. A adopção de um horizonte de referência alargado destina-se a prevenir a eventual ocorrência de situações questionáveis do tipo referenciado no capítulo quatro.

(2) Estudo de valorização

Destina-se à valorização do potencial da capacidade sobrante inventariada e à tomada de decisão sobre a futura utilização, com estabelecimento de vínculo permanente.

Preconiza-se a elaboração de estudos, caso a caso, da capacidade potencial passível de ser viabilizada pela mudança de função e de domínio patrimonial de cada infra-estrutura individualizada, envolvendo projectos, autorizações e minutas de contrato tipo condicionados por cláusulas de reserva, destinadas a garantir ao Estado, no prazo de referência, a participação nas eventuais mais valias realizáveis por reconversão funcional ou transformação da capacidade alienada.



O princípio essencial é: uma capacidade militar, mesmo nova, regra geral não irá ser disponibilizada para fins militares, logo, vai ser reconvertida e é a futura utilização que lhe dá ou retira valor. Isto é, o valor dependerá da capacidade potencial ou instalável.

O imobiliário militar disponibilizado, tenderá a ser reconvertido e adaptado, podendo ser menos relevante a existência ou não de índices de construção estabelecidos para o espaço militar pois, surgirão viabilizados pela mudança dominial. Observando a envolvente, é de estimar que uma realidade próxima da circundante será materializada na área que deixa de estar sujeita ao domínio militar.

Assim, o património a alienar deve ter uma finalidade definida como referencial padrão do valor da alienação, implicando a participação proporcional do Estado nas mais valias, em caso de alteração dentro de um prazo alargado, solução que será justa para todos os intervenientes e passível de evitar a delapidação do património público. Deve contudo deixar-se abertura à inovação e ao desenvolvimento, condicionado à repartição de benefícios pelo Estado e pelo investidor, nos termos base do negócio a sustentar contratualmente no prazo de referência, caucionando a propriedade.

(3) Rentabilização

Destina-se a promover e alienar a capacidade sobrante para uma finalidade padrão, definida como referencial de preço num horizonte temporal fixado, que não sendo uma utilização militar, será do tipo “área de construção por função”.

A alteração da finalidade padrão estabelecida será sempre viabilizada, sujeita às seguintes condicionantes: (i) deverá criar valor; (ii) não envolverá qualquer encargo ou responsabilidade para o Estado, cabendo ao promotor obter as autorizações legais necessárias; (iii) a repartição de benefício, ficará estabelecida no contrato de alienação.

A promoção seguirá processos de ampla divulgação, inclusive através da Internet, e cada alienação terá escala adequada a um leque alargado de entidades interessadas, sendo fundamental a objectividade do caderno de encargos e do contrato. Isto é, os investidores devem conhecer o potencial do bem imobiliário no prazo de referência, a viabilidade de transformação e os encargos a assumir, incluindo a fórmula de pagamento.

Do ponto de vista legal, o leque de opções de rentabilização da capacidade sobrante contempla possibilidades que se diriam múltiplas e praticamente sem constrangimentos, desde a cedência de um título de concessão mantendo a utilização, até à completa alienação por venda. Quanto à valorização do bem a alienar, a lei é relativamente genérica.

O resultado dependerá do trabalho realizável pelo Comissão Conjunta composta por



representantes do MDN e do MFAP, ainda por definir. Entretanto foi criado, pela Portaria n.º 34-A/2009, o Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial, com a missão de colaborar no acompanhamento e controlo da execução do Programa de Gestão.

Tendo em conta as condicionantes e as linhas de acção possíveis, é necessário adoptar o tipo de rentabilização mais adequado ao enquadramento legal estruturante. Assim, a fim de permitir a flexibilidade necessária, são adoptadas três formas:

- **Concessão precária:** Por princípio, enquanto for a entidade militar o utilizador da infra-estrutura onde venha a ser identificada capacidade sobrante pontual, passível de cedência precária ou utilização partilhada, a competência para gerir a rentabilização dos eventuais excedentes de capacidade flutuante ou permanente, deve ser detida pela entidade militar, para que seja assegurado o comando completo. Enquadram-se neste cenário a cedência de capacidades de armazenagem, a localização de instalações rádio eléctricas, as aterragens, os estacionamento temporários de meios, a prestação de apoios pontuais diversos para treino, ensaio ou simples locação precária de espaço, etc..

- **Concessão permanente:** As infra-estruturas classificadas que se inscrevem no domínio cultural histórico e museológico, em virtude das suas características funcionais, ou simbólicas, estão protegidas por condicionantes especiais de utilização e manutenção, não sendo alienáveis mesmo quando disponíveis ou desafectadas do domínio militar. No entanto, têm uma capacidade utilizável especial e condicionada que pode, por exemplo, ser susceptível de gerar proveitos no âmbito do turismo. Essas capacidades devem ser aproveitadas mediante concessões, celebrando contratos especiais precedidos de estudo detalhado caso a caso, que garantam os objectivos culturais, a fruição e a rentabilidade da utilização, devendo a coordenação e gestão ser centralizada.

- **Alienação:** A alienação da propriedade é a forma de rentabilização de capacidade sobrante que poderá proporcionar a geração de proveitos, simultaneamente concentrados e irrepetíveis. De facto, o Estado pode vender a propriedade recebendo o valor, deixando de suportar o encargo de manutenção e passando a receber apenas os impostos a partir daí.

O Estado pode ainda proceder à alienação da propriedade e manter-se nela como utilizador, assumindo a condição de arrendatário²¹. Neste caso, realizará um encaixe concentrado à data da venda e passará a ter um encargo distribuído no futuro, correspondente à remuneração do capital recebido do investidor.

Assim, delineado o modelo de rentabilização, consideramos validada a HIP 5.

