

CAAD: Arbitragem Tributária

Processo n.º: 160/2020-T

**Tema: IMI – Domínio Público – Imóveis localizados sobre bens dominiais -
Concessão**

DECISÃO ARBITRAL

I. RELATÓRIO

1. A..., S.A., com o número de identificação de pessoa coletiva ..., veio, ao abrigo do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 2.º, no n.º 2 do artigo 3.º e nos artigos 10.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 10/2011, de 20 de Janeiro, apresentar pedido de pronúncia arbitral de decisão de indeferimento de reclamação graciosa visando a declaração de ilegalidade e a anulação parcial do ato de liquidação de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), no valor de € 15.607,54 (quinze mil seiscientos e sete euros e cinquenta e quatro cêntimos), peticionando a restituição do imposto pago e a condenação da Requerida ao pagamento de juros indemnizatórios.

1.1. O pedido de constituição do tribunal arbitral foi aceite pelo Senhor Presidente do CAAD e automaticamente notificado à Autoridade Tributária e Aduaneira em 11 de março de 2020.

1.2. Nos termos do disposto na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 6.º e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 11.º do RJAT, o Conselho Deontológico designou como o signatário como árbitro, nomeação aceite dentro do prazo legal.

1.3. Notificadas as partes dessa designação, não manifestaram vontade de recusar a designação do árbitro, nos termos conjugados do artigo 11.º n.º 1, alíneas *a)* e *b)* do RJAT e dos artigos 6.º e 7.º do Código Deontológico.

1.4. Assim, em conformidade com o preceituado na alínea *c)* do n.º 1 do artigo 11.º do RJAT, na redação dada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, o tribunal arbitral foi constituído no dia 5 de agosto de 2020.

1.5. Prolatado o despacho determinado pelo artigo 17.º, n.º 1, do RJAT, na redação dada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, a Autoridade Tributária e Aduaneira apresentou Resposta, juntando o Processo Administrativo.

1.6. Não existindo exceções a discutir ou controvérsia sobre a matéria de facto, foi proferido despacho arbitral, no dia 4 de dezembro de 2020, dispensando a reunião prevista no artigo 18.º do RJAT e, bem assim, a produção de alegações, tendo-se designado o dia 15 de janeiro de 2021 como data de prolação da decisão judicativa arbitral.

2. O tribunal arbitral foi regularmente constituído, *ex vi* o disposto nos artigos 2.º, n.º 1, alínea *a)*, e 10.º, n.º 1, do RJAT.

3. As Partes gozam de personalidade e capacidade judiciárias, são legítimas e estão devidamente representadas, como determinado pelos artigos 4.º e 10.º, n.º 2, do mesmo diploma e artigo 1.º da Portaria n.º 112-A/2011, de 22 de março, não enfermando o processo de quaisquer nulidades.

II. Fundamentação

4. Matéria de facto

4.1. Factos Provados

Com interesse para a decisão, consideram-se provados os seguintes factos:

4.1.1. A Requerente é uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, sendo as ações representativas da totalidade do seu capital social detidas diretamente pela Região Autónoma dos Açores.

4.1.3. A Requerente tem como objeto “a realização de todas as operações relativas à primeira venda de pescado, respetivo controlo e exploração, gestão e administração das lotas e também dos portos e núcleos de pesca sob a coordenação da autoridade portuária para o setor das pescas, bem como a exploração das instalações e equipamentos frigoríficos destinados a congelação, conservação, distribuição e comercialização de pescado na Região Autónoma dos Açores”, podendo desenvolver outras atividades relacionadas, direta ou indiretamente, no todo ou em parte com o seu objeto, bem como as que sejam suscetíveis de facilitar ou favorecer a sua realização, e, ainda, as que lhe sejam cometidas pela Região, nomeadamente a execução, gestão e fiscalização de investimentos em portos e núcleos de pesca e respetivas infraestruturas e equipamentos”, podendo “associar-se a outras pessoas jurídicas para, nomeadamente, constituir sociedades, agrupamentos complementares de empresas, consórcios ou associações em participação, em agrupamentos europeus de interesse económico, bem como adquirir e alienar livremente participações no capital de outras sociedades, ainda que reguladas por leis especiais, independentemente do seu objeto”.

