



RELATÓRIO DA 2.ª FASE

# PROPOSTAS

**GRUPO DE TRABALHO PARA A PROPRIEDADE RÚSTICA**

Criado pelo Despacho n.º 7722/2021, de 21 de julho e alterado pelo Despacho n.º 9747/2022, de 8 de agosto, dos Secretários de Estado da Justiça, dos Assuntos Fiscais, da Conservação da Natureza e Florestas, da Administração Local e Ordenamento do Território e da Agricultura

**Fevereiro 2023**

GRUPO DE TRABALHO PARA A PROPRIEDADE RÚSTICA

## RELATÓRIO DA 2.ª FASE

## PROPOSTAS

FEV 2023

<b>1: Introdução</b> .....	6
1.1: Constituição do grupo de trabalho .....	6
1.2: Missão.....	7
1.3: Composição.....	7
1.4: Reuniões.....	8
1.5: Trabalhos desenvolvidos na segunda fase .....	9
1.6: Nota de enquadramento .....	12
<b>2: Herança Jacente, Vaga e Indivisa</b> .....	13
2.1: Caracterização das Propostas .....	13
2.1.1: Herança jacente ou vaga.....	13
2.1.2: Herança indivisa.....	15
2.2: Fundamentação .....	17
2.2.1: Herança jacente ou vaga – dificuldade de identificação de sucessíveis após o óbito; falta de mecanismos oficiosos.....	17

2.2.2: Duração total de tempo possível até à declaração de herança vaga; necessidade, em regra, de aceitação para fazer cessar a fase de herança jacente; duração do prazo de que cada sucessível dispõe para aceitar ou repudiar .....	18
2.2.3: Gestão da propriedade durante o período de herança jacente .....	20
2.2.4: Herança indivisa em geral .....	21
2.2.5: Herança indivisa - Inexistência de prazo para efetuar partilha por acordo ou instaurar inventário; tendencial imobilismo em matéria de realização de partilhas .....	22
2.2.6: Processo de inventário .....	22
2.2.7: Os modos de satisfação dos direitos dos herdeiros no inventário.....	24
2.2.8: Alterações convenientes ao regime jurídico do processo de inventário.....	24
2.2.9: Gestão da propriedade enquanto a herança estiver indivisa .....	26
<b>3: Compropriedade .....</b>	<b>29</b>
3.1: Caracterização das Propostas .....	31
3.1.1: Propriedade – dever social.....	31
3.1.2: Compropriedade – administração da coisa comum.....	31
3.1.3: Compropriedade – processo especial de divisão de coisa comum e outras formas de cessação da compropriedade .....	32
3.2: Fundamentação .....	32
3.2.1: Princípio do dever de uso e gestão responsável do prédio rústico .....	32
3.2.2: Da administração da coisa comum.....	33
3.2.3: Processo especial de divisão de coisa comum e outras formas de cessação da compropriedade.....	35
<b>4: Fracionamento .....</b>	<b>37</b>
4.1: Caracterização das Propostas .....	39
4.1.1: Conceitos de prédio e de parcela .....	39
4.1.2: Clarificar a definição de coisas divisíveis e as normas sobre aquisição do direito de propriedade por usucapião .....	40
4.1.3: Criar um documento único do prédio com a identificação e disponibilização do prédio como unidade predial.....	41
4.1.4: Sistema de Monitorização da Ocupação do Solo .....	42
4.1.5: Controlo prévio por entidade pública e verificação do cumprimento da UC, planos territoriais e Regime Jurídico da Urbanização e Edificação .....	42
4.1.6: Emparcelamento e gestão.....	43
4.1.7: Registo.....	43
4.1.8: Incentivos.....	44
4.1.9: Modelo de tributação dos prédios rústicos .....	44

4.2: Fundamentação .....	44
4.2.1: Conceitos de prédio e de parcela .....	44
4.2.2: Clarificar a definição de coisas divisíveis e as normas sobre aquisição do direito de propriedade por usucapião .....	46
4.2.3: Criar um documento único do prédio com a identificação e disponibilização do prédio como unidade predial.....	46
4.2.4: Sistema de Monitorização da Ocupação do Solo .....	47
4.2.5: Controlo prévio por entidade pública e verificação do cumprimento da UC, planos territoriais e RJUE .....	48
4.2.6: Emparcelamento e gestão.....	48
4.2.7: Registo.....	49
4.2.8: Incentivos.....	49
4.2.9: Modelo de tributação de prédios rústicos.....	50
<b>5: Abandono e Renúncia.....</b>	<b>50</b>
5.1: Caracterização das Propostas .....	51
5.2: Fundamentação .....	52
5.2.1: Distinção entre abandono e renúncia abdicativa .....	52
5.2.2: Impossibilidade de se extinguir o direito de propriedade sobre coisas imóveis por abandono.....	53
5.2.3: Admissibilidade ou inadmissibilidade da extinção do direito de propriedade sobre coisas imóveis por renúncia abdicativa .....	53
<b>6: Sequência .....</b>	<b>56</b>

## ANEXOS

- I. Despacho n.º 7722/2021, de 6 de agosto.
- II. Despacho n.º 9747/2022, de 8 de agosto.
- III. Atas das catorze reuniões do grupo de trabalho (2ª fase).
- IV. Documento de apresentação do relatório de diagnóstico.
- V. Contributo do Professor Doutor Francisco Castro Rego: “*Os acordos voluntários de conservação da natureza (conservation easements)*”.
- VI. Contributo do Eng. Francisco Bernardes.
- VII. Contributo do Conselho Superior da Magistratura: “*Propostas para simplificação do processo de divisão de coisa comum*”.
- VIII. Obra de autoria da Professora Doutora Mónica Jardim: “*Da (in)admissibilidade de abandono e de renúncia abdicativa do direito de propriedade sobre imóveis, em Portugal*”.
- IX. Documento de apresentação da Direção Geral do Território sobre a ferramenta de controlo do fracionamento e Sistema de Monitorização e Ocupação do Solo.

# 1: Introdução

## 1.1: Constituição do grupo de trabalho

O Grupo de Trabalho para a Propriedade Rústica (GTPR) foi inicialmente constituído mediante Despacho n.º 7722/2021, de 6 de agosto, 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), ao qual, conforme se pode observar no preâmbulo do referido Despacho, foi atribuída a missão de dar resposta ao desígnio abaixo indicado:

*“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.”*

Na sequência da conclusão da primeira fase, da qual resultou um relatório intercalar<sup>1</sup> que delineou um diagnóstico preciso sobre a problemática do fracionamento da propriedade rústica em Portugal, e em resultado da tomada de posse do XXIII Governo Constitucional, por via do Despacho n.º 9747/2022, de 8 de agosto de 2022, dos Secretários de Estado da Justiça, dos Assuntos Fiscais, da Conservação da Natureza e Florestas, da Administração Local e Ordenamento do Território e da Agricultura, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 152, de 8 de agosto de 2022 (Anexo II), que altera o Despacho n.º 7722/2021, 6 de agosto, foi dado seguimento aos trabalhos para a segunda fase que agora se apresenta.

---

<sup>1</sup> Disponível em:

<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=relatorio-intercalar-do-grupo-de-trabalho-para-a-propriedade-rustica-gtpr&fbclid=IwAR2p-G3dnh2GBK3ZJuCOUieuXDvBxE89BkcLSzzF6nWeyt9fDp34N5vy2G>

## 1.2: Missão

Concluída com sucesso a incumbência estabelecida para a primeira fase, conforme Despacho n.º 9747/2022, de 8 de agosto, que altera o Despacho n.º 7722/2021, de 6 de agosto, para a segunda fase do GTPR foi atribuída 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».

## 1.3: Composição

O Grupo de Trabalho para a Propriedade Rústica é composto pelos seguintes membros:

- : 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.ª Anabela Coito, Dr.ª Fátima Ferreira e Dr. Rui Meira, que assume a função de relator, da Direção-Geral do Território;
- : Dr.ª Cristina Pinto, técnica especialista do Gabinete da Ministra da Agricultura e da Alimentação;
- : Eng.ª Sandra Candeias, da Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural;
- : Dr.ª Tânia Piazzentin, adjunta do Gabinete do Secretário de Estado da Justiça;
- : Dr.ª Blandina Soares e a Dr.ª Paula Galhardas, do Instituto dos Registos e do Notariado, I. P.;
- : Dr.ª Diana Nascimento, técnica especialista, e o Eng. Fernando Vale, adjunto, (substituído pelo Eng. José Fragoso, técnico especialista), do Gabinete do Secretário de Estado da Conservação da Natureza e Florestas;
- : Dr. Ricardo Torres, da Autoridade Tributária e Aduaneira;
- : Dr. Bernardo Teixeira, adjunto, (substituído pelo Dr. Miguel Teles, técnico especialista), do Gabinete do Secretário de Estado e dos Assuntos Fiscais;
- : Eng. José Sousa Uva, do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.;
- : Dr. Carlos Paulo (substituído pelo Eng. João Falcão) do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P.;
- : Dr.ª Carla Mendonça, Coordenadora da e-BUPI – Estrutura de Missão para a Expansão do Sistema de Informação Cadastral Simplificada.

## 1.4: Reuniões

Nesta 2.ª fase, o GTPR reuniu nas seguintes datas:

- : Primeira reunião - 23 de agosto de 2022;
- : Segunda reunião - 14 de setembro de 2022;
- : Terceira reunião - 21 de setembro de 2022;
- : Quarta reunião - 11 de outubro de 2022;
- : Quinta reunião - 26 de outubro de 2022;
- : Sexta reunião - 8 de novembro de 2022;
- : Sétima reunião - 16 de novembro de 2022;
- : Oitava reunião - 30 de novembro de 2022;
- : Nona reunião - 3 de janeiro de 2023;
- : Décima reunião - 11 de janeiro de 2023;
- : Décima primeira reunião - 18 de janeiro de 2023;
- : Décima segunda reunião - 1 de fevereiro de 2023;
- : Décima terceira reunião - 15 de fevereiro de 2023;
- : Décima quarta reunião - 22 de fevereiro de 2023.

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 “Webex”.

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

Os relatos das reuniões são apresentados em anexo ao presente relatório (Anexo III).



## 1.5: Trabalhos desenvolvidos na segunda fase

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

*“Apresentar uma proposta de atuação, caracterizando os modelos de solução e as medidas concretas preconizados e definindo objetivos e metas;”.*

Na fase preparatória ao debate de ideias e soluções, foi premissa essencial do GTPR divulgar o 1.º Relatório de Diagnóstico e abrir o debate à sociedade civil e à comunidade científica, organizando quatro eventos para permitir a livre exposição de ideias e acolhimento de sugestões:

- **1.ª Sessão** – Realizada no Instituto Politécnico de Bragança, no dia 27 de setembro de 2022, pelas 15h, contou com a representação do GTPR para apresentação e divulgação do relatório por parte do Eng. José Sousa Uva, tendo como comentador o Prof. Orlando Rodrigues, Presidente do Politécnico de Bragança (Anexo IV).
- **2.ª Sessão** – Realizada no Instituto Politécnico de Coimbra, no dia 29 de setembro de 2022, pelas 10h, contou com a abertura do evento por parte do Presidente da Escola Superior Agrária de Coimbra, Prof. Rui Amaro, com representação do GTPR e apresentação do relatório a cargo do Prof.º Pedro Bingre do Amaral, foi seguido de duas intervenções, uma de carácter técnico na área da Floresta pelo Prof. Joaquim Sande Silva e outra de carácter jurídico por parte da Prof.ª Dulce Lopes, da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- **3.ª Sessão** – Realizada na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL), no dia 30 de setembro de 2022, pelas 10h, que contou com a abertura do evento por parte do Sr. Secretário de Estado da Conservação da Natureza e Florestas, Eng. João Paulo Catarino, e da Sr.ª Diretora da FDUL, Prof.ª Doutora Paula Vaz Freire, seguida de uma intervenção de apresentação do relatório por parte do Prof. Doutor Jorge Duarte Pinheiro. A sessão contou com a participação de dois convidados para debate, o Prof. Cláudio Monteiro, especialista em Direito do Ordenamento do Território e a Prof.ª Manuela Raposo Magalhães, Arquitecta Paisagista do Instituto Superior de Agronomia.
- **4.ª Sessão** – Realizada na Universidade Católica do Porto, no dia 11 de outubro de 2022, pelas 18h, contou com a abertura do evento a cargo do Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Católica do Porto, o Prof. Doutor Manuel António Fontaine de Campos, seguida de uma apresentação do relatório por parte da Dr.ª Blandina Soares. Como convidados, o evento contou com a participação e comentários de dois professores da área do Direito Civil da Universidade Católica, o Professor Doutor Armando Triunfante da área de Direitos Reais e a Professora Doutora Rita Lobo Xavier da área de Direito das Sucessões. A sessão foi encerrada pelo Senhor Secretário de Estado da Justiça, Dr. Pedro Tavares.

Na sequência das sessões públicas de divulgação do relatório de diagnóstico da primeira fase, bem como das várias notícias direta ou indiretamente relacionadas que foram publicadas nos meios de comunicação social, e ainda por solicitação do grupo, foram rececionadas e consideradas pelo GTPR as seguintes participações e sugestões externas:

- “*Os acordos voluntários de conservação da natureza (conservation easements)*” - um contributo partilhado pelo Professor Doutor Francisco Castro Rego, do Instituto Superior de Agronomia da Universidade Técnica de Lisboa, que apresenta uma solução, que está a ser adotada em diversos países, para a conservação da natureza e biodiversidade em terrenos privados (Anexo V).
- “Contributos para o GTPR” – Participação recebida do Sr. Eng. Francisco Bernardes, da Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte, que com base na sua experiência profissional acerca da problemática em análise, partilhou alguns tópicos de reflexão (Anexo VI).
- “*Propostas para simplificação do processo de divisão de coisa comum*” – Durante a fase de estudo de possíveis soluções a equacionar, designadamente no âmbito da simplificação do processo de divisão de coisa comum, foi identificada a conveniência em auscultar magistrados judiciais que tramitam este tipo de processos, pelo que, solicitada a colaboração do Conselho Superior da Magistratura, foram apresentados um conjunto de contributos/propostas de simplificação processual, no sentido de melhor suportar as propostas a apresentar pelo Grupo de Trabalho para a Propriedade Rústica. (Anexo VII)

Dada a correlação necessária de matérias, foi desde o início evidente para o GTPR a necessidade de se ouvir e envolver os Municípios, pelo que se realizou, a 9 de novembro de 2022, uma reunião com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), onde GTPR se fez representar pelo Sr. Coordenador, Eng. Rui Gonçalves, pela Dr.ª Anabela Coito, pelo Dr. Ricardo Torres, pelo Professor Pedro Bingre do Amaral, e pelo Dr. Rui Meira.

No aludido encontro, foram expostos os principais constrangimentos identificados na primeira fase, em especial os que afetam de uma forma mais intensa os Municípios, tendo sido lançado o convite à ANMP para apresentar todos os contributos considerados pertinentes.

Na linha seguida pelo GTPR com o objetivo de consultar a comunidade técnica, foram recebidos em plenário:

- A Professora Doutora Mónica Jardim - recebida a 8 de novembro de 2022, na 6.ª reunião do GTPR, com base na sua obra académica sobre a temática do Abandono e Renúncia ao Direito de Propriedade, a Prof.ª Mónica Jardim deu um importante contributo ao delinear, de forma altamente especializada, o quadro jurídico e posições doutrinárias sobre duas questões amplamente debatidas e controversas na comunidade jurídica em Portugal: a renúncia ao direito de propriedade sobre imóveis e o abandono do direito de propriedade de imóveis (Anexo VIII).
- A Direção Geral do Território – recebida a 16 de novembro de 2022, na 7.ª reunião do GTPR, foi representada pela Dr.ª Fernanda do Carmo (Diretora Geral do Território), pela Dr.ª Ana Bordalo (Subdiretora Geral) e pelo Eng. Paulo Torrinha (Diretor de Serviços de Informação Cadastral). Além da importante partilha de experiências da referida entidade sobre a problemática e consequências do fracionamento da propriedade rústica, a sua participação visou a apresentação e divulgação das atuais potencialidades do visualizador de prédios do Sistema Nacional de Informação Cadastral (SNIC), assim como futuras funcionalidades, já em desenvolvimento avançado, em especial a ferramenta de apoio à decisão sobre o fracionamento da propriedade, que tem por base o Sistema de Monitorização da Ocupação do Solo (SMOS) e que acabou por se constituir como uma das soluções, pelo potencial demonstrado enquanto ferramenta fundamental para a verificação do cumprimento da unidade de cultura, designadamente no âmbito dos atos e negócios jurídicos em que intervêm os conservadores, notários, advogados e solicitadores (Anexo IX).

