EMPARCELAR (E REGISTRAR) PARA ORDENAR

(https://doi.org/10.47907/livro2020_03c05)

MADALENA TEIXEIRA

1. Introdução

“Seremos capazes de habitar sabiamente a terra?”¹

Um dos desafios que hoje se colocam às instituições políticas e à sociedade é o de *transformar a realidade*, dando corpo ou expressão material ao conjunto de objetivos que estão traçados à escala mundial e que, essencialmente, têm em vista um desenvolvimento económico, social e ambiental sustentável, vale dizer, uma “existência decente” num planeta que se reconhece sobrepovoado, desigual e degradado².

Nesta nova maneira de compreender o mundo, desenhada na Agenda 2030 das Nações Unidas, ressuma a ideia de que é necessária uma ação global, que há de formar-se à custa de ações nacionais e locais, cabendo às entidades com responsabilidades públicas, mas também às empresas e a cada um de nós, uma parcela na resolução de questões tão fundamentais como são as que se inscrevem no objetivo 15 da “lista de coisas a fazer em nome dos povos e do planeta” e que aqui nos interessam particularmente pela dimensão fundiária que nelas se encerra.

Avultando, neste objetivo dedicado à proteção da vida terrestre, medidas que passam pela promoção do uso sustentável dos ecossistemas terrestres, pela gestão sustentável das florestas, pelo combate à desertificação e pela reversão da degradação dos solos, é certamente no domínio do ordenamento do território que devemos acomodar os

¹ SOROMENHO-MARQUES, Viriato, *Metamorfoses: Entre o colapso e o desenvolvimento sustentável*, Mem Martins: Publicações Europa América, 2005.

² SACHS, Jeffrey D., *A era do desenvolvimento sustentável*, Lisboa: Atual, 2017, pp. 13-14.

instrumentos jurídicos adequados à consecução deste desiderato, pois é nele que, primeiramente, se combinam a conceção em matéria de organização do território e os objetivos de funcionalidade pretendidos, e é nele que também se localizam as estratégias para um desenvolvimento territorial sustentável.

É nessa estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, a cargo do direito do ordenamento do território, que podemos situar o plano de intenções ínsito no Regime Jurídico da Estruturação Fundiária (RJEF), estabelecido na Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro), no qual se declara justamente o compromisso de proteção e valorização da terra, através da “intervenção na configuração, dimensão, qualificação e utilização produtiva das parcelas e prédios rústicos”.

Descreve-se, assim, neste diploma legal, um catálogo de instrumentos de feição diferenciada, aos quais se fazem corresponder condições e formas procedimentais também diversas, mas que, no seu conjunto, se traduzem em medidas de concretização do mesmo desígnio de proteção do solo e de utilização eficiente e sustentável deste recurso natural, tendo em vista a criação das condições necessárias ao desenvolvimento das atividades agrícolas e florestais de modo compatível com a sua gestão sustentável nos domínios económico, social e ambiental.

Sem embargo da relevância de todos os instrumentos de estruturação fundiária indicados no RJEF, é sobretudo no *emparcelamento rural* que incide o esforço regulador, por se tratar, realmente, de uma *ação* ou operação indispensável ao robustecimento das condições de exploração agrícola e florestal e de um *resultado* capaz de potenciar a sustentabilidade económica, social e ambiental pretendida, quando esteja em causa um desenho fundiário fragmentado ou de configuração disforme, ou quando se verifiquem fragilidades de exploração decorrentes da condição situacional do prédio, como podem ser a falta de comunicação com a via pública ou a dificuldade de aproveitamento de águas para fins agrícolas, que reclamem soluções tendentes à sua superação, com ou sem alteração da representação fundiária existente.

Tratando-se de um instrumento jurídico que necessariamente se reflete na situação jurídica do prédio, seja através das modificações objetivas do direito de propriedade (*emparcelamento de prédios do*

mesmo proprietário) que, normalmente, produz, seja pelas alterações de titularidades ou pelas vicissitudes extintivas de direitos reais menores que pode envolver, é manifesta a relevância que a publicidade registal assume neste contexto e o valor que o registo predial, enquanto centro privilegiado de produção e divulgação de informação juridicamente qualificada, pode acrescentar na prossecução dos interesses, públicos e privados, aqui envolvidos.

Sendo o sistema de registo predial português um sistema de base real, que tem por objeto mediato o prédio e por função publicitar a sua situação jurídica, com um escopo de segurança do comércio jurídico imobiliário, é nesta raiz que se insere a divulgação dos factos jurídicos com eficácia real decorrentes do emparcelamento rural.

Porém, é já na visão atualista que dele devemos ter e na *marca social* do direito de propriedade, que constitui o eixo deste sistema, que, certamente, se inscreve o papel mais amplo que lhe é atribuído na concretização de soluções jurídicas tendentes à consolidação de um ordenamento territorial “sustentável e justo”.