4.1.4. Para a prossecução desse objeto social, foram atribuídos à Requerente os seguintes poderes de autoridade: *a)* requerer a expropriação por utilidade pública de imóveis e de direitos a eles inerentes, bem como requerer a constituição de servidões administrativas; *b)* utilizar e administrar bens do domínio público ou privado da Região que estejam ou venham a estar afetos

ao exercício da sua atividade; *c)* concessionar, nos termos da legislação aplicável à utilização do domínio público, a ocupação ou o exercício de qualquer atividade relacionada com o domínio público ou com o seu objeto social nos imóveis que lhe estejam ou venham a estar afetos; *d)* exercer os poderes e prerrogativas da Região quanto a proteção, desocupação, demolição e defesa administrativa da posse de terrenos e ou instalações que lhe estejam ou venham a estar afetos e das obras por si contratadas; *e)* outros que lhe sejam cometidos.

4.1.5. Em 23 de março de 2019, a Autoridade Tributária e Aduaneira emitiu a liquidação n.º 2018..., a qual gerou uma coleta no valor de € 24.021,36.

4.1.6. Nessa liquidação, foram considerados, entre outros, os imóveis descritos nas cadernetas prediais urbanas referentes aos seguintes artigos matriciais: artigo matricial n.º..., da freguesia ..., Concelho de ...; artigo matricial n.º..., freguesia ..., concelho do Corvo; artigo matricial n.º..., freguesia de ..., concelho de Lajes do Pico; artigo matricial n.º..., freguesia de ..., concelho de ...; artigo matricial n.º..., freguesia ..., concelho de Lajes do Pico; artigo matricial n.º..., freguesia de ..., concelho de Lajes das Flores; artigo matricial n.º..., freguesia de ..., concelho de Ponta Delgada; artigo matricial n.º..., freguesia de ..., concelho de Povoação; artigo matricial n.º ..., freguesia de ..., concelho da Horta; artigo matricial n.º..., freguesia de ..., concelho de Vila Praia da Vitória; artigo matricial n.º ..., freguesia de..., concelho de Lajes do Pico; artigo matricial n.º ..., freguesia de..., concelho de Lajes do Pico; artigo matricial n.º ..., freguesia de ..., concelho de Lajes do Pico; artigo matricial n.º..., freguesia de ..., concelho de Lajes do Pico; artigo matricial n.º..., freguesia de ..., concelho de Lajes do Pico; artigo matricial n.º..., freguesia de ..., concelho de Santa Cruz das Flores; artigo matricial n.º..., freguesia de ... (...), concelho de Horta; artigo matricial n.º..., freguesia de ... (...), concelho de Horta; artigo matricial n.º..., freguesia de ..., concelho de Lagoa; artigo matricial n.º..., freguesia de ..., concelho de Angra do Heroísmo; artigo matricial n.º..., freguesia de..., concelho de Angra do Heroísmo; artigo matricial n.º..., freguesia de ..., concelho de Vila do Porto; artigo matricial n.º..., freguesia de ..., concelho de Vila do Porto; artigo matricial n.º..., freguesia de ..., concelho de Vila Franca do Campo; artigo matricial n.º..., freguesia de ..., concelho de Ponta Delgada; artigo matricial n.º..., freguesia de ..., concelho de Ponta Delgada; artigo matricial n.º..., freguesia de..., concelho de Ribeira Grande; artigo matricial n.º..., freguesia de ..., concelho de

Lajes do Pico; artigo matricial n.º..., freguesia de ... (...), concelho de Calheta; artigo matricial n.º..., freguesia de ... (...), concelho de Velas; artigo matricial n.º..., freguesia de ..., concelho de ...; artigo matricial..., freguesia de Lajes do ..., concelho de Lajes do Pico; artigo matricial n.º..., freguesia de ..., concelho de Vila Praia da Vitória; artigo matricial n.º ..., freguesia de ..., concelho de Madalena; artigo matricial n.º..., freguesia de ..., concelho de Vila do Porto; todos sob a titularidade da Requerente a título de propriedade plena.

4.1.8. A Direção Regional dos Assuntos do Mar, declarou que os prédios inscritos sob os artigos matriciais n.ºs..., da freguesia de..., concelho de Lajes do Pico, ..., freguesia de ..., concelho de Lajes do Pico e ..., freguesia ..., concelho de Angra do Heroísmo, se encontram localizados em domínio público marítimo.

4.1.9. A B..., S.A., declarou que os prédios inscritos sob os artigos matriciais n.ºs..., da freguesia de ..., concelho da Horta, ..., da freguesia de..., concelho da Horta, ... da freguesia de..., concelho de Praia da Vitória, ... e..., ambos da freguesia de ..., concelho de Ponta Delgada, encontram-se situados em locais "...", integrados "na jurisdição do domínio público" sob administração da declarante

4.1.10. A B..., S.A., declarou que os prédios inscritos sob os artigos matriciais n.ºs ..., da freguesia do ..., concelho do Corvo, ..., da freguesia de ..., concelho de Lajes das Flores, ... e..., da freguesia de ..., concelho de Vila do Porto, encontram-se situados em locais "...", integrados "na jurisdição do domínio público" sob administração da declarante.

