

EM DEFESA DO ESPAÇO RURAL, SEU ORDENAMENTO E IDENTIFICAÇÃO

*Pelos Prof. Doutores Glória Teixeira
e J. A. Mouteira Guerreiro*

SUMÁRIO:

PRIMEIRA PARTE — Ordenamento do Espaço Rural. **I.** Introdução. **II.** Caracterização do Espaço Rural. **III.** Oportunidades no Espaço Rural. **IV.** Investimentos no Espaço Rural. **V.** Medidas de Incentivo e Facilitação do Emparcelamento. **SEGUNDA PARTE** — Apontamento sobre a identificação do prédio, os objetivos do Registo e do Cadastro e do Ordenamento Territorial. **I.** Necessidade da identificação do prédio. **II.** Os objetivos do Registo Predial e do Cadastro. **III.** Os objetivos do Ordenamento do Território e a realidade. **TERCEIRA PARTE** — Conclusões.

PRIMEIRA PARTE **Ordenamento do Espaço Rural**

I. Introdução

Numa sociedade moderna, o ordenamento do território é uma atividade essencial. É impossível endereçar temas como a qualidade de vida dos cidadãos, o desenvolvimento económico, a preservação do património natural, ou a mitigação do aquecimento global, sem ter uma postura ativa a nível do ordenamento do território⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Ver TEIXEIRA, GLÓRIA (dir.), *Direito Rural, Doutrina e Legislação Fundamental*, Vida Económica, 2013.

De modo simplificado, dividimos o território em três grandes áreas: espaço urbano, orla costeira, e espaço rural. Este artigo pretende apenas abordar, e de modo breve, o tema do ordenamento do espaço rural. E o objetivo é apontar algumas ideias simples, na esfera jurídica ou de administração pública, que podem ajudar a fazer evoluir o ordenamento desse espaço.

II. Caracterização do Espaço Rural

Em termos de grandes dimensões de caracterização, o espaço rural, em Portugal — e identicamente em alguns outros países avançados —, caracteriza-se através de uma dicotomia muito simples.

Por um lado, em termos de área, é o espaço claramente dominante num país como Portugal.

Mas, por outro lado, é um espaço que tem pouca população — e tende a ter cada vez menos, por efeito da urbanização crescente das nossas sociedades.

Esta dicotomia gera problemas, mas também gera oportunidades.

Na medida em que tem pouca população e tende a ter cada vez menos, o espaço rural tem pouca visibilidade e merece pouca prioridade nas discussões sobre os grandes problemas nacionais.

Na realidade, este espaço só aparece nos noticiários e nos debates políticos pelas piores razões — por exemplo, os incêndios florestais de Verão. Mas não precisa de ser assim. A nossa abordagem, e o nosso discurso sobre o espaço rural, podem e devem ser muito diferentes.

Primeiro, temos de encarar a crescente tendência de urbanização das nossas economias como algo de natural e legítimo. Com a evolução tecnológica e a globalização, o crescimento económico está nas cidades, quer nos países avançados, quer no mundo em desenvolvimento.

Por isso, quando as pessoas, principalmente os jovens, se transferem para as cidades, fazem-no por razões perfeitamente válidas — vão à procura de trabalho, vão à procura das oportunidades que já não encontram nas suas terras de origem.

Mas se encararmos este movimento como natural, devemos a seguir analisar a situação resultante em termos das oportunidades que cria. Porque vão ser essas oportunidades que irão criar condições para fixar alguma população nesse espaço.

III. Oportunidades no Espaço Rural

As oportunidades que se abrem no espaço rural vão depender obviamente de vários fatores, por exemplo, a caracterização física desse espaço — *vide* Trás-os-Montes *versus* Alentejo⁽²⁾.

Mas, de modo simples, diria que duas frentes de desenvolvimento se abrem no espaço rural no atual contexto. A primeira tem a ver com atividades ago-florestais de cunho moderno, a segunda tem a ver com turismo de natureza.

A minha experiência neste tema resulta de ter nascido e crescido em Castelo de Paiva, concelho eminentemente rural e no qual mantenho relações e interesses, quer pessoais, quer económicos. Declaro, portanto, o meu interesse na matéria.

As duas frentes de oportunidade que referi são evidentes, embora ainda em escala limitada, em Castelo de Paiva.

É um concelho com uma cobertura florestal elevada, principalmente de eucalipto. A agricultura de autoconsumo e pouca comercialização do passado está a dar lugar a uma agricultura profissionalizada, de produção de vinho verde, kiwis, frutos vermelhos, por exemplo. E já existem algumas unidades de turismo rural.

Qual a avaliação global deste quadro económico?

A floresta é ainda gerida de modo pouco proativo⁽³⁾. A atividade reduz-se a cortar as árvores cada sete anos, fazer uma limpeza ligeira da mata aquando do corte, manter alguns caminhos abertos, e esperar outros sete anos por outro corte. A menos que aconteça um incêndio pelo meio.

As iniciativas na produção agrícola moderna exigem obviamente uma gestão muito mais proativa, mas, são ainda em número algo limitado. E o mesmo quanto ao turismo rural.

Se perguntássemos quais as razões para este quadro, múltiplos fatores poderiam ser apontados. Mas um fator básico seria certamente referido, um fator já identificado como problema há muitas décadas atrás: a fragmentação da posse do nosso espaço rural, principalmente no Norte do país.

Um pequeno empresário que queira fazer um investimento em qualquer destas áreas até pode ter um ou mais terrenos. Mas típica e usual-

(2) Ver CARMO, LUÍS ANTÓNIO A., *A vertente aduaneira da política agrícola comum*, in Teixeira, Glória (dir.), *Direito Rural, Doutrina e Legislação fundamental*, Vida Económica, 2013, pp. 313 a 323.

(3) TEIXEIRA, GLÓRIA (COORD.), *A floresta em Portugal, Estudo Jurídico-Económico*, Crédito Agrícola, Vida Económica, 2015.

mente esses terrenos não vão ter a dimensão necessária para tornar o investimento viável.

Para investir em maquinaria agrícola, é necessário ter alguma escala que justifique o investimento.

Para investir, por exemplo num equipamento básico como uma piscina em turismo rural, é necessário ter uma propriedade com a escala adequada.

A questão que se coloca então é como endereçar o problema da fragmentação da propriedade rural.

IV. Investimentos no Espaço Rural

Ao analisar um negócio, há uma distinção que tipicamente se faz e que ajuda a esta discussão. A questão é saber se o negócio é mão-de-obra intensivo ou capital-intensivo. E a maneira de testar isso é saber se o custo de mão-de-obra pesa muito ou pouco na faturação de uma empresa.

Por exemplo, uma empresa de segurança ou de limpeza, é obviamente de mão-de-obra intensiva. Para atingir o seu volume de faturação, o grande elemento de custo corresponde aos salários que paga.

Já um negócio florestal ou de turismo é de capital intensivo. Porque para atingir a sua faturação, o custo da mão-de-obra pesa muito pouco. O grande custo corresponde ao ativo fixo — terrenos e investimento em equipamentos.

Mas se o negócio é capital-intensivo, então a principal maneira de criar oportunidades para o negócio se desenvolver, é criar condições para os bens de capital estarem acessíveis e disponíveis no mercado, na dimensão necessária para o investimento, se ocorrer. No caso do espaço rural, o primeiro bem de capital de que estamos a falar é a terra.

O legislador português, há muito tempo, criou o instituto do emparcelamento para tentar facilitar a agregação de parcelas, de modo a criar unidades rurais mais eficientes. Em termos concretos, o instituto do emparcelamento dá um direito de preferência aos confinantes, no caso de transação de prédios rústicos⁽⁴⁾.