Por forma a especializar os trabalhos e a concretizar a tarefa a que se propôs, o GTPR selecionou os tópicos chave sobre os quais se deveria debruçar, resultando quatro grandes temas para os quais foram criados quatro subgrupos de composição multidisciplinar, por forma a desempenhar a tarefa de pesquisa e debate do conjunto de hipóteses que se poderiam apresentar como soluções aos constrangimentos identificados:

### 1.º TEMA - HERANÇA JACENTE, VAGA E INDIVISA

Em particular, a administração da propriedade e processo de inventário.

Membros:

- ✓ Prof. Doutor Jorge Duarte Pinheiro – *Pivot*;
- ✓ Dr.ª Blandina Soares;
- ✓ Dr. Ricardo Torres;
- ✓ Dr.ª Tânia Piazzentin;
- ✓ Dr. Rui Meira.

## 2.º TEMA - COMPROPRIEDADE

Em particular, a administração e processo de divisão de coisa comum.

Membros:

- ✓ Dr. Ricardo Torres – *Pivot*;
- ✓ Dr.ª Carla Mendonça;
- ✓ Eng. Fernando Vale;
- ✓ Dr.ª Diana Nascimento;
- ✓ Dr.ª Anabela Coito;

## 3.º TEMA - FRACIONAMENTO

Formas de impedir o processo de contínua e excessiva fragmentação da propriedade.

Membros:

- ✓ Dr.ª Anabela Coito – *Pivot*;
- ✓ Dr. Rui Meira;
- ✓ Prof. Pedro Bingre do Amaral;
- ✓ Dr.ª Cristina Pinto;
- ✓ Dr.ª Sandra Candeias;
- ✓ Dr.ª Carla Mendonça.

## 4.º TEMA - ABANDONO E RENÚNCIA AO DIREITO DE PROPRIEDADE

Membros:

- ✓ Dr.ª Blandina Soares – *Pivot*;
- ✓ Eng. José Sousa Uva;
- ✓ Dr.ª Cristina Pinto;
- ✓ Dr.ª Paula Galhardas;
- ✓ Dr.ª Tânia Piazzentin;
- ✓ Prof. Pedro Bingre do Amaral.

## 1.6: Nota de enquadramento

Tal como já se evidenciava no relatório de primeira fase do GTPR, a abertura à participação pública, que pôde ser absorvida nas 4 sessões realizadas ao longo do país, tornou evidente ao grupo de trabalho que a situação no terreno é de facto mais grave do que inicialmente se avaliou.

Inicialmente circunscrito ao diagnóstico e às medidas de atuação para a valorização do território florestal e de incentivo à gestão florestal ativa, o GTPR concluiu que a problemática do fracionamento da propriedade rústica se apresenta antes como um problema de índole geral e

estrutural<sup>2</sup>, com impactos negativos severos na gestão de prédios (em especial na gestão da propriedade rústica), na atividade e tecido económico, segurança e comércio jurídico, ordenamento territorial, urbanismo, conservação da natureza, ao nível tributário, entre outros.

De igual modo, ficou patente que muitos dos constrangimentos identificados, em especial a inexistência de cadastro predial para uma parte muito significativa do território, traduzem-se em enormes dificuldades para a gestão, planeamento e organização do território.

Cumprе salientar que as propostas indicadas por este Grupo de Trabalho não irão solucionar diretamente o flagelo dos incêndios rurais. No entanto, é inequívoco que as propostas que deste relatório resultam são essenciais para alicerçar as bases de um território que poderá ser melhor gerido e planeado.

## 2: Herança Jacente, Vaga e Indivisa

Tendo por base os constrangimentos identificados no ponto 3.2 do relatório de diagnóstico, o subgrupo com gestão a cargo do Professor Doutor Jorge Duarte Pinheiro, foi incumbido de examinar a problemática em causa por forma a avaliar e a considerar as possíveis soluções a oferecer, tendo sempre em vista as especificidades do quadro legal sucessório.

Atendendo à complexidade do regime sucessório português, a respetiva análise e exposição foi dividida em duas grandes áreas, Herança Jacente ou Vaga (2.1.1) e Herança Indivisa (2.1.2), dentro das quais se fará a densificação e respetiva exposição.

### 2.1: Caracterização das Propostas

#### 2.1.1: Herança jacente ou vaga

De acordo com o artigo 2046.º, n.º 1, do Código Civil<sup>3</sup>, diz-se jacente a herança aberta, mas ainda não aceite nem declarada vaga para o Estado. Por seu turno, herança vaga é aquela a que é chamado o Estado, na falta de familiares que assumam a condição de sucessíveis legítimos do falecido.

---

<sup>2</sup> Problemática que ocorre sobre todas as qualificações de uso do solo, na vertente de classe de solos rústicos (nos termos dos artigos 70.º e 74.º, do DL n.º 80/2015, de 14 de maio, diploma que aprova a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial).

<sup>3</sup> Todos os preceitos indicados nesta divisão 2, pertencem ao Código Civil, salvo indicação em contrário.

Nesta grande área da herança jacente ou vaga, foram identificados três conjuntos de problemas:

- Dificuldade de identificação de sucessíveis após o óbito; falta de mecanismos oficiosos de identificação; inexistência de prazo para habilitação de herdeiros; tendencial imobilismo em matéria de realização de partilhas.
- Duração total de tempo possível até à declaração de herança vaga; necessidade, em regra, de aceitação para fazer cessar a fase de herança jacente; duração do prazo de que cada sucessível dispõe para aceitar ou repudiar.
- Gestão da propriedade durante o período de herança jacente.

Conexa com a referida problemática, conforme disciplina o artigo 2133.º do CC, o Estado está incluído na última classe de sucessíveis, porém, devido a uma conjugação de fatores impeditivos e de variada natureza, não tem sido possível concretizar este desígnio legal, pelo que existe um vasto património que em abstrato pertence ao domínio do Estado, mas que por este é desconhecido.

Pelo exposto, segue-se a formulação das principais propostas de solução para cada um dos conjuntos de problemas enunciados.

### Dificuldade de identificação de sucessíveis após o óbito; falta de mecanismos oficiosos de identificação; inexistência de prazo para habilitação de herdeiros

- Propõe-se um período de três meses para identificação/habilitação de herdeiros, após o óbito.
- Decorrido tal período, sem identificação/habilitação de herdeiros, poderá existir administração profissional da herança (remunerada em primeira linha pela própria herança).
- Decorridos 2 anos, promover-se-á a liquidação da herança.

### Duração total de tempo possível até à declaração de herança vaga; necessidade, em regra, de aceitação para fazer cessar a fase de herança jacente; duração do prazo de que cada sucessível dispõe para aceitar ou repudiar

- Propõe-se a redução do prazo de aceitar, ou repudiar, de dez para dois anos.

## Gestão da propriedade durante o período de herança jacente

- Administração profissional, decorridos três meses sem que tenha havido identificação/habilitação de herdeiros.
- Liquidação da herança, decorridos dois anos sem que tenha havido identificação/habilitação de herdeiros.

### 2.1.2: Herança indivisa

Herança indivisa é aquela em que o património do falecido se encontra em estado de comunhão ou contitularidade, em virtude de ter havido aceitação de vários sucessíveis sem que tenha, entretanto, ocorrido a partilha.

Em suma, nesta grande área da herança indivisa destacam-se três grupos de problemas:

- Inexistência de prazo para efetuar partilha por acordo ou instaurar inventário; tendencial imobilismo em matéria de realização de partilhas.
- Configuração do processo de inventário.
- Gestão da propriedade enquanto a herança estiver indivisa.

Segue-se a formulação das principais propostas de solução para cada um dos conjuntos de problemas enunciados.

#### Inexistência de prazo para efetuar partilha por acordo ou instaurar inventário; tendencial imobilismo em matéria de realização de partilhas

- Abolição da possibilidade de os interessados impedirem por convenção a partilha (artigo 2101.º do CC).
- Obrigatoriedade de partilha no prazo de cinco anos. Não havendo partilha dentro deste prazo, nomeação de administrador profissional com poderes de liquidação da herança.
- Divulgação dos procedimentos simplificados de partilha já existentes; isenção ou redução dos custos económicos que recaem sobre os interessados em atos destinados à formalização da partilha (v.g., decorrentes de emolumentos e custas), com eventual compensação da diminuição de receitas das entidades (privadas ou públicas) competentes para a prática de tais atos ou reembolso total ou parcial das despesas que os particulares tenham tido com a formalização da partilha; dinamização dos meios alternativos de resolução de litígios conexos com a partilha de heranças (nomeadamente, mediante eventual reforço do sistema público de mediação familiar).
- Criação de linha de crédito para pagamento de tornas.

- Possibilidade de partilha mediante conversão de património hereditário em património de sociedade (tendo como sócios os herdeiros), a criar (a mencionar expressamente a propósito da partilha por acordo e no processo de inventário).

## Configuração do processo de inventário

- Possibilidade de composição de quinhões por deliberação de co-herdeiros que no total detenham mais de 50% do património hereditário (em vez de unanimidade).
- Substituição da licitação por venda em leilão, aberta a herdeiros e a terceiros, sem prejuízo de ser conferido àqueles o direito de preferência e de dispensa de pagamento do preço até ao limite do valor da sua quota.
- Criação de linha de crédito para compra de bens hereditários por co-herdeiro.
- Acesso a uma plataforma de hasta pública ou leilão.
- Consulta prévia/disponibilização da informação que consta da plataforma da Direção-Geral de Território antes da sentença homologatória da partilha (que permitirá dar ao juiz elementos sobre a admissibilidade/inadmissibilidade legal de eventual fracionamento associado à partilha em causa)<sup>4</sup>.

## Gestão da propriedade enquanto a herança estiver indivisa

- Administração por cabeça-de-casal remunerada (à custa da herança).
- Administração profissional em vez de administração por cabeça-de-casal, quando não haja unanimidade no sentido de a administração ser efetuada por este, quando tenha havido escusa ou remoção do cabeça-de-casal e quando a herança estiver indivisa há mais de cinco anos.
- Alargamento dos poderes e obrigações de administração por cabeça-de-casal, que serão os mesmos do administrador profissional: dever de uso ou de cedência de uso dos bens (em especial, imóveis); cumprimento dos legados e demais encargos da herança (à semelhança de um testamenteiro: cf. Artigo 2327.º do Código Civil); possibilidade de prática de atos concretos de administração extraordinária/disposição, por deliberação de co-herdeiros que no total detenham mais de 50% do património hereditário (em vez de unanimidade).

---

<sup>4</sup> Aplicável apenas quando da partilha resulte a divisão de uma unidade predial.



## 2.2: Fundamentação

### 2.2.1: Herança jacente ou vaga – dificuldade de identificação de sucessíveis após o óbito; falta de mecanismos oficiosos

A habilitação de herdeiros pode ser notarial (artigos 82.º e seguintes do Código do Notariado) ou realizada no âmbito dos procedimentos simplificados de sucessão hereditária nas conservatórias do registo civil (artigos 210.º e seguintes do Código do Registo Civil (CRC)) e consiste na declaração feita por três pessoas consideradas dignas de crédito ou pelo cabeça de casal, de que os habilitandos são herdeiros do falecido e não há quem lhes prefira na sucessão ou quem concorra com eles. A habilitação de herdeiros tem os mesmos efeitos da habilitação judicial e é título bastante para que se possam fazer em comum, a favor de todos os herdeiros e do cônjuge meeiro, os seguintes atos: a) Registos nas conservatórias do registo predial; b) Registos nas conservatórias do registo comercial e da propriedade automóvel; c) Averbamentos de títulos de crédito; d) Averbamentos da transmissão de direitos de propriedade literária, científica, artística ou industrial; e) Levantamentos de dinheiro ou de outros valores (artigo 83.º do Código do Notariado e 210-N do CRC).

O custo de uma habilitação de herdeiros numa conservatória do registo civil é de €150, mas no caso de se efetuar habilitação de herdeiros e registo dos bens integrados em herança indivisa ou de transmissão de bens o custo é de €375 (artigo 18.º, 6.10.1 e 6.10.2 do Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado).

Não existindo bens móveis ou imóveis na massa hereditária, a feitura da habilitação de herdeiros não visará uma daquelas funções, pelo que não há obrigatoriedade ou prazo para a celebração da habilitação de herdeiros, o que dificulta o conhecimento dos sucessíveis da herança.

Com vista a assegurar a identificação dos sucessíveis e de que a respetiva propriedade rústica estará em condições de ser gerida, propõe-se a imposição da obrigatoriedade e um prazo correspondente de noventa dias para a feitura da habilitação de herdeiros, após a data do assento de óbito.

Considerando que, independentemente da forma da sua titulação, a habilitação de herdeiros é mencionada no assento de óbito do falecido, por meio de cota de referência que especifique a data, a forma de titulação e a identificação do título (cfr. artigo 202.º-A do CRC, relativamente à menção, e artigo 202.º-B do CRC, relativo às comunicações), a verificação do cumprimento desse prazo passaria pela contagem em face da menção constante do assento de óbito. Para tanto, mostra-se necessário implementar mecanismos eletrónicos que permitam aferir que entre a data do assento de óbito e a data do fim do prazo não foi efetuada qualquer menção relativa à existência de habilitação de herdeiros.

Se a habilitação for realizada no âmbito do procedimento simplificado ou se, sendo habilitação notarial levada a registo, haverá conhecimento, por parte da Administração Pública de quem são os sucessíveis. Caso a habilitação de herdeiros não seja promovida no prazo estabelecido de 3 meses, e por forma a garantir uma gestão mínima deste património (e evitar o abandono), propõe-se uma administração profissional da herança, em moldes a estabelecer na fase seguinte do GTPR.

### 2.2.2: Duração total de tempo possível até à declaração de herança vaga; necessidade, em regra, de aceitação para fazer cessar a fase de herança jacente; duração do prazo de que cada sucessível dispõe para aceitar ou repudiar

Embora a lei o não diga expressamente, os sucessíveis só podem aceitar ou repudiar após a abertura da sucessão. Por um lado, o direito de aceitar ou repudiar só surge no momento em que se concretiza a vocação. Por outro lado, o efeito diametralmente oposto da aceitação e do repúdio exige que se assegure uma decisão livre e esclarecida do sucessível: antes da abertura da sucessão, ainda não se conhece com rigor o património hereditário e as disposições do *de cuius*; em vida do *de cuius*, o sucessível pode estar sujeito à pressão deste ou ao receio de lhe desagradar.

Em compensação, o artigo 2059.º do CC indica com clareza até quando pode ser praticado o ato de aceitação. De acordo com o n.º 1, o direito de aceitar caduca ao fim de dez anos, contados desde que o sucessível tem conhecimento de haver sido chamado. Tendo havido designação sob condição suspensiva ou substituição fideicomissária, o n.º 2 determina que o prazo de dez anos se conta a partir do conhecimento da verificação da condição, no primeiro caso, e a partir do conhecimento da morte do fiduciário ou da extinção da pessoa coletiva, no segundo caso.

Para limitar o período de pendência da sucessão, a lei consagra um mecanismo de notificação dos sucessíveis no artigo 2049.º do CC, a chamada *actio interrogatoria*, que assume a forma de um processo cominatório de aceitação ou repúdio, sujeito às regras dos artigos 1039.º e 1040.º do Código de Processo Civil.

Na falta de declaração de aceitação do sucessível notificado, ou não sendo apresentado documento legal de repúdio dentro do prazo fixado, a herança ou o legado tem-se por aceite (artigos 2049.º, n.º 2, e 2249.º, ambos do CC).

Se os sucessíveis notificados repudiarem (sem prejuízo do direito de sub-rogação conferido aos credores pelo artigo 2067.º do CC), serão feitas notificações, aos sucessíveis subsequentes, até não haver quem prefira ao chamamento legal do Estado (artigo 2049.º, n.º 3 do CC).