2. Emparcelar

Algumas destas soluções jurídicas estão então consagradas na Lei n.º 111/2015³, que aprovou o regime jurídico da estruturação fundiária, e a primeira vantagem que encontramos neste diploma legal é precisamente a de ter sido corporizado o conjunto de objetivos, regras e procedimentos atinentes ao emparcelamento da propriedade rústica, que anteriormente se encontravam dispersos pelos Decretos-Leis n.º 384/88, de 25 de outubro, e n.º 103/90, de 22 de março, por ele revogados.

Sabemos que o emparcelamento rural encontra uma definição própria no art. 1382.º do Código Civil e que, desde o Decreto n.º 5705, de 10 de maio de 1919, que o instituiu (embora sem qualquer densificação regulatória ulterior que pudesse sustentar a sua aplicação prática), tem sido apresentado como um instrumento de remodelação fundiária com os mesmos objetivos de melhoria das condições técnicas e económicas da exploração agrícola que vemos refletidos na al. a) do

³ Diploma a que pertencem, na sua versão atualizada, todas as disposições legais que doravante se refiram sem indicação de fonte.

n.º 1 do art. 4.º do RJEF, aos quais se acrescenta agora a dimensão social e um propósito mais consistente de salvaguarda dos valores ambientais (cfr. art. 4.º/1/b) e c).

Não obstante, o emparcelamento rural não é *um fim*, mas *um meio*, que poderá ser seguido quando a localização, a fragmentação, a dispersão, a configuração ou a dimensão dos prédios rústicos impeçam ou dificultem o desenvolvimento das atividades agrícolas ou florestais, a conservação e salvaguarda dos recursos e dos valores naturais, da biodiversidade e da paisagem (art. 4.º/2).

Donde, talvez possamos dizer que o facto de a propriedade rústica se encontrar pulverizada, por si só, nada adianta quanto à necessidade de mobilização deste instrumento jurídico; ponto é que tais circunstâncias possam enfraquecer as condições técnicas e económicas da exploração agrícola ou florestal ou comprometer o desígnio de proteção do solo e de utilização eficiente e sustentável deste recurso, e que a realização das operações de concentração e ou de correção da configuração dos prédios rústicos, em que o emparcelamento, essencialmente, se traduz, possam, pois, fomentar ou potenciar um aproveitamento adequado dos recursos naturais em presença.

Sendo estes os objetivos pretendidos e sabendo-se que o RJEF prevê duas modalidades de emparcelamento (o emparcelamento simples e o emparcelamento integral), interessa-nos aqui o *emparcelamento rural simples*, por um lado, por ser uma modalidade da iniciativa dos particulares (isoladamente ou em parceria com as freguesias ou dos municípios) que, não raras vezes, demanda um incentivo público e um apoio financeiro mais incisivo e, por outro lado, por lhe estar destinado um procedimento administrativo que, ao contrário do que sucede com o emparcelamento integral, não se mostra autossuficiente ao nível da eficácia real das operações nele previstas, acabando por convocar os recursos negociais comuns e, dessa forma, exigir uma articulação mais fina com o Direito Privado.

Pese embora as definições legais não serem, normalmente, proposições jurídicas vinculativas, a verdade é que o seu conteúdo tem sempre a utilidade de orientar o intérprete no percurso tendente à compreensão do instituto jurídico ou da solução normativa em tabela⁴, pelo

⁴ ASCENSÃO, José de Oliveira, *O Direito: Introdução e Teoria Geral*, 13.ª ed., Coimbra: Almedina, 2005, p. 517.

que, sendo a primeira tarefa a de apurar o que se deve entender por “emparcelamento simples”, importa que comecemos precisamente por confrontar os conceitos que a lei nos oferece, sinalizando os seus pontos de contacto e/ou de eventual distanciamento.

No art. 1382.º/1 do CC, chama-se emparcelamento “ao conjunto de operações de remodelação predial destinadas a pôr termo à fragmentação e dispersão de prédios rústicos *pertencentes ao mesmo titular*, com o fim de melhorar as condições técnicas e económicas da exploração agrícola”, recobrando-se, neste conceito, as modalidades em que o emparcelamento surge, depois, desdobrado na legislação especial (cfr. art. 1382.º/2 do CC).

O RJEf, por seu turno, não nos dando uma noção ampla de “emparcelamento rural”, acaba por definir o que significa cada uma das modalidades de emparcelamento nele tratadas, dizendo que o *emparcelamento simples* consiste na correção da divisão parcelar de prédios rústicos ou de parcelas pertencentes a dois ou mais proprietários ou na aquisição de prédios contíguos, através da concentração, do redimensionamento, da retificação de extremas e da extinção de encraves e de servidões e direitos de superfície (art. 7.º).

Ora, se colocarmos a tónica no emparcelamento simples, como é aqui o nosso propósito, temos, desde logo, de diferente, entre cada um dos segmentos normativos em presença, o facto de o art. 1382.º/1 do CC se referir a prédios pertencentes ao *mesmo titular*, sugerindo uma intervenção individual ou de sentido único, e de o RJEf considerar como objeto material das operações a levar a cabo os prédios rústicos ou parcelas pertencentes a *dois ou mais proprietários*.