4.1.11. A B..., S.A., declarou que os prédios inscritos sob os artigos matriciais n.ºs..., da freguesia de ..., concelho de Santa Cruz das Flores, ..., da freguesia de ..., concelho de Madalena, ..., da freguesia de ..., concelho de Lajes do Pico, encontram-se situados em locais "...", integrados "na jurisdição do domínio público" sob administração da declarante.

4.1.12. A Direção Regional das Pescas emitiu declarações atestando que os imóveis inscritos sob os artigos matriciais n.ºs..., freguesia de ..., concelho de Lajes do Pico, ..., freguesia ..., concelho de Lajes do Pico, ..., freguesia de ..., concelho de Lajes do Pico, ..., freguesia de ... (...), concelho de Calheta, ..., freguesia ..., concelho de Lajes do Pico, ...,

freguesia de ..., concelho de Ponta Delgada, ..., freguesia de ..., concelho de Povoação, ..., freguesia de ... (...), concelho de Velas, ..., freguesia de ..., concelho da Horta, ..., freguesia de..., concelho de Vila Praia da Vitória, ..., freguesia de ..., concelho de Lajes do Pico, ..., freguesia de ..., concelho de Lajes do Pico, ..., freguesia de ..., concelho de Vila do Porto, ..., freguesia de ..., concelho de Lagoa, ..., freguesia de ..., concelho de Angra do Heroísmo, °..., freguesia de ..., concelho de Vila do Porto, ..., freguesia de ..., concelho de Vila Franca do Campo, ..., freguesia de ..., concelho de Ribeira Grande, ..., freguesia de ..., concelho de Lajes do Pico, ..., freguesia de ..., concelho de Lajes do Pico, se encontram localizados em zona de “...”.

4.1.13. O valor da coleta de IMI relativa aos prédios identificados nos pontos 4.1.7 a 4.1.11. é de € 15.607,54.

4.1.14. Em 4 de junho de 2004, a C..., S.A., celebrou com a A..., um contrato administrativo de concessão, cujo teor aqui se dá por reproduzido, e que autorizou a concessionária a “ocupar uma parcela de terreno com a área de 2627 m² (...) e que se destina à edificação de instalações para Casas de Aprestos dos Pescadores e Edifício-Sede da concessionária donde funcionará também serviços administrativos da Direção Regional das Pescas e Inspeção Regional das Pescas”.

4.1.15. Notificada da liquidação, a Requerente deduziu reclamação graciosa (Processo n.º ...2019...), requerendo a anulação parcial da liquidação de IMI referente ao período de tributação de 2018, na parte em que o imposto incidiu sobre os imóveis *supra* identificados, por não se encontrar preenchida a incidência objetiva do imposto.

4.1.16. Por despacho datado de 11 de dezembro de 2019, a reclamação foi indeferida.

4.2. Factos não provados

Não há factos relevantes para decisão da causa que não se tenham provado.

4.3. Motivação da matéria de facto

Considerando o disposto nos artigos 596.º, n.º 1 e 607.º, n.ºs 2 a 4, ambos do Código de Processo Civil (por remissão do disposto no artigo 29.º, n.º 1, do RJAT), incumbe ao Tribunal o dever de seleccionar a matéria de facto pertinente para a decisão judicativa, tomando em consideração a causa de pedir que sustenta a pretensão dos Requerentes.

No caso *sub judice*, a decisão sobre os factos provados e não provados radicou, segundo o princípio da livre apreciação da prova, no acervo documental presente nos autos, tanto com o requerimento de pronúncia arbitral, como, posteriormente, com o Processo Administrativo, organizado nos termos do artigo 111.º do CPPT, junto pela Requerida.

Para além disso, a decisão da matéria de facto baseou-se no alegado pelos Requerentes que não foi questionado ou controvertido pela Autoridade Tributária e Aduaneira, aqui Requerida, que, ademais, circunscreveu a questão controvertida ao plano da análise da matéria de direito.

5. Matéria de direito

5.1. Enquadramento da questão decidenda

No caso *sub judicio*, tal como delimitado pela Requerente, está em causa a questão de saber se os prédios que se situem em domínio público são suscetíveis de preencher a norma de incidência objetiva do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI). Mais concretamente, entende a Requerente que a localização de imóveis em “zonas de domínio público marítimo” pertencente ao Estado, ou em zona portuária, determina a sua dominialidade pública e, em consequência, a ausência de preenchimento da norma de incidência objetiva do IMI. No outro polo argumentativo, considera a requerida que os prédios em causa integram o domínio privado, sendo passíveis de tributação em sede de IMI.