A fase da herança jacente só pode terminar a partir do momento em que o interessado sabe da morte do titular do património e que é sucessível prioritário. A partir desse momento, o sucessível

## PROPOSTAS

FEV 2023

tem dez anos para decidir se aceita ou repudia (artigo 2059.º, n.º 1, do CC). Por exemplo, A, que morreu em 2000, tem 10 hectares de terreno florestal. B, filho, só soube da morte em 2005 – tem dez anos para decidir se aceita ou repudia. Não aceitou nem repudiou. O seu direito de suceder caducou em 2015. No entanto, C, filho de B, só soube em 2021 que o direito de suceder deste caducou em 2015; dispõe de 10 anos para decidir, a contar de 2021.

Veja-se situação mais extrema: A afinal morreu em 1968. O filho, B, soube da morte do pai nesse ano, mas não decidiu aceitar nem repudiar durante 10 anos. Em 1978, C soube que lhe cabia decidir, mas também não se pronunciou durante 10 anos. Em 1988, D, sobrinho, foi avisado da situação da herança do tio. Nada fez durante dez anos. Em 1998, E, sobrinho-neto de A, tomou conhecimento do assunto e também não se manifestou quanto a herança de A. Em 2008, foi a vez de um primo de A. Mais dez anos de silêncio. Em 2018, finalmente, requer-se que a herança seja declarada vaga para o Estado.

A indefinição de titularidade pode prolongar-se por um conjunto de décadas graças à conjugação dos seguintes fatores: sistema de aquisição sucessória por aceitação; exigência de conhecimento pelo interessado de que lhe foi atribuído o direito de suceder (devido à morte do titular do património e à condição de sucessível prioritário); fixação de um prazo de dez anos a contar desse conhecimento para cada sucessível prioritário.

De entre as várias hipóteses analisadas e conforme anteriormente explanado, afigura-se conveniente a redução do prazo para aceitar ou repudiar, mostrando-se a resolução mais simples e a que não modifica nenhuma coordenada fundamental do ordenamento sucessório.

Mas qual passaria a ser o prazo?

O herdeiro legitimário tem uma posição especialmente protegida no nosso direito. No entanto, perde, totalmente, os seus direitos sucessórios se não reagir no prazo de dois anos contra testamento que o deserdou com base em facto falso (artigo 2167.º do CC); e perde-os também, total ou parcialmente, quando não tenha impugnado no prazo de dois anos doações e disposições testamentárias que atinjam o montante da sua quota (artigo 2178.º), mediante a chamada redução de liberalidades inoficiosas.

Pelo exposto, fará todo o sentido que viesse a ser também de dois anos (em vez de dez) o prazo de caducidade do direito de aceitar (ou repudiar) a herança.

Não obstante, há que efetuar a devida ressalva (ou não) em matéria de inseminação *post mortem*<sup>5</sup>. A ressalva permitiria não tocar em matéria sensível e controversa, como é a da procriação medicamente assistida.

---

<sup>5</sup> O regime jurídico de inseminação *post mortem* foi objeto de alteração pela Lei n.º 72/2021, de 12 de novembro, que procedeu a várias modificações, importando destacar as seguintes:

- Foi aditado um n.º 5 ao artigo 22.º, n.º 5, da Lei de Procriação Medicamente Assistida (aprovada pela Lei n.º 32/2006, de 12 de novembro), que prevê:

“Existindo consentimento para a possibilidade de inseminação *post mortem*, a herança do progenitor falecido mantém-se jacente durante o prazo de três anos após a sua morte, o qual é prorrogado até ao nascimento completo e com vida do nascituro caso esteja pendente a realização dos procedimentos de inseminação permitidos nos termos do n.º 5 do artigo 22.º.”

Acrescente-se que, embora as normas sobre inseminação *post mortem* aludam a um prazo de três em vez de dois anos, eventual redução geral do prazo de dois a três anos, por tal motivo, obrigaria sempre a ressalva do disposto nas regras sobre inseminação *post mortem* (dado que as mesmas admitem a prorrogação do prazo inicial de três anos, conforme se lê na nota 5 de rodapé), e aparentemente sacrificaria a lógica mais geral do ordenamento sucessório em nome de tendência antiga arraigada no domínio da procriação medicamente assistida (conexa com a ideia de que, passados três anos da recolha, é muito baixo o potencial do material procriativo).

### 2.2.3: Gestão da propriedade durante o período de herança jacente

O fenómeno da herança jacente, decorrente da inexistência da aceitação pelos sucessores, da declaração da herança vaga para o Estado ou da inseminação *post mortem*, pode subsistir por tempo incerto ou indeterminado, com profundo impacto na administração do substrato patrimonial do *de cuius*.

O suprimento da falta de administração e potencial perda ou deterioração dos bens é concretizado através da nomeação de um curador provisório pelo tribunal, ao qual se aplicam as normas da curadoria provisória previstas nos artigos 89.º a 98.º do Código Civil. Dispõem de legitimidade para requerer a nomeação do curador provisório o Ministério Público ou qualquer interessado, de entre os quais se antecipam os credores do *de cuius*. Prevê-se que a escolha do curador ocorra dentro do seguinte universo subjetivo: o cônjuge do falecido, um ou alguns dos herdeiros presumidos ou de entre uma pluralidade de interessados na conservação dos bens.

O curador provisório exercerá uma administração ordinária do substrato patrimonial da herança jacente, podendo ser autorizado judicialmente para a disposição ou oneração dos mesmos. A curadoria provisória é exercida nos termos do mandato geral, com os inerentes poderes de representação da herança jacente, sendo remunerada nos termos previstos no artigo 96.º do Código Civil. O termo da referida curadoria ocorre com a entrega dos bens da herança ao respetivo cabeça-de-casal que a tenha aceite. Sucintamente, examinado que foi o enquadramento legal vigente, foram identificados os seguintes impactos:

- o A herança jacente é um estágio em que os bens imóveis ficam numa situação de administração mínima, com mera finalidade de conservação, potenciando deste modo o respetivo imobilismo, a gestão passiva dos mesmos (meramente reativa, perante a iminência de danos a terceiros), e até a omissão de gestão responsável.

---

- Em linha com o que passou a estar previsto na Lei de Procriação Medicamente Assistida, foi aditado um preceito ao artigo 2046.º do Código Civil, que agora determina no n.º 2 (quando antes não tinha subnúmeros) o seguinte:

*“Existindo consentimento para a possibilidade de inseminação post mortem, nos termos da lei, a herança do progenitor falecido mantém-se jacente durante o prazo de três anos após a sua morte, o qual é prorrogado até ao nascimento completo e com vida do nascituro caso esteja pendente a realização dos procedimentos de inseminação permitidos nos termos da lei.”*

- o O referido estágio não possui, em regra, um termo determinado, indefinindo o período de existência desta figura transitória.
- o Nas situações de ausência de administração dos bens, prevê-se o recurso à via judicial para nomeação do respetivo responsável,
- o O recurso à autorização judicial é ainda necessário para quaisquer atos de disposição ou oneração sobre os bens imóveis integrados na herança jacente.
- o O recurso aos tribunais judiciais induz, previsivelmente, morosidade num processo de resolução das heranças jacentes que se pretende ágil, célere e eficaz, com custos associados, colocando em pressão os escassos e vitais recursos judiciais.

Diante a problemática enunciada, por forma a implementar um processo mais hábil e eficaz, propõe-se instituir a obrigatoriedade de nomeação de um Administrador Profissional decorridos três meses sem que tenha havido identificação/habilitação de herdeiros.

Os Administradores Profissionais terão por missão assegurar o exercício pleno, entre outros, dos poderes e deveres da propriedade imobiliária e a gestão efetiva do património da herança jacente, no ambiente de uma atividade regulada e remunerada.

Por forma a evitar o immobilismo e a omissão de gestão responsável, recomenda-se a liquidação da herança, decorridos dois anos sem que tenha havido identificação/habilitação de herdeiros.

## 2.2.4: Herança indivisa em geral

Dissecando o regime vigente, quando a herança é adquirida por mais de um herdeiro, cria-se a situação de contitularidade, designada como herança indivisa. Para se pôr termo à mencionada contitularidade, ou herança indivisa, é necessário que se efetue partilha.

Se há acordo entre os herdeiros quanto ao modo de concretização dos seus direitos, a partilha da herança é realizada (artigo 2102.º, n.º 1, do Código Civil), nos termos do consenso alcançado, por uma das seguintes formas: no âmbito dos procedimentos simplificados de sucessão hereditária, que são da competência do conservador do registo civil (artigos 210.º-A a 210.º-N do Código do Registo Civil); mediante escritura pública ou documento particular autenticado (Código do Notariado e artigo 22.º, alínea f), do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho); e documento particular não autenticado, quando e apenas quando a herança a partilhar não compreender bens imóveis ou outros bens sujeitos a registo.

Se não houver acordo entre os herdeiros, procede-se à partilha por inventário (artigo 2102.º, n.º 2, alínea a), do Código Civil).

Ou seja, para efeitos de partilha, o inventário surge como instrumento alternativo ou metodologia a adotar na falta de acordo entre todos os herdeiros. Por tal motivo, a perceção do inventário influencia a predisposição prévia para o acordo e o próprio traçado do que é acordado. Por exemplo, se os interessados pretenderem que a partilha seja rápida e tiverem ideia de que o inventário é moroso, é natural que visem mais facilmente um consenso, para evitar a instauração de inventário; se um ou vários interessados preveem determinado resultado de eventual inventário, será compreensível que procurem efetuar partilha por acordo que lhes seja mais favorável.

### 2.2.5: Herança indivisa - Inexistência de prazo para efetuar partilha por acordo ou instaurar inventário; tendencial imobilismo em matéria de realização de partilhas

De acordo com o artigo 2101.º do Código Civil, qualquer co-herdeiro ou o cônjuge meeiro tem o direito de exigir partilha quando lhe aprouver. Porém, não podendo renunciar-se ao direito de partilhar, pode convencionar-se que o património se conserve indiviso por certo prazo, que não exceda cinco anos, sendo lícito renovar este prazo, uma ou mais vezes, por nova convenção.

Ora, o prolongamento de situações de comunhão ou contitularidade pode ter graves inconvenientes em matéria de gestão (além de propiciar situações de fracionamento informal e de invocação da usucapião nem sempre compatíveis com o interesse público), contribuindo para um estado de imobilismo e indefinição com dimensões preocupantes, patente no tópico 2.1.1.3 do Relatório de Diagnóstico.

Dada a gravidade assinalada, tais permissões legais de não realização de partilha devem ser eliminadas e substituídas por outras que imponham a obrigatoriedade de fazer cessar a comunhão num determinado prazo.

Afigura-se razoável que tal prazo seja o de cinco anos, até porque a sua fixação é acompanhada de propostas de estímulos (*v.g.*, procedimentais e financeiros) à realização da partilha.

Dado que o propósito principal do estabelecimento de limite temporal é obviar a dificuldades de gestão, o incumprimento do prazo implica logicamente uma resposta que obste a tais dificuldades: nomeação de administrador profissional com poderes de liquidação da herança.

### 2.2.6: Processo de inventário

Examinando o quadro legal em vigor, o processo de inventário pode ser instaurado nos tribunais judiciais ou nos cartórios notariais, à escolha do interessado que o instaura ou mediante acordo entre todos os interessados (artigo 1083.º, n. 1, do Código de Processo Civil, na redação dada pela Lei n.º 117/2019, de 13 de setembro).

O regime do inventário judicial está previsto nos artigos 1082.º e seguintes do Código de Processo Civil. O regime do inventário notarial foi aprovado em anexo à Lei n.º 117/2019, de 13 de setembro, e segue, com adaptações, o regime correspondente ao do inventário judicial.<sup>6</sup>

Apesar das mudanças legislativas atribuladas dos últimos anos, a matriz do processo de inventário em vigor não se revela muito distinta da que foi consagrada pelo Código de Processo Civil de 1939<sup>7</sup>. A partir do Código de 1939, eliminou-se o tratamento particularizado da sucessão a que fossem chamados herdeiros menores, optando-se por uma regulação global dos

---

<sup>6</sup> Paralelamente, no âmbito da lei em vigor, o que se escrever sobre inventário judicial vale, com adaptações, para o inventário notarial.

<sup>7</sup> Cf. SANTO, João Espírito, *Inventário judicial e notarial*, Lisboa, AAFDL, 2021, pp. 32-33.

inventários de maiores e dos chamados inventários orfanológicos. A estruturação do processo que então foi traçada marcará, no essencial, toda a evolução posterior (v.g., a disciplina constante do Código de Processo Civil de 1961 e do Código de Processo Civil de 2013, na redação da Lei n.º 117/2019, de 13 de setembro). E as licitações, desconhecidas no nosso antigo Direito e permitidas expressamente no período liberal, com o Decreto de 18 de maio de 1832, apesar de críticas da lavra de eminentes juristas, foram mantidas no Código de Processo Civil de 1939<sup>8</sup> e continuam a desempenhar papel importante no processo de inventário do século XXI.

De acordo com a lei em vigor, de 2019, o processo de inventário comporta quatro grandes fases: a fase inicial, em que se situa o próprio requerimento de inventário, que pode ser apresentado por qualquer herdeiro; a fase de oposições e verificação do passivo, na qual, nomeadamente, os herdeiros que não requereram inventário podem deduzir oposição a este; a fase da audiência prévia de interessados, que pode ocorrer se o juiz a considerar conveniente; a fase do saneamento do processo e conferência de interessados, correspondendo esta conferência ao momento central do processo de inventário; e a fase do mapa da partilha e sentença homologatória, na qual será proferida decisão que encerra o processo e formaliza a partilha propriamente dita.

Embora seja indicado como via no caso de falta de acordo e seja tido como necessário para ultrapassar um impasse que as partes em conjunto não conseguiram evitar, paradoxalmente, o processo de inventário tem sido e é estruturado na expectativa de convergência da vontade de todos os herdeiros, como resulta do que se estabelece na fase da audiência prévia de interessados e na fase do saneamento do processo e conferência de interessados. A fase da audiência prévia, meramente eventual, pode ser convocada pelo juiz, nomeadamente “*se lhe afigurar possível a obtenção de acordo sobre a partilha*” (artigo 1109.º, n.º 1, do Código de Processo Civil). Na fase em que se realiza a conferência de interessados, é de mencionar o que consta do artigo 1111.º do Código de Processo Civil: “*na conferência, o juiz deve incentivar os interessados a provocar uma solução amigável para a partilha, ainda que parcial, dos bens, sensibilizando-os para as vantagens de uma autocomposição dos seus interesses*” (n.º 1); e estes “*interessados*”, mais precisamente, herdeiros, podem deliberar por unanimidade sobre “*a composição dos quinhões*” (n.º 2).

Na falta de acordo entre os herdeiros, procede-se, na própria conferência de interessados, à abertura de licitação entre eles (artigo 1113.º, n.º 1, do Código de Processo Civil).

---

<sup>8</sup> Cf. CARDOSO, João António Lopes/CARDOSO, Augusto Lopes, *Partilhas judiciais*, vol. II, 5.ª edição, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 409-414. Entre tais críticas, incluem-se as que cedo foram formuladas pelo grande jurista português Coelho da Rocha (autor da obra *Instituições do Direito Civil português*, cuja 1.ª edição remonta a 1844), que observava que a licitação punha nas mãos do co-herdeiro mais rico os bens da herança, sujeitando os outros a uma venda forçada, ou a ficarem com os bens que ele não quisesse (os bens “mais fracos”).

### 2.2.7: Os modos de satisfação dos direitos dos herdeiros no inventário

São dois os modos principais de satisfação dos direitos dos herdeiros no inventário: por acordo, ou deliberação unânime, dos herdeiros; e por licitação.

No quadro do processo de inventário, a partilha pode ser determinada pelos próprios herdeiros, mas só se todos estiverem de acordo. O já citado artigo 1111.º dispõe no respetivo n.º 2 que “os interessados podem acordar, por unanimidade” que os direitos dos herdeiros se satisfaçam mediante designação dos bens que hão-de-compor, no todo ou em parte, as respetivas quotas; indicação dos bens, para que, no todo ou em parte, sejam objeto de sorteio entre eles; ou decisão da venda total ou parcial dos bens e distribuição do produto da alienação entre eles. O artigo 1112.º do mesmo Código de Processo Civil admite a chamada partilha parcial, isto é a satisfação de direitos de um ou parte dos herdeiros, exigindo novamente “acordo entre todos os interessados”.

Não há acordo, não há unanimidade? Procede-se a licitação, que, assim, surge como o mecanismo por excelência de resolução das divergências que persistam entre os herdeiros na pendência do inventário.