²¹ LO n.º 3/2008 Art.8.º, alíneas g) e h)



7. Conclusões e Recomendações

Ao longo do presente trabalho de investigação, pretendemos identificar se é exequível a rentabilização da capacidade sobrante das infra-estruturas militares Portuguesas, que contribua para o cumprimento da missão das Forças Armadas. Para edificação da resposta à QC, dividimos o problema em cinco QD, cujas respostas tentámos encontrar através da validação das HIP inicialmente postuladas.

Começámos pela análise do problema da identificação e caracterização unitária das infra-estruturas, designadamente pelo enquadramento patrimonial dos imóveis militares que, por estarem integrados no domínio público do Estado, estão sujeitos a um regime de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade. No entanto, existe legislação estruturante que permite desafectar do domínio público o património imobiliário militar, que pode passar a integrar o domínio privado do Estado, exceptuando-se os imóveis do domínio cultural classificados. Para estes, o novo regime jurídico abre a possibilidade de rentabilização por intermédio de cedências de utilização e concessões de exploração.

O conhecimento das capacidades é uma condição base de eficiência na gestão das infra-estruturas, devendo por isso, ter como instrumentos fundamentais a identificação e a caracterização individualizada das capacidades instaladas e instaláveis, nas vertentes fundiária e construída. Assim, analisámos os factores que são essenciais na caracterização do imobiliário, como as condições físicas, a conformidade com a legislação aplicável e com os requisitos operacionais e tecnológicos, o potencial de capacidade instalável e o factor económico. Contextualmente, a viabilidade de utilização de uma capacidade depende da situação organizacional, normativa e até do tipo de utilizador, podendo revelar-se inadequada, escassa ou excessiva, perante os factores referidos.

Considerámos também a inventariação, identificando os vectores de capacidades necessárias e existentes globais, tipificadas e localizadas, necessárias à determinação da capacidade sobrante. Nas capacidades necessárias, identificámos como vectores determinantes a missão e a organização estabelecidas. Quanto às capacidades existentes, identificámos como vectores determinantes a dimensão e a conformidade da capacidade instalada, atentos os direitos de reversão ou privilégios de servidão, bem como o potencial de capacidade instalável por reconversão funcional, viabilizada na mudança de domínio patrimonial. Analisada a situação dos ramos no presente contexto, de acordo com os dados actualmente disponíveis, as capacidades sobrantes em infra-estruturas são as inscritas no DL n.º 219/08. Legislação recente, identificada no texto, determina a inventariação dos



bens do domínio público afectos ao MDN passíveis de rentabilização e a calendarização do inventário geral dos imóveis do Estado, incluindo os imóveis militares.

Prosseguimos, averiguando a existência do factor procura imobiliária, como condição indispensável à viabilidade de rentabilização da capacidade sobrante, que configura o factor oferta. Assim, analisando a informação publicada na última década, em particular os resumos facultados pelo departamento de Relações Públicas da Defesa e a Internet, verificámos que a procura tem vindo a existir, comprovada nas várias alienações realizadas. Contudo, os procedimentos terão enfermado de limitações na realização do justo valor pelo Estado, originando negócios, muito rentáveis para terceiros, segundo algumas notícias. De facto, o imobiliário disponibilizado do domínio militar, passa a ser regido por normas que a prazo e com enquadramento diferente, viabilizam a realização de um potencial próximo da realidade edificada na envolvente, devendo acautelar-se o interesse do Estado nas mais valias. Presentemente, apesar do momento económico menos favorável, a análise efectuada permite concluir que continua a haver interesse de várias entidades na capacidade sobrante das infra-estruturas militares. Ao mesmo tempo, alguma opinião publicada vem dando nota no sentido de ser oportuno usar património militar disponível para apoio, no âmbito social e cultural, aos cidadãos das zonas urbanas.

Procurámos ainda encontrar experiências comuns ou afinidades na gestão do património imobiliário militar em países como a Espanha, França, Bélgica e Reino Unido. A influência do mercado, da sociedade e dos paradigmas actuais das Forças Armadas na Europa, resulta na necessidade de reestruturar e modernizar a Defesa, com a rentabilização das infra-estruturas excedentárias. Não obstante a especificidade própria de cada país, consideram-se relevantes e relativamente fáceis de seguir, as experiências de gestão desenvolvidas em Espanha e em França, por razões culturais e de proximidade. O modelo do Reino Unido, utilizando conceitos inovadores através de parcerias, seria porventura mais difícil de materializar ente nós, apesar da reconhecida qualidade.

A culminar o trabalho de investigação, delineámos um modelo elegível de rentabilização da capacidade sobrante sequencial em três fases, com a flexibilidade adequada à legislação estruturante da gestão, podendo revestir diferentes formas consoante se trate de rentabilização precária, permanente ou por alienação: (i) enquanto for a entidade militar o utilizador da infra-estrutura onde venha a ser identificada capacidade sobrante pontual, passível de cedência precária ou utilização partilhada, a competência para gerir a rentabilização, deve ser detida pela entidade militar, para assegurar o comando completo; (ii) as infra-estruturas classificadas, não sendo alienáveis, têm uma capacidade especial que



pode gerar proveitos através de concessão no âmbito do turismo, devendo nestes casos a coordenação e gestão ser centralizada; (iii) a decisão de alienação de capacidade sobrante deve ser fundamentada em estudos de identificação e valorização do potencial instalável por reconversão funcional e dominial; (iv) Os contratos de alienação devem fixar a repartição de benefício por reconversão num prazo alargado, que garanta ao Estado a participação nas eventuais mais valias; (v) a alienação deverá seguir processos de máxima divulgação de forma a atrair um leque alargado de entidades interessadas.