5.2. Fundamentos de direito

A título meramente propedêutico, sem perder de vista que o excurso seguinte tem refração na análise jurídico-fiscal reclamada pela Requerente, cumpre começar por enquadrar a matéria da dominialidade pública.

Como é consabido, a porta de entrada desse universo faz-se hodiernamente pelo artigo 84.º da *norma normarum*. Tal preceito, aditado pela revisão constitucional de 1989, consagra constitucionalmente essa categoria de bens, não afastando, porém, a liberdade de conformação do legislador quanto à qualificação de certos bens como bens do domínio público (v. artigo 84.º, n.º 1, alínea *f*), da Constituição da República Portuguesa). Assim, para além dos bens que venham a merecer essa qualificação por via legislativa – domínio público *ex lege* –, pertencem ao domínio público *ex constitutione*: as águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou fluviáveis, com os respetivos leitos (alínea *a*) do n.º 1); as camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário (alínea *b*) do n.º 1); os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com exceção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção (alínea *c*) do n.º 1); as estradas (alínea *d*) do n.º 1); e as linhas férreas nacionais (alínea *e*) do n.º 1).

Segundo GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, 2007, pp. 1000 e ss. (esp.^{te} 1001 e 1002): “[a] fórmula semântica – domínio público – deixa entender que certos bens são qualificadamente públicos, sendo-lhes inerente um estatuto jurídico de dominialidade diferente dos demais bens das entidades públicas (*domínio privado da Administração*). [§] O domínio público pertence necessariamente a entidades públicas (cfr. n.º 2), sendo portanto *bens públicos*. Todavia, a categoria de bens públicos é mais extensa do que a de bens do domínio público, visto que as entidades públicas são também titulares de bens do *domínio privado*, que abrange tanto os bens do património económico e financeiro (sector empresarial público), bem como os bens do património administrativo, afetos a fins administrativos (nomeadamente, instalações de serviços públicos, etc.)”. Acrescentam os insígnies Mestres de Coimbra que “[p]or definição, os bens do domínio público são bens públicos, estando fora de causa a aplicação de tal regime a bens pertencentes a entidades não públicas. Por um lado, não pode haver ‘dominialização’ de bens privados; por

outro, os bens dominiais não podem ser apropriados por entidades privadas”, cabendo à lei, tal como se dispõe no artigo 84.º, n.º 2, da CRP, definir “quais os bens que integram o domínio público do Estado, o domínio público das regiões autónomas e o domínio público das autarquias locais, bem como o seu regime, condições de utilização e limites”.

Aos bens integrantes do domínio público corresponde um regime jurídico próprio, atualmente vertido no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, onde, pela primeira vez se estabelecem as disposições gerais e comuns aplicáveis aos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais”, não obstante a especificidade do tratamento reservado a determinados bens públicos – cf. ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio Público – O critério e o regime jurídico da dominialidade*, Coimbra, 2005, pp. 374 e ss. –, regime esse que densifica o estatuto expressivo das características, poderes, prerrogativas e direitos decorrentes da classificação ou afetação de um bem à dominialidade pública.

No que concerne a esse estatuto, e no que concerne a uma dimensão subjetiva, há consenso em considerar o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais, como sujeitos do direito de propriedade pública e titulares do domínio público (cf. artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto). Tal não impede, porém, que a gestão dos bens dominiais possa ser confiada a outros sujeitos – entre os quais concessionários particulares – ou a entidades privadas do ponto de vista formal-organizatório, mas materialmente administrativas (v. VITAL MOREIRA, *Administração autónoma e associações públicas*, pp. 285 e ss. e ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio Público – O critério e o regime jurídico da dominialidade*, pp. 401 e ss.), situação essa que, de acordo com Ana Raquel Moniz (*op. cit.*, pp. 404 e 405), “se vive hoje em relação às administrações portuárias, já que as entidades que atualmente se encontram encarregadas da gestão de infraestruturas portuárias deixaram de constituir, desde 1998, institutos públicos, para serem convertidas em sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, tendo em vista conferir àquelas administrações instrumentos mais adequados a uma gestão dinâmica e flexível das infraestruturas portuárias”, exercendo em vez do Estado os poderes de autoridade quanto aos bens dominiais.