A licitação é, de certo modo, semelhante a uma venda em leilão: o herdeiro que pretende ficar com certo bem oferece um valor; se nenhum outro herdeiro oferecer valor mais elevado, a quota daquele herdeiro será preenchida com o bem em causa, pelo valor correspondente ao oferecido. Note-se, porém, que a licitação é uma *arrematação não aberta*, restringindo-se, normalmente, aos herdeiros (artigo 1113.º, n.º 3, do Código de Processo Civil).

Se, após licitação e acordo unânime de partilha parcial, restarem bens por atribuir, o artigo 1117.º do Código de Processo Civil aponta para mais uma tentativa de acordo entre os herdeiros cujos direitos ainda estejam por satisfazer. Na falta de acordo, o artigo prevê que os bens remanescentes caibam aos herdeiros não conferentes ou não licitantes por sorteio (entre lotes que sejam o mais possível parecidos entre si) ou por adjudicação em comum.

### 2.2.8: Alterações convenientes ao regime jurídico do processo de inventário

Constitui lugar-comum a referência à morosidade do inventário. Mas, as últimas alterações ao processo de inventário foram introduzidas pela Lei n.º 117/2019, de 13 de setembro, não havendo, por enquanto, margem para uma avaliação rigorosa do efeito das alterações no tempo de duração do processo (nem elementos sobre a duração média dos processos instaurados no domínio da nova lei). Além disso, como se esclareceu, *supra*, no n.º 2.2.6, foi acentuado o número de mudanças legislativas do perfil do inventário tentadas nos últimos anos. Perante tais circunstâncias e por se entender que não são essenciais modificações extensas da tramitação do inventário para atingir os objetivos que presidiram à constituição do Grupo de Trabalho para a Propriedade Rústica, efetuam-se a seguir sugestões delimitadas de alteração.



Um ponto destacado, *supra*, no n.º 2.2.6.1, suscetível de dificultar a partilha, consiste em exigir que a deliberação sobre a satisfação dos direitos dos herdeiros seja unânime. Trata-se de tradição que foi contrariada pela Lei n.º 23/2013, de 5 de março, que aprovou um Regime Jurídico do Processo de Inventário, cujo artigo 48.º, n.º 1, permitia que os herdeiros deliberassem sobre a satisfação dos direitos de todos os herdeiros por maioria de dois terços e com igual peso na deliberação (ainda que fossem titulares de quinhões distintos).

A norma que contemplava deliberação maioritária foi contestada pela doutrina à luz das normas constitucionais e dos dados do sistema sucessório, salvo o devido respeito, sem razão, porque, por um lado, o artigo 48.º, n.º 1, do Regime Jurídico do Processo de Inventário, aprovado pela Lei n.º 23/2013, de 5 de Março, sujeito a escrutínio do próprio Tribunal Constitucional<sup>9</sup> não foi tido por desconforme à lei fundamental (*v.g.*, ao disposto nos artigos 13.º, 20.º, n.º 4, e 62.º); e, por outro lado, não violava o princípio da intangibilidade qualitativa da legítima, que protege o legitimário apenas contra os atos do *de cuius*.<sup>10</sup>

Por conseguinte, parece fazer sentido recuperar a solução constante da norma do artigo 48.º, n.º 1, do Regime aprovado pela lei de 2013, com uma ressalva: o peso na deliberação deve variar na proporção das quotas.

Em suma, é recomendável mudar um dos modos principais de satisfação dos direitos de herdeiro no inventário, substituindo a deliberação unânime dos interessados pela deliberação dos interessados representativa de mais de metade ou dois terços do valor das quotas dos herdeiros.

A licitação traduz outro modo principal de satisfação dos direitos de herdeiro que, como se se assinalou, *supra*, no n.º 2.2.6, deve a sua preponderância no inventário ao liberalismo. A licitação, enquanto modo de adjudicação de bens a título oneroso confinada a co-herdeiros, reduz a margem de soluções particionais no processo de inventário; colide com o espírito de solidariedade, designadamente familiar, ao conferir a um herdeiro com maior capacidade económica a faculdade de sobrepor o seu interesse (materializado na escolha) ao de outros (a que esteja eventualmente ligado por laços familiares); e, além de não servir a tutela do interesse do herdeiro “mais fraco”, tão-pouco tutela a do herdeiro legitimário, que corre o risco de não adquirir bens hereditários, adjudicados a herdeiro não legitimário licitante.

---

<sup>9</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 680/2019, de 03-12-2019, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20190680.html>.

<sup>10</sup> Subjacente ao artigo 2163.º do Código Civil, o princípio da intangibilidade qualitativa da legítima limita-se a impedir que *de cuius* preencha a legítima do herdeiro, sem o seu consentimento (cf. PINHEIRO, Jorge Duarte, *O Direito das Sucessões Contemporâneo*, 5.ª edição, Coimbra, Gestlegal, 2022, pp. 195, 369-370, 441-442). Como é óbvio, o princípio não obsta ao preenchimento da quota legitimária após a morte do *de cuius* por critério distinto da vontade do autor da sucessão e ainda que contra o consentimento do legitimário, no inventário, *v.g.*, na sequência de licitação de património por outro herdeiro ou de atribuição de bens por decisão judicial, na falta de acordo dos interessados.

Por conseguinte, sugere-se a substituição da licitação por uma verdadeira venda em leilão, aberta a herdeiros e a terceiros, sem prejuízo de ser conferido àqueles o direito de preferência e de dispensa de pagamento do preço até ao limite do valor da sua quota.

Aliás, esta venda de bens hereditários a terceiros, no quadro do inventário, era concebível, antes do período liberal, mesmo em processos destinados à proteção de pessoas mais vulneráveis, os chamados inventários orfanológicos<sup>11</sup> (destinados a tutelar herdeiros incapazes em razão da idade ou de outro motivo).

Mas, como decorre do que consta do primeiro relatório do Grupo de Trabalho para a Propriedade Rústica (v.g., pp. 38 e 54), é temerário pensar que o inventário ofereça garantias plenas contra o fracionamento ilegal da propriedade rústica, pelo que todas as alterações propostas só farão sentido com o bloco de propostas oferecidas no tópico 4 (Fracionamento).

### 2.2.9: Gestão da propriedade enquanto a herança estiver indivisa

A herança permanece indivisa entre os momentos da aceitação da herança pelos herdeiros até à respetiva liquidação ou partilha, caracterizando-se como uma contitularidade de direitos dos sucessores sobre os elementos que compõem o substrato patrimonial do falecido.

A respetiva administração está cometida ao cabeça-de-casal, determinando o artigo 2080.º do Código Civil a ordem de atribuição dessa posição jurídica, manifestando a preferência legal pelas relações familiares de casamento e de parentesco ou pela nomeação de um testamenteiro pelo *de cuius*, sem prejuízo de se prever a situação especial da distribuição da herança em legados.

Constata-se a possibilidade dessa posição ser assumida por qualquer pessoa, se os interessados assim o convencionarem.

A título supletivo e perante a escusa ou a remoção de todas as pessoas elegíveis para essa posição, o cabeça de casal é designado pelo tribunal, a título oficioso ou em resultado de requerimento de qualquer interessado. Conclui-se pela impossibilidade de vacatura do cargo.

O cabeça-de-casal deve administrar todos os bens próprios do falecido e, se este foi casado em regime de comunhão, os bens comuns do casal. Pode-se, assim, afirmar que o exercício deste cargo implica a administração de todos os bens em que o falecido tinha posições ativas de titularidade, caracterizando-se pela gratuitidade da representação, exceto, eventualmente, nas situações da testamentaria.

---

<sup>11</sup> Cf. PONA, António de Paiva e, *Orphanologia practica*, Lisboa, 1759, p. 94, nota 1, e ALMEIDA, Jerónimo Couceiro D', *Tratado orfanologico e pratico*, Lisboa, 1794, p. 53 (*apud* CARDOSO, João António Lopes/CARDOSO, Augusto Lopes, *Partilhas judiciais*, vol. II cit., pp. 451-452, nota 483).

O cabeça-de-casal dispõe dos poderes típicos da administração ordinária, assegurando a conservação dos bens integrantes do património, a percepção voluntária dos respetivos frutos e a receção das prestações voluntárias no âmbito dos créditos ativos da herança.

Relativamente aos poderes dispositivos, apenas assiste ao cabeça-de-casal o poder de alienar os frutos e outros bens deterioráveis, o que reforça a percepção de que a gestão do património das heranças indivisas pelo cabeça de casal é de mera conservação e potencialmente passiva.

O exercício dos poderes dispositivos sobre os bens e, perspetiva-se, a exigibilidade judicial dos direitos creditícios da herança, a par da liquidação do passivo da herança, estão na disponibilidade exclusiva e conjunta de todos os herdeiros, exigindo-se a unanimidade decisória.

Do estudo do supramencionado regime foram observados os seguintes impactos:

- A herança indivisa é um estágio transitório em que os bens imóveis que a integram ficam, nuclearmente, em administração ordinária, com a finalidade conservatória, o que potencia o respetivo imobilismo e a gestão passiva dos mesmos.
- Os atos de disposição e de administração extraordinária de bens integrados na herança indivisa só podem ser exercidos conjuntamente pelos titulares dos direitos sucessórios (herdeiros), cuja unanimidade pode ser dificilmente atingida.
- O cabeça-de-casal é designado, na inexistência de acordo unânime entre os herdeiros, em função das relações familiares, ao invés de se privilegiar outros critérios mais compagináveis com uma gestão racional do património da herança indivisa. A gestão que exerce pode ser permeável às relações humanas existentes com os demais herdeiros, o que suscita, numa perspetiva negativa, a possibilidade de ser impactada por dimensões emocionais e conflitos que inibem a boa gestão (racional e/ou económica) do património.
- Os deveres, ónus e faculdades do cabeça-de-casal demonstram que o exercício do cargo visa a mera conservação e gestão corrente da herança indivisa, não permitindo a efetiva gestão ativa do património.
- Nas situações de vacatura (por recusa ou remoção) do cargo de cabeça-de-casal, prevê-se o recurso à via judicial para nomeação do titular.

Por forma a ultrapassar alguns dos constrangimentos identificados, propõe-se que a administração da herança indivisa possa ser alvo de dois modelos de gestão.

Iniciando pela novidade, sugere-se a introdução de um modelo de administração profissional, quando não haja unanimidade no sentido de a administração ser efetuada pelo cabeça-de-casal, quando tenha havido escusa ou remoção deste e quando a herança estiver indivisa há mais de cinco anos.

Os Administradores Profissionais terão por missão assegurar o exercício pleno, entre outros, dos poderes e deveres da propriedade imobiliária e a gestão efetiva do património da herança indivisa, no ambiente de uma atividade regulada e remunerada.

No que concerne ao método tradicional de gestão, sugere-se a reformulação do modelo de administração por cabeça-de-casal que passará a ser remunerada à custa da herança, com o inerente alargamento dos poderes e obrigações de administração por cabeça-de-casal, que

serão equivalentes aos do administrador profissional: dever de uso ou de cedência de uso dos bens (em especial, imóveis); cumprimento dos legados e demais encargos da herança (à semelhança de um testamenteiro: cf. artigo 2327.º do Código Civil); possibilidade de prática de atos concretos de administração extraordinária/disposição, por deliberação de co-herdeiros que no total detenham mais de 50% do património hereditário (em vez de unanimidade).

Este plano de gestão apresenta a vantagem de uma gestão com base nas relações familiares e com privilégio pelo cônjuge do falecido, pois crê-se que a administração da herança seria melhor assegurada por um dos familiares mais próximos do falecido em grau de afinidade ou parentesco, até porque são eles os contitulares e os beneficiários imediatos da partilha.

Nesta nova formulação, a administração realizada pelo cabeça de casal estará suportada num mandato especial com poderes de representação, com direito a remuneração ou a direito de crescer em caso de incumprimento de encargos pelos demais herdeiros.

Se a administração possuir os poderes de representação que permita ao cabeça-de-casal agir no pleno exercício da posse, ele terá as ferramentas para gerir ativamente o património, assegurando perante terceiros a manifestação da propriedade sobre os bens, cumprindo com eventuais ónus ou deveres decorrentes da propriedade.

Sinaliza-se que poderá ser útil a promoção dos atos necessários à satisfação dos encargos da herança, antecipando-se a fase da liquidação da mesma face à respetiva partilha, o que libertaria a herança do passivo transitado. Essa medida permitirá acentuar a gestão ativa do património e a eliminação de outros obstáculos futuros à partilha.

Os contitulares dos direitos sobre os elementos constitutivos da herança indivisa devem abster-se de comportamentos e atuações que ponham em causa a gestão do cabeça-de-casal, sem prejuízo do respetivo direito à prestação de contas e ao controlo do mandato, eventualmente, através da assembleia de contitulares.

Poder-se-ia prever que algumas das decisões sobre a disposição dos bens pudessem ter de ser validadas em assembleia de contitulares.

Outra alteração de relevo é a substituição do critério da unanimidade pelo da maioria no âmbito das deliberações dos herdeiros. Como já referido, a unanimidade pode ser um entrave à realização de atos dispositivos ou de oneração dos bens da herança indivisa, quando haja um desacordo de interesses nos herdeiros, um cenário agudizado pelas emoções e tensões familiares.

Recorrendo-se a um sistema decisório assente na maioria, eventualmente inspirado no instituto da compropriedade e no modelo de comunhão romana nele refletida, permite-se que, eventualmente com base no número de herdeiros e dos respetivos quinhões, as decisões de administração extraordinária sejam alcançadas mais acessivelmente.

Entre elas, no caso de se instituir o mandato com poderes de representação para o titular do cargo de cabeça-de-casal, destaca-se o poder de conformação do mandato e a faculdade de definição dos objetivos atribuídos à gestão.

### 3:

## Compropriedade

Liderado pelo Dr. Ricardo Torres, o Subgrupo em referência propôs-se à tarefa de analisar o regime jurídico da compropriedade por forma a identificar e a suprimir as falhas que tendencialmente conduzem aos constrangimentos identificados no relatório de 1.ª fase do GTPR, em especial a dificuldade de gestão de prédios em compropriedade, bem como à prática comum e corrente de que o processo de divisão de coisa comum sobre uma unidade predial corresponda necessariamente a uma divisão predial.

Disciplinada nos artigos 1403.º a 1413.º do Código Civil, a comunhão geral do direito de propriedade conhecida como compropriedade (e que serve como referência a outras formulações de comunhão de Direitos Reais), segue o modelo herdado do Direito Romano, que possui características de uma existência transitória que acaba por condicionar a sua funcionalidade em termos práticos.<sup>12</sup> Em suma, no âmbito da compropriedade, cada contitular ou comunheiro é titular de uma quota parte sobre a totalidade de um direito de propriedade, pelo que os comunheiros em conjunto exercem os direitos correspondentes a um proprietário singular.

O modelo de compropriedade adotado pela legislação portuguesa apresenta um elevado grau de complexidade, problemática especialmente visível no processo de decisão na comunhão de direitos reais que propicia bloqueios e impasses na gestão da propriedade. Deste modo destacam-se sucintamente os principais campos de intervenção identificados, aos quais se pretende dar resposta:

- Os comproprietários têm igual poder para administrar o bem comum, o qual se manifesta através do:
  - Exercício isolado (uso e administração ordinária da coisa);
  - Exercício maioritário (decisão sobre o mérito da oposição a um ato de administração ordinária);
  - Exercício unânime (arrendamento, alienação e oneração da coisa comum, atos de administração extraordinária).
  
- Na administração geral, a maioria decisória é apurada pelo número de comproprietários e pela proporção do valor das quotas, estabelecendo-se a necessidade de preenchimento de um duplo critério.

---

<sup>12</sup> Como bem refere o Prof. José Alberto Vieira, “a lei desfavorece qualquer tendência de prolongar por muito tempo a indivisão da coisa por diferentes titulares, estimulando a sua divisão a favor de uma titularidade singular.” - VIEIRA, José Alberto C. – Direitos Reais, Coimbra Editora, 2008, p. 381.

