

GRUPO DE TRABALHO PARA A PROPRIEDADE RÚSTICA

## RELATÓRIO DA 1.ª FASE

# DIAGNÓSTICO

FEV 2022

|                                                   |    |
|---------------------------------------------------|----|
| 1: Introdução .....                               | 4  |
| 1.1: Constituição do grupo de trabalho .....      | 4  |
| 1.2: Missão .....                                 | 4  |
| 1.3: Composição .....                             | 5  |
| 1.4: Reuniões .....                               | 6  |
| 1.4: Programa de trabalhos da primeira fase ..... | 6  |
| 2: Informação de base .....                       | 8  |
| 2.1: Informação estatística .....                 | 8  |
| 2.1.1: Estrutura da propriedade .....             | 9  |
| 2.1.1.1: Número de prédios rústicos.....          | 9  |
| 2.1.1.2: Área média dos prédios rústicos.....     | 11 |
| 2.1.1.3: Prédios em herança indivisa .....        | 12 |
| 2.1.1.4: Causas de aquisição .....                | 14 |
| 2.1.1.5: Comproprietários por prédio .....        | 16 |
| 2.1.1.6: Valor dos terrenos .....                 | 17 |
| 2.2: Estrutura Fundiária .....                    | 21 |

|                                                                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.2.1: Fragmentação da propriedade rústica .....                                                                                    | 21 |
| 2.2.2: Imobilismo da propriedade rústica .....                                                                                      | 23 |
| 2.2.3: Espaços florestais e perigo de incêndio .....                                                                                | 23 |
| 2.3: Análise de fluxos .....                                                                                                        | 26 |
| 2.3.1: Fluxos relativos à sucessão .....                                                                                            | 27 |
| 2.3.1.1: Sequência de atos após o óbito .....                                                                                       | 27 |
| 2.3.1.2: Herança jacente e herança indivisa .....                                                                                   | 28 |
| 2.3.1.3: Processo de inventário.....                                                                                                | 29 |
| 2.3.2: Fluxos relativos à divisão fundiária, compropriedade, divisão de coisa comum,<br>usucapião e prédios sem dono conhecido..... | 30 |
| 2.3.2.1: Divisão fundiária .....                                                                                                    | 30 |
| 2.3.2.2: Compropriedade e divisão de coisa comum .....                                                                              | 33 |
| 2.3.2.3: Aquisição por usucapião .....                                                                                              | 35 |
| 2.3.2.4: Situações de fragilidade .....                                                                                             | 37 |
| 2.3.2.5: Procedimento de identificação e registo de prédio sem dono conhecido.....                                                  | 38 |
| 2.3.3: Fluxos relacionados com o cadastro .....                                                                                     | 41 |
| 2.3.3.1: Conservação do cadastro geométrico da propriedade rústica .....                                                            | 41 |
| 2.3.3.2: Operações de execução de cadastro predial .....                                                                            | 45 |
| 2.3.3.3: Sistema de informação cadastral simplificado.....                                                                          | 48 |
| 2.4: Análise comparativa .....                                                                                                      | 51 |
| 3: Identificação de constrangimentos.....                                                                                           | 53 |
| 3.1: Introdução .....                                                                                                               | 53 |
| 3.2: Constrangimentos relativos à gestão da propriedade .....                                                                       | 54 |
| 3.2.1: Herança jacente .....                                                                                                        | 55 |
| 3.2.2: Herança indivisa.....                                                                                                        | 55 |
| 3.2.3: Dificuldades de gestão conjunta.....                                                                                         | 57 |
| 3.3: Défice de controlo do fracionamento ilegal.....                                                                                | 57 |
| 3.3.1: Défice de controlo do fracionamento ilegal.....                                                                              | 58 |
| 3.3.2: Não aplicação de regras legais limitadoras do fracionamento .....                                                            | 59 |
| 3.4: Constrangimentos transversais.....                                                                                             | 61 |
| 3.4.1: Insuficiência de cadastro predial .....                                                                                      | 61 |
| 3.4.2: Pluralidade de conceitos de prédio / parcela .....                                                                           | 62 |
| 4: Sequência.....                                                                                                                   | 63 |

## ANEXOS

- I - Despacho n.º 7722/2021, de 21 de julho
- II - Relatos das 11 reuniões do GTPR (1.ª a 11.ª)
- III - Fluxo sobre a “sequência de atos após o óbito” (Dr.ª Blandina Soares)
- IV - Fluxo do “processo de inventário” (Prof. Doutor Jorge Duarte Pinheiro)
- V - Fluxo “compropriedade e divisão de coisa comum” (Dr.ª Tânia Piazzentin)
- VI - Fluxo “aquisição por usucapião” (Dr.ª Blandina Soares)
- VII.- Exemplos de situações de fracionamento ilegal (Dr.ª Anabela Coito)
- VIII - Fluxo “prédio sem dono conhecido” (Dr.ª Blandina Soares)
- IX.- Fluxo “prédio sem dono conhecido” (apontamentos da Dr.ª Carla Mendonça)
- X - Relatório com identificação dos constrangimentos nos PRA – Grupo de Trabalho dos PRA
- XI - Fluxos dos procedimentos no Sistema de Informação Cadastral Simplificada
- XII - Análise comparativa (Prof. Pedro Bingre do Amaral)
- XIII - Pluralidade de conceitos de prédio e parcela (DGT)

# 1:

## Introdução

### 1.1: Constituição do grupo de trabalho

O Grupo de Trabalho para a Propriedade Rústica (GTPR) foi constituído pelo Despacho n.º 7722/2021, de 21 de julho, dos Secretários de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais, da Justiça, da Conservação da Natureza, das Florestas e do Ordenamento do Território e da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 152, de 6 de agosto de 2021 (Anexo I).

Conforme referido no preâmbulo do Despacho n.º 7722/2021, a fragmentação da propriedade rústica constitui um constrangimento relevante para a gestão ativa dos territórios, para a sua resiliência e para a prevenção dos riscos territoriais mais significativos, designadamente, do risco de incêndio florestal, sendo por isso necessário reforçar os mecanismos jurídicos e fiscais que incentivem o redimensionamento e a concentração da propriedade rústica, tendo presentes as medidas previstas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2019, de 21 de janeiro, que aprova o relatório de diagnóstico e as medidas de atuação para a valorização do território florestal e de incentivo à gestão florestal ativa, na Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2020, de 24 de junho, que aprova o Programa de Transformação da Paisagem, e no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, revisto pela Lei n.º 99/2019 de 5 de setembro.

### 1.2: Missão

No Despacho n.º 7722/2021, é conferida ao GTPR a missão de «desenvolver recomendações e propostas de atuação tendentes a promover a concentração e facilitar a gestão de prédios rústicos, designadamente para concretização das medidas n.ºs II.9 e II.10 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2019, de 21 de janeiro».

Para o desenvolvimento da missão do GTPR, foi estabelecida a execução das seguintes tarefas:

- : Realizar um diagnóstico dos constrangimentos e desafios, em especial dos relativos à comunhão de direitos, ao processo de inventário, aos processos de fragmentação da propriedade rústica e aos fatores de concentração dessa propriedade;

- : Apresentar uma proposta de atuação, caracterizando os modelos de solução e as medidas concretas preconizados e definindo objetivos e metas;
- : Elaborar os anteprojetos legislativos concretizadores das soluções propostas e efetuar a análise do respetivo impacto legislativo.

Para esse efeito, foi determinada a apresentação ao Governo de dois relatórios intercalares, indicando os trabalhos desenvolvidos até cada uma dessas datas, a proposta de trabalhos a desenvolver e as metas a atingir no período seguinte, e um relatório final global.

## 1.3: Composição

A composição do GTPR é a seguinte:

- : Eng. Rui Nobre Gonçalves, que coordena;
- : Professor Doutor Jorge Duarte Pinheiro, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;
- : Professor Adjunto Pedro Bingre do Amaral, do Instituto Politécnico de Coimbra;
- : Dr. Bernardo Teixeira, técnico especialista do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais;
- : Dra. Tânia Piazzentin, técnica especialista do Gabinete da Secretária de Estado da Justiça;
- : Dr. José Luís Cunha, técnico especialista do Gabinete do Secretário de Estado da Conservação da Natureza, das Florestas e do Ordenamento do Território, que assume a função de relator;
- : Dra. Tânia Marques Freitas, adjunta do Gabinete da Ministra da Agricultura (substituiu o Dr. Rogério Ferreira, adjunto do Gabinete do Secretário de Estado da Agricultura e do Desenvolvimento Rural);
- : Dr. Ricardo Torres, da Autoridade Tributária e Aduaneira;
- : Dra. Anabela Coito e Dra. Fátima Ferreira, da Direção Geral do Território;
- : Dra. Blandina Soares, do Instituto dos Registos e Notariado, I. P.;
- : Eng. José Sousa Uva, do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.;
- : Enga. Sandra Candeias, da Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural;
- : Dr. Carlos Paulo (substituído habitualmente pelo Eng.º João Falcão) do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P.;

- : Dra. Carla Mendonça, Coordenadora Adjunta da e-BUPi – Estrutura de Missão para a Expansão do Sistema de Informação Cadastral Simplificada.

## 1.4: Reuniões

O GTPR reuniu nas seguintes datas:

- : Primeira reunião - 6 de agosto de 2021;
- : Segunda reunião - 23 de agosto de 2021;
- : Terceira reunião - 6 de setembro de 2021;
- : Quarta reunião - 20 de setembro de 2021;
- : Quinta reunião - 11 de outubro de 2021;
- : Sexta reunião - 18 de outubro de 2021;
- : Sétima reunião - 25 de outubro de 2021;
- : Oitava reunião - 2 de novembro de 2021;
- : Nona reunião – 15 de novembro de 2021;
- : Décima reunião - 3 de fevereiro de 2022;
- : Décima Primeira reunião – 11 de fevereiro de 2022.

As reuniões do GTPR decorreram nas instalações do Ministério do Ambiente e da Ação Climática, em formato misto e presencial, e à distância, através da plataforma “Microsoft Teams”.

Durante as reuniões, o grupo de trabalho procedeu à apresentação, análise e discussão das diversas questões que compõem o programa de trabalhos referido no n.º seguinte.

Os relatos das reuniões são apresentados em anexo ao presente relatório (Anexo II – 1 a 11).

## 1.4: Programa de trabalhos da primeira fase

Na primeira fase dos trabalhos, a que corresponde o presente relatório, o GTPR dedicou-se à execução da tarefa estabelecida na alínea a) do n.º 2 do despacho n.º 7722/2021:

*Realizar um diagnóstico dos constrangimentos e desafios, em especial dos relativos à comunhão de direitos, ao processo de inventário, aos processos de fragmentação da propriedade rústica e aos fatores de concentração dessa propriedade.*

Para a fase do diagnóstico, foi estabelecido o seguinte programa de trabalhos:

- : Em primeiro lugar, obtenção de informação sobre as realidades a abordar:
  - Informação estatística, relativa à estrutura da propriedade, às situações de herança indivisa, às causas de aquisição dos prédios, bem como ao valor dos terrenos, à ocupação do solo, à perigosidade de incêndio rural e à área florestal pública;
  - Caracterização dos principais fluxos em questão, designadamente os respeitantes ao processo de óbito e de abertura da herança, mas também aos processos de divisão fundiária, de usucapião e de cessação da compropriedade;
  - Análise da situação comparada, designadamente em Espanha;
- : Em segundo lugar, a identificação de constrangimentos, da sua relevância e análise das suas causas, tendo presentes os dados obtidos.

## 2: Informação de base

### 2.1: Informação estatística

A fim de dar apoio à análise das questões que constituem o objeto da missão do GTPR, foi decidido proceder-se à recolha dos dados estatísticos disponíveis relativos às realidades e às dinâmicas em causa, designadamente:

- : Dados relativos à estrutura da propriedade rústica:
  - N.º de prédios no Registo Predial e na Matriz Predial;
  - Área dos prédios rústicos;
  - N.º de comproprietários por prédio;
  - N.º de prédios em herança indivisa;
  - Causas de aquisição de prédios rústicos;
- : Dados relativos ao valor dos terrenos:
  - Valor Patrimonial Tributário (VPT);
  - Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI);
- : Informação relativa aos espaços florestais e ao perigo de incêndio:
  - Explorações agrícolas e florestais;
  - Áreas florestais e perigo de incêndio;
  - Áreas florestais públicas.

Sempre que possível, procurou-se obter dados discriminados territorialmente, a fim de permitir melhor análise, tendo presentes as características de cada região. A desagregação ao nível regional só foi possível em alguns casos, ao nível NUTS II.

## 2.1.1: Estrutura da propriedade

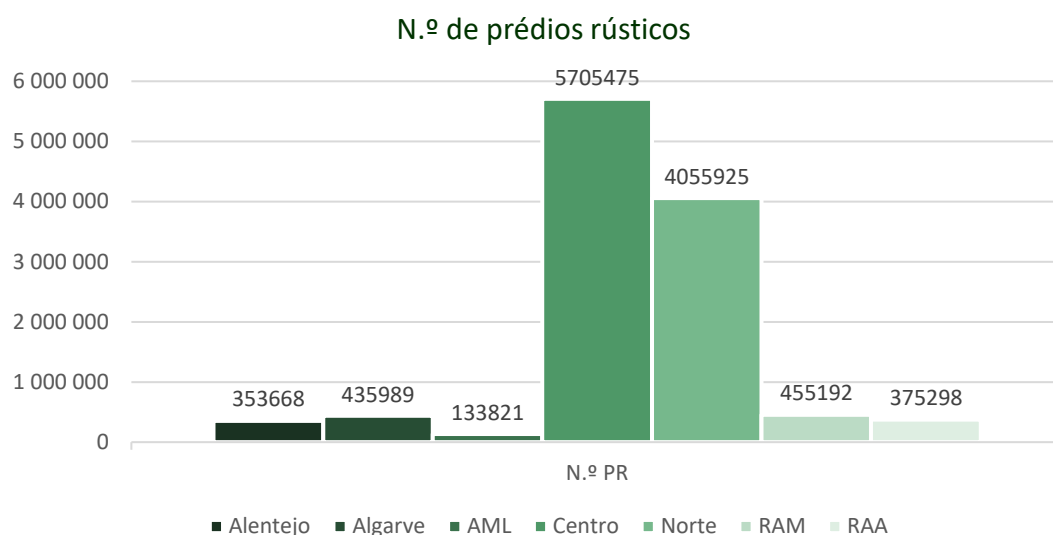
### 2.1.1.1: Número de prédios rústicos

O conhecimento do número de prédios existentes constitui o ponto de partida do presente trabalho, mas depara-se com uma primeira dificuldade: a dissociação entre prédios para fins tributários, inscritos como artigos na Matriz Predial, e prédios para fins registais, descritos no Registo Predial: além de estes objetos não coincidirem (os artigos da Matriz são apenas rústicos ou urbanos, ao passo que no registo os prédios podem ser rústicos, urbanos ou mistos), estes dois sistemas prediais possuem processos de catalogação (inscrição ou registo) autónomos. Apesar de, em cada um destes sistemas, se incluir menção da referência conferida ao mesmo prédio no outro sistema – “*corresponde ao artigo ...*” - tal menção não garante, necessariamente, que se trata da mesma área e, muito menos, da mesma configuração geométrica. A correspondência plena entre estes objetos apenas é possível verificar no âmbito do cadastro predial, através da carta cadastral. De resto, é possível o registo de um prédio no Registo Predial, ou a inscrição de um prédio na Matriz Predial, sem menção da referência cruzada, quando o apresentante indique tratar-se de prédio omissos, podendo não ser possível à Administração, na ausência de informação cadastral, verificar tal omissão. Este assunto será desenvolvido adiante.

Apesar de não possuir o mesmo rigor do Registo Predial nem do cadastro predial, e de prosseguir uma finalidade tributária e não, propriamente, cadastral, a Matriz Predial constitui a maior fonte de informação disponível, dada a sua cobertura territorial e a agregação de informação relativa à titularidade, localização, área e, nos municípios onde vigora o CGPR, também a configuração geométrica. Acresce uma indicação relativa ao seu valor patrimonial tributário e à correspondente tributação, ainda que as mesmas estejam longe do valor de mercado dos terrenos ou do seu rendimento potencial. A discriminação dessas informações na base de dados da Matriz Predial permite a sua análise desagregada.

No que respeita ao Registo Predial, apenas foi possível obter dados agregados ao nível nacional. Para comparação com os dados relativos aos prédios rústicos da Matriz Predial, optou-se por considerar os prédios rústicos e os prédios mistos do Registo predial, comparando assim todos os que possuem, pelo menos, um prédio rústico na Matriz Predial.

Ainda assim, verifica-se que o número de prédios rústicos e de prédios mistos registados (6 772 881) é pouco mais de 2/3 do número de prédios rústicos da Matriz Predial (11 515 368).



Tal divergência pode ser explicada por vários fatores, designadamente pelo facto de a Matriz ser um sistema com maior utilização no tempo e pela maior facilidade na inscrição de prédios na Matriz Predial, dada a sua base declarativa. Assim, a Matriz Predial assumiu uma posição de referência em termos de informação predial, constituindo também uma fonte relevante no âmbito do presente trabalho, ainda que, pelas razões acima referidas, tal informação apenas possa ser considerada como meramente indiciária.

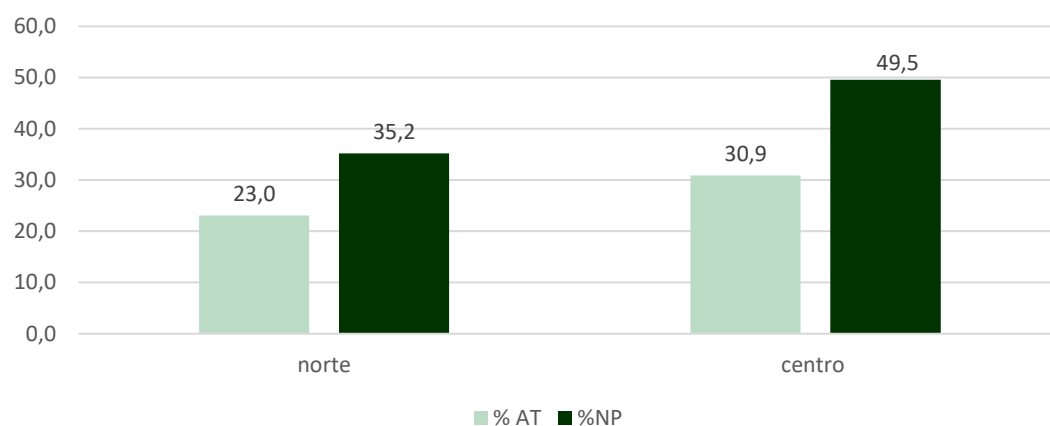
Os dados fornecidos pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) no âmbito do GTPR<sup>1</sup>, relativos à Matriz Predial, indicam a existência de um total de 11 515 368 prédios rústicos em todo o território nacional, distribuídos da seguinte forma:

Este número evidencia a situação desproporcional das regiões Norte e Centro, em relação às restantes regiões do Continente, aproximando-as dos contextos muito específicos das regiões autónomas.