Sendo um instituto com muitas décadas de vida, podemos dizer com alguma segurança que os resultados atingidos têm sido muitíssimo limita-

⁽⁴⁾ Ver TEIXEIRA, GLÓRIA, *A tributação da agricultura e os desafios do século XXI*, in Teixeira, Glória (dir.), *Direito Rural, Doutrina e Legislação Fundamental*, Vida Económica, 2013, pp. 195 a 202.

dos, e muito aquém do que o espaço rural necessita para se desenvolver⁽⁵⁾. Numa zona como Castelo de Paiva, é ainda comum encontrarem-se leiras individuais com poucas centenas de metros quadrados. Não se pode dizer que essa situação seja satisfatória numa sociedade moderna como a nossa.

A questão que se coloca, portanto, é o que fazer para conseguir que este estado de coisas evolua. Como se verá a seguir, devemos pensar em medidas para facilitar o emparcelamento, mas, se queremos obter resultados relevantes, devemos pensar em medidas para além do emparcelamento em si.

V. Medidas de Incentivo e Facilitação do Emparcelamento

As propostas que se elencam seguidamente não contemplam mudanças radicais no instituto do emparcelamento ou em leis relevantes quanto ao tema. Em todos os casos, trata-se de medidas de aperfeiçoamento que podem ser implementadas sem grande custo e sem grande disrupção do atual enquadramento.

1. *Agregação de prédios rústicos e urbanos*

De acordo com a atual lei, quando um prédio rústico é transacionado, deve ser oferecida preferência aos confinantes — mas só de outros prédios rústicos. É uma limitação excessiva e que não traz grandes benefícios. Por exemplo, se pensarmos no incentivo ao turismo rural, que envolve prédios urbanos, faz sentido oferecer a preferência também aos confinantes de todo o tipo.

2. *Identificação dos Confinantes*

Muitas vezes, os confinantes de um prédio rústico não são conhecidos. A família pode ter-se mudado para outra localização, ou então os proprietários morreram sem descendentes conhecidos na zona, e a herança está com pessoas de fora da localidade.

⁽⁵⁾ Ver, no entanto, medidas recentes de apoio ao emparcelamento rural (DL n.º 29/2020 de 29/06) e criação de uma estrutura de missão para a expansão do sistema de informação cadastral simplificada (Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2020 de 16/06).

Isso coloca o vendedor do prédio rústico numa situação de dificuldade em cumprir a lei. Por outro lado, os confinantes que eventualmente não serão contactados, podem estar a perder oportunidade de comprar terrenos confinantes sobre os quais poderiam ter interesse.

Em situações como estas, os Serviços de Finanças deveriam assumir um papel ativo de suporte ao processo. Um proprietário interessado em vender um prédio rústico, teria a possibilidade de contactar os Serviços de Finanças no sentido de obter identificação e morada de todos os confinantes do seu prédio, no sentido de lhes dar o respetivo direito de preferência. Os Serviços de Finanças deveriam ter capacidade para providenciar essa informação, dado que têm identificação dos proprietários ou representantes dos proprietários, para efeito de tributação de IMI sobre qualquer prédio na sua área de jurisdição.

3. Disponibilização de Informação Cadastral⁽⁶⁾

Hoje em dia, um investidor que queira analisar oportunidades de investimento no espaço rural, tem duas hipóteses. Pode obter informação via conhecimentos pessoais. Ou então, vai pela Internet. Consulta os sítios de empresas de mediação imobiliária para ver propriedades disponíveis. E depois, se tiver alguma referência que permita localizar o prédio, se calhar consulta o Google Earth.

Está na altura de os serviços públicos em Portugal passarem para a idade da Internet. Não há razão alguma para não estarem disponíveis, na Internet, com acesso livre e gratuito para qualquer cidadão.

Os bens prediais são, como se diz em Castelo de Paiva, “bens ao luar”, no sentido que são bens expostos ao conhecimento público. Não há qualquer justificação para que essa informação não esteja disponível para consulta pública.

Nem toda a informação cadastral precisa de estar acessível. Bastaria o n.º de artigo, localização, denominação e descrição do imóvel, área e confinantes. Mas se isso estivesse disponível, já seria um grande passo em frente face à situação atual.

⁽⁶⁾ Sobre a matéria ver MOUTEIRA GUERREIRO, *Questões básicas em torno da descrição dos prédios*, in Teixeira, Glória (dir.), *Direito Rural, Doutrina e Legislação Fundamental*, Vida Económica, 2013, pp. 325 a 337.

4. *Isenção de IMT em prédios rústicos*

O emparcelamento de prédios rústicos beneficia de isenção de IMT (imposto de transação sobre imóveis). Mas este benefício chama a atenção para uma anomalia da lei tributária.

É que transações de prédios urbanos até 92,407 Euros estão isentas de IMT, desde que se refiram a prédios de habitação, quer seja para uso próprio ou não. Mas, por contraste, não existe qualquer espécie de isenção de IMT para prédios rústicos, para além da isenção em situação de emparcelamento. E, para penalizar mais estes prédios, o legislador opta pela aplicação de uma taxa proporcional de 5% ao invés das taxas progressivas aplicáveis aos prédios urbanos(7).

Ora, sejamos claros, a situação no nosso setor rural é uma situação de inércia, de sub-investimento crónico, e até, em muitos casos, de puro abandono das propriedades.

O emparcelamento surge, em muitas situações, quando um terceiro manifesta um interesse em comprar uma propriedade. É nesse momento que os confinantes têm de decidir se querem fazer o investimento e comprar o prédio vizinho, aumentando o seu valor pela junção dos dois prédios, ou se querem deixar passar essa oportunidade e deixar que o terceiro compre o prédio adjacente.

Ou seja, o emparcelamento depende essencialmente de haver interesse e ofertas de compra de prédios rústicos. Ora, esse interesse e ofertas dependem criticamente da tributação da transação do bem. Por isso, achamos que deveria ser introduzida uma isenção de IMT na transação de prédios rústicos, dentro de um limite que podia ser igual ao limite dos prédios urbanos, em conjugação com um sistema de taxas progressivas conforme aplicável a estes últimos.

Essa isenção ou progressividade estimularia o interesse no investimento no espaço rural, e esse interesse acrescido geraria maior pressão no sentido do emparcelamento do território.

(7) Ver TEIXEIRA, GLÓRIA, *Princípios e Técnicas Fiscais no século XXI*, in Teixeira, Glória (coord.), *V Congresso de Direito Fiscal*, Vida Económica, 2019, pp. 101 a 111.

SEGUNDA PARTE

Apontamento sobre a identificação do prédio, os objetivos do Registo e do Cadastro e do Ordenamento Territorial

I. Necessidade da identificação do prédio

1 — Continuando a discorrer sobre o tema do espaço rural e da correlativa *identificação* dos prédios, julgo dever recordar que a maneira de identificar os imóveis é baseada — e desde sempre tem sido — em conceitos e elementos diversos que tanto se mostram acessíveis à instituição que a efetua, como sobretudo sejam estruturados de harmonia com os objetivos que essa instituição prossegue.