Por outro lado, do ponto de vista objetivo, do estatuto jurídico da dominialidade pública resulta a extracomercialidade privada dos bens do domínio público, que afasta a possibilidade de “constituição *iure privato* de direitos subjetivos privados sobre bens do domínio público”

(ANA RAQUEL MONIZ, *op. cit.*, p. 416) e, *et pour cause*, a inadmissibilidade da sua alienação privada. Esta característica encontra-se refletida no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, onde se refere, sob a epígrafe “inalieanabilidade”, que os “imóveis do domínio público estão fora do comércio jurídico, não podendo ser objeto de direitos privados ou de transmissão por instrumentos de direito privado”. Ao que acresce, refira-se, a sua imprescritibilidade (artigo 19.º) e a sua impenhorabilidade (artigo 20.º).

Considerando estas características, e justo reconhecer, tal como no Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de outubro, que criou o “inventário geral do Estado” que “por definição, os bens do domínio público, porque se encontram excluídos do comércio privado, não têm valor atual de troca”.

Concomitantemente, os bens que são classificados como domínio público encontram-se desprovidos do *valor económico* assumido pelo artigo 2.º do CIMI como um elemento delimitador da incidência objetiva do imposto, recortada em articulação com o artigo 1.º do mesmo diploma.

Este mesmo entendimento encontra-se refletido na decisão arbitral deste CAAD, proferida no processo n.º 180/2016-T, relativamente à tributação em sede de IMI de uma barragem de utilidade pública, tendo-se, então, explicitado que:

“(…)

O artigo 2.º n.º 1 do CIMI estabelece que “*Para efeitos do presente Código, prédio é toda a fração de território, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes, com carácter de permanência, desde que faça parte do património de uma pessoa singular ou coletiva e, em circunstâncias normais, tenha valor económico*”.

Como se sabe, os bens do domínio público estão excluídos do comércio jurídico, designadamente por força do disposto no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto. O seu artigo 18.º estabelece que “*Os imóveis do domínio público estão fora do comércio jurídico, não podendo ser objeto de direitos privados ou de transmissão por instrumentos de direito privado.*” O artigo 19.º refere mesmo que “*Os imóveis do domínio público não são suscetíveis de aquisição por usucapião*”.

Como bem refere a Requerente, o facto de os bens pertencentes ao domínio público se encontrarem fora do comércio jurídico-privado – e como tal insuscetíveis de apropriação privada – leva a que não tenham valor de troca atual e, conseqüentemente, não sejam avaliáveis em dinheiro.

Facto que é reconhecido pelo próprio legislador, no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 477/80 de 15 de outubro, que cria o inventário geral do património do Estado: *“Relativamente ao problema da consistência do inventário, optou-se por uma solução que pode traduzir-se pela fórmula segundo a qual ao património que no plano do direito privado é geralmente designado por «património global» se acrescentaram os bens do domínio público.*

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

Assim, quando se fala do património do Estado e nessa expressão se incluem os bens do domínio público, poderá dizer-se que se comete uma infração científica para a qual, todavia, uma das justificações é tratar-se de uma aceção de património já tradicional no nosso direito público (cf. preâmbulo do citado Decreto-Lei 22728).” (sublinhado nosso).

Pelo exposto, para integrar o conceito de prédio constante do artigo 2.º do CIMI, o mesmo deverá, cumulativamente:

- a. fazer parte do património de uma pessoa singular ou coletiva e,
- b. em circunstâncias normais, ter valor económico.

Como ficou demonstrado, o bem em questão, a barragem, apesar de fazer parte do património de uma pessoa coletiva (pública), não tem, em circunstâncias normais, valor económico.

Como bem cita a Requerente, J. Silvério Mateus e L. Corvelo de Freitas, in “Os Impostos sobre o Património Imobiliário, O Imposto do Selo – Anotados e Comentados”, Lisboa, 2005, p. 102, esclarecem que:

“No plano jurídico, a relevância é atribuída à patrimonialidade. O bem, no sentido físico, deve ser suscetível de integração no património de uma pessoa singular ou coletiva. Por falta deste requisito da patrimonialidade, não integram o conceito fiscal de prédio os bens do domínio público – como sejam os bens do domínio hídrico, as estradas [...]. Por isso, os bens do domínio público não são suscetíveis de inscrição matricial, além de que não têm valor patrimonial”.

Também António Santos Rocha e Eduardo José Martins Brás, in “Tributação do Património. IMI-IMT e Imposto do Selo (Anotados e Comentados), Almedina, Coimbra, 2015, p. 26, defendem que:

Em todo o caso, é imperativo que o prédio a tributar em IMI faça parte do património de uma pessoa, singular ou coletiva, o que afasta da tributação os bens que não possam ser alvo de “...direitos privados, tais como as que se encontram no domínio público e as que são, por sua natureza, insuscetíveis de apropriação individual”, como se refere no artigo 202.º/2 CC.