A desproporção do número de prédios rústicos existentes na Matriz Predial, nas regiões Norte e Centro, é também evidenciada pelo cruzamento do número de prédios rústicos inscritos na Matriz Predial com a área territorial das regiões onde se situam: as regiões Norte e Centro, que possuem, no conjunto, 54% da área total de Portugal, concentram 85% dos prédios rústicos existentes na totalidade do mesmo território.

<sup>1</sup> Informação extraída em 3.08.2021.

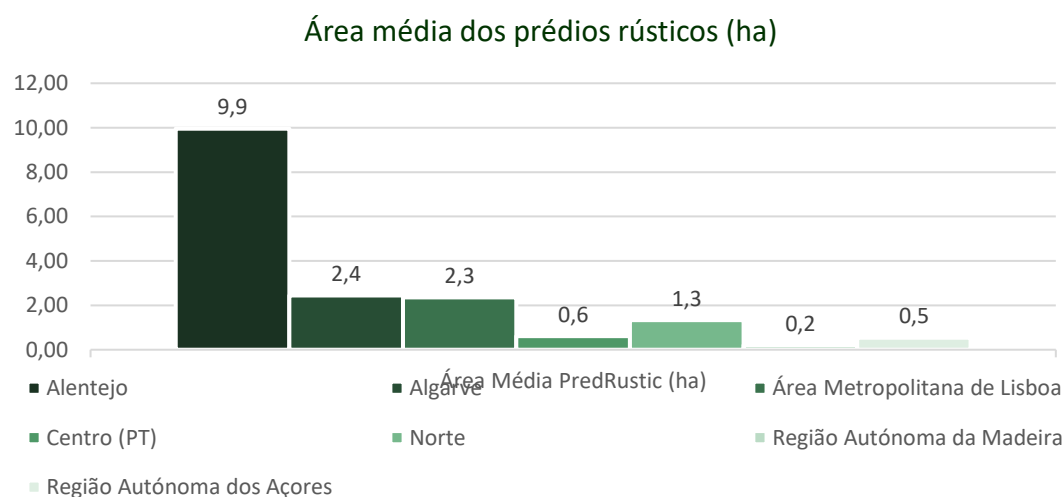
% da área territorial e do n.º de prédios rústicos  
(regiões Norte e Centro)



### 2.1.1.2: Área média dos prédios rústicos

No que respeita às áreas médias dos prédios rústicos por região NUTS II, identificam-se quatro situações:

- : A região do Alentejo, cuja área média (9,9 ha) se destaca, sendo mais de quatro vezes superior às áreas medidas nas restantes regiões;
- : As regiões da Área Metropolitana de Lisboa (AML) e do Algarve, com valores médios de área ordem dos 2,3/2,4 ha;
- : As regiões do Norte e Centro, que apresenta as áreas médias mais reduzidas do continente (1,3 ha no Norte e 0,6 ha no Centro);
- : As regiões autónomas dos Açores e da Madeira, que apresentam as áreas médias mais baixas (0,6 ha, nos Açores, e 0,2 ha, na Madeira).



As especificidades geográficas e a história da ocupação do território podem ajudar a explicar as diferenças, mas a situação das regiões Norte e do Centro destaca-se como a que possui maior fragmentação da propriedade no território continental. Na região Centro, a área média dos prédios rústicos é 0,6 ha. Nas regiões autónomas, a fragmentação é ainda maior, com destaque para a Região Autónoma da Madeira, com uma área média de 0,2 ha.

### 2.1.1.3: Prédios em herança indivisa

Segundo os dados da AT analisados, em 11 515 368 prédios rústicos, 3 403 148 encontram-se em situação de herança indivisa, o que corresponde a uma percentagem de 30%, muito superior às percentagens de compropriedade com três ou mais comproprietários, abaixo referidas.

Note-se que os números de prédios em situação de herança indivisa dizem respeito, apenas, às heranças indivisas declaradas como sujeito passivo de imposto do selo e de IMI, a partir de 2003, ano em que passou a ser obrigatória a atribuição oficiosa de um número de identificação fiscal e a respetiva inscrição nos prédios que formam a herança.

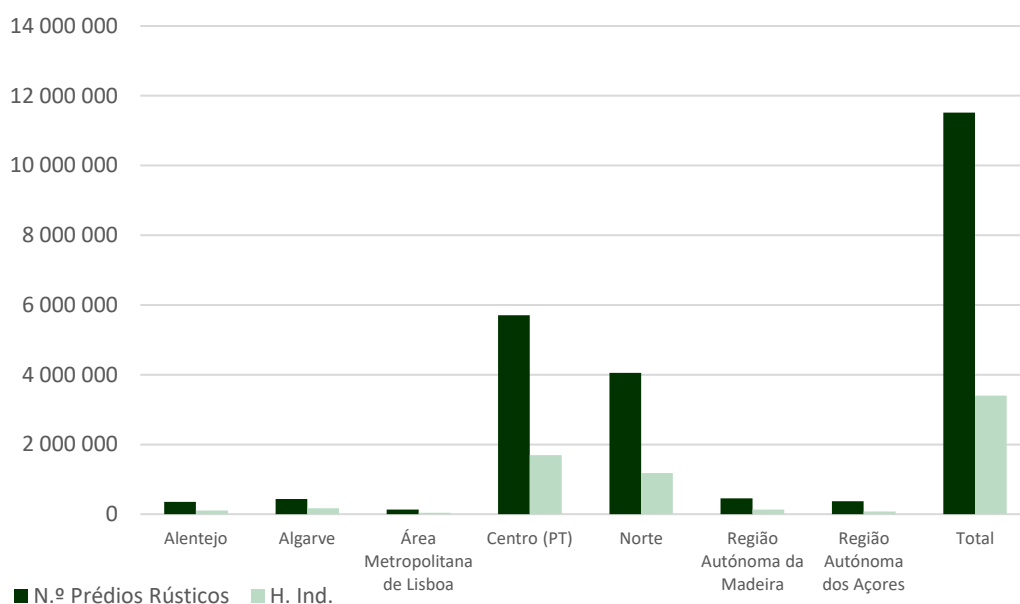
Assim, o número real de heranças indivisas será seguramente superior, podendo haver situações em que os sucessíveis nem sequer conhecem a existência da herança indivisa.

O número de prédios em situação de herança indivisa, para efeitos fiscais, compreende todas as heranças às quais tenha sido atribuído Número de Identificação Fiscal (NIF), desde esse momento até

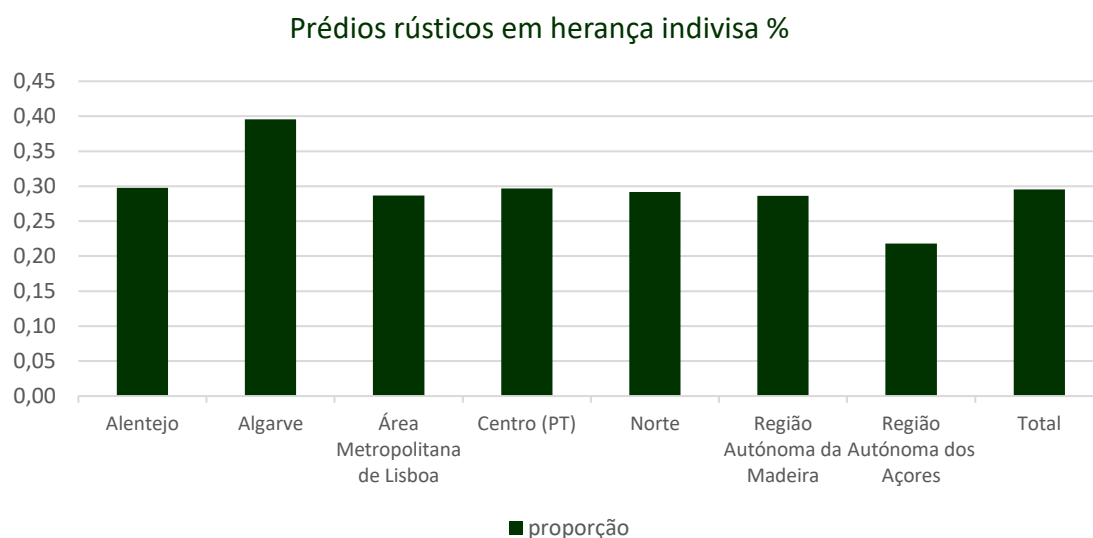
à comunicação da aquisição pelos herdeiros, incluindo, por isso, as situações de herança jacente (sem aceitação) e de herança indivisa em sentido estrito.

Por outro lado, e sobretudo antes de 2003, não era raro que a herança, apesar de permanecer indivisa, fosse objeto de partilha de facto entre os herdeiros, conduzindo à inscrição na Matriz Predial dos prédios em seu nome, em compropriedade, e à aquisição por usucapião.

### Prédios rústicos em herança indivisa / n.º



Apesar dos números absolutos mais elevados nas regiões Norte e Centro, a relação entre o número de prédios rústicos em herança indivisa e o número de prédios rústicos, em cada região NUTS II, revela-se sensivelmente idêntica em todo o território nacional: cerca de 30%. Os únicos desvios assinaláveis registam-se no Algarve (40%) e na Região Autónoma dos Açores (22%):



As heranças indivisas podem ser comparadas com situações de compropriedade, quanto ao número de titulares, porém, o seu efeito sobre a gestão da propriedade rústica é mais nefasto: não apenas porque o seu destino, ainda que adiado, é a partilha, mas também devido às acrescidas dificuldades de gestão dos bens nessa situação (v. infra pontos 3.2.1. e 3.2.2.) e pela sua relação com o abandono da propriedade: os herdeiros das gerações posteriores podem, inclusivamente, já não ter conhecimento da existência dos bens que pertencem a estas heranças indivisas em que os seus antecessores, igualmente já falecidos, haviam sido habilitados como herdeiros (note-se que a habilitação de herdeiros, que não é de realização obrigatória, não tem incluso qualquer documento com a relação de bens da herança que é um documento autónomo apresentado obrigatoriamente pelo cabeça de casal após a abertura da sucessão e também não tem que ser entregue com a relação de bens apresentada nos serviços de finanças).

#### 2.1.1.4: Causas de aquisição

Por fim, no que diz respeito à estrutura da propriedade e às suas dinâmicas, interessa analisar as causas de aquisição de prédios rústicos.

Para este efeito, procedeu-se à análise de dados da base de dados do Registo Predial relativos às causas indicadas para a aquisição de prédios rústicos e de prédios mistos (tendo presente a sua componente rústica)<sup>2</sup>. Estes dados apenas estão disponíveis a nível nacional.

<sup>2</sup> Informação extraída a 25.10.2021.

A análise teve por base uma listagem de 4 404 213 atos de aquisição por causas diversas, agregadas nos seguintes conjuntos:

- : Transmissão *mortis causa*, incluindo todas as situações identificadas como de aquisição hereditária (incluindo, por isso, a partilha de herança);
- : Usucapião, relativa a todas as situações em que este instituto é mencionado enquanto causa de aquisição;
- : Divisão, relativa a todas as situações em que se constatou a divisão de coisa comum, excluindo a partilha de herança;
- : Transmissão *inter vivos*, abrangendo todas as restantes aquisições onerosas ou gratuitas entre vivos, que não digam respeito à divisão de coisa comum

O resultado atesta a predominância da aquisição hereditária (51,1%), seguida das situações de transmissão *inter vivos* (39,7%) entre as quais predomina a compra e venda. As aquisições por usucapião alcançam a percentagem de 8,6%. As situações de divisão de coisa comum são residuais (0,7%).

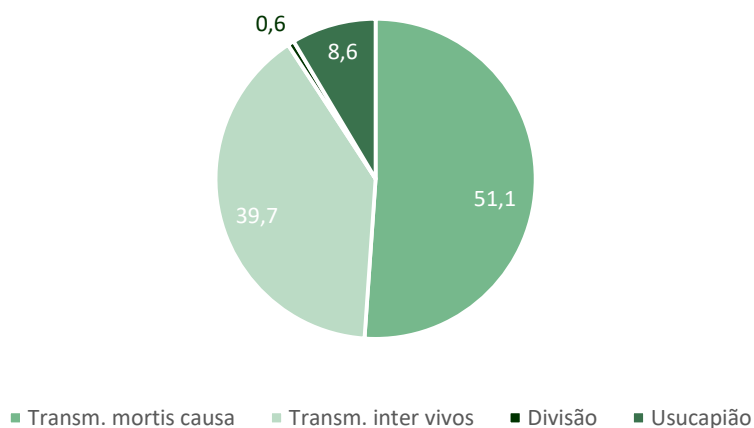
O predomínio da transmissão *mortis causa* indicia o imobilismo da propriedade rústica: os prédios são objeto de menos atos de transmissão *inter vivos* do que de transmissão *mortis causa*.

O peso significativo da usucapião pode indiciar diversas causas, entre as quais a permanência de contratos de transmissão dos imóveis rústicos sem a forma legalmente exigida, impedindo os interessados de obterem títulos para o registo a seu favor, bem como, de certo modo, o abandono da propriedade rústica pelos titulares, as dificuldades em gerir os bens da sucessão hereditária ou em compropriedade.

Também parece concorrer para esta realidade o uso do instituto da usucapião como forma de obviar ao controlo administrativo das operações urbanísticas subjacentes ao fracionamento de prédios que se destinam a fins urbanísticos e que estão sujeitos ao cumprimento dos planos territoriais e demais normas legais e regulamentares em vigor, ou para possibilitar o fracionamento de prédios rústicos sem observância da unidade de cultura aplicável.

A quase ausência de situações de divisão parece encontrar correspondência na expressão diminuta da existência de prédios em compropriedade, fora do contexto conjugal ou indicará que nestas situações a divisão de coisa comum é efetuada com recurso ao instituto da usucapião como alternativa.

causas de aquisição (%)

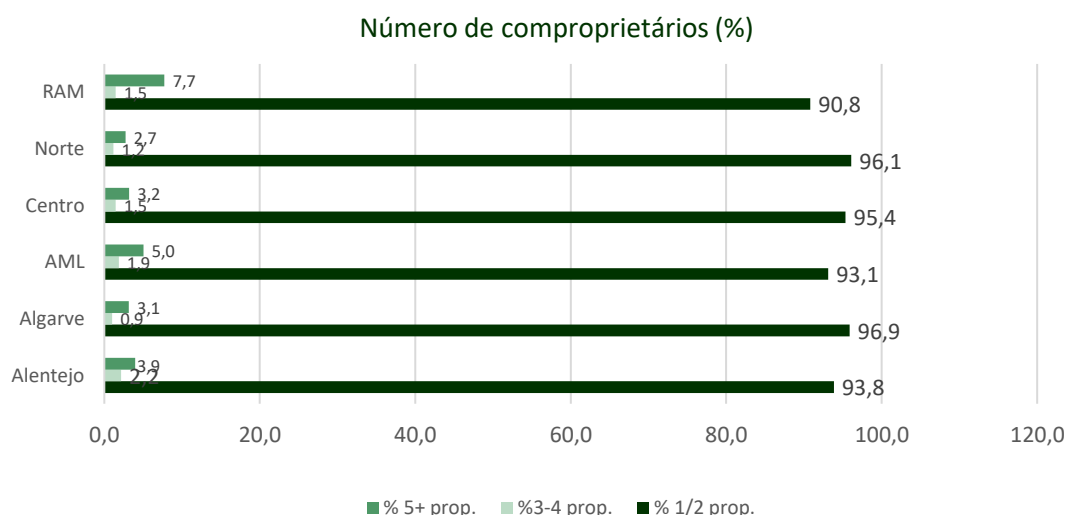


### 2.1.1.5: Comproprietários por prédio

Os dados relativos ao número de proprietários por prédio resultam do número de sujeitos passivos indicados em cada artigo da Matriz Predial. A informação estatística disponibilizada pela AT, a este respeito, compreende os seguintes conjuntos:

- : 1 a 2 titulares;
- : 3 a 4 titulares;
- : 5 e mais titulares.

No quadro seguinte, indicam-se as percentagens destes três conjuntos nas várias regiões NUTS II:



Estes dados evidenciam uma proporção de prédios em compropriedade relativamente uniforme: em todas as regiões, a percentagem de prédios com 1 a 2 proprietários situa-se acima dos 90% (entre os 90,8%, na Região Autónoma da Madeira, e os 96,1%, na região Norte).

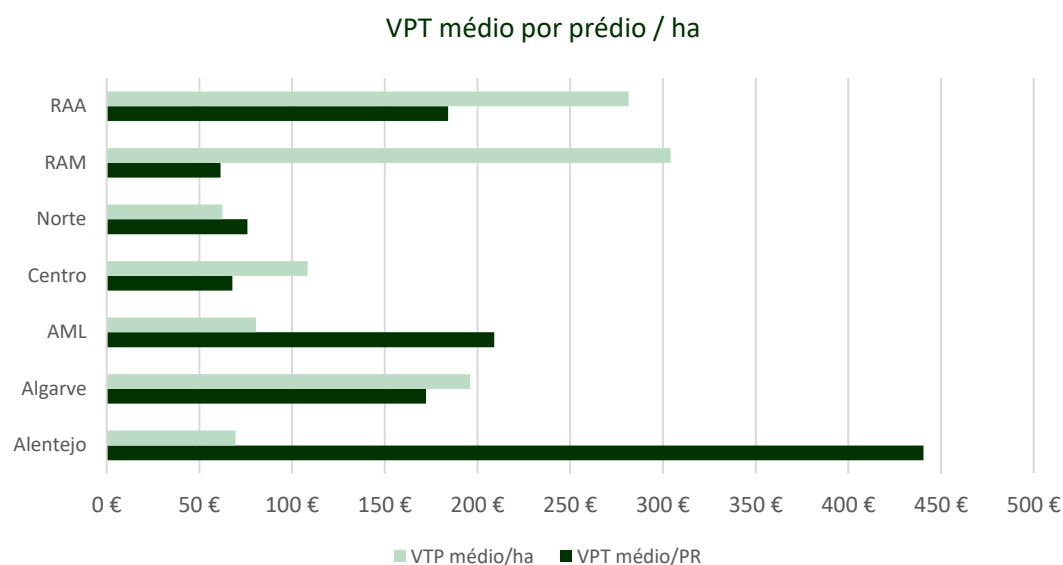
Os números relativos aos restantes conjuntos de prédios em compropriedade (3 a 4 e 5 ou mais comproprietários) também são relativamente homogéneos, destacando-se apenas as situações de 5 ou mais comproprietários na Região Autónoma da Madeira (7,7%).