As principais bases informativas sobre os prédios que existem em Portugal — incluindo no tocante aos prédios rústicos — são as que provêm do Cadastro, do Registo Predial e das Matrizes (ou, de um modo geral, do Fisco)⁽⁸⁾, mas qualquer delas contém dados diferenciados e veicula informações específicas. Isto mesmo se pode ilustrar muito sucintamente com dois exemplos: o elemento *valor do prédio* que nem sequer consta das descrições do Registo Predial (art. 82.º/1 do Cód. Registo Predial) e, portanto, não é registralmente cognoscível, é obviamente indispensável para o Fisco e para as matrizes, incluindo as cadastrais⁽⁹⁾ (o art. 12.º/1 do CIMI indica

⁽⁸⁾ Cf: PAULA COUTO, ARMANDO MANSO e ALFREDO SOEIRO, que no artigo *Procedimentos Cadastrais*, referem: “O Cadastro surgiu nos finais do século XVII com fins tributários”. Dizem ainda: “O cadastro predial, a matriz predial e o registo predial são as três bases de informação cadastral imobiliária existentes em Portugal, cada uma com informação específica diferenciada, relativamente aos imóveis ou prédios da base, de acordo com o objectivo para que foi criada”. Os Autores observam (e lamentam) ainda que “O facto de cada uma destas três bases de informação ser organizada, detida e gerida por entidades distintas, sendo ainda por cima tuteladas por ministérios diferentes, fez com que cada uma se desenvolvesse consoante os objectivos para que foi criada, sem uma visão geral de interligação e harmonização da informação”. (Cf. COUTO, PAULA, *et. alt.*, “Procedimentos Cadastrais” in <https://sigarra.up.pt/fdup/pt/pub_geral.pub_view?pi_pub_base_id=60359> e em: <<https://www.google.com/search?q=PROCEDIMENTOS+CADASTRAIS&oq=p&aqs=chrome.0.69i5913j69i57j0j69i60l3.3785j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>>).

⁽⁹⁾ O Cadastro, diz VIRGÍLIO F. MACHADO, surgiu nos finais do século XVII com fins tributários. Refere ainda que “na maior parte dos países, o cadastro tem finalidades essencialmente fiscais ou tributárias.” A sua criação destinou-se “à determinação do valor dos bens que integram o território do respetivo país, tendo sido estabelecida a obrigatoriedade de inscrição dos prédios no cadastro, sob pena do pagamento de uma coima. Porque se trata apenas da arrecadação de impostos, dinamizou-se e facilitou-se a inscrição dos titulares cadastrais, sendo suficiente uma mera declaração para que do cadastro fique a constar o nome da pessoa obrigada ao pagamento do imposto, que podia não ser o proprietário do bem, mas o usufrutuário ou o superficiário”. (Cf. MACHADO, VIRGÍLIO F.: *O registo e o cadastro*, in:

expressamente “o seu valor patrimonial tributário”), mormente com vista à tributação do património.

Por outro lado, para o Cadastro é determinante a localização *geográfica*, com o rigoroso “posicionamento dos vértices das suas extremas no sistema de coordenadas”, dados estes que não constam do Registo Predial, nem das Matrizes. Para a organização destas, bem como para a das descrições registrais e quando inexistente nome de rua e número de polícia (ao invés da maioria dos prédios urbanos), não são indicadas as coordenadas, nem os vértices das suas extremas, mas sim as *confrontações* [*cit.*, art. 82.º, c), *in fine*]. Ora, este elemento, em geral, é não apenas mutável, como impreciso. Recorde-se que mesmo no que respeita às chamadas confrontações fixas ou permanentes — casos do caminho público, do rio ou da linha de caminho-de-ferro — elas não são imutáveis: por exemplo, o caminho pode mudar para outro traçado e o terreno que ocupava ser desafetado do domínio público e transmitido a um particular. Algo semelhante pode acontecer com o rio que é desviado para formar uma barragem ou com a linha de caminho-de-ferro que foi extinta. Enfim, também estas confrontações ditas “permanentes”, na realidade não o são. Porém, quando se trata de “confirmandos” pessoas, singulares ou coletivas, é evidente que a mutabilidade é ainda bem maior. Em suma: não há confrontações imutáveis, ao contrário das coordenadas de latitude e longitude que se mantêm inalteradas ao longo dos milénios.

E o que se pretende significar com esta observação? Apenas demonstrar que a identificação dos prédios rústicos só com base nas suas confrontações não é fiável nem ajustada ao nosso tempo. Contudo, a que é feita pelo Cadastro, para além de extremamente morosa (há décadas que falta cadastrar um elevadíssimo número dos prédios existentes) também está longe de ser permanente, e não é porque as coordenadas geográficas se alterem, mas porque a generalidade dos prédios rústicos se vai modificando.

Recorde-se que as alterações imobiliárias resultam principalmente de *operações jurídicas* (compras de parcelas, permutas de partes de terreno, aquisições e anexações de prédios contíguos...), as quais até se efetivarem na informação cadastral, demoram imenso tempo (muitos proprietários já nem serão os mesmos). Significa isto que não haverá uma solução satisfatória para a rigorosa identificação e demarcação dos prédios rústicos? Penso que há, como seguidamente se perceberá.

2 — Julgo que o mais moderno e preciso meio para identificar e definir a localização dos imóveis é a georreferenciação. O Decreto Regulamentar 9-A/2017, de 11/03 que especialmente, regulamentou o “sistema de informação cadastral simplificada” — antes criado pela Lei n.º 78/2017 de 17/08 — indica que georreferenciação é a identificação de um terreno através de coordenadas geográficas, definindo a sua localização exata e os seus limites, num mapa, com a ajuda de um satélite, usando o sistema GPS. E a citada Lei n.º 78/2017, no art. 5.º pormenoriza em que consiste a representação gráfica georreferenciada.

Acresce que, entre as várias providências introduzidas, o art. 1.º também criou, além da informação cadastral simplificada, o “Balcão Único do Prédio (BUPi)”⁽¹⁰⁾ e o art. 3.º o “número de identificação de prédio”, tendo este artigo explicitado (no n.º 1) que “o prédio tem um identificador único, designado por número de identificação de prédio (NIP)”. De entre as diferentes medidas tomadas — que aqui seria descabido pormenorizar — há ainda a da generalizada obrigatoriedade da georreferenciação “para registar uma propriedade no registo predial” e mais outras três que julgo dever salientar:

- 1) a do procedimento especial de registo de prédio rústico e misto omissivo (art. 13.º e ss.);
- 2) a da conjugação do registo com a representação gráfica georreferenciada (art. 16.º, ss); e
- 3) a definição do BUPi que, nos termos do art. 22.º/1, “é um balcão físico e virtual, da responsabilidade do IRN, I.P., que agrega a informação registral, matricial e georreferenciada relacionada com os prédios”.

Este diploma foi introduzido *a título experimental* em alguns concelhos⁽¹¹⁾, aplicando-se durante um ano. Depois, como nele se declara “a sua aplicação será avaliada para se planear a implementação a nível nacional”. Essa aplicação só veio a ser estatuída pela Lei n.º 65/2019, de 23/08 — explicitada pelo Decreto Regulamentar n.º 4/2019, de 20/09 — que, no art. 1.º, declarou que se “mantém em vigor e generaliza a aplicação do sistema de informação cadastral simplificada (...) integrando os seguintes procedimentos:

⁽¹⁰⁾ A informação que este *Balcão* contém é acessível no sítio: <<https://bupi.gov.pt/>>.

⁽¹¹⁾ Foram indicados os concelhos de Pedrógão Grande, Castanheira de Pêra, Figueiró dos Vinhos, Góis, Pampilhosa da Serra, Penela, Sertã, Caminha, Alfândega da Fé e Proença-a-Nova.

- a) O procedimento de representação gráfica georreferenciada (RGG) [...];
- b) O procedimento especial de registo [...].

A indicada Lei, no mesmo art. 1.º, entre outras medidas, decidiu promover a criação de um *acordo de colaboração interinstitucional* entre o Centro de Coordenação Técnica e cada município, bem como a universalização do Balcão Único do Prédio (BUPi), configurado pela mencionada Lei n.º 78/2017, e ainda — quiçá o mais relevante —, no quadro do Centro de Coordenação Técnica, um *protocolo* a celebrar entre a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e o Instituto dos Registos e Notariado, I.P. (IRN, I.P.), segundo o qual “a AT transmite à plataforma BUPi a informação relativa aos prédios inscritos nas matrizes prediais rústica e urbana, localizados no respetivo município, bem como a identificação dos seus titulares, através do nome e número de identificação fiscal, e respetivo domicílio fiscal”. Contudo, o art. 2.º/1 declara que o IRN, I.P., é a entidade responsável pelo sistema de informação cadastral simplificada e pelo BUPi, competindo-lhe entre várias atribuições que sucessivas alíneas especificam, garantir a interoperabilidade dos dados detidos por diversos institutos mormente com vista a, de forma eletrónica, proceder à partilha entre si e com os municípios, da informação relevante sobre os elementos caracterizadores e identificativos dos prédios rústicos e mistos e dos seus titulares.