Para nós, a divergência é, todavia, aparente e deve-se apenas ao plano de perspetiva em que cada uma das normas se situa, pois, enquanto para o art. 1382.º do CC importa, sobretudo, o direito privado, isto é, o conteúdo do direito de propriedade e o interesse de *cada titular* no melhor aproveitamento das utilidades das *coisas* que lhe pertencem (sem excluir, portanto, a possibilidade de o projeto de emparcelamento abranger prédios e ou parcelas de mais de um proprietário), no RJEf sobrelevam a dimensão procedimental (envolvendo uma pluralidade de interesses individuais contrapostos), o *resultado fundiário* pretendido e os objetivos de interesse coletivo que

o projeto de emparcelamento pode potenciar⁵⁻⁶.

Considerando a noção de emparcelamento simples posta no RJEF, se aceitarmos que há sempre um “subentendido” em todo o “entendido” e que, quando nos propomos apreender o sentido da norma, devemos ter já uma ideia ou pré-compreensão sobre a coisa a que a mesma se refere⁷, damos por certo que, quando ali se fala de “emparcelamento simples”, o ponto de vista que nos ocorre, sobre a “coisa” designada pela palavra, é a anexação de prédios pertencentes ao mesmo proprietário.

⁵ Cremos que esta diferença de perspectiva está também implícita no art. 5.º do RJEF, quando se segue uma terminologia pouco cingida ao rigor dogmático dos Direitos Reais e se refere, como resultado possível da operação de emparcelamento, a “reunião da propriedade num único prédio rústico”, sabendo-se que a “reunião” incide sobre as coisas (predios rústicos ou parcelas), e não sobre os direitos de propriedade, e que o *fenómeno inerente à vida* dos direitos de propriedade resultante dessa operação se traduz, mais propriamente, na *extinção dos direitos de propriedade existentes* e na *constituição de um novo direito de propriedade*, pertencente à mesma pessoa.

⁶ Esta ênfase de Direito Público do RJEF verifica-se, desde logo, no próprio conceito de prédio rústico que vale para efeitos de estruturação fundiária (salvo quanto a matéria de índole fiscal), entendendo-se como tal toda a parte delimitada do solo com autonomia física, ainda que ocupada por infraestruturas, *que não esteja classificada como urbana* e que se destine a atividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais, assim como os espaços naturais de proteção ou de lazer (art. 3.º/2).

Certamente, a *classificação* de uma porção delimitada de solo como prédio rústico a que, indiretamente, se refere o art. 3.º/2 do RJEF não encontrará o seu critério no conceito da lei civil, onde a distinção entre prédio rústico e prédio urbano assenta, sobretudo, na relação de acessoriedade entre o solo e as edificações, e se faz consoante a utilidade económica, efetivamente retirada, se situe no solo ou nas construções existentes (art. 204.º/2 do CC).

Cremos que esta classificação assentará antes na ideia de *destinação económica e funcional* ínsita na Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPSOTU), aprovada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto, que é, depois, replicada no Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, onde o solo rústico aparece descrito como aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos; o que se destina a espaços naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas; e aquele que não seja classificado como urbano.

⁷ MACHADO, João Baptista, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Coimbra: Almedina, 2007, pp. 205-206.

Contudo, a *letra* do art. 7.º logo nos informa de que o *emparcelamento simples* nem sempre visa, como ato final, a *concentração* da área de prédios rústicos pertencentes ao mesmo proprietário e que algumas das suas operações podem consistir na eliminação de encraves ou, simplesmente, traduzir-se na extinção de direitos reais menores de gozo que são de molde a diminuir o valor e as condições de exploração agrícola e florestal⁸.

Não obstante a palavra “emparcelamento” sugerir, comumente, a realização de atos de transformação fundiária, também é verdade que, de acordo com o *elemento literal* das normas do art. 5.º/1 e do art. 7.º, o emparcelamento pode traduzir-se apenas na *aquisição de prédios contíguos*, para eliminação de fragilidades de exploração decorrentes da condição situacional do prédio (como podem ser a falta de comunicação com a via pública ou a dificuldade de aproveitamento de águas para fins agrícolas), com extinção das servidões eventualmente existentes, que enfraquecem a rendibilidade dos prédios (quer dos dominantes, quer dos servientes) e criam desvalor social, pelos conflitos de uso que, não raras vezes, suscitam; ou para extinção de outros direitos reais menores de gozo, como são os direitos de superfície, que, atenta a fragmentação de interesses existente (do proprietário e do superficiário), podem efetivamente reduzir o potencial de gestão e desenvolvimento agrícola ou florestal dos prédios⁹.

Com efeito, o *enfraquecimento* das condições de exploração agro-florestal poderá radicar, não na *área de cultura* dos prédios, mas na dificuldade de acesso ou de comunicação com a via pública e na conseqüente situação de dependência em que os mesmos se encontrem relativamente aos prédios vizinhos pertencentes a outros proprietários,

⁸ Por prédio encravado, dizem-nos LIMA, Pires de; VARELA, Antunes, *Código Civil Anotado*, com a colaboração de MESQUITA, M. Henrique, vol. III, 2.ª ed. rev. e atual., Coimbra: Coimbra Editora, 1987, pp. 636-637, deve entender-se o prédio que não tem nenhuma comunicação com a via pública ou que tem entre ele e a via pública outro ou outros prédios alheios de permeio (encrave absoluto); ou aquele que só com excessivo incómodo ou dispêndio teria comunicação com a via pública (encrave relativo).