Os dados relativos aos números de comproprietários não refletem, por isso, a elevada fragmentação da propriedade nas regiões Norte e Centro e nas regiões autónomas.

Porém, apesar do binómio número de proprietários- número de prédios (menos prédios com mais proprietários por prédio ou mais prédios com menos proprietários por prédio), a existência de um número elevado de comproprietários, associada à maior dificuldade de gestão, são fatores geradores de fragmentação futura.

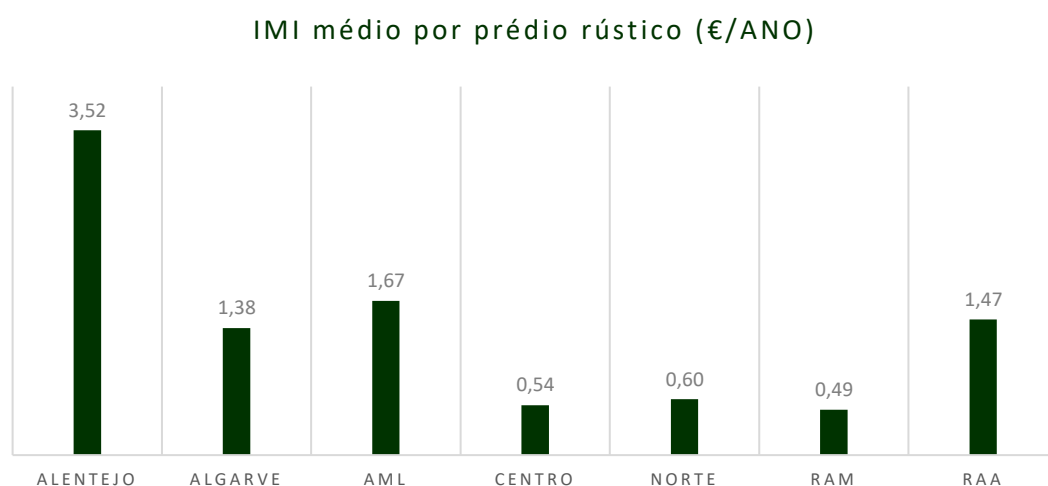
### 2.1.1.6: Valor dos terrenos

No que respeita ao valor dos terrenos, foram obtidos dados da AT relativos à tributação da propriedade, designadamente os dados relativos ao valor patrimonial tributário (VPT) e ao imposto municipal sobre imóveis (IMI), em valores médios por prédio e por ha.



É certo que o VPT e o IMI que do mesmo deriva não correspondem ao valor de mercado dos imóveis, por não traduzirem o rendimento potencial dos bens em causa.

Consequentemente, o IMI médio por prédio rústico, em cada região NUTS II, é o seguinte:



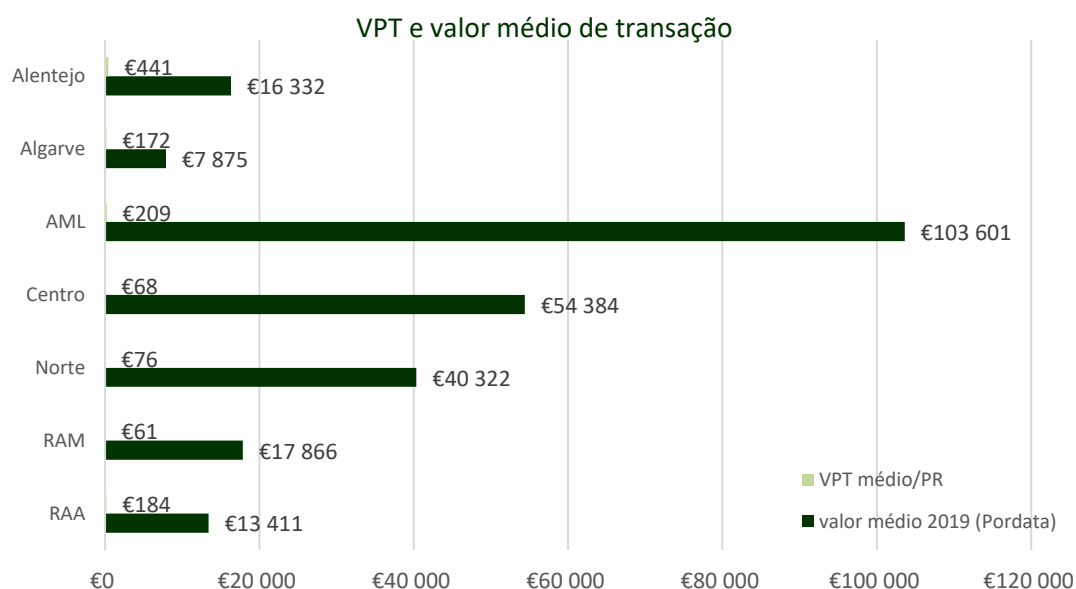
Os valores de IMI por prédio especialmente baixos nas regiões Norte e Centro e na Região Autónoma da Madeira traduzem a elevada fragmentação e a reduzida área média dos prédios rústicos existentes nessas regiões.

Tem-se presente que a vocação original da tributação da propriedade rústica era a tributação do rendimento dos agricultores, o que justifica a sua incidência sobre as culturas existentes e não sobre o valor ou o rendimento potencial dos terrenos. Porém, na atualidade, este modelo de tributação beneficia os proprietários absentistas ou meramente especuladores.

Nas reuniões do GTPR, os representantes da AT e da área governativa das Finanças referiram estar em curso um processo de análise e revisão do modelo de tributação fundiária, orientado para a determinação do valor dos prédios rústicos em função de indicadores biofísicos.

Procurando obter-se um termo de comparação com o VPT, no que respeita ao valor da propriedade rústica, procedeu-se à consulta dos dados disponibilizados pela PORDATA a respeito do valor das transações de prédios rústicos em 2019 (Fonte: DGPJ/MJ).

O quadro seguinte retrata os valores médios de transação de prédios rústicos em 2019, por região NUTS II, comparando este valor com o VPT médio por prédio rústico nas mesmas regiões:



Os valores médios de transação dos prédios rústicos limitam-se ao universo das transações realizadas num determinado período (no caso, o ano 2019), pelo que não permitem formular conclusões aplicáveis a todos os territórios abrangidos.

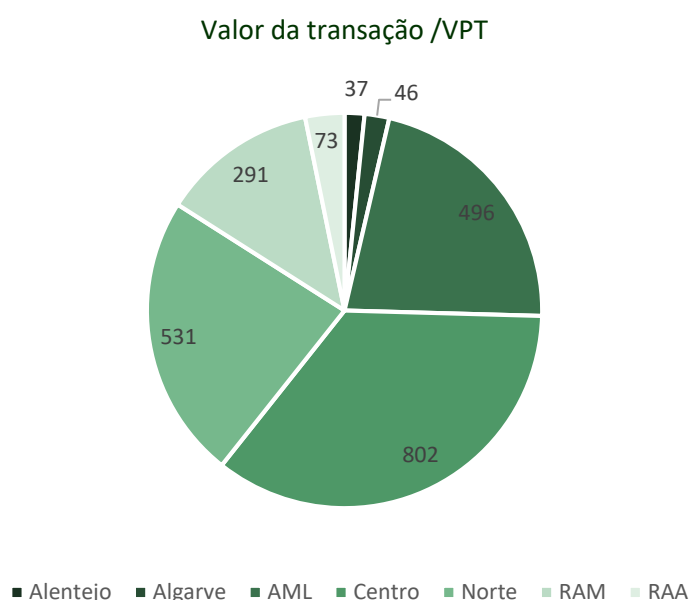
Acresce que muitas das transações de prédios rústicos podem ter finalidades alheias à sua exploração normal, traduzindo por isso uma ordem de valores diferente.

É o que sucede, desde logo, com os prédios rústicos localizados em áreas classificadas em plano territorial como solo urbano e como tal destinados a fins urbanísticos, dado que o conceito de prédio rústico não é só por si incompatível com a edificação, especialmente em solo urbano ou nos casos dos planos diretores municipais que ainda não procederam à aplicação das regras de classificação do solo atualmente em vigor, tratando, ainda, como solo urbano, os terrenos cuja urbanização seja possível programar” ou o designado também por “solo urbanizável”.

O mesmo se diga das transações destinadas à instalação de infraestruturas, de equipamentos de produção de energia ou de outros tipos de estabelecimentos, igualmente alheios à natureza e potencialidade produtiva dos terrenos e que em alguns casos lhes podem retirar todo o seu valor económico.

Ainda assim, os valores verificados podem fornecer indicações quanto ao potencial valor económico dos prédios e sua relação com o valor de rendimento fundiário constante do VPT.

O quadro seguinte mostra a relação entre o VPT e o valor de transação médios por prédio rústico em 2019:



As regiões do Alentejo, Algarve e a Região Autónoma dos Açores apresentam a maior proximidade (as diferenças limitam-se à ordem das dezenas e não das centenas, como nos restantes casos), o que pode indiciar modelos de exploração agrícola mais eficientes.

## 2.2: Estrutura Fundiária

### 2.2.1: Fragmentação da propriedade rústica

O elevado fracionamento da propriedade, e a sua frequente concretização espacial em formas geométricas que não atendem à morfologia ou à ocupação do território, estão a gerar uma estrutura espacial da propriedade rústica constituída por inúmeros prédios de pequena dimensão, com a configuração de faixas lineares descontextualizadas. Nas duas figuras seguintes apresentam-se exemplos da estrutura espacial da propriedade rústica, para dois concelhos com cadastro geométrico, onde estas duas características são particularmente evidentes.

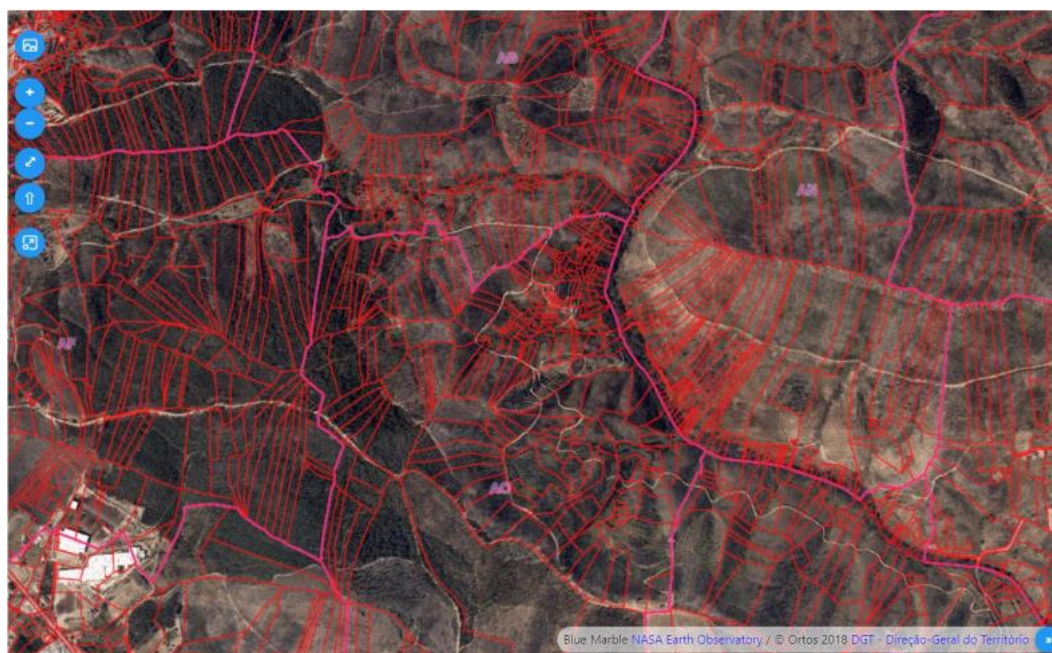


Figura 1 - Cadastro geométrico da propriedade rústica – Concelho de Mação

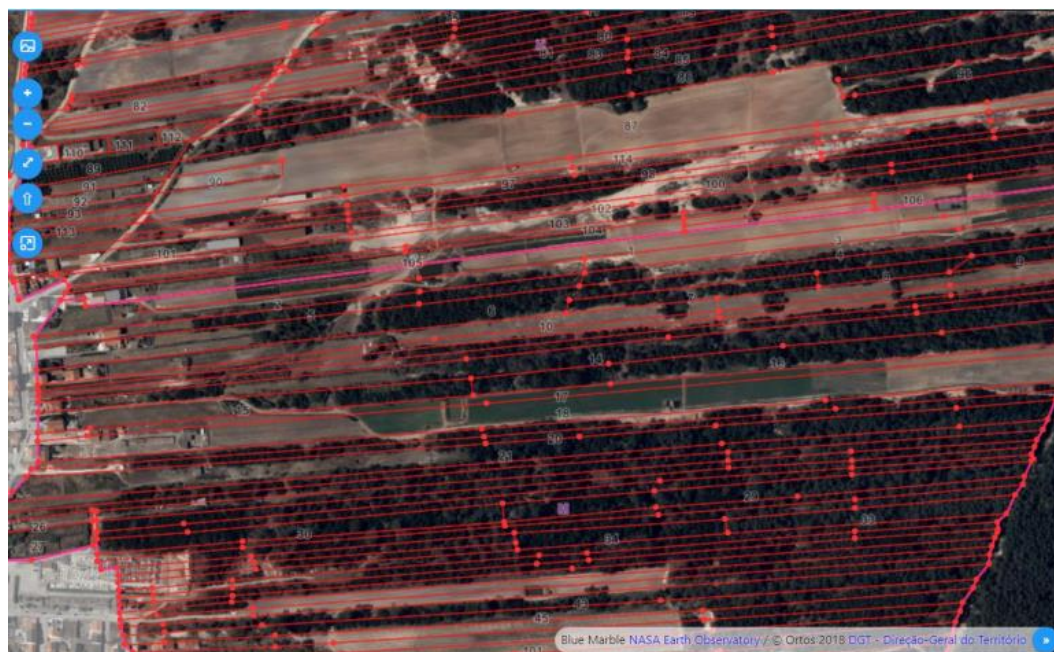


Figura 2 - Cadastro geométrico da propriedade rústica – Concelho de Peniche

Esta elevadíssima fragmentação espacial origina uma situação de grande dificuldade de gestão do território português, em particular a norte do Tejo, a qual se manifesta tanto ao nível individual, como coletivo. A nível individual ou seja do proprietário, a diminuta dimensão da propriedade e a sua forma não permitem uma gestão da propriedade com racionalidade económica, situação agravada quando são vários os titulares. A nível coletivo, a aplicação dos vários instrumentos de gestão territorial (como por exemplo, as Áreas Integradas de Gestão da Paisagem (AIGP) ou o arrendamento forçado) é particularmente complexa, face à quantidade de proprietários (nas suas mais diversas formas) que têm que ser envolvidos em qualquer contrato ou ação coletiva que se queira implementar.

Atente-se ainda a que, apesar de não ter sido efetuada uma comparação objetiva, esta fragmentação da propriedade rústica e a paisagem dela resultante, não tem semelhança com a estrutura da paisagem de outros países europeus, em que é possível constatar um ordenamento do território mais orgânico e ao mesmo tempo mais funcional.

Por último, mas não menos relevantes, é fundamental atender a que este processo de fragmentação, que se deve em grande parte ao fracionamento resultante do regime sucessório sem existência de mecanismos efetivos que o contrariem, e do recurso ao instituto da usucapião para ver reconhecido o direito de propriedade sobre parte de prédio sem respeitar as regras de planeamento e gestão urbanística, tenderá a agravar-se com o passar das gerações, e terá um crescimento de forma exponencial.

### 2.2.2: Imobilismo da propriedade rústica

A compra e venda de propriedades rústicas representa uma percentagem bastante baixa dos motivos que originam a mudança de titularidade da propriedade rústica em Portugal, conforme referido anteriormente com base nos dados do Registo Predial. Este imobilismo do mercado de terrenos rústicos (ainda mais relevante para as áreas florestais), e que resulta de diversas razões invocadas neste capítulo, constitui por um lado, um óbice à reestruturação fundiária, e por outro é o diagnóstico da baixa atratividade do ativo terra, quer na ótica de meio de produção, quer como mero investimento de capital.

Este constrangimento deverá também ser objeto de análise pelo grupo de trabalho no sentido de propor medidas que visem a ativação deste mercado que tem grande expressão noutros países europeus.