## PROPOSTAS

FEV 2023

- Os comunheiros com mais de 50% das quotas também não conseguem aprovar as suas deliberações, caso o número de comproprietários que vote contra sejam em número superior.
- Os administradores têm poder de oposição aos atos que os outros administradores pretendam praticar.
- Em caso de bloqueio ou impasse, cabe recurso aos tribunais (art.º 1407.º, n.º 2 do Código Civil), que objetivamente não se constitui como um método adequado para dirimir interesses e conflitos resultantes de um mecanismo que deveria propiciar a gestão da propriedade e o livre exercício da autonomia privada.
- Os comproprietários exercem os direitos em conjunto.
- Os comproprietários participam separadamente nas vantagens e encargos, na proporção das quotas.
- Nas situações em que o imóvel possa ser jurídica e fisicamente dividido, a existência de um número elevado de comproprietários, associada à maior dificuldade de gestão, são fatores geradores de fragmentação futura.
- Direito à divisão (art.º 1412º): qualquer um dos comproprietários pode fazer cessar a compropriedade procedendo à divisão da coisa. É possível convencionar a indivisão por cinco anos. A partir daí, é possível a qualquer comproprietário, a todo o momento, exigir a divisão da coisa. Essa divisão da coisa pode ser feita de forma amigável ou processualmente.
- No processo de divisão de coisa comum, constatada a indivisibilidade do imóvel e fixados os quinhões, realiza-se a conferência de interessados para que haja acordo e adjudicação (com tornas). Se não houver acordo, promove-se a venda da coisa.
- Quando não for possível obter o acordo de todos os comproprietários na divisão, é necessário recorrer ao tribunal para pôr termo à situação de compropriedade.
- A divisão de imóveis é limitada por regras de fracionamento da propriedade rústica, e caso exista qualquer motivação urbanística, está sujeita às regras urbanísticas sobre as operações de loteamento e loteamento simples (destaque).

De modo semelhante ao que sucede na problemática da herança indivisa, a compropriedade tem apresentado um conjunto de fenómenos estranhos à sua natureza original, com impactos diretos na divisão fundiária, especialmente perante um regime que dificulta de certo modo a tomada de decisões no seio da compropriedade.

Embora com expressão mais reduzida face ao direito sucessório, têm sido identificados sobre unidades prediais em regime de compropriedade, a divisão fática no terreno e a respetiva utilização independente, nos mesmos moldes de uma operação urbanística de loteamento, com a incorporação de edificações ou com a expectativa de as incorporar.

No sentido de conformar juridicamente a estruturação fundiária executada pelos comunheiros, por forma a registar cada parcela como se de uma unidade predial se tratasse, sobre o qual possam incidir direitos e respetivas transmissões, tem sido observado um fenómeno de recurso ao mecanismo de divisão de coisa comum por via judicial, como meio de contorno às regras

injunctivas sobre o fracionamento predial e regras relativas às servidões e restrições de utilidade pública.<sup>13</sup>

Diante os constrangimentos identificados, segue-se no capítulo seguinte a formulação das propostas de solução.

## 3.1: Caracterização das Propostas

### 3.1.1: Propriedade – dever social

- Prever o princípio do dever de uso e gestão responsável do prédio rústico.

### 3.1.2: Compropriedade – administração da coisa comum

- Prever a inviabilidade de constituição (por ato ou negócio jurídico) de compropriedades de prédios rústicos que possuam áreas inferiores à unidade de cultura (UC).
- Modificar o regime de formação de deliberações na compropriedade, para admitir a regra exclusiva da maioria simples das quotas.
- Prever medidas financeiras públicas para a reconfiguração ou a extinção das compropriedades.
- Incrementar os modelos existentes de gestão ativa de prédios rústicos por entidades vocacionadas para esse fim.

---

<sup>13</sup> Pela via judicial têm sido identificados litígios com indícios claros de simulação, ou, disputas judiciais que findam com a homologação de um acordo de divisão predial, sem a respetiva apreciação do mérito da causa por parte do tribunal. Em ambas das situações as partes acabam por beneficiar da força jurídica de uma sentença judicial, cujo seu cumprimento é obrigatório para os conservadores. De salientar que neste tipo de casos as condutas observadas de estruturação fundiária correspondem ao que seriam operações de loteamento (muitas vezes já totalmente urbanizadas e edificadas, com ou sem licenciamento edificativo), ou, fracionamentos de prédios rústico em violação dos critérios definidos no artigo 1376.º do Código Civil.

### 3.1.3: Compropriedade – processo especial de divisão de coisa comum e outras formas de cessação da compropriedade

- Prever que a divisão de coisa comum por via judicial ou extrajudicial dependa da prévia existência da delimitação do prédio rústico, através de Representação Gráfica Georreferenciada (RGG) com natureza de cadastro predial, ou, através da configuração geométrica dos prédios em Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica (CGPR), de Cadastro Predial Experimental (Sinergic), fomentando-se a desmaterialização total dos processos.
- Simplificar o processo judicial de divisão de coisa comum.
- Reformular as normas da divisão de coisa comum judicial ou extrajudicial, no sentido de assegurar a observância dos regimes que condicionam a divisibilidade dos prédios rústicos.
- Promover que, no processo judicial de divisão de coisa comum, a venda do prédio rústico se realize através de uma plataforma de hasta pública ou leilão.
- Promover a utilização de meios alternativos de resolução de conflitos para a divisão de coisa comum não amigável.

## 3.2: Fundamentação

### 3.2.1: Princípio do dever de uso e gestão responsável do prédio rústico

Existe uma percepção geral de que as obrigações dos proprietários de prédios rústicos são quantitativa e qualitativamente inferiores às obrigações que recaem sobre os proprietários de prédios urbanos, uma vez que os regimes jurídicos que regulam os territórios urbanos contêm disposições que vinculam a conservação e o uso dos prédios urbanos, com instrumentos de imposição que não são equiparáveis aos existentes para os prédios rústicos.

Os territórios rústicos devem assumir uma dignidade como a que é reconhecida para os territórios urbanos, manifestada na valoração da propriedade rústica assente nas potencialidades que o solo rústico possui e na utilização que possa vir a ter.



É, por isso, importante criar-se um equilíbrio equitativo entre as obrigações para os proprietários de prédios rústicos e as obrigações existentes para os proprietários de prédios urbanos.

Não obstante a função social da propriedade rústica possuir manifestações na Constituição da República Portuguesa e em outros diplomas de Direito Público, como a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio), subsiste a indefinição na relação entre o conteúdo do direito de propriedade sobre os prédios rústicos e as fronteiras firmadas pelo Direito Público, no que respeita à evidência do dever do proprietário no uso e fruição do prédio rústico.

Importa expressar, com sentido simbolismo, que um proprietário de prédio rústico tem obrigações mínimas que deve observar na gestão dessa propriedade, para que se habilite a configuração futura de mecanismos gerais de ação e intervenção perante a evidência do uso do solo, ou, da necessidade de conservação da natureza e da biodiversidade que também poderá ser prosseguida pelos privados.

A previsão expressa do princípio permitirá, assim, lançar a base para novos instrumentos de gestão racional direta da propriedade pelo proprietário ou por outras figuras alternativas de gestão, sendo igualmente estruturante nos domínios do ordenamento do território ou da tributação incidente sobre os imóveis.

Por fim, a previsão expressa deste princípio pode ser entendida como uma medida inicial para a reflexão sobre um futuro regime jurídico da propriedade rústica que pretenda consolidar as plúrimas dimensões deste fenómeno, exemplificativamente, quanto ao exercício pleno dos poderes neste âmbito do direito da propriedade e à interação com as matérias do ordenamento territorial, da estruturação fundiária, do ambiente, da agricultura e das florestas, lançando a infraestrutura normativa para as políticas públicas sobre a propriedade rústica e permitindo a modelação dos instrumentos jurídicos subjacentes, nomeadamente, em sede tributária.

Importa, de igual modo, promover a gestão responsável dos prédios rústicos, aqui entendida na perspetiva de *stewardship*. Este conceito, que ganha cada vez mais relevância, assenta numa gestão da terra que visa prevenir perdas de valor económico, ambiental, paisagístico e social, com um foco na sustentabilidade. Ou seja, no dever de utilização responsável do recurso terra de modo a garantir a satisfação das necessidades humanas, presentes e futuras, nas suas diversas vertentes.

### 3.2.2: Da administração da coisa comum

#### Inviabilidade de constituição de compropriedades de prédios rústicos que possuam áreas inferiores à unidade de cultura

A existência de prédios com áreas inferiores à unidade de cultura exponencia dificuldades na gestão ativa dos territórios, configurando um fator de relevo na desvalorização da propriedade rústica e no insuficiente retorno financeiro da exploração do solo rústico.

Acrescendo à excessiva fragmentação da propriedade rústica, a subsistência de compropriedades adiciona mais uma dimensão de dificuldades na gestão, centrada nas divergências ou desinteresses que os sujeitos titulares do direito de propriedade do prédio rústico reservam para essa gestão, conduzindo ao imobilismo e à inação no uso do solo rústico.

Por forma a obviar esse impacto, propõe-se que, das futuras situações em que possa ser constituída uma compropriedade sobre um prédio rústico, seja inviabilizada essa constituição quando o prédio rústico possua área inferior à unidade de cultura.

Para tal, seria antecipável o envolvimento dos municípios na verificação concreta dos pressupostos para a constituição da compropriedade do prédio rústico, na esteira da intervenção que atualmente assumem na consecução do disposto no artigo 54.º da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, na redação atual.

## Regime de formação de deliberações na compropriedade

A oportunidade de incrementar a administração da propriedade pelos contitulares conduz à reflexão sobre os mecanismos deliberativos na compropriedade e os pontos de tensão que lhe estão subjacentes.

No âmbito da decisão, a unanimidade deliberativa, ainda que protegendo todos os intervenientes, pode constituir uma barreira intransponível à dinamização da gestão do prédio rústico, assente que está, por vezes, em racionalidades extraeconómicas.

Por isso, propõe-se que toda a administração desses imóveis pelos contitulares (em matéria ordinária ou extraordinária) possa ser atingida por efeito de uma maioria simples das quotas dos contitulares, ao invés dos critérios de dupla maioria – quota e sujeitos – e de unanimidade atualmente prevaletentes.

E, se no surgimento de um conflito de interesses decorrente dessa deliberação se justificar o respetivo suprimento por via dos tribunais, promover-se o acesso a meios alternativos de resolução desses litígios, que configurem alternativas ágeis à intervenção daqueles órgãos.

## Medidas financeiras públicas para a reconfiguração ou extinção das compropriedades

A reconfiguração ou a extinção da compropriedade de prédio rústico decorrente da diminuição do número dos contitulares depara-se com obstáculos económicos na respetiva concretização, conexos com os baixos valores da propriedade rústica, com a diminuta oferta de produtos financeiros dedicados à transação de imóveis rústicos e com a previsível inacessibilidade a capitais próprios pelos titulares.

A possível inviabilização na constituição de compropriedades em prédios rústicos com áreas inferiores à unidade de cultura irá exponenciar este problema, uma vez que os candidatos à

titularidade singular do prédio rústico têm de suportar as devidas tornas a favor dos demais interessados que não adquirem as respetivas quotas na titularidade.

E, igualmente, idênticas manifestações podem decorrer das compropriedades já existentes quando, por via do desinteresse no uso do prédio ou por oposição com o uso e a administração realizada pela maioria dos contitulares, qualquer destes pretenda sair dessa contitularidade e promova a transmissão da respetiva quota.

O interesse público na prossecução da gestão ativa dos prédios rústicos legitima, pois, que se desenvolvam instrumentos financeiros que habilitem a supressão das dificuldades económicas subjacentes à diminuição/eliminação das contitularidades de prédios rústicos, apoiando o titular ou os contitulares subsistentes com os meios financeiros necessários para suprir a reconfiguração da compropriedade em seu benefício.

## Modelos de gestão ativa de prédios rústicos

Necessidade de se promover processos alargados de comunicação e de divulgação, junto dos proprietários (e comproprietários) de prédios rústicos, sobre os instrumentos existentes para a gestão ativa de territórios rústicos (por exemplo, Entidades de Gestão Florestal (EGF), Unidades de Gestão Florestal (UGF), Zonas de Intervenção Florestal (ZIF), Áreas Integradas de Gestão da Paisagem (AIGP), Organismos de Investimento Coletivo (OIC), Cooperativas), que os habilitem no processo decisório sobre a gestão ativa dos seus prédios e nas opções entre a gestão direta desses ativos ou a cedência dos mesmos à gestão de escala por entidades assim vocacionadas.

Com estes processos, a par de se impulsionar a identificação da estrutura fundiária no Sistema de Informação Cadastral Simplificada (SICS) ou através do novo regime de Cadastro Predial, promove-se a dimanação de conhecimento sobre as oportunidades de gestão ativa ao dispor dos proprietários de prédios rústicos, induzindo maior perceção e racionalidade económica nas opções que realizem para a gestão deste tipo de propriedade.

### 3.2.3: Processo especial de divisão de coisa comum e outras formas de cessação da compropriedade

#### Prévia existência da delimitação do prédio rústico na divisão de coisa comum

A aquisição ou a atualização do conhecimento da estrutura fundiária é fundamental para a segurança jurídica dos direitos que incidam sobre os imóveis.

Constituindo a divisão da coisa comum um processo dirigido à definição do direito de propriedade sobre um prédio rústico, que pode implicar o respetivo fracionamento ou a reconfiguração/extinção da contitularidade, justifica-se a existência da delimitação do prédio

através de representação gráfica georreferenciada no Balcão Único do Prédio (BUPi), em sede do Sistema de Informação Cadastral Simplificada (SICS), ou no Cadastro Predial.

Por isso, propõe-se que a divisão de coisa comum dependa da delimitação prévia dessa coisa imóvel, exponenciando a oportunidade para a integral desmaterialização desses processos judiciais ou extrajudiciais nos segmentos em que tal ainda não esteja concretizado, bem como a disponibilização concentrada desses serviços no BUPi.

Pelo exposto, fará sentido prever que a divisão de coisa comum por via judicial ou extrajudicial dependa da prévia existência da delimitação do prédio rústico, através de Representação Gráfica Georreferenciada com natureza de cadastro predial ou, através da configuração geométrica dos prédios em Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica (CGPR)<sup>14</sup>, de Cadastro Predial Experimental (Sinergic)<sup>15</sup>, fomentando-se a desmaterialização total dos processos.

Considerando que estes mecanismos estão vinculados ao cumprimento do quadro normativo, deste processo resultará necessariamente um filtro ao cumprimento das normas imperativas sobre o fracionamento da propriedade rústica (quer no âmbito do artigo 1376.º do CC, quer ao nível das operações urbanísticas e respetivo quadro legal sobre o ordenamento territorial).

## Simplificação do processo judicial de divisão de coisa comum de prédios rústicos

A revisão do processo judicial configura uma oportunidade para endereçar os fatores que impactam com a agilidade e a efetividade da ação divisória de coisa comum, em cujo âmbito salienta-se a importância dos contributos oferecidos pelos magistrados judiciais que tramitam este tipo de processos, veiculados pelo Conselho Superior de Magistratura.

## Normas da divisão de coisa comum

O conhecimento sobre a indivisibilidade do objeto da divisão de coisa comum é estruturante no âmbito do negócio jurídico ou do processo judicial, sendo que, neste último, esse conhecimento é de índole oficiosa e pode decorrer de todas as diligências instrutórias determinadas pelo tribunal ou por constatação pericial.

A divisibilidade do prédio rústico deve observar os regimes jurídicos do fracionamento ou da realização de operações urbanísticas, pelo que importa reformular as normas que habilitam a divisão de coisa comum judicial ou extrajudicial para que fique expressa a necessidade da

---

<sup>14</sup> Instituído pelo Decreto n.º 11:859, de 7 julho de 1926, e Decreto n.º 14:152, de 16 agosto de 1927, permite o conhecimento dos prédios por referência à sua localização geográfica, configuração geométrica e área. Vigora em 118 concelhos do território continental e em 10 concelhos das Regiões Autónomas dos Açores.

<sup>15</sup> O Cadastro Predial Experimental (SiNErGIC), vigora nos concelhos de Loulé, Oliveira do Hospital, Paredes, Penafiel, São Brás de Alportel, Seia e Tavira.

verificação da divisibilidade do prédio rústico e a importante participação que as autarquias locais podem ter como entidades com competência nesse âmbito.

## A venda do prédio rústico

Atenta a necessidade de dinamizar as operações divisórias, reveste-se de grande utilidade impulsionar que a venda do prédio rústico ocorra através de uma plataforma única vocacionada para este efeito, induzindo simplificação, celeridade e transparência nesse evento conducente à conclusão da divisão de coisa comum.