⁹ A operação de emparcelamento, mediante a extinção de direitos de superfície, pode traduzir-se na aquisição da nua propriedade de prédios afetados à mesma exploração agrícola ou florestal, porém, em regime de direito de superfície (art. 1536.º/1/d) do CC), tendo por objetivo fruir o prédio em propriedade plena e aumentar, com isso, o potencial de gestão e desenvolvimento agrícola ou florestal da unidade de exploração.

pelo que, nestas circunstâncias, a operação de emparcelamento poderia culminar numa mera contiguidade de prédios (livres e desonerados) do mesmo proprietário, a qual ficaria subordinada ao estatuto definido no art. 1376.º do CC e no art. 48.º do RJEF, e não à obrigatoriedade de anexação dos ditos prédios.

Sucede que a nova fórmula do art. 30.º/2 (na redação dada pela Lei n.º 89/2019), conjugada com a al. b) do n.º 7 do art. 51.º (introduzida pela mesma Lei), nos leva a retomar algum do “subentendido”, ao pressupor, no seu literal, que à aquisição de prédios contíguos, nas condições previstas nas als. b) e d) do n.º 2 do art. 51.º, deve seguir-se a anexação dos prédios, de forma a criar uma unidade predial correspondente à unidade de exploração, que fica sujeita a um ónus de não fracionamento pelo período de 15 anos, a contar da data do registo predial.

Nesta alteração legislativa, julgamos, pois, manifestar-se um princípio de que a unidade predial, com um *destino jurídico unitário*, dará mais garantias de sustentabilidade da atividade agrícola ou florestal e reforço de razões para os incentivos fiscais, emolumentares e financeiros de que tal operação de emparcelamento poderá beneficiar, impedindo-se, pelo período fixado no art. 30.º, uma reposição do *status quo* que a operação de emparcelamento precisamente visou eliminar.

Seja como for, do ponto de vista da conformação legal e do seu resultado final, parece que o emparcelamento simples pode consistir na alteração do desenho fundiário (da *divisão parcelar*), através da anexação de prédios ou de prédios e parcelas de outros prédios, com o objetivo de ampliar a área de cultura, de melhorar as condições da sua exploração e ou de garantir um melhor aproveitamento dos recursos naturais, da biodiversidade e da paisagem, mas pode, outrossim, visar a *eliminação de encraves* e extinção de direitos reais menores de gozo, como, por exemplo, o direito de superfície, sem alteração da representação fundiária¹⁰.

¹⁰ Com referência à *eliminação de encraves*, o emparcelamento pode, em suma, bastar-se com a remoção de barreiras de acesso e de comunicação direta com as vias públicas, mediante a aquisição dos prédios contíguos que as impõem, sendo que a anexação dos prédios será o resultado final do emparcelamento *apenas* quando concorra o intuito de pôr fim às soluções de continuidade ou à dispersão da área de exploração agroflorestal, e, desta forma, se justifique o destino jurídico unitário dessa área e o estatuto de não fracionamento previsto no art. 30.º/2.

Quanto à extinção do direito de superfície, pressupondo que o legislador quis referir-se ao direito real de superfície e que soube, assim, usar as palavras certas, para

Outro aspeto a sinalizar é, ainda, o de o emparcelamento simples poder integrar obras de melhoramento fundiário (art. 7.º/2), ou seja, na definição dada pelo art. 4.º/5, obras de interesse coletivo que visem melhorar as características estruturais das explorações agrícolas ou florestais, designadamente a acessibilidade, o abastecimento de energia elétrica e a regularização da quantidade de água no solo, bem como outras obras de aperfeiçoamento das características agrárias das parcelas, verificando-se aqui um reforço de interesse público que, naturalmente, demanda um acordo de parceria entre os proprietários e as freguesias ou os municípios (art. 8.º/3).

Sobre a concretização do projeto de emparcelamento simples, temos de relevante o facto de esta modalidade seguir um ritual procedimental, com a estrutura inscrita nos arts. 8.º a 11.º, salvo quanto às hipóteses previstas nas als. b) e d) do n.º 2 do art. 51.º do mesmo Regime, as quais, podendo ser configuradas como atos de emparcelamento rural, posto visarem objetivos subsumíveis no art. 4.º e integrarem a noção de emparcelamento simples a que alude o art. 7.º, parecem estar fora deste procedimento justamente porque a esfera de interesses na operação de emparcelamento se limita a um único proprietário¹¹⁻¹².

além da hipótese de *aquisição de prédio contíguo* (até então explorado pelo adquirente em regime de direito de superfície), atrás figurada, cremos que podem também entrar, na hipótese legal, as situações em que um dos proprietários envolvidos no projeto pretende adquirir os direitos de superfície que estão a onerar parte do seu prédio e que o impedem de ampliar a área da sua exploração agrícola ou florestal. Conquanto se trate, em qualquer dos casos, de vicissitudes que transcendem o objetivo inicial de concentração ou de correção da configuração dos prédios rústicos, parece-nos pertinente a sua subsunção no conceito de emparcelamento simples, por representarem operações que podem completar aquele objetivo e concorrer para o resultado visado para a área de intervenção.