### 2.2.3: Espaços florestais e perigo de incêndio

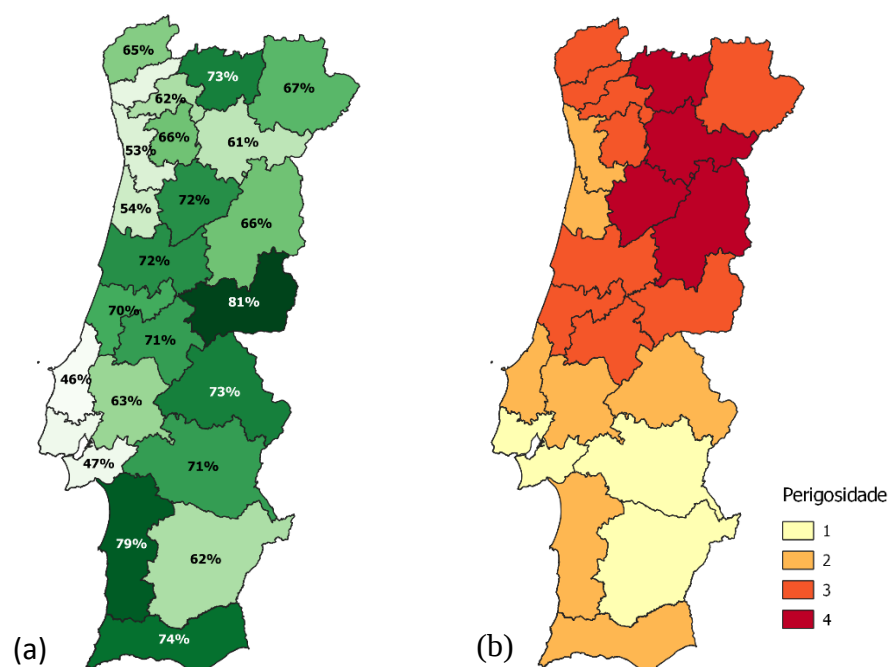


Figura 3 - (a) Percentagem de espaços florestais e (b) perigo de incêndio por região NUTS III (fonte: 6.º Inventário Florestal Nacional e cartografia de perigosidade estrutural de incêndio 2020-2030)

As regiões Norte e Centro, no seu conjunto, ocupam 54% do território nacional e possuem 53% das áreas florestais a nível nacional. Estas são, também, as regiões que possuem maior perigosidade estrutural de incêndio rural (registam, em média, o nível 3, numa escala de 5 níveis), e é, precisamente, nessas regiões que se regista a maior fragmentação da propriedade rústica do território continental. Apesar da fragmentação da propriedade não integrar os fatores de determinação da perigosidade estrutural de incêndio rural, a mesma revela-se determinante para a prevenção de incêndios, dados os seus efeitos de diminuição da viabilidade económica de exploração dos terrenos e de obstáculo à realização de intervenções com a escala territorial necessária, bem como de aumento da edificação dispersa e do risco implícito para pessoas e bens em caso de incêndio rural.

Em territórios sem viabilidade de exploração económica, com uma estrutura de propriedade fragmentada e com elevado abandono, a realização das medidas indispensáveis para a resiliência do território requer investimento público e possibilidade de execução de medidas que dificilmente geram retorno a curto prazo.

A execução dessas medidas em propriedade privada requer, não apenas instrumentos de financiamento público, mas também instrumentos de intervenção fundiária, que pressupõem a participação ativa dos proprietários ou, quando tal não se mostre viável, o recurso a intervenções que pressupõem a devida compensação dos proprietários.

De acordo com os dados disponibilizados no *Global Forest Resources Assessment* (FAO, 2020), apenas 3% da totalidade das áreas florestais em Portugal é propriedade pública (terrenos do domínio privado do Estado e de outros entes públicos). Este valor, dos mais baixos do mundo e o menor da UE, contrasta fortemente com a dimensão da propriedade florestal pública de diversos países europeus, por exemplo, 28% em Espanha, 26% em França e 52% na Alemanha.

Apesar da Lei de Bases da Política Florestal (Lei n.º 33/96, de 17 de agosto) prever, no seu artigo 8.º, que compete ao Estado ampliar o património florestal público, este objetivo tem sido só pontualmente atingido em pequenas áreas com interesse para a conservação da natureza. Atente-se ainda que as áreas protegidas, que se estendem por 845 mil ha e 9,1% do território nacional, se localizam maioritariamente em terrenos de propriedade privada, estando a propriedade florestal pública localizada maioritariamente na faixa litoral centro.

## Distribuição da propriedade da floresta

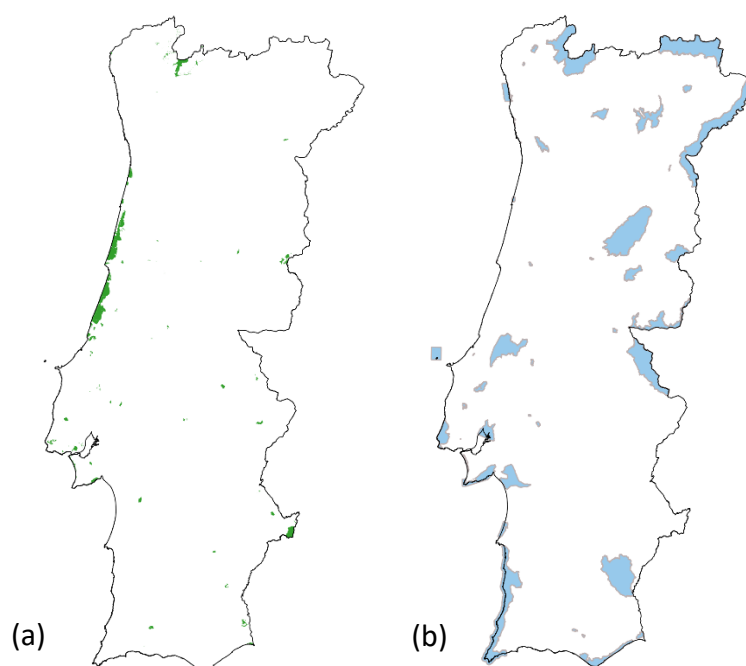
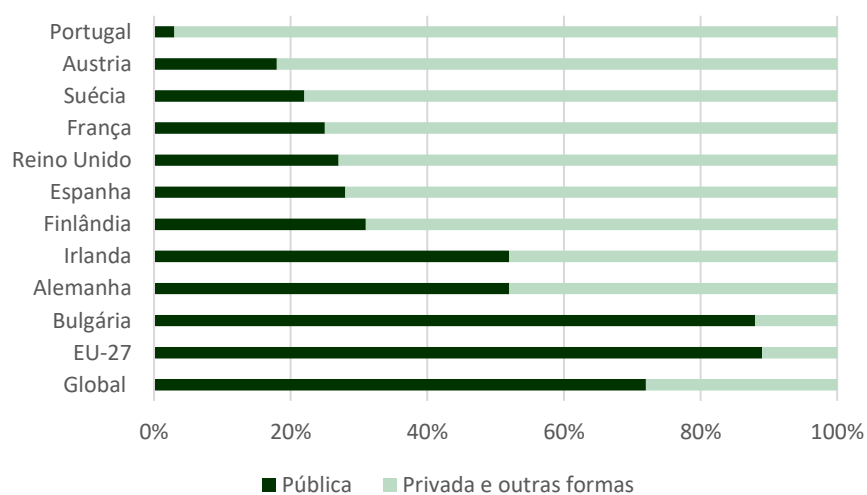


Figura 4 - Distribuição territorial da propriedade florestal pública (a) e das áreas classificadas para a conservação da natureza (b).

## 2.3: Análise de fluxos

A par da informação estatística, foi decidido proceder-se a uma síntese dos fluxos e modelos mais relevantes para a fragmentação e gestão da propriedade rústica, designadamente:

- : Fluxos relativos à sucessão:
  - Sequência de atos após o óbito;
  - Herança jacente e herança indivisa;
  - Processo de inventário;
- : Fluxos relativos à divisão fundiária, à compropriedade, à divisão de coisa comum, à usucapião e ao registo de prédio sem dono conhecido:
  - Divisão fundiária;
  - Compropriedade e divisão de coisa comum;
  - Aquisição por usucapião;
  - Situações de fragilidade;
  - Procedimento de identificação e registo de prédio sem dono conhecido.
- : Fluxos relativos ao cadastro:
  - Conservação do Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica
  - Operações de execução de cadastro predial:
  - Sistema de Informação Cadastral Simplificada

A análise destes fluxos é feita na perspetiva do seu efeito para a gestão da propriedade rústica, designadamente, na forma como facilitam ou dificultam a administração dos prédios (por exemplo, por limitação dos poderes de gestão ou dificuldade de tomada de decisões) ou como contribuem para um fracionamento indevido da propriedade, pondo em causa a viabilidade da sua exploração agrícola ou florestal ou mesmo o cumprimento dos regimes aplicáveis às operações que envolvem alteração da estruturação fundiária.

## 2.3.1: Fluxos relativos à sucessão

### 2.3.1.1: Sequência de atos após o óbito

O primeiro fluxo a analisar é a sequência de atos após o óbito. Este fluxo encontra-se sintetizado em documento elaborado pela Dra. Blandina Soares (v. Anexo III).

Este processo inicia-se com a declaração de óbito, que dará origem ao imediato registo de óbito e ao respetivo assento de óbito, do qual se poderá extrair certidão. A declaração de óbito pode ser realizada em qualquer conservatória do registo civil ou, no caso de óbito ocorrido no estrangeiro, pelo agente diplomático ou consular, o qual é remetido à conservatória do Registo Civil competente. A declaração de óbito deve ser realizada pelo parente capaz mais próximo do falecido que esteja presente na ocasião do óbito, por outros familiares do falecido que estiverem presentes, podendo também ser efetuada por pessoa ou entidade encarregada do funeral.

No caso de existirem bens, têm lugar três formalidades adicionais: a participação do óbito à AT, a habilitação de herdeiros ou procedimento simplificado de sucessão hereditária e, por fim, o registo dos bens da herança.

A participação do óbito à AT deve ser realizada em qualquer serviço de finanças ou através do “Espaço óbito” (<https://justica.gov.pt/Guia-do-Espaco-Obito/Primeira-vinda-ao-Espaco-Obito>). A participação do óbito deve ser apresentada por regra, pelo cabeça de casal da herança, até ao final do 3.º mês seguinte ao óbito.

A habilitação de herdeiros pode ser realizada em qualquer cartório notarial pelo cabeça de casal ou por três testemunhas. A habilitação de herdeiros não está sujeita a prazo.

O procedimento simplificado de sucessão hereditária pode ser realizado em qualquer conservatória do Registo Civil. Só o cabeça-de-casal, seu representante legal ou mandatário têm legitimidade para promover o procedimento simplificado de sucessão hereditária, porém a habilitação de herdeiros realizada no âmbito dos procedimentos simplificados de sucessão hereditária pode ter por objeto a declaração, prestada pelo cabeça-de-casal ou por três pessoas que o conservador ou o oficial de registos considerem dignas de crédito. Os procedimentos simplificados de sucessão hereditária devem iniciar-se até ao final do terceiro mês seguinte ao da morte do autor da sucessão, podendo iniciar-se após esse prazo, mas, neste caso, o serviço de registo deve informar desse facto os competentes serviços de finanças para que estes procedam à cobrança das coimas que se mostrem devidas.

Por fim, tem lugar o registo dos bens da herança - registo de aquisição dos bens em comum e sem determinação de parte ou direito -, que pode ser realizado em qualquer conservatória do Registo Predial pelo meeiro ou por qualquer dos herdeiros, não estando sujeito a prazo, dado que não é um registo obrigatório; ou, na conservatória do Registo Civil, no seguimento do procedimento simplificado de habilitação de herdeiros com registos.

Da análise deste fluxo, destacam-se, no que respeita à gestão da propriedade rústica:

- : A ausência de qualquer prazo para a habilitação de herdeiros, permitindo a manutenção de heranças jacentes, sem identificação dos herdeiros que possam ter legitimidade para a administração dos bens e que possam ser por isso responsabilizados (assim, estes bens são geridos informalmente e potencialmente à margem dos herdeiros, ou são abandonados);
- : A inexistência de qualquer mecanismo que permita assegurar a identificação e notificação oficiosa dos herdeiros;
- : A inexistência de obrigação de registo de aquisição dos bens em comum e sem determinação de parte ou direito, antes da partilha.

### 2.3.1.2: Herança jacente e herança indivisa

A herança jacente é a situação em que a herança se encontra após a sua abertura, mas antes da aceitação pelos herdeiros ou da sua declaração como vaga para o Estado. A herança indivisa é aquela que ainda não foi objeto de partilha.

A administração da herança jacente pode caber a um gestor de negócios ou a um curador judicial, sendo os seus poderes limitados a providências estritamente necessárias de conservação e defesa dos bens que integram a herança.

Os sucessíveis são chamados a aceitar ou repudiar a herança, tendo para o efeito um prazo de 10 anos a partir do seu chamamento (artigo 2059.º do Código Civil). Este prazo pode ser encurtado mediante processo de notificação dos herdeiros, previsto no artigo 2049.º do Código Civil: na falta de declaração de aceitação, ou não sendo apresentado documento de repúdio dentro do prazo fixado, a herança tem-se por aceita. Em caso de repúdio, podem ser notificados os sucessíveis seguintes, sequencialmente, de acordo com a respetiva classe.

Desta fase, podem resultar:

- : O encerramento dos problemas em torno da sucessão, se apenas houver um sucessível que tiver aceitado a herança;

- : A herança vaga, caso nenhum dos sucessíveis (que precedem o Estado) aceite a herança;
- : A fase de herança indivisa, caso vários sucessíveis a aceitem.

A herança indivisa é objeto de partilha, por acordo unânime dos sucessores ou, na falta de acordo, através do processo de inventário. Não existe, porém, obrigação de proceder à partilha.

Noutros países, a herança presume-se aceite em caso de falta de recusa expressa num prazo muito mais curto (do que 10 anos).

Da análise deste fluxo, destacam-se, no que respeita à gestão da propriedade rústica:

- : A extensão do prazo de aceitação da herança resultante do prazo de 10 anos para aceitação e, mesmo no caso de notificação dos sucessíveis em prazo mais curto, do chamamento sequencial;
- : Os poderes limitados de administração da herança jacente (impedindo, por exemplo, atos de administração ordinária que permitissem a sua exploração normal).

### 2.3.1.3: Processo de inventário

O processo de inventário destina-se à partilha da herança, nas situações em que falte o acordo entre os herdeiros. O fluxo relativo ao processo de inventário foi elaborado pelo Prof. Doutor Jorge Duarte Pinheiro (Anexo IV).

O processo de inventário é um instituto específico do ordenamento jurídico português. O legislador tem oscilado entre um procedimento judicial (até 2009), ao qual era apontada a morosidade, um procedimento notarial, com a Lei n.º 29/2009 (que, porém, não terá conhecido aplicação efetiva), passando de seguida, com a Lei n.º 23/2013, para um procedimento híbrido, em que o inventário realizado notarialmente é objeto de homologação judicial, admitindo-se, pela primeira vez, a partilha por decisão maioritária dos herdeiros. No regime atualmente em vigor, introduzido pela Lei n.º 117/2019, foi revertida a possibilidade de partilha por decisão maioritária e instituído um sistema em que o inventário tanto pode tramitar nos tribunais como nos cartórios notariais.

Apesar das diferenças de competência ou das diferentes opções quanto à possibilidade de decisão maioritária, a estrutura destes procedimentos é semelhante: tendo como pressuposto a falta de acordo entre os herdeiros, o processo de inventário assenta na procura de acordo - e de acordo unânime - havendo duas tentativas de obtenção desse acordo. Mantendo-se a falta de unanimidade, a partilha é efetuada por licitação, com o correspondente pagamento de tornas entre os herdeiros.

A partilha pode gerar a adjudicação de bens em compropriedade (artigos 1113.º e 1117.º do Código de Processo Civil – CPC).

A venda a terceiros dos bens da herança apenas é possível em caso de acordo unânime dos interessados (artigo 1111.º, n.º 2, alínea c), do CPC).

Da análise deste fluxo, destacam-se, no que respeita à gestão da propriedade rústica:

- : O paradoxo de um processo que é instaurado devido à ausência de unanimidade tender à obtenção de um acordo unânime entre herdeiros, quase sempre impossível;
- : A dependência da licitação e do pagamento de tornas como mecanismo de superação da ausência de unanimidade, solução muitas vezes difícil de concretizar, desmotivando a partilha;
- : A impossibilidade de os bens imóveis – ou, pelo menos, parte deles – serem objeto de alienação a terceiros por decisão maioritária.

## 2.3.2: Fluxos relativos à divisão fundiária, compropriedade, divisão de coisa comum, usucapião e prédios sem dono conhecido

### 2.3.2.1: Divisão fundiária

Os modelos e a informação referentes à divisão fundiária foram preparados pela Dr.ª Anabela Coito e assentam em dois pilares: divisão com fins urbanísticos e divisão para outros fins.

A divisão fundiária da propriedade encontra-se regulada em diversos regimes legais, no âmbito dos quais se distinguem as divisões que se destinam a fins urbanísticos, porque visam a realização de obras de construção ou a autonomização de construções já existentes, das divisões que se destinam a outros fins.

Podem identificar-se as seguintes modalidades de divisão fundiária para fins urbanísticos: planos de pormenor com efeitos registais e operações de loteamento ou de reparcelamento, compreendendo nestas a modalidade de simples destaque, não sujeita a controlo prévio municipal.

A divisão para outros fins traduz-se na criação de novos prédios rústicos.

Esta distinção encontra-se esquematizada no quadro que segue, onde se identificam os regimes jurídicos que constituem o enquadramento legal de cada uma das operações de divisão fundiária elencadas, bem como, os títulos que legitimam a sua realização, as entidades competentes para a sua emissão e os efeitos na Matriz Predial, no Registo Predial e no cadastro, sendo que a situação é diferente consoante se trate de municípios em regime de CGPR ou em regime de cadastro predial.