Como bens de domínio público que, por essa razão, são insuscetíveis de ser tributados em sede de IMI, são de considerar, para além daqueles que, por lei específica, assim sejam considerados, os referidos pelo art. 84.º CRP.”

Pelo exposto, dúvidas não restam de que bens que integram o domínio público do Estado, como é o caso da barragem em apreço, não são suscetíveis de integrar a definição de prédio constante do artigo 2.º do CIMI, não podendo ser, consequentemente, incluídos no respetivo âmbito de tributação.

(...)”.

Tal conclusão, esclareça-se, que se aceita, vale exclusivamente para os bens que sejam classificados, *ex lege* ou *ex constitutione*, como bens dominiais públicos, cujo ADN jurídico se encontra apoditicamente associado às características subtrativas do comércio privado.

Não assim, no entanto, quanto aos bens que sejam submetidos a um regime de *propriedade privada*, ainda que implantados sobre solo dominial – cf., sobre tal possibilidade,

ANA RAQUEL MONIZ, *O Domínio Público – O critério e o regime jurídico da dominialidade*, p. 381) e que, nessa medida, não se encontram qualificados como bens de domínio público.

Ou seja, a dominialidade pública dos bens definidos na Constituição ou na lei não se comunica aos bens construídos sobre as suas potencialidades físicas de uso ou de fruição, pelo que os bens construídos sobre eles podem ser bens de domínio privado, como sucede nos casos, como o presente, em que *já havia* bens implantados em bens do domínio público, e que gozavam de tal estatuto jurídico, e a Região Autónoma subtraiu-os legalmente do atributo da dominialidade pública, passando-os a bens não públicos, assim vindo a permitir a concessão do uso privativo dos bens do domínio público, mas com inclusão dos bens neles implantados sem que estes continuassem a ser regidos pelo estatuto de bens públicos.

Assim, no caso das edificações incluídas na disponibilidade da Requerente e localizadas em território abrangido pelo domínio público marítimo, falha, desde logo, a sua classificação como bens dominiais, uma vez que, nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, o domínio público marítimo abrange apenas as águas costeiras e territoriais (alínea *a*)), as águas interiores sujeitas à influência das marés, nos rios, lagos e lagoas (alínea *b*)), o leito das águas costeiras e territoriais e das águas interiores sujeitas à influência das marés (alínea *c*)), os fundos marinhos contíguos da plataforma continental, abrangendo toda a zona económica exclusiva (alínea *d*)) e as margens das águas costeiras e das águas interiores sujeitas à influência das marés (alínea *e*)).

A natureza dominial pública do solo onde se encontram edificadas construções não tem como efeito, seja *ex natura* seja *ex lege*, a conversão desses edifícios em bens do domínio público, sujeitos enquanto tais ao regime da dominialidade, com a conseqüente interdição de titularidade de direitos subjetivos privados sobre essas edificações. Que assim é resulta, com meridiana clareza, do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto Legislativo Regional n.º 30/2003/A – que aprovou o regulamento do sistema portuário regional e das entidades portuárias – por força do qual foram “desafetados do domínio público da Região e integrados no património das administrações portuárias regionais todos os equipamentos e edifícios, *ainda que implantados sobre terrenos dominiais*, que se encontravam, respetivamente, afetos às Juntas Autónomas dos Portos de Ponta Delgada, de Angra do Heroísmo e da Horta” (itálico aditado).

A mesma argumentação vale, *mutatis mutandis*, para justificar inexistência do estatuto dominial público relativamente a prédios localizados em zona portuária, independentemente da tipologia dos portos (cf. artigo 5.º do Decreto Legislativo Regional n.º 24/2011/A), quando àqueles não seja atribuída a classificação de bem de domínio público.

Não se olvida, neste caso, que o diploma que criou o inventário geral do património do Estado refere que “integram o domínio público do Estado: (...) os portos artificiais e docas (...)” – artigo 4.º, n.º 1, alínea *e*), do Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de outubro, tendo sido posteriormente estabelecida a possibilidade de desafetação dos bens imóveis do domínio público do Estado afetos às administrações portuárias através do Decreto-Lei n.º 450/83, de 26 de dezembro (alterado pelo Decreto-Lei n.º 357/90, de 10 de novembro). No que se refere aos portos artificiais, docas e ancoradouros localizados na Região Autónoma, dispõe o artigo 22.º, n.º 2, alínea *i*), do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, que os mesmos integram o “domínio público regional”, explicitando-se, no n.º 4 do artigo 25.º do mesmo diploma que “a desafetação de uma parcela do domínio público do Estado na Região implica a sua integração automática no domínio privado regional”.