¹¹ Podemos encontrar o essencial da disciplina jurídica destes atos, enquanto operações de emparcelamento “procedimentalmente simplificadas”, nas disposições conjugadas dos arts. 9.º/6, 10.º/1 (com interpretação corretiva e atualizada quanto à referência ao art. 50.º/3, em vez do art. 51.º/3, agora, art. 51.º/6), 30.º/2 e 51.º do RJEF.

¹² Obviamente, a *aquisição de prédio ou parte de prédio contíguo* pode ser o veículo jurídico necessário às operações de redimensionamento, retificação de extremas e extinção de encraves ou de servidões e de direitos de superfície que integrem um dado projeto de emparcelamento simples, podendo, por isso, ser vista como ato jurídico a considerar no procedimento previsto nos arts. 8.º e seguintes do RJEF, porém, nesse caso, estará sempre em causa uma ação concertada dos proprietários interessados, e não, como na hipótese do art. 51.º/2/b), um ato de sentido único, assente no interesse individual do proprietário de prédio rústico que queira adquirir um prédio confinante

Como operação jurídica deslocada do contexto procedimental previsto no art. 9.º, mas que podemos qualificar como operação de emparcelamento, sobra ainda a *anexação* de todos os prédios rústicos contíguos, pertencentes ao mesmo proprietário, com uma área global inferior à unidade de cultura a que se refere o art. 50.º, a qual, embora se inscreva na mesma ideia de eliminação de dispersão fundiária, não se basta com a salvaguarda ínsita no art. 1376.º/3 do CC, parecendo pedir que, através da formação de único prédio, se favoreça uma afeção económica compatível com os objetivos que animam o RJEF¹³.

3. Registrar

Como já referimos, o procedimento relativo ao emparcelamento simples não é *autossuficiente*, dado não beneficiar da figura da *sub-rogação real* implícita no art. 27.º (relativo ao emparcelamento integral) e, portanto, não dispensar a realização dos atos e negócios jurídicos de direito privado que, normalmente, são exigíveis para efeitos de modificação (objetiva e subjetiva) do direito de propriedade ou para extinção de outros direitos reais.

ou prédios contíguos, mas que, ainda assim, possa contribuir para melhorar a estrutura fundiária da exploração.

Da mesma forma, não cabem no conceito de emparcelamento simples, enquanto projeto procedimentalizado, as aquisições de prédios rústicos que excedam o direito do adquirente em ato de partilha ou de divisão de coisa comum a que se refere o art. 51.º/2/d); norma que, sendo difícil de decifrar, em virtude das insuficiências de ordem terminológica e sintática que apresenta, parece recobrir quer a hipótese de aquisição da unidade predial insuscetível de fracionamento material, sem prejuízo para a exploração agrícola, quer o caso de unidade de exploração agrícola formada por mais de um prédio, em que a adjudicação de cada um dos prédios a proprietários diversos possa debilitar as condições de desenvolvimento e de exploração da atividade em causa.

Seja como for, as ações indicadas no art. 7.º, bem como aquelas que estão previstas no art. 51.º/2/b) e d) só poderão ser *qualificadas* como operações de emparcelamento simples *ou beneficiar das isenções e incentivos emolumentares e fiscais* indicados no mesmo art. 51.º, se tiverem sido previamente subordinadas ao aludido procedimento ou, não sendo o caso, se tiverem sido validadas, quanto ao escopo e ao nível de interesse público implicado, pela intervenção das entidades legalmente competentes.

¹³ A norma do art. 50.º encontra raízes no art. 50.º do Decreto-Lei n.º 103/90, revogado, mas, aí, as condições objetivas de anexação eram diferentes, pesando a verificação de uma área global inferior ao dobro da unidade de cultura ou ao limite mínimo das explorações agrícolas.

Logo, na falta de disposições legais em contrário, o esquema formal aplicável neste âmbito há de ser o que está gizado no direito substantivo, a propósito de cada um dos atos ou negócios jurídicos a realizar, bem como no art. 22.º do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho, que, em geral, submete a escritura pública ou a documento particular autenticado os atos que importem aquisição, modificação ou extinção de direitos reais sobre coisas imóveis.

Depois disso, importará divulgar e/ou consolidar a eficácia real dos atos realizados em face de terceiros, pelo que o registo predial será então o centro de informação que há de receber todas as operações jurídicas implicadas nas operações de emparcelamento rural, depois de as sujeitar ao *crivo de legalidade* que lhes confere o atributo de publicidade jurídica qualificada (arts. 1.º e 68.º do Código do Registo Predial).

Ciente da relevância do registo predial, o legislador do RJEF quis sinalizar a indispensabilidade de o convocar, para proceder à publicitação do que, mais uma vez com escasso rigor terminológico, disse serem “as alterações prediais resultantes das operações de emparcelamento rural” (art.5.º/2)¹⁴.