Revisitando o desenvolvimento da investigação efectuada e atenta a análise da informação recolhida, a reflexão expressa ao longo do presente trabalho satisfaz as questões derivadas através da validação das hipóteses postuladas de início, dando resposta positiva à Questão Central formulada, isto é: *“É exequível a rentabilização da capacidade sobrante das infra-estruturas militares Portuguesas, que contribua para o cumprimento da missão das Forças Armadas”* (Apêndice II). Neste sentido, realizada a investigação, a análise e conseqüente reflexão, considera-se adequado recomendar:

- O estudo de um fundo imobiliário reservado ao investimento individual de cidadãos nacionais que, de forma abrangente, representam a razão de ser e a essência da instituição militar. Este fundo deve ser activado no caso de serem alienadas propriedades em que o Estado suporte a utilização onerosa;

- A adopção do modelo de gestão delineado no capítulo seis, pelo órgão responsável pelos procedimentos negociais dos imóveis do domínio privado do Estado afectos à defesa nacional, enquadrado pela legislação referida no texto;

- O desenvolvimento ao nível da Defesa de normas de gestão das infra-estruturas militares, atendendo à racionalização, uniformização e reserva estratégica, de modo a satisfazer as capacidades necessárias ao cumprimento da missão.

Numa consideração final: as infra-estruturas militares, ao longo do território, foram em grande parte concebidas para uma realidade nacional diferente e poderão ser explicáveis em função de um vasto universo entretanto alterado, mas que, contudo, existiu. Porventura, são em parte marcos que perpetuam uma vertente histórica, aqui como nos territórios por onde andámos. Porém, só o movimento perdura e a instituição militar tem de procurar adaptar-se e organizar-se, identificando a realidade separada do resíduo do tempo, tendo como capacidade maior e segura a dimensão do factor humano nas Forças Armadas. *“A Pátria está na liberdade e a riqueza mais segura no valor de cada um”*²².

²² Viriato, citado por Diodoro Sículo



BIBLIOGRAFIA

- BRANDIS, Dolores, et al. La reconversión del espacio militar en Madrid: su reutilización en los últimos veinticinco años. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* [em linha]. 2005, no 144 [referência de 03 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://www.vivienda.es/es/pdf/CyTET/144/CT_144_390.pdf>
- CABRAL, Manuel Caldeira (2008). Quadro de mobilidade para imóveis públicos. *Jornal de Notícias*, de 20 de Março, p.35.
- Diário económico* (2008). Esta lei é imune a flutuações conjunturais. 01 de Fevereiro de 2008, p.48.
- DICIONÁRIO ENCICLOPÉDICO LUSO-BRASILEIRO LELLO UNIVERSAL (1977). vol.1. Porto: Lello & Irmão, p.1294.
- DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA. 6ª ed. Porto: Porto Editora, p. 939.
- DUARTE, Serafim (2008). Devolução de património à cidade: uma exigência. *Jornal de Notícias*, de 22 de Fevereiro, p. 33.
- FEPICOP. [em linha] *Conjuntura da construção: Incerteza condiciona ritmos de actividade e afecta expectativas dos empresários da Construção*. Dezembro de 2008, nº 23 [referência Janeiro de 2009]. Disponível na Internet em: <<http://www.aneop.pt/anal.look?scpm=1&viewdataid=27&sclang=3&scctrl=1>>.
- FERNANDES, Célia Maria Duarte Batalha (2007a)). *Defesa Nacional, salvaguarda e preservação do Património Cultural: um caso prático*. Lisboa: IDN – CDN06/07.
- FERNANDES, Filipe S. (2007b)). *Organizem-se: a gestão segundo Fernando Pessoa*. Cruz Quebrada: Oficina do Livro.
- FERNANDES, José Pedro (1991). *Domínio Público*, in Dicionário Jurídico da Administração Pública, vol. IV. Lisboa: [s.n.], p.166.
- FRANCO, António L. S. (1996). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, V.1, 4ª ed. Coimbra: Reimpressão Almedina.
- FLAMBÓ, Aníbal Alves Cor Eng. (2007). *A gestão patrimonial no exército face à implementação do modelo da transformação adoptado: TII CPOG 2006/2007*, Lisboa: IESM.
- GRANDE ENCICLOPÉDIA PORTUGUESA E BRASILEIRA. vol.13. Lisboa, Rio de Janeiro: Editorial Enciclopédia, Limitada, p.793.
- GUELTON, Sonia. Dix ans de vente des terrains militaires. *Études Foncières* [em linha]. [referência de 20 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em:



<http://www.edef.org/site/?p=1319>.

HENRIQUES, Dulce Franco, RIBEIRO, Francisco Loforte (2008). As variáveis explicativas do valor de fracções de escritórios. *INGENIUM*, no.107, p. 66-69.

INE [em linha]. Portal de Estatísticas Oficiais. *Indicador de confiança da construção*. 31 de Março de 2009 [referência de 12 de Abril de 2009]. Disponível na Internet em: http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0000147&contexto=pi&selTab=tab0

La Lettre [em linha]. Ministère de la Défense, Mission pour la Réalisation des Actifs Immobiliers, Août 2000, no.19 [referência de 20 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em:

http://www.mrai.sga.defense.gouv.fr/Pages/4_Documentation.htm

La Lettre [em linha]. Ministère de la Défense, Mission pour la Réalisation des Actifs Immobiliers, Février 2002, no.23 [referência de 20 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em:

http://www.mrai.sga.defense.gouv.fr/Pages/4_Documentation.htm

LNEC (2008). Departamento de Estruturas. Núcleo de Comportamento de Estruturas. Relatório 154/2008; Pº0302/72/11009 de Maio de 2008, p. 9.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE (Be), (2003) [em linha]. *Le Plan Stratégique 2000-2015*. [referência de 25 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em:

<http://www.mil.be/mod/doc/viewdoc.asp?LAN=fr&FILE=&ID=23>

<http://www.mil.be/mod/doc/viewdoc.asp?LAN=fr&FILE=&ID=21>

<http://www.mil.be/def/doc/index.asp?LAN=fr&ID=200>

MINISTERIO DE DEFENSA (Es), (2002). *Instrucción sobre la gestión de la infraestructura de la Defensa*. N.º 202/2002, de 16 de Septiembre.

Público (2006). Caderno Local. 11 de Junho de 2006.