## Meio alternativo de resolução de conflitos

Sem prejuízo da avaliação financeira e logística que exige a implementação da medida, entende-se que a resolução de conflitos no âmbito da compropriedade poderá encontrar um palco alternativo para esse fim e que concorra com a procura dos tribunais.

Nessa perspetiva, abre-se a oportunidade de acesso, voluntário ou até necessário, a instrumentos já constituídos, como os julgados de paz, potenciando, por um lado, a consolidação destes instrumentos ao nível local, a par da sua expansão nacional, e, por outro lado, a efetividade na conclusão do processo judicial de divisão de coisa comum.

# 4: Fracionamento

Com a coordenação a cargo da Dr.ª Anabela Coito, este subgrupo debruçou-se sobre as soluções que procuram dar respostas ou ultrapassar os constrangimentos identificados no 1.º relatório de Diagnóstico do GTPR conexos com a problemática do fracionamento da propriedade rústica, em especial, as preocupações relacionadas com:

- o A excessiva fragmentação da propriedade mais acentuada no centro e norte do país, em que a dimensão da propriedade impede ou dificulta a gestão do território pela baixa ou inexistente rentabilidade, agravada quando são vários os titulares (heranças, compropriedade ou comunhão) e, simultaneamente, torna mais complexo o recurso aos instrumentos de gestão existentes (cfr. ponto 2.2.1. do 1.º Relatório de Diagnóstico: Fragmentação da propriedade rústica);
- o O recurso a práticas de fracionamento, formais e informais, que não respeitam regras de direito público aplicáveis, sendo exemplo as que regulam a unidade de cultura, a

- realização de operações urbanísticas de loteamento, destaque e o regime de uso do solo definido nos planos territoriais;
- o A utilização excessiva do instituto da usucapião para ver reconhecido o direito de propriedade sobre partes de prédios, sem respeitar as normas de planeamento (planos territoriais) e de gestão urbanística (operações urbanísticas de loteamento ou destaque) tendo na sua origem atos ou negócios que implicam o fracionamento ilegal em situações de sucessão hereditária, divisão de coisa comum, compra e venda, etc;
  - o A impossibilidade de verificar nos atos ou negócios jurídicos sobre prédios a sua localização e visualizar a respetiva configuração geométrica;
  - o A possibilidade de inscrição de novos prédios resultantes de divisão informal em sobreposição com prédios já inscritos ou registados;
  - o O relevo conferido aos elementos declarativos e à prova testemunhal (ex. usucapião) sem escrutínio do conteúdo das declarações ou testemunhos e sem se exigir deveres especiais de prova, designadamente a apresentação de elementos cartográficos ou topográficos válidos;
  - o A necessidade de reforço e clarificação das regras sobre o fracionamento de modo a modo a garantir a unidade do sistema jurídico e o cumprimento das normas legais e regulamentares de direito público que condicionam ou proíbem a divisão da propriedade, contrariando o sentido maioritário da jurisprudência e as práticas de fracionamento com recurso a mecanismos como a usucapião;
  - o A existência de um conjunto de diplomas que não estando articulados entre si e utilizando conceitos distintos para a mesma realidade ou o mesmo conceito para realidades distintas contribuem para a divergência da informação existente sobre o prédio (no Instituto dos Registos e do Notariado, na Autoridade Tributária e na Direção Geral do Território) e, por outro lado, acentuam as dificuldades de controlo do fracionamento ilegal e a não aplicação de regras legais limitadoras do fracionamento (cfr. ponto 3.4.2. do 1.º relatório de Diagnóstico: Pluralidade de conceitos de prédio e de parcela).

Considerando os aspetos anteriormente descritos e o âmbito alargado de matérias identificadas no primeiro relatório, as soluções propostas são divididas em nove pontos.

## 4.1: Caracterização das Propostas

### 4.1.1: Conceitos de prédio (sua classificação como prédio urbano, rústico e misto) e de parcela

- Estabelecer um conceito único de prédio como unidade territorial autónoma que sirva de referência a todo o ordenamento jurídico, determinando a sua indivisibilidade (enquanto unidade predial), quando não for legalmente possível.<sup>16</sup>
- A divisibilidade só será legalmente admissível:
  1. Se respeitar os planos territoriais (vinculativos para entidades públicas e particulares);<sup>17</sup>
  2. Para fins urbanísticos, designadamente, loteamento, do qual resultem dois ou mais prédios (lotes) para ou com construção, ou, na sua modalidade simples de destaque em que resulta apenas um prédio com ou para construção; ou Plano de Pormenor com efeitos registais (ou não, sendo que neste caso será sempre necessário concretizar o plano através de uma operação de loteamento),
  3. Ou para outros fins, desde que respeite os planos territoriais, as servidões e restrições de utilidade pública, a unidade de cultura se for um terreno que se destine a cultura, criando-se uma figura de fracionamento de prédio rústico que não se destine a fins urbanísticos.
- Propõe-se adotar a definição de prédio já uniformizada pelo Decreto Regulamentar n.º 5/2019, de 27 de setembro, e de aplicação obrigatória no âmbito dos planos territoriais (conceito 54 do Anexo I):<sup>18</sup>

*“Prédio: parte delimitada do solo juridicamente autónoma, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes com carácter de permanência”*

- Atualizar os conceitos de prédio rústico e urbano, com inclusão de nova conceção de prédio misto, tendo em consideração que este deve ser composto por uma única parte/componente rústica, e pelo menos por uma parte/componente urbana.
- Clarificar o que são “terrenos aptos para cultura” para efeitos de aplicação da proibição de fracionamento em área inferior à unidade de cultura de modo que possa ter expressão territorial.

---

<sup>16</sup> ver em articulação com o ponto seguinte relativo ao conceito de coisa divisível constante do artigo 207.º do Código Civil.

<sup>17</sup> Conforme dispõe o artigo 162.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, em conjugação com o artigo 19.º, n.º 1 da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio.

<sup>18</sup> De esclarecer que todas as referências ao termo “solo” correspondem a uma interpretação deste enquanto parte da superfície terrestre, ou seja, um terreno, e não à sua função pedológica.

- Rever as exceções à proibição de fracionamento para clarificar a norma, ajustar à evolução do planeamento territorial e do urbanismo e densificar os critérios, clarificando também o que se pode entender por “*terrenos para construção*”.
- Prever que as parcelas não podem ser tidas como prédios autónomos, impedindo a indevida utilização daquelas para promover o fracionamento da propriedade, em virtude de se dever manter os diversos conceitos de parcela atualmente constantes de variados quadros jurídicos, por salvaguarda das respetivas e particulares finalidades.

#### 4.1.2: Clarificar a definição de coisas divisíveis e as normas sobre aquisição do direito de propriedade por usucapião

- Embora a divisibilidade dos imóveis tenha como pressuposto o cumprimento das normas que protegem interesses públicos (como as que regulam unidade de cultura, a realização de operações urbanísticas, as que resultam dos planos territoriais e dos regimes de servidões e restrições de utilidade pública), e considerando o princípio da unidade do sistema jurídico, deverá executar-se a tarefa de clarificar e reforçar expressamente a necessidade de os particulares cumprirem as disposições legais e regulamentares que se aplicam à divisão fundiária (em especial, as que regulam a unidade de cultura, as operações urbanísticas e o regime de uso do solo em plano territorial, ainda que se esteja no âmbito das relações jurídicas entre privados, de forma a evitar o fracionamento da propriedade sem ter em consideração todo o quadro legal aplicável)<sup>19</sup>.
- Clarificar/rever as regras aplicáveis à aquisição do direito de propriedade por usucapião, definindo um processo mais exigente e rigoroso, propondo-se as seguintes medidas:
  - Reforçar a produção de prova, obrigando à apresentação de documento emitido pela câmara municipal que, nas situações de invocação da usucapião sobre parte de prédio, ateste e certifique a possibilidade de divisão por se conformar com as disposições legais e regulamentares aplicáveis ao fracionamento, ou, outro documento emitido por entidade legalmente competente para verificar se o fracionamento é legal;
  - Introduzir uma regra da qual resulte claramente que da invocação da usucapião sobre parte de um prédio não pode resultar qualquer prédio com área inferior à unidade de cultura ou que tenha como resultado uma operação urbanística;
  - Introduzir uma norma que salguarde, em caso de aquisição por usucapião, a necessidade de cumprimento das regras legais e regulamentares que condicionam a divisibilidade dos prédios, que devem ser de cumprimento obrigatório, sob pena de nulidade.

---

<sup>19</sup> Ver pág. 32 do relatório de diagnóstico.



### 4.1.3: Criar um documento único do prédio com a identificação e disponibilização do prédio como unidade predial (matriz fiscal + registo predial + cadastro predial)

- Criar o documento único do prédio<sup>20</sup>, em formato digital, que reúna toda a informação que exista sobre o prédio, gerado no Balcão Único do Prédio (BUPi), por interoperabilidade entre sistemas Autoridade Tributária (AT), Instituto dos Registos e do Notariado (IRN, IP), Direção Geral do Território (DGT), de modo a assegurar a autenticidade dos dados que são da responsabilidade de cada uma destas entidades.
- Propor que o documento único do prédio tenha de integrar a configuração geométrica cadastral do prédio a par da situação jurídica, da informação fiscal e de toda a informação relevante (licenciamentos, financiamentos, regime de uso do solo dos planos territoriais, Servidões e Restrições de Utilidade Pública (SRUP), etc.), dados estes permanentemente atualizados e harmonizados nas três entidades (AT, IRN, IP e DGT) e acessíveis à Administração Pública (apenas para os fins legalmente admissíveis).
- Permitir o acesso a este documento único<sup>21</sup>, em qualquer ato ou negócio jurídico, ao titular, de modo a poder consultar a geometria do prédio cadastrado sempre que exista, evitando-se assim o fracionamento ilegal.<sup>22</sup>
- O prédio, enquanto unidade predial, deve poder ser identificado facilmente por qualquer cidadão ou entidade pública ou privada, por referência a qualquer dos números que lhe possam estar associados enquanto o território nacional não estiver totalmente coberto por cadastro e existirem prédios que não estejam registados (artigo matricial, descrição predial ou NIP ou número da inscrição cadastral), por consulta no BUPi que assegura a interoperabilidade entre os sistemas.
- Disponibilizar permanente e gratuitamente a geometria do prédio (rústico, urbano ou misto) enquanto unidade jurídica, em ortofotograma<sup>23</sup>, de modo que seja possível identificar faticamente o que nele existe (incluindo as partes componentes – artigos urbanos que o compõem ou identificação de outras construções).
- Prever-se que o número de identificação de prédio (NIP), previsto no Sistema de Informação Cadastral Simplificada (SICS), passe a incluir todos os seus atributos e dimensões, incluindo a informação cadastral sempre que exista (identificador numérico, sequencial, com dígito de controlo e sem significado lógico, destinado ao tratamento e harmonização da informação de índole predial, quando se verifique a correspondência entre os dados da inscrição matricial e do registo predial).
- Prever que o NIP é atribuído a cada prédio, sempre que seja confirmada a coincidência entre a informação constante das bases de dados das descrições prediais do IRN, IP, das bases de dados que contêm as inscrições matriciais da AT e das bases de dados que

<sup>20</sup> À semelhança e espírito do cartão de cidadão ou documento único automóvel, ainda em suporte físico.

<sup>21</sup> Com a respetiva salvaguarda e proteção de dados pessoais, nos termos do Regulamento (UE) n.º 679/2016, de 27 de abril.

<sup>22</sup> Em moldes semelhantes à certidão permanente.

<sup>23</sup> Geometria predial sobreposta em cartografia topográfica de imagem aérea.

contêm a informação cadastral sempre que exista.

#### 4.1.4: Sistema de Monitorização da Ocupação do Solo

- Tornar obrigatória a consulta da plataforma eletrónica de suporte à decisão para o fracionamento da propriedade, integrada no Sistema de Monitorização da Ocupação do Solo (SMOS) criado pelo Despacho n.º 291/2023, de 6 de janeiro, a disponibilizar no âmbito do Sistema Nacional de Informação Cadastral (SNIC), acessível para todos os intervenientes em atos ou negócios jurídicos sobre os prédios que tenham como efeito ou resultado o seu fracionamento, incluindo as câmaras municipais, os técnicos de cadastro predial (TCP), os conservadores, os notários, os advogados e os solicitadores, de modo a poder ser verificado o cumprimento da unidade de cultura aplicável, devendo também ser possível o acesso através do BUPi.
- Promover ações de divulgação e de sensibilização dos cidadãos e da Administração Pública para consulta do visualizador de prédios do SNIC<sup>24</sup>, que além da configuração geométrica dos prédios cadastrados<sup>25</sup>, disponibiliza informação sobre a ocupação do solo (COS), o regime de uso previsto em plano territorial (CRUS), as servidões e restrições de utilidade pública (SRUP), e que permite o conhecimento da informação sobre o território e verificar a possibilidade de realização dos atos ou negócios jurídicos com implicações na estruturação fundiária e utilização dos prédios rústicos.

#### 4.1.5: Controlo prévio por entidade pública e verificação do cumprimento da UC, planos territoriais e Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

- Propõe-se que qualquer transformação fundiária, incluindo as que respeitam à alteração da utilização do solo, com exceção das situações previstas no Regime Jurídico da Estruturação Fundiária cuja iniciativa seja do Estado, seja objeto de controlo municipal, ainda que de forma simplificada e em função do tipo de operação, distinguindo-se através das formas de procedimento já existentes (licença, autorização ou mera comunicação prévia) e assegurando a compatibilidade com os planos territoriais vinculativos para entidades públicas e particulares.
- Todas as operações que impliquem a transformação fundiária, seja de divisão, seja de emparcelamento, excluindo apenas as situações de exceção previstas na lei (ex: nas situações previstas no Regime Jurídico da Estruturação Fundiária cuja iniciativa seja do

---

<sup>24</sup> disponível no seguinte endereço: <https://snic.dgterritorio.gov.pt/geoportal/v2/mapa/cadastro>

<sup>25</sup> Permitindo, inclusive, a sobreposição da configuração geométrica do prédio em sobreposição com vários mapas de base: Open Street Map; Sentinel-2 - mosaico de imagens do sensor multiespectral Sentinel 2 (S2A-S2B), adquiridas sobre o território de Portugal continental, com uma resolução espacial de 10 m; Ortos 2018 - o tema dos Ortofotomapas oficiais da DGT de 2018.

Estado), devem estar sujeitas ao cumprimento dos planos territoriais e das normas de fracionamento do solo, devendo obrigatoriamente conter a geometria do prédio elaborada por profissionais legalmente habilitados para efeitos de inscrição na Carta Cadastral – os técnicos de cadastro predial (TCP).

#### 4.1.6: Emparcelamento e gestão

- Reforçar o Programa “Emparcelar para Ordenar”, bem como alargar o seu âmbito territorial, admitindo soluções que facilitem a contiguidade dos terrenos e a possibilidade da sua aquisição pelos interessados, nomeadamente pela utilização de permutas.
- Promover a criação de programas associados ao emparcelamento rural.
- Incentivar o emparcelamento de prédios contíguos que possam não pertencer ao mesmo titular, designadamente através do exercício direito de preferência (já presente na compropriedade). Nos solos com comprovada aptidão e uso agrícola previsto em plano territorial, promover bolsas de terras ou a adjudicação a interessados na promoção do seu uso, com direito de preferência sobre os proprietários das unidades prediais confinantes.
- Criar um processo de reconhecimento dos prédios rústicos dedicados em *stricto sensu* à conservação da natureza e biodiversidade, de modo que não sejam onerados pelo seu não-uso. Este processo deverá também integrar os terrenos submetidos ao Regime Florestal.

#### 4.1.7: Registo

- Propõe-se estabelecer a obrigatoriedade de registo para prédios cadastrados (em geral) e ainda não descritos.
- Recomenda-se a harmonização das matrizes prediais rústica e urbana com o cadastro predial experimental nos municípios que foram alvo das iniciativas do Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31 de maio.
- Propõe-se que a inscrição de prédio rústicos omissos nas áreas abrangidas pelo SICS exija a iniciativa prévia do procedimento de RGG.
- Propõe-se que, nos municípios em que foi implementado o Cadastro Predial Experimental, a inscrição ou a atualização das matrizes prediais exija a Configuração Geométrica Predial como elemento de prova necessário.
- A prova da pendência de pedido de alteração ou retificação de prédios na matriz só poderá aceitar-se até que esteja assegurada a harmonização dos dados constantes da matriz, do cadastro e do registo (AT, DGT e IRN, IP).