Embora o recurso ao instituto da usucapião seja frequentemente utilizado como mecanismo para proceder à divisão fundiária, com ou sem fins urbanísticos, optou-se por lhe conferir tratamento autónomo e claramente diferenciado das modalidades associadas aos procedimentos de divisão fundiária porquanto a génese deste instituto radica em interesses específicos que não se subsumem a modelos ou procedimentos de fracionamento da propriedade rústica até porque na sua génese está a aquisição do direito de propriedade sobre prédios, ainda que na prática esteja a ser aplicado a partes de prédios.

| DIVISÃO DA PROPRIEDADE RÚSTICA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DESTINO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | FINS URBANÍSTICOS (CRIAÇÃO DE PRÉDIOS URBANOS COM OU PARA CONSTRUÇÃO)                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                               | OUTROS FINS (CRIAÇÃO DE NOVOS PRÉDIOS RÚSTICOS)                                                                                                                                                                                                            |
| FIGURA JURÍDICA DA OPERAÇÃO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | PLANO DE FORMENOR COM EFEITOS REGISTAIS                                                                                                                      | OPERAÇÃO DE LOTEAMENTO OU REPARCELAMENTO                                                                                                                                                                                | DESTAQUE                                                                                                                                                                      | FRACIONAMENTO DE PRÉDIOS RÚSTICOS                                                                                                                                                                                                                          |
| NORMA HABILITANTE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Art.º 108.º conjugado com os artigos 102.º e 107.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão territorial (RJIGT - Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de maio) | Al. c) do artigo 1377.º do Código Civil<br><br>Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) - Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro (1)<br><br>Artigos 164.º a 170.º do RJIGT para operação de reparcelamento | Al. c) do artigo 1377.º do Código Civil<br><br>Número 4 e 5 do artigo 6.º do RJUE (1)<br><br>Portaria n.º 219/2016, de 9 de agosto (2)                                        | Art.º 48.º do Regime Jurídico da Estruturação Fundiária (RJEF - Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto)<br><br>Artigos 1376.º a 1381.º do Código Civil<br><br>Portaria n.º 219/2016, de 9 de agosto (2)                                                         |
| ATO QUE TITULA A DIVISÃO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Certidão do plano com as menções obrigatórias                                                                                                                | Alvará de loteamento ou de reparcelamento                                                                                                                                                                               | Certidão de destaque                                                                                                                                                          | Escritura de partilha ou de divisão de coisa comum com respeito pela Unidade de Cultura<br><br>Sentença judicial de inventário ou divisão de coisa comum transcrita em julgado<br>Outro título que legalmente habilite o fracionamento de prédios rústicos |
| ENTIDADE EMITENTE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Câmara Municipal                                                                                                                                             | Câmara Municipal                                                                                                                                                                                                        | Câmara Municipal                                                                                                                                                              | Entidade competente para emitir o título habilitante nos termos da lei (Notário, Tribunal, Conservador do Registo Civil, Advogado, Solicitador, etc)                                                                                                       |
| INSCRIÇÃO NA MATRIZ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | dos prédios urbanos                                                                                                                                          | dos prédios urbanos                                                                                                                                                                                                     | do prédio urbano e do prédio rústico                                                                                                                                          | dos prédios rústicos                                                                                                                                                                                                                                       |
| REGISTO PREDIAL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | dos prédios urbanos                                                                                                                                          | dos prédios urbanos                                                                                                                                                                                                     | do prédio urbano e do prédio rústico                                                                                                                                          | dos prédios rústicos                                                                                                                                                                                                                                       |
| CADASTRO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | no CGPR eliminação da matriz cadastral após conclusão de processo de reclamação administrativa (PRA)                                                         | no CGPR eliminação da matriz cadastral após conclusão de processo de reclamação administrativa (PRA)                                                                                                                    | no CGPR eliminação da matriz cadastral na parte correspondente ao prédio urbano e atualização do prédio rústico após conclusão de processo de reclamação administrativa (PRA) | no CGPR atualização da matriz cadastral dos prédios rústicos resultantes do fracionamento após conclusão de processo de reclamação administrativa (PRA)                                                                                                    |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | no cadastro predial - atualização da matriz cadastral em procedimento de conservação (por regulamentar) (3)                                                  | no cadastro predial - atualização da matriz cadastral em procedimento de conservação (por regulamentar) (3)                                                                                                             | no cadastro predial - atualização da matriz cadastral dos dois prédios cadastrados em procedimento de conservação (por regulamentar) (3)                                      | no cadastro predial - atualização da matriz cadastral dos prédios rústicos resultantes do fracionamento em procedimento de conservação (por regulamentar) (3)                                                                                              |
| (1) ou o regime jurídico aplicável às operações urbanísticas de loteamento ou de destaque em vigor à data do ato que procede ao fracionamento e criação de novos prédios urbanos (escritura, ato do conservador, documento particular emitido por solicitador ou advogado, etc.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                            |
| (2) Em vigor desde 10 de agosto de 2016 e já alterada pela Portaria n.º 19/2019, de 15 de janeiro. De 21 de abril de 1970 até 10/8/2016 vigorou a Portaria n.º 202/70 de 21 de abril. Desde 1929 até abril de 1970 aplicaram-se os Artigos 106.º e 107.º do Decreto n.º 16731, de 13 de abril de 1929 e n.º 2 da Base XXXIII e Base I da Lei n.º 2116, de 14 de agosto de 1962 e as portarias n.º 20302, de 7 de janeiro de 1964: para o distrito de Viana do Castelo e n.º 20623, de 6 de junho de 1964: para o distrito de Braga. Em área inserida em Reserva Agrícola Nacional (RAN) aplica-se o triplo da unidade de cultura (art.º 27.º do DL n.º 73/2009, de 31/3 republicado pelo DL n.º 199/2015, de 16/9). |                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                            |
| (3) O artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31 de maio estabeleceu como meta, após o decurso do período experimental, a revisão do regime então instituído articulada com a definição legal do regime da conservação do cadastro num único diploma que ainda não foi publicado e o regime de conservação do cadastro previsto nos artigos 30.º a 33.º do Regulamento do Cadastro Predial aprovado pelo Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho não tem objeto por não terem sido concluídas as operações de cadastro predial realizadas ao abrigo deste diploma.                                                                                                                                               |                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                            |

### 2.3.2.2: Compropriedade e divisão de coisa comum

A informação relativa ao fluxo da compropriedade e divisão de coisa comum foi elaborada pela Dra. Tânia Piazzentin (v. Anexo V), abordando as matérias relativas ao uso e administração da coisa comum, à disposição e oneração da quota, ao direito de preferência dos comproprietários, às benfeitorias necessárias, ao direito de exigir a divisão, às formas cessação da compropriedade, às formas de divisão de coisa comum e ao processo especial de divisão de coisa comum.

Os direitos dos comproprietários são qualitativamente iguais, embora possam ser quantitativamente diferentes; na falta de indicação em contrário do título constitutivo, as quotas presumem-se quantitativamente iguais. Os comproprietários exercem, em conjunto, todos os direitos que pertencem ao proprietário singular, e participam, separadamente, nas vantagens e encargos da coisa, em proporção das suas quotas.

Na falta de acordo sobre o uso da coisa comum, a qualquer dos comproprietários é lícito servir-se dela, contanto que a não empregue para fim diferente daquele a que a coisa se destina e não prive os outros consortes do uso a que igualmente têm direito.

Os comproprietários devem contribuir, em proporção das respetivas quotas, para as despesas necessárias à conservação ou fruição da coisa comum, sem prejuízo da faculdade de se eximirem do encargo renunciando ao seu direito; quando a despesa tenha sido anteriormente aprovada pelo interessado, a renúncia não é válida sem o consentimento dos restantes consortes, e é revogável sempre que as despesas previstas não venham a realizar-se.

Quanto à administração da coisa comum, é aplicável aos comproprietários, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo 985.º do CC (administração da sociedade civil), com uma especificidade: a de se exigir, para a formação da maioria, uma dupla maioria: pessoal e real. Por força da conjugação destas regras, resulta designadamente o seguinte:

- : Na falta de convenção em contrário, todos os comproprietários têm igual poder para administrar (independentemente da quota de cada um);
- : Pertencendo a administração a todos os comproprietários, ou apenas a alguns deles (o que pode ser convencionado), qualquer dos administradores tem o direito de se opor ao ato que outro pretenda realizar, cabendo à maioria decidir sobre o mérito da oposição;
- : Se a administração for confiada a todos ou a vários comproprietários em conjunto, entende-se, salvo estipulação noutro sentido, que as deliberações podem ser tomadas por maioria (dos votos e das quotas);

- : Ainda que para a administração em geral, ou para determinada categoria de atos, seja exigido o assentimento de todos os administradores, ou da maioria deles, a qualquer dos administradores é lícito praticar os atos urgentes de administração destinados a evitar um dano iminente;
- : Quando não seja possível formar a maioria legal, qualquer dos consortes pode recorrer ao tribunal, que decidirá segundo juízos de equidade.

O comproprietário pode dispor de toda a sua quota na comunhão ou de parte dela, mas não pode, sem consentimento dos restantes consortes, alienar nem onerar parte especificada da coisa comum.

Nenhum dos comproprietários é obrigado a permanecer na indivisão, exceto quando os comproprietários tenham convencionado que a coisa se conserve indivisa. Tal não impede os signatários da cláusula de indivisão de dispor da sua quota. O prazo convencionado pelos comproprietários para a indivisão da coisa não poderá exceder 5 anos, mas pode ser objeto de renovações.

Além da divisão de coisa comum, é possível por termo à compropriedade, por compra e venda, doação, permuta ou usucapião.

A divisão de coisa comum não se confunde com a partilha da herança: a divisão visa pôr termo a um regime de compropriedade. A partilha, por seu turno, visa pôr termo a uma universalidade, como a comunhão sucessória ou conjugal.

A divisão de coisa comum pode ser feita por acordo (unânime) ou através do processo especial de divisão de coisa comum:

- : A divisão por acordo está sujeita à forma exigida para a alienação onerosa da coisa;
- : A ação judicial de divisão da coisa comum pode ser instaurada pelo comproprietário que pretenda pôr termo à situação de indivisão, quando não haja acordo de todos os comproprietários na divisão.

O processo especial de divisão da coisa comum comporta uma fase declarativa e uma fase executiva:

- : A fase declarativa destina-se à determinação da natureza comum da coisa, à fixação das respetivas quotas, e à determinação da divisibilidade, em substância e jurídica, da coisa a dividir;
- : A fase executiva destina-se ao preenchimento dos quinhões em espécie ou por equivalente, mediante adjudicação, por acordo ou por sorteio, ou, se a coisa for indivisível, à sua adjudicação a algum dos interessados ou à sua venda a terceiros.

O conceito de divisibilidade, previsto no artigo 209.º do CC, é predominantemente jurídico, e não naturalístico ou físico. Além das situações previstas neste artigo, a indivisibilidade pode decorrer de imposição legal (por exemplo, o disposto no artigo 1376.º do CC ou os artigos 48.º e 49.º do Regime Jurídico da Estruturação Fundiária<sup>3</sup>, quanto ao fracionamento de terrenos aptos para a cultura em área inferior à unidade de cultura).

Da análise deste fluxo, destacam-se, no que respeita à gestão da propriedade rústica:

- : A necessidade de recorrer ao tribunal, que decidirá segundo juízos de equidade, quando não seja possível formar a maioria legal dos consortes para a tomada de decisões quanto à administração da coisa comum.
- : A necessidade de recorrer ao tribunal para pôr termo à situação de compropriedade, quando não seja possível obter o acordo de todos os comproprietários na divisão, sem prejuízo da possibilidade de disposição da quota pelo comproprietário.

### 2.3.2.3: Aquisição por usucapião

A informação relativa ao fluxo da aquisição por usucapião foi elaborada pela Dr.ª Blandina Soares (v. Anexo VI).

A aquisição por usucapião tem por base a apresentação de um título justificativo (sentença judicial, escritura pública de justificação, processo de justificação ou os títulos previstos em lei especial, designadamente na Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto, ou na Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto).

A justificação notarial tem por base as declarações de três testemunhas e está sujeita a notificação dos titulares inscritos, se estiverem em causa prédios descritos e com inscrição em vigor, e a publicitação em jornal local. No processo de justificação existe notificação dos titulares inscritos, nas mesmas situações, inquirição de 3 testemunhas apresentadas pela parte que tenha requerido o processo de justificação, sendo os depoimentos reduzidos a escrito por extrato e publicação da decisão em sítio na Internet.

Existem várias modalidades de justificação com invocação da usucapião:

- : Escritura pública de justificação:
  - o Estabelecimento do trato sucessivo no Registo Predial - prédios não descritos no registo ou descritos, mas sem inscrição de aquisição em vigor;

---

<sup>3</sup> Aprovado pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto alterada pela Lei n.º 89/2019 de 3 de setembro.

- Estabelecimento de novo trato sucessivo no Registo Predial - prédios descritos e com inscrição de aquisição em vigor.
- : Processo de justificação no Registo Predial:
  - Estabelecimento de trato sucessivo - prédios não descritos no registo ou descritos, mas sem inscrição de aquisição em vigor;
  - Estabelecimento de novo trato sucessivo - prédios descritos e com inscrição de aquisição em vigor.
- : Procedimento especial de registo de prédio rústico e misto omissivo:
  - Destinado ao estabelecimento do trato sucessivo no registo (artigo 116.º, n.º 1 do CRP – Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto) para prédios rústicos e mistos não descritos no registo ou descritos, mas sem inscrição de aquisição ou equivalente;
  - Só pode ser realizado após a obtenção de RGG do prédio validada ou validada com reserva, nos concelhos sem cadastro, ou da apresentação da CGP contante da Carta Cadastral, no caso de prédios que se situem em concelhos com cadastro geométrico da propriedade rústica. De referir, contudo, que nos concelhos sem cadastro, as RGG validadas com reserva permitem o registo e consequentemente a abertura de descrições em que pode não existir um polígono fechado, por impossibilidade de identificação de uma das extremas ou pela impossibilidade de se chegar a acordo. Neste caso a descrição deve ser efetuada tendo por referência o centroide ou o vértice, não garantindo certeza jurídica quanto aos limites e área do prédio.
- : Processo especial de justificação previsto no Regime Jurídico da Estruturação Fundiária (RJEJF), para parcelas e prédios rústicos;
- : Outros processos de justificação previstos na lei, em que não há invocação da usucapião:
  - O Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, que regula o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RJPIP), instituiu um procedimento de justificação administrativa, através do qual se visa a obtenção de um título para inscrição de direitos sobre imóveis a favor do Estado Português, podendo também ser utilizado para ultrapassar as “dúvidas acerca dos limites ou características do prédio”;
  - O Decreto-Lei n.º 51/2017, de 25 de maio, criou o procedimento extraordinário de regularização da situação jurídico-registal dos bens imóveis, que pode ter como finalidade a justificação administrativa dos direitos, o cancelamento do registo de quaisquer ónus ou encargos (artigo 13.º, n.º 1 do DL), bem como a fixação, alteração

ou retificação dos elementos da descrição predial quanto aos limites ou características do prédio.

Da análise deste fluxo, destaca-se, no que respeita à gestão da propriedade rústica, o relevo conferido aos elementos declarativos e à prova testemunhal, sem existência de um dever especial de prova, da apresentação de elementos cartográficos ou topográficos válidos ou sem exigência de escrutínio adicional do conteúdo das declarações ou dos testemunhos.

#### 2.3.2.4: Situações de fragilidade

Em complemento do trabalho desenvolvido no âmbito da caracterização e análise dos fluxos acima referidos, procedeu-se à análise de situações que, no sistema tributário e registal, podem ser utilizadas indevidamente, para efeitos de fracionamento ilegal de prédios rústicos.

Com base nesta análise, foi efetuado pela DGT um levantamento de situações exemplificativas das fragilidades relativas ao fracionamento de prédios rústicos, tendo como ponto de partida a pronúncia da DGT nos processos de reclamação administrativa (PRA), em áreas sujeitas a cadastro geométrico da propriedade rústica (Anexo VII).

A existência de um sistema que assenta tradicionalmente em declarações do próprio ou de terceiros sem suporte documental propicia incorreções, que o legislador nos últimos anos tem vindo a tentar colmatar, quer com medidas avulsas (ex. cominação com nulidade - prevista no artigo 1379.º do Código Civil na redação dada pelo artigo 59.º da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto - as situações de violação da proibição de fracionamento do art.º 1376.º do Código Civil), quer com modelos experimentais de cadastro predial, de caráter temporário, como foi o caso do Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31 de maio, que aprovou o SINERGIC, ou ainda outros modelos sistémicos, para obtenção de informações com natureza cadastral (Sistema de Informação Cadastral Simplificado).

Tem-se verificado que as situações de fracionamento ilegal envolvem frequentemente a invocação de usucapião, cujos elementos, sejam os dados relativos à geometria do prédio sejam os relativos à titulação, têm controlo prévio pouco fiável face à inexistência, escassez ou desatualização de elementos cadastrais.

À partida, é importante ter presente que, sobre os conservadores de registos e demais oficiais públicos, por exemplo, os chefes dos serviços de finanças, impende sempre a obrigação de verificar os pressupostos da legalidade dos atos submetidos a registo ou inscrição matricial.

Acresce que a finalidade das matrizes prediais, quer assentes no Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica (que, na génese, apenas cumpria a função tributária), quer desprovidas dessa base, é exclusivamente tributária e não cadastral, pelo que não deve ser esta a futura fonte de informação para verificação da geometria dos prédios rústicos para fins de Registo Predial. Porém, nalguns casos, essa verificação pode não ser possível, não podendo, assim, obstar à prática dos atos de registo indevidos ou de fracionamento ilegal por outras vias.

A relativa facilidade no recurso ao instituto da usucapião e a relativa celeridade procedimental é um incentivo à sua utilização em situações complexas bem como naquelas em que o resultado pretendido não cumpre os requisitos legais (ou ainda que cumprindo, os custos associados às permissões administrativas legalmente exigíveis e ao controlo das operações fundiárias em causa é mais exigente e oneroso), gerando situações de facto consumado, com todos os custos que a nível territorial envolve (agravamento da vulnerabilidade para pessoas e bens, inviabilidade económica de potenciais explorações, sobre carga na infraestruturação, etc.).

No essencial, verificou-se estar em causa:

- : A impossibilidade de verificação da localização e da configuração geométrica dos prédios, dada a inexistência de cadastro ou de informação cadastral que permita a confrontação das declarações dos apresentantes ou das testemunhas quanto à omissão dos mesmos na Matriz Predial ou no Registo Predial, permitindo assim a inscrição de novos prédios resultantes de divisão informal, em sobreposição com o prédio original;
- : O relevo conferido aos elementos declarativos e à prova testemunhal, sem existência de um dever especial de prova, da apresentação de elementos cartográficos ou topográficos válidos ou sem exigência de escrutínio adicional do conteúdo das declarações ou dos testemunhos.

Foi, também, assinalada a ocorrência de decisões judiciais ou de julgados de paz que, apesar de contrárias a regras legais em matéria de fracionamento da propriedade, se encontram transitadas em julgado, sendo a sua execução obrigatória para os conservadores de registos do Registo Predial, dado que estes apenas podem qualificar negativamente o registo ou recusá-lo em face de violação dos princípios do Registo Predial e não por motivos inerentes ao conteúdo material dos atos a registar, que o conservador não pode sindicá-los (e, mesmo nos casos em que tal suceda, pode suceder que o juiz determine expressamente o registo).