3 — Em 2007, isto é, dez anos antes da referida Lei n.º 78/2017, já tinha sido publicado o Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31/05 que instituiu o “Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC)”, concretizando a anterior Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2006, de 4/05. O preâmbulo desse Dec-Lei explica que se trata de medida experimental destinada a viabilizar “um sistema de informação predial único que condense, de forma sistemática, a realidade factual da propriedade imobiliária com o registo predial, as inscrições matriciais e as informações cadastrais”.

De entre os objetivos que se intentaram prosseguir, avultam os de “assegurar a identificação unívoca dos prédios”, de modo a “unificar, num único sistema de informação, os conteúdos cadastrais existentes e a produzir”. No que respeita ao Registo Predial diz-se (*inutilmente*) que se quer assegurar que a descrição predial venha a ser lavrada em suporte informático. Digo inutilmente porque, como o legislador devia saber, todos os

registos (descrições incluídas) estão informatizados desde 2007⁽¹²⁾, pelo que a aludida afirmação se configura como manifestamente inútil.

Foi no supracitado diploma que também se criou o número de identificação predial (NIP), como “o código numérico atribuído a cada um dos prédios cadastrados”. Ou seja: tratou-se de mais um diploma que surgiu, há mais de 12 anos, cheio de boas intenções, mas cuja concretização se continua a aguardar.

4 — Pelo que muito sucintamente se disse, temos de concluir que foram criados os instrumentos legais bastantes para que qualquer interessado possa obter *online* a fidedigna informação cadastral sobre os prédios, designadamente através do BUPi. Com efeito, o IRN que, recorde-se, é a entidade responsável pelo BUPi, define-o como “um balcão físico e virtual que reúne a informação registral, matricial e georreferenciada relacionada com os prédios, e que opera numa plataforma eletrónica que comunica com todas as bases de dados e aplicações que contêm informação relevante sobre os elementos que caracterizam, identificam e localizam os prédios e os seus titulares, no âmbito do cadastro predial simplificado”.

De entre os temas que se podem consultar saliente-se “a informação resultante da representação gráfica referenciada, as suas especificações e confrontações”. Por outro lado, verifica-se que se declara que existem bastantes destes BUPi.⁽¹³⁾, de modo que o acesso a estas (e outras)⁽¹⁴⁾ informações estaria atualmente acessível e facilitado.

Por outro lado, o “Número de identificação do prédio (NIP)”⁽¹⁵⁾, sendo um identificador *único* das atualmente diferentes numerações (matriciais, cadastrais e registrais) permitiria ultrapassar muitas das questões decorrentes da conjugação dessas diferenças.

⁽¹²⁾ Além disso, também todos os registos anteriores, desde o ano de 1940, foram extratados para o sistema informático ou digitalizados. E ainda, se vier a lume ou tiver de se analisar algum registo anterior a 1940, também é obrigatório extratá-lo para o sistema informático. Daí que, presente-mente, se deva reconhecer que o Registo Predial (tal como o Registo Civil) está totalmente informatizado desde 2007.

⁽¹³⁾ Podem consultar-se os postos de atendimento em: <<https://bupi.gov.pt/Index/PostosBupi>> e os elementos que se podem consultar em: <https://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/a_registral/registo-predial/bupi/faqs/5/>.

⁽¹⁴⁾ É o caso da “informação predial simplificada” que pode ser obtida através do sítio na Internet com o endereço: <www.predialonline.mj.pt>.

⁽¹⁵⁾ O NIP a que se refere o art. 3.º da citada Lei n.º 78/2017, “é um identificador numérico do prédio, sequencial e sem significado lógico, destinado ao tratamento e harmonização de informação de índole predial” e “corresponde ao número da descrição predial”. (Cf. <https://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/a_registral/registo-predial/bupi/faqs/10/>).

Todavia, ao que nos foi dado apurar, na realidade, nem estes balcões, nem o “Número de identificação do prédio (NIP)” estão todos presente-mente operativos. Daí que se nos afigure legítimo entender que nesta *importante* matéria da identificação dos prédios rústicos — e tanto à luz das referências matriciais, como das do Cadastro ou do Registo Predial — *não se torna necessário legislar mais*. Necessário é, sim, que a legislação existente *seja posta em prática*. Veremos se a recente “Estrutura de Missão para a Expansão do Sistema de Informação Cadastral Simplificada” criada pela supracitada (*in nota 5*) Resolução do Conselho de Ministros irá, ou não, contribuir para o cumprimento desse desígnio.

II. Os objetivos do Registo Predial e do Cadastro

1 — Em anteriores oportunidades pude abordar o tema das relações entre o Registo Predial e o Cadastro⁽¹⁶⁾ e aqui retomo algumas das ideias então expostas. A que se configura como notória é que o Cadastro procura ser o acervo atualizado e fático das *parcelas* geográficas, onde se incluem prédios, estradas, rios, vias férreas, em suma, *de todas as realidades territoriais* existentes no País, tendo, entre outros fins, o conhecimento *fático* das mesmas e do seu enquadramento geo-cartográfico, ao passo que o Registo se propõe constituir uma “base de dados” respeitante à *situação jurídica* dos prédios — *de cada prédio* individualmente considerado e que estiver no comércio jurídico —, essencialmente para obter a cognoscibilidade e oponibilidade *erga omnes* dos direitos, ónus e encargos sobre ele inscritos, com vista à segurança do tráfico imobiliário.

É que, sendo a básica finalidade do Registo, como resulta da pertinente legislação, a de inscrever rigorosa e celeremente os factos que definem a *situação jurídica* do prédio para a tornar cognoscível por todos e deste modo conferir segurança ao comércio jurídico imobiliário, não tem a função, nem os meios, nem tão-pouco os instrumentos técnicos (incluindo os de simples reconhecimento do prédio no local) para informar e definir qual é a configuração, valor, delimitação, exata posição cartográfica desse

⁽¹⁶⁾ Tratou-se principalmente da intervenção na “II Conferência Ibérica em Registos e Notariado”, em 30/11/2016 na ESTG (*in* <<https://www.estg.ipp.pt/noticias/ii-conferencia-iberica-em-registos-e-notariado>>) e do artigo *Cadastro e Registo são instituições complementares, não duplicadas nem concorrentes*. (Cf. GUERREIRO, J. A. MOUTEIRA: *in* “O Direito”, Ano 150.º, II. Coimbra: Almedina, 2018, pp. 227-246).

prédio, bem como a referência — nomeadamente a topográfica e geográfica — *de todos os imóveis*⁽¹⁷⁾ existentes em cada concelho, incluindo, portanto, os que com ele confrontam.

Deste breve apontamento introdutório, afigura-se resultar claro que o Cadastro e o Registo encaram os prédios e a propriedade imobiliária sob perspetivas diferentes: aquele como realidades *de facto*: conjunto das diversas coisas imóveis que integram o território; e este como realidades *de direito*: bens imóveis *individualizados* sobre os quais existem e recaem direitos, ónus e encargos.