Público (2008). Oficiais querem ver documentos sobre património militar. 25 de Março de 2008, p.8

ROGEIRO, Nuno (2008). Guerra e Paz (II). *Sábado*, de 10 de Julho, p. 51.

SGa (2007). *Politique immobilière* [em linha]. Ministère de la Défense (Fr), Secrétariat Général pour l'Administration. [referência de 20 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em:

http://www.defense.gouv.fr/sga/enjeux_defense/histoire_et_patrimoine/immobilier/politique_immobiliere/politique_immobiliere

Sol (2008). 31 de Maio de 2008.



SOTO, Hernando de (2002). *O mistério do capital: porque triunfa o capitalismo no ocidente e fracassa no resto do mundo*. Lisboa: Editorial Notícias. Tradução de: António Belo.

UK MoD (1998). *Strategic Defence Review* [em linha]. [Referência de 15 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/65F3D7AC-4340-4119-93A2-20825848E50E/0/sdr1998_complete.pdf>

UK MoD (1999). *Identifying and Selling Surplus Property* [em linha]. [Referência de 15 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cm Pubacc/104/10403.htm>>.

UK MoD. 2006. *The Defence Estate Strategy 2006: In Trust & On Trust* [em linha]. [Referência de 15 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/59DC9072-CB7F-4D78-9BDB-29B23BB5E373/0/defence_estates_strategy_2006.pdf>

UK MoD(2007). *Managing the Defence Estate: Quality and Sustainability* [em linha]. [Referência de 15 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0607/hc01/0154/0154.pdf>>

UK OGC (2005). *Guide for disposal of surplus property* [em linha]. [Referência de 15 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://www.ogc.gov.uk/documents/Guide_for_disposal_of_surplus_property_PDF.pdf>

Legislação e Documentos Oficiais

CEMA - Ofício 2190, de 25 de Agosto 2008 - Parecer sobre PGPI

CEME - Memorando nº 74/2000, de 09 de Maio de 2000

CEME - Directiva nº 193/2003 de 14 de Outubro de 2003

CEME – PMCE, de 22 de Maio de 2006

CEME - Ofício 9063, de 27 de Agosto de 2008 - Parecer sobre PGPI

CSDN de 22 de Dezembro de 2003 - CEM

CSDN - MIFA 04, de 21 de Outubro de 2004

CSDN - SFN04-COP (Componente Operacional), de 21 de Outubro de 2004

CSDN - SFN-CF (Componente Fixa ou Territorial), de 03 de Novembro de 2005

DL n.º 477/80 de 15 de Outubro – Estabelece o Inventário Geral do Estado



- DL n.º 48/89 de 22 de Fevereiro - Autoriza MDN a proceder à alienação de todo o material não necessário à mobilização das Forças Armadas
- DL n.º 47/93 de 26 de Fevereiro – Atribuições e estrutura do MDN
- DL n.º 32/99 de 05 de Fevereiro - Regimes de alienação, afectação ou reafectação dos imóveis excedentários do domínio privado do Estado afectos ao MDN
- DL n.º 196/2001 de 29 de Junho - Aprova os critérios gerais e procedimento de alienação dos imóveis integrados no domínio privado do Estado afectos ao MDN
- DL n.º 199/2004 de 18 de Agosto - Procedimentos para regularização da situação jurídica do património imobiliário do Estado
- DL n.º 161/2005 de 22 de Setembro – Extinção do IAEM
- DL n.º 60/2006 de 21 de Março - Flexibiliza a gestão do quadro de pessoal do Exército
- DL n.º 61/2006 de 21 de Março - DLOE
- DL n.º 280/2007 de 07 de Agosto. Disposições sobre a gestão dos bens imóveis do Estado das Regiões Autónomas e das autarquias
- DL n.º 219/2008 de 12 de Novembro. Lista de imóveis abrangidos pelo disposto na Lei Orgânica n.º 3/2008 de 08 de Setembro
- DL n.º 24/2009 de 21 de Janeiro – Criação do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial no âmbito do MFAP
- Decreto Regulamentar n.º 11/95 de 23 de Maio - Organização da DGIE/MDN
- EMA - OA2 N.º 02 (Extraordinária) de 20 de Maio de 2005 - CEN
- Lei n.º 131/99 de 28 de Agosto - Primeira alteração ao DL n.º 32/99 de 05 de Fevereiro
- LO n.º 4/2006 de 29 de Agosto - LPM
- LO n.º 3/2008 de 08 de Setembro – LPIM
- Portaria n.º 671/2000 (2.ª série) de 17 de Abril – CIBE
- Portaria n.º 34-A/2009 de 15 de Janeiro - Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial
- Portaria n.º 95/2009 de 29 de Janeiro – Programa de Inventariação 2009-2012
- RCM n.º 6/2003 de 20 de Dezembro de 2002 - CEDN
- RCM n.º 162/2008 de 24 de Outubro - PGPI
- Regulamento de Infra-Estruturas do Exército – Bases Gerais

Sítios na Internet

Ministère de la Défense (Be) – <http://www.mil.be>

Ministère de la Défense (Fr)– <http://www.defense.gouv.fr>

Ministerio de Defensa (Es)– <http://www.mde.es>



MDN – <http://www.mdn.pt>

MRAI (Fr) – <http://www.mrai.sga.defense.gouv.fr>

Portal do Governo – <http://www.portugal.gov.pt>

UK Ministry of Defence (MoD) – <http://www.mod.uk>

UK Defence Estates – <http://www.defence-estates.mod.uk>

UK Office of Government Commerce (OGC) – <http://www.ogc.gov.uk>

UK National Audit Office (NAO) - <http://www.nao.org.uk>

Entrevistas exploratórias

Brito, Major-General Hélder Duarte de Barros e, Director da Direcção de Infra-estruturas da Força Aérea; 15 de Outubro de 2008 (Assunto: Infra-estruturas da Força Aérea).

