Parecer n.º 4/2026
Proc.º CC 15/25
AF

Senhor Conselheiro

Procurador-Geral da República,

Excelência,

§1. — Da consulta.

§1.I. No exercício da faculdade que o artigo 44.º, alínea d), do *Estatuto do Ministério Público* (EMP[1]), atribui a Vossa Excelência, incumbiu-nos de prolatar parecer relativamente à intervenção processual do Ministério Público em defesa da unidade de cultura e de outros instrumentos do ordenamento agrário que visam proteger os terrenos aptos para cultura, em especial contra o minifúndio, nos termos do artigo 1379.º, n.º 3, do *Código Civil*[2] (CC) *ex vi* do artigo 48.º, n.º 1, do *Regime Jurídico da Estruturação Fundiária*[3] (RJEF).

Somos instados, de igual modo, a dar parecer sobre questões respeitantes ao parcelamento ou reparcelamento de solos por meio de novas edificações no mesmo terreno, sem uma precedente operação de loteamento, a qual obrigaria o promotor a providenciar por obras de urbanização, cedências e definição de parâmetros urbanísticos numa perspetiva de harmonia do conjunto.

O parcelamento ou reparcelamento é também praticado através de atos e negócios jurídicos que produzem alterações fundiárias e que abrem portas a novas frentes urbanas, não obstante faltar uma operação de loteamento, uma unidade de execução ou um plano de pormenor que assegurem padrões de edificação em conjunto, obras de urbanização e cedências ao município.

---

[1] Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, com as alterações decorrentes da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, e da Lei n.º 57/2025, de 24 de julho.

[2] Salvo indicação em contrário, iremos tomar por referência a atual redação do Código Civil aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de novembro de 1966, com as consecutivas modificações de que foi objeto, última das quais pela Lei n.º 39/2025, de 1 de abril (a 89.ª redação que conheceu desde que foi publicado),

[3] Aprovado pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, e modificado pela Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro.

No primeiro caso, mediante não mais do que o levantamento de muros, a instalação de cercas, a plantação de sebes, a execução de escavações e a posterior construção de mais do que uma edificação autónoma por prédio. As novas edificações, a não terem sido impedidas pelas autoridades municipais ou por outras com poderes de embargo, podem justificar a intervenção do Ministério Público na jurisdição administrativa, ainda que seja para impugnar a eventual licença que possa ter sido deferida.

No segundo caso, através da constituição de novos prédios que permanecendo sob um mesmo proprietário são depois alienados, a título gratuito ou oneroso, preterindo a necessária operação de loteamento urbano ou a sua dispensa (destaque). Atos e negócios jurídicos praticados, por isso, ao arrepio do artigo 49.º, n.º 1, do *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*[4] (RJUE) e que o Ministério Público deve impugnar nos tribunais da jurisdição comum.

Ambos os temas — o combate ao minifúndio e a prevenção da edificação sem condições de urbanização — embora distintos, apresentam inegáveis relações de interdependência e complementaridade, o que, sem dúvida, contribui para a complexidade das interrogações amplamente suscitadas na jurisprudência, na doutrina e, naturalmente, entre os Magistrados do Ministério Público.

Questões da mais diversa natureza — umas, substantivas, outras, de ordem processual; umas de direito público, outras de direito privado; umas de aplicação da lei no tempo, outras de interpretação — e que se foram estendendo muito para além da Nota Prática do antigo *Gabinete de Interesses Difusos e Coletivos*, de 7-11-2016[5], e da atualização prontamente providenciada pelo *Departamento*

[4] A versão originária do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, e assente nos termos da Declaração de Retificação n.º 5-B/2000, de 29 de fevereiro, veio a ser suspensa pela Lei n.º 13/2000, de 20 de julho, que repristinou o direito anterior, em especial, o Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de novembro. A suspensão seria prorrogada pela Lei n.º 30-A/2000, de 20 de dezembro, até à publicação e entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho, logo retificado (Declaração n.º 13-T/2001, de 30 de junho) e que imprimiu uma profunda revisão ao RJUE. Seguiram-se alterações muito circunscritas, introduzidas, primeiro, pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, depois, pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro, e pelo Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de agosto. Seguir-se-ia uma revisão de envergadura com a Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, secundada por ligeiras modificações: primeiro, pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho, depois, pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. O Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março, consistiu em nova revisão, pontuada, seguidamente pelas alterações da Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro, e do Decreto-Lei n.º 266-B/2012, de 31 de dezembro. A quarta revisão deveu-se ao Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro (cf. Declaração de Retificação n.º 46-A/2014, de 10 de novembro) e que, logo após, conheceria alterações de pormenor por via do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro. O RJUE Veio ainda a ser alterado pelo Decreto-Lei n.º 97/2017, de 10 de agosto, pela Lei n.º 79/2019, de 18 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 121/2018, de 28 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 66/2019, de 21 de maio, e pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro. A Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, aditou-lhe o artigo 88.º-A (deveres de utilização) e o artigo 108.º-C (arrendamento forçado de edificações devolutas). Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro, imbuído de propósitos de retrocesso no controlo prévio de operações urbanísticas, introduziu avultadas modificações. A mais recente alteração coube ao Decreto-Lei n.º 43/2024, de 2 de julho.

[5] https://simp.pgr.pt/simp_tematicos/main.php?nid_simp_tematico=13

Central de Contencioso do Estado, Interesses Difusos e Coletivos[6] (DCCEICDC), em 5-9-2019.

Desde a entrada em vigor do atual *Código Civil* (CC), em 1-6-1967[7], que compete ao Ministério Público (artigo 1379.º, n.º 3[8]) impugnar na jurisdição cível os atos que, em prejuízo da viabilidade das explorações agrícolas, se revelem desconformes com as normas que condicionam o fracionamento e a permuta de terrenos aptos para cultura (artigos 1376.º a 1378.º do CC).

A um primeiro tempo, no cerne da controvérsia, encontrava-se a posse formal[9] de parcelas com superfície inferior à *unidade de cultura* subtraídas a terrenos com aptidão agrícola, discutindo-se se ao possuidor era permitido invocar a usucapião, apesar de ela importar um fracionamento contrário ao artigo 1376.º, n.º 1, do CC.

Segundo a redação originária do artigo 1379.º, n.º 1, do CC, eram «*anuláveis os atos de fracionamento ou troca contrários ao disposto nos artigos 1376.º e 1378.º, bem como o fracionamento efetuado ao abrigo da alínea c) do artigo 1377.º, se a construção não [fosse] iniciada dentro do prazo de três anos*», conferindo-se legitimidade, no n.º 2, ao Ministério Público e aos proprietários vizinhos preteridos no seu direito de preferência (artigo 1380.º) para intentarem ação de anulação nos três anos subsequentes à conclusão do negócio jurídico ou do termo do prazo de três anos para dar início à construção (artigo 1379.º, n.º 3).

Exaurido o prazo para intentar a ação, o ato de fracionamento deixava de poder ser anulado, consolidando-se na ordem jurídica.

Ora, a invocação da usucapião, designadamente por meio de justificação notarial, produziria um efeito análogo ao desses atos e negócios jurídicos, logo que a anulabilidade se encontrasse sanada, por não ter sido proposta ação em devido tempo.

Este entendimento, assente na analogia com o efeito do tempo sobre os atos e negócios jurídicos anuláveis, acabaria por prevalecer na jurisprudência. Continuaria a discutir-se, no entanto, se a usucapião, a constituir um ato de fracionamento, podia ser anulada por violação do artigo 1376.º, n.º 1, do CC, ou se esta norma apenas dizia respeito a atos e negócios jurídicos, posto que validade e invalidade são categorias alheias à realidade fáctica em que a posse assenta.

Paralelamente, formou-se e ganhou corpo uma corrente jurisprudencial que entende não se encontrar a usucapião sequer condicionada pelo disposto nos artigos 1376.º e seguintes do CC.

Isto, porque a posse duradoura das coisas que se encontram no comércio jurídico, quando pública e pacífica, só não produz a usucapião havendo uma

---

[6] Órgão da Procuradoria-Geral da República ao qual competem tarefas de coordenação e de representação do Estado em juízo, nos termos estabelecidos na alínea a) do n.º 1 do artigo 63.º do EMP, competência em matéria cível, administrativa e tributária (artigo 61.º, n.º 2, do EMP).

[7] Artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de novembro de 1966.

[8] Na redação originária, encontrava-se no n.º 2. O artigo 59.º da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, transportou a disposição do n.º 2 para o n.º 3.

[9] A posse diz-se causal quando o possuidor é titular do direito a que ela corresponde. Pelo contrário, é formal quando o possuidor e o titular do direito são duas pessoas diferentes. V. RUI ATAÍDE, *A Posse no Direito Civil Português*, Editora Gestlegal, Coimbra, 2025, p. 105.

disposição legal em contrário (artigo 1287.º do CC). Ora, as normas que condicionam o fracionamento dos terrenos com aptidão agrícola não seriam suficientemente contrárias, porque imperfeitas, não inteiramente imperativas, pois o seu incumprimento, sem haver reação processual, revelar-se ia inconsequente em pouco tempo. Como tal, os artigos 1376.º e seguintes do CC apenas se aplicariam à aquisição derivada.

Sem especificarem a aquisição originária de parcelas, designadamente, por meio da usucapião, não eram de modo a preencher o conceito de «*salvo disposição em contrário*» que o artigo 1287.º do CC exige para que não se constitua o direito na esfera jurídica do possuidor.

Esta corrente jurisprudencial nunca reuniu inteiro consenso, sobretudo porque implicava reconhecer similar prevalência à usucapião sobre as normas de direito urbanístico e de ordenamento do território que, em geral, também não mencionam a usucapião.

Se a aplicação dos artigos 1376.º e seguintes do *Código Civil* cedo despertou desarmonia de julgados nos tribunais superiores[10], as questões controvertidas, porém, multiplicaram-se e adensaram-se com a entrada em vigor do *Regime Jurídico da Estruturação Fundiária* e, sobretudo, com a nova redação que a Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, conferiu ao artigo 1379.º do CC.

Com efeito, a Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, não só aprovou o novo *Regime Jurídico da Estruturação Fundiária*, como também, por meio do artigo 59.º, alterou o disposto no artigo 1379.º do CC, determinando serem nulos (n.º 1) — e não, meramente anuláveis — os atos de fracionamento que dão origem a prédios rústicos sem o mínimo de superfície fixado pela unidade de cultura (artigo 1376.º, n.º 1, do CC) ou que causem o encrave de outros terrenos limítrofes (n.º 2).

A modificação não representou uma completa novidade. O legislador recuperou a nulidade estatuída pelo artigo 107.º do Decreto n.º 16 731, de 13 de abril de 1929, e que se aplicara até ter entrado em vigor o atual *Código Civil.*

Com o regresso à nulidade, pretendia-se reforçar o combate ao minifúndio, ao garantir-se mais firmemente o respeito pela *unidade de cultura*.

Unidade de cultura — definida como «*a superfície mínima de um terreno rústico para que este possa ser gerido de uma forma sustentável, utilizando os meios e recursos normais e adequados à obtenção de um resultado satisfatório, atendendo às características desse terreno e às características geográficas, agrícolas e florestais da zona onde o mesmo se integra*[11]» que igualmente conheceu modificações substanciais. Assim, a publicação da Portaria n.º 219/2016, de 9 de agosto[12], deu expressão a particularismos regionais, procurando atender de forma mais sensível às características agronómicas dominantes em cada concelho e aos

[10] Do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), v. Acórdão de 26-4-1978 (Rec.º 67189)), Acórdão de 11-10-1979 (Rec.º 68031), Acórdão de 5/2/1981 (Rec.º 69143), Acórdão de 13-7-1982 (Rec.º 70155); do Tribunal da Relação do Porto (TRP), v. Acórdão de 8-1-1981 (Rec.º 423).

[11] Artigo 49.º, n.º 2, do RJEF, na redação que lhe conferiu a Lei n.º 89/2019,de 3 de setembro.

[12] Reviu a superfície mínima, correspondente à unidade de cultura, fixou a superfície máxima resultante do redimensionamento de explorações agrícolas com vista à melhoria da estruturação fundiária da exploração. A redação atual conta com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 19/2019, de 15 de janeiro.

regimes de cultura praticados que, além do sequeiro e do regadio, passaram a compreender, de modo expresso, o uso florestal.

A anulabilidade, porém, subsistiu, no artigo 1379.º do CC, circunscrita aos atos de fracionamento de parcelas justificados pela retificação de estremas ou construção planeada [artigo 1377.º, alínea c) do CC], quando, ao fim de três anos, as obras não tiverem sido iniciadas sequer (artigo 1379.º, n.º 2, do CC). Mediante a anulação do ato, a parcela regressa ao terreno de onde fora desanexada em vão e é restituída ao seu destino conveniente: o uso agrícola, pecuário ou florestal.

Para alguns, o argumento da analogia entre a convalidação do ato anulável e a usucapião caíra por terra, mas há quem insista, porém, continuar em falta uma norma suficientemente excecional (*disposição em contrário*, na expressão do artigo 1287.º do CC) que afaste o efeito aquisitivo da posse pública e pacífica de imóveis suscetíveis de apropriação ao longo do tempo previsto, o qual, como é sabido, varia segundo tenham, ou não, sido registados o eventual título de aquisição ou a mera posse e consoante se revele ser de boa ou má-fé (artigo 1294.º e seguintes) com o limite máximo de 20 anos (artigo 1296.º).

Mais ainda; para a corrente jurisprudencial dominante, acompanhada, neste ponto, pelo Conselho Consultivo do *Instituto dos Registos e Notariado*, IP (IRN)[13], a Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, apenas se aplica à posse já iniciada sob a sua vigência, uma vez que, «*invocada a usucapião, os seus efeitos retrotraem-se à data do início da posse*», de acordo com o artigo 1288.º do CC.

Como tal, a prevalência da usucapião, amparada na analogia com a mera anulabilidade dos atos de fracionamento subsistiria, por muitos anos, amparada na redação originária do artigo 1379.º, n.º 1, do CC. Só num futuro distante surgirão casos de usucapião de parcelas cujos efeitos remontem a um tempo posterior a 26-9-2015[14].

Perante a reiterada desaplicação das alterações, a Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, sem introduzir qualquer alteração ao *Código Civil*, modificou o artigo 48.º do RJEF em cujo n.º 2 passou a dispor-se que «*A posse de terrenos aptos para cultura não faculta ao seu possuidor a justificação do direito a que esta diz respeito, ao abrigo do regime da usucapião, sempre que a sua aquisição resulte de atos contrários ao disposto no artigo 1376.º do Código Civil*» e em cujo n.º 3, passou a

[13] De acordo com o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 148/2012, de 12 de julho (Orgânica do IRN), na redação dada pela Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, e pelo Decreto-Lei n.º 126/2025, de 4 de dezembro, o conselho consultivo é o órgão de consulta, apoio e participação na definição das linhas gerais de atuação do IRN, I. P., e nas tomadas de decisão do conselho diretivo (n.º 1). A uma das suas secções compete o registo predial, comercial, de pessoas coletivas, de bens móveis e do beneficiário efetivo [n.º 2, alínea b)]. É composto pelo presidente do conselho diretivo do IRN, I. P., que preside, por conservadores dos registos, em número não inferior a três por secção, designados por despacho do ministro da Justiça (n.os 3 e 4). Podem, ainda, ser convidados a participar nas reuniões do conselho consultivo, sem direito a voto, inspetores, conservadores ou especialistas de reconhecido mérito (n.º 5). Compete ao conselho consultivo pronunciar-se sobre todos os assuntos que lhe forem submetidos pelo membro do Governo responsável pela área da justiça ou pelo conselho diretivo do IRN (n.º 6).

[14] Cf. Artigo 65.º: «A presente lei entra em vigor 30 dias após a sua publicação».

determinar-se serem «*nulos os atos de justificação de direitos a que se refere o número anterior*».

Conquanto um setor minoritário tenha reconhecido natureza interpretativa a tais normas[15], integrando-se, por conseguinte, na lei interpretanda (artigo 13.º, n.º 1, do CC), logo se ergueram vozes a sustentar que, pelo contrário, representava uma inovação. Outros vão mais longe, ainda. Consideram que do artigo 48.º, n.os 2 e 3 do RJEF, apenas decorre a nulidade da justificação extrajudicial. Justificação que é útil, mas não indispensável, pois, a todo o tempo, o possuidor pode excecionar a usucapião em ação contra si proposta. Uma vez que a usucapião produz efeitos contra terceiros, independentemente da sua inscrição no registo predial [16] - [17] , a justificação notarial ou registal não é indispensável para fazer valer o direito real adquirido perante terceiros.

E até mesmo parece estar em causa o entendimento pacífico, segundo o qual, o possuidor deixara de poder intentar ação com vista ao reconhecimento do direito que considera assistir-lhe, desde que Decreto-Lei n.º 273/2001, de 13 de outubro[18], aboliu o processual especial de justificação judicial e dotou as conservatórias do registo predial de competências de jurisdição voluntária, entre elas, a de justificar a aquisição de direitos de modo a reatar ou iniciar o trato sucessivo.

Por outro lado, determinar o que sejam atos de fracionamento de terrenos — alguns considerados nulos (artigo 1379.º, n.º 1), outros apenas anuláveis (artigo 1379.º, n.º 2) — continua a despertar as maiores incertezas, não sem consequências ao nível do pedido e da causa de pedir, por ser volátil na jurisprudência dos tribunais superiores o apuramento do facto ou do ato jurídico tido como causa eficiente da divisão parcelar.

---

[15] V. Acórdão TRG de 22-10-2020, 1.ª Secção Cível, P.º 4165/18.7T8VCT.G1; Acórdão TRG, de 5-12-2019, 1.ª Secção Cível, P.º 1167/18.7T8PTL.G1.

[16] Cf. Artigo 4.º-A, n.º 2, alínea a), Código do Registo Predial.

[17] O Código do Registo Predial foi aprovado pelo Decreto-lei n.º 224/84, (cf. Declarações de retificação de 31 de agosto e de 29 de setembro de 1984) e foi, desde então, alterado sucessivamente pelo Decreto-Lei n.º 355/85, de 2 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 60/90, de 14 de fevereiro (Cf. Declaração de Retificação de 31 de março de 1990), pelo Decreto-Lei n.º 80/92, de 7 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 355/93, de 15 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 227/94, de 8 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 267/94, de 25 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 67/96, de 31 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 375-A/99, de 20 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 533/99, de 11 de dezembro (Cf. Declaração de Retificação. n.º 5-A/2000, de 29 de fevereiro), pelo Decreto-Lei n.º 273/2001, de 13 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 38/2003, de 23 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 194/2003, de 23 de agosto, pela Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 263-A/2007, de 23 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho (Cf. Declaração de Retificação n.º 47/2008, de 25 de agosto), pelo Decreto-Lei n.º 122/2009, de 21 de maio), pela Lei n.º 29/2009, de 29 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 185/2009, de 12 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 209/2012, de 19 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 23/2013, de 5 de março, pelo Decreto-Lei n.º 125/2013, de 30 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 201/2015, de 17 de setembro, pela Lei n.º 30/2017, de 30 de maio, pela Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 90/2023, de 11 de outubro, pela Lei n.º 45-A/2024, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 87/2026, de 15 de abril.

[18] Alterou os Códigos do Registo Civil, do Registo Predial, do Registo Comercial e do Notariado, simplificando os processos de registo de determinados atos, bem como a respetiva retificação, e os processos de sanação e revalidação de atos notariais. Revogou o Decreto-Lei n.º 284/84, de 22 de agosto, que disciplinava o processo de justificação judicial.

Se para uns, o fracionamento ocorre com a operação material que subtrai ao terreno uma sua parte — o apossamento —, para outros, só há fracionamento quando ocorrer a transmissão da parcela a terceiros.

A este entendimento é oposto que a divisão pode consumar-se antes da alienação, por ato jurídico do proprietário e pela descrição dos novos prédios no registo predial, embora permanecendo, todos eles em seu nome. É a chamada divisão "*para efeitos meramente matriciais e registais*".

Discute-se, pois, se quem reclama para si a usucapião de uma parcela de terreno praticou o fracionamento quando do início da posse, quando da invocação da usucapião, mesmo informal, ou apenas por ocasião da justificação extrajudicial que a lei prevê sob a forma de escritura pública em alternativa ao instrumento equivalente que a lei previu na competência dos conservadores do registo predial.

O que, tendencialmente, vem sendo regra, em todo o caso, é a não aplicação da lei nova com o consequente reconhecimento de um estatuto privilegiado à usucapião, bastando que a posse tenha tido início antes da sua entrada em vigor, independentemente do momento em reuniu condições para ser invocada.

Estas e outras questões refletem o interesse em revisitar "*A Interação do Direito Administrativo com o Direito Civil*", designação que o *Centro de Estudos Judiciários* atribuiu a uma memorável sessão, decorrida em Lisboa, em 26-2-2016[19], onde, pela primeira vez, terão sido abordadas e discutidas "*As Implicações Civilísticas do Novo Regime Jurídico da Estruturação Fundiária estabelecido pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto*", em exposição apresentada pelo Senhor Dr. JOÃO ALVES, Procurador da República[20].

§1.II. Em boa hora, o Exmo. Procurador-Geral Regional de Évora se deu conta de a clivagem jurisprudencial e doutrinária se refletir também na atividade dos Senhores Magistrados do Ministério Público sob a sua direção hierárquica. O levantamento que empreendeu por todas as comarcas de Évora revelou uma considerável abstenção na propositura de ações contra atos de justificação notarial e registal da usucapião de parcelas com área inferior à unidade de cultura, visto que as Relações e o próprio Supremo Tribunal de Justiça tendem a conceder prevalência à usucapião (artigo 1287.º e seguintes do CC) sobre as normas de direito agrário (artigo 1376.º e seguintes), deixando antever com a provável absolvição dos réus. Não obstante, outros têm persistido, não persuadidos pela jurisprudência maioritária e apoiados num considerável setor da doutrina. Afirmam, de resto, a seguir orientações hierárquicas, aliás, em

[19] elearning.cej.mj.pt/course/view.php?id=324

[20] Participaram, igualmente, como formadores, a Senhora Doutora FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra ("Loteamento, Reparcelamento e Destaques"), O Senhor Dr. JOSÉ FERNANDO DE SALAZAR CASANOVA ABRANTES, Juiz Conselheiro, ao tempo, Vice-presidente do Supremo Tribunal de Justiça ("Usucapião, Acessão Industrial Imobiliária e Construção Clandestina"), o Senhor Dr. MANUEL ANTÓNIO BARGADO, Juiz Desembargador do Tribunal da Relação de Évora ("O Domínio Público Hídrico") e a Senhora Dr. PAULA FERNANDA CADILHE RIBEIRO, Juíza Desembargadora da Secção de Contencioso Tributário do Tribunal Central Administrativo Norte ("Os Limites da Competência dos Tribunais Judiciais e dos TAF: Acidentes de Viação, Responsabilidade Hospitalar e Cobrança de Dívidas através de Injunção").

sentido convergente com as alterações legislativas, pelo menos, até que o Supremo Tribunal de Justiça ponha termo à desarmonia de julgados.

Entendeu o Exmo. Procurador-Geral Regional de Évora propor superiormente que se estendesse o levantamento e reflexão empreendidos a nível nacional, junto de todos os Magistrados do Ministério Público com funções na área cível.

Aprovada a iniciativa por despacho do Exmo. Vice Procurador-Geral da República, em 13-11-2024, seria levada a cabo uma recolha exaustiva de informação, que reuniu dezenas de contributos, ao que se seguiu a audição do *Departamento Central de Contencioso do Estado, Interesses Difusos e Coletivos* (DCCEIDC).

O panorama nas demais procuradorias-gerais regionais não se mostra substancialmente diverso, nem mesmo nas zonas do território nacional em que o minifúndio continua a ter maior expressão.

E tão-pouco as alterações trazidas pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, e pela Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, terão infletido, de modo relevante, a abstenção de iniciativas processuais, pois a jurisprudência, sem prejuízo de um considerável número de exceções, tem sufragado o já referido entendimento, segundo o qual a sua aplicação no tempo é diferida.

Como tal, é entendimento corrente em várias unidades do Ministério Público que se mostra inútil a propositura de ações que, com elevada probabilidade, serão julgadas improcedentes, pois é cedo ainda para que o Ministério Público se defronte com situações possessórias de imóveis já iniciadas sob o novo regime e que alcancem o tempo suficiente para o possuidor invocar a usucapião.

No entanto, em diversas comarcas, à semelhança de Évora, um significativo conjunto de Magistrados do Ministério Público, louvando-se em anteriores orientações internas, continua a impugnar os atos notariais e registais de justificação que atentem contra o preceituado nos artigos 1376.º e seguintes do CC ou contra o disposto no artigo 48.º, n.os 2 e 3, do RJEF, quando cheguem ao seu conhecimento.

§1.III. Foi ainda o contributo dos Senhores Magistrados do Ministério Público a chamar à colação a preterição de normas de direito urbanístico por atos e negócios jurídicos assentes em operações de fracionamento, mormente por terem lugar sem destaque nem loteamento, usando, por vezes, de simulação ou praticando fraude à lei.

Pese embora a apreciação de dúvidas neste campo nos leve muito para além do objeto inicialmente delineado, como fez notar a Senhora Diretora do DCCEIDC, a verdade é que o papel do Ministério Público na defesa da legalidade urbanística e do ordenamento do território não se circunscreve ao contencioso administrativo, havendo atos e negócios jurídicos de direito privado que podem comprometer substancialmente a ordem pública urbanística e até a reposição da legalidade. Isto, com o consequente agravamento da dispersão do povoamento, sem condições de urbanização, a um tempo em que nem sequer foi possível, ainda, concluir a reconversão das áreas urbanas de génese ilegal (AUGI) que, no

último quartel do século XX flagelaram não só as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto mas também outras zonas do país (v.g. Serra da Estrela).

É certo que, contrariamente ao que sucede com a fragmentação de terrenos dotados de potencialidade agrícola ou florestal, o parcelamento ou reparcelamento de terrenos aptos para edificar foi assumido pela função administrativa do Estado e confiado, a título principal aos municípios, seja pelo controlo prévio de operações urbanísticas (licenciamento, pareceres e aprovações que o precedem), seja pelo exercício de poderes de polícia urbanística, desde o embargo à demolição, mas não é menos certo que o controlo prévio das operações urbanísticas tem visto o seu âmbito progressivamente reduzido e substituído pela simples comunicação prévia que relega para a execução das obras ou para depois da sua conclusão a fiscalização incidental da conformidade com as pertinentes normas legais e regulamentares[21].

Por conseguinte, adquire cada vez maior importância assegurar a legalidade dos atos e negócios jurídicos que, confirmando ou reconhecendo o fracionamento de terrenos (aptos, ou não, para cultura), se subtraiam aos encargos com infraestruturas e outras obras de urbanização que o loteador deve suportar, ao criar uma nova frente urbana ou agravar a dispersão do povoamento.

Apesar de ser confiado aos notários e aos conservadores do registo predial verificar o cumprimento de normas urbanísticas relativas à obrigação de lotear, assim como aos tribunais, no caso de negócios processuais e de vendas executivas (artigo 49.º, n.os 1 e 2 do *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*), ao Ministério Público não cumpre intervir apenas em defesa da unidade de cultura, por se tratar de defesa da lei — o que, já por si, não é pouco — [artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) e f), do EMP] mas também promover a salvaguarda de interesses difusos, nos casos previstos na lei [alínea h)] e de interesses públicos em sentido próprio que a lei confie à sua guarda (artigo 219.º, n.º 1, da Constituição).

§1.IV. Por outro lado, como referimos, entre o início da vigência do *Código Civil* e a modificação levada a cabo pelo artigo 59.º da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, os atos de fracionamento contrários ao disposto nos artigos 1376.º a 1378.º do CC eram todos anuláveis, dispondo o Ministério Público de legitimidade para propor as pertinentes ações de anulação. Sendo, agora, nulos, com uma única exceção (artigo 1379.º, n.º 2), há quem se interrogue sobre a legitimidade do Ministério Público para pedir a declaração de nulidade, visto nada ter sido

[21] A comunicação prévia não dá lugar a qualquer ato administrativo constitutivo de direitos, o que é fonte de incerteza para todos, a começar pelo dono da obra e acabar nos seus eventuais adquirentes, pois nada assegura terem cumprido todas as prescrição legais e regulamentares aplicáveis. Quanto mais não seja por conta das múltiplas disposições que conferem poderes discricionários ou empregam conceitos indeterminados, de modo aos competentes órgãos administrativos poderem formular os juízos valorativos próprios do exercício da função administrativa. Poderes discricionários e conceitos indeterminados que só por ingenuidade ou ligeireza se julga poderem ser erradicados deste tipo de normas, pois, com efeito, nem os planos de pormenor dispensam alguma margem de livre apreciação e de livre decisão, a menos que sacrificassem por completo a criação arquitetónica e a autonomia privada.

providenciado pelo legislador nesse sentido. Apesar de a nulidade poder ser invocada a todo o tempo, por qualquer interessado e declarada oficiosamente pelo tribunal (artigo 286.º do CC), é habitual que a legitimidade do Ministério Público seja expressamente consagrada, como acontece no artigo 158.º-A do *Código Civil*, em matéria de constituição de pessoas coletivas, ou no artigo 1416.º, n.º 2, a respeito da desconformidade do título constitutivo da propriedade horizontal com exigências urbanísticas ou construtivas ou com atos administrativos ou comunicações prévias que possam ter condicionado as utilizações das frações autónomas.

Receando-se que o Ministério Público não seja considerado interessado, nos termos e para os efeitos do artigo 286.º do CC, há dúvidas sobre se a expressa consagração da sua legitimidade para intentar ações de anulação (artigo 1379.º, n.º 3, do CC) não exclui a *contrario sensu* a legitimidade para propor ações de simples apreciação com vista à declaração de nulidade.

A consulta estende-se ainda às falsas declarações prestadas em ato notarial, nomeadamente em escritura pública, ou perante o conservador, na justificação operada no registo predial, conexas, ou não, com o ordenamento agrário, à legitimidade do Ministério Público para requerer o cancelamento de inscrições e averbamentos que assentem em atos e negócios jurídicos contrários à lei substantiva (além dos documentos notariais a que possam ter dado lugar) e aos requisitos temporais para o fazer.

Compreende, ainda, transversalmente, a legitimidade do Ministério Público para impugnar negócios jurídicos com fraude à lei e acordos processuais entre as partes dos quais resulte o fracionamento abusivo de terras ou a formação de loteamentos clandestinos.

§1.V. Assim, com base em proposta do Gabinete de Vossa Excelência, aprovada em 21-4-2025[22], o pedido de parecer especifica as questões que passamos a transcrever integralmente:

> «**a)** Se o Ministério Público tem legitimidade ativa para propor ações judiciais (ações para declaração de nulidade e/ou ações de anulação) relativamente a escrituras de justificação notarial que envolvam aquisição por usucapião nas seguintes situações:

[22] Analisado o teor de parecer solicitado ao Departamento Central de Contencioso do Estado, de Interesses Coletivos e Difusos (DCCEICD) por Assessor do Gabinete, o Senhor Dr. Jorge Malhado, Procurador da República, em 4 de abril de 2025, seria proferido despacho, determinando a solicitação de parecer ao Conselho Consultivo em 21 de abril de 2025, o que foi transmitido à Senhora Secretária do Conselho Consultivo em 2 de maio de 2025. Designado o Relator por despacho de 5 de maio de 2025, veio a ser redistribuído ao atual Relator, após permuta, nos termos do artigo 11.º, n.º 8, do *Regimento do Conselho Consultivo*, por despacho de 8 de setembro de 2025. A informação da Exma. Senhora Diretora do DCCEICD, de 11 de março de 2025, integra o DA n.º 31618/24 e acompanhou o ofício n.º 151534.25 (Ofício SIMP n.º 35619/25), de 11 de março de 2025, dirigido e rececionado pela Senhora Chefe do Gabinete. Ao mencionado ofício foi junta, ainda, uma resenha jurisprudencial relativa à prevalência, ou não, da usucapião sobre regimes legais imperativos destinados a conter o parcelamento de prédios rústicos. Encontram-se igualmente em anexo as conclusões do processo administrativo n.º 100/22.6TREVR (Referência 8145278) consignadas pelo Senhor Dr. José Albuquerque, Procurador-Geral Adjunto, e que terão sido aprovadas pelo Exmo. Senhor Procurador-Geral Regional de Évora.

(i) Fracionamento ilegal de terrenos rústicos aptos para cultura em parcelas inferiores à unidade mínima legalmente fixada;

(ii) Loteamentos ilegais que violem designadamente o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação;

(iii) Outras formas de fraude à lei que visem contornar disposições imperativas relacionadas com o ordenamento do território e a proteção ambiental.

b) Se o Ministério Público tem legitimidade ativa para propor ações judiciais (ações de declaração de nulidade e/ou ações de anulação) relativamente a escrituras públicas baseadas em declarações falsas, sem qualquer implicância dos artigos 1376.º e 1378.º, do Código Civil, ou das Leis n.º 111/2015, de 27 de agosto, e n.º 89/2019, de 3 de setembro.

c) Se o Ministério Público tem, nas situações mencionadas em a) e b), um dever funcional de atuação e propositura obrigatória das ações mencionadas.

d) Qual o regime aplicável às situações em que a posse para efeitos da usucapião invocada tenha começado antes da entrada em vigor das alterações introduzidas pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, mas se tenha completado após essa data, designadamente quanto à prevalência ou não da aquisição por usucapião.

e) Se o Ministério Público deve intervir nos processos judiciais pendentes que envolvam acordos homologatórios ou negócios jurídico-processuais que impliquem fracionamento ilegal, incluindo situações de loteamento clandestino ou de divisão ilegal de terrenos destinados à construção.

f) Se o Ministério Público tem legitimidade e dever funcional para requerer judicialmente o cancelamento das inscrições registais prediais resultantes das escrituras notariais mencionadas em a) e b).

g) Se existe obstáculo temporal ou outro para que o Ministério Público promova ações judiciais visando a anulação dos registos prediais derivados de atos ilegais, designadamente dos mencionados em a) e b)».

Considerando a possibilidade de Vossa Excelência anuir na prolação de uma diretiva (artigo 49.º, n.os 1 e 2, do EMP), como foi oportunamente sugerido, procuraremos contribuir com informação que permita aos Senhores Magistrados do Ministério Público disporem de um instrumento de consulta com o máximo de informação possível, o que, no entanto, tem como contrapartida a invulgar extensão do parecer a elaborar[23].

Cumpre-nos, assim, emitir parecer, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 44.º, alínea d), do EMP.

---

[23] **Lista das principais abreviaturas usadas:** TC — *Tribunal Constitucional;* STJ — *Supremo Tribunal de Justiça;* STA — *Supremo Tribunal Administrativo;* TCA — *Tribunal Central Administrativo;* TRC — *Tribunal da Relação de Coimbra;* TRE — *Tribunal da Relação de Évora;* TRG — *Tribunal da Relação de Guimarães;* TRL — *Tribunal da Relação de Lisboa;* TRP — *Tribunal da Relação do Porto;* CC — *Código Civil;* CN — *Código do Notariado;* CIMI — *Código do Imposto Municipal sobre Imóveis;* EMP — *Estatuto do Ministério Público;* RJUE — *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*; RGEU — *Regulamento Geral das Edificações Urbanas*; RJIGT — *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.*

§2. — Da sequência.

§2.I. Já se adivinha que a própria metodologia a esboçar preliminarmente se mostra complexa, não tanto por serem múltiplas e intricadas as perguntas especificadas, mas, principalmente, por se espraiarem sobre domínios muito variados da ciência jurídica, por regimes jurídicos extremamente diversos — de direito público e de direito privado, de direito substantivo, de direito processual e de direito registal — e com significativas variações no tempo, por força das alterações legislativas que se sucederam.

O tema deixa pressentir uma clivagem que, na cultura jurídica, tende a acantonar a aplicação de normas e princípios de direito administrativo à jurisdição própria, subestimando, por vezes, a presença de relevantes interesses públicos em relações jurídicas de natureza privada. O direito agrário e o direito do urbanismo prestam-se com alguma frequência a esta leitura que vê em tais normas um corpo anómalo na jurisdição comum.

Por outro lado, embora não ao ponto de ter criado normas consuetudinárias *contra legem*, é notória uma ampla relativização dos inconvenientes ancestrais que o minifúndio causa à agricultura portuguesa, por conta de práticas enraizadas no mundo rural. Aqui e ali, despontam sinais de condescendência para com o fracionamento abusivo de terrenos agrícolas e florestais, não obstante perpassarem indícios de simulação ou de fraude. Sabendo as partes que o notário lhes recusará escriturar a compra e venda de uma parcela sem o mínimo de área, convencionam entre si a justificação, dissimulando preço pago na aquisição.

Precedidos por uma longa e incessante cadeia de partilhas, de geração em geração, reduzidos a courelas, leiras e torrões de superfície ínfima e imprestável do ponto de vista produtivo, continuam a multiplicar-se os fracionamentos de terrenos já em tempos divididos; um fenómeno que só o apego antropológico à terra e ao sangue, na expressão de FUSTEL DE COULANGES [24] (1830-1889) permite explicar.

Para alguma jurisprudência, à usucapião é, não raro, reconhecido um estatuto de direito fundamental, chegando a admitir-se, como em Acórdão STJ, de 6-4-2017[25], que «*serve, além do mais, para legalizar situações de facto ilegais, mantidas durante longos períodos de tempo, inclusive até a apropriação ilegítima ou ilícita de uma coisa*».

E mais pode ler-se nos fundamentos:

> «E não se argumente — como faz o acórdão recorrido, com apoio no, aliás, douto aresto deste Supremo, de 26-01-2016, proferido no proc. 5434/09.2TVLSB.L1.S1 acessível in www.dgsi.pt/, que segue de perto — com o interesse público que as leis referentes ao loteamento visam satisfazer. É que também as regras da usucapião são determinadas por razões de interesse público consistente na defesa da paz pública e por — como assinalam PIRES DE

[24] *A Cidade Antiga — Estudos sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma*, 11.ª edição, Clássica Editora, Lisboa, 2014, p. 69 e seguintes.

[25] 7.ª Secção, Proc.º 1578/11.9TBVNG.P1.S1.

> LIMA e ANTUNES VARELA, in Código Civil Anotado, vol. III, página 65 — "ponderosas razões de ordem económico-social"».

É um certo valor reforçado, atribuído com foros de privilégio entre as demais formas de aquisição que leva o mesmo aresto a admitir que uma «*eventual nulidade decorrente de ilegal fracionamento de um prédio não constitui, por si só, fundamento para recusar a usucapião*», pois — continua o acórdão:

> «Entender que a posse, baseada em ato ou facto proibido por normas imperativas do loteamento urbano (ou do destaque), é insuscetível de conduzir à aquisição da propriedade por usucapião abstrai da realidade económica e social do nosso país, onde especialmente no interior norte e centro, uma boa parte das partilhas entre maiores, nomeadamente de imóveis constitutivos dos acervos das heranças, ainda é ou era feita "de boca" e posteriormente "legalizada" com suporte na usucapião».

A verdade, porém, é que nada permite sustentar uma opção preferencial pela usucapião na esfera de proteção do artigo 62.º, n.º 1, da Constituição. Ali se consagra «*o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte*», mas, de modo algum, se discriminam positivamente as modalidades de aquisição originária que o *Código Civil* prevê: acessão, ocupação, usucapião.

E conquanto se afirme correntemente que a usucapião é fator de certeza jurídica e de paz social, também se pode opor que está na origem de numerosos e complexos litígios e, por vezes, de crimes violentos.

A haver uma norma de condição superior deve sê-lo, ao invés, a que condiciona à unidade de cultura o fracionamento de terrenos com aptidão agrícola ou florestal (artigo 1376.º, n.º 1, do CC), pois representa a concretização direta e imediata de normas formalmente constitucionais: a incumbência prioritária de o Estado «*Eliminar os latifúndios e reordenar o minifúndio*» [artigo 81.º, alínea h)], a tarefa de levar a cabo a racionalização das estruturas fundiárias [artigo 93.º, n.º 1, alínea b), da Constituição] e a que o compromete com «*o redimensionamento das unidades de exploração agrícola com dimensão inferior à adequada do ponto de vista dos objetivos da política agrícola*» (artigo 95.º). Além das bases da política agrícola fazem parte da reserva de competência legislativa parlamentar «a fixação dos limites máximos e mínimos das unidades de exploração agrícola» [artigo 165.º, n.º 1, alínea n)].