Citamos já o preâmbulo do Dec-Lei n.º 224/2007 que veio instituir o SINERGIC em que se indica que ao Cadastro compete em especial sinalizar “*a realidade factual da propriedade imobiliária*”. Quer dizer: o legislador entendeu que o objetivo central do Cadastro, designadamente para se obter a “informação predial única”, consistia em identificar e referenciar a *realidade factual* imobiliária — toda a *realidade factual*, e não apenas a referente aos *prédios* —, mas nunca menciona em quaisquer diplomas que tem por função indicar, definir ou tornar cognoscível a *situação jurídica* dos prédios e muito menos de modo autêntico e exato⁽¹⁸⁾.

Identicamente os apontados DR n.º 9-A/2017 e Lei n.º 78/2017 instituíram “um sistema de informação cadastral simplificada” esclarecendo a Lei que esse sistema visa:

- a) adotar “medidas para a imediata identificação da estrutura fundiária e da titularidade dos prédios rústicos e mistos” e,
- b) criar “o Balcão Único do Prédio (BUPi)”⁽¹⁹⁾.

No tocante à *estrutura fundiária*, foi prevista a “representação gráfica georreferenciada” (RGG) e o art. 6.º/2 daquela Lei refere quais as entidades que têm “legitimidade e competência para a promoção do procedimento”. Com respeito a este ponto, depois de nas duas primeiras alíneas se

⁽¹⁷⁾ A lei refere-se, talvez mais precisamente, e como adiante se verificará, a toda a *realidade imobiliária*.

⁽¹⁸⁾ Como temos salientado o art. 7.º do Cód. do Reg. Predial contém dois princípios inerentes ao Registo Predial: o da *verdade* e o da *exatidão*. (Cf. GUERREIRO, J. A. MOUTEIRA, *Ensaio sobre a problemática da titulação e do registo à luz do Direito Português*, Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 484, ss. Aí se explicita que “O princípio que o Código contempla no art. 7.º é habitualmente designado apenas como de presunção *de verdade*. Todavia, ao que entendemos, a disposição não contempla unicamente a *presunção de verdade*, mas também a *presunção de exatidão*, tal como está estatuído na parte final do preceito quando diz: “nos precisos termos em que o registo o define”).

⁽¹⁹⁾ O art. 16.º indica que se pretende a “conjugação do registo com a representação gráfica georreferenciada”.

mencionarem as autarquias locais e a Direção-Geral do Território, a alínea c) indica as “entidades públicas com competência de natureza territorial que promovam operações fundiárias ou exerçam competências na área do ordenamento do território”⁽²⁰⁾.

Todavia, quanto à competência para o *procedimento especial de registo* dos prédios em causa, o art. 13.º diz: “O procedimento especial de registo de prédio rústico e misto omissivo cabe aos serviços com competência para a prática de atos de registo predial que forem designados por deliberação do conselho diretivo do Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN, I.P.)”. Note-se que o conceito de prédio rústico e misto referido nesta disposição é implicitamente, e como regra, o da lei civil.

Para o Cadastro importam essencialmente as “parcelas” cadastrais, englobando tanto os prédios que menciona o supracitado art. 13.º, como praças públicas, rios, estradas, etc.

2 — O Cadastro e o Registo não têm as mesmas conceções sobre a realidade imobiliária. Para o Registo verifica-se que, tal como para a lei civil e fiscal, é essencial, por um lado, a distinção entre prédio rústico e urbano e, pelo outro, a necessidade registral de o prédio *permanecer no comércio jurídico*⁽²¹⁾. Note-se que, como há anos explicou CATARINO NUNES, “não se descrevem águas, árvores ou arbustos e, muito menos, direitos”, mas apenas *prédios que permaneçam no comércio jurídico*, visto que “o

⁽²⁰⁾ O referido DR n.º 9-A/2017, como reza o seu preâmbulo, “assenta, numa primeira linha, na ideia de que o conhecimento do território e a identificação dos limites e titularidade da propriedade é fundamental para a gestão e decisão das políticas públicas de solos, de ordenamento do território e de urbanismo”. Visa ainda “atribuição do Número de Identificação do Prédio (NIP), sempre que seja confirmada a coincidência entre a informação do registo predial e da inscrição matricial da AT”, bem como, entre outras finalidades, regular o Balcão Único do Prédio (BUPi), “que se constitui como balcão físico e virtual que agrega a informação registal, matricial e georreferenciada relacionada com os prédios, bem como uma plataforma de articulação do cidadão com a Administração Pública no âmbito do cadastro predial” e ainda estabelecer “procedimentos ágeis de RGG, com definição de requisitos técnicos e regras simples que potenciam a apresentação de polígonos”. Por estas breves citações vemos que a intenção do legislador foi sobretudo a de regular a “estrutura fundiária”, identificando os prédios, mesmo para melhor poder estruturar o ordenamento territorial. Para a “composição administrativa de interesses conflitantes em sede de RGG [representação gráfica georreferenciada] “é criada uma comissão “presidida por um conservador a designar por deliberação do conselho diretivo do Instituto dos Registos e Notariado, I.P.”. Também se institui o “procedimento especial de registo” que (como adiante se diz) fica a cargo dos serviços de registo.

⁽²¹⁾ Para a lei (e designadamente para efeito de registo) só são “coisas imóveis” *proprio sensu* os prédios que “podem ser objeto de relações jurídicas”. Ademais, *estão fora* do comércio jurídico os “que não podem ser objeto de direitos privados” e, portanto, de Registo Predial. (Cf. art. 202.º do Código Civil).

registo predial é um instituto do direito privado e para o direito privado. Supõe as atividades económico-jurídicas particulares”(22).

Não assim para o Cadastro ao qual importam *todas* as realidades imobiliárias, tanto públicas como privadas, já que lhe cabe fazer o atinente levantamento geral e geo-topográfico *na totalidade do território*, isto é, na expressão da lei, “identificar a *realidade factual* imobiliária”. O art. 16.º do Regulamento aprovado pelo aludido Dec-Lei n.º 172/95, tem esta epígrafe “Demarcação dos prédios” e o citado Decreto-Lei n.º 224/2007 dedica-lhe toda a Secção II do segundo Capítulo. Complementando a demarcação, o n.º 3 do art. 12.º refere que as estremas são assinaladas por *marcos* que obedecem a instruções técnicas e, de entre as regras de execução do Cadastro, constam os *trabalhos de campo*, considerados essenciais, bem como os que compreendem a localização de marcos e demais elementos físicos e cartográficos que permitam localizar e definir as *estremas*. Quanto à localização geográfica do prédio, a alínea *n*) do art. 6.º diz que é a resultante do posicionamento das suas estremas nos sistemas de referência e de coordenadas definidas pelo Instituto Geográfico Português. Há ainda várias outras normas indicativas da *importância crucial da demarcação*, bem como da sinalização *topográfica* e *cartográfica* inerentes à exata definição do polígono de cada prédio(23).

Todas as indicadas menções são, a nosso ver, suficientes para demonstrar que estes elementos que para o Registo *não contam, nem tão-pouco são especificados nas descrições*, são fundamentais para o Cadastro.

Em síntese: ao Cadastro, como se disse, importa assinalar *toda* a realidade territorial, cartográfica e geográfica (englobando rios, caminhos, vias férreas, etc.) dividida em “parcelas cadastrais” e não a pormenorizada *situação jurídica* de cada prédio, individualmente considerado (tal como é entendido na lei civil), sendo-lhe irrelevantes os correlativos efeitos no *comércio jurídico*, ao passo que para o Registo *estes é que são essenciais*.

Deste modo, verifica-se que também a mais recente legislação respeitante à informação cadastral continua a considerar (e bem) que o Cadastro

(22) Cf. NUNES, CATARINO, *Código do Registo Predial, Anotado*, Coimbra: Atlântida Editora, 1968, pp. 11/12. Note-se que o Autor quando disse “não se descrevem águas, árvores ou arbustos”, não pretendeu significar que: *a*) a servidão de águas ou o direito às águas não pudessem ser inscritos (e são-no, em *inscrições*); *b*) que águas, árvores, poços, etc., não pudessem ser *mencionados* na composição dos prédios, como podem. Mas só *estes* é que são *descritos*.