Costa, Major-General José António Carneiro Rodrigues da, Director da Direcção de Infra-estruturas do Exército, 25 de Setembro de 2008 (Assunto: Infra-estruturas do Exército).

Fabião, CMG – Luís António de Oliveira Belo, Estado-Maior da Armada, 16 de Outubro de 2008 (Assunto: Infra-estruturas da Marinha).

Fernandes, Dra. Célia Duarte Batalha, Chefe da Divisão de Inventário, Cadastro e Gestão Patrimonial/Direcção de Serviços Gestão Patrimonial/DGIE, 10 e 21 de Outubro de 2008 (Assunto: Inventário das Infra-estruturas Militares).

Mateus, Contra-Almirante Nelson dos Santos, Director da Direcção de Infra-estruturas da Marinha, 30 de Setembro de 2008 (Assunto: Infra-estruturas da Marinha).

Patrício, Major-General Olegário Eugénio Tavares Mendes, Subdirector da Direcção Geral de Infra-estruturas/MDN, Outubro de 2008 (Assunto: Política de Gestão Patrimonial do MDN).

Ribeiro, Major-General Luís Manuel Martins, Chefe da Divisão de Operações do EMGFA, Outubro de 2008 (Assunto: Sistema de Forças Nacional).

Santos, CMG – João Leonardo Valente dos, Direcção de Infra-estruturas da Marinha, 30 de Setembro de 2008 (Assunto: Infra-estruturas da Marinha).

Sousa, Dra. Clarinda Cabral dos Santos Mendes de, Directora-Geral de Infra-estruturas/MDN, 10 de Outubro de 2008 (Assunto: Política de Gestão Patrimonial do MDN).



LISTA DE APÊNDICES

Apêndice I – Glossário de Conceitos

Apêndice II – Mapa de Validação

Apêndice III - Legislação dispersa sobre o Património do Estado



APÊNDICE I

Glossário de Conceitos

Afectação ou reafectação – atribuição a um órgão ou serviço do Estado dos poderes de uso e fruição de imóvel pertencente ao Estado (DL n.º 32/99, art.º 3.º).

Alienação – transmissão do direito de propriedade, ou de outro direito real sobre o imóvel, a favor de outra pessoa, singular ou colectiva, de direito público ou de direito privado (DL n.º 32/99, art.º 3.º).

Avaliação imobiliária – processo de estabelecimento do valor base de um bem imobiliário, recorrendo a métodos de avaliação e indicadores estatísticos.

Capacidade efectiva/existente – capacidade real, que satisfaz os requisitos de dimensão e utilização, em conformidade com os instrumentos normativos e regulamentares aplicáveis.

Capacidade nominal ou percebida/existente – capacidade instalada, que poderá não ser efectiva face a requisitos de utilização e conformidade.

Capacidade necessária – capacidade efectiva, funcionalmente requerida pela missão e organização.

Capacidade sobrante – excesso de capacidade ou capacidade disponível.

Capacidade instalável/potencial – capacidade que poderá vir a ser instalada por reconversão funcional, viabilizada por desafectação do domínio público militar.

Cedência de utilização – cedência a título precário de imóveis do domínio público para utilização por outras entidades públicas.

Concessão de utilização privativa – acto ou contrato administrativo com entidades do domínio privado, durante um período determinado de tempo, conferindo poderes exclusivos de fruição de bens do domínio público, mediante pagamento de taxas.

Desafectação do domínio público – acto que determina que os imóveis deixam de estar classificados como de domínio público militar (DL n.º 32/99, art.º 3.º).

Disponibilização – materialização formal, efectuada por um Ramo, junto da DGIE/MDN, da decisão de prescindir da utilização de um determinado Prédio Militar ou Infra-estrutura (Flambó, 2007: Apêndice A1)

Domínio Público – integra os bens cuja inclusão em tal domínio seja determinada por lei, individualmente ou mediante a identificação por tipos, só podendo estar na titularidade do



Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais, enquadrado pelos princípios de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade (Artigos: 18º, 19º e 20º do DL 280/07).

Domínio Privado do Estado – acervo de bens pertencentes ao Estado, que estão na sua total disponibilidade em termos de direito privado (DL n.º 32/99, art.º 3.º).

Extinção da dominialidade – a dominialidade extingue-se quando o bem perde as características exigidas pela classificação legal ou é desafectado, passando a integrar o domínio privado do titular.

Extinção de servidões – anulação de direitos especiais estabelecidos para a infra-estrutura militar.

Inalienabilidade Imprescritibilidade e Impenhorabilidade – princípios destinados à protecção dos bens colocados fora do comércio jurídico, não podendo ser objecto de transmissão por instrumentos de direito privado.

Índice de construção – rácio entre área edificável e fundiária.

Inventariação – reunião e organização de informação detalhada relativa a infra-estruturas segundo regras estabelecidas num guia normalizado.

Património imobiliário fundiário e construído – conjunto dos terrenos, construções instalações fixas e direitos, constituintes da infra-estrutura militar.

Reconversão – reestruturação funcional e/ou urbanística

Rentabilização – procedimentos de gestão destinados à geração de proveitos resultantes da utilização das infra-estruturas.

Representação titulada – documento de identificação e caracterização de direito ou valor.

Utilização partilhada – uso de uma dada capacidade infra-estrutural nos termos de contrato em que as partes estabelecem os direitos, obrigações, responsabilidades, encargos, condições de cessação da partilha, etc.