Em conformidade com o artigo 1379.º, n.º 3, do CC, cumpre ao Ministério Público em defesa da ordem pública fundiária, providenciar por iniciativas processuais contra atos de fracionamento desconformes com o disposto no artigo 1376.º do CC, contrariando, tanto quanto possível, a formação de um preceito consuetudinário que se mostraria flagrantemente contrário à lei e nocivo para a agricultura e para a floresta.

Por conseguinte, é papel do Ministério Público valorizar a unidade de cultura, hoje estabelecida para cada município, em função das características geográficas, agrícolas e florestais do seu território, com o objetivo de prover à sustentabilidade das estruturas fundiárias, uma vez que a lei o incumbe expressamente de impugnar os atos que, preterindo a lei, agravem o indesejado retalhamento da propriedade rústica.

A Procuradoria-Geral Regional de Évora empreendeu a reflexão a que aludimos e propôs o levantamento a nível nacional que passaremos em revista, partindo de alguns instrumentos de orientação e do seu cotejo com o RJEF e com a alteração que, passado mais de meio século, restituiu a nulidade aos atos de fracionamento contrários a normas imperativas de direito agrário.

Cotejo, ainda, com as modificações impressas pela Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, e que, pela primeira vez, de modo expresso, manifestam a oposição da ordem jurídica à possibilidade de obter justificação notarial ou registal da usucapião em atropelo às normas que condicionam a validade dos negócios jurídicos antecedentes ou consequentes ao fracionamento ilícito.

§2.II. Por conseguinte, dedicaremos o **§3** a recensear e sistematizar os contributos que superiormente foram solicitados aos Senhores Magistrados do Ministério Público em funções na área cível, ao nível da 1.ª instância, assim como a analisar o douto parecer emitido pelo Departamento Central de Contencioso do Estado, Interesses Difusos e Coletivos (DCCEIDC).

Em seguida, no **§4**, propomo-nos pesquisar os motivos do proverbial desequilíbrio da nossa estrutura fundiária. Uma estrutura tendencialmente bipolar entre minifúndio e latifúndio. Para o efeito, passaremos em revista os diagnósticos que pudemos recolher, por entre a vasta produção das ciências agrárias e estatísticas acerca dos males da estrutura fundiária para a agricultura e para floresta; todos eles, como veremos, assestando baterias contra o fracionamento incontido dos terrenos com aptidão agrícola e apontando as frágeis bases em que assenta a justificação extrajudicial da usucapião e o modo como é tolerado ou mesmo consentido que se subtraia ao ordenamento agrário.

Um fenómeno que subsiste em contramão com amplas operações de emparcelamento bem-sucedidas e com o esforço do Estado, a cooperação dedicada de centenas de proprietários e a afetação de elevados recursos financeiros nacionais, municipais e da União Europeia.

Antes de nos adentrarmos pelos limites que a lei procura impor ao fracionamento, sempre que — para a parcela sobrante ou para a nova unidade predial — dele decorra uma área considerada exígua, impunha-se que percorrêssemos os regimes jurídicos que, desde 1919, têm norteado as operações de emparcelamento fundiário; operações que, nas palavras do artigo 5.º n.º 1, do RJEF, determinam «*a reunião da propriedade num único prédio rústico por titular e a eliminação de situações de prédios encravados*».

Dá-se, para o efeito, uma «*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 estremas e da extinção de encraves e de servidões e direitos de superfície*», segundo o que o RJEF designa emparcelamento simples (artigo 7.º, n.º 1) ou o emparcelamento integral, por iniciativa do Estado ou dos municípios, e que consiste «*na substituição de uma estrutura predial da propriedade rústica por outra que, associada à realização de obras de melhoramento fundiário permita a) Concentrar a área de prédios rústicos ou parcelas pertencentes a cada proprietário no menor número possível de prédios rústicos; b) Melhorar a configuração e as*

condições de utilização das parcelas e dos prédios rústicos e apoiar o desenvolvimento das zonas rurais; c) Aumentar a superfície dos prédios rústicos; e d) Eliminar prédios encravados» (artigo 12.º, n.º 1), o que pressupõe a constituição de uma reserva de terras (n.º 2).

De modo a potenciar os benefícios alcançados, os projetos de emparcelamento integral são acompanhados por medidas de valorização fundiária. O enunciado apresentado pelo artigo 36.º, n.º 2, do RJEF, dá conta da pluralidade de interesses públicos que tais operações podem envolver: criação ou melhoramento das acessibilidades às explorações agrícolas e florestais; eletrificação na orla das explorações; melhoria do abastecimento de água; correção torrencial dos regimes hídricos; drenagem, despedrega e correção de solos; arroteamento de terrenos incultos que possam ser utilizados como pastagens ou até como parcelas de cultura; regularização de leitos e margens de cursos de água; adaptação e conversão de parcelas ao regadio; construção de muros e vedações; defesa contra a ação do vento (fator, por vezes, de salinização); fomento hidroagrícola e das infraestruturas de defesa da floresta contra incêndios.

É do esforço de emparcelamento e dos regimes jurídicos que o procuraram fomentar sucessivamente que cuidaremos no **§5**.

A persistência do minifúndio — e o insólito revigoramento que conhece em algumas zonas do território continental e insular — não se deve apenas à orografia, aos meios de rega nem à pluviosidade; tão-pouco se podem atribuir exclusivamente aos condicionalismos histórico-culturais.

Apesar de experimentada, a instituição de um controlo administrativo dos atos de parcelamento pelas autoridades agrárias não terá provado. Uma crescente atenção à estrutura fundiária rural nos instrumentos de gestão territorial e uma maior assertividade na aplicação da lei decerto contribuiriam para uma tomada de consciência acerca da erosão que sucessivos fracionamentos provocam na produtividade agropecuária e florestal.

Teremos oportunidade de, no **§6** conhecer as medidas adotadas para conter o fenómeno e de como é fulcral uma maior assimilação do interesse público na estrutura fundiária. Encontra-se na mão dos notários, dos conservadores do registo predial, do Ministério Público e, principalmente, da jurisprudência. Tanto mais que, em geral, as nossas terras são, maioritariamente, de fraca qualidade e as condições climatéricas deixam a produção agrícola e a floresta demasiado expostas ao infortúnio. O minifúndio aumenta a vulnerabilidade.

Aí chegados, estaremos em condições de, no **§7**, ensaiar um breve comentário às disposições legais do *Código Civil* e do RJEF que procuram travar o contínuo parcelamento e esboçar uma resposta a algumas das dúvidas que motivaram a consulta.

É mister enquadrar estas restrições no regime geral de indivisibilidade das coisas (artigo 209.º do CC), o que faremos no **§8**, para nos darmos conta de que a função social da propriedade privada tem uma palavra determinante a dizer na extensão dos poderes de gozo e disposição dos terrenos aptos para cultura ou para edificar (**§9**).

No **§10** encontraremos uma análise sumária do direito de propriedade privada na lei e na Constituição, sendo o **§11** dedicado às restrições de interesse público que limitam o conteúdo do direito de propriedade privada de solos, em especial, a Reserva Agrícola Nacional (RAN) por esta compreender e procurar salvaguardar as terras com maior potencial agrícola, justificando, por isso, limitações mais significativas ao fracionamento fundiário.

E, neste ponto, iremos dar-nos conta da caracterização que as terras conhecem e dos modos muito diversos como são classificadas no direito civil, no direito fiscal, no direito registal, no regime do cadastro e no ordenamento do território (**§12**). As diferenças, sobretudo quando a aplicação de normas de direitos reais se cruza com disposições de natureza urbanística, contribuem para algum desnorte, agravado pela fragilidade do cadastro que, só na última década, tem dado sinais de estar em reversão.

A passagem pelo ordenamento do território não poderia deixar de convocar a urbanização e a edificação, de modo a compreender como o loteamento urbano representa um instrumento ímpar na racionalização das operações de parcelamento e reparcelamento e na garantia da precedência da urbanização sobre a edificação, acompanhado, hoje, de certo modo pelo plano de pormenor com efeitos registais e pelas unidades de execução do plano (**§§ 13 - 14**).

Em seguida, observaremos como, ao longo de décadas, as sucessivas disciplinas do loteamento urbano (**§15**) foram adquirindo meios para não serem defraudadas, ora pela promessa de alienação de lotes ou pela transmissão de quotas ideais na compropriedade de vastos prédios não urbanizados e comprados pelo «loteador» a baixo preço (**§16**), ora, por meio de artifícios arquitetónicos e construtivos, a fazerem passar a ideia de um aglomerado de moradias unifamiliares, blocos ou torres de apartamentos constituírem um só edifício, subtraindo-se à divisão jurídica do prédio, furtando-se aos encargos do loteamento e valendo-se, não raro, da aplicação do regime da propriedade horizontal «*a conjuntos de edifícios contíguos funcionalmente ligados entre si pela existência de partes comuns afetadas ao uso de todas ou algumas unidades ou frações que os compõem*» (artigo 1438.º-A do *Código Civil*, aditado pelo Decreto-Lei n.º 267/94, de 25 de outubro). Desta via de fraude cuidaremos no **§17.**

O **§18** incide no expoente mais funesto das consequências da divisão dos terrenos com atropelo do loteamento urbano: os bairros clandestinos e a sua reconversão urbanística, com pesados encargos para municípios e moradores, nos casos em que se mostre possível evitar a demolição: as áreas urbanas de génese ilegal (AUGI).

Neste ponto do nosso percurso, veremos como as intervenções do Ministério Público, por um lado na jurisdição administrativa, por outro, nas instâncias cíveis, complementam-se uma e outra, hoje, mais do que nunca.

Num tempo em que o controlo municipal prévio das operações urbanísticas diminui de expressão em cada reforma legislativa, sob os auspícios de uma desejada simplificação, mais necessária é uma postura dinâmica do Ministério Público na defesa da legalidade contra atos e negócios jurídicos que viabilizem ou decorram do fracionamento sem urbanização ou ao arrepio da unidade de cultura (**§19**).

Estaremos, por fim, em condições de enfrentar as questões atinentes à usucapião de parcelas exíguas, subtraídas a terrenos aptos para cultura, de modo a encetarmos uma leitura crítica da jurisprudência dos tribunais superiores e da doutrina que têm confortado tal possibilidade (**§20**).

Assim, serão analisados os fundamentos da suposta prevalência da usucapião sobre normas imperativas de direito público: urbanísticas e agrárias (**§21**) e a qualificação do disposto no artigo 1376.º do CC como disposição apta a impedir a posse de produzir usucapião, uma vez que o artigo 1287.º do CC, no entender de alguns, exige que para impedir a usucapião é preciso haver uma disposição que especificamente a afaste ou que, pelo menos, disponha a imprescritibilidade (**§22**)

No **§23** procuramos explicar por que motivo não se mostra convincente a natureza originária da aquisição decorrente da posse para a libertar da observância de normas imperativas.

Em seguida (**§24**) defrontaremos uma das mais excruciantes questões controvertidas e que atravessa obliquamente muitas das perguntas trazidas a este corpo consultivo: saber, nos negócios jurídicos e na usucapião, onde se situa o ato de fracionamento e, por isso, qual o objeto da impugnação em juízo.

Com efeito, boa parte da jurisprudência e algumas vozes na doutrina consideram que a divisão é praticada materialmente com a posse, o que, frustra a impugnação dos atos de justificação notarial ou registal; pelo menos os anteriores à atual redação do artigo 48.º, n.º 3, do RJEF, que passou a estatuir a nulidade como seu desvalor. Esta conceção entra em confronto com o binómio validade/invalidade que a lei consigna a respeito dos atos de fracionamento (artigo 1379.º do CC), pois a operação material, a ser entendida como um facto jurídico em sentido estrito ou como uma modalidade de ato jurídico não negocial pode ser lícita ou ilícita, produzir efeitos jurídicos ou não, mas decerto mostra-se incongruente falar em nulidade ou anulabilidade da posse. Por outro lado, o *Código Civil* circunscreve o tratamento dos atos jurídicos simples ao artigo 295.º para logo devolver o seu regime ao do negócio jurídico mediante analogia, caso a caso. Por seu turno, a doutrina mostra-se parcimoniosa neste domínio. Há muito que se abstém de repensar uma teoria geral do facto jurídico e do ato jurídico não negocial que renove a adapte aos nossos dias a veneranda doutrina ensinada por MANUEL DE ANDRADE, INOCÊNCIO GALVÃO TELLES e JOSÉ DIAS MARQUES a partir das experiências germânica e italiana de há cem anos.

Refutaremos, no **§25**, o argumento retirado do artigo 1288.º do CC ao fazer retroagir os efeitos da usucapião ao momento do início da posse, distinguindo-o das normas sobre aplicação da lei no tempo.

De outro modo, à posse não registada e de má-fé, iniciada nos primórdios de 2015, ainda se aplicaria em 2035 a versão originária do *Código Civil*, conservando-se meramente anuláveis os atos de fracionamento contrários ao artigo 1376.º. Só então o artigo 59.º da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, e a eficácia do que nele se dispõe adquiririam plenitude. E, a tratar-se de imóveis do domínio privado do Estado, a aplicação perduraria até 2045, ou seja, no 30.º aniversário do RJEF, um vez que a Lei n.º 54, de 16 de julho de 1913, determina que as prescrições contra a Fazenda Nacional só se completam quando, além dos

prazos estabelecidos, tenha decorrido mais metade dos mesmos (artigo 1.º). Aqueles bens que a lei quis proteger, de modo reforçado contra a usucapião, seriam, precisamente, os mais duradouramente atingidos.

O artigo 1288.º do CC, na verdade, goza de um poder sugestivo notável, ao ponto de obnubilar a diferença entre os efeitos da aquisição e a sucessão de leis no tempo que condicionem ou limitem a usucapião num momento anterior: o da sua formação.

Veremos que, num outro caso — relativo à propriedade de farmácias — em que a lei vigente ao tempo do início da posse era muito menos favorável aos possuidores, não houve dúvidas em aplicar a lei nova, de harmonia com o artigo 12.º, n.º 2, do CC, sem que o artigo 1288.º tivesse sido convocado sequer.

Julgamos, então, poder compreender por que razão a posse de parcelas subtraídas a terrenos aptos para cultura só pode entender-se apta à usucapião quando ela própria satisfaça à unidade de cultura e a preserve, igualmente, no prédio originário ou, melhor dizendo, no que dele sobra, (**§26**).

Ingressaremos, por fim, nas questões de legitimidade do Ministério Público para pedir em juízo a declaração de nulidade de atos de fracionamento, não obstante o artigo 1379.º, n.º 2, do CC, se cingir à propositura de ações com vista à anulação dos atos de fracionamento para construção, mas cujos trabalhos não tenham sequer tido início ao fim de três anos (**§27**).

Diz-se igualmente controvertida a legitimidade do Ministério Público para impugnar escrituras públicas de justificação que, baseadas, ou não, em falsas declarações, incorram na nulidade estatuída pelo artigo 48.º, n.º 3, do RJEF.

Assim, no **§28**, equacionaremos os meios idóneos ao dispor do Ministério Público para reagir contra «*escrituras públicas baseadas em declarações falsas, sem qualquer implicância dos artigos 1376.º e 1378.º, do Código Civil, ou das Leis n.º 111/2015, de 27 de agosto, e n.º 89/2019, de 3 de setembro*».

Outro meio de reação da parte do Ministério Público consiste em impugnar judicialmente o facto justificado e, consequentemente, obter do tribunal a decisão de mandar cancelar inscrições e averbamentos no registo predial que possam, de algum modo, admitir atos de fracionamento de terrenos aptos para cultura por violação do artigo 1376.º do *Código Civil* ou de outras disposições do artigo 48.º do RJEF. Cuidar-se-á, em especial, da tempestividade de tais ações judiciais a propor pelo Ministério Público (**§29**).

Segue-se o tratamento da legitimidade processual ativa do Ministério Público para se opor a atos de fracionamento praticados em fraude à lei (**§30**) e da legitimidade para intervir em «*processos judiciais pendentes que envolvam acordos homologatórios ou negócios jurídico-processuais que impliquem fracionamento ilegal, incluindo situações de loteamento clandestino ou de divisão ilegal de terrenos destinados à construção*» (**§31**).

Cumprido este excurso, que se antevê tão extenso e árduo como compensador, haveremos de poder oferecer uma resposta, o mais sintética possível, à questão suscitada quanto à situação jurídica do magistrado do Ministério Público perante as ações e recursos para os quais a lei lhe confere legitimidade (**§32**) e enunciar, por fim, as **conclusões** que proporemos em resposta às perguntas formuladas.

PARTE I

PRELIMINARES

§3. — Da intervenção do Ministério Público em matéria de fracionamento de terrenos aptos para cultura.

§3.I. O pedido de parecer conta com um precioso acervo de antecedentes, os quais apontam para a conveniência, senão mesmo, necessidade de orientações superiores a conceder por diretiva aos Senhores Magistrados do Ministério Público em funções junto da jurisdição cível com vista à defesa do ordenamento agrário e da viabilidade das explorações agrícolas, pecuárias e florestais.

Apesar de avolumar significativamente a sua extensão, ganha a consulta em revisitar tais antecedentes, pois contribuem decisivamente para discernir a razão de ser das dúvidas suscitadas e proporcionam um contraditório argumentativo de posições e entendimentos dos Senhores Magistrados do Ministério Público que, por vezes, em funções na mesma comarca, divergem entre si.

Julgamos que também assim se compreenderá porque, a partir da iniciativa do Exmo. Procurador-Geral Regional de Évora, centrada no fracionamento de terrenos aptos para cultura (artigo 1376.º e seguintes do *Código Civil)* vieram a ingressar no processo administrativo organizado (DA n.º 31618/24, de 13 de novembro) questões de natureza urbanística, processual civil, de registo predial e de notariado.

Observaremos, pois, cada um dos elementos que, consecutivamente, vieram a incorporar.

§3.II. Representação que, em 7-11-2024[26], o Exmo. Procurador-Geral Regional de Évora[27] fez chegar a Sua Excelência o Conselheiro Procurador-Geral da República.

Considera o Exmo. Procurador-Geral Regional de Évora ser conveniente pôr termo à diversidade de critérios adotados pelos Senhores Magistrados do Ministério Público, relativamente à impugnação de escrituras de justificação. Diversidade ilustrada significativamente pela prática processual nas comarcas de Beja, Évora, Faro, Santarém e Setúbal, e pela consequente disparidade de iniciativas perante situações semelhantes.

Embora a maioria dos Magistrados do Ministério Público da PGRE continue «*a propor ações de anulação de fracionamento ilegal nas situações em que foi elaborada escritura de justificação por usucapião, há magistrados do Ministério Público que interromperam tal propositura, em virtude das decisões dos Tribunais Superiores que têm sido unânimes (…), no entendimento de que a aquisição por usucapião prevalece sobre a violação do disposto nos artigos 1376.º e 1379.º do Código Civil no que respeita ao fracionamento de prédios rústicos*».

[26] Deu origem ao DA 31618/24.

[27] Ofício n.º 134996/24, de 7 de novembro de 2024

É superiormente proposta a recolha de elementos junto dos demais procuradores-gerais regionais, com vista à uniformização ou, pelo menos, convergência de critérios de atuação.

§3.III. Nota Prática do antigo Gabinete de Interesses Difusos e Coletivos, de 7-11-2016[28], da autoria do Senhor Dr. JOÃO ALVES, Procurador da República), contendo orientações e elementos de apoio aos Senhores Magistrados do Ministério Público em funções junto da jurisdição cível[29].

Começa por vincar a necessidade de, para fazer valer o disposto no artigo 1376.º do *Código Civil*, alegar e provar com especial cuidado que se trata *de terreno apto para cultura*, o que não significa qualquer prédio rústico. Por um lado, há prédios rústicos inaptos para cultura. Por outro lado, o conceito de *terreno apto para cultura* visa abarcar prédios rústicos contíguos ou muito próximos, de um mesmo proprietário e que formam uma unidade de exploração contínua.

A Nota Prática chama a atenção dos Senhores Magistrados do Ministério Público para que certo fracionamento, apesar de não incidir num terreno apto para cultura, pode, não obstante, constituir infração ao regime dos loteamentos e destaques, ou seja, ao *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação* (RJUE), o qual incumbe o juiz, o notário e o conservador do registo predial de exercerem controlo[30], embora restrito ao fracionamento por aquisição derivada.

Com efeito, dispõe-se no artigo 49.º, n.º 1, do RJUE, que dos títulos de arrematação e de outros documentos judiciais, bem como dos instrumentos relativos a atos ou negócios jurídicos de que resulte, direta ou indiretamente, a divisão fundiária para fins imediatos ou mediatos de edificação, e sem prejuízo das operações urbanísticas isentas de licença ou comunicação prévia, deve sempre constar o número da licença ou da comunicação prévia, a data de emissão do título, a data de caducidade e a certidão do registo predial. Isto vale, de igual modo, para a transmissão de lotes legalmente constituídos, designadamente por negócio jurídico.

Por sua vez, o n.º 2 proíbe os atos «*de primeira transmissão de imóveis construídos nos lotes ou de frações autónomas desses imóveis sem que seja exibida, perante a entidade que celebre a escritura pública ou autentique o documento particular, certidão emitida pela câmara municipal, comprovativa da receção provisória das obras de urbanização ou certidão, emitida pela câmara municipal, comprovativa de que a caução a que se refere o artigo 54.º é suficiente para garantir a boa execução das obras de urbanização*».

E, dando-se o caso de as obras de urbanização terem vindo a ser executadas por terceiros ou pelo município, perante o incumprimento do loteador, «*os atos*

---

[28] https://simp.pgr.pt/simp_tematicos/main.php?nid_simp_tematico=13

[29] Do mesmo Autor, v. "As Implicações Civilísticas do Novo Regime Jurídico da Estruturação Fundiária, estabelecido pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto", in *A Interação do Direito Administrativo com o Direito Civil,* Centro de Estudos Judiciários, Coleção Formação Contínua – Jurisdição Civil, Lisboa, 2016, p. 11 e seguintes.

[30] Acerca deste controlo urbanístico efetuado por notários e outros sujeitos privados investidos em funções públicas, v. JOÃO MIRANDA, *A Função Pública Urbanística e o seu Exercício por Particulares*, Coimbra Editora, 2012, p. 544 e seguintes.

referidos no número anterior podem ser efetuados mediante a exibição de certidão, emitida pela câmara municipal, comprovativa da conclusão de tais obras, devidamente executadas em conformidade com os projetos aprovados» (n.º 3).

Porém, nos termos do artigo 49.º, n.º 4, do RJUE, a exibição de tais certidões «*é dispensada sempre que o alvará de loteamento tenha sido emitido ao abrigo dos Decretos-Leis n.os 289/73, de 6 de junho, e 400/84, de 31 de dezembro*».

Refira-se ainda que, de acordo com o artigo 51.º, cada conservador do registo predial «*remete mensalmente à CCDR*[31]*, até ao dia 15 de cada mês, cópia dos elementos respeitantes a operações de loteamento e respetivos anexos cujos registos tenham sido requeridos no mês anterior*».

Para reforço de que a divisão para fins de edificação observe o regime do loteamento urbano, acrescenta-se no artigo 52.º do RJUE que a publicidade à alienação de lotes de terreno, de edifícios ou frações autónomas neles construídos, em construção ou a construir, tem de mencionar o número do alvará de loteamento ou da comunicação prévia e a data da sua emissão ou receção pela câmara municipal, bem como o respetivo prazo de validade.

§3.IV. Atualização da Nota Prática pelo DCCEIDC, de 5-9-2019[32]:

> «A alteração operada pelo artigo 48.º, n.º 2 e 3, da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto (pela Lei n.º 89/2019 de 3 de setembro) resolve por via legislativa a controversa questão na Doutrina e Jurisprudência de saber se uma eventual aquisição originária por usucapião prevalece sobre as regras de fracionamento dos prédios rústicos. Assim, a posse de terrenos aptos para cultura não faculta ao seu possuidor a justificação do direito a que esta diz respeito, ao abrigo do regime da usucapião, sempre que a sua aquisição resulte de atos contrários ao disposto no artigo 1376.º do Código Civil.
>
> A norma visa impedir o parcelamento de terrenos aptos para cultura em prédios de área inferior à unidade de cultura fixada presentemente na Portaria n.º 219/2016, de 9 de agosto.
>
> São terrenos aptos para cultura os terrenos «próprios para fins agrícolas, florestais ou pecuários» (Sousa, Luís Filipe. Ações especiais de divisão de coisa comum e de prestação de contas, Coimbra, Coimbra Editora, 2011, pág. 33), o «prédio rústico explorado para a produção agrícola ou florestal» (CÓDIGO CIVIL: Anotado, Coordenação Ana Prata, v. II, Coimbra, Almedina, 2017, pág. 192).
>
> Importa salientar na eventual instauração de uma ação pelo M. Público que incumbe alegar e provar que se trata de um terreno apto para cultura (caraterizar o terreno como unidade produtiva, indicando se é cultivado, quais as culturas predominantes e se são praticadas em regime de regadio ou de sequeiro) e que as parcelas resultantes da divisão têm área inferior à da unidade de cultura, factos constitutivos do direito de anulação decorrente da violação da

[31] Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P, do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve, com importantes competências no ordenamento do território. A sua orgânica encontra-se consagrada em anexo ao Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 114/2023, de 4 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 68/2024, de 8 outubro, pelo Decreto-Lei n.º 103/2024, de 6 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 117/2025, de 5 de novembro.

[32] https://dcceicd.ministeriopublico.pt/destaque/atualizacao-da-nota-pratica-no-1-fracionamento-de-predios-rusticos-usucapiao

proibição constante do artigo 1376.º, n.º 1 do C. Civil (cf., o caso constante do Acórdão da Relação de Évora de 16/5/2019, proc. 83/16.1T8ALR.E1, www.dgsi.pt).

Porém, e se da instrução do PA o M. Público concluir que não estamos perante um terreno apto para cultura? Por exemplo, trata-se de um prédio urbano.

Neste caso, ou se trata de uma operação de loteamento legal ao abrigo do regime jurídico da urbanização e edificação (Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro) ou um "loteamento clandestino", ambos sujeitos ao regime dos artigos. 41.º e seg. (operações de loteamento) e artigos. 93º e seg., (fiscalização)».

§3.V. Posição adotada pela Direção-Geral do Território, em sucessivas pronúncias sobre reclamações administrativas das matrizes prediais, apresentadas nos serviços de finanças e cujo teor é transcrito na Nota Prática:

«A Direção-Geral do Território tem sido solicitada a pronunciar-se, no âmbito da resolução de processos de reclamação administrativa das matrizes prediais, vulgo, PRA, através da emissão do parecer previsto no n.º 2 do artigo 133.º do Código do Imposto sobre Imóveis (CIMI), sendo os serviços de finanças da área de situação dos prédios as entidades competentes para a instrução e decisão dos referidos PRA.

Um dos fundamentos mais comuns para a reclamação das matrizes, se não o mais frequente, é o fracionamento de prédios rústicos, ou mistos, previsto na alínea g) do n.º 3 do artigo 130.º do CIMI – "*Alterações na composição dos prédios em resultado de divisão, anexação de outros confinantes, retificação de estemas ou arredondamento de propriedades*".

Até à entrada em vigor do Código Civil de 1966, o fracionamento dos prédios rústicos era disciplinado pelo artigo 107.º do Decreto n.º 16 731, de 13 de abril de 1929, nos termos do qual "*era proibida, sob pena de nulidade, ainda quando derivada de partilha judicial ou extrajudicial, a divisão de prédio rústico de superfície inferior a 1 hectare ou de que provenham novos prédios de menos de ½ hectare*", sendo a unidade mínima de cultura para o distrito de Viana do Castelo a que foi estabelecida pela Portaria n.º 20302, de 7 de janeiro e para o distrito de Braga, a que resultava da Portaria n.º 20623, de 6 de junho de 1964.

Com a entrada em vigor do Código Civil de 1966, em 1 de junho de 1967, o "*fracionamento e emparcelamento de prédios rústicos*" passou a ser disciplinado pelos seus artigos 1376.º a 1382.º, complementados a partir de 21 de abril, pela Portaria n.º 202/70, que estabeleceu a unidade mínima de cultura para Portugal Continental e revogou expressamente a legislação anteriormente aplicável. Destes preceitos legais decorre a proibição de fracionamento de "terrenos aptos para cultura" em áreas inferiores à estabelecida como unidade mínima, a qual varia consoante a categoria dos terrenos e a região em que se localizam.

Entre 1 de junho de 1967 e 25 de setembro de 2015, os aludidos atos de fracionamento ou troca de terrenos sem observância do estabelecido nos artigos 1376.º e 1378.º do CC eram anuláveis, nos termos do artigo 1379.º, tendo legitimidade para a ação de anulação, o Ministério Público ou qualquer proprietário que gozasse do direito de preferência, caducando a ação de anulação no fim de três anos contados da celebração do ato.

> Ao longo dos anos, foi-se constatando o recurso a diversos tipos de atos para, contornando a proibição legal, concretizar a divisão dos prédios rústicos em claro desrespeito pela área de unidade mínima de cultura aplicável.
>
> Depois da "venda em avos" e das "quintinhas", constata-se o frequente recurso à "justificação por usucapião" sobre parte(s) de um prédio rústico, reduzida a escritura pública, como meio de contornar a retro identificada proibição legal e mero expediente de fraude à lei, permitindo por via deste ato a obtenção de um título formal para a aquisição e registo do direito de propriedade sobre aquela parte que por qualquer outro meio estaria vedada.
>
> É convicção da Direção-Geral do Território que aquela forma de aquisição da propriedade não dispensa a observância das normas em vigor, designadamente:
>
> - A proibição de fracionamento de terrenos aptos para a cultura dando origem a prédios com área inferior à estabelecida como unidade mínima de cultura (...);
>
> - As inerentes ao fracionamento de prédios integrados na Reserva Agrícola Nacional (cf. artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março, republicado pelo Decreto-Lei n.º 199/2015, de 16 de setembro);
>
> - E bem assim as normas respeitantes ao ordenamento do território e do urbanismo, e mais concretamente as inerentes ao regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio) e ao regime jurídico da urbanização e da edificação (Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, republicado pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro).
>
> Tal convicção é sustentada não só no atual quadro legal do ordenamento do território e do urbanismo que tem evoluído substancialmente nas últimas décadas, mas também no texto do artigo 1287.º do CC, nos termos do qual "*a posse do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo, mantida por certo lapso de tempo, faculta ao possuidor, salvo disposição em contrário, a aquisição do direito cujo exercício corresponde à sua atuação: é o que se chama usucapião*" (sublinhado nosso), resultando do mesmo que a usucapião apenas pode ocorrer caso não exista disposição legal que a ela obste».

§3.VI. Abertura, em 13-11-2024, do DA n.º 31618/24.

Por determinação do Exmo. Vice Procurador-Geral da República foi solicitado aos quatro procuradores gerais regionais que, até 6-1-2025, carreassem para o referenciado DA informação relativa:

> «1. À posição adotada atualmente pelos magistrados do Ministério Público quanto à propositura de ações de anulação de atos de fracionamento ilegal de prédios rústicos por violação da área de cultura mínima ou por loteamento ilegal, nos casos em que é invocada a usucapião;
>
> 2. A eventuais instrumentos hierárquicos que tenham norteado o Ministério Público quanto a esta matéria[33]».

§3.VII. Contributo complementar do Exmo. Procurador-Geral Regional de Évora, de 3-12-2024.

---

[33] Ofício n.º 554209.24, de 22 de novembro de 2024.

Dá conta de se encontrar em vigor uma orientação aprovada em 25-11-2022 pelo Senhor Procurador-Geral Regional, com base em parecer do Senhor Dr. JOSÉ ALBUQUERQUE, Procurador-Geral Adjunto, prolatado no PA n.º 100/22.6TREVR, aponta para a necessidade de continuarem a ser intentadas ações, não obstante a jurisprudência dos tribunais superiores vir admitindo que a usucapião prevalece sobre as normas que condicionam o fracionamento de terrenos aptos para cultura. Isto, na linha das conclusões de reunião promovida pela Senhora Coordenadora da Área Cível, em 18-6-2018, e que sustentava a necessidade de continuar a propor as pertinentes ações, pelo menos, até o Supremo Tribunal de Justiça vir a uniformizar jurisprudência.

De resto, nas cinco comarcas, apesar de se reconhecer que a justificação notarial da usucapião presta-se a ser usada para contornar normas imperativas de direito agrário e de direito do urbanismo, alguns Magistrados do Ministério Público têm-se abstido de intentar a competente ação em face de decisões judiciais que terão recusado legitimidade processual ao Ministério Público para impugnar escrituras públicas de justificação[34].

§3.VIII. Contributos da Procuradoria-Geral Regional de Coimbra, oriundos das comarcas de Castelo Branco, Coimbra, Guarda, Leiria e Viseu[35].

Ressalta a informação prestada pelo DIAP, 2.ª Secção da Figueira da Foz (Dr. JOSÉ ANTÓNIO CLARO NUNES, Procurador da República), favorável à prevalência da usucapião sobre os condicionalismos ao fracionamento, a informação facultada pelo DIAP, Secção da Lousã (Dra. CLÁUDIA LOPES CUNHA LADEIRO, Procuradora da República), em sentido oposto, mas dando nota de não ter havido, pelo menos, num passado recente, propositura de ações contra fracionamento ilícito de prédios rústicos.

A questão mereceu, ainda, uma reflexão aturada do Senhor Dr. LUÍS AMADOR, Procurador da República junto do Juízo de Competência Genérica de Figueiró dos Vinhos, em que alvitra a possível inconstitucionalidade material da norma que remete para portaria a definição da unidade de cultura e conclui não se justificar a propositura de ações caso a posse usucapiente tenha tido início antes de entrar em vigor a Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro.

Refira-se que, em um caso relatado pela Procuradoria do Juízo de Execução de Coimbra[36], não veio a ser intentada ação baseada em participação da Direção-Geral do Território, depois de se concluir que a parcela cumpria a unidade de

---

[34] São referidos os processos n.º 4747/21.0T8STB e n.º 2206/20.7T8STB. Refira-se, todavia, que, no primeiro, seria acordado no TRE por unanimidade, em 30 de janeiro de 2025, que «O Ministério Público tem legitimidade para impugnar a escritura de justificação notarial em causa nos autos, com fundamento na alegação de que os Réus fizeram constar na mesma factos que não correspondem à verdade, com violação das disposições referentes à aquisição originária usucapião e que com isso visaram contornar a proibição legal de fracionamento rústico previsto naqueles preceitos do artigo 1376.º e seguintes do Código Civil». Revogou-se, pois, o despacho recorrido da 1.ª instância que absolvera os RR da instância por ilegitimidade do Ministério Público para propor a ação. Relativamente ao P.º 2206/20.7T8STB não nos foi possível conhecer o desfecho.

[35] Ofício n.º 571134.24, de 3 de dezembro de 2024.

[36] Senhora Dra. OLGA FARTURA e Senhora Dra. NICOLE NETO, procuradoras da República.

cultura aplicável ao tempo, sem prejuízo de se entender «*que a aquisição por usucapião prevalece sobre a proibição contida no artigo 1376.º do CC*».

§3.IX. Contributo do Exmo. Procurador-Geral Regional de Coimbra, de 20-12-2014[37], em que sistematiza os elementos já mencionados e os demais, obtidos entrementes[38].

Releva entre os elementos compilados o da direção da Procuradoria Cível de Viseu (Dra. ZÉLIA MARQUES, Procuradora da República) Refere o Memorando n.º 1/22, de 4 de outubro (Dr. JORGE MARTINS, Procurador da República), em cuja génese estiveram factos transmitidos pelos serviços de finanças. Ali se dava conta de acordos judicialmente homologados, permitindo a constituição de parcelas de área inferior à unidade de cultura, a pretexto da sua aquisição por usucapião. Através de tal memorando enveredaram os Senhores Magistrados do Ministério Público por considerar admissível a prevalência da usucapião, mas tão-somente até à modificação do artigo 1379.º, n.º 1, do CC, o que se mostraria conforme com o Parecer n.º 10/2019, de 26 de março, do Conselho Consultivo do Instituto dos Registos e Notariado, I.P. Este concluíra que «*As disposições conjugadas dos artigos 1376.º, n.º 1 e 1379.º, n.º 1 do CC, na redação dada pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, não podem deixar de pesar em matéria de aquisição por usucapião, contudo, a impossibilidade legal de constituição de prédios rústicos autónomos com área inferior à unidade de cultura, que agora se extrai das ditas normas, só assume relevância quando a posse tenha sido iniciada após a entrada em vigor daquela Lei*».

O sempre citado memorando frisa como aspeto essencial o da entrada em vigor da Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, pois foi este diploma a privar de efeito usucapiente a posse decorrente de fracionamento contrário ao artigo 1376.º do CC. Coligiu úteis decisões jurisprudenciais e outros elementos de estudo, designadamente o teor da posição tomada pela Direção-Geral do Território e o artigo doutrinal de JOSÉ ALBERTO GONZÁLEZ [39] onde considera que, por definição, aquela posse não faculta a usucapião.

A Senhora Magistrada do Ministério Público Dirigente da Procuradoria Cível de Viseu manifesta-se contra a prevalência da usucapião, considerando, que o próprio artigo 1287.º do CC manda privar a posse do efeito aquisitivo diante de «*disposições em contrário*». Ali se reúne, ainda, um conjunto de acórdãos do STJ que, não obstante incidirem em fracionamentos contrários a normas urbanísticas, veiculam similar princípio: o da nulidade das aquisições contrárias a normas imperativas (artigos 294.º e 295.º do CC). A ser admitida a usucapião com tal alcance, estariam abertas as portas à fraude à lei, encobrindo um negócio jurídico cuja nulidade não passaria. No termo da informação, é exposto o entendimento seguido na Comarca de Coimbra, o qual, sendo maioritário, não colhe a unanimidade. Mostra-se deveras sensível ao caráter originário da aquisição, «*irrelevando, por isso, quaisquer irregularidades precedentes e*

[37] Ofício n.º 605595.24, de 21 de dezembro de 2024.

[38] PA 114/24.1TRCBR.

[39] "Usucapião e fracionamento de prédios rústicos", in *Revista do Ministério Público* n.º 148, p. 9 e seguintes. Em sentido próximo, refere Acórdão da Relação de Évora, de 25-5-2017 (P.º 1214/16.7T8STB.E1).

eventualmente atinentes à alienação ou transferência da coisa para o novo titular, sejam vícios de natureza formal ou substancial».

A supremacia da usucapião adviria, ainda, do facto de, ela própria, «*satisfazer o interesse público de assegurar, no tráfego das coisas, quer a certeza dos direitos reais de gozo sobre elas e de quem é o seu titular, quer a proteção do valor publicidade/confiança que nesse tráfego lhe é aduzido pela posse*».

Os demais contributos limitam-se, sumariamente, a dar conta de não virem sendo propostas ações de anulação de atos de fracionamento ilegal de prédios rústicos por violação da área de cultura mínima ou por loteamento ilegal, nos casos em que é invocada a usucapião.

§3.X. Contributo do Exmo. Procurador-Geral Regional do Porto[40], de 2-1-2025.

Salienta a relevância da alteração introduzida pela Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, deixando a usucapião, de acordo com a jurisprudência «*de relevar como modo de aquisição originária da propriedade que se sobrepõe às regras imperativas de proibição de fracionamento de prédios rústicos*».

E se não deixam de subsistir «*todas as situações consolidadas por usucapião à data de entrada em vigor do novo regime*», o certo é que, a partir da entrada em vigor da lei nova, «*não é viável a constituição de prédios rústicos autónomos com área inferior à unidade de cultura*».

Transmite ainda que, não obstante inexistirem orientações, é este o entendimento que vem sendo prestado «*em todos os casos em que as Comarcas da área da Procuradoria regional solicitaram a sua intervenção*».

§3.XI. Informação do Senhor Magistrado Coordenador de Procuradoria da República da Comarca Porto-Este, Dr. CARLOS DO NASCIMENTO TEIXEIRA, de 9-1-2025, reencaminhada pelo Exmo. Procurador-Geral Regional do Porto.

Afirma não ter havido necessidade de equacionar qualquer reação a aquisições por usucapião de parcelas com área inferior à unidade de cultura, nem dispor o Ministério Público naquela Comarca de um instrumento hierárquico.

Faz saber que, em todo o caso, revê-se na prevalência da usucapião, em sintonia com o Acórdão do STJ, de 28-3-2019[41], onde embora se conclua que a aquisição por usucapião só se completa com o seu reconhecimento – declarativo da invocação – seja por justificação notarial, seja judicialmente, não é o ato escriturado que configura o fracionamento. Este «*ocorre com o ato de divisão material, a partir do qual se iniciou a posse sobre cada uma das parcelas*». Com apoio em elementos recolhidos também na doutrina, propende para considerar que subsiste a possibilidade de fracionar e usucapir parcelas com área inferior à unidade de cultura.