O sistema portuário regional dos Açores mereceu uma profunda transformação com o Decreto Legislativo Regional n.º 30/2003/A, de 27 de junho, *maxime* ao nível da sua organização jurídico-institucional. No preâmbulo desse diploma justificou-se a racionalidade da “privatização da prestação de serviços portuários a par de outras soluções que admitam a prestação de tais serviços diretamente pela autoridade portuária ou através da participação no capital ou na gestão de agentes económicos privados”. O diploma procedeu a uma diferenciação entre funções de autoridade portuária e funções operacionais de prestação de serviços portuários. Nesse diploma procedeu-se à criação das Administrações Portuárias Regionais (artigo 8.º), à extinção das “Juntas Autónomas do Porto de Ponta Delgada, do Porto de Angra do Heroísmo e do Porto da Horta” (artigo 9.º) e à já mencionada desafetação “do domínio público da Região e integrados no património das administrações portuárias regionais todos os equipamentos e edifícios, ainda que implantados sobre terrenos dominiais, que se encontravam, respetivamente, afetos às Juntas Autónomas dos Portos de Ponta Delgada, de Angra do Heroísmo e da Horta”, entidades estas que foram posteriormente incorporadas, por fusão, na sociedade B..., S.A., de acordo com o Decreto Legislativo Regional n.º 24/2011/A.

Por força dessa desafetação, as infraestruturas em causa perdem o cunho da dominialidade pública, passando a integrar o domínio privado da Região Autónoma (cf. o já referido artigo 25.º, n.º 4, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e o artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto), alterando-se, conseqüentemente, o seu *status* jurídico, mesmo que, sublinhe-se novamente, tais edificações se localizem *sobre terrenos dominiais*.

Em terceiro lugar, relativamente aos prédios inscritos na matriz sob os artigos 5050 e 5051, da freguesia de São José, concelho de Ponta Delgada, os mesmos foram objeto de um contrato de concessão por mor do qual a requerente foi autorizada a “ocupar uma parcela de terreno com a área de 2627 m² (...) e que se destina à edificação de instalações para Casas de Apostos dos Pescadores e Edifício-Sede da concessionária donde funcionará também serviços administrativos da Direção Regional das Pescas e Inspeção Regional das Pescas”. Nos termos desse contrato, a concessionária ficou autorizada a demolir o edifício aí existente e a construir nova edificação (cláusula 2.ª), aplicando-se a quaisquer obras a realizar o regime estipulado no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de novembro (cláusula 3.ª), sendo que os direitos conferidos pela concessão “não podem ser transferidos para outrem, sem prévia autorização escrita da concedente” (cláusula 6.ª), regime aplicável “à transmissão da propriedade das obras efetuadas e das instalações montadas pela concessionária nos terrenos por ela ocupados” (cláusula 7.ª), sendo que uma vez decorrido o prazo de trinta anos da concessão, “as instalações desmontáveis deverão ser removidas do local respetivo pela concessionária, no prazo que lhe for fixado, e as obras executadas e as instalações fixas reverterão gratuitamente para a concedente” (cláusula 8.ª).

Ora, a sujeição a IMI de prédios edificados no exercício do direito de uso privativo de terreno do domínio público foi já objeto de análise por parte do Supremo Tribunal Administrativo, que, no Acórdão de 2 de junho de 2010, tirado no processo 027/10 e disponível em www.dgsi.pt, decidiu nos seguintes termos:

“(…)

Com efeito, também é certo que a dominialidade pública não obsta a que parcelas determinadas dos terrenos públicos sejam «destinadas a usos privativos» (art. 17º do citado DL 468/71). Utilização privada essa que, atribuída

mediante contrato administrativo, fica, como se disse, sujeita a um regime jurídico próprio, previsto no citado diploma legal e que é bem distinto do regime previsto no Código Civil para o direito de superfície.

Ora, de acordo com tal regime, as concessões, enquanto se mantiverem, conferem aos seus titulares «o direito de utilização exclusiva, para os fins e com os limites consignados no respetivo título constitutivo, das parcelas dominiais a que respeitam», abrangendo poderes tais como os de «construção, transformação ou extração» (art. 20º) e caso a utilização permitida envolver a realização de obras ou alterações, o direito do uso privativo abrange poderes de construção, transformação ou extração, conforme os casos, «entendendo-se que tanto as construções efetuadas como as instalações desmontáveis se mantêm na propriedade do titular da licença ou da concessão até expirar o respetivo prazo» (nº 2 do art. 21º, com sublinhado nosso), podendo mesmo, embora com autorização da entidade que conferiu a concessão, transmitir para outrem essas construções ou hipotecá-las (art. 25º), tendo direito, em caso de rescisão da concessão, a uma indemnização equivalente ao custo das obras realizadas e das instalações fixas que ainda não possa estar amortizado (nº 2 do art. 28º) e sendo que uma vez expirado esse o prazo «as obras executadas e as instalações fixas reverterem gratuitamente para o Estado» (art. 21º e 26º, todos do citado DL).