(23) No art. 5.º da citada Lei n.º 78/2017, de 17/8, é dito que a representação gráfica georreferenciada (RGG) se efetua “através de delimitação do prédio, mediante representação cartográfica das estremas do prédio” e o art. 7.º do D.R. n.º 9-A/2017, de 3/11, contempla os “acertos de estremas e confrontações”.

e o Registo têm perspetivas e competências diferenciadas, aquele a rigorosa e completa definição da *realidade factual imobiliária* — integrada em “parcelas”, sejam ou não “prédios” — e este a de definir e tornar cognoscível por todos a *situação jurídica* de cada prédio, com vista à segurança do comércio jurídico imobiliário.

Consequentemente, se quisermos numa palavra sintetizar o intuito do legislador, podemos indicar que, no tocante aos imóveis, o Cadastro tem a finalidade de determinar a *situação de facto*⁽²⁴⁾ de toda a realidade imobiliária e o Registo a *situação de direito* de cada *prédio determinado* e que esteja no comércio jurídico⁽²⁵⁾. Deste modo devemos concluir que as duas relevantes instituições não têm os mesmos objetivos, nem são convergentes ou “duplicadas”, mas antes prestam serviços complementares, ambos necessários.

Nestes termos, se um proprietário, ou qualquer eventual interessado, quiser saber qual a delimitação, rigorosa situação, a configuração, a área exata, ou outro elemento *de facto* relativo ao prédio, deve socorrer-se do Cadastro, mas se pretender informar-se sobre *os direitos* que incidem sobre esse prédio, se tem alguma hipoteca, ou penhora, ou outro encargo a onerá-lo, o Cadastro *não lhe pode dar* essa indicação. Terá de socorrer-se do Registo Predial, que conhece a *situação jurídica* do prédio e pode prestar a informação *online*. Também pode certificar, através da denominada “certidão permanente”, os direitos, ónus e encargos que incidem sobre o prédio⁽²⁶⁾.

(24) Não altera esta ilação o facto de o Cadastro se referir a *titulares cadastrais* [art. 6.º, u), do DL n.º 224/2007] como “a pessoa ou pessoas, singulares ou coletivas, públicas ou privadas, proprietárias do prédio, no todo, em parte, ou em regime de propriedade horizontal, os detentores de posse correspondente ao exercício do direito de propriedade, bem como, no caso dos baldios, os compartes”. Significa isto que, para o Registo Predial, é impossível englobar esta *mescla de direitos completamente distintos* num conceito unitário, uma vez que são todos eles notoriamente dissemelhantes, não se podendo equiparar ao direito de propriedade ou a outro direito real, uma vez que têm regimes e registos diversificados. Ou seja: não são necessariamente os proprietários, mas apenas pessoas que se considerou que podiam servir como *interlocutores de facto*, o que confirma que ao Cadastro importa a *situação de facto*.

(25) No Registo Predial os bens do domínio público estão fora da sua alçada. Mas, quanto aos do domínio privado a *situação de direito* está permanentemente atualizada (mormente face ao vigente princípio da obrigatoriedade de registar) e daí que qualquer hipotético adquirente só possa saber com *verdade e exatidão* (*cit.*, art. 7.º) de quem é o prédio e se ele está ou não hipotecado, penhorado ou tem outros encargos através do Registo Predial (incluindo o Registo *online*: <<https://www.predialonline.pt/PredialOnline/>>).

(26) No sítio <<https://www.predialonline.pt/PredialOnline/>> são prestadas essas informações. Quanto à certidão permanente é no sítio: <https://www.registopredial.com/?gclid=CjwKCAjwydP5BRBREiwA-qrCGk0BW02FTivSE-NQ228XXHgvzpk3fOccYW7oc_Mzz8_1hT4p59-RNRoC5-YQAvD_BwE>.

3 — A descrição detalhada de todos os prédios é essencial para o Cadastro, mas para Registo ela é tão-só *referencial* e individualizada. O preconizado número do prédio — quando existir — é suficiente, já que o Registo Predial atribui à descrição dos prédios um valor *apenas indicativo da sua existência e identidade*, para que sobre ela sejam lavradas as inscrições, e a cujas menções (como também jurisprudência tem entendido)⁽²⁷⁾, não se aplicam as presunções de verdade e de exatidão. Além disso, as alíneas do art. 82.º/1 *não fazem alusão alguma* à demarcação, à configuração (ao “polígono”), aos marcos, à planta, ou a outras informações referentes à topografia dos prédios e, ao que julgamos saber, tais indicações jamais constaram de qualquer descrição. No entanto, para o Cadastro a demarcação dos imóveis, a sua planta e localização topográfica constituem objetivos fundamentais.

Um outro ponto relevante, é este: o Registo não está estruturado para informar ou tratar das *parcelas territoriais* — que basicamente importam ao Cadastro —, mas sim, de *cada prédio*, único, determinado e concretamente descrito⁽²⁸⁾, sobre o qual incidem os direitos, designadamente os Direitos Reais, já que, como se disse — e, entre outros, ORLANDO DE CARVALHO acentuou —, não é possível, atento o *princípio da especialidade*, que existam “direitos reais sobre coisas genéricas”⁽²⁹⁾. Este princípio também nos diz que o Direito Real que incide sobre um prédio é distinto do que tem por objeto um outro.

Deste modo, é sobre *cada prédio* “individualizado” e definido na descrição, que se publicitam os direitos e que se organizam os sistemas, como o nosso, do denominado *fólio real*, os quais permitem assinalar que cada um deles tenha o seu próprio “historial” jurídico e fáctico *separado de*

⁽²⁷⁾ Numa das conclusões do acórdão de 19/09/2017 do STJ (ALEXANDRE REIS), Proc. 120/14, consultável em <www.dgsi.pt>, refere-se o seguinte: “Por outro lado, se a presunção gerada pela inscrição da aquisição do direito no registo predial, ao abrigo do art. 7.º do Código do Registo Predial, *abrange apenas os factos jurídicos inscritos* e não também a totalidade dos elementos de identificação física, económica e fiscal dos prédios, os elementos que fazem parte do núcleo essencial da descrição, no sentido de, sem eles, não se saber sobre que coisa incide o facto inscrito — que não limites, áreas precisas, valores, identificação fiscal e âmbito —, tal presunção *não pode deixar de se estender à (crucial) existência do próprio prédio objecto do direito*, ainda que não à respectiva área, ou, pelo menos, à exactidão desta, sob pena de se presumir o direito sobre coisa nenhuma”.

⁽²⁸⁾ Vide: RODRIGUEZ ALMEIDA, MARÍA GOÑI, *El principio de especialidad registral*. Cuadernos de Derecho Registral. “Fundacion Beneficentia et Peretia Juris”, Madrid, 2005, pp. 70-71 e PAU PEDRÓN, ANTÓNIO, *Elementos de Derecho Hipotecario*, Madrid: Universidad Pontificia Comillas, 2003, p. 52.

⁽²⁹⁾ Cf. CARVALHO, ORLANDO DE, *Direito das Coisas*, edição coordenada por FRANCISCO LIBERAL FERNANDES, MARIA RAQUEL GUIMARÃES e MARIA REGINA REDINHA, Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 163. Como se disse, o Autor faz a sobredita afirmação a propósito do “*princípio da especialidade ou da individualização*, princípio consagrado na nossa lei também no art. 408.º/ 2, do Código Civil” (*idem*, p. 163).

qualquer outro⁽³⁰⁾. É que, como também justamente se fez notar, “não se pode manter um direito real se o seu objeto mudar: “*não é juridicamente possível transferir o mesmo direito real de uma coisa para outra*”⁽³¹⁾. E, assim, verifica-se que existe uma *indissociabilidade* entre o Direito Real e a “coisa” (*in casu*, o prédio) que dele é objeto⁽³²⁾. É a característica própria destes direitos que se designa habitualmente por *inerência*, a qual, como expressivamente nota CARVALHO FERNANDES, traduz “uma ideia de íntima ligação do direito à coisa”⁽³³⁾.