---

[40] Ofício n.º 1072.25.

[41] Processo n.º 7604/16.8T8STB.E1.S1.

§3.XII. Contributo da Exma. Procuradora-Geral Regional de Lisboa, de 13-1-2025[42], mediante recenseamento das informações prestadas por Magistrados do Ministério Público nas diversas comarcas e juízos cíveis.

A Senhora Dra. SANDRA ISABEL FONTINHA SANTOS SILVA, Procuradora da República, (Local Cível da Comarca de Lisboa) valoriza a circunstância de até à entrada em vigor da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, serem os negócios jurídicos de transmissão assentes em violação dos artigos 1376.º e 1378.º do *Código Civil*, simplesmente, anuláveis, o que, na falta de propositura de ação constitutiva, determinava a convalidação ao fim de três anos. Louvando-se em Acórdão da Relação de Guimarães, de 20-2-2020[43], em Acórdão da Relação de Coimbra, de 21-11-2022[44], e em Acórdão do STJ, de 1-3-2018[45], admite a usucapião de parcelas inferiores à unidade de cultura quando a posse se tiver iniciado anteriormente. A nulidade, em seu entender, só pode atingir as aquisições fundadas em posse iniciada posteriormente.

A Senhora Dra. RITA PECORELLI, Procuradora da República, (Central Cível da Comarca de Lisboa), por sua vez, pondera que, na hipótese de «*ser confrontada com um processo desse tipo*» começaria por proceder à identificação da lei aplicável no tempo.

A ser aplicável a redação originária do CC, abster-se-ia de intentar ação, louvando-se em Acórdão do STJ, de 25-5-2023[46], e no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 593/2024, de 24-9-2024[47]. A ser aplicável a redação atribuída pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, «*ponderaria a propositura da ação*».

Acrescenta que, a tratar-se de justificação relativa ao trato sucessivo com invocação de usucapião, teria de refletir sobre a possibilidade de o Ministério Público impugnar a escritura em face do disposto nos artigos 116.º e seguintes e 117.º-I, do *Código do Registo Predial*.

A Senhora Dra. SANDRA MENINA, Procuradora da República, (Local Cível da Comarca de Lisboa) entende que «*o regime atual apenas terá aplicação aos casos em que a data de início da posse é posterior à entrada em vigor da Lei n.º 111/2015, porquanto a própria lei não dispõe coisa diversa, pelo que rege o artigo 12.º do Código Civil)*». Refere igualmente o Acórdão do STJ de 1-3-2018.

O Senhor Dr. RUI MIGUEL CRUZ, Procurador da República, (Local Cível da Comarca de Lisboa) considera pacífica a prevalência da usucapião sobre o fracionamento ilegal, louvando-se em Acórdão da Relação de Évora, de 28-9-2023[48]. Entende só haver nulidade quando a posse tiver ocorrido depois da

---

[42] Ofício n.º 19569.25.

[43] Processo 938/18.8TBPTL.G1.

[44] Processo 3706/19.7T8VIS.C1.

[45] Processo 10011/16.8T8STB.E1.S2.

[46] Processo 681/20.9T8TMR.E1.S1. Ali se conclui que «A aquisição da propriedade, designadamente por usucapião, precede a aplicação das normas de direito do urbanismo — ou, ainda que não preceda, prevalece sobre a aplicação das normas de direito do urbanismo relativas à divisão, ou ao fracionamento, dos prédios.

[47] Ali, porém, o Tribunal Constitucional limitou-se a «não julgar inconstitucional a norma contida no artigo 1287.º do Código Civil, na interpretação segundo a qual a proibição de fracionamento da propriedade prevista nos artigos 1376.º, n.º 1, e 1379.º, n.º 1, do Código Civil, este na sua redação originária, não constitui restrição legal impeditiva da usucapião».

[48] P.º 3147/21.6T8STB.E1.

entrada em vigor da Lei n.º 111/2015, de 31 de agosto, mas não exclui a reação contra ato anulável anterior. Refere também o Acórdão do STJ de 1-3-2018.

A Senhora Dra. ANA OUBIÑA, Procuradora da República, (Comarca de Lisboa Norte) informa nunca ter intentado nenhuma ação, contrariamente ao que sucedeu ao exercer funções na Comarca de Santarém. Sempre se norteou pela Nota Prática n.º 1 do DCCEIDC, no sentido de a usucapião não prevalecer sobre o disposto nos artigos 1376.º e 1379.º do CC.

O Senhor Dr. EDUARDO OLIVEIRA, Procurador da República, (DIAP da Comarca de Lisboa Norte) diz perfilhar a orientação decorrente do memorando n.º 1/22, da Comarca de Viseu, e cujo teor transcreveu integralmente.

Por seu turno, o Senhor DR. ANDRÉ CANELAS, Procurador da República, (Central Cível da Comarca de Lisboa Norte) afirma conhecer apenas a nota prática do DCCEIDC, no sentido da impossibilidade legal de subestimar as limitações ao fracionamento de prédios rústicos por via da usucapião.

Da Comarca de Lisboa Oeste chega notícia de «*não ter, até ao momento, sido proposta qualquer ação no domínio em foco*».

Já da parte do Ministério Público na Comarca dos Açores, e não obstante a questão não ter ali sido suscitada, vem posição contrária. Por se tratar de aquisição originária, a usucapião está em condições de preterir a unidade de cultura.

Por último, seria obtida informação do Ministério Público na Comarca da Madeira em que se dá conta de a unidade de cultura ser ali de 1500 m^2 (excecionalmente de 500 m^2), apenas desde 2017 sem que se encontrasse fixada anteriormente. As escrituras de justificação não são habitualmente transmitidas ao Ministério Público e o tempo decorrido desde que o regime entrou em vigor ainda não é suficiente para se suscitar a questão.

§3.XIII. Parecer proferido, em 22-11-2022, no PA 100/22.6TREVR, pelo Senhor Dr. JOSÉ P. RIBEIRO DE ALBUQUERQUE**,** Procurador-Geral Adjunto**,** em funções na Procuradoria-Geral Regional de Évora, junto ao DA N.º 31618/24, em 25-3-2025 e cujo teor se reproduz:

«**I. INTRODUÇÃO**

Vistos os autos, no PA acompanhado e comunicado que corre termos sob o n.º 2362/17.1T9STB, consta informação prestada pela Direção-Geral do Território que dava conta de três situações que no seu entender consubstanciavam expediente de privados para, através da invocação da usucapião, contornarem o cumprimento de regimes legais aplicáveis mediante recurso a formas fraudulentas por via de justificação notarial (ou partilha informal de heranças indivisas, divisão de coisa comum, etc.) e sequente obtenção de título formal de aquisição e registo de propriedade sobre parte de prédios que de outra forma estariam vedados, em violação de normas imperativas de direito público, designadamente loteamentos administrativa ou fiscalmente não sindicados, etc., e que redundam na violação das normas que impõem determinada área de cultura, de que é exemplo, na economia da informação que se vem de referir, a escritura de justificação celebrada em 13-2-2017, no Cartório Notarial de Palmela, na sequência da qual foi desanexada parcela de um prédio rústico, identificado na informação, prédio esse objeto de outros dois atos de

justificação e desanexação por método idêntico. Nesses atos a invocação do direito de propriedade das partes desanexadas baseia-se na aquisição por usucapião, ainda que a causa verdadeira da aquisição tenha sido, alegadamente, uma sucessão hereditária. Facto é que o prédio parcelado pelas vias descritas tem vindo a ser objeto de operações urbanísticas, ainda que se situe em solo rústico e classificado em espaço agrícola Categoria 1, operações essas proibidas pelo PDM de Palmela por serem proibidas em função do fim a que está reservado o prédio (agricultura). Está, pois, em causa a proliferação de construções de forma desordenada em violação da lei e do planeamento e ordenamento do território.

No quadro da legislação que a mesma DGT invocou, foi sustentado o entendimento de que as escrituras em causa e que resultaram no parcelamento e correspondente aquisição de propriedade por usucapião pelos outorgantes das escrituras de justificação referenciadas, são nulas e nulos os atos de fracionamento em que redundam.

Por douto despacho proferido no referido PA, depois de analisadas as escrituras de justificação a que os autos se reportavam, foi acolhida a "jurisprudência uniforme" dos tribunais superiores, segundo a qual o disposto no artigo 1376.º do CC não obsta a que o possuidor da parcela inferior à unidade de cultura que tenha resultado de divisão material possa exercer o direito potestativo de aquisição por usucapião, atenta a fórmula constante do artigo 1287.º do CC, jurisprudência que se acolheu por não haver nada que demonstrasse que as escrituras não atestassem factos verdadeiros, ainda que contrários às normas imperativas, vindo a decidir-se pelo arquivamento dos autos.

II. ANÁLISE, CONSIDERANDOS E POSIÇÃO ASSUMIDA

1) Da consulta efetuada à documentação existente nesta Procuradoria-Geral Regional, apenas se encontrou a ata da reunião de trabalho de 18-6-2018, promovida pela Exma. PGA Dra. Liliana Viegas, onde ficou a constar no ponto II e) que na sequência da entrada em vigor da nova redação do artigo 1379.º do CC, que veio prever a nulidade das operações de fracionamento ou troca contrários ao disposto nos artigos 1376.º e 1378.º do CC, "entendeu-se deverem continuar a ser interpostas ações e recursos, tendo em vista que possa ser obtida pronúncia do Supremo Tribunal de Justiça nestas situações".

2) Não se conhecendo orientação diversa, afigura-se-nos que o despacho proferido no PA não deve prevalecer.

Considerandos:

3) Que não há orientação geral, quer nesta Procuradoria-Geral Regional, quer de maior âmbito, é facto constatável pela identificação de entendimentos contrários no âmbito da atuação do Ministério Público na área desta Procuradoria-Geral Regional.

4) De facto, ainda recentemente subiu a este Tribunal da Relação de Évora o recurso no processo 681/20.9T8TMR.E1, no qual o Ministério Público defendeu o seguinte:

> (…) 2 – As normas vigentes que visam a proibição de fracionamento de prédios são normas imperativas que visam a preservação do ambiente, o ordenamento do território e a qualidade de vida. 3 – São erigidas em normas que defendem os interesses de toda a coletividade e são exemplos de interesses difusos (artigo 52.º, n.º 3, alínea a) da Constituição), cuja defesa

incumbe ao Ministério Público. 4 – Na sentença recorrida, conferiu-se prevalência aos interesses dos particulares intervenientes num contrato de partilha de bens, e decidiu-se que a aquisição das parcelas fracionadas ocorreu por usucapião, admitindo-se uma operação de loteamento/destaque por usucapião de prédio, ainda que com violação das normas que proíbem tais operações, em detrimento das normas imperativas a que subjazem interesses de ordem pública. 5 – Tal interpretação não é, porém, consentânea com a regra definida no artigo 9.º do Código Civil que prevê que na interpretação deve ponderar-se a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada. 6 – Na verdade, na ponderação das normas em confronto (por um lado, as normas que regem o instituto da aquisição por usucapião e, por outro lado, as normas que regem o fracionamento e loteamento urbano), o fulcro da questão está em saber o valor que a posse invocada para aquisição por usucapião tem e se a mesma se impõe mesmo contrariando normas de interesse público de valor constitucional (cf. artigo 66.º da CRP). 7 – À questão de saber em que medida é que os atos de posse baseados num facto proibido por leis imperativas de interesse público permitem a aquisição por usucapião, sufragamos o entendimento de que não o permitem. 8 – Na verdade, a exclusão da usucapião sobre parcelas de propriedade justifica-se quando dela resulte ofensa de princípios de direito público, justifica-se igualmente noutros casos no sentido em que a usucapião, enquanto instrumento legal de aquisição originária de um direito, não pode servir para afastar normas imperativas às quais está sujeito quem adquiriu a coisa por aquisição derivada. 9 – Assim sendo, não é admissível a aquisição por usucapião de parcelas de prédios resultantes de loteamento/destaque ilegal por desrespeitar as regras contidas no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação. 10 – Já que tal aquisição, contendendo com normas de caráter imperativo, que visam a tutela de interesses predominantemente públicos por traduzirem o reconhecimento jurídico de um bem que, em primeira linha, compete à comunidade, não pode considerar-se eficaz. 11 – A partilha que os Réus formalizaram através de contrato traduz-se em negócio contrário a normas legais imperativas que regem sobre fracionamento e loteamento urbano. 12 – Consequentemente, quer a partilha operada pelo contrato impugnado quer a invocada aquisição por usucapião são ilegais. 13 – Pelo exposto, é manifesto que, resultando demonstrado nos factos provados na douta sentença recorrida que os Réus operaram uma verdadeira operação de fracionamento/loteamento de um prédio misto contrária às normas legais imperativas, a única decisão compatível com os factos apurados é a declaração de nulidade desse contrato de partilha e consequente cancelamento das inscrições registais posteriores. 14 – Ao decidir em sentido contrário, o Mmo. Juiz a quo violou o disposto nos artigos 2.º, al. A), 4.º e 6.º, n.º 9 e seguintes do RJUE, os artigos 280.º e 294.º do Código Civil e o artigo 66.º da CRP. 15 – Nestes termos e nos demais de direito, requer-se seja dado provimento ao presente recurso e, em consequência, a sentença recorrida seja revogada e substituída por outra que, julgando procedente a ação instaurada pelo Ministério Público e improcedente o pedido reconvencional dos Réus, declare a nulidade do ato de fracionamento/loteamento em causa, com todas as consequências legais.»

5) A oposição de entendimentos sobre a intervenção principal do Ministério Público neste tipo de processos e com a legitimidade que a lei e o Estatuto lhe

conferem, não devem ter lugar sem escrutínio superior, que uniformize entendimentos numa área e matéria que tem que ver com o essencial das funções de defesa da legalidade pelo Ministério Público.

6) Considerando que a posição assumida na ata a que se aludiu no ponto II.1), que nos parece ser de manter e respeitar, julgamos que ainda continuam a existir boas razões substantivas para a manter.

Vejamos:

7) A nulidade dos atos de fracionamento tem subjacente a defesa do interesse público, que constitui uma das principais atribuições funcionais do Ministério Público – a defesa dos interesses do Estado Coletividade – artigo 219.º da Constituição da República Portuguesa.

8) O Código Civil estabelece um regime próprio, de carácter imperativo, nos seus artigos 1376.º a 1381.º, com o objetivo de criar e manter unidades prediais economicamente viáveis, impedindo a divisão da propriedade agrícola e promovendo áreas de cultura de dimensão igual ou superior à legalmente estabelecida.

9) A questão que se tem debatido com maior ênfase na jurisprudência e doutrina é a de saber se o instituto da usucapião prevalece sobre as normas que proíbem o fracionamento de prédios rústicos com ofensa da área de cultura mínima e legal ou que corresponda a loteamentos ilegais de prédios rústicos com ofensa da área de cultura mínima legal ou que corresponda a loteamentos ilegais, que encerrem fraude à lei.

10) A jurisprudência, ainda que maioritária no sentido afirmativo, não é unânime e podem encontrar-se arestos em sentido divergente, como o do Tribunal da Relação de Évora, de 25-5-2017, no processo 1214/16.7T8STB.E1; o do Tribunal da Relação de Évora, de 27-5-2021, no processo 980/19.2T8TNV.E1 ou no processo 7859/15.5T8STB.E1; o do Tribunal da Relação do Porto, no processo 1578/11.9TBVNG.P1.

11) Na doutrina encontramos sustentação para essa solução no artigo de González, José A. R., Usucapião e Fracionamento de Prédios Rústicos, in Revista do Ministério Público, n.º 148, outubro-dezembro de 2016 ou em Alves, João, in As Implicações Civilísticas do Novo Regime da Estruturação Fundiária, Ebook: A Interação do Direito Administrativo com o Direito Civil, CEJ, novembro de 2016.

12) A evolução legislativa veio consagrar o que se entende ser o melhor entendimento – o de que a usucapião não prevalece sobre a proibição do parcelamento/fracionamento – conforme resulta da Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, que alterou a Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, e que passou a ter a seguinte redação do seu artigo 48.º, n.º 2 e 3:

> "2 – A posse de terrenos aptos para cultura não faculta ao seu possuidor a justificação do direito a que esta diz respeito, ao abrigo do regime da usucapião, sempre que a sua aquisição resulte de atos contrários ao disposto no artigo 1376.º do Código Civil.
>
> 3 - São nulos os atos de justificação de direitos a que se refere o número anterior."

13) Como se decidiu no acórdão do TRG, de 22-10-2020, processo n.º 4165/18.7T8VCT.G1:

" – Perante as divergências relativas à questão de saber se a usucapião, como forma originária de adquirir, pode ou não incidir sobre parcela de terreno inferior à unidade de cultura, contrariando o regime previsto no artigo 1376.º/1 do C.C. *torna-se manifesta a natureza interpretativa do artigo 48.º, n.º 2, da Lei n.º 89/2019, de 03.09, da iniciativa do órgão legislativo nacional próprio – artigo 161.º, al. A), da CRP -, como meio de pôr termo à patente diversidade de decisões sobre aquela temática***.**

- Da conjugação do disposto no artigo. 48.º, n.º2 da Lei n.º 89/2019, de 03.09.2019 e artigos 1376.º/1 com o n.º1 do art.º 1379.º, ambos do CC, na sua versão atual, fica excluída a aquisição, por usucapião, de parcela de terreno inferior à área correspondente à unidade de cultura.

- A eficácia da retroatividade da lei interpretativa-aplicabilidade da lei interpretativa a factos e situações anteriores à data do seu início de vigência- encontra fundamento em várias razões, entre as quais, a certeza jurídica, pois que, de outro modo, os interessados não saberiam qual o tratamento que, em definitivo, viriam a dar aos factos regulados pela lei (interpretada).

- Sem embargo, a retroatividade da lei interpretativa não é irrestrita, dado que não atinge todos os factos passados e todos os efeitos já produzidos: nos termos do artigo 13º do CC não atinge os efeitos já produzidos pelo cumprimento das obrigações, pelo caso julgado, pela transação ou atos de natureza análoga."

Idêntico sentido já tinha sido acolhido pelo Acórdão do TRG, de 5-12-2019, processo 1167/18.7T8PTL.G1.

Ou seja, não há razões, face ao quadro legislativo mais recente, para que outro entendimento possa persistir, devendo ser este o entendimento coincidente com a alteração legislativa citada e a natureza de lei interpretativa que se lhe assaca, aquela que deve ser a sustentada pelo Ministério Público no âmbito deste tipo de processos e ações, que deve (continuar a) intentar.

14) Por outro lado, não deve o Ministério Público decidir aprioristicamente o desfecho dos processos administrativos que visam preparar a sua intervenção principal na defesa do interesse público, como se defende nas ações de anulação de atos de fracionamento ilegal, com base no sentido jurisprudencial maioritário ou tendencial, quando a usucapião depende de uma situação possessória que importa escrutínio probatório, contraditório e judicial em ação própria, cujo desfecho não é sempre o mesmo e, sendo contrário às pretensões do Ministério Público, pode ser rebatido pelas vias normais de recurso ordinário ou extraordinário, designadamente sustentando-se o que se refere no ponto 13 acima.

15) Por fim, tendo em conta também a evolução legislativa a que foi sujeito o artigo 1379.º do CC, deixou de haver prazo de caducidade da ação na qual o Ministério Público deve fazer prevalecer o pedido de anulação das operações de fracionamento (cf. artigo 286.º do CC), já que a transição entre a anulabilidade e a nulidade se deve reger pelo disposto no artigo 297.º do CC, não havendo qualquer obstáculo por via da sucessão de leis no tempo por referência ao termo inicial da posse, se anterior à alteração do artigo 1379.º do CC – cf. Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 2-5-2019, processo 495/17.3T8VRS.E1.

III. CONCLUSÃO

16) Sendo esta a nossa posição, no sentido de que devem continuar a ser propostas ações de anulação de fracionamento ilegal, que visem a simples divisão de terreno rústico em violação da área de cultura mínima ou loteamento ilegal ou consubstanciarem fraude à lei, afigura-se-nos que o sentido do despacho proferido no PA em análise deve ser reponderado e eventualmente, se necessário, revogado, pelo que determino:

IV. PROPOSTA

Apresentação dos Autos ao Exmo. Senhor Procurador-Geral Regional para Decisão

Nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 66.º, 97.º, n.º 5 do Estatuto do Ministério Público, apresente os autos ao Exmo. Senhor Procurador-Geral Regional para apreciar o que se expõe e decidir em conformidade com o melhor entendimento.

a) José P. Ribeiro de Albuquerque

Procurador-Geral Adjunto».

§3.XIV. Informação do Senhor Procurador da República, Dr. JORGE MALHADO, Assessor do Gabinete, e proposta de diretiva, de 12-2-2025.

Procede à sistematização da informação obtida, mediante comparação, a qual espelha uma diversidade de posições entre comarcas — e mesmo entre juízos — em todas as procuradorias-gerais regionais.

Acrescenta a sua própria análise:

«A usucapião, enquanto forma de aquisição de propriedade, tem longa tradição no direito português, refletindo uma intersecção entre normas jurídicas e práticas sociais. Desde o Código Civil de 1867 até às reformas mais recentes, a usucapião evoluiu, adaptando-se às mudanças sociais, económicas e culturais. A noção de usucapião consta do artigo 1287.º do CC: «*A posse do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo, mantida por certo lapso de tempo, faculta ao possuidor, salvo disposição em contrário, a aquisição do direito a cujo exercício corresponde a sua atuação: é o que se chama usucapião*».

A usucapião é, «*por excelência, uma das formas de aquisição originária dos direitos reais de gozo (nos quais se inclui e destaca o direito de propriedade), cuja verificação depende de dois elementos: a posse (corpus/animus) e o decurso de certo período de tempo, variável consoante a natureza móvel ou imóvel da coisa, e as características da posse*[(X)]».

Quando invocada, os seus efeitos retrotraem-se à data do início da posse (artigo 1288.º, do CC), adquirindo-se desde aí o direito de propriedade [artigo 1317.º, c), do CC].

A escritura de justificação, conforme o artigo 1260.º, do CC, serve para certificar a posse e o cumprimento dos requisitos legais para a usucapião.

A escritura pública de justificação é um instrumento notarial usado para formalizar situações em que se justifica a titularidade de direitos ou a

---

[(X)] Cf. Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 27 de abril de 2021 (Processo n.º 711/17.18CTB.C1, in www.dgsi.pt).

regularização de certos atos jurídicos, na ausência de documentos formais que os comprovem.

A escritura pública de justificação é frequentemente usada para declarar e formalizar a *aquisição da propriedade por usucapião*, desde que estejam reunidos os requisitos legais (como posse contínua, pública e pacífica, por períodos definidos no artigo 1287.º e seguintes do CC). Serve para registar no registo predial os direitos adquiridos por usucapião quando não há outro título disponível.

A escritura pública de justificação pode *justificar a posse e titularidade* com base em elementos probatórios apresentados pelos interessados *quando a propriedade de um imóvel não está adequadamente documentada* (por exemplo, falta de registos prediais anteriores ou divergências nos documentos existentes). Esta situação [ocorre quando] um imóvel foi adquirido por herança, doação ou transação informal, mas não existe título formal válido que permita o registo predial (venda verbal ou herança sem partilhas devidamente formalizadas).

A escritura pública de justificação pode servir para *corrigir discrepâncias entre o registo predial e a realidade física de um imóvel*, como alterações nas áreas ou confrontações.

A escritura pública de justificação pode ser usada para *regularizar prédios omissos ou parcelas de terrenos não descritos no registo predial*.

O processo de justificação envolve:

* Declaração do interessado, sob compromisso de honra, perante o notário;

* Recolha de provas testemunhais e/ou documentais para fundamentar o pedido;

* Publicação de anúncios no caso de certos tipos de justificação (usucapião), permitindo eventuais contestações;

A impugnação de escritura de justificação pode ocorrer por diversos motivos, designadamente a falta de requisitos legais, a contestação da posse e a má-fé do possuidor.

A realização de escrituras públicas de justificação pode ocorrer com a intenção de defraudar a lei, Nestes casos, o instrumento é utilizado para contornar disposições legais imperativas, especialmente aquelas que visam proteger o ordenamento territorial, a sustentabilidade fundiária e os direitos de terceiros.

As situações de fraude à lei incluem:

a. Fracionamento ilegal de terrenos rústicos.

A escritura pública pode ser utilizada para justificar a propriedade de parcelas de terreno com superfície inferior à unidade de cultura mínima estabelecida, em violação designadamente dos artigos 1376.º e 1379.º do CC. Esta prática contraria a lei, que visa evitar o fracionamento excessivo de terrenos agrícolas, comprometendo a sua viabilidade.

b. Encobrimento de loteamentos ilegais.

A escritura pública de justificação pode ser utilizada para legitimar operações de fracionamento que deveriam ser sujeitas a licença de loteamento, nos termos do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-

Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro (RJUE) (por exemplo, a divisão de um prédio em vários lotes menores para venda, sem cumprir os requisitos legais aplicáveis).

c. Invocação de usucapião em condições não legítimas.

Na escritura pública de justificação pode ocorrer que a usucapião é invocada para justificar direitos de propriedade ou outros direitos reais sem que estejam cumpridos os requisitos legais – como posse pública, pacífica, contínua – e com intenção de ocultar irregularidades, designadamente a ocupação ilegal de terrenos.

d. Escrituras para "legalizar" transmissões informais.

A escritura pública de justificação pode ser utilizada para dissimular transmissões de imóveis realizadas sem observância das formalidades legais, como a celebração de contratos de compra e venda sem escritura pública. Esta prática pode ser usada para evitar encargos fiscais ou requisitos administrativos.

e. Omissão de direitos de terceiros.

No ato de celebração da escritura pública de justificação podem prejudicar-se ou desconsiderar-se direitos previamente constituídos sobre o imóvel, como hipotecas, usufrutos ou servidões, em violação das normas de registo predial.

O termo "loteamento" não está limitado exclusivamente a prédios urbanos e pode aplicar-se também a prédios rústicos, dependendo do contexto e das disposições legais aplicáveis.

Prédios urbanos são aqueles destinados à construção ou uso urbano (por exemplo, habitação ou comércio). Prédios rústicos são tipicamente terrenos agrícolas, florestais ou destinados a atividades semelhantes. No entanto, a alteração do uso do solo (como transformar uma área rústica em urbana) pode levar à aplicação das normas de loteamento.

a. Conceito de Operação de loteamento.

Nos termos do artigo 2.º, i), do RJUE, consideram-se operações de loteamento as que tenham por objeto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana e que resulte da divisão de um ou vários prédios ou do seu reparcelamento. Essa definição não exclui, à partida, os prédios rústicos, especialmente quando a divisão tem como objetivo transformar o uso do solo para urbanização ou outras finalidades.

b. Loteamento em Prédios rústicos.

O loteamento de prédios rústicos é geralmente regulado no contexto de conversão para usos urbanos ou quando a divisão do solo implica impacto no ordenamento do território. Para que seja considerado um loteamento, a divisão do prédio deve implicar a criação de lotes independentes destinados a construção ou outro uso planeado, sujeito a licenciamento camarário.

c. Loteamento ilegal em Prédios Rústicos.

O loteamento ilegal de prédios rústicos ocorre quando a divisão de terrenos é realizada sem autorização das autoridades competentes ou em violação das normas legais como:

> Fracionamento em áreas abaixo da unidade de cultura mínima (artigo 1376.º do CC).
>
> Violação de planos diretores municipais (PDM) ou regras de ordenamento do território.
>
> Este tipo de prática pode ser considerada loteamento ilegal, independentemente de o imóvel estar classificado como urbano ou rústico.

Em conclusão, embora a designação "loteamento" seja tradicionalmente associada a prédios urbanos, ela pode ser aplicada a prédios rústicos nos termos do RJUE, especialmente quando o fracionamento do solo visa objetivos urbanísticos ou contraria normas de ordenamento do território. O fracionamento de prédios rústicos sem observância das regras legais, pode configurar loteamento ilegal, sujeito às sanções previstas na lei.

O que aqui está em causa é a compatibilidade da justificação notarial por usucapião com as operações de fracionamento consagradas no ordenamento jurídico português. Sobre o fracionamento de prédios rústicos devem ter-se em conta os artigos 1376.º a 1379.º, do CC, tendo este último sido alterado pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, por sua vez, a Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, que estabeleceu o Regime Jurídico da Estruturação Fundiária, foi alterado pela Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro.

O fracionamento de prédios rústicos por usucapião foi o tema da primeira nota prática publicada na área dos interesses difusos no SIMP, em 7 de novembro de 2016. Aí, enunciam-se os preceitos legais relevantes para abordar a matéria, a jurisprudência, a doutrina, a posição da Direção-Geral do Território e vertem-se casos práticos, nomeadamente, com exemplos de peças processuais, pelas quais se instruem os colegas a solicitar, designadamente, a nulidade das escrituras de divisão e consequentes registos, arrogando a legitimidade do MP através das normas constantes dos artigos 3.º, n.º 1, l), e 5.º, n.º 1, g), do Estatuto do Ministério Público então em vigor, artigo 49.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, artigos 12.º e 54.º, n.º 4, da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, e artigos 240.º, 241.º, 280.º, n.º 1, 286.º e 294.º do CC, por força da incumbência estatutária da defesa da legalidade e da prossecução do interesse público.

Na atualização a essa nota prática, publicada em 5 de setembro de 2019, o Gabinete de Interesses Difusos alertou para o facto de a alteração operada pela Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, resolver por «*via legislativa a controversa questão na Doutrina e Jurisprudência de saber se uma eventual aquisição originária por usucapião prevalece sobre as regras de fracionamento de prédios rústicos*», tendo-o feito no sentido de que «*a posse de terrenos aptos para cultura não faculta ao seu possuidor a justificação do direito a que esta diz respeito, ao abrigo do regime da usucapião, sempre que a sua aquisição resulte de atos contrários ao disposto no artigo 1376.º do Código Civil*». Mais se esclareceu que tal norma visa impedir o parcelamento de terrenos aptos para cultura em prédios de área inferior à unidade de cultura.

A jurisprudência tem sido praticamente unânime no sentido de que a usucapião, enquanto forma de aquisição originária da posse, se sobrepõe à violação do artigo 1376.º do CC [*Acórdãos do STJ, de 3 de maio de 2018* [Processo n.º 7859/15.5T8STB.E1], *de 21 de fevereiro de 2019* [Processo n.º 7651/16.0T8STB.E1.S3], *de 28 de março de 2019* [Processo n.º

7604/15.8T8STB.E1.S1], *de 30 de maio de 2019* [Processo n.º 916/18.8T8STB.E1.S2], *de 18 de junho de 2019* [Processo n.º 1786/17.9T8STB.E1], e *de 23 de maio de 2023* [Processo n.º 681/20.9T8TMR.E1], e *do Tribunal da Relação de Évora, de 8 de junho de 2017* [Processo n.º 1011/16.0T8STB.E1], *de 7 de junho de 2018* [Processo n.º 145/16.5T8CCH.E1], *de 20 de dezembro de 2018* [Processo n.º 357/18.7T8STB.E1], *de 2 de maio de 2019* [Processo n.º 941/17.6T8BNV.E1], e *de 28 de novembro de 2023* [Processo n.º 3147/21.6T8STB.E1].

No âmbito da documentação consultada, apurou-se a existência de informação elaborada a propósito deste tema por Exmo. Procurador-Geral Adjunto em funções na Procuradoria-Geral Regional de Évora. A mencionada evolução legislativa veio consagrar o melhor entendimento relativamente à matéria em discussão, isto é o de que a usucapião não prevalece sobre a proibição do parcelamento/fracionamento, conforme resulta da Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, que alterou a Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto.

Nessa informação, conclui-se que, da conjugação do artigo 48.º, n.º 2, da [Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, na nova redação] com os artigos 1376.º, n.º 1, e 1379.º, n.º 1, do CC, na sua versão atual, fica excluída a possibilidade de aquisição por usucapião de parcela de terreno com superfície inferior à unidade de cultura. O MP não deve decidir aprioristicamente o desfecho dos processos administrativos [com base na] jurisprudência maioritária ou tendencial, quando a usucapião depende de uma situação possessória que carece de prova e contraditório em ação própria, cujo desfecho não é sempre o mesmo. Assim, devem continuar a ser propostas ações de anulação de fracionamento ilegal que visem a divisão de terreno rústico em violação da unidade de cultura ou loteamento ilegal ou consubstanciam fraude à lei».

O Autor conclui em seguida:

«(...) Com a entrada em vigor da Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, esta questão foi resolvida legislativamente no sentido de que a usucapião não pode ser invocada para justificar aquisições em violação da unidade de cultura. A partir dessa alteração, tornou-se claro, parece-nos, que o Ministério Público deve intervir e propor ações de anulação sempre que escrituras de justificação por usucapião configurem fracionamentos ilegais.

Portanto, para os casos de usucapião iniciados antes da Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, aplicava-se o regime anterior, no qual a jurisprudência maioritária tendia a reconhecer a prevalência da usucapião sobre as regras da unidade de cultura.

Deste modo, para os casos em que a usucapião se iniciou antes da entrada em vigor da Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, ainda pode ser defendido que prevalece sobre as regras da unidade de cultura, conforme o entendimento jurisprudencial da época.

A nós, parece-nos que nos termos das normas conjugadas dos artigos 4.º, n.º 1, h), e 9.º, n.º 1, f), do Estatuto do Ministério Público, e do artigo 101.º-A, do RJUE, esta magistratura tem legitimidade para defender interesses difusos, incluindo os relacionados com o ordenamento do território.

Por outro lado, parece-nos que dar tutela à usucapião no sentido e para os efeitos pretendidos, consistirá em legitimar uma atuação em fraude à lei. Lança-se mão da posse para contornar a proibição da área mínima de fracionamento.

> Somos de opinião que a usucapião não pode prevalecer sobre as normas que proíbem o fracionamento da propriedade rústica, por ofensa da unidade de cultura, pelo que, caberá ao MP, na defesa da legalidade, a propositura da competente ação.
>
> Há que ponderar o procedimento a adotar ao longo da sucessão de leis no tempo, assim como, para os casos ocorridos antes da entrada em vigor da Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, outras formas de procedimento, tal como sugerido pela Procuradoria da República da Comarca de Beja.
>
> Por fim, parece-nos que para garantir a fiscalização adequada da legalidade, é necessário que o Ministério Público conheça as escrituras de justificação por usucapião que envolvam terrenos rústicos. Para este efeito pensamos que a PGR pode estabelecer protocolo com a Ordem dos Notários para assegurar esta comunicação (...)».

Por último, e sem prejuízo de propor que seja obtida pronúncia do DCCEIDC, submete à consideração superior uma proposta de diretiva, consagrando instruções com o seguinte teor:

> «*1. Legitimidade do Ministério Público para a propositura da ação.*
>
> O Ministério Público tem legitimidade para a propositura de ações de anulação de escrituras de justificação por usucapião quando estas envolvam:
>
> a) Fracionamento de terrenos rústicos em violação da unidade de cultura, definida pelo artigo 1376.º do Código Civil.
>
> b) Loteamentos clandestinos ou outras formas de fracionamento ou ordenamento do território ilegal, previstas no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação.
>
> c) Fraude à lei com vista a legitimar divisões de terrenos sem [observância] dos requisitos legais.
>
> *2. Dever de propositura da ação pelo Ministério Público.*
>
> Os magistrados do Ministério Público propõem obrigatoriamente ações para anulação de escrituras de justificação por usucapião quando estas envolvam os objetivos e as consequências referidas em 1.
>
> *3. Regime aplicável à usucapião iniciada antes da Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro.*
>
> Nos casos em que a usucapião tenha sido iniciada antes da entrada em vigor da Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, o Ministério público avalia a viabilidade de propositura de ação de anulação de atos de fracionamento ilegal de prédio rústico, por violação da unidade de cultura ou por loteamento ilegal, considerando as circunstâncias específicas de cada situação e ponderando outras formas de procedimento legalmente viáveis.
>
> *4. Revogação de instrumentos hierárquicos.*
>
> São revogados os instrumentos hierárquicos, notas práticas ou orientações que contrariem o disposto na presente Diretiva, designadamente as que, de forma implícita ou explícita, reconheçam a prevalência da usucapião sobre as normas imperativas de fracionamento de terrenos rústicos.
>
> *5. Entrada em vigor.*
>
> A presente Diretiva entra em vigor na data da sua publicação no SIMP.»

§3.XV. Parecer/informação do DCCEICD, de 11-3-2025, solicitado por despacho do Exmo. Vice Procurador-Geral da República, de 4-3-2025, a fim de se pronunciar sobre a proposta de diretiva e acerca dos contributos recolhidos junto das procuradorias gerais regionais.

O douto parecer da Sra. Dra. IVONE MATOSO, Procuradora-Geral Adjunta e Diretora do DCCEICD, de 11 de março de 2025[49], traz consigo um inestimável aprofundamento das questões controvertidas, ao recensear a sucessão de regimes em matéria de restrições ao parcelamento de prédios rústicos e ao enunciar os motivos por que despontam questões controvertidas em redor da legitimidade ativa do Ministério Público na defesa do ordenamento agrário, sendo ilustrado por elementos jurisprudenciais e doutrinários criteriosamente colhidos.

Justifica-se, pois, reproduzirmos o seu teor, na íntegra, em lugar de o sumariarmos simplesmente:

> **«<u>Fracionamento de prédios rústicos – artigos 1376.º e 1379.º do Código Civil</u>**
>
> **<u>1. Percurso legislativo</u>**
>
> A fim de possibilitar uma melhor compreensão da questão em apreço, bem assim, da relevância que lhe vem sendo conferida, importará, talvez, começar por efetuar uma, ainda que breve, incursão legislativa.
>
> Desde pelo menos o primeiro diploma destinado a intervir na estrutura fundiária — o Decreto n.º 5705 de 10 de maio de 1919 — que a fragmentação, a dispersão e a desordem da propriedade no espaço rural — e consequentemente, das explorações agrícolas e florestais — são encaradas como muito relevantes por constituírem um óbice ao progresso e ao desenvolvimento.
>
> Mais tarde, a Lei n.º 2116, de 14 de agosto de 1962, estabeleceu as bases do emparcelamento e fracionamento da propriedade rústica, com vista a combater os inconvenientes de caráter económico-social da fragmentação e da dispersão da propriedade rústica — registadas em algumas regiões —, através de operações de emparcelamento, destinadas a melhorar as condições técnicas e económicas da exploração agrícola, bem assim a evitar o fracionamento da propriedade. Esta lei determinou, por um lado, que os terrenos aptos para cultura não poderiam fracionar-se em parcelas de área inferior a determinada superfície mínima, correspondente à unidade de cultura fixada pelo Governo, fulminando com a nulidade os atos de divisão, partilha ou transmissão contrários à referida proibição, bem como a constituição contratual de direitos reais de garantia sobre partes alíquotas de prédios insuscetíveis de fracionamento. Embora a Lei n.º 2116, de 14 de agosto de 1962, estabelecesse algumas exceções ao princípio da proibição de fracionamento e a admissibilidade, em alguns casos, da troca de terrenos aptos para cultura, ressalta a cominação da nulidade para a maioria dos atos de fracionamento ou de troca, respetivamente, praticados com inobservância das condições nele previstas.

[49] Ofício n.º 151534.25, de 11 de março de 2025. Do original, por lapso, consta 11 de março de 2024.

No quadro da disciplina estabelecida na Lei n.º 2116, de 14 de agosto de 1962, o Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de novembro de 1966, veio prever regras atinentes ao "Fracionamento e emparcelamento de prédios rústicos" (cf. os artigos 1376.º a 1382.º).

No n.º 1 do seu artigo 1376.º, o Código Civil estabelece o princípio de que os terrenos aptos para cultura não podem fracionar-se em parcelas de área inferior a determinada superfície mínima, correspondente à unidade de cultura fixada para cada zona do País, importando fracionamento, para este efeito, a constituição de usufruto sobre uma parcela do terreno.

Esta limitação relativa ao fracionamento dos prédios rústicos diz respeito apenas aos "terrenos aptos para cultura", ou seja, próprios para fins agrícolas, florestais ou pecuários.

Refira-se, por outro lado, que só existirá fracionamento se houver divisão da coisa por dois ou mais proprietários, pelo que a constituição de compropriedade não acarreta fracionamento, na medida em que, neste caso, não há divisão da coisa. Todavia, nos termos da parte final do n.º 1 do artigo 1376.º do Código Civil, a proibição de fracionamento abrange a constituição de usufruto sobre uma parcela do terreno. Neste caso, e embora a raiz permaneça indivisa, a lei visa evitar o fracionamento por razões de ordem económica atinentes á exploração da terra, na medida em que é o usufrutuário — e não o proprietário — que a explora.