### 2.3.2.5: Procedimento de identificação e registo de prédio sem dono conhecido

Este fluxo diz respeito ao procedimento estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 15/2019, de 21 de janeiro, republicado pelo Decreto-Lei n.º 149/2019, de 9 de outubro, que, quando for aplicado, virá concretizar o disposto no artigo 1345.º do Código Civil, estabelece o procedimento de identificação e reconhecimento da situação de prédio rústico ou misto sem dono conhecido, designado por prédio sem dono, e o respetivo registo. A informação relativa a este fluxo foi coligida pela Dra. Blandina Soares e pela Dra. Carla Mendonça (v. Anexos VIII e IX).

Nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 15/2019, presume-se sem dono conhecido o prédio rústico ou misto que:

- : Por omissão de descrição no Registo Predial ou de inscrição na matriz, não integre o património público ou privado do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, ou o património de pessoas singulares, ou de pessoas coletivas de direito privado, público ou de natureza associativa, cooperativa ou comunitária, não sendo objeto de posse nos termos de um direito real ou pessoal de gozo, e que seja registado como prédio sem dono conhecido nos termos previsto no Decreto-Lei n.º 15/2019 (n.º 1);
- : Cujo titular, findo o prazo de gratuitidade emolumentar e tributária previsto no sistema de informação cadastral simplificada, não esteja identificado nos termos daquele regime (n.º 2).

O procedimento de identificação e registo de prédio sem dono conhecido inicia-se com a identificação do prédio como prédio sem dono conhecido, mediante comunicação do Centro de Coordenação Técnica referido no Decreto-Lei n.º 15/2019 (cujas funções são desempenhadas pela Estrutura de Missão para a Expansão do Sistema de Informação Cadastral Simplificada), ao IRN, através do Balcão Único do Prédio.

A identificação do prédio como prédio sem dono conhecido é objeto de publicitação, durante 180 dias, através do anúncio online de acesso livre nos sítios do BUPi, do IRN e da Câmara Municipal em que se localize, bem como pela afixação de editais na sede do respetivo município ou freguesia e do envio da informação ao Ministério dos Negócios Estrangeiros para que este assegure a divulgação do prédio junto das comunidades portuguesas no estrangeiro.

No caso de o proprietário não ser identificado, o BUPi atribui o estatuto de prédio sem dono conhecido, remetendo a informação ao IRN, para efeitos de registo.

O IRN procede ao registo provisório do prédio como “como prédio sem dono conhecido”, notificando o BUPi através da plataforma de interoperabilidade.

Após receber a notificação de registo provisório, o BUPi envia a informação acerca do prédio à AT, que inscreve o prédio na matriz rústica, identificando-o como prédio sem dono conhecido. A AT notifica o BUPi acerca da conclusão do processo via plataforma de interoperabilidade.

Após atribuição do NIP, o BUPi informa a FlorestGal do reconhecimento do prédio como sem dono conhecido, com atribuição da respetiva gestão.

Decorridos 15 anos sem reclamação do prédio, o BUPi promove uma segunda fase de publicitação do prédio, análoga à primeira, com a duração de 30 dias.

Não havendo identificação do proprietário, o BUPi notifica a AT e o IRN para alterarem o estatuto da informação de provisória a definitiva, promovendo o registo definitivo do prédio a favor do Estado junto do IRN.

Após a conclusão do processo, o IRN notifica o BUPi via plataforma de interoperabilidade IRN do Registo predial em termo definitivo.

O BUPi promove junto da AT a atualização da Matriz Predial.

Após a conclusão do processo, o BUPi notifica todas as entidades envolvidas.

Durante o prazo de 15 anos previsto no n.º 1 do artigo 9.º, o proprietário e os demais titulares de direitos reais sobre o prédio em causa podem apresentar prova da titularidade dos seus direitos, através do BUPi.

Feita a prova e havendo reconhecimento da titularidade, o Estado entrega ao proprietário tudo o que haja recebido de terceiros no exercício da gestão, deduzido do montante despendido a título de despesas e benfeitorias necessárias e úteis realizadas no prédio, e procede-se à conversão do registo provisório a favor do Estado em registo definitivo de aquisição a favor do proprietário.

Caso o prédio se encontre arrendado ou cedido a terceiro no momento da prova da titularidade do direito pelo proprietário, este sucede ao Estado na posição contratual, não podendo os contratos existentes ser unilateralmente extintos fora dos casos contratual ou legalmente previstos.

Da análise deste fluxo, destaca-se, no que respeita à gestão da propriedade rústica, o efeito de promover a aquisição pelo Estado dos prédios rústicos ou mistos omissos e sem possuidor – aqueles cujos titulares são desconhecidos e ninguém vem reclamar – conferindo a sua gestão a uma entidade especificamente competente para o efeito e permitindo, a par da gestão efetiva desses prédios, contribuir para o reforço da propriedade pública em espaços rurais, tendencialmente naqueles que possuem menor viabilidade de exploração.

## 2.3.3: Fluxos relacionados com o cadastro

### 2.3.3.1: Conservação do cadastro geométrico da propriedade rústica

A conservação consiste no processo de atualização individual dos dados que caracterizam e identificam cada um dos prédios existentes numa determinada área geográfica que se encontre em regime de cadastro. A informação constante deste ponto bem como do seguinte foi preparada pela DGT.

Desde 1995 que a atualização cadastral se restringe aos municípios em regime de cadastro geométrico da propriedade rústica (CGPR), sendo efetuada apenas em termos pontuais através de Processos de Reclamação Administrativa (PRA), que são instruídos pelos interessados nos serviços de finanças da área a que respeitam os prédios rústicos em causa e apenas nas situações em que os mesmos sejam considerados urgentes pelos respetivos proprietários mediante assunção dos custos correspondentes uma vez que se assim não for, ficam a aguardar pela realização de operação de renovação de cadastro na área da freguesia onde se localizam (cfr. artigos 6.º, n.º 1 e 7.º do Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho).

Estão sujeitos ao regime do CGPR 128 municípios, dos quais 118 no continente e 10 nas regiões autónomas conforme se apresenta no quadro seguinte.

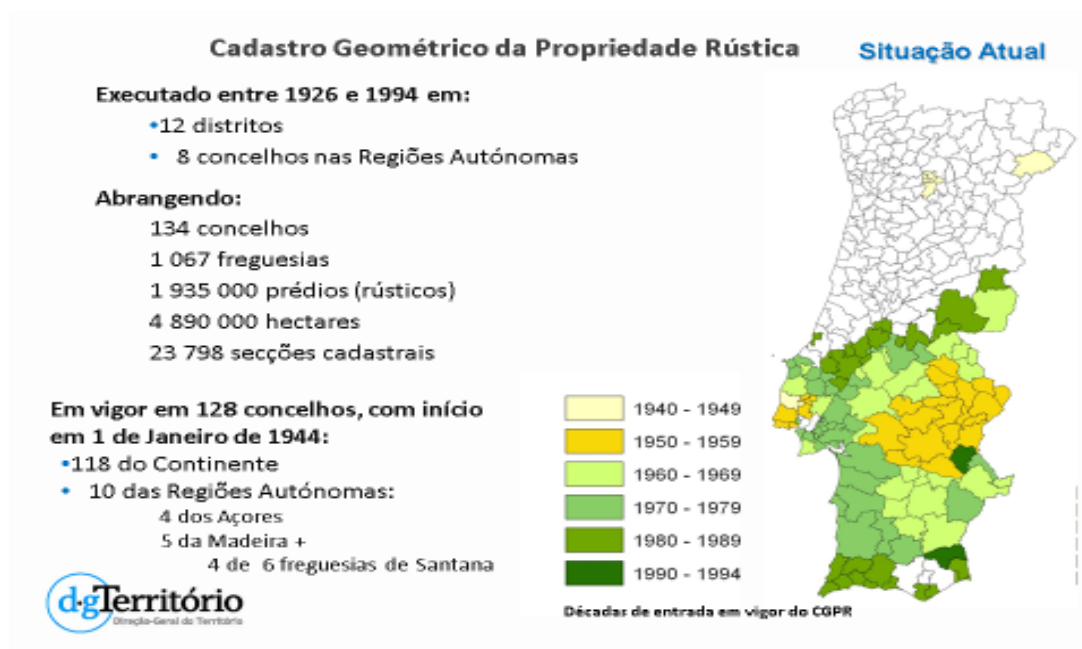


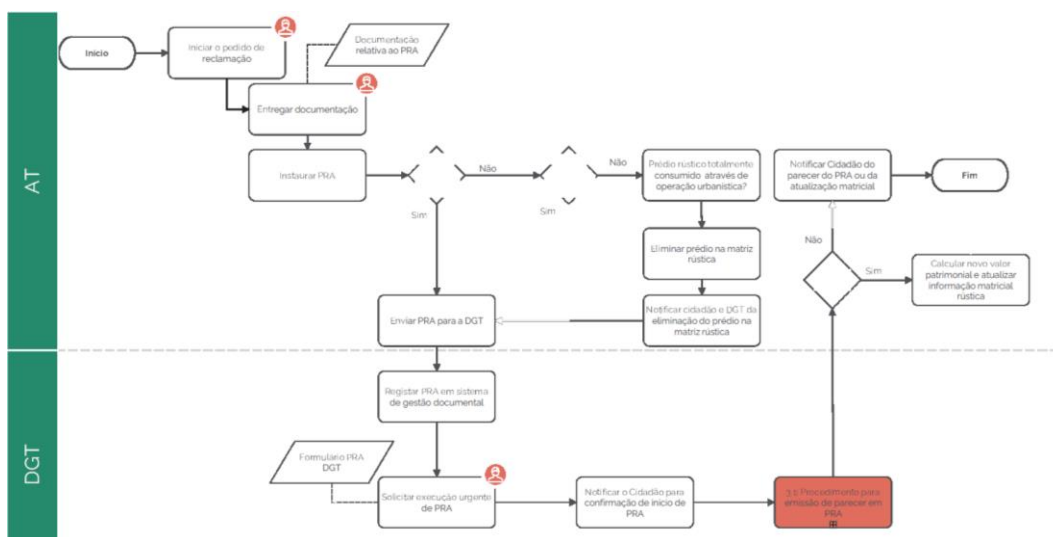
Figura 5 - Cadastro geométrico da propriedade rústica – situação atual

Os PRA são apresentados nos serviços de finanças pelos sujeitos passivos, câmaras municipais ou juntas de freguesia, por escrito, devendo ser acompanhados dos documentos de prova necessários à decisão.

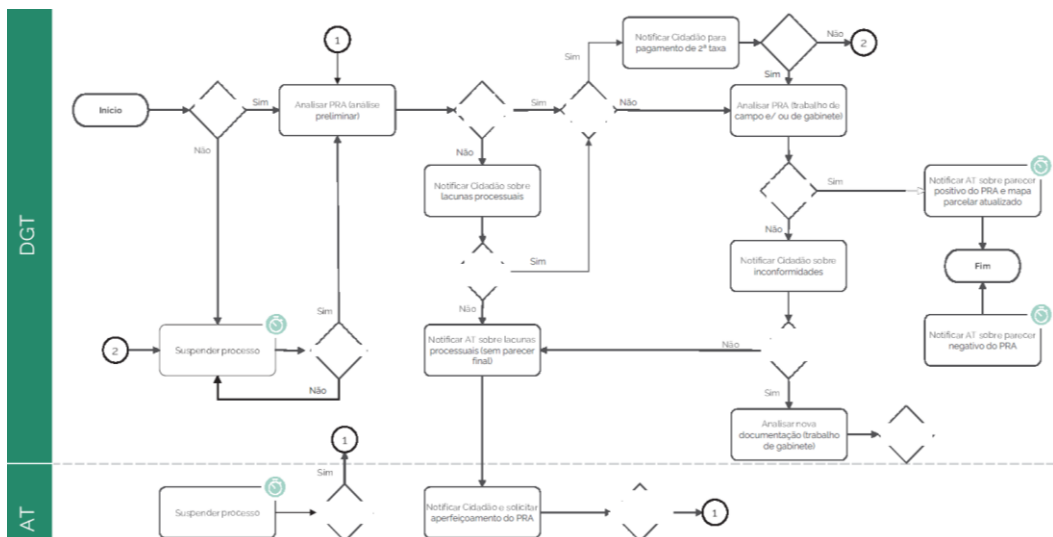
Estas reclamações às matrizes cadastrais são enviadas pelos serviços de finanças, quando necessário, aos serviços regionais de finanças para que estes promovam a emissão de parecer da DGT que sucedeu nas competências do anterior Instituto Geográfico Português (cfr. artigo 133.º do CIMI).

Os procedimentos nos serviços de finanças e na DGT são os que se encontram representados nos quadros que seguem:

Quadro I – Procedimento dos PRA na AT:



Quadro II - Procedimento dos PRA na DGT:



A apreciação das reclamações é da competência dos chefes de finanças da área de situação dos prédios rústicos (cfr. artigo 131.º do CIMI), incumbindo à DGT as alterações nos mapas parcelares quando se verifiquem modificações nos limites dos prédios, por transmissão de parte deles, parcelamento ou qualquer outra causa (cfr. artigos 95.º a 97.º do CIMI).

As alterações mais frequentes que ocorrem nos prédios rústicos em regime de CGPR em que tem sido solicitado parecer à DGT, por meio de PRA, são:

- : Alteração de classificação de culturas
- : Inscrição / alteração de áreas de parcelas urbanas
- : Retificação de extremas e/ou áreas ou arredondamento de propriedades
- : Transformação de prédio rústico em urbano e vice-versa
- : Criação de novos prédios por ato de:
  - o Destaque/desanexação para construção (criação de um prédio urbano por destaque mantendo-se a área remanescente do prédio como rústica)
  - o Divisão de prédio rústico
  - o Loteamento (criação de dois ou mais prédios urbanos)
- : Reunião/anexação de prédios confinantes pertencentes ao mesmo proprietário (emparcelamento)
- : Erros na transcrição de elementos cadastrais
- : Erro na determinação das áreas de prédios rústicos ou urbanos, desde que as diferenças entre as áreas apuradas pelo perito avaliador e a contestada sejam superiores a 10% e 5%, respetivamente.

É em sede de análise de PRA para emissão do parecer que a DGT tem vindo a detetar irregularidades no fracionamento dos prédios, designadamente face à utilização abusiva do instituto da usucapião, entre outras figuras através das quais se promove a divisão de prédios rústicos à margem da intervenção das entidades com competências de ordenamento, planeamento e gestão pública do território, como é o caso das câmaras municipais.

Em complemento, no quadro do procedimento administrativo com vista à atualização das matrizes cadastrais de prédios localizados em concelhos em regime de CGPR e à respetiva correção de erros (PRA), apresenta-se em anexo ao presente relatório o enquadramento, diagnóstico e tramitação processual que consta do relatório do Grupo de Trabalho, constituído pela AT, DGT, IRN, DGAL e eBUPi, que procedeu ao levantamento e análise dos processos pendentes e em atraso no âmbito daqueles que carecem de parecer técnico da DGT ou que se encontram a aguardar a realização de operação de renovação de cadastro predial (v. Anexo X).

### 2.3.3.2: Operações de execução de cadastro predial

As operações de execução de cadastro predial estão sujeitas ao procedimento previsto no Regulamento do Cadastro Predial (RCP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 172/95 de 18 de julho, no qual se reconheceu como imprescindível o conhecimento rigoroso do cadastro predial, quer para a adequada infraestruturação, utilização e gestão dos solos, quer para o desempenho racional das mais diversas atividades económicas que dele necessitam.

A partir de 1995 assumiu-se um conceito de cadastro predial multifuncional, considerando que são várias as aplicações temáticas ou sectoriais que é possível desenvolver sob um registo único de todos os prédios, onde, através de critérios uniformes, cada qual esteja univocamente identificado e caracterizado de forma bastante.

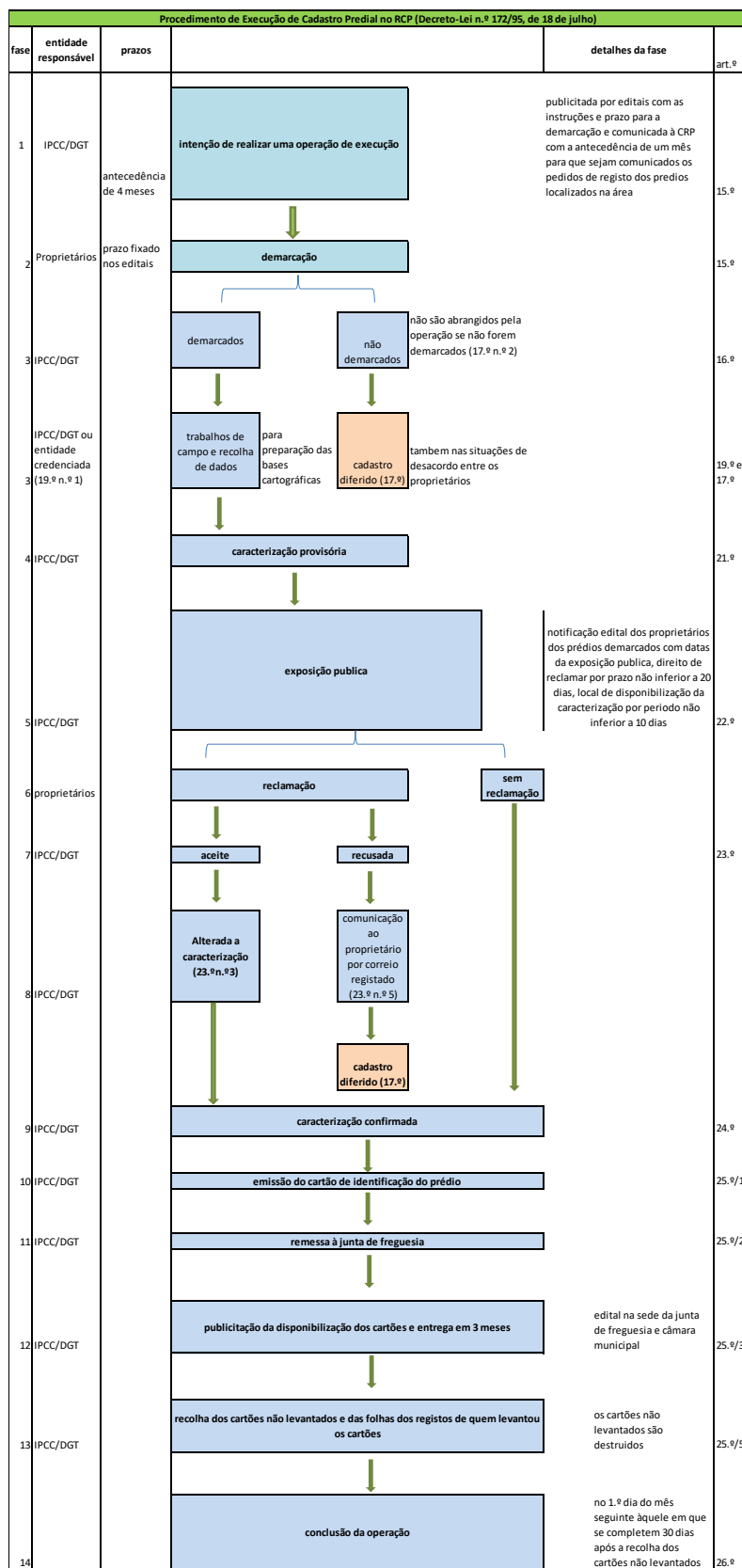
Esta alteração de paradigma foi também assumida em sede tributária uma vez que o CIMI genericamente assume o cadastro predial, tratando de forma específica e residual as regras a aplicar aos prédios ainda em CGPR (na secção VI – “Da guarda e conservação do cadastro geométrico” do Capítulo IX sob a epígrafe “Organização e conservação das matrizes”) uma vez que se estimava que este viesse a transitar para cadastro predial através da realização de operações de renovação nas áreas onde este já vigorava (cfr. artigo 6.º do DL n.º 172/95).