### 4.1.8: Incentivos

- Criar incentivos financeiros ou benefícios fiscais, de modo a promover a conservação da natureza e a utilização e gestão adequada dos terrenos pelos seus titulares, sejam eles particulares ou entidades publicas.
- Penalizar tributariamente a omissão de gestão responsável da propriedade (à semelhança do que acontece por exemplo em França), tendo como pressuposto o conhecimento do território.
- Alargar o âmbito das isenções de emolumentos ou taxas para quem promova o emparcelamento de prédios.
- Criar incentivos financeiros em função do rendimento que assegurem o envolvimento dos particulares, reduzindo os custos associados – acesso a fundos comunitários, alargamento do âmbito do programa “Emparcelar para Ordenar”.

### 4.1.9: Modelo de tributação dos prédios rústicos

- Recomenda-se a revisão do modelo existente de tributação dos prédios rústicos, para que considere a classificação do solo (urbano ou rústico) prevista em plano territorial como fator orientador na determinação do valor patrimonial desses prédios ou no apuramento dos respetivos impostos.
- Recomenda-se que a aptidão produtiva genérica do solo rústico seja ponderada na determinação do valor patrimonial para efeitos de tributação, de modo a onerar o não-uso desse solo, em especial, nas áreas da Reserva Agrícola Nacional (RAN).

## 4.2: Fundamentação

### 4.2.1: Conceitos de prédio (sua classificação como prédio urbano, rústico e misto) e de parcela

As soluções propostas procuram dar resposta ao constrangimento transversal identificado no ponto 3.4.2. do Relatório de Diagnóstico da 1.ª Fase do GTPR, quanto à pluralidade dos conceitos de prédio/parcela que constam do Anexo XIII ao mesmo relatório, assim permitindo ultrapassar as assimetrias de conceitos para efeitos fiscais e para efeitos registais e assim contribuir para a harmonização da informação existente sobre o prédio enquanto unidade territorial autónoma.

As propostas apresentadas permitem contribuir para:

- o A uniformização do conceito de prédio enquanto unidade predial que reúne toda a informação relativa às suas características físicas, aos seus titulares e respetivos direitos e que pode ser utilizada para quaisquer efeitos – ex. tributação, ocupação do solo, regime de uso de solo, operações urbanísticas autorizadas/licenciadas, indicadores urbanísticos aplicáveis, titulares, direitos, etc.
- o A clarificação dos critérios que distinguem o prédio urbano do prédio rústico, ainda que possua construção;
- o A definição de prédio misto, estabelecendo como critério determinante o prédio ser composto por uma parte/componente rústica e pelo menos, por uma parte/componente urbana, aproximando o conceito do que tem sido a prática no registo predial;
- o A articulação entre os diversos regimes jurídicos aplicáveis no contexto do planeamento territorial, da gestão e da divisão fundiária, considerando o regime de uso previsto em plano e a vocação que lhe foi atribuída.

As propostas apontam também a necessidade de clarificação de outros conceitos relevantes e que têm permitido interpretações divergentes na aplicação dos normativos, tais como “*terrenos aptos para cultura*” e “*terrenos para construção*”, para efeitos de aplicação da proibição de fracionamento em área inferior à unidade de cultura de modo que possa ter expressão territorial e respetivas exceções, tendo em vista clarificar os critérios e situações de exceção, ajustar à evolução do planeamento territorial e do urbanismo e densificar os critérios de aplicação quer da proibição, quer das suas exceções.

Relativamente aos diversos conceitos de parcela inscritos no direito positivo, constata-se que a polissemia encontra suporte sensível à sua manutenção, uma vez que os diversos regimes jurídicos que se socorrem desta terminologia apresentam caracterizações distintas e justificadas para o termo empregue. Constatou-se ser, presentemente, inviável a uniformização deste conceito.

É relevante salvaguardar que a existência de parcelas e a respetiva identificação individualizada, de acordo com os regimes legais que as definam e delimitam, não pode conduzir à sua autonomização como prédio e como fonte para se promover o fracionamento da propriedade fora dos quadros legais que permitem a reestruturação fundiária em solo rústico ou urbano.

### 4.2.2: Clarificar a definição de coisas divisíveis e as normas sobre aquisição do direito de propriedade por usucapião

As propostas apresentadas procuram dar resposta às preocupações que constam do ponto 3.3.2. do 1.º Relatório do GTPR – sobre a não aplicação de regras legais limitadoras do fracionamento, sendo uma delas a que define as condições de divisibilidade das coisas imóveis.

Assim, pretende-se reforçar os critérios materiais e legais de divisibilidade do prédio, determinando-se a sua indivisibilidade (enquanto unidade predial) quando não for legalmente possível, salientando-se a necessidade de cumprimento de todas as disposições legais e regulamentares em vigor, que protegem interesses públicos, em especial as que regulam a unidade de cultura, a realização de operações urbanísticas, as que resultam dos planos territoriais que definem o regime de uso do solo e as que resultam de servidões e restrições de utilidade pública.

Esta medida constitui um instrumento de combate ao fracionamento, aplicável ainda que se esteja no âmbito das relações jurídicas entre privados, considerando o princípio da unidade do sistema jurídico.

E, por isso, associadas às preocupações relativas à não aplicação de regras legais limitadoras do fracionamento, submetem-se as propostas que apontam para a necessidade de clarificar/rever as regras aplicáveis à aquisição do direito de propriedade por usucapião. Definindo-se um processo mais exigente, no sentido de reforçar a produção de prova, salvaguardando o cumprimento de todas as disposições legais e regulamentares aplicáveis que condicionam a divisibilidade dos prédios, em especial, não permitindo que da invocação da usucapião sobre parte de um prédio possa resultar qualquer prédio com área inferior à unidade de cultura, ou ação análoga a uma operação urbanística.

### 4.2.3: Criar um documento único do prédio com a identificação e disponibilização do prédio como unidade predial (matriz fiscal + registo predial + cadastro predial)

Pretende-se com as propostas apresentadas encontrar soluções que contribuam para dar resposta aos constrangimentos identificados nos pontos 3.3.1. (défice de controlo do fracionamento ilegal) e 3.4.1. (insuficiência de cadastro predial), por forma a permitir compilar, num documento único do prédio, em formato digital, toda a informação que exista sobre o prédio.

A utilização obrigatória deste documento em todos os atos e negócios jurídicos sobre o prédio permitirá a todos os intervenientes, incluindo os titulares, ter acesso a essa informação<sup>26</sup> e mais facilmente assegurar e controlar o cumprimento das regras aplicáveis ao fracionamento já que assim se tem acesso à configuração geométrica do prédio, sua localização e outra informação relevante associada a licenciamentos, financiamentos, regime de uso do solo dos planos territoriais, ocupação do solo, servidões e restrições de utilidade pública, etc.

A disponibilização da informação sobre a geometria do prédio, permanentemente e gratuitamente ao cidadão, permite identificar a todo o tempo o que nele existe e as transformações fundiárias que vai sofrendo, assim contribuindo para melhorar e incrementar o conhecimento do território e para um planeamento ajustado à realidade.

Para que estas medidas que contribuem essencialmente para evitar e controlar o fracionamento ilegal possam ser eficazes, ao documento único do prédio deve ser associado o número de identificação de prédio (NIP) e este deve passar a incluir todos os seus atributos e dimensões, incluindo a informação cadastral sempre que exista, assim se garantindo a correspondência entre a informação constante das bases de dados das descrições prediais do IRN, IP, das bases de dados que contêm as inscrições matriciais da AT, e das bases de dados que contêm a informação cadastral, sempre que exista.

#### 4.2.4: Sistema de Monitorização da Ocupação do Solo

Perseguindo os mesmos objetivos assinalados no ponto anterior e por isso, também respondendo às preocupações constantes dos mesmos pontos do relatório em que aqui se propôs tornar obrigatória a consulta da plataforma eletrónica de suporte à decisão para o fracionamento da propriedade, integrada no Sistema de Monitorização da Ocupação do Solo (SMOS) criado pelo Despacho n.º 291/2023, de 6 de janeiro, a disponibilizar no âmbito do Sistema Nacional de Informação Cadastral (SNIC).

Esta plataforma permite a todos os intervenientes em atos ou negócios jurídicos sobre os prédios que tenham como efeito ou resultado o seu fracionamento, incluindo as câmaras municipais, os TCP, os conservadores, os notários, os advogados e os solicitadores, verificar se determinado fracionamento respeita a unidade de cultura aplicável.

A par desta ferramenta, a consulta do “visualizador de prédios” que contém a configuração geométrica dos prédios cadastrados, disponibiliza informação sobre a ocupação do solo (COS), o regime de uso previsto em plano territorial (CRUS), as servidões e restrições de utilidade pública (SRUP), permite o conhecimento da informação existentes sobre o território e verificar

---

<sup>26</sup> Por forma a evitar equívocos, convém elucidar a separação existente entre a informação de índole pública que incide sobre as unidades prediais, da informação pessoal e individual sobre esse mesmo prédio e que se encontra protegida. De mencionar que os dados relativos às características do prédio, entenda-se, configuração geométrica, área, localização administrativa e informação relativa aos instrumentos de gestão territorial que incidem sobre a localização do prédio, são de acesso público, à semelhança do que já sucede com o Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica e Cadastro Predial Experimental.

da possibilidade de realização dos atos ou negócios jurídicos com implicações na estruturação fundiária e utilização dos prédios rústicos.<sup>27</sup>

As medidas propostas são essencialmente relevantes para dar resposta às preocupações relativas ao fracionamento ilegal.

#### 4.2.5: Controlo prévio por entidade pública e verificação do cumprimento da UC, planos territoriais e RJUE

As propostas apresentadas para as operações de transformação fundiária que ocorram sobre o prédio enquanto unidade predial, procuram apontar soluções para os constrangimentos assinalados no ponto 3.3. do 1.º Relatório – “Défice de controlo de fracionamento ilegal”.

Com estas medidas pretende-se assegurar:

- o O controlo de todas as intervenções nos prédios que impliquem alterações na sua estruturação fundiária ou na sua utilização, assegurando não só a compatibilidade com os instrumentos de gestão territorial vinculativos para entidades públicas e particulares, como o cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis ao fracionamento;
- o Maior conhecimento do território e concretização do cadastro predial que só será possível com a obrigatoriedade das transformações fundiárias sobre os prédios serem acompanhadas da respetiva geometria elaborada por profissionais legalmente habilitados e com a obrigatoriedade de inscrição na Carta Cadastral.
- o Aplicação das regras limitadoras do fracionamento, cujo cumprimento seja assegurado pela entidade que, no âmbito das operações urbanísticas, tem competências para efetuar tal verificação, designadamente quanto ao cumprimento dos parâmetros urbanísticos aplicáveis à edificação e urbanização e, bem assim, assegurando o respeito pela unidade de cultura nas situações em que a mesma seja aplicável.

#### 4.2.6: Emparcelamento e gestão

As soluções apontadas no sentido de incentivar o emparcelamento e de criar linhas de financiamento e estabelecer direitos de preferência para quem queira promover a contiguidade dos terrenos e aumentar os níveis de rentabilidade do solo, fazendo uso dos prédios de que são titulares e dos prédios confinantes, ao invés de os fracionar ou negligenciar, contribuem essencialmente para solucionar as preocupações identificadas no ponto 2.2.1. (Fragmentação da propriedade rústica) e 3.3. (Défice de controlo do fracionamento ilegal) do 1.º Relatório e contrariar as práticas de fracionamento ilegal.

---

<sup>27</sup> Mediante a sobreposição da configuração geométrica predial com a cartografia de imagem, é ainda possível observar faticamente a situação existente no terreno, nomeadamente edificações, permitindo aferir se determinado ato se consubstancia no que seria uma operação urbanística.



Constitui ainda uma forma de contribuir para o aumento da rentabilidade do solo essencialmente nas situações em que é necessário gerir o património da herança indivisa ou dos comproprietários e assim incentivar a gestão conjunta da propriedade.

Ainda, a importância da defesa dos valores da conservação da natureza e da biodiversidade justifica que os prédios rústicos que devam estar afetos aos fins conexos com tais valores, que devem integrar também os terrenos submetidos ao Regime Florestal, sejam identificados e reconhecidos positivamente, para que não sejam onerados no âmbito da respetiva gestão.

#### 4.2.7: Registo

As soluções propostas em matéria de registo predial contribuem para dar resposta aos constrangimentos identificados no ponto 3.3. do 1.º Relatório do GTPR – Défice de controlo do fracionamento ilegal – assim permitindo:

Assegurar a harmonização da informação relativamente ao prédio enquanto unidade predial, evitando as divergências entre o objeto, a área e a informação existente sobre o mesmo, dispersa na AT, no IRN, IP e na DGT;

- Garantir o conhecimento da informação geométrica sobre o prédio que deve estar sempre associada aos atos de registo;
- Evitar a abertura de descrições sobre partes de prédios que já se encontram descritos no registo com a prova da pendência de pedido de alteração ou retificação de prédios na matriz ainda não decidido, enquanto não houver harmonização da informação existente sobre o prédio, de modo a permitir maior rigor no controlo do fracionamento ilegal e evitar situações de irreversibilidade.

#### 4.2.8: Incentivos

A criação de incentivos, seja na forma de financiamento, seja na forma de benefícios fiscais, pretende ser um mecanismo de impulso à utilização e gestão ativa do património pelos seus titulares assim contribuindo para o tornar rentável, e em sentido contrário, a aplicação de agravamentos fiscais poderá ser um mecanismo que permitirá penalizar a omissão de gestão responsável ou o fracionamento da propriedade.

Com medidas que beneficiam as boas práticas (como o emparcelamento) e penalizam as más práticas que contribuem para o fracionamento do solo, retirando-lhe as potencialidades de rentabilização económica e a sua aptidão natural, podemos encontrar soluções que deem resposta aos constrangimentos e fragilidades identificados nos pontos 2.2.1. (Fragmentação da propriedade rústica), 2.2.2. (imobilismo da propriedade rústica), 2.3.2.4. (situações de fragilidade) 3.2. (constrangimentos relativos à gestão da propriedade) e 3.3. (défice de controlo de fracionamento ilegal).

### 4.2.9: Modelo de tributação de prédios rústicos

O que se referiu a propósito do ponto anterior, centrando-nos agora no modelo de avaliação dos prédios rústicos que está na base do regime de tributação, fundamenta igualmente as propostas que se apontaram relativamente à necessidade de se ponderar a aptidão produtiva genérica do solo rústico e o regime de uso do solo previsto em plano territorial, sem esquecer o solo que se destina à conservação da natureza e biodiversidade e à proteção dos valores naturais, na determinação do valor patrimonial dos prédios rústicos ou na modelação da respetiva tributação, onerando a omissão de gestão responsável e o fracionamento.<sup>28</sup>

As medidas propostas pretendem encontrar soluções para os constrangimentos identificados nos pontos 2.2.1. (Fragmentação da propriedade rústica), 2.2.2. (imobilismo da propriedade rústica), 2.3.2.4. (situações de fragilidade) 3.2. (constrangimentos relativos à gestão da propriedade) e 3.3. (défice de controlo de fracionamento ilegal).

## 5: Abandono e Renúncia

Subgrupo gerido pela Dr.ª Blandina Soares, no qual as propostas oferecidas são fruto do debate interno de subgrupo e de plenário, sendo especialmente relevante a intervenção da Professora Doutora Mónica Jardim na reunião geral do GTPR no dia 8 de novembro de 2022, a qual, de entre as soluções hipoteticamente identificadas, apontou e sedimentou o caminho a prosseguir que mais se adequa à realidade nacional.

O abandono e a renúncia abdicativa da propriedade imobiliária aparentemente não se vertem numa propriedade efetiva de alguém, designadamente do Estado, originando problemas com a gestão dessa propriedade. Ora, a manifestação doutrinária da impossibilidade de se extinguir o direito de propriedade sobre coisas imóveis por abandono; e as opiniões divergentes da nossa doutrina acerca da possibilidade de se extinguir o direito de propriedade sobre coisas imóveis por renúncia abdicativa, em virtude de o legislador português não se ter manifestado expressamente em seu favor, conduzem ao referido constrangimento.