Por outro lado, o artigo 1376.º do Código Civil acrescenta no seu n.º 2, que também não é admitido o fracionamento, quando dele possa resultar o encrave de qualquer das parcelas, ainda que seja respeitada a área fixada para a unidade de cultura. A ratio desta disposição é a de evitar a constituição de novas servidões de passagem, as quais constituem um dos grandes inconvenientes da propriedade parcelada. Todavia, nos termos dos artigos 1377.º e 1378.º, é admitida, em alguns casos, a possibilidade de fracionamento e de troca de terrenos aptos para cultura.

Assinala-se que, de acordo com o artigo 1379.º do Código Civil, na sua redação originária, os atos de fracionamento ou de troca contrários às disposições legais passaram a ser meramente anuláveis — e já não nulos, como sucedia no domínio da Lei n.º 2116, de 14 de agosto de 1962.

Prosseguindo ainda a finalidade do redimensionamento dos terrenos aptos para cultura, a Lei n.º 2116, de 14 de agosto de 1962, consagrou o direito de preferência dos proprietários de terrenos confinantes nas transmissões por venda particular ou judicial, adjudicação em processo de execução, dação em pagamento ou aforamento, a proprietário não confinante, da propriedade ou do domínio útil ou de qualquer fração alíquota destes direitos sobre prédios rústicos, encravados ou não, com área inferior à unidade de cultura.

Como é consabido, o quadro normativo da matéria sub iudicio sofreu profundas mutações após a Revolução do 25 de Abril de 1974, marcada por rápidas e profundas — embora instáveis — transformações na ordem e nas estruturas económicas, tendo o direito agrário assumido uma enorme projeção.

Nessa época foram inúmeros os diplomas que incidiram e se destinaram a alterar a estrutura fundiária — v.g. entre muitos outros: o Decreto-Lei n.º 201/75, de 15 de abril; a Lei n.º 77/77, de 29 de setembro, a Lei n.º 109/88, de 26 de

setembro, e o Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de outubro, completado pelo Decreto-Lei n.º 103/90, de 22 de março.

Realça-se o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de outubro, que igualmente referia expressamente que o progresso da agricultura portuguesa havia sido retardado por uma estrutura fundiária desordenada, com predomínio das explorações com dimensão insuficiente e em que se verificavam elevados graus de fragmentação e dispersão que impedia a formação de explorações agrícolas economicamente viáveis. Ainda neste domínio, o Decreto-Lei n.º 103/90, de 22 de março, estabeleceu, por um lado, a anulabilidade dos atos de fracionamento ou de troca de terrenos com aptidão agrícola ou florestal contrários ao disposto no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de outubro, tendo conferido, além do mais, ao Ministério Público legitimidade para a ação de anulação.

A Lei n.º 86/95, de 1 de setembro, preceitua que, para prossecução dos objetivos da política agrícola, deverá promover-se, designadamente, o emparcelamento e o redimensionamento das explorações minifundiárias, bem como o incremento do melhor aproveitamento dos solos de marcada aptidão agrícola e da reconversão dos de utilidade marginal para a agricultura.

Esta matéria é desenvolvida na mencionada Lei n.º 86/95, de 1 de setembro, que prevê que a estruturação fundiária tem por objetivo a melhoria da dimensão física e da configuração das explorações agrícolas, por forma a criar as condições necessárias para um mais racional aproveitamento dos recursos naturais, e que constituem ações de estruturação fundiária as ações de emparcelamento e as medidas conexas de valorização fundiária, a existência de um regime jurídico dissuasor do fracionamento de prédios rústicos, quando dele resultarem unidades de área inferior à mínima definida por lei.

Por sua vez, a Lei n.º 33/96, de 17 de agosto, continuou a enfatizar a necessidade de se proceder ao agrupamento de explorações, ao emparcelamento de propriedades e à desincentivação do seu fracionamento.

Posteriormente, foi publicada a Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, que estabelece o atual Regime Jurídico da Estruturação Fundiária — entretanto alterada pela Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro.

A mencionada Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, procedeu também à alteração do artigo 1379.º do Código Civil, na medida em que os atos de fracionamento ou de troca contrários ao disposto nos artigos 1376.º e 1378.º desta codificação passaram a ser nulos, mantendo-se a anulabilidade somente para os atos de fracionamento efetuado ao abrigo da alínea c) do artigo 1377.º — se a construção não for iniciada no prazo de três anos.

Note-se que o vício da nulidade é aplicável aos negócios processuais — i.e., aos negócios jurídicos que produzem efeitos processuais, como, por exemplo, a transação, e a confissão do pedido e os acordos dos interessados em processos divisórios. Dado que os negócios processuais que conformam a decisão da causa exigem os requisitos gerais de qualquer negócio jurídico, nomeadamente quanto ao objeto negocial, eles serão nulos se tiverem por objeto atos de fracionamento ou de troca proibidos pela lei substantiva.

2. Ações

Do que se deixa dito resulta que, no atual quadro jurídico, concretamente, das disposições conjugadas dos artigos 1376.º e 1379.º, ambos do Código Civil, a lei comina:

a) Com a sanção da nulidade:

(i) O fracionamento de terrenos aptos para cultura, em parcelas de área inferior à unidade de cultura que é fixada para cada zona do País;

(ii) Para aquele efeito, também importa fracionamento a constituição de usufruto sobre uma parcela do terreno;

(iii) O fracionamento de terrenos quando dele possa resultar o encrave de qualquer das parcelas ainda que seja respeitada a área fixada para a unidade de cultura.

b) Com a sanção da anulabilidade:

O fracionamento que tiver por fim a desintegração de terrenos para construção, se esta não for iniciada no prazo de três anos.

3. Legitimidade do Ministério Público para a propositura das ações

As referidas sanções podem, pois, dar lugar à interposição de duas ações distintas:

- De uma ação de simples apreciação positiva de declaração de nulidade;

- De uma ação anulatória ou de anulação, que assume uma natureza constitutiva.

Todavia, contrariamente ao que seria expectável, a legitimidade para a propositura da ação de declaração de nulidade, já não resulta tão cristalina.

Na verdade, quanto à defesa dos interesses coletivos e difusos, a norma estatutária — artigo 4.º, n.º 1, alínea h) — não atribui legitimidade direta, uma vez que estabelece que essa operará " (...) nos termos da lei (...)". Esta asserção implica a necessária existência de uma outra norma, essa sim, atributiva de legitimidade.

O artigo 31.º do Código de Processo Civil estabelece idêntica exigência.

O artigo 286.º do Código Civil afirma que a nulidade é invocável " (...) por qualquer interessado (...)" existindo jurisprudência — v.g. Acórdão da Relação de Évora, processo n.º 2206/20.7T8STB — que entende não dever considerar-se o Ministério Público, para este efeito, como "interessado".

A anterior Lei [de Bases] do Ambiente — n.º 11/87, de 7 de abril — conferia expressamente ao Ministério Público (artigo 45.º) legitimidade para a defesa de todas as componentes ambientais, designadamente, do solo e do subsolo.

A atual Lei de Bases da Política de Ambiente, aprovada pela Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, deixou de se reportar expressamente ao Ministério Público. No entanto, esta Lei enuncia, no artigo 27.º, que "A todos é reconhecido o direito à tutela plena e efetiva dos seus direitos e interesses legalmente protegidos em matéria de ambiente". Ora, tratando-se de um direito, ou de uma atribuição de legitimidade, que é conferida "a todos" também incluirá, necessariamente, no respetivo perímetro o Ministério Público. Donde, afigura-se que a legitimidade do Ministério Público para a propositura da ação de declaração de nulidade poderá ancorar-se nesta norma, mesmo para quem considere que esta

magistratura não integra o conceito de interessado inscrito no artigo 286.º do Código Civil.

4. Usucapião e aplicação da lei no tempo (a questão que talvez, importe maior ponderação)

Dir-se-á que no âmbito da temática em apreço, a atuação primordial do Ministério Público reportar-se-á às escrituras de justificação notarial. Mais especificamente à propositura de ações destinadas à declaração de nulidade de escrituras de justificação notarial onde é invocada a aquisição do direito real de propriedade por usucapião, quando delas decorra o fracionamento enunciado no artigo 1376.º do Código Civil.

Acontece que, conforme decorre da resenha jurisprudencial que se anexa[X], constata-se que, pelo menos até à entrada em vigor das alterações introduzidas pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, ao artigo 1376.º do Código Civil, o Supremo Tribunal de Justiça vinha a considerar, praticamente *una voce*, que se através de um negócio jurídico nulo se realizar um fracionamento ou uma troca contrários ao disposto nos artigos 1376.º e 1378.º e se, na sequência disso, se constituírem situações possessórias correspondentes, aqueles preceitos não obstam a que estas situações se consolidem por usucapião, logo que se mostrem reunidos os pressupostos desta causa de aquisição originária de direitos reais de gozo.

Na verdade, os parcos arestos que decidiram em sentido diverso reportam-se a matéria de facto muito específica a partir da qual não se afigura possível retirar um qualquer princípio geral.

Poderá, pois, afirmar-se com segurança que a jurisprudência do STJ vem considerando que a violação da lei — artigos 1376.º e 1378.º, ambos do Código Civil — não impede a aquisição de direitos por usucapião[XX]. Salienta-se, aliás, que este mesmo entendimento foi reafirmado num recente colóquio, relativo a esta exata temática, que teve lugar no passado mês de outubro, no STJ[XXX].

Todavia, o certo é [que] as regras sobre fracionamento e troca de terrenos são determinadas por manifestas razões de claro interesse público, que integram, desde há décadas, o pensamento legislativo que a ele tenta obstar.

Por outro lado, é igualmente certo que, após as alterações introduzidas pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, a sanção da nulidade resulta clarificada, razão pela qual é possível — e desejável — que venha a ocorrer uma inversão de entendimento jurisprudencial.

No entanto, quanto à usucapião impõe-se enfatizar o seguinte:

Há quem defenda — v.g. o Senhor Professor Rui Pinto Duarte e a Conselheira Clara Sottomayor — no âmbito do referido colóquio que teve lugar no STJ, bem assim o Conselho do IRN, nos termos do parecer n.º 10/2019, homologado em 23 de março de 2019[XXXX], que, sendo aplicável à posse a lei que se encontre em vigor na data do respetivo início, a alteração operada pela Lei n.º 111/2015, de

---

[X] Elaborada pela assessoria do STJ em meados do ano de 2024.

[XX] Verificando-se que alguns dos Acórdãos, em sentido diverso, prolatados pelos Tribunais da Relação, vieram a ser objeto de revogação pelo STJ.

[XXX] Disponível em https://www.stj.pt/coloquios/coloquio-de-direito-civil-comercial-e-processo-civil/

[XXXX] Entendimento este que, tendo sido objeto de homologação, será seguido pelos respetivos Cartórios Notariais.

> 27 de agosto, ao artigo 1379.º, n.º 1, do Código Civil, só assume relevância nas situações em que a posse se tenha iniciado após a respetiva entrada em vigor.
>
> Ora, se este vier a ser o entendimento acolhido pela jurisprudência, sendo certo que se afigura muito possível que assim venha a acontecer, faltarão ainda longos anos até que a alteração legislativa que cominou com a sanção da nulidade o fracionamento de prédios rústicos venha a alcançar relevância prática e que, consequentemente, a nulidade em apreço se "sobreponha" à usucapião.
>
> Contudo, tal como é feito notar pelo Senhor Procurador da República, da Comarca de Viseu, Dr. Jorge Martins, é certo que existem posições contrárias, designadamente as que decorrem do Acórdão da Relação de Évora de 25 de maio de 2017 e a enunciada por José González, na Revista do Ministério Público, n.º 148.
>
> Afigura-se possível defender o entendimento, segundo o qual, a alteração legislativa em apreço é aplicável às situações em que a posse se haja iniciado antes da respetiva entrada em vigor, desde que se tenha completado já no âmbito da nova redação.
>
> Importa, no entanto, não olvidar que a defesa desta opinião não é linear, nem face à jurisprudência que vem sendo sufragada se afigura segura.
>
> Dir-se-á, assim, que por via da aplicação da lei no tempo, as ações interpostas pelo Ministério Público destinadas à declaração de nulidade de escrituras de justificação notarial onde é invocada a aquisição do direito real de propriedade por usucapião, quando delas decorram as consequências enunciadas no artigo 1376.º do Código Civil, podem vir a mostrar-se votadas ao insucesso.
>
> Malogro que, numa outra perspetiva, também possivelmente abrangerá, de harmonia com a referida jurisprudência, as ações destinadas à declaração de nulidade de escrituras de justificação notarial cuja usucapião se haja iniciado e completado em data anterior à da entrada em vigor das alterações operadas pela Lei n.º 111/2015.
>
> Tendo-se em consideração este resultado — possível, mas, não de todo, desejável — afigura-se que seria relevante, face à tecnicidade da matéria, obter-se a prévia pronúncia do Conselho Consultivo da PGR — o que se sugere [...].
>
> Lisboa, 11-03-2025[50]
>
> a) *Ivone Matoso*».

§3.XVI. Parecer da Senhora Dra. RAQUEL ENCARNAÇÃO, Procuradora da República, Vogal em regime de permanência do Conselho Superior do Ministério Público, de 31-3-2025, mandado juntar por despacho do Exmo. Vice Procurador-Geral da República.

Começa por abordar a jurisprudência do STJ que relativiza a imperatividade do disposto nos artigos 1376.º e seguintes do CC, designadamente o já mencionado acórdão de 1-3-2016 e um outro Acórdão de 18-6-2019[51] que conclui conter a usucapião, em si própria, um interesse público e não menos ponderoso do que o interesse que o ordenamento agrário visa salvaguardar.

---

[50] Por evidente lapso, o original aponta 2024.

[51] Processo 1786/17.9T8STB.E1.S1.

Considera ter o Ministério Público deixado de estar condicionado por prazo para impugnação de escrituras públicas de justificação notarial que documentem aquisições por usucapião em violação da unidade de cultura.

Em seguida, vem pronunciar-se acerca da legitimidade do Ministério Público para impugnar escrituras de justificação notarial de aquisição por usucapião de parcelas de prédio rústico ao arrepio da unidade de cultura.

Entende assistir legitimidade ao Ministério Público com base no artigo 101.º do *Código do Notariado*, «*agindo por força da defesa do interesse público, ao abrigo dos artigos 2.º, 4.º, n.º 1, alínea h), e 9.º, n.º 1, alínea f) do Estatuto do Ministério Público e artigo 1379.º, n.º 3 do Código Civil*».

Neste sentido, invoca Acórdão da Relação de Évora de 30-1-2025[52], que conclui assistir ao Ministério Público a defesa de um interesse público, não obstante o fracionamento ser enquadrado em relações jurídicas entre privados, reguladas por normas de direito privado.

Ao mesmo tempo, identifica interesses difusos em matéria de ambiente e urbanismo para concluir do seguinte modo: «*Alegando que os RR fizeram constar da escritura de justificação a declaração de factos que não correspondem à verdade, com violação das disposições referentes à aquisição originária (usucapião) e que com isso visam contornar a proibição legal de fracionamento rústico previsto naqueles preceitos do artigo 1376.º e seguintes do Código Civil, não pode deixar de se reconhecer ao Ministério Público legitimidade para instaurar a competente ação cível, para impedir tal desiderato*».

A Senhora Dra. RAQUEL ENCARNAÇÃO considera que, à margem do fracionamento de prédios rústicos, a falta de veracidade do conteúdo da escritura pública nem sempre permite ao Ministério Público a sua impugnação.

Relativamente às escrituras públicas de conteúdo simulado com base nas quais houve registo, a legitimidade do Ministério Público assenta expressamente no artigo 17.º, n.º 3, do *Código do Registo Predial*: «*A ação judicial de declaração de nulidade do registo pode ser interposta por qualquer interessado e pelo Ministério Público, logo que tome conhecimento do vício*».

É certo que a impugnação de uma escritura de justificação leva ao cancelamento do registo, nos termos do artigo 13.º do *Código do Registo Predial*: *«Os registos são cancelados com base na extinção dos direitos, ónus ou encargos neles definidos, em execução de decisão administrativa, nos casos previstos na lei, ou de decisão judicial transitada em julgado».* Contudo, em tais situações falta legitimidade ao Ministério Público, de acordo com o alcance do conceito de interessado (sujeito da relação jurídica) tal como surge no artigo 101.º, n.º 1, do *Código do Notariado* (Acórdão TRE, de 5-1-2024[53]).

Em tais casos, deve o Ministério Público pedir a declaração de nulidade e o cancelamento do registo.

---

[52] P.º 4747/21.0T8STB.E1.

[53] P.º 2206/20.7T8STB.E1.

E como as falsas declarações perante notário não determinam a nulidade da escritura – pois o notário limita-se a dar crédito aos atos que perante si ocorreram – está fora de causa pedir a declaração de nulidade da escritura de justificação (Acórdão do STJ, de 1-3-2012[54]).

Impõe-se, como tal, impugnar o ato registal. A Autora do parecer fez juntar petição inicial que empregou na propositura de ação registal com esse desiderato.

§3.XVII. Informação conclusiva do Senhor Procurador da República, Dr. JORGE MALHADO, ao tempo, Assessor do Gabinete de Sua Excelência o Procurador-Geral da República, de 4-4-2025, apreciando as intervenções do DCCEIDC, da Procuradoria-Geral Regional de Évora e da Sra. Dra. RAQUEL ENCARNAÇÃO e propondo a Sua Excelência o Conselheiro Procurador-Geral da República que determine contacto com a Ordem dos Notários, acompanhamento de caso concreto de escritura em cartório de Setúbal e solicitação de parecer ao Conselho Consultivo, nos termos do artigo 44.º, alínea a), do *Estatuto do Ministério Público*.

Transcreve-se do seu teor:

> «(...) O DCCEICD explicou que, nos termos do regime jurídico atual, os fracionamentos são nulos quando (i.) sejam relativos a terrenos aptos para cultura e sejam fracionados abaixo da unidade de cultura, importando para esse efeito os casos de constituição de usufruto parcial ou (ii.) ocorra o risco de encrave (mesmo respeitando a área mínima).
>
> São anuláveis os atos de fracionamento que tenham por fim a desintegração de terrenos para construção, se a construção não for iniciada no prazo de três anos.
>
> As referidas sanções podem dar lugar à interposição de duas ações distintas: uma ação de simples apreciação positiva de declaração de nulidade; uma ação de anulação, que assume uma natureza constitutiva.
>
> O DCCEICD também aborda o quadro jurisprudencial. Até à entrada em vigor das alterações legislativas introduzidas pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, a jurisprudência era clara ao admitir que, mesmo que um fracionamento violasse as disposições legais, tal não impedia a aquisição da propriedade por usucapião. Este entendimento vem sendo regularmente sustentado pelo Supremo Tribunal de Justiça, que considera que, desde que a posse tivesse decorrido pelo tempo necessário e nas condições exigidas por lei, seria legítima a aquisição do direito por usucapião, independentemente da origem ilícita do fracionamento. Este entendimento foi reafirmado num recente colóquio, relativo a este tema, que teve lugar, no passado mês de outubro, no Supremo Tribunal de Justiça.

[54] P.º 180/2000.E1.S1. pode ler-se no sumário: «I - Apesar da escritura notarial de habilitação de herdeiros ser um documento autêntico, o notário que a exarou não garante a veracidade nem a eficácia das declarações que lhe foram feitas, pelo que em relação a elas é admissível a prova testemunhal, salvo se deverem ser consideradas plenamente provadas por confissão extrajudicial. Ou seja, os atos e declarações que o notário atesta como tendo sido praticados, emitidos ou prestados perante ele terão o valor jurídico que lhes competir, podendo ser impugnadas pelos interessados, nos termos gerais de direito. II - Provada a falsidade dessas declarações, o documento perde, consequentemente, a sua eficácia como fonte de prova dos factos cobertos pela presunção legal, mas não perde, por isso, a sua existência jurídica nem a sua validade (...)».

Com as alterações ocorridas em 2015, que reforçaram explicitamente a sanção da nulidade para atos de fracionamento proibidos, surgiu espaço para uma mudança de entendimento jurisprudencial.

A nova redação da lei poderá ter impacto limitado, sobretudo para posses iniciadas antes de 2015, mas concluídas após essa data. Alguma doutrina, bem como o Instituto dos Registos e Notariado (nos termos do Parecer n.º 10/2019, homologado em 23 de março de 2019, que, assim, será seguido pelos notários), defendem que a nova redação da lei deverá prevalecer sempre que a posse só se tenha iniciado depois da alteração legislativa. Se este vier a ser o entendimento acolhido pela jurisprudência, sendo certo que se afigura muito possível que assim venha a acontecer, faltarão ainda longos anos até que a alteração legislativa que cominou com a sanção da nulidade o fracionamento de prédios rústicos venha a alcançar relevância prática e que, consequentemente, a nulidade em apreço se "sobreponha" à usucapião.

Existem, contudo, posições contrárias, na doutrina e na jurisprudência, pelo que se afigura possível defender-se o entendimento segundo o qual, a alteração legislativa em apreço é aplicável às situações em que a posse se haja iniciado antes da respetiva entrada em vigor, desde que se tenha completado já no âmbito da nova redação.

Esta posição não é consensual, mesmo no seio da jurisprudência mais recente.

Sobre a questão da legitimidade do MP para propor ações relativas à nulidade destes atos, igualmente existem decisões divergentes. O DCCEICD refere existirem posições divergentes quanto à legitimidade do MP para instaurar ações destinadas à declaração de nulidade dos atos que fracionam terrenos rústicos ilegalmente.

Tal surge porque o artigo 1379.º, n.º 3, do CC, prevê expressamente a legitimidade do MP apenas para ações de anulação, mas nada diz quanto à legitimidade para ações de nulidade.

Por outro lado, o artigo 286.º, do CC, determina que a nulidade possa ser invocada por "qualquer interessado". Há jurisprudência que sustenta que o MP não integra o conceito jurídico de "interessado" neste contexto. A ausência de uma disposição clara e direta no Estatuto do MP que lhe atribua essa legitimidade aumenta a controvérsia.

Perante esta dúvida, o DCCEICD aponta soluções ou fundamentações alternativas.

O artigo 27.º da Lei de Bases da Política de Ambiente (Lei n.º 19/2014, de 14 de abril) atribui legitimidade ampla, reconhecendo a "rodos" o direito à tutela ambiental. Uma interpretação extensiva permitiria considerar que o MP, enquanto defensor do interesse público geral e da legalidade, pode também ser incluído neste conceito de "todos".

Outra solução apontada é o recurso à interpretação sistemática e funcional. O MP tem constitucionalmente a incumbência de defender a legalidade, o interesse público e os interesses coletivos (artigo 219.º, da Constituição). As normas que proíbem fracionamento ilegal têm natureza imperativa e são estabelecidas por interesse público relevante, especialmente no contexto ambiental e de ordenamento territorial. Uma interpretação restritiva que exclua o MP contraria a finalidade das próprias normas imperativas em causa.

> O DCCEICD alerta para o risco prático de que ações propostas pelo MP possam soçobrar, com base na interpretação mais restritiva do termo "interessado", deixando vulneráveis os esforços para combater práticas ilegais através da declaração judicial de nulidade. A jurisprudência maioritária atual ainda favorece uma interpretação restritiva, reconhecendo apenas aos diretamente envolvidos ou afetados pelos atos jurídicos (proprietários confinantes, compradores, etc.) a legitimidade ativa nas ações de declaração de nulidade.
>
> A persistência desta dúvida tem implicações práticas importantes:
>
> - Se prevalecer uma interpretação restritiva, o MP pode ver limitada significativamente a sua capacidade de garantir a observância das regras sobre o fracionamento ilegal, dependendo da atuação de particulares interessados.
>
> - Uma interpretação ampla aumentaria a eficácia da intervenção preventiva e repressiva do MP em defesa do interesse público e ambiental.
>
> O DCCEICD sugere que, para clarificar esta questão, assegurando uma interpretação clara e uniforme, se solicite parecer ao Conselho Consultivo da PGR, no sentido de este esclarecer se o MP pode ser considerado "interessado" na aceção do artigo 286.º, do CC, legitimando-o para propor ações judiciais para declarar a nulidade de atos de fracionamento ilegal de prédios rústicos.
>
> O DCCEICD também sugere que por instrumento hierárquico seja enfatizado que o fracionamento ilegal só é relevante quando envolve terrenos aptos para cultura.
>
> O DCCEICD igualmente sugere que, com vista à distinção entre nulidade e anulabilidade, se promova uma eventual adaptação ou clarificação dos instrumentos hierárquicos atuais.
>
> O DCCEICD, para o caso de se entender ser já de avançar com a emissão de diretiva, apresenta proposta alternativa àquela que nós elaborámos aquando da nossa informação de 12 de fevereiro de 2025.
>
> Por fim, o DCCEICD diz concordar com a proposta de protocolo com a Ordem dos Notários, mas alerta para a necessidade de apurar quantas escrituras de justificação notarial são celebradas e de avaliar os recursos humanos e logísticos locais do MP».

O Autor não acompanha inteiramente o DCCEICD ao pretender cingir a consulta e a eventual diretiva ao fracionamento de terrenos aptos para cultura, deixando à margem os loteamentos urbanos, insistindo na conveniência em convocar a intervenção do Ministério Público relativamente a todas as questões de divisão fundiária:

> «É verdade que a ilegalidade dos loteamentos tem fundamentos diferentes, ligados principalmente ao incumprimento de regras urbanísticas e ao ordenamento territorial, independentemente da aptidão agrícola.
>
> Não obstante, a nós, parece-nos fazer sentido incluir a questão dos loteamentos ilegais na análise aqui em curso, considerando as normas conjugadas dos artigos 1377.º, c), e 1379.º, n.º 3, do CC. O artigo 1377.º, c), do CC, prevê expressamente a anulabilidade do fracionamento de terreno destinado à construção, se esta não for iniciada no prazo de três anos. O artigo 1379.º, n.º 3, complementa esta norma ao dispor que a ação de anulação pode ser instaurada

> não só pelos interessados aí referidos, mas também pelo MP, permitindo claramente uma intervenção ativa neste âmbito.
>
> Ora, esta previsão legal abrange situações que, em termos práticos. Frequentemente configuram loteamentos ilegais ou clandestinos, divisões de prédios feitas informalmente e com a aparência de legalidade, destinadas à construção mas sem cumprir os requisitos urbanísticos e territoriais previstos no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação.
>
> Sendo assim, parece-nos ser relevante a inclusão desta questão na análise que aqui fazemos.
>
> O DCCEICD sugere que para clarificar a questão aqui em análise se solicite parecer ao Conselho Consultivo da PGR. Concordamos com esta posição, pelo que adiante proporemos em conformidade».

Em seguida, debruça-se no parecer do Senhor Dr. JOSÉ RIBEIRO DE ALBUQUERQUE, dele fazendo sobressair o modo como a usucapião é frequentemente invocada para contornar a invalidade dos negócios jurídicos que pressuponham ou propiciem fracionamento em desrespeito da unidade de cultura.

Mais adere à conveniência de ser revisto o arquivamento do processo administrativo relativo a justificações notariais num cartório de Palmela que, sob a alegação de usucapião, permitiram operações urbanísticas contrárias ao plano diretor municipal. O arquivamento deveu-se ao peso da jurisprudência dominante, mas entende o Senhor Dr. JORGE MALHADO que se deve continuar a pugnar pela prevalência das normas imperativas, sobretudo com o advento das alterações legislativas iniciadas em 2015.

PARTE II

DO INTERESSE PÚBLICO E DO ORDENAMENTO AGRÁRIO

§4. — Do ancestral desequilíbrio da estrutura fundiária portuguesa.

§4.I. Desde os primórdios da nacionalidade que a estrutura fundiária é apontada, ao lado das condicionantes naturais, como uma das principais causas do défice crónico da produção de cereais, em especial, de trigo. Trigo cuja importação fez a fortuna dos fenícios e que, mais tarde, fez prosperar os patrícios romanos e as taifas almorávidas e almóadas. Trigo que, por fim, seria motivo determinante das conquistas em Marrocos, a começar por Ceuta (1415), depois, Alcácer-Ceguer (1458), Tânger (1471), Arzila (1471) e Mazagão (1486), a partir de onde se esperava pudéssemos intercetar as redes magrebinas de abastecimento cerealífero e suprirmos a crónica falta de abastecimento.

Parece remontar, pelo menos ao Reino dos Suevos (411-585) a pequena propriedade rústica Entre Douro e Minho, onde, no entanto, o uso comum da terra entre vizinhos e o clima marítimo permitiam uma agricultura de subsistência. A sul do Mondego e, principalmente, a sul do Tejo, o latifúndio parece remontar ao povoamento romano.

A preocupação com o aumento da produção agrícola marcou toda a nossa História, desde os primórdios da nacionalidade. Entre as doações afonsinas sobressai a dos *Coutos de Alcobaça* aos monges cistercienses e que produziu na região (cerca de 440 km^2) uma verdadeira revolução agrícola: povoamento, enxugo de terrenos encharcados, abertura de clareiras nas matas, aposta nos locais e culturas que mais se adequassem, ali instalando as denominadas *granjas*, com níveis de produção e qualidade que ganharam justa fama até aos nossos dias.

A respeito das iniciativas alheias ao poder central com vista a um melhor aproveitamento da terra, recolheu PEDRO SOARES MARTINEZ[55] este e outros exemplos:

> «A abadia de Alcobaça, cuja benemérita ação ainda no século XVIII era assinalada por estrangeiros que nos visitavam (…) depois de ter arroteado o paul da Ota, em 1473, foi desenvolvendo condições que não são alheias à situação que ainda na atualidade disfruta toda a zona na qual a referida comunidade religiosa exerceu a sua ação. Os cónegos regrantes colonizaram a região de Vila de Frades, que fundaram. O cabido de Évora fundou Monsaraz e a Vidigueira como centros de aproveitamento agrícola. Os mestres de Santiago colonizaram extensas áreas, no centro das quais se criaram importantes centros populacionais. Estêvão Anes cultivou a herdade de S. Roque em termos de tornar possível a fundação da vila de Alvito. As confrarias e misericórdias prestaram serviços inestimáveis, e quase esquecidos, em ordem a melhorar as condições da agricultura, nomeadamente através dos seus fundos para empréstimos a lavradores, que estão na origem dos "celeiros comuns" fundados em diversas cidades e vilas do Alentejo. Já no século XVII, o conde Sabugal, dividindo uma sua herdade em courelas que aforou, estabeleceu um aldeamento de 100 vizinhos que está na base da povoação e freguesia da Casa Branca».

As doações às ordens militares na península de Setúbal e um pouco por todo o Alentejo não eram somente uma recompensa, pois visavam defender as fronteiras e promover o povoamento por concessão generosa de forais e da instituição de coutos homiziados. Ali se perpetuou a herdade romana que o domínio árabe não apagara.

Também no Ribatejo e na Beira Baixa surgiram alguns latifúndios das ordens militares de Santiago, Avis, Calatrava, Templários e Hospitalários, que, sob estritas regras de indivisibilidade e intransmissibilidade (terras de mão-morta), constituíram ao longo do tempo um importante travão ao fracionamento da propriedade rústica.

De acordo com LUÍS ADÃO DA FONSECA[56], importa considerar o seguinte:

---

[55] Local citado, p. 265.

[56] https://portal.cehr.ft.lisboa.ucp.pt/Enciclopedia/artigo/Ordensmilitares%20PT

> «A dimensão e importância deste património fundiário não pode ser esquecida. Tem raízes que remontam aos primeiros tempos da presença das ordens em território português. É visível logo na fase inicial em que a luta militar é acompanhada por uma colonização territorial, sobretudo no Centro e Sul do país, num esforço que deixa profundas marcas na paisagem rural e no povoamento. No Norte, apesar desta influência não ter afetado, tão diretamente, a organização do espaço, não é menos significativa a sua presença. Por exemplo, e só para a região do Entre Douro e Minho, a partir dos elementos inseridos nas Inquirições de 1220, ao Hospital, Templo e Avis pertenciam à roda de 12,2% dos casais, perto de 1,5% das searas, à volta de 70% das vinhas (embora a sua quantidade total fosse reduzida), 1% dos campos, cerca de 28% das casas, 2% das «granjas» e à volta de 61% dos foros diversos cobrados (A. Castro[57])»

A conquista definitiva do Algarve, em 1249, fez cessar a distribuição de novas terras e despertou, sobretudo a norte, a consciência de ser necessário ampliar e conservar indivisíveis os patrimónios agrários familiares, convergindo muitas vezes com estratégias de afirmação política e social, a partir de um vínculo de perpetuação fundiária na linhagem que deixasse o património intacto — de preferência, ampliado — de geração para geração.

§4.II. A instituição de *morgadios* e *capelas* (associadas estas a encargos pios) desenvolveu-se, entre nós, a partir de finais do século XIII, como um meio de preservar na família um acervo patrimonial, principalmente de imóveis. O morgado sucedia na administração dos bens e dos encargos, não podendo transmiti-los a terceiros. Por outras palavras, o "vínculo" deixava de ser objeto de propriedade alodial, juntando-se, fora do comércio jurídico, ao vasto património das dioceses, das colegiadas e das ordens religiosas, apesar das sucessivas desamortizações[58] (não sem conflitos com a Sé Apostólica).

A sucessão no vínculo ocorria segundo os termos estipulados quando da instituição de cada morgado. Nem sempre tinha de recair no varão primogénito, mas, em geral, só a falta de descendente masculino permitia passar à linha feminina. Os demais descendentes, alguns colaterais e outros apaniguados da casa eram, no entanto, credores de rendas ou alimentos junto do morgado.

A criação destes vínculos teve lugar, principalmente, no Norte e no Centro, onde a dispersão fundiária ademais era favorecida pelas condicionantes do relevo, pela maior pluviosidade e pela riqueza de aquíferos, mas também no povoamento dos Açores e da Madeira ocorreu um acelerado processo de fragmentação da terra contra o qual a nobreza local cedo reagiu, precisamente, através da instituição de morgados e capelas.

---

[57] *Teoria do sistema feudal e transição para o capitalismo em Portugal*. Editorial Caminho, Lisboa, 1987 (Coleção Universitária, n.º 20). Há porém uma vasta corrente que faz remontar o latifúndio alentejano ao povoamento romano e que nele até encontra as raízes da estrutura fundiária do Brasil (v. E. SIMÕES DE PAULA, "As origens do latifúndio: da 'villa' romana aos engenhos e fazendas do Brasil Colonial", *Revista de História,* 41 (84):289, São Paulo, 1970.

[58] V.g. As Inquirições gerais de D. AFONSO II (1220) ou de D. DINIS (1282 e 1286).

O morgadio representava ainda um veículo de nobilitação, uma fresta na rígida compartimentação dos grupos sociais, motivo por que passou a estar sujeito a autorização régia e ao depósito de um instrumento da instituição na Torre do Tombo, em que se estipulavam com grande autonomia cláusulas sobre a sucessão e a administração de cada um.

Explica LUÍS ESPINHA DA SILVEIRA[59] como, ao longo da Idade Moderna e já na Idade Contemporânea, à medida que o regime senhorial se foi esboroando, se assistiu à progressiva abolição das formas de propriedade coletiva e de novas medidas régias de desamortização:

> «No termo deste processo, verificamos o predomínio da propriedade plena, com duas exceções: a enfiteuse, que subsistiu no nosso país, bem como em Espanha, ainda que sujeita a importantes reformas que lhe deram um cunho contratual, e a exploração coletiva dos baldios.
>
> Durante a primeira fase foram lançados no mercado os bens da Coroa. A partir de 1834 juntaram-se-lhe os bens expropriados à família real (Casa das Rainhas e do Infantado), à Igreja (ordens religiosas e militares, Basílica de Santa Maria Maior e Santa Igreja Patriarcal de Lisboa) e à Universidade de Coimbra. Finalmente, em 1861 deu-se início ao que na altura se chamou desamortização. Esta principiou por incluir os bens de ordens religiosas, os das mitras, cabidos, colegiadas e seminários, sendo depois sucessivamente ampliada de modo a abranger o património das restantes corporações de mão-morta».

Já a partir do século XVIII, morgados e capelas tinham começado a ser considerados um entrave ao desenvolvimento económico (no entender dos fisiocratas) e fonte de problemas sociais, uma vez que os descendentes excluídos tinham deixado de ser suficientemente atraídos pela carreira das Índias ou pelo ouro do Brasil, em quebra. Em 1770, D. JOSÉ I, por iniciativa do MARQUÊS DE POMBAL, mandou extinguir os morgados e capelas de menores rendimentos e determinou restrições à constituição de novos vínculos, nomeadamente por famílias estranhas à nobreza[60] (Lei de 3 de agosto de 1770).

Ainda antes do triunfo do liberalismo sobre o governo legitimista de D. MIGUEL, o decreto de 4 de abril de 1832, preparado por MOUZINHO DA SILVEIRA, e sancionado pelo Regente, ocupar-se-ia dos vínculos. Contra as expetativas mais radicais, limitou-se, porém, a uniformizar o critério económico dos morgadios a extinguir. Em vez da diferença entre províncias, vinda de POMBAL, fixou-se, por igual, em 200 000 reis anuais o limiar mínimo de sobrevivência dos vínculos.

Não sem contestação nas câmaras parlamentares — e a partir de uma iniciativa que visava abolir o morgadio apenas nos Açores — seguir-se-ia o Decreto de 30 de julho de 1860, aumentando o rendimento mínimo necessário e

---

[59] "Venda de bens nacionais, estrutura da propriedade e estrutura social na região de Évora na primeira metade do século XIX", in *Análise Social*, 1991, 4.ª Série, volume 26, n.º 112/113, p. 585.

[60] V. JUDITE MARIA NUNES ESTEVES, *Do Morgadio à Divisão Igualitária dos Bens: extinção do morgadio e estratégias de perpetuação do poder familiar (entre o fim do século XIX e o século XX),* Dissertação de doutoramento, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2008, p. 38 e seguintes.

obrigando ao registo de todos os morgados existentes sob pena de extinção por caducidade ao fim de cinco anos.

Contudo, antes mesmo de esgotado esse prazo, seria publicada, em 19 de maio de 1863[61], a "*Carta de lei pela qual ficam desde já abolidos todos os morgados e capelas atualmente existentes no continente do reino, ilhas adjacentes e províncias ultramarinas e declarados alodiais os bens de que se compõem*". De igual modo, os encargos pios deixavam de constituir ónus reais, relevando somente na medida dos legados e de outras deixas testamentárias.

A abolição do morgadio e das capelas daria início a um processo de rápido fracionamento das terras, vituperado, ainda, ao longo do século XX, por, alegadamente, estar na origem das quebras de produção e da fome que assolou o país por várias ocasiões no primeiro quartel.

Não haja dúvidas, porém, de que o fim do morgadio contribuiu para a desagregação da estrutura fundiária num consecutivo retalho, especialmente, por efeito de partilhas entre filhos legítimos, tratados por igual desde o *Código Civil de 1867*. Apenas a afetação da quota disponível ao primogénito ou o repúdio da herança pelos colaterais do morgado, permitiram conservar algumas casas agrícolas familiares.

Se as partilhas entre uma primeira geração de herdeiros ainda preservavam explorações viáveis, raramente resistiam a uma ulterior erosão, sobretudo nos casos de numerosa descendência sem meios para pagar tornas aos irmãos ou primos.

De novo, as palavras de SOARES MARTINEZ[62], anotando os efeitos nefastos do fim do morgadio:

> «Quanto à abolição da propriedade vinculada, no Minho, onde havia maior número de morgados, mas pequenos, a sua abolição contribuiu decisivamente para maior parcelamento da terra, que atualmente se considera inconveniente, e já naquele tempo o era; no Alentejo, a abolição não contrariou a concentração fundiária, entre outras razões porque, onde rareiam os braços, a terra é pouco generosa e o clima incerto, a extensão latifundiária ainda constitui a melhor garantia de rendimento mínimo e de utilidade social das explorações. No Sul, a abolição dos vínculos apenas parece ter contribuído para o absentismo, para o qual também muito concorreu a proibição da subenfiteuse e todas as medidas adversas ao aforamento, instituição à qual se deve quase tudo de pouco que se fez em defesa do agro lusitano através dos tempos».

Aliás, conta a *petite histoire* que, no Congresso de Viena (1815), LORD CASTLEREAGH, plenipotenciário de JORGE III, quando inquirido sobre a prevenção a adotar contra um novo surto de imperialismo francês, terá respondido ao seu interlocutor que o próprio *Código Civil* deixado por NAPOLEÃO se encarregaria dessa missão, ao instituir a repartição das terras entre os descendentes legítimos por igual[63].

---

[61] Idem, p. 60 e seguintes.

[62] Local citado, p. 269.