No âmbito do emparcelamento rural simples, tais “alterações prediais” são, na verdade, todos os factos jurídicos que determinem a modificação objetiva do direito de propriedade, bem como a extinção de servidões ou de outros direitos reais limitados; mas são, igualmente, os atos de aquisição de prédios contíguos ou de parcelas para retificação

¹⁴ No mesmo lugar normativo, ou seja, no art. 5.º/2, é também sinalizada a sujeição dos prédios a georreferenciação e a inscrição no cadastro predial, reconhecendo-se aqui uma proclamação semelhante à que foi consagrada no art. 76.º da LBPSOTU e que, fundamentalmente, assenta num plano de inventariação do território e de conhecimento dos limites de cada prédio que há muito vem sendo reivindicado e testado em diplomas e projetos legislativos dedicados ao tema e que visa facilitar a gestão e decisão das políticas públicas dos solos, do ordenamento do território e do urbanismo, bem como estabelecer «uma informação precisa, unívoca, atualizada e essencial acerca das características materiais do prédio que sirva ao registo predial, ao ordenamento do território, à gestão das cidades, à justa tributação do património, ao desenvolvimento social e económico, em suma, à vida das pessoas» (TEIXEIRA, Madalena, «O registo predial e o cadastro territorial: complementaridade ou indiferença?», *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, Brasil, n.º 85, Julho/Dezembro de 2018, também disponível em <https://bit.ly/2WvAhTI>, e «A relevância do cadastro para o registo predial», disponível em <https://bit.ly/34sI4WP>).

de extremas ou redimensionamento de prédios, e os atos de desanexação de parcelas ou os atos de anexação de prédios e ou de parcelas (a efetuar autonomamente ou na dependência de outros atos de registo atinentes a operações de emparcelamento simples), com a divulgação da nova situação jurídica resultante do emparcelamento.

É também do registo predial que a lei faz depender o termo inicial do ónus de não fracionamento fixado no art. 30.º, numa opção que, certamente, se encontra alinhada com o entendimento de que só no momento do registo deste ónus se obtém a harmonização entre a realidade material, a realidade jurídica e a realidade registal, e se poderá, finalmente, dar por realizada a tarefa de estruturação fundiária em causa.

E é no registo predial que acabam também por desaguar todas as questões do direito privado, como são as que respeitam à legitimidade para a prática de atos dispositivos das *coisas* que integram o projeto de emparcelamento (designadamente quando se trate de bens em compropriedade ou em comunhão conjugal ou hereditária) ou as que têm que ver como os requisitos jurídicos para anexação de prédios, sendo, neste momento final, que se pede uma articulação mais fina entre o regime de direito público posto no RJEF e a disciplina jurídica dos direitos reais, a qual, por vezes, se perde no âmbito do procedimento administrativo ou no esquema desenhado nos instrumentos jurídicos de génese administrativa¹⁵.

Nota deste pendor administrativista do RJEF, que nem sempre se deixa articular devidamente com o ramo dos Direitos Reais, é o facto de a presunção de titularidade dos prédios resultante do registo predial não figurar como critério expresso ou inequívoco para a determinação

¹⁵ O disposto no art. 50.º é, aliás, disso exemplo (da falha de interseção entre os ramos do Direito implicados), pois, escolhendo-se a oficiosidade da anexação como regra, apenas com base nas dimensões dos prédios pertencentes ao mesmo proprietário (titular que figura na matriz) e na sua contiguidade, sem se contar com os demais pressupostos substantivos da anexação de prédios, como são os que concernem ao *estatuto patrimonial* de cada prédio (*v.g.* no caso de proprietário casado, a separação existente entre bens próprios dos cônjuges e bens comuns do casal) ou à inexistência de direitos reais menores (por exemplo, a hipoteca) sobre algum ou alguns deles, que inviabilizem um destino jurídico unitário e, com isso, a formação de um novo prédio.

Nestas circunstâncias, a realização do registo oficioso a que se refere o art. 50.º/4 fica, naturalmente, impedida e a inscrição matricial de um novo prédio não faz mais do que perturbar a fluidez do comércio jurídico imobiliário, posto que pode comprometer a realização de novos registos que peçam prova matricial e harmonização, nos termos previstos nos arts. 28.º e seguintes do Código do Registo Predial.

da situação jurídica dos prédios envolvidos na operação de emparcelamento integral e de não se encontrar feita a exigência de atualização do registo, sempre que os títulos apresentados não coincidam com os dados do registo (cfr. art. 24.º)¹⁶.

Ainda assim, o legislador não deixa de estar ciente das valências do sistema de informação, com uma intencionalidade precisa, em que o sistema de registo se traduz, cumprindo aqui notar que, na prossecução dos objetivos de índole pública que orientam o RJEF, *maxime* no âmbito do *emparcelamento integral*, não deixa de se outorgar ao registo predial um papel que vai além do recenseamento das vicissitudes inerentes aos direitos reais, atribuindo-se-lhe parte da ação de acompanhamento e apoio ao procedimento de *emparcelamento integral* e colocando-o, assim, ao serviço da prossecução dos interesses coletivos que integram a *marca social* do direito de propriedade.