---

<sup>28</sup> Princípio da tributação do património como instrumento disciplinador dos usos dos solos.

## 5.1: Caracterização das Propostas

Resulta como proposta a de consagrar expressamente a possibilidade de renúncia ao direito de propriedade. Atenta a divergência doutrinária sobre esta matéria e considerando o entendimento unânime dos membros do GTPR quanto à admissibilidade da renúncia abdicativa como causa de extinção do direito de propriedade sobre imóveis, é imperiosa a consagração de soluções legislativas inequívocas para o aplicador do Direito (designadamente ao conservador de registos) sobre a admissibilidade da renúncia abdicativa do direito de propriedade, pelo que a previsão expressa desta possibilidade parece ser uma decisão acertada, sugerindo-se:

- A) Que a mesma possa vir a constar de uma norma específica a aditar ao Código Civil, no âmbito da qual se elencariam todas as formas de extinção do direito de propriedade;
- B) A criação de um procedimento especial — similar ao Procedimento de identificação, reconhecimento e registo de prédio sem dono conhecido (doravante, PIRR), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 15/2019, de 21 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 149/2019, de 9 de outubro:
  - b.1) A diferença entre os procedimentos assentará no facto de o procedimento a criar visar os prédios sem dono, em resultado da renúncia, enquanto o PIRR ter por objeto a concretização do previsto no artigo 1345.º do CC, os prédios sem dono conhecido;
  - b.2) A utilização do referido procedimento terá como pressupostos: a configuração geométrica do prédio; a descrição do prédio no registo; o registo definitivo a favor do alienante; a inexistência de dúvidas quanto à titularidade e área do prédio; e a inexistência de ónus ou encargos;
  - b.3) Do procedimento resultará expressamente a possibilidade de renúncia abdicativa do direito de propriedade; o que é a renúncia e qual o seu efeito (prédio sem dono; aquisição originária para o Estado); a forma de titulação (admitindo-se expressamente as formas normais de titulação, como escritura pública ou documento particular autenticado sujeito a depósito eletrónico); e o modo de realização do registo a favor do Estado (inscrição de aquisição e não cancelamento);
  - b.4) Do procedimento deverão resultar cautelas para que o Estado não veja o seu domínio privado com uma série de prédios contaminados ou com outros problemas ambientais;
  - b.5) O procedimento poderá também permitir que o Estado dê primazia a prédios rústicos relevantes localizados na Rede Fundamental de Conservação da Natureza ou em locais adjacentes a Matas Nacionais, sem prejuízo para a sua eventual aquisição pública por via do direito privado;
  - b.6) O procedimento poderá estabelecer a possibilidade de o Estado, após a aquisição a seu favor, ceder a gestão dos prédios a outras entidades;
  - b.7) No procedimento, que deverá ter tramitação eletrónica, deverá publicitar-se a disponibilidade dos prédios e a sua identificação completa, por um

período, para que os potenciais interessados, proprietários de terrenos adjacentes ou outros interessados, possam dos mesmos ter conhecimento e possam efetuar negócios jurídicos sobre os mesmos, antes da formalização da renúncia. Eventualmente incluindo a promoção do estabelecimento de acordos de conservação da natureza ou a sua integração em áreas protegidas privadas.

Quanto ao abandono, não será apresentada qualquer proposta, pois, após longo debate do GTPR acerca da possibilidade de consagração legal do abandono como causa de extinção do direito de propriedade sobre coisas imóveis, foi opinião generalizada a dificuldade do reconhecimento do abandono em sentido técnico-jurídico rigoroso e, conseqüentemente, no estabelecimento de uma presunção legal. Com efeito, quando aparentemente possa verificar-se existir desinteresse do proprietário, tanto pode estar em causa a prática de um ato intencional ou doloso de abandono (*animus delinquendi*), como pode significar um não exercício temporário do seu direito (não uso), tornando-se impossível deduzir qual foi a sua vontade, seja num ou no outro sentido. A conclusão aduzida não coloca em causa as referências efetuadas no 1º relatório ao abandono enquanto sinónimo de renúncia ao domínio útil (gestão).

## 5.2: Fundamentação

### 5.2.1: Distinção entre abandono e renúncia abdicativa

O abandono não é expressamente regulado no Código Civil. Alude-se ao abandono no artigo 1397.º, relativamente a águas originariamente públicas que, se forem abandonadas, reverterem para o domínio público; e no artigo 1318.º, a propósito da ocupação de animais e coisas móveis que foram abandonadas. Consiste num “ato material de derrelicção de determinada coisa, praticado com a intenção de o seu autor pôr termo ao direito de propriedade que tem sobre ela.” É, pois, um negócio jurídico, unilateral, mas em que não existe uma declaração de vontade, antes um negócio de atuação de vontade ou ato material.

A renúncia abdicativa ou renúncia em sentido estrito traduz-se num negócio jurídico que tem por efeito a abdicção pura e simples de certo direito real, extinguindo-o. Está prevista no Código Civil para direitos reais de garantia e para direitos reais de gozo limitados. Quanto aos primeiros, decorre, expressamente, do artigo 730.º, alínea d), que a renúncia do credor é umas das causas de extinção da hipoteca, e, por remissão para a mencionada norma dos artigos 664.º, 677.º, 752.º e 761.º, a renúncia pode extinguir igualmente a consignação de rendimentos, o penhor, os privilégios creditórios e o direito de retenção. Como causa de extinção de direitos reais de gozo limitados vem prevista para o usufruto, no artigo 1476.º, n.º 1, alínea e); para os direitos de uso e habitação por remissão do artigo 1485.º; como causa de extinção da servidão no artigo 1569.º, n.º 1, alínea d); e do direito real de habitação periódica no artigo 42.º do

Decreto-Lei n.º 275/93, de 05-08 (de acordo com a republicação do Decreto-Lei n.º 37/2011, de 10-03 e com as alterações inseridas pelo Decreto-Lei n.º 245/2015, de 20-10).

No Código Civil nada se diz quanto aos direitos de propriedade (e de propriedade horizontal e superfície), pelo que a doutrina portuguesa se encontra dividida quanto à admissibilidade da renúncia abdicativa como causa de extinção do direito de propriedade sobre imóveis.

### 5.2.2: Impossibilidade de se extinguir o direito de propriedade sobre coisas imóveis por abandono

A previsão legal contida no artigo 1318.º e a falta de qualquer disposição no Código Civil que preveja, com caráter geral, o abandono de coisas imóveis como causa de extinção do direito de propriedade, conduz a que parte da doutrina (HENRIQUE MESQUITA, CARVALHO FERNANDES, PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA e MÓNICA JARDIM) afirme que só há abandono juridicamente relevante nas coisas móveis e que, por conseguinte, no nosso ordenamento jurídico não é admitida a extinção do direito de propriedade imobiliária pela via do abandono.

Destacando MÓNICA JARDIM, que defende que *“o abandono, em sentido técnico-jurídico rigoroso, como causa de extinção do direito de propriedade sobre coisas imóveis não é, nem pode ser, admitido, independentemente de o legislador nacional reconhecer a possibilidade de renúncia abdicativa como causa de extinção da propriedade imobiliária, atendendo a que o não uso é ainda manifestação da condição de proprietário.”*

Entendeu-se que apesar desta questão ser fundamental para solucionar as dificuldades de gestão da propriedade e do planeamento territorial e de prevenção dos riscos de incêndio rural que impõe o cumprimento de obrigações concretas aos proprietários, não é possível deduzir qual é a vontade do proprietário que não utiliza o seu prédio, daí não se podendo retirar que esse não uso corresponde a uma verdadeira intenção de abandono ou pelo contrário a uma mera manifestação da condição de proprietário.

### 5.2.3: Admissibilidade ou inadmissibilidade da extinção do direito de propriedade sobre coisas imóveis por renúncia abdicativa

#### Da admissibilidade

OLIVEIRA ASCENSÃO defende que é renunciável o direito de propriedade sobre imóveis, com os seguintes fundamentos: invoca a regra geral referente ao direito de disposição, afirmando que abrange todas as formas negociais de perda relativa ou absoluta e que faz parte do conteúdo de direitos patrimoniais, como o direito de propriedade (artigo 1305.º do CC); e entende que a propriedade constitui um direito subjetivo e não uma função ou encargo. Afirma,

por conseguinte, que *“o abandono e a renúncia têm por isso de se afirmar como a última defesa que resta ao particular perante o avolumar das exigências legais.”*

Semelhante entendimento tem MENEZES CORDEIRO, que advoga a favor da regra da renunciabilidade para os bens imóveis, pela própria natureza da propriedade como direito subjetivo; com a invocação do disposto no artigo 62.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa; e porque, na sua opinião, se certas normas do Código Civil preveem a extinção de direitos reais por renúncia, não obstante ter sido omitida para o direito de propriedade, deve ser admitida dada a “especial natureza do direito em causa”. Sustenta que o efeito será a reversão automática para o Estado, por força do disposto no artigo 1345.º do CC.

RUI PINTO DUARTE parece admitir a renúncia ao direito de propriedade sobre prédios, afirmando que a consequência da mesma será que os prédios se tornem património do Estado, nos termos do artigo 1345.º do CC.

FRANCISCO PEREIRA COELHO defende, igualmente, a permissibilidade da renúncia à propriedade imobiliária. Para o A., ainda que se compreenda o direito de propriedade como um direito social, essa socialidade não impede a renúncia, na medida em que o artigo 1345.º do CC determinada a devolução ao Estado dos imóveis sem dono conhecido; por outro lado, afirma que a lei admite hipóteses próximas desta, em certos casos de renúncia liberatória ao direito de propriedade e que a renúncia é admitida por “largo sector da doutrina e algum direito comparado”.

HENRIQUE DE SOUSA ANTUNES defende a renunciabilidade do direito de propriedade relativo a bens imóveis em função da própria natureza do direito de propriedade como direito subjetivo, da disposição contida no artigo 62.º da Constituição da República Portuguesa e dos demais preceitos que admitem a renúncia dos direitos reais. Ademais, diz que a Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30-05, com a última alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 52/2021, de 15-06), veio acolher essa possibilidade [no artigo 24.º, n.º 2, alínea d)].

Para JOSÉ ALBERTO C. VIEIRA a renúncia está compreendida na faculdade de disposição, conteúdo do direito de propriedade. Diz: *“Na ausência de previsão legal específica sobre a renúncia, o artigo 1305.º do Código Civil, inserindo a faculdade de disposição no conteúdo do direito de propriedade, confere ao proprietário a possibilidade de renunciar ao seu direito.”* Tal como para Menezes Cordeiro, para este Autor, pela renúncia abdicativa da propriedade sobre imóvel a coisa ingressa no património do Estado.

MÓNICA JARDIM afirma que *“no ordenamento jurídico-português nada obsta à renúncia abdicativa da propriedade imobiliária e, ocorrendo esta, a coisa imóvel não se torna nullius e suscetível de ser objeto de ocupação, passa, isso sim, a ser, momentaneamente, coisa sem dono, para logo integrar o domínio privado do Estado. Pois, como já se referiu, se, por força do art. 1345.º do Código Civil, as coisas imóveis sem dono conhecido integram o património privado do Estado, por maioria de razão, a mesma solução terá de valer para as coisas imóveis sem dono.”*

## Da inadmissibilidade

Para HENRIQUE MESQUITA, se *de iure constituendo* deve ser admitida a possibilidade de o direito de propriedade sobre imóveis se extinguir por renúncia, *de iure constituto* “a interpretação sistemática da lei não fornece apoio para a livre renunciabilidade do domínio sobre imóveis.” Defende que o fundamento baseado no artigo 1305.º do CC é refutado pela existência de outras normas de onde se extrai a ilação que o legislador não admite a extinção do direito de propriedade sobre imóveis através da renúncia. Isto é, se a renúncia fosse um modo de extinção geral dos direitos reais, não teria o legislador sentido necessidade de reiterar o princípio em relação ao usufruto e às servidões ou deveria contar-se como um dos modos de extinção dos demais direitos reais limitados de gozo, como para a superfície. Recorre ainda ao disposto no (atual) artigo 88.º da Constituição da República Portuguesa, para demonstrar que se o abandono originasse a extinção da propriedade, seria desnecessária a expropriação, pois os bens ingressariam automaticamente no domínio do Estado (artigo 1345.º do CC).

CARVALHO FERNANDES associa-se à doutrina que, em sede do direito a constituir, admite a renúncia abdicativa do direito de propriedade sobre coisa imóvel. Na sua opinião, as particularidades da renúncia liberatória, intrinsecamente ligadas às obrigações *propter rem*, não permitem utilizá-la como argumento em favor da renúncia abdicativa da propriedade imobiliária; e a restrição do abandono às coisas móveis, efetuada pelo legislador, também não é um argumento favorável à admissão da dita renúncia. Não põe em causa a faculdade de disposição intrínseca ao direito de propriedade, consagrada na Constituição e na lei civil, mas chama à colação as limitações ao seu exercício, em resultado da sua função social, que prevalecem sobre o interesse egoístico do particular. Por fim, entende que por efeito da renúncia “o seu objeto fica sem dono”, torna-se *nullius*, com os inconvenientes que daí advêm, uma vez que o artigo 1345.º do CC contém uma mera presunção, ilidível nos termos gerais.

Para MENEZES LEITÃO o direito de propriedade não se pode extinguir por renúncia, considerando a função social que é atribuída pela nossa ordem jurídica ao direito de propriedade, “não fazendo sentido a sua atribuição ao Estado”.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Cfr. HENRIQUE SOUSA ANTUNES, *Direitos Reais*, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, pp. 145 e 229; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil. Reais*, 5.ª Ed., Reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 2000, pp. 406-407; FRANCISCO M. DE BRITO PEREIRA COELHO, *A renúncia abdicativa no direito civil: algumas notas tendentes à definição do seu regime*, Boletim da Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 1995 (*Studia Iuridica* 8), pp. 12-13, 17 (nota 15) e 132-133; ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, “Evolução Juscientífica e Direitos Reais”, *ROA*, Ano 45, abril, 1985, pp. 95-97; RUI PINTO DUARTE, *Curso de Direitos Reais*, 4.ª Ed., Parede: Príncípa, 2022, p. 64; LUÍS A. CARVALHO FERNANDES, *Lições de Direitos Reais*, Lisboa: Quid Juris, 2010, pp. 256-265 e “Da Renúncia dos Direitos Reais”, *Estudos em Memória do Professor Doutor José Dias Marques*, Coord: RUY DE ALBUQUERQUE e ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, Coimbra: Almedina, 2007, pp. 571-592; Mónica JARDIM, “Breves notas sobre a admissibilidade de abandono e da renúncia abdicativa do direito de propriedade sobre imóveis, em Portugal”, *Estudos em Homenagem a Sérgio Jacomino*, 2022, pp. 337-371; LUÍS MANUEL TELES DE MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, 3.ª Ed., Coimbra: Almedina, pp. 247-249, PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, Vol. III, 2.ª Ed. Revista e Atualizada, Reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 1987, pp. 123-125, anotação ao artigo 1318.º, e 606 e ss.; MANUEL HENRIQUE MESQUITA, *Obrigações Reais e Ónus Reais*, Coimbra: Almedina, 1997, pp. 360-395; INOCÊNCIO GALVÃO

## 6: Sequência

Nos termos da alínea b) do n.º 2 do Despacho n.º 7722/2021, de 21 de julho, submete-se ao Governo, através do Sr. Secretário de Estado da Conservação da Natureza, das Florestas e do Ordenamento do Território, o relatório de segunda fase com as recomendações e propostas de atuação.

Cumpre assinalar a motivação, o empenho e a franca colaboração de todos os membros do Grupo de Trabalho que, perante as adversidades sentidas ao longo dos trabalhos, permitiu alcançar uma posição comum e a apresentação de soluções transversais, que se acredita servir o interesse público.

Aguarda-se, agora, pela apreciação do presente relatório para que se dê início à fase de elaboração dos anteprojetos legislativos concretizadores das soluções propostas (incluindo os critérios de aplicação de normas no tempo) e efetuar a análise do respetivo impacto.

Lisboa, 24 de fevereiro de 2023.

---

TELLES, *Manual dos Contratos em Geral*, 4.ª Ed., Reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pp. 126-127; JOSÉ ALBERTO C. VIEIRA, *Direitos Reais*, Coimbra: Coimbra Editora, 2008, pp. 441-454.