[63] V. ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Código Civil Comentado: IV - Direito das Coisas*, Editora Almedina, Coimbra, 2024, p. 566.

Pelo contrário, a venda dos bens nacionais, em especial, dos bens confiscados às ordens religiosas masculinas em 1834, e duramente criticada por ALEXANDRE HERCULANO, em lugar de disseminar a propriedade, fez com que o latifúndio alentejano e ribatejano diminuísse em número e crescesse em extensão[64], criando um grupo restrito de novos proprietários de quem dependia a larga maioria dos camponeses.

§4.III. Os indicadores de economia agrária revelam que, embora o trigo seja um produto de primeira necessidade, Portugal continua longe de ser autónomo na sua produção. Pior ainda, a dependência do trigo importado tem vindo a aumentar.

Segundo um estudo conjunto do Instituto de Tecnologia Química e Biológica António Xavier (Universidade Nova de Lisboa), do Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária e da Unidade de Investigação GREEN-IT – Biorrecursos para a Sustentabilidade[65], «e*m média, cada habitante consome anualmente 105 kg de trigo, mas apenas 5% provém da produção nacional (INE, 2022), uma tendência que se alterou drasticamente face aos 39% registados no início da década de 1990*».

E prossegue:

> «A campanha de 2022/2023 marcou um mínimo histórico na produção nacional, como consequência dos baixos rendimentos provocados pelas condições meteorológicas adversas (INE, 2023, www.ine.pt). Uma das principais razões para o desequilíbrio entre o trigo consumido e o produzido deve-se a uma contínua diminuição da área cultivada ocorrida nas últimas décadas, como consequência de mudanças nas políticas agrícolas e, ainda, na preferência dos agricultores por outras culturas economicamente mais rentáveis, como a oliveira ou a amendoeira. O declínio da produção levou a um aumento gradual das importações, principalmente dos países vizinhos da Europa Ocidental».

Ainda no século XX, as questões agrárias tinham marcado drasticamente três conjunturas de forte impacto social e económico que, com maior ou menor intensidade, trouxeram a debate a questão fundiária.

§4.IV. Em primeiro lugar, a crise de abastecimentos de 1910-19[66] que combinou anos de más colheitas (em especial, 1912 e 1913) com acentuados desequilíbrios orçamentais e, por fim, com a entrada na Grande Guerra: a um primeiro tempo, nas colónias africanas contra as tropas alemãs (1914); a um segundo tempo, na Flandres, através do Corpo Expedicionário Português (1916), o qual privou os campos de grande parte da mão-de-obra.

Segundo LUÍS AGUIAR CONRARIA *et* al[67]:

---

[64] Idem, p. 592.

[65] *Vida Rural, Alterações climáticas, Dezembro 2023/janeiro 2024.*

[66] LUÍS AGUIAR-CONRARIA/ PEDRO BAÇÃO/ ISABEL HORTA CORREIA/ JOSÉ ALBERTO FERREIRA/ RICARDO REIS/ JOSÉ TAVARES/ NUNO VALÉRIO/ JOSÉ VAREJÃO, *Crises na Economia Portuguesa: de 1910 a 1922*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2023, p. 179 e seguintes.

[67] Idem, p. 181.

> «A agitação social atravessou todo este período com o desenvolvimento do movimento operário, as manifestações contra a inflação e dissidências políticas de várias ordens. Em janeiro de 1916, em reação a notícias de especulação e açambarcamento supostamente praticados por alguns vendedores, há notícias de assaltos, mais ou menos coordenados, a estabelecimentos de distribuição de víveres por todo o país. Em 1917, houve greves na construção civil, nos correios e nos telégrafos. Em Beja, sindicalistas e proprietários impediram a saída do trigo do concelho durante o mês de janeiro; no Porto houve assaltos a padarias em abril. De um modo geral, houve um aumento de greves, motins e assaltos entre inícios de 1916 e finais de 1917.
>
> O fim da guerra não trouxe paz social. Aliás, a persistência de situações de escassez, preços elevados em bens essenciais e o deflagrar da gripe pneumónica continuaram a agravar as condições de vida no país. Entre meados de 1918 e meados de 1920, a pandemia vitimou mais de 100 mil portugueses entre três vagas, com a mais mortífera no segundo semestre de 1918.
>
> [...] O ano de 1917 apresentou baixas produções nas culturas mais dependentes da água, em virtude da fraca precipitação no outono-inverno de 1916-17. Assim, a produção de feijão caiu 8% em quantidade em relação a 1916, o milho 5% e a batata 3,5%. A escassez de alimentos motivou a Revolta da Batata, em maio de 1917, no seguimento de uma subida repentina no preço deste tubérculo, que desempenhava um papel importante na dieta portuguesa. A revolta trouxe assaltos populares a mercearias e tumultos que geraram mais de 40 mortos».

A produção legislativa nos primórdios da *República Velha* fala por si:

a) Lei de 29 de fevereiro de 1912[68], «*providenciando sobre a importação de centeio e de milho, quando haja falta destes cereais ou o seu preço seja superior ao normal*»;

b) Lei de 2 de março de 1912[69], «*autorizando e regulando a importação de trigos e cevadas necessários à renovação das sementeiras*»;

c) Lei de 24 de abril de 1912[70], «*regulando a importação do azeite estrangeiro em Portugal*»;

d) Lei de 25 de julho de 1912[71], «*permitindo aos lavradores pagar em prestações, ao Mercado Central de Produtos Agrícolas, as importâncias em dívida pelas sementes adquiridas em 1909*»;

e) Lei de 21 de dezembro de 1912[72], «*autorizando o Governo a reduzir no ano cerealífero de 1912-1913 os direitos aduaneiros sobre milho, centeio e fava, e regulando a sua importação*»;

f) Lei n.º 130, de 2 de abril de 1914[73], «*regulando a importação de milho ou centeio para consumo no continente e Açores*».

---

[68] *Diário do Governo*, Série I, n.º 53, de 5 de março de 1912.
[69] *Diário do Governo*, Série I, n.º 53, de 5 de março de 1912.
[70] *Diário do Governo*, Série I, n.º 100, de 29 de abril de 1912.
[71] *Diário do Governo*, Série I, n.º 173, de 25 de julho de 1912.
[72] *Diário do Governo*, Série I, n.º 301, de 24 de dezembro de 1912.
[73] *Diário do Governo*, Série I, n.º 50, de 2 de abril de 1914.

§4.V. Já sob a Ditadura Militar, iniciada em 28-5-1926, e por impulso do então Ministro da Agricultura, HENRIQUE LINHARES DE LIMA, a *Campanha do Trigo* (1929-38), seguiria de perto iniciativas congéneres em Espanha, Itália (*Bataglia del Grano*) e Grécia.

Partiu do Decreto n.º 17 252, de 21 de agosto de 1929, a um tempo em que a escassez do trigo nacional engrossara em 12% as nossas importações[74].

A primeira campanha tinha como objetivo imediato «*Promover o aumento da produção de trigo até às necessidades do consumo, evitando assim a saída para o estrangeiro de importantes caudais de ouro*». Indiretamente, pretendia «*Dignificar a indústria agrícola como a mais nobre e a mais importante de todas as indústrias e como primeiro fator da prosperidade económica da Nação*» (Base I) e os meios de intervenção consistiam na propaganda, na assistência técnica e financeira, na exploração direta de terrenos incultos, no auxílio em materiais agrícolas, na criação de facilidades de acesso a adubos e sementes, e na atribuição de prémios e subsídios de cultura (Base V).

Sucedeu, porém, como observa LUCIANO AMARAL[75], «*algo de inesperado: a produção de trigo, mais do que suficiente, foi excessiva para o consumo então existente no país. Com tais motivos por pano de fundo, acendeu-se um acerbo conflito entre os produtores de trigo e os industriais moageiros, queixando-se os primeiros, antes de mais, da profunda baixa do preço do cereal — o qual, devido à especulação dos comerciantes, não conseguiam vender ao nível da tabela — e, depois, do facto de os moageiros não comprarem a totalidade da sua produção. Os moageiros, por sua vez, argumentaram com a sua incapacidade para comprarem uma produção excessiva para o consumo de farinha, queixando-se, para além disso, dos inúmeros moinhos improvisados que, nascidos da sobreprodução e da baixa do preço do trigo, ameaçavam a sua margem de lucro».*

Segundo o mesmo Autor[76], «*Cumpre notar a este respeito, que a campanha não é uma iniciativa do Estado Novo, mas sim da ditadura militar. Do Estado Novo são antes uma série de medidas restritivas, que, no âmbito da luta contra a sobreprodução, incluíram a abolição de algumas das medidas de estímulo da campanha do trigo e mesmo nítidas baixas no preço do trigo. Claro que em 1937 voltaram a subir os preços, mas, mesmo assim, não se regressou aos métodos da campanha».*

O Decreto-Lei n.º 22 871, de 24 de julho de 1933, criara a Federação Nacional dos Produtores de Trigo, que, porém, nunca deixaria de ser um organismo governamental de coordenação económica[77]. A maior parte dos celeiros concelhios não chegariam a ser instalados e a estrutura tenderia para a centralização. Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 24 185, de 18 de julho de 1934, criou, com sede em Lisboa, a Federação Nacional dos Industriais de Moagem

---

[74] Atualmente, cerca de 90% do trigo que consumimos é importado.

[75] "Política e economia: o Estado Novo, os latifundiários alentejanos e os antecedentes da EPAC", in *Análise Social*, vol. XXXI, 1996 (2.º-3-º), p. 468.

[76] Local citado, p. 472.

[77] LUCIANO AMARAL, local citado, p. 471.

(FNIM.), outra organização corporativa de interesse público, com personalidade jurídica, funcionamento e administração oficialmente autónomos.

Nas palavras de LUCIANO AMARAL[78], «*os produtores de trigo, protegidos por pesados direitos alfandegários sobre o cereal exótico e por um preço tabelado entre duas a três vezes mais elevado do que o existente no mercado mundial, vendiam o conjunto da sua produção comercializável à FNPT; esta vendia a dita produção, em bloco, à FNIM, a qual, segundo quotas de rateio estabelecidas por decreto, vendia o trigo aos industriais de moagem; estes últimos vendiam a sua farinha, por preço igualmente tabelado, às padarias, que, enfim, comercializavam o pão, por preço também decretado. Uma vez esgotado o* stock *total da produção portuguesa, podia a FNIM, caso houvesse* deficit *relativamente ao consumo, e por autorização expressa do governo, importar a quantidade de trigo exótico necessário para colmatar a falta. Em 1936 seriam acrescentados os últimos pilares da arquitetura geral do sistema: a Comissão Reguladora das Moagens de Rama (CRMR) — que iria coordenar a atividade das moagens sem peneiração —, criada pelo Decreto n.º 26 695, de 16 de julho [de 1936]; os Grémios de Industriais de Panificação (GIP) de Lisboa e Porto, criados pelo Decreto-Lei n.º 26 891, de 14 de agosto; e o Instituto Nacional do Pão (INP), pelo Decreto-Lei n.º 26 890, do mesmo dia. A última destas instituições era entendida como um elemento de coordenação e articulação de todos os organismos criados*».

As sucessivas campanhas deixariam inalterada a estrutura da propriedade rústica, uma vez que a produção se mostrava excedentária a um primeiro momento e os grandes proprietários já tinham razões de queixa suficientes, objetando que o preço tabelado do trigo, muito inferior ao do mercado internacional, cedo estaria abaixo dos custos de produção.

Ocorreu, afinal, uma industrialização sem reforma agrária, no dizer de FERNANDO ROSAS[79]: «*Ao longo dos anos 30 e 40, o argumento da "*pobreza natural*" — aliás repetidamente glosado pelo conservadorismo ruralista em contraposição com o voluntarismo «"*iluminista*", estatista e autoritário dos industrialistas — é, sobretudo, uma postura ideológica de oposição à mudança, em geral, e à modernização da estrutura fundiária e cultural da agricultura, em particular: «naturalmente agrícola e naturalmente pobre»… O "*desfavor das condições naturais*" foi erguido em dogma bloqueador do próprio estudo das condições naturais e da sua possível alteração. Só na primeira metade dos anos 40, já sob o impulso de Ferreira Dias, se iniciam os estudos coerentes das potencialidades do subsolo ou das correntes dos rios. E o seu aproveitamento sistemático começará quase uma década depois*».

§4.VI. Por último, com a Revolução de 25 de Abril de 1974 não tardaria a Reforma Agrária (1974-88), iniciada com o apossamento de numerosas herdades por grupos de trabalhadores rurais, principalmente, nos distritos de Évora, Beja e Setúbal, contando com o respaldo ou aquiescência, pelo menos, do Movimento das Forças Armadas. Já o combate ao minifúndio, esse não interessava a ninguém. Eram os proprietários a trabalhar a terra, a pequena courela que

[78] Local citado, p. 469.

[79] "Estado Novo e desenvolvimento económico (anos 30 e 40): uma industrialização se reforma agrária", in *Análise Social*, vol. XXIX (128), 1994 (4.ª), p. 871 e seguintes.

defenderiam com a própria vida, sobretudo no norte, pouco recetivo às campanhas de divulgação revolucionária.

Já em pleno *Verão Quente* e moldado por conceções marcadamente coletivistas, o Decreto-Lei n.º 406-A/75, de 29 de julho, dava voz, no seu preâmbulo, ao objetivo de eliminação do latifúndio, de um modo tão impressivo que dispensa comentários:

> «Se a reforma agrária que se pretende desencadear responde a um imperativo de libertação das forças produtivas relativamente aos estrangulamentos produzidos por formas de propriedade da terra e dos meios de produção que passaram a contrariar o desenvolvimento daquelas forças, importa não esquecer, por um momento, que hoje, em Portugal, essa reforma agrária começa por ser, concretamente, um processo político fundamental de liquidação dos grandes agrários, de liquidação das camadas sociais que têm até agora dominado o campo.
>
> A liquidação do domínio dos grandes agrários é parte integrante e essencial do processo de destruição do fascismo e das suas bases sociais e surge, como condição fundamental, no caminho da libertação e emancipação dos operários agrícolas e dos pequenos agricultores no caminho da construção de uma sociedade democrática.
>
> Este processo não constitui, no entanto, no que tem de profundo e essencial, um facto ou uma iniciativa do poder de Estado: é de todo em todo irredutível a um quadro de medidas administrativas e legais por cujos carris se ambicionasse fazer seguir linearmente uma reforma agrária comandada pela Administração Central. Tem de constituir — e em larga medida constitui-o já — obra do poder de iniciativa, de imaginação, de organização, de luta e de trabalho dos operários agrícolas e dos pequenos agricultores. E é de justiça elementar reconhecer, no preâmbulo de um diploma como o presente, a importante contribuição que estas camadas têm dado para o avanço e aceleração do processo de reforma, já depois de 25 de Abril de 1974, na linha das lutas históricas travadas pelos assalariados rurais do Alentejo contra os grandes agrários e o fascismo, e que tiveram o seu ponto mais alto no início da década de 60.
>
> Os dispositivos legais contidos no presente diploma constituem apenas um quadro geral de ataque à grande propriedade e à grande exploração capitalista da terra. Resultado político da tradição de luta, das iniciativas e das conquistas de operários e pequenos agricultores, pretendem colocar-se agora, como instrumento e como estímulo, ao serviço dessas camadas.
>
> (...)
>
> Embora se aponte desde já para a institucionalização de formas embrionárias de iniciativa e organização social local, com papel a desempenhar na dinâmica de liquidação dos grandes agrários e de construção de novas formas de produção e de vida, relega-se para próximos diplomas quer o regime das novas formas de organização da produção, quer a definição de um novo estatuto jurídico da terra, da água e da floresta em que se discipline a respetiva atribuição, uso, posse e circulação.
>
> É que esse regime e esse estatuto também não podem, nem devem, brotar unilateralmente do Estado: têm de nascer, eles também, em larga medida, das iniciativas e das lutas locais, da vontade das assembleias que, pelo campo fora,

de aldeia em aldeia, forem assinalando o controlo do processo produtivo pelas classes trabalhadoras».

No ano seguinte, seria aprovado o Decreto-Lei n.º 236-A/76, de 5 de abril, em cujo artigo 1.º, n.º 1, se sujeitavam a expropriação os prédios rústicos localizados na área de intervenção da Reforma Agrária e que se encontrassem nalguma das seguintes situações: a) Pertencessem a pessoas singulares, sociedades ou pessoas coletivas de direito privado, ainda que de utilidade pública, que fossem proprietárias de prédios rústicos que, no seu conjunto, abrangessem uma área superior a 30 hectares e, mediante aplicação de uma tabela anexa, correspondessem a mais de 50 000 pontos ou, independentemente desse requisito, ultrapassem a área de 700 hectares; ou b) Estivessem, sem motivo justificado, incultos ou não alcançassem os níveis mínimos de aproveitamento a estabelecer por decreto.

O propósito não era estritamente fundiário, bem se vê, pois, não eram expropriáveis, qualquer que fosse a sua área ou a pontuação atribuída, os prédios rústicos pertencentes a produtores autónomos (artigo 1.º, n.º 3), entendendo-se como tal quem «*na exploração de um ou mais prédios utilize exclusivamente o trabalho próprio ou o de pessoas do seu agregado familiar*» (n.º 4).

Tão-pouco o Estado, as pessoas coletivas de direito público, as empresas públicas, as cooperativas agrícolas e as associações afins ficavam sujeitos à reestruturação fundiária (artigo 7.º, n.º 4).

Aos proprietários expropriados de solos cultivados era apenas garantido um direito de reserva «*a demarcar em função do ordenamento global das explorações (…) mas nunca inferior a 30 hectares*» (artigo 2.º, n.º 1). Direito de reserva que só podia «*ser transmitido, por sucessão, a favor de herdeiros legítimos ou do Estado, ou, mediante negócio* inter vivos, *a favor do Estado*» (n.º 5) sendo, «*contudo, proibida, sob pena de nulidade, a divisão do prédio rústico reservado*» (n.º 6).

Não obstante, caso os proprietários não explorassem diretamente a área que lhes viesse a ser atribuída pelo exercício do direito de reserva, as cooperativas agrícolas de produção ou associações afins gozariam do direito de preferência no arrendamento dessa área (artigo 2.º, n.º 2).

Por outro lado, seriam nacionalizados os prédios rústicos beneficiados, no todo ou em parte, pelos aproveitamentos hidroagrícolas do Caia, Campilhas, S. Domingos e Alto Sado, Divor, Loures, Idanha, Mira, Odivelas, Roxo, vale do Sado e vale do Sorraia, pertencentes a pessoas singulares, sociedades ou pessoas coletivas de direito privado, incluindo as de utilidade pública, que fossem proprietárias, no conjunto dos perímetros daqueles aproveitamentos, de uma área beneficiada superior a 30 hectares (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 248/76, de 7 de abril).

Em atropelo a elementares princípios de um Estado de direito, nos seus primeiros passos, o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 492/76, de 23 de junho, declarava «*suspensa a instância em quaisquer ações de reivindicação, de restituição de posse ou quaisquer outras com fundamento em atos de ocupação ou outros conducentes à posse ou simples detenção de prédios rústicos ou explorações agrícolas suscetíveis de expropriação, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 406-A/75, de 29 de julho,*

quando cometido por grupos de trabalhadores agrícolas, e de pequenos agricultores de cooperativas e associações de natureza e composição social idênticas, de unidades coletivas de produção ou por gestores públicos» (n.º 1), o que valia igualmente com relação a novas ações judiciais que preenchessem os requisitos mencionados, antes de ordenada a citação (n.º 2).

Seria já na vigência da Constituição que, embora sob forte e tumultuosa contestação, veio a ser aprovada e executada a Lei n.º 77/77, de 29 de setembro (*Bases Gerais da Reforma Agrária*), dando início a um longo processo de moderação e correção dos excessos cometidos.

O Decreto-Lei n.º 111/78, de 27 de maio, daria início à entrega para exploração dos prédios expropriados ou nacionalizados no âmbito da Reforma Agrária, mediante concessão de exploração — o meio privilegiado, de acordo com o artigo 2.º, n.º 1 — licença de uso privativo, arrendamento rural, exploração de campanha, contrato associativo, ou comodato.

Entretanto, o Decreto-Lei n.º 81/78, de 29 de abril, viera, por fim, regulamentar a entrega das reservas aos proprietários cujas terras tivessem sido expropriadas ou nacionalizadas. Entrega que nem sempre correu de modo pacífico e que fez submergir o Supremo Tribunal Administrativo em recursos contenciosos de anulação.

O minifúndio não era objeto senão das ciências económicas e agronómicas, pois no Norte, no Centro e nas Ilhas Adjacentes, tão-pouco no Algarve, a estrutura fundiária permaneceu inalterada e a Zona da Reforma Agrária nunca chegou a estender-se, verdadeiramente, a norte nem a sul do Alentejo.

Uma nova Lei de Bases da Reforma Agrária (Lei n.º 109/88, de 26 de setembro), veio, por fim, coadunar a ordem jurídica com a recente adesão à Comunidade Económica Europeia, expurgando-a dos excessos de cunho coletivista que continuavam a marcá-la, incompatíveis com a transição para a Política Agrícola Comum.

Ainda assim, continuaria a prever-se a expropriação «*do prédio ou conjunto de prédios rústicos localizados na zona de intervenção da reforma agrária que correspondam a pontuação superior à estabelecida para o direito de reserva e sejam propriedade de a) Pessoa singular ou coletiva privada; b) Duas ou mais pessoas em contitularidade, comunhão ou herança indivisa; c) Duas ou mais sociedades quando em todas elas haja direta ou indiretamente sócios comuns em posição dominante ou quando essas sociedades forem coligadas ou participantes no mesmo grupo económico; d) Uma pessoa singular e uma ou mais sociedades de que aquela seja sócia em posição dominante*» (artigo 11.º).

E permaneceram «*sujeitos a extinção os direitos de usufruto, de superfície, de uso e de arrendamento incidentes sobre áreas dos prédios rústicos a que corresponda pontuação superior à estabelecida para o direito de reserva, cabendo ao respetivo usufrutuário, superficiário, usuário ou rendeiro o direito de ser indemnizado pelo beneficiário dessa extinção*» (artigo 22.º, n.º 1).

Contudo, tais atos ablativos passavam a obedecer ao *Código das Expropriações* (artigo 25.º), incluindo garantias do procedimento e o direito a uma indemnização.

§4.VII. *Latifúndio* e *minifúndio*, por razões diversas, mas não inteiramente adversas, conflituam com a produtividade e contribuem para o abandono de extensões consideráveis que, não raro, favorecem a acumulação desordenada de combustível florestal e o flagelo de incêndios estivais e outonais de grandes proporções.

O latifúndio pode representar uma superabundância de terra para a capacidade de exploração. O proprietário, tendo de concentrar a mão-de-obra escassa e os meios mecânicos nas áreas de maior rendimento, opta por deixar para segundo plano zonas periféricas do terreno que se vão tornando incultas, senão mesmo abandonadas.

O minifúndio, pela exiguidade da área, mesmo quando cultivado com grande esforço por todo o agregado familiar, não lhes faculta sequer a subsistência. Até o acesso ao crédito agrícola se mostra dificultado pela débil garantia patrimonial oferecida por pequeníssimas leiras ou courelas. A generalidade dos investimentos mostra-se desaproveitada, pois a produção, a uma escala reduzida, não permite um retorno adequado.

De resto, as culturas anuais, e que atingem perto de 50% da agricultura no território continental, são incompatíveis com a exiguidade dos terrenos. É o caso do trigo, do milho, do tomate, da batata. E embora certas culturas temporãs possam mostrar-se mais estimulantes do ponto de vista económico — vinha, olival, pomar — ainda assim precisam de um mínimo de área[80]. A pobreza orgânica da maior parte dos nossos solos reclama uma redobrada extensão da área cultivada para obter uma produção minimamente rentável.

A estes fatores acresce a rápida saturação das terras, por não permitir a rotação de colheitas nem o pousio.

A produtividade do minifúndio e o seu préstimo para a redução da pobreza e a segurança alimentar dependem dos serviços prestados por ecossistemas altamente eficientes, compreendendo solos férteis, fluente abastecimento de água, polinização e controlo de pragas. De contrário, o minifúndio pode afetar sensivelmente o equilíbrio dos ecossistemas. A premência em satisfazer necessidades imediatas leva, frequentemente, os pequenos proprietários a adotar práticas agrícolas ou pastoris prejudiciais para o ambiente, resultando em erosão dos solos, perda de nutrientes, salinização, escassez de água e poluição[81].

§4.VIII. É o legislador o primeiro a reconhecê-lo. Assim, o Projeto de Lei n.º 157/XII/1.ª do Partido Socialista[82], na exposição de motivos, dava conta da necessidade de um novo regime da estruturação fundiária, afirmando o seguinte:

> «A necessidade de tornar mais eficazes as ações de estruturação fundiária radica na importância de criar e desenvolver instrumentos que promovam e facilitem a criação de empresas ou explorações agrícolas sustentáveis e que

[80] www.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/publicacoes
[81] *Smallholders, food security and environment*, International Fund for Agricultural Development (IFAD), 2013, p.8.
[82] https://app.parlamento.pt

> dinamizem o mercado da terra, em ordem à qualificação e valorização dos territórios rurais e ao desenvolvimento sustentável».

Ao longo da discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 307/XII/4ª, o Deputado Nuno Serra [83] (PSD) recordava que, em Portugal, «*a dimensão da propriedade é cerca de metade da média da União Europeia*», pelo que «*são essenciais instrumentos de estruturação fundiária para que consigamos contrariar o fracionamento dos prédios rústicos*».

Por sua vez, no preâmbulo ao Decreto-Lei n.º 66/2017, de 12 de julho [84] (*Regime Jurídico de Reconhecimento das Entidades de Gestão Florestal*) pode ler-se o seguinte:

> «Ciente de que um dos principais entraves ao cumprimento destes objetivos se deve à excessiva fragmentação da propriedade privada, importa criar incentivos à gestão conjunta dos espaços florestais no minifúndio, em condições que não obriguem, necessariamente, à transmissão da propriedade, através de um modelo capaz de proporcionar uma valorização dos ativos florestais e uma rendibilidade adequada quer para os proprietários quer para os produtores florestais.
>
> Em paralelo com a dinamização das zonas de intervenção florestal, importa criar estímulos para que estas organizações associativas evoluam para modelos que promovam a gestão profissional da floresta.
>
> Neste contexto, pretende-se incentivar a adesão dos proprietários florestais a modelos cooperativos ou societários, com gestão profissionalizada, que conciliem a utilização económica dos ativos florestais e os equilíbrios ambientais e sociais».

§4.IX. Em obra de ampla divulgação científica, FRANCISCO AVILLEZ [85] desenvolve a razão de ser da afirmação atribuída a ORLANDO RIBEIRO: "*Em Portugal, onde há terra não há clima e onde há clima não há terra.*":

> «De facto, a maioria dos solos utilizados agricolamente são delgados, têm uma composição química muito pouco propícia à agricultura e são muito suscetíveis à erosão, ao encharcamento e à secura. Quanto ao clima, importa realçar, para além das grandes variações climáticas regionais resultantes do cruzamento da orografia com as influências atlântica, mediterrânica e continental, a muito adversa distribuição anual da precipitação, que ocorre de forma excessivamente concentrada no Inverno, na época mais fria e, portanto, de menor crescimento vegetativo das plantas, sendo o regime hídrico mais deficiente exatamente na época de maior potencial energético, com maior radiação solar e temperatura».

A isto vem acrescendo «*o uso crescente de fatores de produção industriais em detrimento de práticas agronómicas potenciadoras do uso dos solos*», a que o Autor atribui os seguintes efeitos[86]:

---

[83] *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 67, de 28 de março de 2015, p. 18.

[84] Com alterações introduzidas pela Lei n.º 111/2017, de 19 de dezembro.

[85] FRANCISCO AVILLEZ, *A Agricultura Portuguesa*, Coleção Ensaios da Fundação, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2015, p. 95.

[86] Obra citada, p. 97.

> «Por um lado, que os solos menos produtivos não atinjam níveis de produtividade suscetíveis de assegurar a viabilidade económica dos respetivos sistemas de produção, o que tenderá ainda a ser incentivado pelo favorecimento da pecuária extensiva através quer dos pagamentos ligados à produção, quer das medidas agroambientais entretanto propostas.
>
> Por outro lado, que os solos mais produtivos só alcancem ganhos de produtividade à custa de um crescimento mais do que proporcional do consumo de fatores intermédios, o que tenderá a ser potenciado por políticas que, alterando as relações entre os preços de base dos produtos e dos fatores agrícolas, favorecem opções tecnológicas mais próximas do máximo técnico do que do ótimo económico».

Isto para dizer que a agricultura portuguesa, exposta a tantas e tão severas condicionantes de difícil erradicação, tinha de empreender uma reestruturação fundiária de envergadura.

O próprio ORLANDO RIBEIRO[87], em 1945, expunha com perfeita clareza o flagelo que representava para a economia agrária a falta de uma estrutura fundiária ajustada:

> «A riqueza consegue-se só à custa de espaço. Quando, no último meio século, a população cresceu em ritmo acelerado, estava a terra agrupada em poucas mãos, arredondada pelos casamentos, imobilizada numa classe que, no geral, apenas se preocupava em lhe usufruir o rendimento. As herdades andam arrendadas em prazos curtos: os rendeiros, para tirarem bons lucros, cansam a terra e não têm interesse em melhorar um bem transitório. As taras do latifúndio, o absenteísmo, o baixo rendimento, a rotina, as desigualdades sociais, preocupam, desde os perspicazes economistas do século XVII, os espíritos reflexivos. Pensa-se no parcelamento, na divisão das grandes unidades agrárias em pequenas glebas onde se instalariam colonos que as fizessem produzir pela exploração intensiva, criando bem-estar para eles e riqueza para a Nação. Fazem-se ensaios, que às vezes conduzem, em poucos anos, ao reagrupamento na mão dos mais hábeis ou favorecidos. Às vezes, nem sempre, como os foros deixam ver».

No mesmo ensaio[88], o insigne geógrafo concretiza as diferenças abissais na área das explorações, em termos que não perderam atualidade:

> «Em cerca de um terço da superfície de Portugal há mais de 250 prédios rústicos por km^2; em cerca de outro terço, menos de 25. O Noroeste, com o Ocidente e o Norte de Trás-os-Montes, a Beira Alta e marítima, o Norte da Estremadura estão no primeiro caso; a área desde o Tejo até à Serra Algarvia e o Sueste da Beira Baixa estão no segundo. Nos distritos de Setúbal, Beja, Évora e Portalegre, os prédios rústicos, em média, têm mais de 10 ha; nos de Viana, Braga, Aveiro, Viseu, Coimbra, Leiria, menos de meio hectare. No Minho, diz-se de modo anedótico, há leiras tão pequenas que, se lhe meterem uma vaca a pastar, ela esterca no campo do vizinho; aqui a propriedade tende para a fragmentação. No Alentejo há herdades de 20 000 ha e, em muitos sítios, a propriedade tende ainda a concentrar-se».

---

[87] *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico*, 2.ª edição, Livraria Letra Livre, Lisboa, 2021, p. 114 e seguinte.
[88] Idem, p. 112 e seguinte.

É bem de ver, cremos, como a área das explorações assume um papel decisivo na produção agrícola nacional.

Daí, o esforço e o investimento público e privado, de há muitas décadas a esta parte, no emparcelamento de terrenos que, isolados, não podem proporcionar rendimentos satisfatórios.

A importância que iremos conceder às operações de emparcelamento, compreendidas na chamada administração de fomento, não obstante o tema da consulta ter como eixo o fenómeno de sinal contrário (a divisão ou parcelamento fundiário) não tem outro fim senão o de evidenciar como podem os fracionamentos sucessivos e a tolerância que por vezes lhe é dispensada deitar a perder o investimento público e franquear o regresso de unidades de exploração reconhecidamente inviáveis pela exiguidade da sua área.

Antes, porém, atentemos nas conclusões de vários estudos que abordam os problemas de estrutura fundiária com que Portugal se confronta ancestralmente.

§4.X. RUI GONÇALVES, a quem coube coordenar o *Grupo de Trabalho para a Propriedade Rústica* (2021-2023) traça um diagnóstico que apresenta resumidamente nos termos seguintes[89]:

> «A elevada fragmentação da propriedade em Portugal é um problema que tem vindo a ser identificado desde o século XIX, embora as soluções não tenham abundado. Por isso, em pleno século XXI, continuamos a ter mais propriedades rurais do que portugueses, muitas sem registo cadastral e grande parte com uma dimensão e estrutura que dificultam a sua gestão e proteção, assim como o desenvolvimento de atividades produtivas.
>
> A dimensão média da propriedade rústica em Portugal é menor de um hectare e é tendencialmente mais pequena no centro e norte. Mesmo no Alentejo, onde é mais extensa, esta dimensão média não chega a 10 hectares, o que pode inclusive colocar em risco a viabilidade da mais importante atividade agrorrural do Alentejo – a exploração do montado –, já que o montado precisa no mínimo de 50 a 100 hectares para ser sustentável.
>
> Acresce que o processo de divisão da propriedade rústica tem transformado os terrenos em parcelas muito estreitas – tiras de terra, finas e compridas – contribuindo para uma estrutura da propriedade onde é muito complexo trabalhar: é muito difícil levar máquinas ou recolher produtos em propriedades com esta configuração, (…) por vezes, até conseguir chegar à propriedade depende da boa vontade dos vizinhos.
>
> Parte deste diagnóstico relaciona-se com a forma predominante de transmissão da propriedade, que em Portugal é feita por morte do proprietário. 51% das transmissões de propriedade devem-se ao óbito e transmissão aos herdeiros. A dificuldade em repartir os bens e os prazos legais muito longos para a efetivação das heranças levam a que muitas propriedades acabem sem gestão, improdutivas, abandonadas.

[89] O Grupo de Trabalho para a Propriedade Rústica foi constituído pelo despacho n.º 7722/2021, de 21 de julho, dos Secretários de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais, da Justiça, da Conservação da Natureza, das Florestas e do Ordenamento do Território e da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (*Diário da República*, n.º 152, 2.ª Série, de 8 de agosto de 2021).

> Por exemplo, muitas vezes são herdados terrenos com diferentes dimensões e localizações, que não podem ser repartidos de forma equitativa e os herdeiros que ficam com a parte maior têm de pagar aos restantes as chamadas tornas. No entanto, nem sempre têm capacidade financeira de pagar estas compensações. E o processo arrasta-se.
>
> Adicionalmente, a herança tende a gerar o fracionamento da propriedade. Embora haja normas para o travar, a tendência tem sido sempre para o aumentar, [pois] para travar o fracionamento, temos em Portugal o conceito de unidade mínima de cultura, que define a dimensão mínima que pode ter uma propriedade agrícola ou florestal. Esta dimensão varia consoante as zonas do país: pode ir de dois hectares em zonas de regadio a cerca de 48 em zonas de sequeiro ou floresta.
>
> Imaginemos então que um terreno de 50 hectares foi herdado por cinco familiares. Teoricamente cada um ficaria com 10 hectares, fracionando-se o terreno em cinco. Mas nas regiões em que a unidade mínima de cultura é maior do que 10 hectares não pode haver esta divisão. Por isso, um dos herdeiros terá de ficar com mais terreno e pagar tornas a quem ficou sem ele.
>
> Até que a herança fique totalmente resolvida podem decorrer várias décadas. Antes disso, todas as decisões têm de ser tomadas de comum acordo entre todos os herdeiros, o que inviabiliza a gestão das terras e aumenta as áreas improdutivas. E mais, em Portugal não é possível renunciar a um terreno.
>
> É possível optar pela gestão conjunta da propriedade, contornando estas questões. Têm sido criadas várias figuras de gestão conjunta – como as Zonas de Intervenção Florestal, as Entidades de Gestão Florestal e, mais recentemente, as Áreas Integradas de Gestão de Paisagem –, mas estes conceitos não têm conseguido o sucesso que se ambicionava: "os portugueses são muito individualistas em relação à propriedade e é muito difícil separar a titularidade da gestão"»,

§4.XI. No Relatório apresentado[90], o *Grupo de Trabalho para a Propriedade Rústica* faz notar que a área média dos prédios rústicos[91] encontra o seu máximo no Alentejo (9,9 hectares) e o seu mínimo na Região Autónoma da Madeira (0,2 ha). Por ordem decrescente, imediatamente abaixo do Alentejo encontram-se o Algarve e a Área Metropolitana de Lisboa (2,3 ha), o Norte (1,3 ha), a Região Autónoma dos Açores e a Região Centro (0,6 ha).

No que diz respeito aos modos de aquisição[92], o Relatório, a partir de dados obtidos no Registo Predial, identifica 51,1% dos prédios adquiridos por sucessão *mortis causa*, 39,7% por negócio jurídico *inter vivos*, 8,6% por usucapião e 0,7% por divisão de coisa comum.

«*O peso significativo da usucapião*», segundo o Grupo de Trabalho[93], «*pode indiciar diversas causas, entre as quais a permanência de contratos de transmissão dos imóveis rústicos sem a forma legalmente exigida, impedindo os interessados de obterem títulos para o registo a seu favor, bem como, de certo modo, o abandono da*

[90] https://www.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/ficheiros-artigos/GTPR_Diagnostico.pdf
[91] Local citado, p. 11 e seguinte.
[92] Local citado, p. 15.
[93] Idem.

propriedade rústica pelos particulares, as dificuldades em gerir os bens da sucessão hereditária ou em compropriedade».

Não deixa, contudo, de assinalar a potencial invocação fraudulenta da usucapião:

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

Por sua vez, no que concerne aos males associados à exiguidade fundiária rústica, considerou-se o que passamos a transcrever[94]:

> «Esta elevadíssima fragmentação espacial origina uma situação de grande dificuldade de gestão do território português, em particular a norte do Tejo, a qual se manifesta tanto ao nível individual, como coletivo. A nível individual ou seja do proprietário, a diminuta dimensão da propriedade e a sua forma não permitem uma gestão da propriedade com racionalidade económica, situação agravada quando são vários os titulares. A nível coletivo, a aplicação dos vários instrumentos de gestão territorial (como por exemplo, as Áreas Integradas de Gestão da Paisagem (AIGP) ou o arrendamento forçado) é particularmente complexa, face à quantidade de proprietários (nas suas mais diversas formas) que têm que ser envolvidos em qualquer contrato ou ação coletiva que se queira implementar.
>
> Atente-se ainda a que, apesar de não ter sido efetuada uma comparação objetiva, esta fragmentação da propriedade rústica e a paisagem dela resultante, não tem semelhança com a estrutura da paisagem de outros países europeus, em que é possível constatar um ordenamento do território mais orgânico e ao mesmo tempo mais funcional.
>
> Por último, mas não menos relevante, é fundamental atender a que este processo de fragmentação, que se deve em grande parte ao fracionamento resultante do regime sucessório sem existência de mecanismos efetivos que o contrariem, e do recurso ao instituto da usucapião para ver reconhecido o direito de propriedade sobre parte de prédio sem respeitar as regras de planeamento e gestão urbanística, tenderá a agravar-se com o passar das gerações, e terá um crescimento de forma exponencial».

A usucapião, tanto que lhe seja permitido contornar normas imperativas, revela-se um modo especialmente afeiçoado ao fracionamento[95]:

> «Embora o recurso ao instituto da usucapião seja frequentemente utilizado como mecanismo para proceder à divisão fundiária, com ou sem fins urbanísticos, optou-se por lhe conferir tratamento autónomo e claramente diferenciado das modalidades associadas aos procedimentos de divisão fundiária porquanto a génese deste instituto radica em interesses específicos

[94] Idem, p. 22.
[95] Idem, p. 31.

> que não se subsumem a modelos ou procedimentos de fracionamento da propriedade rústica até porque na sua génese está a aquisição do direito de propriedade sobre prédios, ainda que na prática esteja a ser aplicado a partes de prédios».