Significativo é ainda um outro ponto: como bem acentuou RAFAEL ARNAIZ, “a diferença fundamental entre o conceito registral e civil de prédio e o de parcela cadastral consiste na finalidade do grupo normativo destinado à sua regulamentação”. E esclarece que “o Registo da Propriedade forma-se sempre prédio por prédio na medida em que o titular do domínio sobre cada um dos fundos ou prédios pretende que a sua titularidade resulte protegida pelo conjunto de presunções registrais”. (...) “Pelo contrário na formação da parcela cadastral nunca se segue o procedimento individualizado (...)”. Consequentemente, nesse sentido, “cada zona é objeto de um conjunto de trabalhos cadastrais que ilustram o mapa completo de um termo municipal ou de algum dos seus setores”⁽³⁴⁾ e que abrange vários prédios e outras realidades.

Poderíamos acrescentar que, dadas estas profundas diferenças, não se afigura possível apenas pelo Registo — tal como este está hoje estruturado, incluindo em Portugal⁽³⁵⁾ — planear o *ordenamento do território*,

⁽³⁰⁾ Cf. GARCIA GARCIA, JOSÉ MANUEL, *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario*, Tomo I, Madrid: Editorial Civitas, S.A., 1988, p. 552.

⁽³¹⁾ A citação é de JUSTO, A. SANTOS, *cit.*, *Direitos Reais*, p. 22. O Autor indica ainda que a passagem é transcrita de MENEZES CORDEIRO (*vide*: CORDEIRO, ANTÓNIO MENEZES, *Direitos Reais*, Lisboa, Lex, 1993, p. 329). Num artigo inserido em publicação que trata do tema do urbanismo também procuramos demonstrar que os direitos que incidem sobre um prédio não são “os mesmos” que passem a incidir sobre outro. (Cf. GUERREIRO, J. A. MOUTEIRA, “Urbanismo e Registo: o caso específico dos loteamentos urbanos”, in *Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território — Estudos*, II, obra coletiva, Coimbra: Almedina, 2012, pp. 298-306.

⁽³²⁾ RUI PINTO DUARTE quando faz alusão ao princípio da *especialidade* ou *individualização* (que é, como nota, a terminologia de ORLANDO DE CARVALHO) e à impossibilidade de haver um direito real sobre coisas genéricas — o que alguma Doutrina chama «inerência» ou «inseparabilidade» — explica o seguinte: “Realça-se, assim, uma pretendida indissolubilidade entre os direitos reais e as coisas sobre as quais eles incidem”. (Cf. DUARTE, RUI PINTO, citado *Curso de Direitos Reais*, pp. 40-41).

⁽³³⁾ Cf. FERNANDES, LUÍS A. CARVALHO, *cit.*, *Lições de Direitos Reais*, p. 63.

⁽³⁴⁾ Cf. ARNAIZ EGUREN, RAFAEL, *Terreno y Edificación, Propiedad Horizontal y Prehorizontalidad*. Editorial Aranzadi, 2010, pp. 82-83, mas itálico nosso.

⁽³⁵⁾ Dizemos em Portugal, visto que noutros países — como é tipicamente o caso da Alemanha, que consabidamente tem um sistema muito diferente, o Registo é o Cadastro. Aliás, a palavra *Kataster* também se traduz por “Registo Predial” e o *Kataster* não é dirigido por engenheiros, geóme-

organizar a *política dos solos*, ou identificar quais são os prédios existentes em determinada *zona*⁽³⁶⁾. Recorde-se que um prédio com um número poderá estar, como soi dizer-se, “a milhas” de distância do que nessa freguesia veio a ter o número seguinte — dadas as regras da abertura das descrições⁽³⁷⁾ — e ainda que (ao menos face às atuais normas) não é viável saber quais são as descrições que lhe são territorialmente próximas ou até confinantes. Contudo, para quotidianamente se poderem celebrar os mais vulgares — mas socialmente fundamentais — atos e negócios jurídicos, também não é possível, pelo Cadastro, inscrever direitos, ónus e encargos sobre um prédio, nem tão-pouco conseguir a oponibilidade dos direitos face a terceiros, a fim de obter uma mínima segurança jurídica.

III. Os objetivos do Ordenamento do Território e a realidade

1 — Como bem diz GLÓRIA TEIXEIRA no início deste artigo, “na sociedade moderna o ordenamento do território é uma atividade essencial”. Tanto essencial — acrescentaria — como também de uma enorme complexidade e vastidão, que se traduz em “infundáveis” referências bibliográficas e *sítios* informativos, incluindo os da própria DGT⁽³⁸⁾.

Seria, pois, insensato se intentasse em simples artigo tratar de algum dos grandes temas do ordenamento do território. Mas já não o será se apenas pretender considerar a pertinência de determinados pontos tratados na primeira parte.

Sobre tais temas em primeiro lugar, é notório reconhecer que a área do espaço rural é claramente dominante não apenas em Portugal, como na

tras, cartógrafos ou especialistas análogos, mas sim por “juízes” (e demais juristas), ou seja, na respetiva circunscrição, pelo *Grundbuchrichter* expressão que se pode traduzir por “Juiz do Registo Predial” (que entre nós é o Conservador).

⁽³⁶⁾ É por isso que quando, por ex., ocorrem incêndios em determinada extensão do território é usual mencionar que tem de se recorrer ao Cadastro para se identificarem os diversos prédios aí existentes.

⁽³⁷⁾ As descrições não são abertas “a pedido” dos proprietários ou por “conveniência” face à localização dos prédios, mas *unicamente* porque tal se tornou necessário para poder ser lavrada (relativamente a prédios omissos), determinada inscrição ou averbamento e até para anotar uma recusa: art. 80.º do Código. Acontece, por isso, que se **A** comprou um campo no lugar de Cima, a que foi atribuída a descrição n.º 100 e a apresentação seguinte se refere a uma penhora da casa de **B** no lugar de Baixo, a respetiva descrição será a que imediatamente se segue — n.º 101 — que fica no lado oposto da freguesia, a vários quilómetros de distância da descrição n.º 100.

⁽³⁸⁾ Vide <http://www.dgterritorio.pt/ordenamento_e_cidades/ordenamento_do_territorio/>. E sobre o “Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), cf. <<https://pnpot.dgterritorio.gov.pt/>>.

generalidade dos países, mas não assim no tocante à população, que é pouca e que, apesar de o ser, ainda propende a ir diminuindo.

É claro que este desequilíbrio é nocivo sobre vários pontos de vista, mormente por até agora não ter, nem ter criado, oportunidades de trabalho e de realização pessoal. Mas, por outro lado, penso que isso não é a *causa* da falta atual de ordenamento do território, mas sim uma *consequência* de o País, e já de há já bastantes anos, dele ter sido privado.

2 — Afigura-se-me, todavia, que “as culpas” não cabem apenas ao tópico de um tardio ordenamento territorial, mas ainda — ou quiçá principalmente — à *organização da sociedade atual* que decorreu da “revolução industrial” e que, desde então se tem vindo a agravar mesmo depois do final da 2.^a Guerra Mundial e da denominada “segunda revolução industrial”.

A necessidade de mão-de-obra na indústria, as maiores e melhores oportunidades que as cidades — e as grandes cidades — passaram a oferecer, e tudo aliado às dificuldades da vida rural, foram desertificando as aldeias, como é de todos bem conhecido.