A realização de operações de execução de cadastro predial é atualmente da competência da DGT que sucedeu nas competências do então Instituto Português de Cartografia e Cadastro (IPCC) e a área a abranger pela operação deve corresponder, pelo menos, à área de delimitação da freguesia, não podendo ser inferior (cfr. artigo 12.º do RCP).

O procedimento prevê a participação ativa dos respetivos proprietários que promovem a identificação e demarcação dos seus prédios de acordo com as instruções técnicas aprovadas pelo Despacho n.º 63/MPAT/95, de 21 de julho (publicado no Diário da República n.º 194/1995, Série II de 1995-08-23), estando representado no quadro seguinte:

## DIAGNÓSTICO

FEV 2022



A Portaria n.º 1192/95 de 2 de outubro veio aprovar as condições de atribuição do NIP a cada prédio cadastrado, em desenvolvimento do disposto nos artigos 6.º e 7.º do RCP, bem como regular a emissão dos cartões de identificação do prédio com a seguinte configuração, num formato semelhante ao do então Bilhete de Identidade ainda em uso e que veio a ser substituído pelo atual Cartão do Cidadão:

(Frente)

(Verso)

### 2.3.3.3: Sistema de informação cadastral simplificado

Considerando os atrasos significativos na cobertura cadastral em todo o território nacional (sobretudo, nas regiões Centro e Norte) e os recursos e o tempo necessários para superação desta lacuna, foi criado o sistema de informação cadastral simplificado, que concorre para a elaboração progressiva do cadastro da propriedade rústica, tendo por base um modelo declarativo, acompanhado da criação de um balcão virtual e de balcões locais de apoio ao cidadão, a fim de evitar múltiplas deslocações para resolver o mesmo assunto e entregar os mesmos documentos a diferentes entidades públicas. Neste modelo, a adesão dos cidadãos é impulsionada pelo estabelecimento da gratuidade dos atos de registo (gratuidade emolumentar) e dos atos com efeitos tributários (gratuidade tributária) e pela promoção de condições de facilitação e suporte da representação gráfica georreferenciada dos respetivos prédios.

Este regime simplificado foi estabelecido na Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, que cria:

- : O projeto-piloto do sistema de informação cadastral simplificada, com vista à adoção de medidas para a imediata identificação da estrutura fundiária e da titularidade dos prédios

rústicos e mistos, nos municípios de Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Góis, Pampilhosa da Serra, Penela, Sertã, Caminha, Alfândega da Fé e Proença-a-Nova;

- : O Balcão Único do Prédio (BUPi), que se constituiu como um balcão físico e virtual agregador da informação registal, tributária e georreferenciada relacionada com os prédios, bem como uma plataforma de articulação do cidadão com a Administração Pública no âmbito do cadastro predial (<https://bupi.gov.pt>).

O regime estabelecido pela Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, é concretizado pelo Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro, que estabelece os procedimentos inerentes ao sistema de informação cadastral simplificado, adotando medidas para a imediata identificação da estrutura fundiária e da titularidade dos prédios rústicos e mistos.

A Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto manteve em vigor o regime constante da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, e expandiu o sistema de informação cadastral simplificado a todo o território nacional.

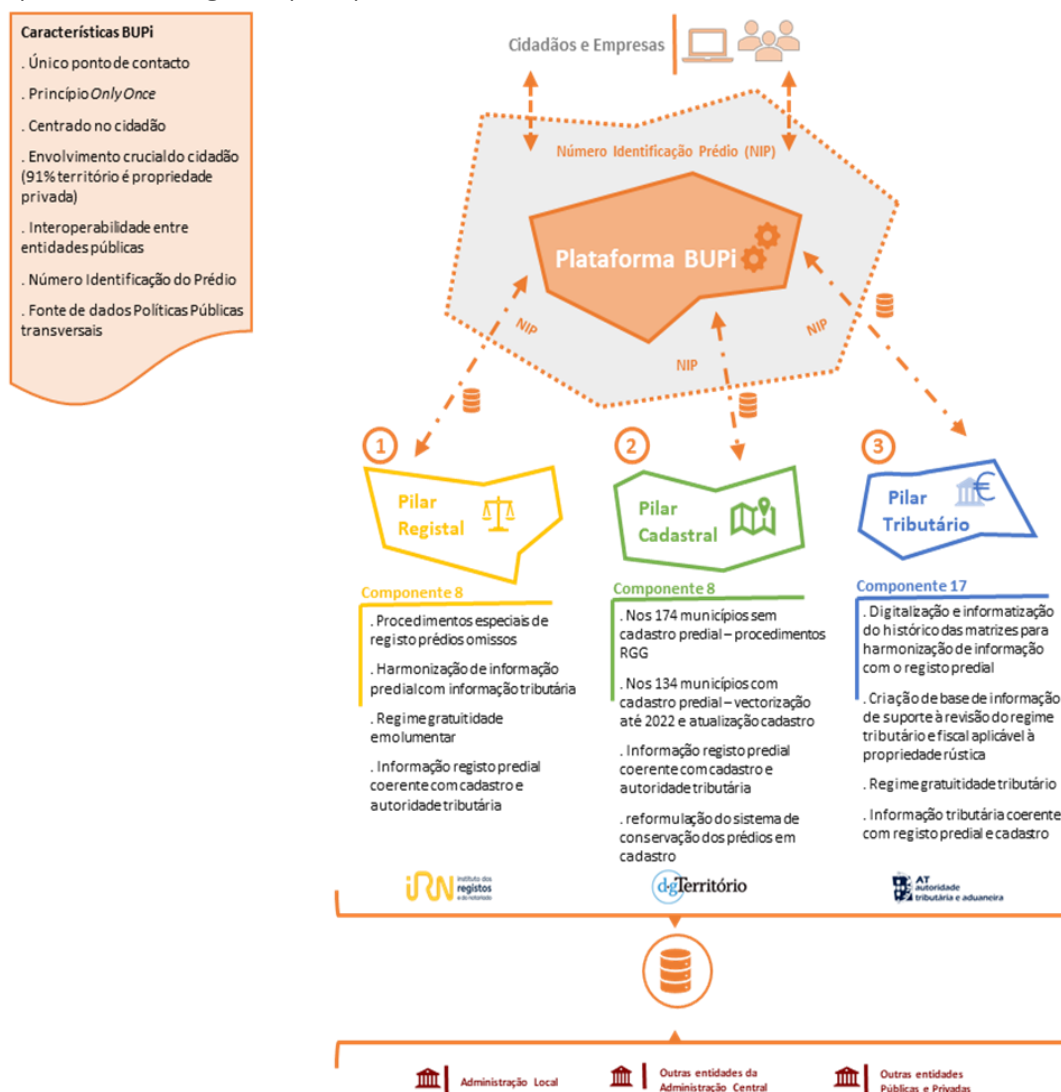
Deste regime resultou:

- : A aplicação do procedimento de Representação Gráfica Georreferenciada (RGG) aos prédios rústicos e mistos nos municípios que não dispõem de Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica ou cadastro predial em vigor;
- : O alargamento do procedimento especial de registo de prédio rústico e misto omissa a todo o território nacional;
- : O estabelecimento de um procedimento especial de justificação de prédio rústico e misto omissa, igualmente aplicável a todo o território nacional;
- : A universalização do BUPi, enquanto plataforma nacional de registo e cadastro do território, a qual abrange os prédios urbanos, rústicos e mistos de todo o território nacional;
- : O estabelecimento de um período transitório, durante o qual os proprietários, a título gratuito e sem sanções, as autarquias locais e outras entidades públicas com competência de natureza territorial, podem proceder ao levantamento e comunicação de informação cadastral simplificada, e estendendo esse regime às operações conexas.

Este sistema assenta na criação do Balcão Único do Prédio, enquanto novo modelo de relacionamento do cidadão e empresas com o Estado e os vários níveis da Administração Pública, e dos serviços e organismos setoriais entre si, através de mecanismos de interoperabilidade, e assume o Número de Identificação do Prédio (NIP), enquanto identificador único, agregando a informação sobre os titulares, sobre a caracterização dos prédios (localização administrativa e geográfica e área) e outra

informação associada ao prédio. O NIP permitirá assim a identificação unívoca dos prédios e assegurará que a respetiva informação, para todos os efeitos, se encontra permanente atualizada, comunicando com outros sistemas com informação pertinente sobre os prédios.

Apresenta-se o diagrama que explicita o modelo em causa:



Em novembro de 2021, 117 Municípios do continente já procederam à abertura dos balcões de atendimento BUPI, num universo de 153 em processo de adesão. Nas regiões autónomas do Açores e da Madeira o processo é assegurado pelas Direções Regionais do Ordenamento do Território, estando em curso os trabalhos de interoperabilidade entre sistemas.

Nos procedimentos especiais de registo e de RGG previstos no Sistema de Informação Cadastral Simplificado, estão previstas medidas destinadas a suprir a omissão de informação relativa à titularidade e configuração geométrica dos prédios, designadamente:

- : A obrigatoriedade de apresentação de elementos cartográficos georreferenciados: CGP constante da carta cadastral ou RGG nos concelhos sem cadastro (que só terão natureza de cadastro predial se forem validadas com a confirmação de todos os proprietários confinantes);
- : O mecanismo da composição administrativa de interesses, que se destina a possibilitar aos interessados alcançarem um acordo relativamente à sobreposição de polígonos de prédios confinantes resultante de procedimentos de RGG, tendo em vista a célere composição de todos os interesses em presença (a constituição de uma comissão administrativa de composição de interesses pode ser requerida por qualquer interessado, sendo composta por um conservador designado por deliberação do conselho diretivo do I.R.N., I.P., que preside, e por representantes da AT, da DGT e de cada um dos municípios em cuja circunscrição territorial se situa o prédio, podendo incluir, quando justificável em razão da matéria, representantes do IFAP, I.P., e do ICNF, I.P.).

Os fluxos relativos aos procedimentos previstos no Sistema de Informação Cadastral Simplificada constam do Anexo XI.

## 2.4: Análise comparativa

A análise comparativa foi realizada pelo Prof. Pedro Bingre do Amaral, tendo o Prof. Jorge Duarte Pinheiro aditado o contraponto do direito nacional (v. Anexo XII).

A análise comparativa foca-se nas principais normas jurídicas relativas aos seguintes aspetos, nos direitos espanhol e francês:

- : Prescrição extintiva de habilitação de herdeiros;
- : Mecanismo de resolução judicial de partilhas;
- : Processo de declaração de heranças vagas em favor do Estado segundo.

Na comparação destes quadros normativos com a situação portuguesa, deverá ter-se em conta duas realidades intimamente conexas com esta matéria: as políticas fiscais e o levantamento cadastral nestes outros dois países.

Em primeiro lugar, em ambos os países referidos, a tributação do património imobiliário é utilizada como instrumento disciplinador dos usos do solo, usando-se a pressão tributária como modo de desincentivar a apatia dos proprietários (sejam eles plenos ou comproprietários de heranças indivisas) e estimular o aproveitamento dos prédios e concomitantemente a rápida resolução das partilhas.

Em segundo lugar, em ambos os países, já praticamente se completou o cadastro geométrico da propriedade rústica, facto que permite uma inventariação mais expedita dos bens de raiz legados em herança.

Em síntese, em ambos países existe prescrição extintiva de habilitação de herdeiros - em Espanha, no prazo de 30 anos após o óbito, em França, no prazo de 10 anos após o óbito - pelo que as heranças não se mantêm jacentes após esse período; em todo o caso, o elevado imposto imobiliário pressiona os herdeiros a aceitar a herança, caso possuam algum interesse na mesma.

Em ambos países, a resolução judicial de partilhas é mais ágil:

- : Em Espanha, basta a vontade de um dos herdeiros para, no caso de bens indivisíveis, impor a sua venda em hasta pública;
- : Em França, não se exige a unanimidade nas decisões, bastando a vontade de qualquer um dos herdeiros para as principais decisões de partilha (ao contrário da regra da unanimidade de decisão vigente em Portugal, obrigando a que toda a partilha, na falta de acordo unânime, seja efetuada por licitação e pagamento de tornas);

Em ambos países, o processo de declaração de heranças vagas em favor do Estado é mais ágil e eficaz do que em Portugal:

- : O artigo 956.º do Código Civil Espanhol, estabelece que na falta de pessoas terceiras habilitadas a herdar, o Estado entrega ao Tesouro Público o valor da herança, a menos que, devido à natureza dos bens herdados, o Conselho de Ministros aceite dar-lhes, no todo ou em parte, outro destino. Dois terços do valor deste património serão atribuídos para fins de interesse social, para além da atribuição de impostos feita para estes fins no Orçamento Geral do Estado; na ausência de outros sucessíveis, para que o Estado possa tomar posse dos bens e direitos herdados deverá emitir uma declaração administrativa da sua condição de herdeiro antes de preceder à adjudicação dos bens (artigo 958.º do CC);
- : Em França, a propriedade deverá ser declarada vaga no tribunal judicial do local onde o processo sucessório foi aberto; tal declaração pode ser produzida a pedido das pessoas listadas no artigo 809.º-1 do código civil francês (sejam um credor do defunto, qualquer pessoa nomeada para administrar os bens do falecido, qualquer parte interessada, o procurador público ou um notário); o tribunal emite e publica em edital uma instrução

conhecida como *ordonnance de curatelle*; este mecanismo permite informar terceiros sobre a condição de vacância da propriedade.

## 3:

# Identificação de constrangimentos

## 3.1: Introdução

Da informação recolhida a respeito da caracterização da estrutura da propriedade, do valor dos terrenos, das áreas florestais e da perigosidade, bem como da análise dos fluxos respeitantes ao óbito e à herança, à divisão fundiária, à compropriedade, à divisão de coisa comum e usucapião e aos procedimentos de RGG e especial de registo que constam do sistema de informação cadastral, resulta a identificação dos vários constrangimentos que importa abordar no desenvolvimento posterior da missão do Grupo de Trabalho.

Estes constrangimentos podem ser organizados em função dos dois aspetos essenciais no âmbito da missão a desenvolver: a gestão e o fracionamento da propriedade rústica.

A gestão e o fracionamento dos prédios rústicos podem assumir uma relação binomial (número de proprietários- número de prédios): o fracionamento da propriedade ao tender a reduzir o número de proprietários por prédio parece favorecer as condições de gestão de cada prédio, se respeitada a unidade mínima de cultura. Porém a realidade atual é a existência de propriedade rústica fragmentada e constituída por prédios rústicos com dimensões muito reduzidas, na maioria das vezes de dimensão inferior à unidade mínima de cultura, que já não podem ser fracionados a não ser que se destinem a fins urbanísticos, o que contribui para a ineficiência da exploração do prédio rústico, a sua fraca viabilidade económica e o seu consequente abandono em determinadas zonas do país ou em sentido oposto, nas zonas mais atrativas, pode levar ao aproveitamento urbanístico e ao aumento da edificação dispersa, com os inerentes custos de infraestruturação e riscos de incêndio rural.

Num quadro de elevado fracionamento, a viabilidade económica da gestão do prédio pode estar prejudicada à partida. Nestes casos, onde já o fracionamento está instalado, a gestão poderá passar por instrumentos que permita aos proprietários aumentar a dimensão dos prédios rústicos.

No que respeita à gestão da propriedade, identificam-se, em especial, os constrangimentos relacionados com a sucessão, designadamente os relativos à herança jacente e à herança indivisa, bem como as dificuldades de gestão conjunta de propriedades.

Da análise do regime da compropriedade, acima referida, resulta que a simples existência de vários comproprietários não constitui um constrangimento significativo à gestão dos imóveis, dada a existência de mecanismos que asseguram a gestão do imóvel e a sua divisão por vontade de qualquer um dos comproprietários, desde que respeitadas as regras aplicáveis à divisão fundiária subjacente.

No que respeita ao fracionamento, identificam-se como constrangimentos um défice de controlo de situações de fracionamento ilegal da propriedade rústica, por dois tipos de razões:

- : Dificuldade de controlo de situações de fracionamento ilegal por parte dos notários, dos conservadores de registos e dos agentes dos serviços de finanças e outros agentes que promovem a prática de atos e celebração de negócios que promovem operações fundiárias de fragmentação da propriedade (Ex. solicitadores, advogados e tribunais de entre os quais se destacam os julgados de paz);
- : Não aplicação de regras legais limitadoras do fracionamento de prédios rústicos para fins urbanísticos ou outros fins.