E observou-se em outro trecho do Relatório o que já pudéramos divisar nos contributos dos Senhores Magistrados do Ministério Público em funções na área cível[96]:

> «Foi assinalada a existência de decisões judiciais ou de julgados de paz que, no âmbito da aquisição do direito de propriedade por usucapião, da divisão de coisa comum ou da partilha hereditária, determinam a divisão de prédios rústicos em desconformidade com regras legais que condicionam a divisão fundiária, designadamente com a unidade mínima de cultura legalmente estabelecida (foram, inclusivamente, referidas situações em que, questionado por conservador […] do Registo Predial sobre a aplicabilidade de normas legais condicionadoras da divisão, o juiz terá determinado expressamente que se proceda ao registo da mesma). É certo que o artigo 209.º do Código Civil estabelece como coisa divisível aquela cuja divisão não implique a alteração da sua substância, diminuição de valor ou prejuízo para o uso a que se destina, - e tal diminuição não é um resultado necessário da divisão - mas a desconsideração, em alguns casos, das normas legais especiais que condicionam a divisão parece indiciar um desconhecimento do ordenamento jurídico ou porventura a prevalência dada a determinados institutos jurídicos. Não obstante, em certas situações, a indivisibilidade decorrer de imposição legal, a prolação de atos notariais ou decisões judiciais em que a divisão é determinada em contradição com regras legais que limitam ou proíbem o fracionamento, permanece. Em todo o caso, sendo as referidas decisões de execução obrigatória para os conservadores […] do Registo Predial, dado que estes apenas podem qualificar negativamente o registo ou recusá-lo em face de violação dos princípios do Registo Predial e não por motivos inerentes ao conteúdo material dos atos a registar, os conservadores de registos não podem sindicar tais decisões».

O Grupo de Trabalho não deixa, porém, de chamar a atenção para outros constrangimentos que obstam a um controlo efetivo das limitações ao parcelamento, muito em particular, o atraso ancestral do levantamento cadastral:

> «A dificuldade de controlo de situações de fracionamento ilegal resulta de situações de fragilidade no sistema tributário e registal que podem limitar a possibilidade de controlo do fracionamento ilegal de prédios rústicos, designadamente:
>
> – A impossibilidade de verificação da localização e da configuração geométrica dos prédios, dada a inexistência de cadastro ou de informação cadastral que permita a confrontação das declarações dos apresentantes ou das testemunhas quanto à omissão desses prédios na Matriz Predial ou no Registo Predial, permitindo assim a inscrição de novos prédios resultantes de divisão informal, em sobreposição com prédios já existentes (e mesmo onde existe

[96] Local citado, p. 59.

cadastro também não será possível tal confrontação por não ser obrigatório apresentar a configuração geométrica do prédio para se poder inscrever ou registar prédios);

– O relevo conferido pela lei aos elementos declarativos e à prova testemunhal, sem existência de um dever especial de prova, da apresentação de elementos cartográficos ou topográficos válidos ou sem exigência de escrutínio adicional do conteúdo das declarações ou dos testemunhos.

Também se verificou que estas situações de fragilidade resultam da impossibilidade de confronto das declarações dos particulares ou dos testemunhos apresentados com informação cadastral atualizada que permita averiguar as situações alegadas, por um lado, porque não existe cobertura cadastral em todo o território nacional e o cadastro predial que existe se encontra desatualizado, por outro lado, porque a inscrição na matriz ou no registo predial não dependem da existência de prédios cadastrados, nem da atualização do cadastro para a realização de qualquer ato ou negócio jurídico.

Com efeito, a informação de índole cadastral constante do CGPR[97] é, nos 128 concelhos onde vigora, a única fonte de informação disponível nesse domínio, mas importa ter presente que esta informação não está atualizada, sendo que tem sido utilizada apenas para fins tributários, e a sua natureza é declarativa.

Acresce que o atual quadro legal que remonta a 1995 (Decreto-Lei n.º 172/95 de 18 de julho[98]) permite que as modificações nos limites dos prédios rústicos localizados nestes municípios que sejam objeto de reclamação das matrizes prediais nos serviços de finanças fiquem a aguardar pela primeira operação de renovação de cadastro predial, o que não se verificou, dando origem a que apenas sejam analisados os pedidos que sejam considerados urgentes pelos titulares e sejam assegurados os respetivos custos (artigo 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 172/95) e só são transpostos para o mapa parcelar os que merecerem parecer favorável da DGT (cf. Artigo 130.º, 133.º e 97.º do CIMI) situação que reflete a desatualização dos dados relativos aos prédios em CGPR.

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

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

Por ultimo, mas não menos importante é de referir que se tem verificado o recurso excessivo ao instituto da usucapião para aquisição do direito de propriedade sobre partes de prédios, para contornar a necessidade de

[97] Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica, o qual permite compreender a localização dos prédios rústicos, a sua configuração geométrica, área e confrontações.

[98] Entretanto revogado e substituído pelo novo Regime Jurídico do Cadastro Predial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 72/2023, de 23 de agosto.

> cumprimento dos regimes legais que impedem o fracionamento, seja os que impedem o fracionamento de terrenos aptos para a cultura em área inferior à da unidade de cultura aplicável, seja para contornar a aplicação das regras urbanísticas aplicáveis às operações urbanísticas de loteamento ou de destaque que se destinam imediata ou subsequentemente à construção ou à divisão para criação de prédios urbanos pela pré-existência de construções que fazem parte integrante de prédios rústicos, o que merece uma reflexão sobre o que pode ser melhorado para evitar esta prática crescente».

§4.XII. O *Projeto ForestWatch*[99], financiado pela Islândia, pelo Liechtenstein e pela Noruega, gerido em Portugal pela Fundação CALOUSTE GULBENKIAN, em consórcio com a Fundação BISSAYA BARRETO, identificava, em 2021, fortes condicionantes impostas pela estrutura fundiária aos recursos florestais:

> «Cerca de 36% do território nacional está ocupado por áreas florestais, das quais 95% estarão na mão de privados, e em muitas situações desconhece-se quem é o proprietário por ausência de um cadastro. E quando olhamos para o território, constata-se que existe uma grande dicotomia, com o sul do país onde predominam as grandes propriedades, ao passo que no centro e norte domina o minifúndio, em que a propriedade é constituída por parcelas que, em média, não ultrapassam o meio hectare. Para além disso é importante não esquecer que a paisagem fortemente humanizada, tem sofrido fortes alterações nas últimas décadas em resultado da perda de população nas zonas rurais e desertificação da paisagem.
>
> Nas regiões onde impera o minifúndio, a gestão por parte dos proprietários é reduzida, porque, por vezes, a pequena propriedade não dá retorno suficiente para fazer face aos custos com a gestão de combustíveis que se acumulam de ano para ano. Outras causas que contribuem para a ausência de gestão florestal são uma distância geográfica do proprietário, que reside agora numa cidade, o envelhecimento da população rural e a ausência de incentivos públicos adequados à pequena propriedade. Acresce que, fruto da ausência de uma verdadeira política de ordenamento florestal, nas últimas décadas a aposta foi no sentido da produção florestal de uma forma algo desordenada que resultou na instalação de grandes manchas florestais contínuas com espécies de rápido crescimento, preferidas pelos proprietários ainda ativos, sobretudo num contexto em que o ciclo de incêndios se tornou cada vez mais curto. A sua instalação nem sempre seguiu as melhores práticas, a administração pública não teve capacidade de fiscalização para impor a alguma da compartimentação da paisagem prevista legalmente e sobretudo não houve mecanismos de compensação para os proprietários abdicarem do seu rendimento para instalar folhosas ou uma pastagem para assegurar assim um mosaico agroflorestal.
>
> É um conjunto de situações que resultam num problema acrescido na prevenção e no combate de fogos rurais em condições climatéricas adversas.
>
> Com o diagnóstico feito, [existe] hoje um conjunto de políticas públicas que pretendem alterar o paradigma da paisagem, com a promoção de uma utilização multifuncional, onde há diversidade de usos do solo, onde há espaço para produção florestal, para a floresta de conservação com espécies

[99] https://forestwatch.pt/desafios/

> autóctones, agricultura e muitos outras atividades que compartimentam e tornam a floresta mais resiliente aos incêndios. Mas para que tal seja uma realidade é necessária uma intervenção alavancada por investimento público, onde não sejam esquecidos o minifúndio e a remuneração dos serviços de ecossistema.»

§4.XIII. Por seu turno, em cada triénio, é levado a cabo pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) um inquérito à estrutura das explorações agrícolas e que incide na evolução do minifúndio.

O Inquérito de 2016[100] dava conta de um total de 259 000 explorações agrícolas no território nacional, sobre 3 600 000 hectares, correspondendo aproximadamente a 39,5% da superfície do País.

A dimensão média crescera de 12 hectares, em 2009, para 14,1 hectares em 2016[101], mas é preciso notar que se trata, não de todos os prédios rústicos, mas apenas das explorações agrícolas consideradas ativas.

Considera-se exploração agrícola uma «*unidade técnico-económica que utiliza fatores de produção comuns, tais como: mão-de-obra, máquinas, instalações, terrenos, entre outros, e que deve satisfazer obrigatoriamente as quatro condições seguintes:*

> 1. Produzir produtos agrícolas ou manter em boas condições agrícolas e ambientais as terras que já não são utilizadas para fins produtivos;
>
> 2. Atingir ou ultrapassar uma certa dimensão (área, número de animais);
>
> 3. Estar submetida a uma gestão única;
>
> 4. Estar localizada num local bem determinado e identificável»

A média nacional de 14,1 hectares esconde, porém, uma clivagem abissal, posto que as explorações do Alentejo atingem uma dimensão média quatro vezes superior à média nacional[102]. No Norte e Centro as explorações agrícolas são, em média, inferiores a 7 hectares, ou seja, menos de metade da média nacional.

Faz-se notar, por outro lado, que as explorações com área inferior a um hectare, apesar de corresponderem a 19% do total, só cultivavam 0,7% da superfície agrícola utilizada, isto é, as terras aráveis (limpas ou sob coberto de mata ou floresta), as terras com culturas permanentes, as pastagens permanentes e as hortas familiares. Nestas explorações, apenas 2,5% dos agregados familiares vivem exclusivamente da produção[103].

Em 15 900 explorações admitem os produtores recorrer, a título complementar, a atividades não estritamente agrícolas: turismo rural,

---

[100] O *Inquérito à Estrutura das Explorações Agrícolas 2016*, Instituto Nacional de Estatística, I.P., ISBN 978-989-25-0429-2, atualizado em 2018. Pode ser consultado em: www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=277088793&PUBLICACOESmodo=2

[101] Local citado, p. 10.

[102] Idem, p. 11.

[103] Idem, p. 37.

artesanato, transformação de produtos agrícolas alimentares (v.g. queijo, manteiga), produção florestal (65,8% das explorações), designadamente de cortiça, prestação de serviços, transformação de madeira, aquicultura e produção de energias renováveis (estas com um crescimento de 473,9% por comparação com 2009).

Em contrapartida, 4,4% das unidades produtivas (administradas por sociedades agrícolas) conseguiam explorar mais de 33% da superfície agrícola utilizada do território nacional e produzir 44,6% do efetivo pecuário[104].

Em 2016, cerca de ¾ das explorações eram exíguas e geravam um rendimento bruto inferior a €8 000,00/ano[105], relevando maior tendência para o abandono.

A superfície agrícola não utilizada atingia 14,4% dos solos no Algarve, 9,94% no Norte, contra apenas 2,1% no Centro, 0,9% nos Açores e 0,7% no Alentejo.

De referir ainda que o valor da produção padrão por hectare em regadio tinha atingido, em 2016, o *record* de € 5000,00; um rendimento que representa o sêxtuplo do que é obtido em sequeiro[106].

A viabilidade da exploração só raramente constitui o motivo determinante para os produtores permanecerem na atividade: apenas 9,3% dos inquiridos[107]; taxa que encontra a sua expressão mínima (3,5%) nas explorações muito pequenas, 15,3% nas pequenas, 38,7% nas médias e 61,9% nas grandes (≥ € 100 000,00).

Relativamente ao minifúndio e ao microfúndio, a principal razão para o agricultor admitir permanecer em atividade por mais dois anos, pelo menos, encontra-se no valor afetivo da ligação à terra (54,5%), seguindo-se o complemento obtido para o rendimento familiar (30%) e, em terceiro lugar, a falta de alternativas (5%).

Por último[108], a *ratio* de explorações com menos de dois hectares de superfície agrícola utilizada (45,8%) embora situada apenas ligeiramente acima da média da União Europeia[109] (44,1%), distanciava-se manifestamente da Alemanha (4,3%), da Dinamarca (0,8%), da Suécia (1,1%), da Estónia (9,4%) e mesmo de França (11%), da Polónia (22,9%) ou da Espanha (26,8%).

Bem acima de Portugal[110] encontravam-se, no entanto, a Bulgária (75%), o Chipre (74.9%), a Grécia (51%), a Hungria (73,9%), Malta (84,4%) e a Roménia (72,7%).

Em similar inquérito de 2023[111], já se regista um aumento — ligeiro mas significativo — da dimensão média das explorações para os 14,8 hectares de SAU por exploração (contra 13,7 hectares em 2019).

---

[104] Idem, p. 14.
[105] Idem, p. 17.
[106] Idem, p. 26.
[107] Idem, p. 45.
[108] Idem, p. 46.
[109] Ainda incluindo o Reino Unido.
[110] Ibidem.
[111] www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=646342430&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt

Todavia, o número de explorações caíra 9,9% em apenas quatro anos, sobretudo entre os pequenos produtores, «*verificando-se decréscimos de 22,8% nas explorações de menor dimensão, com menos de 1 hectare de SAU, e de 8,5% nas com 1 hectare e menos de 10*».

A península de Setúbal e a Grande Lisboa foram as zonas com maiores índices de abandono das terras, neste período.

Segundo o último inquérito do INE (2023) já se observa um forte aumento da mão-de-obra assalariada, provavelmente, imigrante, que compensou o decréscimo da mão-de-obra familiar e interrompeu a tendência de decréscimo do volume de mão-de-obra agrícola registada desde 1989. A mão-de-obra agrícola continua a ser composta, maioritariamente, pela população agrícola familiar (63% das UTA de 2023), mas o contributo dos trabalhadores assalariados permanentes passou a representar 22% (+3% que em 2019) e o conjunto da mão-de-obra sazonal e da contratação de serviços alcançou 15% (+2 %. que em 2019).

A dimensão média das explorações continua a apresentar uma grande variação entre regiões: 71,2 hectares no Alentejo, cerca de cinco vezes superior à média nacional, 6,2 hectares no Norte e 7,3 hectares no Centro.

E, no Relatório de 2023, pode ler-se, ainda, o seguinte:

> «A diminuição do número de explorações verificada desde 2019 ocorreu sobretudo nos pequenos produtores, verificando-se decréscimos de 22,8% nas explorações de menor dimensão, com menos de 1 hectare de SAU, e de 8,5% nas com 1 hectare a menos de 10 hectares de SAU, sendo que o número de explorações com 10 ou mais hectares de SAU cresceu 1,6%. O aumento da dimensão média das explorações resultou fundamentalmente da redução do número das pequenas explorações, e não de alterações significativas na estrutura fundiária.
>
> De referir que as explorações com 50 ou mais hectares de SAU, embora representem 5% das explorações, gerem 2/3 da SAU».

Parece evidente que a propensão para o abandono é muito maior nas explorações sem dimensão adequada.

Outro dado a realçar no Inquérito de 2023 diz respeito a novas monoculturas intensivas:

> «Nas culturas permanentes, observou-se uma consolidação do aumento da superfície nos frutos subtropicais, nos frutos pequenos de baga e nos frutos de casca rija. Nos frutos subtropicais, a área passou dos 7,7 mil hectares em 2019 para os 13,7 mil hectares (+77,5%), sobretudo devido à instalação de pomares de abacateiros (+117,5%) e de kiwi (+24,0%). Nos frutos pequenos de baga, o destaque vai para a área de pomares de medronhos para consumo em fresco, que aumentou 5,6 mil hectares (+387,4%, face a 2019), alcançando os 7, 1 mil hectares».

Por seu turno, os prados e as pastagens permanentes só ocupavam 2 200 000 hectares, o que, no entanto, corresponde a um ligeiro aumento de 88 000 hectares face a 2019 (+4,2%).

As pastagens pobres, sem quaisquer melhoramentos (nomeadamente sementeiras, adubações, regas, drenagens, etc.), ainda representam 3/4 do total de pastagens permanentes.

Continuando a seguir de perto o inquérito do INE de 2023, importa notar que a agricultura biológica já adquiriu uma expressão considerável:

> «Desde 2019 assistiu-se a um aumento significativo da agricultura em modo de produção biológico, cuja representatividade da superfície na SAU passou dos 5,3% para os 18,0%, o número das explorações certificadas das 3,9 mil para as 12,0 mil explorações (+205,9%) e a superfície dos 211,5 mil hectares para os 693,2 mil hectares (+227,8%), sendo que 2/3 são pastagens permanentes, das quais cerca de 3/4 são pastagens pobres. As terras aráveis em modo de produção biológica também aumentaram consideravelmente (+239,4%), sendo a maioria desta superfície destinada aos prados temporários e às culturas forrageiras (56,8%), seguindo-se os cereais para grão (13,1%). No entanto, foram as culturas permanentes em modo de produção biológico que apresentaram o maior crescimento (261,3%), passando dos 38,9 mil hectares para os 140,4 mil hectares em 2023, contribuindo os olivais com 44,8% do total, seguindo-se os frutos de casca rija, nomeadamente os amendoais (12,4%) e os castanheiros (9,9%)».

Por último, atingiram-se máximos históricos no regadio: 3 000 000 000 de m^3 de água na rega de 581 400 mil hectares no território continental. Este resultado deve-se ao Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva[112], mas também à beneficiação de perímetros de rega um pouco por todo o país.

Em suma, a subsistência de prédios rústicos com áreas muito reduzidas e exploração individual ou familiar, entre populações envelhecidas, priva a agricultura portuguesa de ir mais além, apesar dos sinais positivos de mudança em algumas regiões do país.

§4.XIV. Os males da fragmentação fundiária foram ainda objeto do *Diagnóstico relativo à Estrutura das Explorações Agrícolas*, apresentado pelo Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral da Agricultura e Mar (2019[113]).

Ali se aponta, de igual modo, a dimensão fundiária como fator condicionante das dinâmicas da agricultura nacional[114]:

> «— Onde existia estrutura fundiária com dimensão suficiente para suportar um processo de extensificação, a terra foi integrada na Superfície Agrícola Utilizada (SAU) com utilização na pastorícia e silvopastorícia.
>
> — Quando coexiste alguma dimensão fundiária e acesso à terra, capacidade empresarial e financeira, e disponibilidade de água para irrigação, surgem explorações com elevado potencial produtivo, com sistemas de produção modernos e tecnologicamente diferenciados, onde o regadio é mais eficaz, mas sujeitas a uma pressão social sobre o seu desempenho ambiental.
>
> — Noutros casos ainda, a estrutura fundiária da exploração não tem dimensão suficiente para suportar processos de extensificação ou modernização, a que se junta a dificuldade de os produtores se organizarem para concentrarem a oferta, levando a uma menor capacidade de gerar rendimentos aceitáveis, e não

[112] V. Decreto-Lei n.º 313/2007, de 17 de Setembro.
[113] www.gpp.pt/images/DiagnosticoEstruturalExploraesAgricolas.pdf
[114] Estrutura das Explorações Agrícolas Diagnóstico, GPPAG, Lisboa, 2019, p. 5-6.

> garantindo assim condições para assegurar uma sucessão geracional adequada. Estas explorações saem da atividade produtiva. Note-se ainda que muitas destas explorações constituíam sistemas agroflorestais, onde a floresta estreme estava integrada na gestão da exploração. O seu desaparecimento como entidade gestora do território levou ao abandono de muitas áreas florestais.
>
> Territorialmente, observa-se também que, nos locais onde tradicionalmente existiam explorações com dimensão económica, se verifica algum efeito de integração de superfícies que saem da atividade produtiva nessas explorações. Naqueles onde não se verificava a presença de agentes agregadores, a superfície é abandonada em maior grau. Estes principais tipos de dinâmicas – extensificação, modernização e saída da atividade produtiva – tiveram um impacto relevante na evolução da gestão do solo e apresentam desafios e oportunidades específicas a levar em conta no quadro do próximo ciclo de programação».

Descreve-se outrossim a escassa resiliência da agricultura familiar nas explorações de pequena e média dimensão: tendem a ser menos especializadas e limitam-se a constituir um contributo complementar para o orçamento doméstico[115], i.e. não permitem sequer a subsistência.

Por último, é sublinhada a estreita ligação entre o abandono de áreas florestais, o risco de incêndio e a dimensão predial:

> «A redução acentuada das explorações familiares de pequena dimensão, que em muitos casos constituíam sistemas agroflorestais, onde a floresta estreme estava integrada na gestão da exploração, provocou igualmente uma redução acentuada da floresta estreme gerida por estas, o que em muitos casos levou, por sua vez, ao abandono de muitas áreas florestais com as consequências já conhecidas.
>
> (...)
>
> A floresta ocupa, de acordo com a Carta de Ocupação do Solo (COS2015), 3 479 mil hectares, o que constitui 39% da superfície territorial do Continente.
>
> (...) Nas explorações agrícolas ocupa 1 635 mil hectares e corresponde, por outro lado, a 35% da superfície total gerida pelas explorações agrícolas. Estas áreas florestais distribuem-se em dois grandes tipos: as sem SAU sob coberto com 837 mil hectares (predominantemente pinheiro bravo e eucalipto) e as com SAU sob coberto com 798 mil hectares (essencialmente montados de sobro e azinho). Analisando a distribuição destes dois tipos de área florestal segundo a classe de dimensão económica das explorações agrícolas, verificam-se variações bem distintas.
>
> As áreas florestais com SAU sob coberto existem quase exclusivamente nas explorações de maior dimensão (62% estão nas explorações de grande dimensão (> 100 mil euros). As áreas florestais sem SAU sob coberto predominam nas explorações de muito pequena dimensão [< 8 mil euros]. Refira-se que a SAU das áreas florestais sob coberto é predominantemente constituída por pastagens naturais (isto é, não melhoradas)».

[115] Idem, p. 19.

§4.XV. Além do fracionamento — ou prestando-se, mesmo, a servir-lhe de aliado — encontra-se o atraso no cadastro. Em 2019, nos 153 municípios que não tinham qualquer tipo de cadastro predial (e, por isso, tiveram acesso ao regime do cadastro simplificado) só 36% da área se encontrava cadastrada.

Paradoxalmente, teremos sido em toda a Europa precursores dos levantamentos geodésicos, a remontarem ao final do século XVIII[116], mas logo interrompidos pelas invasões francesas e pela Guerra Peninsular (1807-1814), pela Guerra Civil (1830-1833) e pelas múltiplas ruturas constitucionais, continuamos a não dispor de um sistema cadastral completo e atualizado. Com efeito, chegados à Regeneração (1851-1890) e retomados os trabalhos[117] seriam as Cortes a desinvestir nesta empresa de primordial interesse por razões puramente conjunturais e de oportunidade: a tributação mais rigorosa dos bens de raiz indesejada pela Câmara dos Pares e pelos eleitores, em tempos de voto censitário. Depois, nem a I República nem o Estado Novo deram sinais de premência na recuperação do atraso e só por impulso de competitividade, no quadro da integração europeia, se tem assistido a um esforço firme e reiterado de levar esta empresa a bom porto, até porque se mostra indispensável às políticas públicas de defesa da floresta e repovoamento do interior.

Já em nota preambular ao Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho[118], podia ler-se:

> «A informação relativa aos cerca de 17 milhões de prédios, rústicos e urbanos, existentes no País encontra-se dispersa por diversos registos, organizados em função de objetivos distintos por serviços públicos diferentes, desde o Instituto Português de Cartografia e Cadastro, à Direção-Geral das Contribuições e Impostos e às conservatórias de registo predial, entre outros.
>
> Acresce que a individualização e caracterização dos prédios é própria de cada registo, pelo que, frequentemente, não há correspondência entre o conteúdo das respetivas descrições.
>
> Da realidade referida decorre a necessidade de múltiplos trâmites, nem sempre eficazes e conclusivos, sempre que os interessados ou a própria Administração Pública pretendem obter a caracterização de um prédio ou conhecer as limitações que impendem sobre a sua utilização.
>
> Diversas disposições legais, nomeadamente as que respeitam a servidões administrativas e a restrições de utilidade pública, incluindo a Reserva Agrícola Nacional e a Reserva Ecológica Nacional, bem como as zonas de proteção de imóveis classificados, impõem condicionantes sobre áreas do território independentemente dos prédios nelas implantados, tornando-se fundamental, nessas circunstâncias, poder dispor de descrições seguras e uniformes dos prédios abrangidos.

---

[116] V. RODRIGO SARMENTO DE BEIRES/JOÃO GAMA AMARAL/PAULA RIBEIRO, *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2013, p. 137 e seguintes; FERNANDO R. MARTINS, "Antecedentes históricos do fracionamento da propriedade rústica", in GeoINova, n.º 0, p. 146 e seguintes.

[117] A primeira carta geográfica Portugal com a divisão do território continental em distritos e concelhos foi mandada publicar por D. LUÍS I e resultou do levantamento executado entre 1860 e 1865 (https://purl.pt/27558).

[118] Aprovou o Regulamento do Cadastro Predial, sendo revogado pelo Decreto-Lei n.º 72/2023, de 23 de agosto.

> Com efeito, o conhecimento rigoroso do cadastro predial é hoje, e cada vez mais, imprescindível, quer para a adequada infraestruturação, utilização e gestão dos solos, quer para o desempenho racional das mais diversas atividades económicas que dele necessitam.
>
> É assim que do primitivo entendimento do cadastro predial como processo de finalidade tributária se passou ao conceito atual do cadastro predial multifuncional, já que são várias as aplicações temáticas ou sectoriais que é possível desenvolver sob um registo único de todos os prédios, onde, através de critérios uniformes, cada qual esteja univocamente identificado e caracterizado de forma bastante.
>
> Com este registo, que constitui um cadastro de base, articulam-se, de forma expedita e sem perder dependência da entidade que os tutela, registos temáticos ou sectoriais. O conjunto assim resultante constitui um sistema nacional de cadastro predial.
>
> Pretende-se uma evolução para o sistema descrito que, preenchendo uma necessidade de modernização da Administração Pública e possibilitando retratar, de forma fidedigna, a realidade administrativa e jurídica da propriedade imobiliária, representará a aquisição de uma infraestrutura essencial ao desenvolvimento do País».

Volvidas quase três décadas, reencontram-se no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 72/2023, de 23 de agosto[119], estreitas afinidades de preocupações e objetivos:

> «O cadastro predial é um instrumento indispensável para o conhecimento do território, para o desenvolvimento de políticas públicas de valorização territorial e para a tomada de decisão sobre o uso, ocupação e utilização do solo por parte de entidades públicas, empresas e cidadãos.
>
> Em Portugal subsiste um elevado grau de desconhecimento da geometria e da titularidade dos prédios existentes no território nacional, não só por parte da administração do território, mas, também de um grande número de proprietários afastados do aproveitamento ativo da terra, tornando-se cada vez mais difícil realizar o cadastro predial, sobretudo dos prédios rústicos, com consequências gravosas para o planeamento e gestão do território e para a atuação preventiva e defensiva das populações face a riscos.
>
> Os objetivos de desenvolvimento do País e as mudanças críticas que os diversos territórios enfrentam, associadas às alterações climáticas e a fatores de vulnerabilidade e de risco territorial agravados, determinam necessidades inadiáveis de intervir no território, visando a valorização do capital natural, a gestão da paisagem e o reforço da resiliência, a promoção da economia local e a geração de rendimentos nos territórios em perda.
>
> O conhecimento da geometria e da titularidade da propriedade é um requisito essencial para o desenvolvimento de políticas públicas adequadas, bem como para assegurar o cumprimento da lei, o exercício legítimo dos direitos e deveres dos cidadãos e das empresas e a boa comunicação entre a administração e os administrados. A existência de um cadastro predial completo e atualizado é uma

[119] Aprovou um novo Regime Jurídico do Cadastro Predial e estabeleceu o Sistema Nacional de Informação Cadastral e a carta cadastral. Conheceu alterações oriundas do Decreto-Lei n.º 36/2024, de 21 de maio, e do Decreto-Lei n.º 16/2025, de 18 de março.

condição de desenvolvimento territorial, pela importância que a informação cadastral detém na definição e execução de instrumentos de planeamento e gestão do território e de prevenção de riscos, na política fiscal de base territorial, nas políticas de incentivos e de financiamento, nas decisões de localização da atividade económica e no exercício da cidadania.

O Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica, instituído pelo Decreto n.º 11 859, de 2 de julho de 1926, encontra-se desfasado dos requisitos e necessidades atuais, tendo deixado de assegurar uma resposta adequada às necessidades de cadastro dos prédios nele abrangidos, sem prejuízo da validade da informação cadastral produzida ao abrigo desse regime, a qual importa, agora, desmaterializar, vetorizar e atualizar, possibilitando a sua conversão em cadastro predial e a sua atualização gradual.

O Regulamento do Cadastro Predial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho, garantindo o carácter multifuncional do cadastro, pretendeu estabelecer um Sistema Nacional de Informação Cadastral (SNIC), preenchendo uma necessidade de modernização da Administração Pública e possibilitando retratar, de forma fidedigna, a realidade administrativa e jurídica da propriedade imobiliária, que representaria a aquisição de uma infraestrutura essencial ao desenvolvimento do País.

Porém, esse regime jurídico não conheceu a aplicação esperada, em face das dificuldades decorrentes da excessiva fragmentação da propriedade. Isto, apesar da especial necessidade de cadastro dos prédios rústicos, particularmente urgente nos espaços florestais de minifúndio, onde a ausência de cadastro prejudica a execução de medidas de ordenamento e de gestão do território que contribuam para prevenir incêndios florestais de crescente gravidade.

Mais, o Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho, acabou por ficar desatualizado pela significativa evolução tecnológica que se verificou desde a sua aprovação, sobretudo, no domínio da desmaterialização dos processos e da informação geográfica e cadastral. Essas dificuldades foram, aliás, reconhecidas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2006, de 4 de maio, que aprovou as linhas orientadoras para a execução, manutenção e exploração de informação cadastral, através da criação do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC), de natureza simplificada, no seguimento da qual foi aprovado o Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31 de maio, que estabeleceu o regime experimental da execução, exploração e acesso à informação cadastral (SINERGIC). Ao abrigo deste regime experimental, foram testadas diferentes metodologias e procedimentos de trabalho, no âmbito de operações de execução de cadastro realizadas em sete concelhos com elevado risco de incêndio, entretanto concluídas. Todavia, este regime possuiu um âmbito territorial limitado e exigiu a realização sistemática do cadastro predial em toda a área abrangida, em termos que dificilmente podem ser replicados na totalidade do território nacional.

(...)

Urge, por isso, criar um regime jurídico do cadastro predial novo e estabelecer um SNIC que assegure a integração de toda a informação relativa à propriedade fundiária com base no cadastro predial, permitindo a disponibilização dos dados de identificação, de caracterização dos prédios, em articulação com o registo predial e com a inscrição matricial. Promovendo-se, assim, a cobertura

> do território nacional com cadastro predial e incrementando o conhecimento sobre os prédios e a propriedade do solo na definição e execução de políticas públicas territoriais.
>
> A carta cadastral constituirá, pois, o acervo dinâmico dessa informação, de âmbito nacional e de acesso universal, na qual se procede à gestão e conservação do cadastro predial e à harmonização com a descrição e inscrição no registo predial e com a matriz predial. Deste modo, consagra-se a carta cadastral como o mapa cartográfico nacional oficial dos prédios em cadastro predial».

O Decreto-Lei n.º 72/2023, de 23 de agosto, parece representar um verdadeiro ponto de viragem, prevendo, além do cadastro predial — «*o registo geográfico e administrativo, metódico e atualizado, de aplicação multifuncional, no qual se procede à identificação e caracterização dos prédios existentes em território nacional*» [artigo 3.º, alínea c)] — um cadastro transitório — «a situação em que se encontram os prédios que, embora tendo sido cadastrados, não foram objeto de harmonização [alínea d)].

Assim, nos termos do artigo 78.º, n.º 1, os prédios que, em 21-11-2023, se encontravam em condições de ser integrados na carta cadastral, começaram a ser inscritos, fixando-se um prazo de cinco anos para o termo desta operação.

Por seu turno, os prédios rústicos cadastrados localizados nos municípios em regime de cadastro geométrico da propriedade rústica (CPGR[120]) passaram a ser considerados cadastrados, logo que convertidos para o regime de cadastro predial; sujeitos, como tal, ao procedimento de operação de conservação de cadastro predial (artigo 79.º, n.º 1).

Os prédios cadastrados ao abrigo do regime do cadastro predial experimental (CPE [121]) já inscritos na carta cadastral ficam sujeitos ao procedimento de operação de conservação de cadastro predial (n.º 2)

Por último, os prédios não cadastrados dos concelhos onde ocorreram operações ao abrigo do CPGR ou do CPE passaram ao regime de cadastro transitório (n.º 3).

De acordo com o artigo 31.º, n.º 1, trata-se dos prédios não harmonizados, aqueles que não permitem «*fazer a correspondência da informação cadastral com os dados da descrição do registo predial, e com os do artigo matricial».*

No entanto, o atraso português não é absolutamente ímpar em termos de União Europeia e Espaço Económico Europeu. Segundo SARMENTO BEIRES/ JOÃO GAMA AMARAL/PAULA RIBEIRO[122], e com base nos elementos disponíveis em 2013, apenas a França, a Espanha, a Itália, a Áustria, a Eslovénia, os Países Baixos,

---

[120] Segundo a Direção-Geral do Território, encontram-se, predominantemente a sul do Tejo. O CPGR «teve por objeto prédios rústicos e alguns urbanos (parcelas) sem autonomia económica e jurídica, cadastrados em regime de cadastro geométrico da propriedade rústica. Os prédios em CGPR eram identificados por referência - coincidente com a da matriz fiscal cadastral - ao distrito, concelho, freguesia, secção e artigo ou número de prédio»

[121] O CPE vigorou apenas em sete concelhos: Loulé, Oliveira do Hospital, Paredes, Penafiel, São Brás de Alportel, Seia e Tavira. Teve por objeto prédios, sem distinção entre rústicos e urbanos e baldios. Os prédios eram identificados por referência ao número da Declaração de Titularidade (DT) por concelho.

[122] Obra citada, p. 157.

a Dinamarca, a Bélgica, a Suécia, a Finlândia, a Estónia, a Letónia e a Lituânia tinham assegurado a cobertura total ou quase total.

A Alemanha, a Hungria, a Croácia, a Suíça, a Noruega e a Chéquia tinham alcançado entre 50 e 75% de cobertura.

Abaixo dos 50% encontravam-se a Grécia e a Roménia.

E acrescentam:

> «Dos vários sistemas cadastrais existentes na Europa, devemos realçar alguns casos de sucesso, como é o caso dos Países Baixos, onde a pressão dos pólderes obrigou, desde cedo, a aperfeiçoar com êxito imprescindível os seus sistemas cadastrais, cobrindo todo o território; e são também os casos da Suécia e mais recentemente da Espanha, nossa vizinha, com a qual partilhamos muitos dos problemas e características da estrutura fundiária. Nestes países, os respetivos sistemas respondem na maioria, senão na totalidade, às exigências da gestão de recursos, sendo que, para além de se constituírem como autossustentáveis, são uma clara fonte de receitas para o Estado».

Ora, só uma carta cadastral completa e atualizada, tirando partido das novas tecnologias de informação permite «*disponibilizar, à Administração Pública e não só, novos e muito tentadores instrumentos de gestão de informação sobre o território, capazes de automatizar processos de cálculo e de estimativa e de viabilizar a introdução de novos sistemas de controlo administrativo, tornando mais rápida e eficaz a recolha, organização, atualização e gestão da informação*[123]».

Em suma, o cadastro é um instrumento fundamental para o ordenamento fundiário e, em especial, para combater o progressivo fracionamento de terrenos já com escassa dimensão.

§4.XVI. Não restam dúvidas quanto ao efeito nocivo que o fracionamento — material e jurídico — tem na produtividade dos prédios com aptidão para o cultivo, floresta ou pastoreio.

Áreas muito diminutas não se prestam ao uso de equipamentos mecânicos, dispersam territorialmente o produtor e a mão-de-obra que lhe presta apoio, limitam o tipo de culturas e proporcionam colheitas modestas.

A utilização demasiado intensiva, sem pousio, leva a uma rápida saturação dos solos, já de si pouco ricos e muito dependentes das condições climáticas e das variações sazonais.

A produção em terrenos exíguos, ainda que irrigados, não satisfaz sequer as necessidades alimentares do agricultor e do seu agregado familiar, pois ao terreno falta-lhe envergadura para tirar proveito dos efeitos da economia de escala. Apenas a agricultura de recreio e lazer, ainda com fraca expressão nos aglomerados urbanos e nas zonas ao seu redor, é compatível com áreas de reduzida dimensão.

Insiste-se: a progressiva fragmentação leva ao desaproveitamento de terrenos aptos para cultura e compromete a riqueza nacional, quando não contribui para o abandono da massa combustível mesmo em áreas próximas das povoações, expostas, constantemente aos grandes incêndios estivais e outonais.

---

[123] Idem, p. 159.

Contra esse fenómeno há muito que o Estado vem apostando no fomento direto ou indireto a intervenções de emparcelamento; tema de que nos ocuparemos em seguida.

§5. — Do interesse público no emparcelamento rural.

§5.I. É por ser relevante o interesse público no ordenamento agrário dos recursos[124] que o emparcelamento rural é fomentado pelo Estado e pela União Europeia e que são nulos os atos de fracionamento de que resultem ou venham a resultar parcelas de área inferior à unidade de cultura ou o encrave de qualquer parcela, ainda que permaneça respeitada a unidade de cultura (artigo 1376.º do CC), assim como a nulidade das permutas que não cumpram o disposto no artigo 1378.º do CC ou ainda de operações fundiárias das quais resultem «*prédios com menos de 20 m de largura, prédios onerados com servidão ou prédios com estremas mais irregulares do que as do prédio original*» (artigo 48.º, n.º 5, do RJEF).

O contínuo desmembramento de terrenos aptos para cultura por compra e venda ou por partilha, mas também por usucapião, tem constituído um flagelo para a agricultura portuguesa, principalmente nas zonas agrárias do Litoral Norte e na Madeira, onde a dimensão média dos terrenos apresenta os valores mais reduzidos.

Sem um mínimo de superfície, não há condições para culturas de maior interesse para o abastecimento, inviabiliza-se o uso de maquinaria e, não raro, comprometem-se projetos de irrigação. O agricultor, disperso por múltiplas

[124] Para um aprofundamento dos temas de direito agrário, v. FRANCISCO JOSÉ VELOZO, "O Elemento Espontâneo na Formação do Direito Agrário", in *Curso de Direito e Economia Agrários, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – Suplemento*, Lisboa, 1965, p. 209 e seguintes; *Introdução ao Direito Agrário Português (Perspetivas de um ordenamento jurídico agrário)*, Livraria Cruz, Braga, 1971; "Persistência do problema agrário português: linhas gerais de uma reorganização agrária do contexto jurídico-político de 1974-1975", in *Scientia Ivridica*, tomo 28, n.os 160-162 (julho-dezembro 1979), p. 330 e seguintes; FRANCISCO CAEIRO, *Raízes históricas do fomento agrário alentejano: isolamento, pelo método histórico, de algumas soluções fundamentais*, Évora, 1969; PEDRO SOARES MARTINEZ, "Evolução da Estrutura Agrária Portuguesa", in *Curso de Direito e Economia Agrários...,* p. 259 e seguintes; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, "Reordenamento Agrário e Propriedade Privada", in *Curso de Direito e Economia Agrários*..., p. 281 e seguintes; *O novo Código Civil Português e o Direito Agrário*, Livraria Cruz, Braga, 1970; JOÃO PINTO DA COSTA LEITE (LUMBRALES), "Os Preços na Agricultura", in *Curso de Direito e Economia Agrários...*, p. 331 e seguintes; DIMAS DE LACERDA, *A Constituição e o Direito Agrário: a Reforma Agrária*, Editora Diabril, Lisboa, 1977; "Reforma Agrária", in *Fronteira*, Ano 1, n.º 1, p. 18 e seguintes; "Reforma Agrária: direito de reserva (alegações) ", in S*cientia Ivridica*, tomo 30, n.os 172-174 (julho-dezembro, 1981), p. 357 e seguintes; FÁBIO MARIA DE MATTIA, "Noções introdutórias ao direito agrário", in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, volume 89, (janeiro-dezembro, 1994), p. 71 e seguintes; "Método e conteúdo do direito agrário", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, volume 93, (janeiro-dezembro, 1998), p. 135 e seguintes; MANUEL DAVID MASSENO, "Apontamentos sobre a Constituição agrária portuguesa", in *Perspetivas Constitucionais: nos 20 Anos da Constituição de 1976*, Jorge Miranda [organização], Coimbra Editora, 1996-1998. 1.vol., p. 415 e seguintes; "Da disciplina jurídica dos recursos hidroagrícolas em Portugal", in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 7 (1997), p. 93 e seguintes; "Novas variações sobre um dos temas do direito agrário industrial", in *Documentação e Direito Comparado*, n.os 77-78, (1999), p. 303 e seguintes; "A tutela dos interesses particulares dos agricultores no ordenamento das águas: será que existe uma alternativa lá para o poente?" In *Estudos em homenagem a Francisco José Velozo*, António Cândido de Oliveira [coordenação], Universidade do Minho, Braga, 2002, p.433; GLÓRIA TEIXEIRA, *Direito Rural – Doutrina e Legislação Fundamental*, Editora Vida Económica, Porto, 2013; RUTE SARAIVA (organização), *Direito Agrário e Sustentabilidade*, Editora AAFDL, 2021; SUZANA TAVARES DA SILVA, "Razões para o regresso do (novo) direito agrário: algumas reflexões a pretexto da agricultura biotecnológica", in *Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Moura Ramos*, Maria Lúcia Amaral [organização], Selma Pedroso Bettencourt [colaboração], Editora Almedina, Coimbra, 2016, 2.º vol., p. 903 e seguintes.

terras, distantes entre si e de ínfima expressão, tende a concentrar-se nas que lhe proporcionam rendimento e, por isso, as mais reduzidas leiras, courelas, glebas ou torrões, segundo as denominações regionais, conhecem, frequentemente, um estado de progressivo abandono.