APÊNDICE II – MAPA DE VALIDAÇÃO

ENUNCIADO	QUESTÃO CENTRAL	QUESTÕES DERIVADAS	HIPÓTESES	CONFIRMAÇÃO DAS HIPÓTESES	RESPOSTA À QUESTÃO CENTRAL
A problemática da utilização da capacidade sobran­te das infra-estruturas	É exequível a rentabilização da capacidade sobran­te das infra-estruturas militares Portuguesas, que contribua para o cumprimento da missão das Forças Armadas?	QD 1: Quais os factores a observar na caracterização e identificação da capacidade instalada e potencial das infra-estruturas militares em Portugal?	HIP 1: A capacidade das infra-estruturas resulta de múltiplos factores objectivos e subjectivos, podendo em função das circunstâncias revelar-se excessiva, escassa ou desajustada;	Confirmada Cap. 2	Foi possível identificar linhas de orientação e delinear um modelo de resposta positiva à questão central. A rentabilização da capacidade sobran­te das infra-estruturas militares Portuguesas, que contribua para o cumprimento da missão das Forças Armadas, é portanto exequível
		QD 2: Quais os vectores a considerar na inventariação das capacidades sobran­tes das infra-estruturas militares?	HIP 2: Na inventariação das infra-estruturas são fundamentais os vectores de missão e organização, para as capacidades necessárias, de dimensão e conformidade, para as capacidades existentes e o potencial de reconversão, para as capacidades sobran­tes;	Confirmada Cap. 3	
		QD 3: Quais as perspectivas de procura da capacidade sobran­te das infra-estruturas?	HIP 3: Existem entidades interessadas na capacidade sobran­te em diferentes infra-estruturas militares;	Confirmada Cap. 4	
		QD 4: Existem práticas de gestão de capacidade sobran­te das infra-estruturas em países de referência?	HIP 4: Existe experiência de gestão em vários países Europeus;	Confirmada Cap.5	
		QD 5: Qual o modelo elegível de utilização da capacidade sobran­te para geração de proveitos e emprego de resultados?	HIP 5: É possível definir modelos de utilização da capacidade sobran­te das infra-estruturas militares que, atento o enquadramento legal, possam gerar proveitos à Defesa Nacional.	Confirmada Cap.6	



APÊNDICE III

Legislação dispersa sobre o Património do Estado

Há décadas que a legislação, no âmbito do Património do Estado, tem surgido de forma avulsa, podendo ser citada uma lista de diplomas em vigor: DL n.º 470/80 (define os bens do domínio público e cria o inventário geral), DL n.º 32/99 (regimes de alienação dos imóveis afectos ao MDN), DL n.º 131/99 (alteração ao DL n.º 32/99), DL n.º 199/94 (regularização da situação jurídica do património do Estado), DL n.º 280/2007 (gestão dos imóveis do Estado), LO n.º 3/2008 (LPIM), RCM n.º 162/2008 (PGPI), Portaria n.º 95/2009 (Programa de Inventariação).

Em 27 de Outubro de 2008 foi apresentada a Proposta de Lei do Regime dos Bens do Domínio Público, pelo Secretário do Estado do Tesouro e Finanças, que referiu: “... *a disciplina do domínio público não tem sido, ao longo dos tempos, alvo de um tratamento integral e coerente ...tem sido frequente alguma dispersão*”. No entanto, a Proposta de Lei prevê a revogação do art.º 4.º do DL n.º 477/80 e o Capítulo II do DL n.º 280/2007, mantendo a restante legislação acima referida. A legislação dispersa dificulta a interpretação e multiplica opções, como no caso da inventariação e alienação dos imóveis.

A sucessiva legislação sobre a inventariação significa que a inventariação cabal dos bens imobiliários do Estado ainda não existe. Relativamente aos imóveis militares o DL n.º 280/2007 estabelece: “*inventário de imóveis militares fica sujeito a regras especiais, nos termos a fixar em diploma próprio*”; na LPIM é definido que, bianualmente, a DGIE terá de promover a inventariação dos bens do domínio público afecto ao MDN, passíveis de rentabilização; o Programa de Inventariação abrange os imóveis afectos ao MDN, apesar de não serem conhecidas as regras especiais enunciadas no referido DL.

O regime de inalienabilidade configura-se algo teórico perante regras susceptíveis de contornar o conteúdo dos princípios de origem. Relativamente aos imóveis militares disponíveis, a LPIM estabelece que a desafectação do domínio público é feita por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Defesa Nacional, passando a integrar o domínio privado disponível do Estado, cuja gestão será efectuada nos termos do DL n.º 280/2007. No entanto, não revoga a legislação anterior relativa ao regime e procedimentos de alienação dos imóveis excedentários afectos ao MDN. Nestas circunstâncias, a LPIM será apenas mais uma via de alienação o que, porventura, esvazia de conteúdo prático, os princípios de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade aplicáveis ao domínio público.



LISTA DE ANEXOS

ANEXO A – Apresentação da Lei de Programação de Infra-estruturas Militares por Sua Excelência o Ministro da Defesa

ANEXO B – Informação sobre a utilização da capacidade excedentária de infra-estruturas militares de Espanha solicitada pelo adido da defesa de Portugal



ANEXO A

APRESENTAÇÃO DA LEI DE PROGRAMAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURAS MILITARES POR SUA EXCELÊNCIA O MINISTRO DA DEFESA

Cascais, 26 de Setembro de 2008

A apresentação da Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares foi um compromisso assumido no Programa do actual Governo, que está cumprido. Terminado o processo legislativo – o que acontecerá com a promulgação pelo Senhor Presidente da República do Decreto-lei ontem aprovado em Conselho de Ministros – passamos à fase de implementação. Uma implementação baseada em três grandes ideias, transversais a todo projecto: Investir; Modernizar; e Construir.

A concretização da LPIM constitui um anseio legítimo das Forças Armadas, há muito prometido. Todos reconheceram essa necessidade. Este Governo concretizou-o, em colaboração com as Forças Armadas. E concretizou-o com base em três razões fundamentais:

Em primeiro lugar, a profissionalização. Que, por um lado, reduz o quadro de efectivos e, por outro, obriga à captação e manutenção de militares mais preparados e mais exigentes. São necessárias menos instalações e melhores instalações.