O elevado fracionamento da propriedade, resultante do regime sucessório e dos demais fatores anteriormente referidos, tem gerado, ao longo dos anos, uma elevada fragmentação da propriedade rústica, a qual tem uma expressão territorial muito visível, significativa e preocupante. Este facto justifica a consideração da fragmentação per si, como uma condicionante ao desenvolvimento do território, para a qual serão necessárias propostas visando o seu controlo e minimização.

Por outro lado, detetou-se também um imobilismo da propriedade rústica em que os mecanismos de compra e venda são pouco expressivos, diagnosticando um mercado de terrenos estagnado.

Por fim, identificam-se constrangimentos transversais, designadamente a falta de cobertura do território nacional por cadastro predial e onde existe, a falta de obrigatoriedade da informação cadastral estar associada à matriz fiscal e ao registo, a escassez das áreas florestais públicas e a pluralidade de conceitos de prédio e de parcela.

## 3.2: Constrangimentos relativos à gestão da propriedade

### 3.2.1: Herança jacente

A situação de herança jacente é a que implica maiores constrangimentos à gestão dos bens, designadamente:

- : Limitação dos poderes de administração dos bens;
- : Morosidade do processo de aceitação da herança, prolongando a situação de indefinição e a limitação dos poderes de administração dos bens.

A limitação dos poderes de administração – apenas as providências estritamente necessárias de conservação e defesa dos bens que integram a herança – desincentiva a realização de qualquer tipo de investimento ou rentabilização do bem, ainda que as receitas pudessem reverter para herança. Além de obstar ao aproveitamento dos bens, esta limitação prejudica o cumprimento de deveres ou encargos de interesse geral como, por exemplo, os deveres de gestão de combustível e os decorrentes das servidões destinadas à prevenção de incêndios rurais.

A morosidade do processo de aceitação resulta, não apenas do longo prazo para aceitação da herança, mas também do chamamento sequencial dos sucessíveis, podendo arrastar as situações acima referidas durante décadas.

Os constrangimentos acima identificados levam, frequentemente, a que os bens imóveis sejam geridos informalmente – inclusivamente, à margem dos herdeiros - ou conduz, simplesmente, ao seu abandono.

### 3.2.2: Herança indivisa

Após a aceitação da herança, identificam-se constrangimentos relacionados com a dificuldade de partilha da herança, designadamente:

- : Exigência de acordo unânime dos herdeiros;
- : Ausência de soluções alternativas ao pagamento de tornas;

A exigência de acordo unânime dos herdeiros para qualquer decisão relevante constitui a trave mestra do regime de administração e, sobretudo, de partilha da herança.

Assim, opções de gestão, como a nomeação de um terceiro como administrador da herança – designadamente, para efeitos da sua administração profissional – e as decisões relativas à partilha da herança, requerem o acordo unânime dos herdeiros.

Tal acordo revela-se, muitas vezes, impossível de obter, seja devido à frequente ocorrência de conflitos entre os herdeiros, seja por dificuldade de contacto com herdeiros ausentes.

O regime do processo de inventário é um corolário deste princípio: apesar de a sua instauração resultar da impossibilidade de obtenção de acordo unânime dos herdeiros, este meio processual é concebido e orientado para a obtenção do acordo unânime dos herdeiros, tendo por única alternativa, na falta desse acordo, a licitação dos bens.

Seguindo uma conceção dominante no direito civil português em matéria de propriedade, o regime da partilha da herança, ao estabelecer um princípio de unanimidade, confere primazia à proteção das posições jurídicas individuais dos herdeiros, em detrimento do objetivo de uma rápida reatribuição da titularidade dos bens e do aproveitamento adequado desses bens.

Esta opção tem por consequência, em muitos casos, a eternização da herança indivisa, com prejuízo para a sua gestão e aproveitamento e, em última análise, com prejuízo das posições jurídicas dos herdeiros, que ficam privados do rendimento potencial dos bens.

O segundo constrangimento identificado, no que respeita à herança indivisa, consiste na ausência de alternativas ao pagamento de tornas, nos casos em que a totalidade das quotas não possam ser preenchidas por bens de valor correspondente nem atribuídas em compropriedade, caso não haja acordo unânime dos herdeiros (por exemplo, a venda a terceiros ou de constituição de compropriedade sobre bens imóveis, quando nenhum dos herdeiros pretenda licitar pelo seu valor de base).

Apesar da possibilidade de hipoteca do imóvel para pagamento de tornas, nem sempre é possível aos herdeiros assegurar esse pagamento. Nesse caso, as únicas alternativas ao dispor dos herdeiros são a adjudicação do imóvel em compropriedade, quando tal seja possível, ou a manutenção da herança indivisa.

Os constrangimentos acima identificados levam, frequentemente, a que os bens imóveis sejam geridos informalmente – inclusivamente, à margem dos herdeiros - ou simplesmente abandonados.

Como visto, acima, foram identificados 3 403 148 prédios rústicos em situação de herança indivisa, correspondendo a cerca de 30% do total de prédios rústicos da Matriz Predial. Este número compreende todos prédios cujo titular é identificado como herança indivisa, decorrente da comunicação do óbito à AT. Abrange, por isso, situações de herança jacente e situações de herança

indivisa em sentido estrito (a fase em que a herança já se encontra aceite mais ainda não foi objeto de partilha).

### 3.2.3: Dificuldades de gestão conjunta

A gestão da propriedade rústica requer uma escala adequada para garantir a viabilidade das explorações. Dada a estrutura fundiária e a dimensão média existentes no território nacional, a escala adequada para a exploração raramente se limita à dimensão das propriedades individualmente consideradas.

A existência de instrumentos de gestão conjunta pode superar as limitações decorrentes da estrutura fundiária, sobretudo, nas situações de elevado fracionamento ou de elevado número de titulares (por ex., no caso de heranças indivisas), na medida em que facilita a tomada de decisões de gestão e promove a viabilidade económica da exploração.

Existem diversos tipos de instrumentos de gestão conjunta, alguns dos quais especificamente vocacionados para a propriedade rústica, como as Zonas de Intervenção Florestal (ZIF), as entidades de gestão florestal, os baldios e, mais recentemente, as áreas integradas de gestão da paisagem (AIGP) criadas pelo Decreto-lei n.º 28-A/2020, de 26 de junho, a par de instrumentos de índole geral, como, por exemplo, as cooperativas e os organismos de investimento coletivo.

Porém, constata-se que a gestão da propriedade continua a ser feita, essencialmente, a título individual, com base em direitos reais, no arrendamento ou em figuras afins, dependentes sempre da titularidade dos poderes de gestão de cada uma das propriedades abrangidas.

Os mecanismos, de natureza pública ou privada, que permitam a gestão coletiva de conjuntos de propriedades, como, por exemplo, as cooperativas e as ZIF, não têm conseguido afirmar-se como instrumentos de gestão de territórios florestais, por impossibilidade prática de obterem um mandato efetivo da parte dos proprietários.

A gestão da propriedade rústica continua refém de uma conceção individualista, assente na ligação entre domínio direto (titularidade) e domínio útil (gestão).

## 3.3: Défice de controlo do fracionamento ilegal

### 3.3.1: Défice de controlo do fracionamento ilegal

A dificuldade de controlo de situações de fracionamento ilegal resulta de situações de fragilidade no sistema tributário e registal que podem limitar a possibilidade de controlo do fracionamento ilegal de prédios rústicos, designadamente:

- : A impossibilidade de verificação da localização e da configuração geométrica dos prédios, dada a inexistência de cadastro ou de informação cadastral que permita a confrontação das declarações dos apresentantes ou das testemunhas quanto à omissão desses prédios na Matriz Predial ou no Registo Predial, permitindo assim a inscrição de novos prédios resultantes de divisão informal, em sobreposição com prédios já existentes (e mesmo onde existe cadastro também não será possível tal confrontação por não ser obrigatório apresentar a configuração geométrica do prédio para se poder inscrever ou registar prédios);
- : O relevo conferido pela lei aos elementos declarativos e à prova testemunhal, sem existência de um dever especial de prova, da apresentação de elementos cartográficos ou topográficos válidos ou sem exigência de escrutínio adicional do conteúdo das declarações ou dos testemunhos.

Também se verificou que estas situações de fragilidade resultam da impossibilidade de confronto das declarações dos particulares ou dos testemunhos apresentados com informação cadastral atualizada que permita averiguar as situações alegadas, por um lado, porque não existe cobertura cadastral em todo o território nacional e o cadastro predial que existe se encontra desatualizado, por outro lado, porque a inscrição na matriz ou o registo predial não obrigam dependem da existência de prédios cadastrados, nem da atualização do cadastro para a realização de qualquer ato ou negócio jurídico.

Com efeito, a informação de índole cadastral constante do CGPR é, nos 128 concelhos onde vigora, a única fonte de informação disponível nesse domínio, mas importa ter presente que esta informação não está atualizada, sendo que tem sido utilizada apenas para fins tributários, e a sua natureza é declarativa.

Acresce que o atual quadro legal que remonta a 1995 (Decreto-Lei n.º 172/95 de 18 de julho) permite que as modificações nos limites dos prédios rústicos localizados nestes municípios que sejam objeto de reclamação das matrizes prediais nos serviços de finanças fiquem a aguardar pela primeira operação de renovação de cadastro predial, o que não se verificou, dando origem a que apenas sejam analisados os pedidos que sejam considerados urgentes pelos titulares e sejam assegurados os respetivos custos (artigo 6.º e 7.º do DL n.º 172/95) e só são transpostos para o mapa parcelar os que merecerem parecer favorável da DGT (cfr. Artigo 130.º, 133.º e 97.º do CIMI) situação que reflete a desatualização dos dados relativos aos prédios em CGPR.

Já no que se refere aos municípios onde vigora o cadastro predial que foi realizado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 224/2007 de 31 de maio, que aprovou o regime experimental de cadastro predial designado por SINERGIC a fragilidade resulta do facto de não existir regime de conservação aplicável às modificações que venham a ocorrer sobre os prédios cadastrados.

Importa, também, ter presente que, sobre os conservadores de registos e demais oficiais públicos, por exemplo, os chefes dos serviços de finanças, impende sempre a obrigação de verificar os pressupostos da legalidade dos atos submetidos a registo ou inscrição matricial. Porém, nalguns casos, essa verificação pode não ser possível, não podendo, assim, obstar à prática dos atos de registo indevidos.

Por ultimo, mas não menos importante é de referir que se tem verificado o recurso excessivo ao instituto da usucapião para aquisição do direito de propriedade sobre partes de prédios, para contornar a necessidade de cumprimento dos regimes legais que impedem o fracionamento, seja os que impedem o fracionamento de terrenos aptos para a cultura em área inferior à da unidade de cultura aplicável, seja para contornar a aplicação das regras urbanísticas aplicáveis às operações urbanísticas de loteamento ou de destaque que se destinam imediata ou subsequentemente à construção ou à divisão para criação de prédios urbanos pela pré-existência de construções que fazem parte integrante de prédios rústicos, o que merece uma reflexão sobre o que pode ser melhorado para evitar esta prática crescente.

### 3.3.2: Não aplicação de regras legais limitadoras do fracionamento

Por outro lado, foi assinalada a existência de decisões judiciais ou de julgados de paz que, no âmbito da aquisição do direito de propriedade por usucapião, da divisão de coisa comum ou da partilha hereditária, determinam a divisão de prédios rústicos em desconformidade com regras legais que condicionam a divisão fundiária, designadamente com a unidade mínima de cultura legalmente estabelecida (foram, inclusivamente, referidas situações em que, questionado por conservador de registos do Registo Predial sobre a aplicabilidade de normas legais condicionadoras da divisão, o juiz terá determinado expressamente que se proceda ao registo da mesma).

É certo que o artigo 209.º do Código Civil estabelece como coisa divisível aquela cuja divisão não implique a alteração da sua substância, diminuição de valor ou prejuízo para o uso a que se destina, - e tal diminuição não é um resultado necessário da divisão - mas a desconsideração, em alguns casos, das normas legais especiais que condicionam a divisão parece indiciar um desconhecimento do ordenamento jurídico ou porventura a prevalência dada a determinados institutos jurídicos.

Não obstante, em certas situações, a indivisibilidade decorrer de imposição legal, a prolação de atos notariais ou decisões judiciais em que a divisão é determinada em contradição com regras legais que limitam ou proíbem o fracionamento, permanece.

Em todo o caso, sendo as referidas decisões de execução obrigatória para os conservadores de registos do Registo Predial, dado que estes apenas podem qualificar negativamente o registo ou recusá-lo em face de violação dos princípios do Registo Predial e não por motivos inerentes ao conteúdo material dos atos a registar, os conservadores de registos não podem sindicá-los tais decisões.

## 3.4: Constrangimentos transversais

### 3.4.1: Insuficiência de cadastro predial

O primeiro constrangimento de ordem transversal identificado consiste na insuficiência de cobertura a nível nacional por cadastro predial atualizado e de informação cadastral em sentido amplo.

A informação cadastral – e, sobretudo, a existência de um cadastro predial atualizado e fidedigno – é essencial, não apenas para o comércio jurídico e para a segurança jurídica (pode considerar-se uma componente da garantia fundamental de propriedade privada), mas também para a prossecução dos interesses públicos territoriais, na medida em que assegura a identificação dos responsáveis pela gestão das propriedades e permite a quantificação dos efeitos dessas políticas públicas, bem como o controlo da legalidade das operações fundiárias a realizar de acordo com a disciplina que decorre dos planos territoriais vinculativos para entidades públicas e particulares nos quais se encontram refletidas todas as regras que definem o regime de uso, ocupação e transformação do solo que condicionam as atividades que nele se desenvolvem.

O facto de não existir configuração geométrica dos prédios associada à Matriz Predial, nem à descrição predial permite que, por ato declarativo, se proceda à inscrição de novos prédios sem que seja possível verificar se estes fazem ou não parte de prédios já inscritos ou descritos anteriormente, o que em larga escala contribui para a fragmentação do território a que nos vimos referindo.

Por outro lado, como já foi referido, a situação em que se encontram as alterações aos limites dos prédios no quadro do procedimento administrativo com vista à atualização das matrizes cadastrais de prédios localizados em concelhos em regime de CGPR e à respetiva correção de erros através de processos de reclamação administrativa (PRA), no atual contexto legal foi diagnosticada no relatório do Grupo de Trabalho, constituído pela AT, DGT, IRN, DGAL e eBUPi, constante do Anexo X, considerando-se insustentável face à evolução dos meios tecnológicos disponíveis, às necessidades de desmaterialização e de simplificação dos procedimentos e à evolução do quadro legal.

Mesmo quando não constitua cadastro predial, a informação de índole cadastral revela-se essencial para o controlo da legalidade e para o próprio conhecimento da propriedade (por exemplo, informação relativa às áreas de domínio público, essencial à identificação dos deveres das entidades públicas e à delimitação dos prédios confinantes).

### 3.4.2: Pluralidade de conceitos de prédio / parcela

O terceiro constrangimento de ordem transversal assinalado como relevante para a gestão da propriedade rústica consiste na dificuldade de articulação dos vários regimes jurídicos aplicáveis no contexto da gestão e da divisão fundiária, devido à utilização de expressões idênticas ou próximas, com significados distintos (v. Anexo XIII), dos quais se destacam os seguintes:

- : O termo «prédio», que possui significados distintos no Direito Civil / Registo Predial (parte delimitada do solo e as construções nele existentes, podendo ser rústico ou urbano, consoante a relação entre a construção e o terreno livre) e no Direito Tributário / Matriz Predial (edifício ou solo destinado a construção), dando origem a que, no Registo Predial, possa haver “prédios mistos”, por possuírem uma parte rústica e uma parte urbana, correspondendo a dois (ou mais) «prédios» distintos na Matriz Predial: prédios rústicos e prédios urbanos;
- : O termo «parcela», que é comumente considerado como parte de um «prédio» (designadamente na Matriz Predial), mas possui um significado de unidade de aproveitamento para fins agrícolas ou florestais (podendo, nessa medida, abranger prédios distintos ou partes dos mesmos), gerando equívocos com o conceito de «emparcelamento», que consiste na fusão de prédios, no sentido civilístico do termo.

Regista-se também, uma aparente e questionável relação entre os termos «prédio rústico» / «prédio urbano» e «solo rústico» / «solo urbano», que se reportam a realidades muito distintas: o prédio é um conceito fundiário (objeto de um direito de propriedade sobre uma coisa imóvel), ao passo que o solo é um conceito de planeamento urbanístico (objeto de um determinado regime de uso do solo, definido em função da sua vocação urbanística em plano territorial). O mesmo se pode dizer em relação ao termo «solo», que tanto se refere a uma unidade espacial objeto de regulação urbanística, como a um recurso natural essencial.

## 4: Sequência

Concluída a fase de diagnóstico, prevista na alínea a) do n.º 2 do Despacho n.º 7722/2021, de 21 de julho, e mostrando-se preferível que cada um dos relatórios previstos no n.º 3 do mesmo despacho coincidam com a conclusão de cada uma das fases de desenvolvimento da missão deste Grupo de Trabalho, submete-se ao Governo, através do Senhor Secretário de Estado da Conservação da Natureza, das Florestas e do Ordenamento do Território, o primeiro relatório intercalar.

Cumpre assinalar a motivação, o empenho e a franca colaboração de todos os membros do Grupo de Trabalho e dos Serviços e Gabinetes envolvidos, que permitiu construir as bases de uma visão comum dos problemas, essencial para a construção de propostas de solução.

Conforme referido, acima, o presente relatório reúne informação relativa à caracterização das realidades em causa e, em função da análise dessa informação, identifica os constrangimentos a abordar nas próximas fases de desenvolvimento da missão do Grupo de Trabalho, previstas nas alíneas b) e c) do n.º 2 do referido Despacho n.º 7722/2021, de 21 de julho:

- : Apresentar uma proposta de atuação, caracterizando os modelos de solução e as medidas concretas preconizados e definindo objetivos e metas;
- : Elaborar os anteprojetos legislativos concretizadores das soluções propostas e efetuar a análise do respetivo impacto legislativo.

Aguarda-se, agora, pela apreciação do presente relatório, a fim de se dar seguimento à fase seguinte, de elaboração de propostas de atuação, incluindo a audição de entidades públicas e privadas e a participação dos cidadãos na ponderação das soluções a considerar.

Lisboa, 11 de fevereiro de 2022.