Conhecidas que são as contingências da agricultura portuguesa por fatores climáticos e orográficos, bem como pela escassez de terrenos férteis, perdidos, em muitos casos, para a urbanização, a contenção do minifúndio devia representar um imperativo nacional. Sem medidas para evitar o progressivo fracionamento que torna inviável a exploração agrícola, pecuária ou florestal, o investimento público em operações de emparcelamento rapidamente é frustrado.

A complacência com usos de gerações, fechando os olhos a este fenómeno, não aproveita a ninguém; nem mesmo àqueles que adquirem as parcelas, muitas vezes por sucessão, não raro, emigrantes ou sem qualquer ligação efetiva à agricultura.

Retomemos o morgadio no ponto em que o deixámos: o da sua abolição e dos previsíveis efeitos na estrutura fundiária.

§5.II. Depois de várias iniciativas malogradas nas Cortes (projetos de OLIVEIRA MARTINS, de 1887, e de ELVINO DE BRITO, de 1899), só o Decreto n.º 5705, de 10 de maio de 1919, adotaria as primeiras medidas de emparcelamento.

Logo no artigo 1.º, explicava-se que o emparcelamento ou reunião de glebas ou parcelas rústicas tem por fim agrupar numa única gleba, se possível for, ou em um número restrito, todas as glebas ou parcelas de um mesmo proprietário dispersas pelo território a corrigir.

Se o emparcelamento devesse abranger superfícies definidas, estas deveriam ser demarcadas, tanto quanto possível por limites fixos e naturais.

Em todo o caso, o emparcelamento jamais deveria fomentar o latifúndio, motivo por que a sua área nunca deveria ir além de 800 hectares (artigo 2.º).

Por outro lado, de modo a evitar o abandono, o proprietário haveria de conservar como sua a parcela ou gleba onde possuísse casa de morada há mais de um ano (§ único do artigo 6.º).

As operações de emparcelamento seriam assistidas por órgãos próprios e disporiam de um procedimento definido com garantias graciosas dos interessados.

De resto, nos termos do artigo 8.º, o emparcelamento de um determinado território só podia ser declarado obrigatório se, pelo menos, dois terços dos proprietários, representando dois terços das terras, que seriam submetidas ao emparcelamento, se pronunciassem pela operação e esta fosse autorizada pelo Ministro da Agricultura. De acordo com o § 1°, o emparcelamento só podia ser concedido quando se executasse «*para se obter uma melhor exploração agrícola*» e os terrenos a integrar fossem aproximadamente da mesma natureza.

Não encontrámos, porém, senão referências esparsas a operações de emparcelamento efetuadas em aplicação do Decreto n.º 5705, de 10 de maio de 1919. O investimento público tinha, então, de acudir a outras prioridades e a

organização administrativa — incipiente e muito concentrada — não foi além de algumas iniciativas modestas.

§5.III. O Estado Novo, ao reorganizar os serviços do Ministério da Agricultura, por meio do Decreto-Lei n.º 27207, de 16 de novembro de 1936, criava a Junta de Colonização Interna (artigo 171.º) dotada de competências de reordenamento agrário, principalmente vocacionada para os perímetros de rega e para as zonas beneficiadas ou a beneficiar por obras de fomento hidroagrícola.

Logo na primeira alteração que conheceu, por via do Decreto-Lei n.º 32439, de 24 de novembro de 1942, era-lhe apontado com fim essencial «*Estudar e propor as providências necessárias ao melhor arranjo da propriedade rústica, tendo em conta, ao mesmo tempo, o aspeto económico e social*» (artigo 173.º, 2.º). Tarefa que continuaria a caber-lhe com a remodelação de que foi objeto por parte do Decreto n.º 36 053, de 19 de dezembro de 1946.

A aposta preferencial num programa arrojado de obras de fomento hidroagrícola ganhara corpo com a Lei n.º 1949, de 15 de fevereiro de 1937. Obras que exigiriam uma reestruturação fundiária para o bom-sucesso do regadio. Consideravam-se como tal «*as obras de aproveitamento de águas públicas para rega, de drenagem, de enxugo e defesa dos terrenos, de adaptação ao regadio e de enateiramento ou colmatagem»,* sem embargo de poderem *«ser aproveitadas para rega as águas do domínio privado, mediante indemnização*». Por obras de adaptação ao regadio entendia-se «*o nivelamento das terras por movimentação destas, a construção de canais secundários e regadeiras, de repartidores e reguladores de água, de atravessamentos de caminhos-de-ferro ou estradas, de caminhos, estradas e outras semelhantes reputadas necessárias à exploração das terras*» (Base II).

Era declarada a utilidade pública das mencionadas obras de fomento hidroagrícola, mas também dos trabalhos de regularização dos leitos e margens dos rios ou de outros cursos de água, de lagos e lagoas, e as de defesa contra cheias, destinadas a assegurar subsidiariamente o aproveitamento e exploração daquelas, ficando submetidas, no seu conjunto, ao regime do domínio público (Base III).

E, relativamente ao reordenamento fundiário das áreas beneficiadas, dispunha-se na Base XIV o seguinte:

> «Quando, por motivos superiores de ordem económica e social, o Governo reconhecer a necessidade de modificar o regime de exploração das terras irrigadas ou destinadas a irrigação, poderá reduzi-las ao domínio privado do Estado, para o seu parcelamento ou emparcelamento, mediante justa indemnização, determinada pelo valor que tiverem antes das obras, ou, quando a expropriação se fizer depois de entrar em exploração o aproveitamento, pelo que tiverem nesse momento. Pode, também, por proposta dos proprietários, efetuar-se o reembolso do custo das obras pela entrega ao Estado de parte dos terrenos beneficiados pelos referidos valores».

A Lei n.º 2017, de 25 de junho de 1946, na Base I, previa a assistência técnica e financeira aos produtores agrícolas, cooperativas de produtores e grémios de

lavoura, de modo a aumentar a capacidade produtiva da terra ou facilitar a sua exploração, nos domínios seguintes:

> a) Captação, elevação ou distribuição de águas destinadas à rega ou ao abastecimento das explorações agrícolas;
>
> b) Ampliação ou correção de sistemas de rega já existentes;
>
> c) Adaptação e conversão de terrenos a regadio;
>
> d) Enxugo, dessalgamento, despedrega de terrenos e correção de solos;
>
> e) Regularização de leitos e margens de cursos de água e defesa contra inundações ou erosão, sem prejuízo da comparticipação do Estado sempre que ela seja devida;
>
> f) Construção ou melhoramento de silos, nitreiras e abrigos para gado;
>
> g) Edificação, ampliação e melhoramento de habitações, cantinas, refeitórios e postos de socorros urgentes médico-cirúrgicos para o pessoal que viva permanente ou eventualmente nas explorações agrícolas;
>
> h) Construção, apetrechamento e aperfeiçoamento de instalações agrícolas e de oficinas destinadas a indústrias anexas às explorações;
>
> i) Aquisição de árvores ou terrenos encravados, constituição das servidões indispensáveis ou extinguindo as prejudiciais à economia das explorações agrícolas;
>
> j) Sementeira e plantação de árvores e arbustos de reconhecido interesse económico-social;
>
> k) Arroteamento de incultos suscetíveis de serem transformados em pastagens ou terrenos de cultura e construção de bardos para defesa e divisão das pastagens;
>
> l) Levantamento de cartas parcelares do solo;
>
> m) Reparação dos estragos provocados pelas intempéries nas propriedades rústicas;
>
> n) Construção de armazéns, celeiros, adegas ou outros edifícios para serviço dos grémios da lavoura e cooperativas, e aquisição de máquinas, alfaias e utensílios agrícolas destinados ao mesmo serviço.

Seriam acrescentadas a tais tarefas, pelo Decreto-Lei n.º 43 355, de 24 de novembro de 1960, algumas ações que contribuíam para o emparcelamento rural: a aquisição por um dos comproprietários de prédio rústico de todas as partes dos seus consortes na propriedade comum, mesmo quando a divisão desta fosse proibida pelo artigo 107.º do Decreto n.º 16 731, de 13 de abril de 1929; a aquisição por um dos comproprietários dos direitos pertencentes aos restantes na propriedade comum, visando uma exploração do tipo familiar economicamente viável; e a aquisição pelo arrendatário dos prédios que explorava quando a sua superfície não excedesse a de uma exploração do tipo familiar economicamente viável.

Exploração familiar[125] economicamente viável era considerada «*aquela que, dispondo de uma superfície na sua maior parte dominável pelo trabalho direto uma família-tipo, assegure o rendimento necessário a um razoável nível de vida, quando gerida com eficácia normal e considerando índices médios de produtividade*» (§ único do artigo 3.º).

Já em 1947, a Lei n.º 2023, de 30 de maio, permitia «*a venda e a troca das glebas em que foi parcelada a serra de Cambas, no concelho de Mértola, por força do decreto n.º 10 552, de 14 de fevereiro de 1925, para efeito de agrupamento em unidades maiores, suscetíveis de boa exploração económica*» (artigo 1.º).

§5.IV. A Lei n.º 2702, de 18 de junho de 1954[126], visou instituir um regime de colonização e definição dos perímetros de rega das zonas beneficiadas por obras de fomento hidroagrícola, passando pela aprovação de planos gerais.

No artigo 6.º, previa-se que a superfície de cada perímetro fosse dividida «*em parcelas correspondentes a áreas de casais agrícolas, glebas complementares de explorações já existentes e glebas subsidiárias do salário*». Os casais agrícolas na posse dos proprietários ou dos foreiros seriam sempre indivisíveis e assim haveriam de manter-se em caso de transmissão, alienação ou oneração (artigo 9.º). E, de acordo com o artigo 18.º, os planos deveriam ter como finalidade instalar o maior número possível de famílias rurais, sendo as explorações de três tipos: a) unidades técnico-económicas que assegurassem receita suficiente a uma família rural média; b) glebas complementares de propriedades, compreendidas no perímetro ou com ele confinantes, de área que não podia exceder 40% da área do casal agrícola e c) glebas subsidiárias de receita de trabalhadores rurais assalariados, cuja área teria de ficar aquém dos 0,25 hectare de regadio. Os colonos ficavam investidos em direitos iguais aos dos proprietários, consignados na Lei n.º 1949, de 15 de fevereiro de 1937 (artigo 35.º).

Paulatinamente, o esforço de colonização iria ser redirecionado mais estritamente para a reestruturação fundiária.

As *Bases Gerais do Apoio Técnico e Financeiro à Lavoura e da Concessão das Dotações à Cultura Cerealífera*, aprovadas por despacho do Ministro da Economia de 20 de maio de 1966, abriam a porta a outros modos de enfrentar os males da excessiva divisão fundiária, por se verificar serem demasiado dispendiosas e lentas as operações de emparcelamento rural. Assim, no preâmbulo, faz-se a apologia, embora em vão, da exploração em comum das pequenas propriedades:

> «São conhecidas de todos as deficiências de estrutura de grande número das explorações agrícolas do nosso território europeu[127]. No que toca aos condicionalismos técnicos e económicos da produção, as deficiências verificam-

[125] As explorações familiares voltariam a ser protegidas, desta feita, pelo *Estatuto da Agricultura Familiar*, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 64/2018, de 7 de agosto, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 81/2021, de 11 de outubro.

[126] Substituída pelo Regime Jurídico da Colonização Interna, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44 720, de 23 de novembro de 1962.

[127] Modo de referir o território continental da metrópole e as chamadas Ilhas Adjacentes.

> se, sobretudo, nas regiões do País caracterizadas por grande divisão da propriedade e naquelas em que são reduzidas as potencialidades produtivas do solo. Por isso, quando esses casos se verifiquem, o apoio do Estado à lavoura deve dirigir-se, firme, no sentido da correção possível dessas deficiências, pela forma que for mais rápida, mais facilmente aceitável pelos proprietários e mais barata. Ao tratar destas correções, os serviços não deverão esquecer que o que mais importa é o encontro de fórmulas que levem os empresários, proprietários ou não, a interessar-se pelo amanho em comum das suas explorações agrícolas. Isto nos basta para organizar esquemas culturais e utilizar processos de trabalho que garantam a rentabilidade das explorações, sem a necessidade de recorrer, sistematicamente, a processos lentos, difíceis e caros de emparcelamento da propriedade. Por outras palavras - e queremos que este ponto do nosso pensamento apareça, claro, preciso, à inteligência dos serviços e da lavoura -, o nosso objetivo dominante não é o de alterar a estrutura existente da propriedade da terra; o nosso intento é outro e consiste na organização de explorações capazes de assegurar a rentabilidade da atividade agrícola. Esta finalidade pode, na grande maioria dos casos, ser atingida integrando cada um a terra, que é sua e continua sua, numa exploração comum. Por isso se dará prioridade na concessão de assistência técnica e financeira às associações que os produtores constituam para uma efetiva exploração em comum das suas propriedades. Estas associações, seja qual for o seu tipo, deverão integrar-se na organização corporativa da lavoura.
>
> E não deve também ser esquecido que a dimensão de uma exploração agrícola pode ser insuficiente para que nela se processe, em boas condições técnicas e económicas, um determinado tipo de agricultura, mas que essa mesma dimensão pode já assegurar a rentabilidade da exploração quando esta se organize para outras modalidades de atividade agrícola. Se esta última hipótese for viável e for a preferida pelo empresário, não haverá que condicionar o apoio técnico e financeiro do Estado à associação desse produtor com outros».

§5.V. Um novo e vigoroso impulso ao aumento de área das pequenas explorações surgira, entretanto, com a promulgação das *Bases do Emparcelamento da Propriedade Rústica* (Lei n.º 2116, de 14 de agosto de 1962).

A Base VI instituía um direito de preferência a favor dos proprietários de terrenos confinantes, «*nas transmissões por venda particular ou judicial, adjudicação em processo de execução, dação em pagamento ou aforamento, a proprietário não confinante, da propriedade ou do domínio útil ou de qualquer fração alíquota destes direitos sobre prédios rústicos, encravados ou não, com área inferior à unidade de cultura*».

O Estado assumia, no entanto, o fomento direto do emparcelamento, a começar pelas «*regiões onde a fragmentação e a dispersão da propriedade rústica determinem inconvenientes de carácter económico-social, [ali podendo] realizar-se operações de emparcelamento, destinadas a melhorar as condições técnicas e económicas da exploração agrícola*» (Base VII).

O emparcelamento consistiria, nos termos da Base VIII-1, «*numa operação de recomposição predial que tem por finalidade a concentração da área de vários terrenos dispersos, pertencentes ao mesmo proprietário, no menor número aconselhável de prédios, acompanhada da realização de obras de valorização*

económica e social da zona respetiva, nomeadamente de melhoramentos rurais e fundiários de carácter coletivo».

Previa-se no n.º 2 que a concentração dos terrenos tivesse por base uma «*operação coletiva de trocas*» com o escopo de «*alcançar melhor ordenamento da propriedade pela retificação de estremas e pela eliminação de encraves e extinção de servidões prediais*».

Por isso, as concentrações haveriam de efetuar-se de modo tal que os terrenos adquiridos por cada proprietário contivessem «*parcelas equivalentes às dos terrenos alienados em qualidade de terra, classe de cultura e valor de rendimento*», tomando-se em conta «*o valor dos terrenos que vierem a ser ocupados por novos caminhos, obras de rega e enxugo ou outras de carácter coletivo e o dos que tenham sido desafetados de tais utilizações*» (n.º 3). Apenas se recorreria à venda se os interessados nisso conviessem (n.º 4).

Por seu turno, na recomposição deviam aproximar-se, tanto quanto possível, os novos prédios das sedes das respetivas explorações, podendo prever-se a criação de novos centros de lavoura com habitação e anexos (n.º 5).

O foreiro, em caso de enfiteuse, e o colono, na ilha da Madeira, eram equiparados a proprietários (n.º 6).

O emparcelamento visaria ainda o reagrupamento de parcelas que, pertencendo embora a diversos proprietários, fossem exploradas em conjunto (Base IX).

Os terrenos adquiridos por cada proprietário ficariam sub-rogados no lugar dos terrenos alienados (Base X, n.º 1) e os direitos reais de gozo que pudessem ser transferidos, os direitos reais de garantia, os ónus, os arrendamentos, independentemente da qualificação, e as parcerias agrícolas, eram transpostos dos terrenos alienados para os adquiridos.

De acordo com a Base XIII, nas zonas a emparcelar o Estado promoveria, como hoje, a constituição de uma reserva de terras, de que pudesse dispor «*para aumentar a superfície dos terrenos, quando inferior à unidade de cultura, e para melhorar as condições técnicas e económicas das explorações agrícolas de dimensões insuficientes*» se os proprietários o pretendessem.

Pouco depois, o Decreto n.º 44 647, de 26 de outubro de 1962, veio regulamentar as mencionadas Bases, determinando, designadamente, os fins:

> «Art. 2.º O emparcelamento visará:
>
> a) A concentração da área de vários terrenos dispersos, pertencentes ao mesmo proprietário, no menor número aconselhável de prédios;
>
> b) A realização de obras de valorização económica e social da zona respetiva, nomeadamente de melhoramentos rurais e fundiários de carácter coletivo;
>
> c) A obtenção do melhor ordenamento da propriedade rústica, pela retificação de estremas e pela eliminação de encraves e extinção de servidões prediais;
>
> d) O aumento, sempre que possível, da área das pequenas parcelas cuja exploração resulte antieconómica;

> e) A aproximação, tanto quanto possível, dos novos prédios das sedes das respetivas explorações, podendo prever-se a criação de novos centros de lavoura com habitação e anexos;
>
> f) O reagrupamento, sem prejuízo do disposto na alínea a), de parcelas que, pertencendo embora a diversos proprietários, sejam exploradas em conjunto».

Do ponto de vista orgânico, a execução dos projetos competiria à Junta de Colonização Interna e às comissões locais de recomposição predial (artigo 9.º).

Com o Decreto-Lei n.º 49 294, de 8 de outubro de 1969, era criado o Fundo Especial de Reestruturação Fundiária [128], alargavam-se as possibilidades de concessão de crédito do Fundo de Fomento de Cooperação e centralizavam-se no Fundo de Melhoramentos Agrícolas todas as modalidades de apoio financeiro para a execução de melhoramentos fundiários.

§5.VI. É já sob o regime político inaugurado em 25 de abril de 1974 que viria a ser criado o Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária (IGEF), cumprindo-lhe suceder nos direitos e obrigações dos extintos organismos: a Junta de Colonização Interna e o Instituto de Reorganização Agrária (Decreto-Lei n.º 498-A/79, de 21 de dezembro).

Por sua, vez, o Decreto-Lei n.º 375/86, de 6 de novembro, instituiu a Direcção-Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola, abreviadamente designada por DGHEA (artigo 1.º), confiando-lhe «*além das estabelecidas em lei especial, designadamente na Lei n.º 2116, de 14 de agosto de 1962, na Lei n.º 77/77, de 29 de setembro, no Decreto-Lei n.º 269/82, de 10 de julho, e no Decreto-Lei n.º 233/85, de 4 de julho*», as atribuições seguintes:

> «a) Estabelecer o plano nacional de aproveitamentos hidroagrícolas, em colaboração com os órgãos competentes da gestão dos recursos hídricos nacionais, promover a elaboração dos respetivos projetos e a sua integração no planeamento geral dos recursos e aproveitamentos hidráulicos e apoiar as ações conducentes ao aumento da área regada nacional;
>
> b) Propor as medidas e meios necessários à adaptação das estruturas agrárias e do ordenamento rural ao melhor aproveitamento dos fatores de produção e coordenar as operações de estruturação fundiária e de redimensionamento das explorações agrícolas;
>
> c) Colaborar na realização dos estudos prévios e dos planos gerais de aproveitamentos de hidráulica agrícola, bem como participar na elaboração dos grandes projetos hidráulicos de fins múltiplos, na parte que respeita à agricultura;
>
> d) Promover a adjudicação das obras de regadio, drenagem, defesa e enxugo, coordenar e controlar a ação dos organismos estatais, cooperativos ou privados intervenientes nos respetivos projetos, sem prejuízo das competências próprias dos órgãos de gestão dos recursos hídricos nacionais;

[128] Seria extinto e integrado o seu património no Fundo de Melhoramentos Agrícolas, salvo os prédios rústicos que transitaram para o Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária, através do Decreto-Lei n.º 169/82, de 10 de maio.

> e) Apoiar as direções regionais de agricultura na execução e exploração dos projetos de regadio e avaliar, sempre que a sua dimensão o justifique, a produção nas áreas regadas;
>
> f) Apoiar e promover o estudo dos projetos de drenagem e defesa em áreas agrícolas necessitadas;
>
> g) Proceder ao controle, verificação e homologação do equipamento mecânico agrícola comercializado, apoiando ou promovendo os estudos e definindo as medidas que garantam o mais adequado apetrechamento mecânico da agricultura e o uso de métodos de organização racional do trabalho;
>
> h) Apoiar e promover o estudo e a definição dos modelos mais adequados ao equipamento da empresa agrícola no domínio das construções e da eletrificação rural e apoiar a sua execução».

§5.VII. Um dos prejuízos mais frequentemente imputados ao fracionamento de unidades prediais, já de si diminutas, era o da sua inadequação a muitas culturas, impedindo a inovação ou a rotatividade.

A respeito do que se consideram níveis mínimos, foi publicado o Decreto-Lei n.º 227/84, de 9 de julho, e que permanece em vigor.

Devem, pois, considerar-se abandonados os solos que estejam a ser explorados abaixo das suas potencialidades, não atingindo níveis mínimos de aproveitamento (artigo 3.º) e definem-se como solos em mau uso os que estiverem submetidos a práticas culturais desaconselhadas, manifestando «*notória degradação do solo com consequente perda de produtividade*» [artigo 4.º, alínea a)] e aqueles em que, estando a ser explorados com culturas arbóreo-arbustivas ou povoamentos florestais, «*as plantações ou o arvoredo sejam conduzidos com desrespeito pelas normas aconselhadas pelos serviços oficiais competentes, sempre que não haja motivo justificado*» [alínea b)].

O mesmo diploma define níveis mínimos de aproveitamento, segundo as características do solo e os tipos de cultura (artigo 5.º e seguintes), mais se dispondo um dever de adequada exploração da terra, cujo incumprimento constitui os proprietários, os titulares de outros direitos reais ou de simples direitos de exploração em responsabilidade solidária (artigo 17.º), sujeitando-se a ver declarado o estado de abandono, mau uso ou subaproveitamento (artigo 20.º) e a sofrerem as sanções previstas no artigo 39.º das Bases da Reforma Agrária[129].

A importância concedida ao emparcelamento rural justificaria dois acordos especiais por troca de notas entre o Governo da República Portuguesa e o Governo da República Federal da Alemanha, relativos ao projeto de cooperação técnica denominado «*Apoio à Racionalização do Emparcelamento*», ambos concluídos em Lisboa; o primeiro, em 19 de novembro de 1985[130], e o segundo, em 19 de novembro de 1990[131].

Com a adesão à Comunidade Económica Europeia, e com a entrada em vigor do Regulamento (CEE) n.º 797/85, de 12 de março, do Conselho das Comunidades

---

[129] Ao tempo, a Lei n.º 77/77, de 29 de setembro.

[130] Aviso in *Diário da República* n.º 290, Série I de 17 de dezembro de 1985.

[131] Aprovado pelo Decreto n.º 16/91, de 4 de abril.

Europeias, que instituía uma ação comum relativa à melhoria da eficácia das estruturas agrícolas, viria o Decreto-lei n.º 172-G/86, de 30 de junho, prever ajudas nacionais complementares para efeitos de melhoramentos fundiários (artigo 19.º). Mais se concediam ajudas à aquisição de prédios rústicos quando integrada em certos planos de investimento «*e desde que, nos termos da lei*» a aquisição fosse considerada operação de emparcelamento da propriedade rústica (artigo 25.º, n.º 1).

Da CEE viria um impulso financeiro decisivo, por meio da Decisão da Comissão das Comunidades Europeias (C) 339, de 17 de fevereiro de 1992, e que aprovou uma contribuição financeira substancial do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) ao Programa de Emparcelamento Rural e Cessação da Atividade Agrícola.

§5.VIII. O Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de outubro, veio estabelecer um novo regime do emparcelamento rural, uma vez que «*Segundo o último recenseamento agrícola, mais de dois terços das explorações têm dimensão inferior a 2 ha, sendo a média geral de apenas 6,60 ha. Além disso, verificam-se elevados graus de fragmentação e dispersão, traduzidos em valores médios de 1,05 ha por parcela e de 6,3 blocos por exploração*».

O legislador confessava a sua frustração, ao dar-se conta de que, desde a entrada em vigor da Lei n.º 2116, de 14 de agosto de 1962, os resultados conseguidos eram demasiado modestos: «*em três perímetros com a área total de 446 ha as operações concluídas revestiram, por assim dizer, carácter experimental; as ações em perímetros de maior extensão, em especial nos campos do Mondego (15 000 ha), foram interrompidas em 1974 e somente retomadas cinco anos mais tarde, e outras intervenções de maior vulto, na Cova da Beira, nos regadios do Algarve e no Baixo Vouga, só viriam a ser recentemente iniciadas como componentes de projetos de desenvolvimento agrícola no âmbito da cooperação técnica e financeira com países europeus*».

O novo diploma propunha-se levar a cabo, não só o emparcelamento de prédios rústicos, individualmente considerados, mas também de explorações agrícolas formadas por vários prédios e, bem assim, «*adaptar o regime jurídico das operações de emparcelamento ao quadro constitucional vigente e introduzir as alterações que a experiência na aplicação da atual legislação de emparcelamento aconselha, tendo em vista os seguintes objetivos*:

> Redefinir o conceito de emparcelamento, alargando-o a operações que transcendem ou completam as previstas no regime em vigor, de modo a atingir mais eficazmente a finalidade principal, que é o aumento da área dos prédios e das explorações agrícolas dentro de limites a estabelecer, e articulando-o com a promoção do aproveitamento racional dos recursos naturais, a salvaguarda da sua capacidade de renovação e a manutenção da estabilidade ecológica [cf. artigo 66.º, n.º 2, alínea d), da Constituição da República Portuguesa, Diretiva n.º 85/377-CEE, de 27 de unho de 1985, e artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 11/87, de 7 de Abril - Lei de Bases do Ambiente];

> Melhorar o processo de execução das operações de emparcelamento, tornando simultaneamente mais precisos e flexíveis os termos em que se opera a remodelação predial nas suas diferentes modalidades;
>
> Conferir às autarquias locais e à iniciativa privada a faculdade de elaborar e executar projetos de emparcelamento, reservando ao Estado apenas a sua aprovação;
>
> Facilitar a constituição de reservas de terras e conferir maior eficácia à sua utilização como «banco de terras», em apoio quer ao redimensionamento dos prédios rústicos e das explorações agrícolas quer à criação de novas e bem dimensionadas unidades de exploração;
>
> Eliminar dificuldades de articulação das competências dos vários organismos com intervenção principal ou acessória nas operações de remodelação predial e incompatibilidades aparentes ou reais de disposições legais quanto a finalização dos atos de emparcelamento;
>
> Conferir maior força executória às operações de emparcelamento mais importantes, sem o menor prejuízo da participação e da manifestação da vontade dos proprietários e empresários agrícolas diretamente interessados;
>
> (...)
>
> Criar, aperfeiçoar ou proporcionar a criação de incentivos fiscais e outros para serem alcançados os objetivos da lei aplicados, designadamente, ao redimensionamento aconselhável dos prédios rústicos e das explorações agrícolas e à indivisão de unidades de exploração economicamente viáveis».

Previa-se no artigo 3.º que as operações de emparcelamento pudessem assumir a forma de emparcelamento integral — «*substituição de uma estrutura predial defeituosa de propriedade rústica por outra que, associada à realização de melhoramentos fundiários*[132]», de emparcelamento simples — «*correção da divisão parcelar de terrenos pertencentes a, pelo menos, dois proprietários, com a finalidade de melhorar as condições técnicas e económicas da exploração através da concentração, do redimensionamento, da retificação de estremas e da extinção de encraves e servidões*[133]» —, de parcelamento de exploração — «*concentração das parcelas dispersas de uma mesma empresa agrícola, ainda que pertencentes a proprietários diferentes, e executa-se, sempre que possível, simultaneamente com o emparcelamento integral ou simples*[134]» —, de redimensionamento de explorações agrícolas — «*aumento, até aos limites que forem definidos para cada região, da sua superfície, de modo a melhorar a rentabilidade dos fatores de produção*[135]», por meio da aquisição ou arrendamento de prédios confinantes ou próximos de outros integrados nas explorações a redimensionar ou através da aquisição ou arrendamento pelos interessados de terrenos da reserva de terras ou, simplesmente, pela troca de terrenos e árvores, visando «*a eliminação de encraves e direitos de superfície, a correção da forma ou da estrutura das explorações agrícolas ou o reforço da sua produtividade*». Se necessário fosse, por recurso à

[132] Artigo 4.º.
[133] Artigo 5.º.
[134] Artigo 6.º.
[135] Artigo 7.º, n.º 1.

expropriação dos prédios encravados ou das árvores implantadas em terreno alheio, dos prédios ou parcelas que tivessem estremas comuns de extensão superior a 70% dos respetivos perímetros, dos prédios ou parcelas situados entre prédios de um mesmo proprietário que, numa extensão superior a 30% do seu perímetro, tivessem, isolada ou conjuntamente, estremas comuns com aqueles prédios, e, por fim, parcelas subtraídas à exploração do prédio de que faziam parte, por sobre elas incidirem direitos reais menores ou de arrendamento de que fossem titulares outras pessoas, desde que se situassem naqueles prédios com demasiada extensão de estremas comuns.

Só as operações de emparcelamento integral teriam de ser acompanhadas por uma comissão de apreciação e, quando da iniciativa do Estado, por uma comissão de trabalho (artigo 9.º, n.º 1).

Nas zonas a emparcelar, as autoridades agrárias providenciariam por criar uma reserva de terras, de modo a incorporar os prédios resultantes de operações de emparcelamento, a redimensionar explorações agrícolas, por venda, permuta, arrendamento ou subarrendamento, a criar novas unidades de exploração, em propriedade ou arrendamento e a afetar a fins de valorização económica e social de carácter coletivo (artigo 10.º, n.º 1).

As reservas de terras seriam compostas por «*terrenos adquiridos ou arrendados pela Direção-Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola*», «*terrenos cedidos por agricultores empresários ou autónomos cessando as suas atividades nessa qualidade*», terrenos que integrassem o domínio público ou privado do Estado e das autarquias locais, exceto baldios, mediante acordos a celebrar com as entidades a que estivessem afetos (e sem prejuízo da legislação que regula a desafetação e cessão de bens sujeitos àquele regime), parcelas sobrantes de terrenos expropriados por utilidade pública e, por último, terrenos expropriados por utilidade pública para fins de reestruturação agrária no âmbito das obras de fomento hidroagrícola (artigo 10.º, n.º 2).

De maneira a assegurar um tratamento igual dos proprietários, em proporção à área e característica dos terrenos que possuíam, determinava-se o seguinte:

«Artigo 11.º

(**Equivalência dos terrenos emparcelados**)

1 — Os prédios e as unidades de exploração resultantes das operações de emparcelamento integral, simples ou de exploração devem ser equivalentes em classe de cultura e valor de produtividade aos que lhes deram origem, excluído o valor das parcelas da reserva de terras neles incorporadas.

2 — A equivalência estabelecida nos termos do número anterior não se considera prejudicada quando a diferença não exceder 5% do valor exato que deveria ser reatribuído.

3 — Essa equivalência poderá ser afastada se houver acordo entre as partes.

4 -— A diferença de valor entre os terrenos que vierem a ser utilizados para melhoramentos fundiários de carácter coletivo e aqueles que forem desafetados de tal utilização será deduzida ou acrescida, proporcionalmente, a todos os beneficiários do emparcelamento.

> 5 — Na impossibilidade de se estabelecer a equivalência em terreno ou em benfeitorias de igual espécie, poderão ser efetuadas compensações pecuniárias desde que não seja afetada a unidade de cultura, haja acordo dos interessados ou, na ausência de acordo, nos seguintes casos:
>
> a) As compensações não excederem mais de 20% do valor dos terrenos acrescido do das benfeitorias;
>
> b) O valor das benfeitorias a compensar não atingir 20% do valor dos prédios».

Cada proprietário dos prédios atribuídos ficaria sub-rogado no lugar dos direitos que lhe pertenciam antes do emparcelamento (artigo 12.º, n.º 1). Todos os direitos, ónus ou encargos de natureza real, bem como os contratos de arrendamento que incidissem nos prédios anteriormente pertencentes ao mesmo titular, em princípio, transferiam-se *ope legis* para os prédios resultantes do emparcelamento (n.º 2). Alguns contratos de arrendamento caducariam: aqueles cuja transferência a Direção-Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola declarasse prejudicial aos objetivos do emparcelamento, ficando obrigado o Estado a indemnizar os rendeiros, nas condições previstas pela lei do arrendamento rural para os casos de expropriação por utilidade pública (n.º 3). Os rendeiros, por sua vez, também não eram obrigados a preservar a relação contratual na hipótese de ocorrer uma efetiva substituição do locado (n.º 5).

Por outro lado, as operações de emparcelamento não podiam iniciar-se na falta de aprovação maioritária dos proprietários, arrendatários e titulares de direitos reais menores dos prédios abrangidos (artigo 16.º).

Os proprietários de terrenos confinantes passavam a gozar do direito de preferência[136] previsto no artigo 1380.º do *Código Civil,* mesmo quando a área fosse superior à unidade de cultura (artigo 18.º, n.º 1).

§5.IX. Este regime veio a ser desenvolvido pelo Decreto-Lei n.º 103/90, de 22 de março. Ficava mais claro caber ao Estado promover a execução de operações de emparcelamento integral quando indispensáveis à execução de programas integrados de desenvolvimento agrícola regional, ao ordenamento do espaço agrícola e à reconversão cultural ou à reestruturação da propriedade rústica e da empresa agrícola afetadas por grandes obras públicas, nomeadamente autoestradas, caminhos-de-ferro, barragens e aeroportos (artigo 1.º).

O mesmo diploma procurou, igualmente, articular as operações de emparcelamento com os instrumentos de gestão territorial, motivo por que no artigo 5.º, n.º 1, se previu que as operações de emparcelamento integral efetuar-se-iam «*em perímetros correspondentes a um conjunto de prédios pertencentes a diversos proprietários e com idênticas características estruturais*». A delimitação deveria possibilitar a fácil identificação dos terrenos abrangidos e a consequente aplicação das medidas legais a que ficavam sujeitos os seus titulares (n.º 2). Contudo, permaneceriam de fora: os terrenos que os planos diretores municipais, planos de urbanização, áreas de desenvolvimento urbano prioritário

[136] Todavia a preferência não podia ser exercida em relação a terrenos que, integrados numa área a emparcelar, fossem adquiridos pela Direcção-Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola para fins de emparcelamento após a aprovação ou a autorização para elaboração do respetivo projeto (artigo 18.º, n.º 2).

ou de construção prioritária, plenamente eficazes, destinassem a construção urbana ou a outros fins não agrícolas; os terrenos fortemente urbanizados por benfeitorias que, salvo acordo dos interessados ou dentro de certos limites, não permitissem «*obter em troca a equivalência ou a compensação previstas no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de outubro*». Para efeitos de tratamento equivalente (igualdade/proporcionalidade), determinava-se que os terrenos abrangidos pelo emparcelamento fossem classificados segundo a sua capacidade produtiva e o tipo de aproveitamento, atribuindo-se a cada classe um valor relativo apto a estabelecer a equivalência com os novos prédios (artigo 8.º, n.º 1). As benfeitorias seriam avaliadas pelo seu valor indemnizatório (n.º 2). Todavia, sem unanimidade dos interessados, os prédios «*fortemente urbanizados por benfeitorias*» só poderiam ser emparcelados coercivamente quando o valor destas não excedesse 20% do valor global ou o projeto se limitasse à retificação de extremas (n.º 4).

Os artigos 24.º e seguintes regulavam os emparcelamentos da iniciativa das autarquias locais ou dos particulares.

Com relação às operações de emparcelamento integral executadas pela extinta Junta de Colonização Interna nos perímetros de Estorãos, no concelho de Ponte de Lima, de Cabanelas e Prado, no concelho de Vila Verde, e de Odeceixe e São Teotónio, nos concelhos de Aljezur e Odemira, e outras executadas pela DGHEA, cuja conclusão ainda se encontrasse pendente do registo dos prédios nas conservatórias, seriam aplicáveis, com as devidas adaptações, as disposições da nova lei sobre a matéria de registo predial (artigo 55.º, n.º 1). Estabeleceu-se para o efeito constituírem «*documento suficiente para servir de base aos registos a favor dos respetivos titulares os autos lavrados pela extinta Junta de Colonização Interna, ou pela DGHEA*», desde que apresentados com requerimentos da DGHEA, nos quais, por declarações complementares, seriam completados ou atualizados os elementos dos autos.

§5.X. Nos anos seguintes seriam retomados ou iniciados numerosos projetos de emparcelamento, atribuindo-se prioridade aos aproveitamentos hidroagrícolas, designadamente, do Baixo Mondego (São João e São Martinho do Bispo[137], Pereira[138], Tentúgal[139], perímetro de Ribeira e Taveiro[140], perímetro de São Silvestre e de São Martinho de Árvore[141], Carapinheira-bloco 13A-Meãs[142], perímetro da Carapinheira – bloco 13[143], perímetro de Montemor-o-Velho[144]), da

[137] Resolução do Conselho de Ministros de 18 de dezembro de 1986 e Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/92 (2.ª Série), de 16 de dezembro.

[138] Resolução do Conselho de Ministros de 29 de outubro de 1987 e Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/92 (2.ª Série), de 16 de dezembro.

[139] Resolução do Conselho de Ministros n.º 35/90, de 25 de agosto.

[140] Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/93, de 6 de abril.

[141] Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/93, de 14 de abril.

[142] Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/97, de 31 de março.

[143] Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/97, de 1 de julho (cf. Declaração de Retificação n.º 14-L/97, in *Diário da República* n.º 175, 4º Suplemento, Série I-B de 31 de julho de 1997).

[144] Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2000, de 17 de julho.

Várzea do Benaciate[145], do Baixo Vouga (perímetro do "*polder*" piloto do baixo Vouga lagunar[146]), do Vale do Lis[147] (perímetros I[148] e II) mas também do Bloco Piloto da ilha Terceira[149], do perímetro da Meimoa[150], da várzea de Aljezur[151], do perímetro de Benquerença[152], do perímetro de Valença, Ganfei e Verdoejo[153], do perímetro de Afife, Carreço e Areosa[154].

De momento, encontram-se em curso duas importantes operações de emparcelamento de iniciativa pública em áreas beneficiadas por grandes aproveitamentos hidroagrícolas: o projeto de emparcelamento das Baixas de Óbidos e Amoreira, numa área de 1400 hectares, com 1662 prédios e 1002 proprietários, e o projeto de emparcelamento da Freguesia da Luz (1948 hectares), com 356 prédios e 119 proprietários.

Prosseguem, por outro lado, várias operações da iniciativa dos proprietários: no concelho de Monção, o projeto de Pinheiros e Pias e o projeto de Moreira/Barroças e Taias; no concelho de Chaves, o projeto de Vilarelho da Raia e Vilela Seca; no de Águeda, o projeto de Águeda, Borralha, Espinhel e Recardães e o projeto de Lamas do Vouga e Macinhata do Vouga; em Albergaria-a-Velha, o projeto de emparcelamento de São João de Loure (Campo); nos concelhos da Golegã e de Torres Novas, o projeto da Azinhaga, Golegã e Riachos; no concelho de Caldas da Rainha, o projeto de emparcelamento da Moita, Zambujal e Alvorninha; no de Coruche, o projeto de Courelas do Campo de Coruche; em Moura, o dos Coutos de Moura e no concelho de Tavira, o projeto de Santa Maria de Tavira.