Também neste domínio, o registo predial se apresenta, pois, como centro privilegiado de divulgação da informação relativa ao prédio, através da publicitação das novas estruturas fundiárias, da inscrição dos factos modificativos dos direitos privados, mas também das limitações que se inscrevem no interesse público e na função social da propriedade, radizando o seu *valor acrescentado* na certeza e confiança jurídica que empresta à informação publicada, no grau de maturidade tecnológica que o habilita à prestação dessa informação em tempo real; e no controlo de legalidade que exerce e que é essencial à estabilização das relações jurídicas e à realização de uma justiça preventiva.

¹⁶ Também no art. 20.º do Decreto-Lei n.º 28-A/2020, de 26 de junho, relativo ao regime jurídico da *reconversão da paisagem*, se manifesta algum alheamento da presunção derivada do registo predial (art. 7.º do Código do Registo Predial), quando se pretende retirar do cadastro “a identificação de titulares de direitos reais”, ignorando que é ao registo predial, e não ao cadastro, que compete publicitar a situação jurídica dos prédios e, portanto, sinalizar os direitos reais, e os seus sujeitos ativos, em face de terceiros.

Não raras vezes, temos afirmado a relevância do cadastro e da sua articulação com o registo predial, bem como o benefício que dele se obtém para efeitos de prossecução de interesses públicos que tenham o território por objeto, na sua dimensão geográfica ou espacial, contudo, não cabe retirar do cadastro valências que este não integra, designadamente a de atestar a titularidade dos prédios, potenciando-se, com isso, imprecisões que não fazem senão prejudicar a cadência procedimental.

Sobre a distinção entre cadastro e registo predial, cfr. TEIXEIRA, Madalena, «O Registo Predial e o cadastro territorial: complementaridade ou indiferença?».

4. Ordenar

Naturalmente, todo o regime jurídico que vem sendo descrito assenta a sua razão de ser no intento de organização do espaço geográfico e de valorização das suas potencialidades que atravessa as políticas públicas de ordenamento do território, e que se quer inspirado pelos princípios do desenvolvimento sustentável e de utilização racional do solo, enquanto recurso natural escasso a proteger e preservar.

Como não raras vezes tem sido salientado, não é fácil estabelecer um conceito de ordenamento do território, dada a multiplicidade de conteúdos que nele cabem e a diversidade de meios por ele mobilizados.

Porém, se pudermos assentar em que o ordenamento do território se traduz sempre na definição e na execução de políticas específicas, juridicamente reguladas, com incidência na organização do território, e que o ordenamento do território é *política*, mas também é *Direito*, é desta atividade política e deste segmento do Direito que, naturalmente, se desprendem as ferramentas para a valorização e proteção do solo, os incentivos para a implementação das soluções nelas propostas e a compatibilização jurídica que a condição de objeto de direito de propriedade privada do solo, inevitavelmente, convoca¹⁷.

Podemos talvez dizer que o fio legislativo pertinente ao incentivo de aproveitamento eficiente do solo, segundo um critério de sustentabilidade, económica, social e ambiental, e uma lógica de reequilíbrio territorial e de perenidade produtiva, invertendo a tendência de artificialização excessiva e de fragmentação e degradação de um recurso que é escasso e que importa preservar, começa logo na própria LBPSOTU, quando se enunciam como princípios fundamentais o princípio do desenvolvimento sustentável, o princípio da eficiência ou da utilização racional do solo e o princípio da equidade e da coesão territoriais.

A marca do desenvolvimento sustentável é ali patente, não só pelos princípios gerais que enuncia, mas também pela definição de um bloco de deveres das entidades públicas e de direitos e de deveres dos cidadãos, que já vimos designado por *estatuto básico de cidadania em relação*

¹⁷ Cfr. CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, Coimbra: Almedina, 2006, pp. 66 e ss., e OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Portugal: Território e Ordenamento*, Coimbra: Almedina, 2009, pp. 21-26.

*ao solo*¹⁸, onde expressamente se estabelece um dever de utilização do território e dos recursos naturais segundo padrões de racionalidade e de sustentabilidade.

O intuito declarado no art. 1.º do RJEF não é senão o de prosseguir este caminho de concretização dos objetivos de proteção e de valorização do território, desenhado na LBPSOTU e inspirado numa estratégia de desenvolvimento sustentável à escala mundial, ainda que se tenha presente que a utilização racional do solo não depende apenas da definição de políticas públicas adequadas ou de instrumentos jurídicos consistentes com o projeto público de desenvolvimento sustentável.

Mesmo que possamos dizer que a conceção da propriedade privada já não se encontra animada pelos “*postulados do individualismo*” e que passou a estar indexada a uma “*atividade socialmente valiosa*” ou a uma função social, a verdade é que nenhum desiderato relevante se logrará, no domínio que aqui nos ocupa, se não houver uma ação e uma compreensão por parte daqueles que são os titulares do direito de propriedade e que, nessa qualidade, têm o poder de disposição e de fruição da *coisa* que é objeto desse direito.