E há outro fenómeno que o Académico e Historiador YUVAL NOAH HARARI, na sua obra *Sapiens*, aponta: *a atual economia consumista e capitalista* que procura e se desenvolve nos centros urbanos. No capítulo “a idade das compras” escreve: “a moderna economia capitalista tem de aumentar constantemente a sua produção caso queira sobreviver (...). No entanto, não basta produzir. Alguém tem de comparar os produtos (...) e para termos a certeza de que as pessoas comprem sempre todas as coisas novas que a indústria produz, surgiu um novo tipo de ética: o consumismo”⁽³⁹⁾.

Estas considerações que o Autor eruditamente desenvolve traduzem uma insofismável realidade, As pessoas buscam avidamente os centros urbanos e as áreas comerciais e passam mesmo as horas de lazer a ver montras ou a comprar. O campo apenas as seduz em esporádicas *visitas* (quiçá de saudoso nostalgismo) e por breves instantes.

3 — É claro que não podemos ter a insensata pretensão de alterar os desejos e os costumes dos povos. Mas talvez possamos apresentar algumas sugestões acrescentando às que — a meu ver, oportuna e adequadamente — já na primeira parte foram apresentadas.

⁽³⁹⁾ Cf. HARARI, YUVAL NOAH, *Sapiens, História Breve da Humanidade*, 12.^a ed., Amadora: Elsinore, 2018, p. 406.

E a primeira é esta: que se criem incentivos para a execução, no interior do País, do *teletrabalho* que as atuais circunstâncias da Pandemia contribuíram para desenvolver.

Tais incentivos podem — e devem — ser, *cumulativamente*, de vária ordem: um pagamento do trabalho melhorado, estímulos e/ou subsídios à habitação, diminuição da “carga fiscal”, segurança laboral e encorajamento à constituição estável de família, enfim, todas as medidas que possam contribuir para *a fixação* de uma maior população.

Além de tudo isto, também nos parece essencial que *terminem de vez* as “extinções”, tanto de postos de atendimento locais (caso dos CTT), como de repartições públicas, e bem assim de outros serviços.

Apesar do desenvolvimento das cidades e da atual concentração das pessoas nos centros urbanos, torna-se urgente que, com os meios disponíveis e imaginativas oportunidades, se incentive o movimento inverso de retorno das populações ao interior rural.

TERCEIRA PARTE

Conclusões

1 — Este artigo endereça o tema do emparcelamento rural e apresenta propostas concretas de melhoria. Há outras áreas onde se pode intervir, por exemplo, no tema do direito sucessório que é muito mais complexo e difícil, exigindo bastante maior investigação e discussão pública.

2 — Para já, a primeira parte deste artigo apresenta quatro propostas simples e cuja execução não implica grande dificuldade ou custo. A única dificuldade que verdadeiramente enfrentamos é quebrar a inércia e dar a devida importância a este tema do ordenamento do espaço rural.

3 — É que um tema tão abrangente como o ordenamento rural, ou um problema particular dessa esfera como o dos incêndios florestais, precisa de uma abordagem sistémica em múltiplas dimensões, conforme demonstra MOUTEIRA GUERREIRO na segunda parte deste artigo. Cada medida, em cada dimensão, não vai resolver o problema. Mas vai ser o somatório de todas essas pequenas medidas que irá trazer algum progresso. É esse o nosso objetivo.

4 — A matéria da *identificação* dos imóveis tem sido sempre baseada em conceitos e elementos ajustados aos objetivos da instituição que a efetua. As principais bases informativas que existem em Portugal, especialmente no tocante aos prédios rústicos, são as que provêm do Cadastro, do Registo Predial e das Matrizes, mas qualquer delas contém dados diferenciados.

5 — Para o Cadastro é determinante a localização *geográfica* e *topográfica* do imóvel, com o rigoroso “posicionamento dos vértices das suas extremas no sistema de coordenadas”, dados estes que não constam do Registo Predial, nem das Matrizes. Para a organização destas, bem como para a das descrições registrais não são indicadas as coordenadas, nem vértices das suas extremas, mas sim as *confrontações*, elemento este que não é fiável nem ajustado ao nosso tempo. Contudo, a que é feita pelo Cadastro, para além de extremamente morosa, também não é permanente porque, a generalidade dos prédios rústicos se vai modificando sobretudo em consequência de operações *jurídicas*, como as anexações e desanexações de parcelas de prédios.

6 — Afigura-se que o mais moderno e preciso meio para identificar e definir a localização dos imóveis é a georreferenciação. O Decreto Regulamentar 9-A/2017, de 11/03 que, principalmente, regulamentou o “*sistema de informação cadastral simplificada*” — anteriormente criado pela Lei n.º 78/2017 de 17/08 — indica que georreferenciação é a identificação de um terreno através de coordenadas geográficas, definindo a sua localização exata e os seus limites, num mapa, com a ajuda de um satélite, usando o sistema GPS.

7 — Em 2007 foi publicado o Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31/05, que instituiu o “Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC)”, concretizando a anterior Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2006, de 4/05. Tratava-se de medida experimental destinada a viabilizar “um sistema de informação predial único que condense, de forma sistemática, a realidade factual da propriedade imobiliária com o registo predial, as inscrições matriciais e as informações cadastrais”.

8 — Foi ainda criado o número de identificação predial (NIP), com “o código numérico atribuído a cada um dos prédios cadastrados”. Tratou-se de mais um diploma que surgiu com boas intenções, mesmo porque evitava confusões desnecessárias, mas cuja concretização se continua a aguardar, assim como de outras medidas anunciadas. Consideramos, pois, que não se torna necessário legislar mais. Necessário é, sim, que a legisla-

ção existente seja posta em prática. Esperemos que a recente Estrutura de missão (criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2020 de 16/06) o consiga.

9 — O Cadastro e o Registo Predial são instituições muito diferentes, com meios, funções e objetivos inteiramente diferenciados, visto que o Cadastro procura ser o acervo de *todas as realidades territoriais* existentes no País, tendo em vista e o conhecimento *fáctico* das mesmas e do seu enquadramento geo-cartográfico, ao passo que o Registo se propõe constituir uma “base de dados” respeitante à *situação jurídica* dos prédios — de *cada prédio* individualmente considerado e que estiver no comércio jurídico —, essencialmente para obter a oponibilidade *erga omnes* dos direitos, ónus e encargos sobre ele inscritos, com vista à segurança do tráfico imobiliário. Numa sumaríssima síntese dir-se-á que o Cadastro tem a finalidade de determinar a *situação de facto* de *toda* a realidade imobiliária do País e o Registo a *situação de direito* de *cada prédio* que estiver no comércio jurídico.

10 — O ordenamento do território é uma atividade essencial, mas de uma enorme complexidade e vastidão. No tocante ao espaço rural é notório reconhecer que a sua área é claramente dominante não apenas em Portugal, como na generalidade dos países, mas não assim no tocante à população, que é pouca e que tende a ir diminuindo.

11 — A sociedade atual é herdeira da “revolução industrial” cuja necessidade de mão-de-obra na indústria motivou que passassem a existir maiores e melhores oportunidades laborais nas cidades, o que, aliado às dificuldades da vida rural, foi desertificando as aldeias e o mundo rural. Acresce que a moderna economia capitalista potenciou o consumismo e a procura dos bens no comércio citadino.

12 — A despeito da atual concentração das pessoas nos centros urbanos, torna-se urgente que, com os meios disponíveis e imaginativas oportunidades, se incentive o movimento inverso de retorno das populações ao interior rural, desenvolvendo-se aí o *teletrabalho* com pagamento melhorado, e demais estímulos, tais como subsídios à habitação, diminuição da “carga fiscal”, segurança laboral e encorajamento à constituição estável de família, enfim, todas as medidas que possam contribuir para a fixação de uma maior população.