Ou seja, em termos de conteúdo do direito de uso privativo, o direito do concessionário sobre os edifícios ou prédios que tenha construído na área afetada ao seu uso privativo é, nos termos da lei, um verdadeiro direito de propriedade.

E, assim sendo, adquirindo o concessionário ou subconcessionário o estatuto de proprietário das construções que edificou no exercício do direito de uso privativo do terreno do domínio público, as quais são objeto de descrição autónoma tanto no registo predial como na matriz predial, como prédios urbanos, torna-se inquestionável que ele é o sujeito passivo de IMI, nos termos do nº 1 do art. 8º do Código do IMI, segundo o qual «O imposto é devido pelo proprietário do prédio em 31 de Dezembro do ano a que o mesmo respeitar», não havendo qualquer interpretação extensiva ou aplicação analógica do preceito (...).”

Esta jurisprudência, posteriormente reiterada no Acórdão de 19 de outubro de 2012 (processo n.º 351/11) e no Acórdão de 14 de janeiro de 2015 (processo n.º 280/12), merece a nossa concordância, assente no entendimento de que a concessão de uso privativo de um bem do domínio público não arrasta para essa dominialidade os bens que venham a existir sobre esse domínio, cuja propriedade seja atribuída ao concessionário, sendo nessa perspetiva possível seccionar aquilo que é o estatuto “absoluto” do domínio público e o regime conformador dos bens que sobre ele venham a ser instituídos ou edificados. Não há razão para tratar de forma diferenciada esta realidade face ao que foi referido *supra* quanto à desafetação de “equipamentos e edifícios, ainda que implantados sobre terrenos dominiais”, não se tratando, em si mesmo, de bens que integrem o domínio público da região.

Nesta medida, é mister concluir que as liquidações *em crise* não incidiram sobre quaisquer prédios que integrem o domínio público da Região Autónoma, subtraídos *qua tale* ao comércio jurídico.

Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do CIMI, considera-se que “prédio é toda a fração de território [elemento físico], abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes, com carácter de permanência, desde que faça parte do património de uma pessoa singular ou coletiva [elemento jurídico] e, em circunstâncias normais, tenha valor económico [elemento económico], bem como as águas, plantações, edifícios ou construções, nas circunstâncias anteriores, dotados de autonomia económica em relação ao terreno onde se encontrem implantados, embora situados numa fração de território que constitua parte integrante de um património diverso ou não tenha natureza patrimonial”.

Tal noção é constituída por três elementos – físico, jurídico e económico – que se encontram presentes nos prédios cuja liquidação se controverte nos presentes autos arbitrais. Todos os imóveis em causa são edifícios e construções, na maioria com afetação a “armazéns e atividade industrial”, mas também a “serviços” ou “arrecadações e arrumos”, integrados no património da requerente e passíveis de valoração económica, sendo esta compatível com a existência de constrangimentos ou limitações ao direito de propriedade, porquanto tais edifícios detêm, atenta a sua natureza, valor económico intrínseco e autónomo, podendo ser objeto de direitos de natureza privada.

6. Decisão

Destarte, atento o exposto, este Tribunal Arbitral decide:

- a) julgar improcedente o pedido de pronúncia arbitral quanto à anulação da liquidação de IMI, no valor de € 15.607, 54; e, em consequência, manter a decisão de indeferimento da reclamação graciosa;
- b) julgar improcedente o pedido de condenação ao pagamento de juros indemnizatórios;
- b) condenar a Requerente nas custas processuais *infra* determinadas.

7. Valor do processo

De harmonia com o disposto no artigo 306.º, n.º 2, do CPC e 97.º-A, n.º 1, alínea a), do CPPT e 3.º, n.º 2, do Regulamento de Custas nos Processos de Arbitragem Tributária fixa-se ao processo o valor de € 15.607, 54.

8. Custas

Nos termos do artigo 22.º, n.º 4, do RJAT, fixa-se o montante das custas em € 918,00, nos termos da Tabela I anexa ao Regulamento de Custas nos Processos de Arbitragem Tributária, a cargo da Requerente.

Coimbra, 15 de janeiro de 2021,

João Pedro Rodrigues

Notifique-se.