Em segundo lugar, Modernização. A concretização de uma outra Lei estruturante – a Lei de Programação Militar – implica a adaptação das infra-estruturas das Forças Armadas aos novos equipamentos, mais modernos e com condições de maior exigência. Ou seja, são necessárias infra-estruturas mais modernas.

Em terceiro lugar, o novo paradigma das Forças Armadas, que dita que as forças militares estejam orientadas menos para a ocupação territorial e mais para a protecção, para a produção de segurança e paz no mundo.

Por estas três razões, é necessário adaptar as infra-estruturas militares à nova realidade das Forças Armadas.

O que é a Lei de Programação de Infra-Estruturas? É um programa de investimento, que poderá atingir os 834 milhões de euros. O maior e o mais ambicioso desde a década de 60 e que tem quatro características fundamentais:



Em primeiro lugar é pluri-anual. Está planeada a 12 anos – dois sexénios – com possibilidade de revisão nos anos ímpares. Assenta, por isso, numa visão estratégica de longo prazo.

Em segundo lugar é auto-sustentada. Ou seja, o investimento aplicado corresponde à receita realizada, pelo que não há recurso ao Orçamento de Estado. Esta Lei não sobrecarrega o Orçamento de Estado e os contribuintes.

Em terceiro lugar é flexível e dinâmica. Flexível nos instrumentos e dinâmica na execução. Nesta Lei estão previstos diversos instrumentos de gestão que permitem uma adequação caso-a-caso.

Que fique bem claro: não se trata de vender património ao ‘desbarato’. A alienação é apenas um dos diversos mecanismos de gestão, como a permuta, ou o arrendamento. Um outro, por exemplo, é a designada concessão de uso privativo do domínio público, adequada aos casos de edifícios classificados. Este edifício onde estamos hoje – a cidadela de Cascais – é um exemplo de sucesso do que pretendemos implementar com esta Lei de Programação de Infra-estruturas. Não se trata de alienação, trata-se de concessão por um determinado período de tempo, mediante o pagamento de uma determinada importância. O mesmo pode acontecer com outros monumentos nacionais – como o Forte de S. Neutel, em Chaves, o Convento de S. Clara em Coimbra ou o Forte da Graça, em Elvas – que são imóveis classificados e que carecem de valorização histórico-cultural. Mas esta Lei é também dinâmica na sua execução. Por isso, a lista de património a rentabilizar é definida através de Decreto-lei – tal como o ontem aprovado em Conselho de Ministros – de forma a permitir a sua actualização, quando necessário. Funciona com base num princípio de “vasos comunicantes”: à medida que se requalificam e constroem novos equipamentos, libertam-se outros.

Finalmente, em quarto lugar, a implementação desta Lei far-se-á através de uma gestão profissionalizada e inovadora. Esta gestão ficará a cargo de uma Comissão Conjunta, composta por representantes nomeados pelo Ministério das Finanças e pelo Ministério da Defesa Nacional, a quem cabe a nomeação do seu Presidente. Esta Comissão proporá o modelo a aplicar a cada infra-estrutura, tendo em vista a máxima rentabilização do património da Defesa Nacional e das Forças Armadas.

Finalmente os objectivos. A Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares tem três grandes objectivos: requalificar, construir e capitalizar. Requalificar os imóveis que carecem de modernização; construir novas infra-estruturas que se adaptem às necessidades



identificadas e, finalmente mas de extrema importância, capitalizar os Fundos de Pensões dos Militares das Forças Armadas.

Devo dizê-lo com clareza: para concretizarmos com sucesso este desígnio, para cumprirmos os objectivos a que nos propomos e correspondermos às expectativas geradas por esta Lei, temos de ser determinados. Temos de dar continuidade a este primeiro passo.

O sucesso deste programa passa pela boa colaboração de todos os que estão associados à execução da LPIM e que dela beneficiam. Desde logo, e em primeiro lugar, os homens e mulheres das Forças Armadas, mas também outras instituições e entidades ao nível nacional, regional e local, públicas e privadas. Sei que há muito trabalho a fazer. Estou certo que essa colaboração será uma realidade, não só nesta fase de arranque mas também ao longo dos próximos 12 anos.

Para o Governo, a concretização da LPIM não é apenas um compromisso, é a garantia da salvaguarda do interesse nacional. E é-o porque, ao mesmo tempo, assegura a modernização do património da Defesa Nacional, dinamiza a Economia Nacional e permite aos cidadãos o usufruto do património.

Muito obrigado.



Subdirección General de Tipificación y Supervisión y la Subdirección General de Patrimonio. Corresponde a esta última la coordinación de la administración de los bienes inmuebles afectos al Departamento, llevando el inventario de los mismos, así como realizar y, en su caso, coordinar la ejecución de las adquisiciones y expropiaciones, dictando las correspondientes normas.

Dependen de la Dirección General funcionalmente los órganos encargados de la infraestructura de cada Ejército y están adscritos a la misma los Organismos autónomos, Gerencia de Infraestructura de la Defensa y Servicio Militar de Construcciones.

II.- Por lo que se refiere a las cuestiones planteadas en las tres últimas preguntas sobre la utilización de la capacidad excedente de infraestructuras militares, cabe señalar lo siguiente:

1) Introducción

En los últimos años, hemos asistido a una profunda transformación de la organización y estructuras de la defensa nacional a la que han concurrido causas diversas de carácter interno e internacional y que van desde la propia clarificación del papel que internamente han de jugar las Fuerzas Armadas en un entorno democrático, su nueva configuración sobre la idea de la profesionalización a la plena asunción de compromisos en el ámbito internacional y al cambio de los escenarios político-estratégicos.

La transformación que todo esto ha supuesto en el orden estrictamente material tiene su manifestación más evidente en el abandono de cuarteles e instalaciones de todo tipo situados de ordinario en los cascos urbanos de muchas ciudades, a la par que han surgido otras necesidades que van desde la búsqueda de nuevas ubicaciones a la necesidad de actualizar el material acorde a las nuevas situaciones

La Política de Infraestructuras da la máxima prioridad a las inversiones en instalaciones militares como soporte del doble proceso de profesionalización y modernización de las Fuerzas Armadas.