Daí que, no âmbito das operações de emparcelamento simples, que dependem, como já vimos, da iniciativa dos particulares, se mostrem fundamentais as isenções emolumentares e fiscais fixadas no art. 51.º do RJEF e um sistema de incentivos como aquele que está gizado no Decreto-Lei n.º 29/2020, de 29 de junho, que recebe a designação “Emparcelar para Ordenar”, que neste texto nos guia, e que tem por objeto a criação de medidas de apoio ao emparcelamento rural em territórios classificados como vulneráveis.

O impulso deste programa de apoio ao emparcelamento rural simples parte do conhecimento das vulnerabilidades ditadas pela condição situacional dos prédios e pelo seu abandono, com substituição por áreas de mato e floresta sem qualquer plano de gestão, designadamente em caso de incêndio, e, acompanhando o regime jurídico da reconversão da paisagem, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 28-A/2020, procura justamente fomentar uma utilização racional do solo e um reforço de resiliência dos territórios delimitados como vulneráveis, através de um

¹⁸ Cfr. PEREIRA DA SILVA, Vasco, *et al.*, «Dossier nova Lei de Bases do Solo, do ordenamento do território e do Urbanismo», *Revista Eletrónica de Direito Público*, vol. 1, n.º 2, junho 2014, disponível em <https://www.e-publica.pt/volumes/v1n2/pdf/Vol.1-N%C2%BA2-Art.06.pdf>.

sistema de apoio das ações de emparcelamento, que dependem da iniciativa dos particulares¹⁹.

5. Conclusão

Naturalmente, o ordenamento do território faz-se da criação de mecanismos de incentivo e financiamento ajustados à necessidade de reconversão da paisagem, como o que antecede, mas deve fazer-se, acima de tudo, de um bloco de políticas adequadas e consistentes, que combinem desenvolvimento económico, inclusão social e sustentabilidade ambiental, e que possam dar corpo à aspiração de uma “existência decente”.

No entanto, se alinharmos com o entendimento de que o *desenvolvimento sustentável* não é “uma coisa”, mas sim “um processo dinâmico de transformação”, todos teremos uma responsabilidade e um papel a desempenhar nessa transformação, seja na qualidade de decisores ou agentes políticos; seja na qualidade de titulares dos direitos sobre os prédios que compõem a malha territorial rústica; seja no exercício de uma justiça preventiva e na aplicação do primado do Direito, no âmbito da titulação e do registo das operações jurídicas relativas ao solo; seja ainda na organização, qualificação e conservação dos dados relativos aos prédios e aos direitos que sobre eles incidem.

Ponto é que ao lado normativo do desenvolvimento sustentável se some o reconhecimento das interações que realmente pesam, bem como a complexidade de pensamento que permita enfrentar o desafio e encontrar os meios certos para resolver o que “na aparência e só na aparência” se nos mostra irresolúvel.

Referências Bibliográficas

ASCENSÃO, José de Oliveira, *O Direito: Introdução e Teoria Geral*, 13.^a ed., Coimbra: Almedina, 2005

¹⁹ Este programa encontra-se sujeito a requisitos de índole diversa, mas um ponto do seu regime que vale a pena salientar é o facto de nele se aceitar como elegíveis, para efeitos de apoio, as operações procedimentalizadas previstas no RJEF, mas também aquelas que figuram nas als. b) e d) do n.º 2 do art. 51.º do dito Regime, qualificando-as todas, como também nos parece, como “operações de emparcelamento simples” (cfr. arts. 2.º e 9.º).

- CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, Coimbra: Almedina, 2006
- LIMA, Pires de; VARELA, Antunes, *Código Civil Anotado*, com a colaboração de MESQUITA, M. Henrique, vol. III, 2.^a ed. rev. e atual., Coimbra: Coimbra Editora, 1987
- MACHADO, João Baptista, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Coimbra: Almedina, 2007, pp. 205-206.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Portugal: Território e Ordenamento*, Coimbra: Almedina, 2009
- PEREIRA DA SILVA, Vasco, *et al.*, «Dossier nova Lei de Bases do Solo, do ordenamento do território e do Urbanismo», *Revista Eletrónica de Direito Público*, vol. 1, n.º 2, junho 2014, disponível em <https://www.e-publica.pt/volumes/v1n2/pdf/Vol.1-N%C2%BA2-Art.06.pdf>.
- SACHS, Jeffrey D., *A era do desenvolvimento sustentável*, Lisboa: Atual, 2017, pp. 13-14
- SOROMENHO-MARQUES, Viriato, *Metamorfoses: Entre o colapso e o desenvolvimento sustentável*, Mem Martins: Publicações Europa América, 2005
- TEIXEIRA, Madalena, «O registo predial e o cadastro territorial: complementaridade ou indiferença?», *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, Brasil, n.º 85, 2018, Julho/Dezembro, disponível em <https://bit.ly/2WvAhTI> – «A relevância do cadastro para o registo predial», disponível em <https://bit.ly/34sI4WP>