Los principios en que se basa esta política son de reducción y de ^{reubicación} redéspliegue de unidades y desafectación de todo aquel patrimonio que no sea necesario.

Para ello se llevan a cabo las siguientes acciones;

* Concentración máxima de unidades, centros y organismos en instalaciones adecuadas a tal fin.

* Cierre de aquellas instalaciones que, por necesidades operativas o funcionales, no cumplan los fines para los que fueron creadas originariamente.



* Modernización de la infraestructura disponible hasta adaptarla a los requerimientos de unas Fuerzas Armadas plenamente profesionales.

* Declaración, previa propuesta de los Estados Mayores de cada Ejército, de "no necesidad" y desafectación de aquellos inmuebles y propiedades que vayan quedando desalojados como consecuencias de las adaptaciones orgánicas que imponga el proceso de redespigue.

* Promoción de una necesaria coordinación y eficaz colaboración entre el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire para la utilización conjunta de instalaciones, fundamentalmente de apoyo logístico, Apoyo al Personal y Logística de Transportes.

* Aprovechamiento de todas las posibilidades que ofrece la OTAN dentro de sus programas de inversiones para llevar a cabo proyectos de infraestructura en territorio español. (Ministerio de Defensa, Libro Blanco de la Defensa 2000., pág. 140).

2. La consideración de los bienes afectados a la defensa como un patrimonio autónomo.

La legislación española de Patrimonio del Estado, ha solido respetar una de las características que históricamente han definido los rasgos propios de los bienes afectados a la defensa y es el criterio tradicionalmente sostenido de concebir los bienes afectados al ramo de Guerra como si se tratase de un *sub patrimonio autónomo* dentro del patrimonio general del Estado. Esto tiene la peculiar consecuencia de que las cantidades que se ingresen en el Tesoro por la enajenación de los cuarteles y otras fincas militares han de ponerse por el Ministerio de Hacienda a disposición del de Defensa para invertir las en la construcción de nuevos edificios para los servicios militares.

Con la técnica reseñada se pretende prolongar la afectación más allá de sus propios límites reales a través de la sustitución de los bienes desafectados por su equivalente económico que deberá destinarse igualmente a subvenir las necesidades de la defensa.

3. La utilización de entes instrumentales para la liquidación de los inmuebles afectados a la defensa nacional: La Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa.

Este organismo autónomo, actualmente regulado por el art. 71 de la Ley 50/1998, de 31 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social y por el Real Decreto 1687/2000, de 6 de octubre, por el que se aprueba su Estatuto, es el instrumento ordinario para gestionar las necesidades del Ministerio de Defensa en materia de enajenación de su patrimonio desafectado, contribuyendo a la elaboración y realización de los planes de infraestructura de las Fuerzas Armadas y al mismo



tiempo es también instrumento de su financiación extra presupuestaria, pues la ley le permite la posibilidad de remitir fondos al Estado para atender las necesidades operativas de las Fuerzas Armadas mediante la oportuna generación de crédito en el presupuesto del Ministerio de Defensa.

En efecto, esta Gerencia recibe los bienes muebles e inmuebles que el Ministerio ponga a su disposición después de su desafectación para su administración y enajenación a título oneroso, utilizando para ello el procedimiento de subasta habitualmente, si bien se permiten las enajenaciones directas en los términos que establezcan los Estatutos del organismo autónomo (art. 71. cinco Ley 50/1998). Esto permite no solo la obtención de fondos para la financiación de nuevas infraestructuras sino también la generación directa de crédito en los Presupuestos del Ministerio de Defensa para toda clase de necesidades: operativas, armamento, material de equipo, etc..

Así pues, a través de la actividad de la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento se produce la afectación a las necesidades defensivas de determinados bienes más allá de su vinculación inmediata a dicha finalidad concreta. En consecuencia, se puede afirmar que si bien cabe una desafectación de los bienes muebles o inmuebles destinados a la defensa en su sentido técnico jurídico que, además, es presupuesto para las enajenaciones que hace la propia Gerencia, queda *afectado a la defensa su valor de cambio*, por lo que no es exagerado decir que, una vez destinado a la defensa un bien, se produce una irrevocable adhesión patrimonial a esta finalidad. El legislador impide, pues, a la Administración no sólo cualquier liberalidad con estos bienes o con el producto de sus ventas, que va de suyo por el carácter de patrimonio fiduciario que en términos generales cuadra a todo patrimonio público, sino que además impone una especie de congelación de la finalidad, al menos, en valor de cambio.

Esta regla se percibe con especial nitidez en el supuesto de que el Ministerio de Hacienda decidiese una nueva afectación, al margen de las necesidades de la defensa, de los bienes en cuestión antes de su enajenación, posibilidad que permite la Ley. En este caso, sin embargo, deberá compensar al organismo autónomo por el valor de tasación del inmueble (art. 71. Seis *in fine*), convirtiendo entonces a la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento en acreedor del Estado por el valor indicado.

Por lo demás y al margen de esta rentabilización, el Ministerio de Defensa a través de la DIGENIN mantiene la gestión de todos los inmuebles afectados a la defensa nacional que pueden ser utilizados por uno o varios Ejércitos y que también pueden ser objeto de autorizaciones o concesiones de uso total o parcial a otros organismos del Estado e incluso a particulares de conformidad con lo previsto al efecto por los artículos 84 a 104 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.



III.- Finalmente, se significa que para ampliar o aclarar cualquier información sobre toda esta materia puede acudirse al Teniente Coronel Auditor Fernández-Piñeyro y Hernández Jefe de Area y de la 1ª Unidad Patrimonial de la Subdirección General de Patrimonio de la Dirección General de Infraestructura de este Ministerio.

EL SUBDIRECTOR GENERAL



José Manuel Gordillo Álvarez-Valdés