Com vista a ultrapassar alguns problemas levantados pela aplicação do Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de outubro, e do Decreto-Lei n.º 103/90, de 22 de março, sobretudo de articulação com as modificações legislativas ocorridas no ordenamento do território, entendeu-se conveniente aprovar um novo regime. É o regime atualmente em vigor.

§5.XI. Aprovado pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, o *Regime Jurídico da Estruturação Fundiária*, no artigo 3.º, n.º 1, deixou bem claro que os propósitos de incrementar o emparcelamento e refrear o fracionamento são instrumentos de estruturação fundiária que se completam, em conjunto com a valorização fundiária, com os planos urbanísticos diretamente aplicáveis aos particulares e ainda com a bolsa nacional de terras para utilização agrícola, florestal ou silvopastoril, designada, simplesmente, por «*bolsa de terras*».

Em suma, constituem instrumentos de estruturação fundiária:

---

[145] Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/90, de 25 de agosto.
[146] Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/90, de 25 de agosto.
[147] Bases fixadas por portaria do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, de 9 de novembro de 1995 (*Diário da República*, n.º 275, 2.ª Série, de 28 de novembro de 1995).
[148] Portaria n.º 758/2004 (2.ª série), de 7 de julho.
[149] Portaria n.º 57/90, de 20 de novembro (1.ª Série do Jornal Oficial dos Açores).
[150] Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/92 (2.ª Série), de 19 de dezembro.
[151] Portaria n.º 1221/95, de 9 de outubro.
[152] Resolução do Conselho de Ministros n.º 168/96, de 14 de outubro.
[153] Autorizado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 167/96, de 14 de outubro.
[154] Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/96, de 26 de novembro.

a) A valorização fundiária;

b) O emparcelamento rural simples ou integral;

c) O regime de fracionamento dos prédios rústicos;

d) Os planos territoriais intermunicipais ou municipais;

e) A bolsa nacional de terras para utilização agrícola, florestal ou silvopastoril, designada por «*bolsa de terras*».

Observemos, sumariamente, cada um dos instrumentos de estruturação fundiária, à exceção do regime de fracionamento do qual cuidaremos de forma autónoma.

§5.XII. A valorização fundiária tem por objetivo a qualificação e o melhor aproveitamento económico, ambiental e social das parcelas e dos prédios rústicos, através da execução de obras de melhoramento fundiário (artigo 34.º, n.º 1) e pode englobar ações de emparcelamento rural (n.º 2), consistindo os projetos de valorização fundiária, de acordo com o artigo 36.º, n.º 2, essencialmente, em obras com uma das finalidades seguintes:

a) Acessibilidades das explorações agrícolas ou florestais;

b) Eletrificação fora das explorações agrícolas ou florestais;

c) Melhoria do abastecimento de água às explorações agrícolas ou florestais;

d) Correção torrencial dos regimes hídricos;

e) Drenagem, despedrega e correção de solos;

f) Arroteamento de incultos suscetíveis de serem utilizados como pastagens ou como parcelas de cultura;

g) Regularização de leitos e margens de cursos de água;

h) Adaptação e conversão de parcelas a regadio;

i) Construção de muros e vedações;

j) Defesa contra a ação do vento;

k) Fomento hidroagrícola;

l) Infraestruturas de defesa da floresta contra incêndios.

§5.XIII. Em segundo lugar, encontramos as operações de emparcelamento, i.e. as operações que visam unir prédios ou parcelas de diferentes prédios de modo a obter unidades fundiárias de maior extensão.

A lei continua a distinguir o *emparcelamento integral*, cuja iniciativa pertence ao Estado ou aos municípios (artigo 14.º, n.º 1) do *emparcelamento simples*, da iniciativa dos proprietários e que «*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 estremas e da extinção de encraves e de servidões e direitos de superfície*» (artigo 7.º, n.º 1), podendo compreender obras de melhoramento fundiário (n.º 2).

Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, é aos proponentes que cabe apresentar e executar os projetos de emparcelamento simples.

Apresentar um projeto às autoridades municipais, a quem compete a sua aprovação, exceto nos casos em que é o município o proponente, pois em tal hipótese a aprovação compete à Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR) (artigo 9.º, n.º 2). O projeto torna-se desnecessário sempre que o emparcelamento não vá além da aquisição de prédio confinante ou de prédios contíguos (n.º 6).

Os projetos devem identificar os proponentes, delimitar a área a emparcelar, com a identificação das parcelas e dos prédios rústicos sobre os quais vão incidir as operações, identificar os titulares de direitos reais sobre os prédios rústicos a abranger, definir os objetivos da operação, incluindo a identificação e caracterização dos prédios resultantes da transformação fundiária e os melhoramentos fundiários a realizar, nos casos em que tal se verifique (n.º 3).

No caso de parcerias, os projetos de emparcelamento simples ainda devem identificar, designadamente, quem é responsável pela execução da operação, quais as ações a praticar, incluindo os trabalhos de infraestruturação a concretizar. É necessário um acordo de parceria do qual é enviada cópia ao órgão com poderes de aprovação.

Dispõe-se no artigo 9.º, n.º 5, competir aos municípios a gestão das infraestruturas nas operações de emparcelamento simples que integrem obras de melhoramento fundiário.

Por seu turno, o emparcelamento integral substitui «*uma estrutura predial da propriedade rústica por outra que, associada à realização de obras de melhoramento fundiário, permita*: *a) Concentrar a área de prédios rústicos ou parcelas pertencentes a cada proprietário no menor número possível de prédios rústicos; b) Melhorar a configuração e as condições de utilização das parcelas e dos prédios rústicos e apoiar o desenvolvimento das zonas rurais; c) Aumentar a superfície dos prédios rústicos; d) Eliminar prédios encravados.*» (artigo 12.º, n.º 1).

O ponto de partida encontra-se na completa reconfiguração da estrutura predial. Idealmente, todos os prédios são congregados num só, a partir do qual se fará uma redistribuição equitativa, mas que potencie um melhor aproveitamento dos solos, ora criando prédios com área superior, ora eliminando prédios de tamanho irrisório ou, pelo menos, demasiado escasso.

São operações de envergadura e com elevados encargos financeiros, pelo que apenas se justificam quando necessários à eficaz utilização das áreas beneficiadas por aproveitamentos hidroagrícolas (v.g. perímetros de rega), para reestruturar a propriedade rústica e as explorações agrícolas ou florestais afetadas por grandes obras públicas ou para executar programas integrados de desenvolvimento rural, designadamente no âmbito do ordenamento do espaço rural e do modelo de desenvolvimento agrícola (artigo 13.º).

O exercício do direito de preferência, que o Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de setembro, alargara a todos os proprietários confinantes, passou a englobar, nos projetos de emparcelamento, todos os proprietários de parcelas e prédios rústicos abrangidos (artigo 21.º, n.º 1). Todos «*gozam reciprocamente do direito de preferência nos casos de transmissão a título oneroso de qualquer das parcelas ou*

prédios rústicos aí inscritos, inclusive nas transmissões decorrentes de venda forçada». Sendo omissa a identidade dos proprietários ou se estes não manifestarem interesse no exercício da preferência, o direito transita para as autarquias locais (n.º 2).

Relativamente à situação jurídica dos imóveis compreendidos nas operações de emparcelamento, a justificação notarial, registal ou administrativa que se mostre necessária encontra-se a cargo da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural:

«Artigo 24.º

(**Situação jurídica dos prédios**)

1 — A determinação da situação jurídica dos prédios consiste na identificação dos respetivos titulares, bem como dos direitos, ónus e encargos que sobre eles impendem.

2 — Quando surgirem dúvidas acerca da propriedade de algum prédio ou parcela, é considerado proprietário, na falta de título suficiente, aquele que estiver na respetiva posse de acordo com o regime da usucapião.

3 — Sem prejuízo do recurso aos meios de justificação de direitos regulados no Código do Registo Predial e no Código do Notariado, o titular de direito sobre prédio abrangido no projeto de emparcelamento integral que não disponha de documento que legalmente o comprove pode obter a inscrição desse direito, para efeitos do disposto no artigo 116.º do Código do Registo Predial, com base em auto lavrado e autenticado pela DGADR no âmbito de processo de justificação por esta tramitado, uma vez cumpridas as formalidades a que se referem os artigos 18.º e 19.º

4 — O processo de justificação referido no número anterior segue as normas da justificação notarial, com as devidas adaptações, e é instaurado pela DGADR sempre que o pretenso titular do direito, dentro do prazo que para tanto lhe for fixado, não inferior a 30 dias, não faça prova, pelos meios normais, da respetiva titularidade ou de que promoveu a respetiva justificação pelos meios previstos no Código do Notariado ou no Código do Registo Predial.

5 — O processo de justificação referido no número anterior, quando se destine ao reatamento do trato sucessivo, dispensa a apreciação do cumprimento das obrigações fiscais relativamente às transmissões justificadas, reservando-se à Autoridade Tributária e Aduaneira a faculdade de proceder posteriormente à liquidação e cobrança dos tributos que se mostrem devidos, nos termos e prazos previstos na lei.

6 — É igualmente dispensada, como requisito do processo de justificação referido no n.º 4, a inscrição matricial do prédio objeto do direito justificado quando, de acordo com a remodelação predial definida no projeto de emparcelamento, ele venha a ser integralmente substituído por novo ou novos prédios, circunstância de que deve fazer-se menção expressa no respetivo auto final».

As parcelas abrangidas pelo emparcelamento são classificadas pela sua capacidade produtiva e tipo de aproveitamento e avaliadas mediante a capitalização do rendimento anual, plurianual, real e atual da exploração (artigo 70.º da *Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território*

e de Urbanismo[155], *ex vi* do artigo 25.º, n.º 1, do RJEF), «*de modo a permitir estabelecer a equivalência com os novos prédios e definir o respetivo valor indemnizatório*», sem que o valor resultante da avaliação releve para efeitos de determinação do valor patrimonial tributário dos novos prédios (n.º 3).

No artigo 27.º, n.º 1, determina-se que todos os direitos, ónus ou encargos de natureza real, bem como os contratos de arrendamento que incidiam sobre os prédios anteriormente pertencentes ao mesmo titular, passam a integrar os prédios resultantes do emparcelamento integral.

Por seu turno, as servidões que hajam de permanecer «*passam a incidir sobre os prédios resultantes dos projetos de emparcelamento, mediante a consequente alteração dos prédios dominante e serviente*» (n.º 4).

Uma vez cumprida a remodelação predial associada aos projetos de emparcelamento integral, os novos prédios rústicos são entregues (artigo 28.º, n.º 1), seguindo-se o auto, registo predial, inscrição matricial e cadastro dos mesmos (artigo 29.º).

Inscritos no registo predial são igualmente os ónus de não fracionamento (artigo 30.º, n.º 4): por 15 anos, em caso de emparcelamento simples (n.º 3[156]) e durante 25 anos, nos casos de emparcelamento integral (n.º 3) «*não podendo, em qualquer caso, do fracionamento resultar prédios com área inferior ao dobro da unidade de cultura*».

§5.XIV. Os planos municipais e intermunicipais de ordenamento do território são instrumentos de gestão territorial que, não apenas vinculam a administração pública, seus órgãos e serviços, como também os particulares, a começar pelos proprietários dos solos e das edificações.

Aquilo que o RJEF pretende é que passem a contemplar objetivos de ordenamento agrário.

De modo a coordenar as operações de valorização fundiária, um dos elementos obrigatórios do projeto é, nos termos do artigo 30.º, n.º 2, alínea e), do RJEF, «*o diagnóstico da situação e das tendências de transformação da área a beneficiar, incluindo a identificação e caracterização das deficiências e limitações em matéria de acessibilidades, energia elétrica e recursos hídricos e considerando as opções de base territorial adotadas para o modelo de organização espacial nos planos territoriais municipais ou intermunicipais*».

O plano de pormenor é considerado o instrumento de gestão territorial mais adequado à reestruturação fundiária, em especial, numa das suas modalidades,

---

[155] Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, modificada consecutivamente pela Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 3/2021, de 7 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 52/2021, de 15 de junho, e pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro.

[156] Ou da anexação de prédios rústicos confinantes ou de prédios contíguos com prédio da mesma natureza, propriedade do adquirente, se a aquisição contribuir para melhorar a estrutura fundiária da exploração e desde que a operação de emparcelamento respeite os valores previstos na portaria que fixa a superfície máxima de redimensionamento, como também os prédios rústicos adquiridos que excedam o quinhão ideal do adquirente em ato de partilha ou divisão de coisa comum que ponham termo à compropriedade e quando a unidade predial ou de exploração agrícola não possam fracionar-se sem inconveniente [artigo 51.º, n.º 2, alíneas b) e d) ex vi do artigo 30.º, n.º 2).

previstas e regulamentadas no *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*[157]:

«Artigo 104.º

Plano de intervenção no espaço rústico

1 — O plano de intervenção no espaço rústico abrange o solo rústico e estabelece as regras relativas a:

a) Construção de novas edificações e a reconstrução, alteração, ampliação ou demolição das edificações existentes, quando tal se revele necessário ao exercício das atividades autorizadas no solo rústico;

b) Implantação de novas infraestruturas de circulação de veículos, de animais e de pessoas, e de novos equipamentos, públicos ou privados, de utilização coletiva, e a remodelação, ampliação ou alteração dos existentes;

c) Criação ou beneficiação de espaços de utilização coletiva, públicos ou privados, e respetivos acessos e áreas de estacionamento;

d) Criação de condições para a prestação de serviços complementares das atividades autorizadas no solo rústico;

e) Operações de proteção, valorização e requalificação da paisagem natural e cultural.

2 — O plano de intervenção no espaço rústico não pode promover a reclassificação do solo rústico em urbano».

À semelhança dos demais planos de pormenor, também a execução do plano de intervenção no espaço rústico precisa de peças escritas e desenhadas que suportem as operações de transformação fundiária previstas, nomeadamente, para efeitos de registo predial e de elaboração ou conservação do cadastro geométrico da propriedade rústica ou do cadastro predial [artigo 107.º, n.º 2, alínea c), e n.º 3] e que consistem nos elementos seguintes:

a) Planta cadastral ou ficha cadastral original, quando existente;

b) Quadro com a identificação dos prédios, natureza, descrição predial, inscrição matricial, áreas e confrontações;

c) Planta da operação de transformação fundiária, com a identificação dos novos prédios e dos bens de domínio público;

d) Quadro com a identificação dos novos prédios ou fichas individuais, com a indicação da respetiva área, da área destinada à implantação dos edifícios e das construções anexas, da área de construção, da volumetria, da altura total da edificação ou da altura da fachada e do número de pisos acima e abaixo da cota de soleira para cada um dos edifícios, do número máximo de fogos e da utilização de edifícios e fogos;

---

[157] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio. A atual redação conta com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 20/2020, de 1 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 e outubro, pelo Decreto-Lei n.º 25/2021, de 29 de março, pelo Decreto-Lei n.º 45/2022, de 8 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 16/2024, de 19 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro, e pela Lei n.º 53-A/2025, de 9 de abril.

e) Planta com as áreas de cedência para o domínio municipal;

f) Quadro com a descrição das parcelas a ceder, sua finalidade e área de implantação, bem como das áreas de construção e implantação dos equipamentos de utilização coletiva;

g) Quadro de transformação fundiária, explicitando a relação entre os prédios originários e os prédios resultantes da operação de transformação fundiária.

Os planos de pormenor de intervenção no espaço rústico vieram em auxílio dos projetos de intervenção em espaço rural, previstos no regime anterior[158].

Podem estabelecer dimensões mínimas dos prédios para edificação. Dimensões que se mostram relevantes, por exemplo, no caso de destaques fora dos aglomerados urbanos, pois exige-se à parcela sobrante que cumpra a unidade de cultura ou, preferencialmente, a área definida pelo projeto de intervenção em espaço rural

Uma das razões para os projetos de intervenção rural derrogarem a área de cultura fixada para o município tem a ver com o destaque. Independentemente da área da parcela a destacar para construção, a parcela sobrante tem de respeitar «*a área mínima fixada no projeto de intervenção em espaço rural em vigor ou, quando aquele não exista, a área de unidade de cultura fixada nos termos da lei geral para a região respetiva*» [artigo 6.º, n.º 5, alínea b), do RJUE].

Nos termos do n.º 1 da Portaria n.º 389/2005, de 5 de abril, «*o projeto de intervenção em espaço rural incide sobre uma área específica do território municipal, classificada como solo rural, estabelecendo os objetivos mais adequados ao seu ordenamento e desenvolvimento sustentável, pormenorizando e concretizando as propostas de ordenamento do território definidas nos demais instrumentos de gestão territorial aplicáveis, indicando as ações necessárias à sua concretização e as regras para o uso, ocupação e transformação do solo rural*».

O n.º 2, alínea l), determina que o projeto indique os fins a que se destinam as edificações, quando admitidas, e as correspondentes regras de edificabilidade, especificando, entre outros aspetos: i) A área de implantação dos edifícios por unidade de superfície e respetiva volumetria até um limite máximo admissível; ii) A dimensão mínima da parcela, designadamente quando haja lugar a destaque; iii) A indicação das cérceas, cores e materiais a utilizar e outros elementos considerados necessários à adequada inserção das edificações na paisagem, à

[158] O Artigo 91.º-A, n.º 3, alínea a), do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, aditado pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro, e alterado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de fevereiro, destinava-se a estabelecer regras relativas (a) à construção de novas edificações e reconstrução, alteração, ampliação ou demolição das edificações existentes, quando tal se revelasse necessário ao exercício das atividades autorizadas no solo rural; (b) À implantação de novas infraestruturas de circulação de veículos, animais e pessoas, e de novos equipamentos públicos ou privados de utilização coletiva, e a remodelação, ampliação ou alteração dos existentes; (c) À criação ou beneficiação de espaços de utilização coletiva, públicos ou privados, e respetivos acessos e áreas de estacionamento; (d) À criação de condições para a prestação de serviços complementares das atividades autorizadas no solo rural; e (e) A operações de proteção, valorização e requalificação da paisagem. Encontrava-se impedido de «*promover a reclassificação do solo rural em urbano, com exceção justificada das áreas expressamente destinadas à edificação e usos urbanos complementares*».

preservação do património histórico e cultural, natural ou edificado e à redução do risco de incêndio.

§5.XV. Tendo a reestruturação dos solos rurais sido confiada, no essencial, ao RJEF, a reestruturação fundiária de que se ocupa o RJIGT é, principalmente, a que tem lugar em solo urbano, sem prejuízo de o modelo apresentar semelhanças, o que explica a adoção de algumas normas comuns e de conceitos similares.

Assim, nos termos do artigo 162.º, n.º 1, do RJIGT, consideram-se «*operações de reestruturação da propriedade o fracionamento, o emparcelamento e o reparcelamento da propriedade*». Operações essas que não podem ser inteiramente espontâneas, antes devendo executar-se «*de acordo com o previsto nos planos territoriais, devendo as unidades prediais ser adequadas ao aproveitamento do solo neles estabelecido*» (n.º 2).

Os objetivos, todavia, são algo diversos. Em solo urbano, e de acordo com o artigo 162.º, n.º 3, visam:

> a) Viabilizar a reconfiguração de limites cadastrais de terrenos;
>
> b) Contribuir para a execução de operações de regeneração e reabilitação urbanas;
>
> c) Assegurar a implementação de políticas públicas e de planos territoriais;
>
> d) Ajustar a dimensão e a configuração do solo à estrutura fundiária definida pelo plano intermunicipal ou plano municipal;
>
> e) Distribuir equitativamente, entre os proprietários, os benefícios e encargos resultantes do plano intermunicipal ou plano municipal;
>
> f) Localizar as áreas a ceder obrigatoriamente pelos proprietários destinadas à implantação de infraestruturas, de espaços verdes ou de outros espaços e equipamentos de utilização coletiva, bem como para habitação pública, a custos controlados ou para arrendamento acessível.

As operações de reestruturação em solo urbano são promovidas pelo município, por uma associação de municípios ou pelos proprietários dos solos urbanos (n.º 4).

As de iniciativa municipal ou intermunicipal podem ser promovidas coercivamente (mediante imposição administrativa) ou por acordo (n.º 5).

O município pode proceder à expropriação decorrente da utilidade pública inerente à execução do plano[159], nos termos do artigo 159.º do RJIGT, no caso de os proprietários não chegarem a acordo no prazo fixado ou se não derem início às obras ou não as concluírem em devido tempo.

A haver expropriação, os edifícios ou prédios devem ser alienados pelo município «*em hasta pública, tendo os anteriores proprietários direito de preferência,*

---

[159] Nos termos do artigo 14.º, n.º 2, do Código das Expropriações (CE), «A competência para a declaração de utilidade pública das expropriações da iniciativa da administração local autárquica, para efeitos de concretização de plano de urbanização ou plano de pormenor eficaz, é da respetiva assembleia municipal», e não do Governo através do ministro sectorialmente competente. Referimo-nos ao CE aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de setembro, e alterado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de dezembro (cf. Declaração de Retificação n.º 18/2002, de 12 de abril), pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro, pela Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro, pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 30/2008, de 10 de julho, e pela Lei n.º 56/2008, de 4 de setembro.

a exercer na referida hasta pública, cuja realização lhes é notificada pessoalmente ou, quando tal não seja possível, através de edital» (n.º 7).

A articulação entre as operações de reestruturação e os planos territoriais é particularmente visível no artigo 162.º, n.º 8, ao determinar que as primeiras não se encontram desobrigadas de respeitar «*o uso do solo estabelecido nos planos intermunicipais e municipais e adequam-se à localização, configuração, função predominante e utilização da propriedade*».

No que diz respeito, em especial, ao reparcelamento do solo urbano, este começa por ser definido como «*a operação de reestruturação da propriedade que consiste no agrupamento de terrenos localizados em solo urbano e na sua posterior divisão, com adjudicação dos lotes resultantes aos primitivos proprietários ou a outros interessados*» (artigo 164.º, n.º 1) e tem como objetivos específicos ajustar às disposições do plano intermunicipal ou do plano municipal, a configuração e o aproveitamento dos terrenos para construção; distribuir equitativamente os benefícios e encargos resultantes do plano; e localizar as áreas a ceder obrigatoriamente pelos proprietários destinadas à implantação de infraestruturas, de espaços verdes e de equipamentos públicos, bem como para habitação pública, a custos controlados ou para arrendamento acessível (n.º 2).

Quando o reparcelamento seja da iniciativa dos proprietários, nada impede que se associem a outras entidades. Tão-pouco as operações de iniciativa municipal excluem a cooperação (artigo 165.º, n.º 1), desde que outorgado pelas partes um contrato de urbanização (n.º 2), o qual «*pode prever a transferência para as outras entidades interessadas, dos direitos de comercialização dos prédios ou dos fogos e de obtenção dos respetivos proventos, bem como a aquisição do direito de propriedade ou de superfície*» (n.º 3).

Recaindo em área abrangida por plano de pormenor que contenha as menções constantes das alíneas a) a d), g) e h) do n.º 1 do artigo 102.º, do RJIGT, pode concretizar-se através de contrato de urbanização sem necessidade de controlo administrativo prévio, sendo o registo efetuado nos termos dos artigos 108.º e 109.º (artigo 165.º, n.º 5).

A aproximação entre operação de reparcelamento e operação de loteamento ressalta do artigo 166.º, n.º 2, ao dispor que «*às operações de reparcelamento do solo urbano por iniciativa particular são aplicáveis as disposições legais e regulamentares relativas às operações de loteamento*».

Sendo da iniciativa municipal, tem início com a delimitação da área a reparcelar, cuja aprovação é notificada a todos os proprietários dos prédios abrangidos (artigo 167.º, n.º 1). Perante o desacordo de um ou de vários proprietários, «*pode a câmara municipal promover a aquisição dos respetivos prédios pela via do direito privado ou, quando não seja possível, mediante o recurso à expropriação por utilidade pública*» (n.º 2).

Um dos pontos nodais da operação encontra-se na estipulação dos critérios sobre como repartir direitos de propriedade modificados ou constituídos *ex novo*. Algo que o RJIGT regulou nos termos seguidamente reproduzidos:

«Artigo 168.º

Critérios para o reparcelamento

1 — A repartição dos direitos entre os proprietários na operação de reparcelamento é feita na proporção do valor do respetivo prédio à data do início do processo ou na proporção da sua área nessa data.

2 — Os proprietários podem fixar, por unanimidade, outro critério, tendo em conta, designadamente, a participação das outras entidades interessadas nos encargos decorrentes da operação de reparcelamento.

3 — O cálculo do valor dos lotes ou parcelas resultantes do processo de reparcelamento deve obedecer a critérios objetivos e aplicáveis a toda a área objeto de reparcelamento, tendo em consideração a localização, a dimensão e a configuração dos lotes.

4 — Sempre que possível deve procurar-se que os lotes ou parcelas se situem nos antigos prédios dos mesmos titulares ou na sua proximidade.

5 — Em caso algum podem ser criados ou distribuídos lotes com superfície inferior à dimensão mínima edificável ou que não reúnam a configuração e características adequadas para a sua edificação ou urbanização em conformidade com o plano».

A operação de parcelamento encontra-se sujeita a licença, comunicação prévia ou simples aprovação, de novo convocando as normas legais e regulamentares aplicáveis às operações de loteamento.

Produzem-se, então, nos termos do artigo 169.º, n.º 2, os seguintes efeitos:

a) Substituição, com plena eficácia real, dos antigos terrenos pelos novos lotes;

b) Transmissão para o município, de pleno direito e livre de quaisquer ónus ou encargos, das parcelas de terrenos para espaços verdes públicos e de utilização coletiva, infraestruturas, designadamente arruamentos viários e pedonais, e equipamentos coletivos que, de acordo com a operação de reparcelamento, devam integrar o domínio municipal.

Tal como o loteamento (ele próprio, por vezes, fruto de reparcelamento), a operação de reparcelamento que incida sobre solo urbano implica a obrigação de urbanizar a zona (artigo 170.º, n.º 1), vinculando «*quem tiver dado início ao processo de reparcelamento, podendo, no caso de reparcelamento da iniciativa dos proprietários, ser assumida por um ou vários, caso se disponham a isso*» (n.º 2). Em todo o caso, os custos da urbanização são repartidos pelos proprietários e as outras entidades interessadas ou por estes e pela câmara municipal (n.º 3).

§5.XVI. Um outro instrumento previsto no *Regime Jurídico da Reestruturação Fundiária* consiste na *bolsa de terras* que pretende constituir um acervo de informação da oferta de terras para arrendamento, venda ou para outros tipos de cedência; em especial, de terras que não venham sendo usadas.

Revogando a Lei n.º 62/2012, de 10 de dezembro, e o Decreto-Lei n.º 21/2014, de 11 de fevereiro, a Lei n.º 49/2023, de 24 de agosto, criou o *Banco de Terras* e o *Fundo de Mobilização de Terras* com os objetivos inscritos no artigo 1.º, n.º 2:

a) Promover o redimensionamento das unidades de produção agrícola e florestal, melhorando as suas condições de desempenho técnico e económico;

b) Combater o abandono de terras com aptidão agrícola, silvopastoril ou florestal e o êxodo rural;

c) Facilitar o início da atividade agrícola, silvopastoril e florestal, nomeadamente por jovens, rejuvenescendo o tecido produtivo;

d) Melhorar os indicadores económicos dos setores agroalimentar e florestal, aumentando a produção;

e) Apoiar a investigação, experimentação, demonstração e desenvolvimento agrários e florestais.

Aplica-se aos prédios exclusiva ou predominantemente rústicos, de acordo com o registo predial, que constituem o Banco de Terras (artigo 2.º, n.º 1), aos prédios exclusiva ou predominantemente rústicos, de acordo com o registo predial, cujos proprietários os integrem voluntariamente na Bolsa de Terras (n.º 2), deixando de fora os prédios com projetos de instalação de empreendimentos turísticos já aprovados ou em apreciação.

Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, o Banco de Terras é constituído por todos os prédios exclusiva ou predominantemente rústicos com aptidão agrícola, silvopastoril ou florestal que pertençam ao domínio privado do Estado e dos institutos públicos [alínea a)] ou que venham a ser identificados e reconhecidos como prédios sem dono conhecido, em conformidade com o Decreto-Lei n.º 15/2019, de 21 de janeiro[160] (procedimento de identificação e reconhecimento de prédio rústico ou misto sem dono conhecido).

Em complemento da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto[161], este diploma veio disciplinar o procedimento de identificação e reconhecimento da situação de prédio rústico ou misto sem dono conhecido e o regime de administração do prédio registado como prédio sem dono conhecido. Procedimento cuja falta em muito prejudicava a aplicação do artigo 1345.º do *Código Civil*, em vista da inadequação do velho processo de justificação administrativa[162], não raro, confundido com a declaração das heranças vagas.

Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 15/2019, de 21 de janeiro, «*presume-se prédio sem dono conhecido o prédio rústico ou misto que, por omissão de descrição no registo predial ou de inscrição na matriz, não integre o património público ou privado do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, ou o património de pessoas singulares, ou de pessoas coletivas de direito privado, público ou de natureza associativa, cooperativa ou comunitária, não havendo posse nos*

[160] Instituiu um procedimento de identificação e reconhecimento de prédio rústico ou misto sem dono conhecido, adiante designado por prédio sem dono, e respetivo registo. Veio a ser alterado pelo Decreto-Lei n.º 149/2019, de 9 de outubro.

[161] Criou um sistema de informação cadastral simplificada, adotando medidas para a imediata identificação da estrutura fundiária e da titularidade dos prédios rústicos e mistos e instituiu o Balcão Único do Prédio (BUPi). Conheceu alterações por efeito do Decreto-Lei n.º 90/2023, de 11 de outubro, e do Decreto-Lei n.º 87/2026, de 15 de abril.

[162] Na verdade, como observa JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO (*Direito Civil – Reais*, 5.ª edição, Coimbra Editora, 1993, p. 455, nota 1) o Decreto-Lei n.º 34 565, de 2 de maio de 1945, sugeria ser vocacionado para casos de manifesto domínio ou posse pelo Estado.

termos de um direito real ou pessoal de gozo, e que seja registado como prédio sem dono conhecido nos termos previstos no presente decreto-lei».

De acordo com o n.º 2, deve presumir-se «*ainda sem dono conhecido o prédio rústico ou misto cujo titular, findo o prazo de gratuitidade emolumentar e tributária previsto no sistema de informação cadastral simplificada, não esteja identificado*».

Todavia, do domínio privado do Estado e dos institutos públicos apenas são abrangidas as parcelas rústicas, não se afetando os direitos atinentes às parcelas urbanas que possam ter, «*exceto quando, mediante despacho fundamentado do membro do Governo responsável pela área das finanças e do membro do Governo sectorialmente competente, se determine a integração de edificações ou construções neles já implantadas e devolutas*» (n.º 2). Tão-pouco são abrangidas as áreas submetidas ao regime florestal total[163] (n.º 3).

§5.XVII. Em termos de apoio financeiro ao emparcelamento, refira-se o Programa "*Emparcelar para Ordenar*".

Instituído pelo Decreto-Lei n.º 29/2020, de 29 de junho, parte do reconhecimento de que a estrutura fundiária nacional, «*marcada pela dispersão, fragmentação e pequena dimensão da propriedade, em particular a norte do Tejo, apresenta deficiências estruturais que comprometem a viabilidade e sustentabilidade económica das explorações, levando ao abandono da agricultura e a áreas sem gestão de matos e florestas».*

E logo acrescenta o citado diploma no preâmbulo que «*este quadro de retração das atividades tradicionais, agravado pelo envelhecimento populacional, tem vindo a potenciar a tendência de abandono do território rural*».

Quando o fenómeno surge «*associado a extensas áreas florestais de monocultura não geridas, e quando verificadas condições atmosféricas adversas, registam-se níveis de perigosidade de incêndio extremo, pondo em causa a segurança de pessoas, animais e bens, incluindo do património natural e cultural*».

«*Para o efeito*», prossegue o exórdio do Decreto-Lei n.º 29/2020, de 29 de junho, «*é fundamental incentivar os proprietários a investir e a gerir as suas propriedades rústicas, nomeadamente através da melhoria da estrutura fundiária, o que justifica a criação de medidas de apoio ao emparcelamento direcionadas aos territórios classificados como vulneráveis*».

Este programa compreende uma linha de crédito para apoio ao emparcelamento e a atribuição de um subsídio não reembolsável para aquisição de prédios rústicos, podendo o mesmo beneficiário fruir de ambos cumulativamente (artigo 3.º, n.º 2).

---

[163] De acordo com o artigo 25.º do Decreto de 24 de dezembro de 1901 (*Diário do Governo* n.º 296, de 31 de dezembro de 1901) o regime florestal compreende o conjunto de disposições destinadas a assegurar, não apenas a criação, exploração e conservação da riqueza silvícola, sob o ponto de vista da economia nacional, mas também o revestimento florestal dos terrenos cuja arborização seja de utilidade publica, e conveniente ou necessária para o bom regime das águas e defesa das várzeas, para a valorização das planícies áridas e beneficio do clima, ou para a fixação e conservação do solo, nas montanhas, e das areias, no litoral marítimo.". O regime florestal diz-se *total* "quando aplicado em terrenos do Estado, por sua conta e administração" (artigo 26.º) a saber, as dunas e matas que pertençam ao Estado, ou lhe venham a pertencer por título gratuito, ou oneroso, mediante expropriação nos termos legais (artigo 27.º).

Nos termos do artigo 7.º, a concessão de apoios importa sempre a apresentação de uma avaliação do prédio a adquirir, por perito avaliador de imóveis (n.º 1). Se o valor determinado for diferente do que tiver sido negociado pelas partes, «*é considerado o valor mais baixo para efeitos de cálculo dos apoios*» (n.º 2). A avaliação adota os critérios fixados no *Código das Expropriações* (n.º 3) e o seu custo «*é considerado para efeitos de determinação do valor do apoio, caso seja aprovado*» (n.º 4).

De acordo com o artigo 9.º, n.º 1, são admissíveis à linha de crédito de apoio ao emparcelamento rural simples (a) as transmissões de prédios rústicos ocorridas em resultado de operações de emparcelamento rural simples realizadas ao abrigo do RJEF, (b) as aquisições de prédios rústicos confinantes com prédio da mesma natureza, propriedade do adquirente, caso a aquisição contribua para melhorar a estrutura fundiária da exploração, e (c) as aquisições de prédios rústicos que excedam o quinhão ideal do adquirente em ato de partilha ou divisão de coisa comum que ponham termo à compropriedade e quando a unidade predial ou de exploração agrícola não possam fracionar-se sem gerar inconveniente.

Refira-se que o programa foi relançado no quadro do *Plano de Recuperação e Resiliência* (PRR) que prevê na Componente C08 Florestas[164] um aumento da taxa de comparticipação das despesas para 50%, que pode atingir € 300 000,00 por beneficiário, assim como o registo das parcelas no *Sistema de Identificação Parcelar* (SIP).

§5.XVIII. O SIP visa, de algum modo, para efeitos agronómicos, suprir as limitações do cadastro predial, identificando o limite das parcelas das explorações agrícolas, às quais é atribuído um número único, assim como a delimitação e classificação das utilizações do solo, permitindo a apresentação de candidaturas a fundos europeus e a execução de ações de controlo.

No entanto, sempre que disponível, a informação de natureza cadastral prevalece sobre a delimitação declarativa efetuada sobre um ortofotomapa.

Caso não se encontrem disponíveis os limites cadastrais, então, os limites devem ser traçados sobre os limites físicos visíveis no último ortofotomapa disponibilizado no SIP, sempre que existam (v.g. vias, sebes, taludes, linhas de água ou o limite entre duas ocupações de solo distintas).

Os limites de freguesia obrigam à divisão da parcela. Cada parcela só pode estar inserida numa freguesia. A dimensão mínima de uma parcela é 100 m² no Continente (à exceção das áreas sociais (SAS-AS)] e 50 m² nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Uma parcela pode agregar ou desagregar artigos matriciais e/ou prédios rústicos. Por isso, um prédio pode corresponder a mais de uma parcela (em função dos usos do solo presentes no terreno e do conceito de parcela de referência adotado). O traçado dos limites da parcela está relacionado com os usos do solo praticados no terreno. Em regra, uma parcela atravessada por uma via corresponde a duas parcelas de referência distintas.

---

[164] Aviso n.º 04/ C08-i01.03/2025.

A «*Parcela de referência*», em conformidade com as orientações da Comissão Europeia «*constitui a porção contínua de terreno homogéneo com limites estáveis agronómica e geograficamente, com uma identificação única conforme registado no Sistema de Identificação Parcelar (SIP), explorada apenas por um beneficiário e classificada em função da sua categoria de ocupação do solo como superfície agrícola, superfície florestal, ou outras superfícies e, dentro da categoria superfície agrícola, classificada em função da classe de ocupação de solo como culturas temporárias, culturas permanentes e prados ou pastagens permanentes*[165]».

O último concurso que pudemos registar foi aberto através do Aviso n.º 04/C08-i01 03/2025, de 23 de junho.

Refira-se, ainda, que o Orçamento do Estado para 2026, aprovado pela Lei n.º 73-A/2025, de 30 de dezembro, veio estabelecer no artigo 98.º, como incentivo ao emparcelamento de prédios rústicos, a isenção de emolumentos sobre «*todos os atos e contratos necessários à realização das operações de emparcelamento de prédios rústicos contíguos ou confinantes, qualquer que seja a sua afetação económica, bem como o registo de todos os direitos e ónus incidentes sobre os novos prédios rústicos daí resultantes*» (n.º 1). Tais transmissões encontram-se igualmente isentas do imposto municipal sobre transmissões e do imposto do selo (n.º 2).

Para efeitos de isenção, a definição de prédio rústico não é, porém, a que consta do artigo 3.º, n.º 2, do RJEF, mas sim, a do artigo 204.º, n.º 2, do *Código Civil* (n.º 6).

Releva, ainda, no domínio do Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas, a Portaria n.º 54-Q/2023, de 27 de fevereiro[166]. Veio atualizar a nomenclatura das ocupações culturais a fim de harmonizar a sua utilização para efeitos de elegibilidade das subparcelas às várias intervenções sujeitas ao Sistema Integrado de Gestão e Controlo, definidas no âmbito do PEPAC Portugal.

Em especial, são definidas as regras de aptidão das subparcelas de superfície agrícola com árvores e das subparcelas de prados e pastagens permanentes para que possam candidatar-se às intervenções.

Dá execução, neste aspeto, às normas gerais do Plano Estratégico da Política Agrícola Comum de Portugal (PEPAC Portugal), incluindo a sua gestão financeira, tal como são definidas pelo Decreto-Lei n.º 12/2023, de 24 de fevereiro.

Analisada a importância do emparcelamento e do reparcelamento, especialmente em solo rural, e percorrida a sucessão de medidas legislativas que os vêm norteando desde 1919, iremos concentrar-nos nos condicionalismos impostos ao fracionamento de terrenos aptos para cultura e que nos aproxima dos temas mais controvertidos, nomeadamente, as limitações ao parcelamento ou fracionamento de terrenos.

---

[165] www.ifap.pt/portal/sip-conceitos.

[166] A atual redação conta com as modificações introduzidas, consecutivamente, pela Portaria n.º 194/2023, de 7 de julho, pela Portaria n.º 80-C/2024/1, de 4 de março, pela Portaria n.º 155-A/2024/1, de 24 de maio, pela Portaria n.º 359/2024/1, de 30 de dezembro, e pela Portaria n.º 112/2026/1, de 12 de março.

§6. — Da preservação e fomento das explorações agrícolas viáveis.

§6.I. O interesse público em alcançar uma estrutura fundiária equilibrada e sustentável, como se pôde registar, não é de hoje.

Além da legislação ordinária, já, de certo modo, o artigo 31.º da Constituição Política de 1933, para ele acenava, na medida em que conferia ao Estado «*o direito e a obrigação de regular superiormente a vida económica e social*» com o objetivo, entre outros, de «*Defender a economia nacional das explorações agrícolas (…) de caráter parasitário ou incompatíveis com os interesses superiores da vida humana*».

A Assembleia Constituinte de 1975/76 iria muito mais longe, dando corpo a uma verdadeira *Constituição Agrária* (artigos 93.º a 98.º da Constituição de 1976) onde as preocupações com a estrutura fundiária têm assento. E se, em muitos aspetos, a Política Agrícola Comum reduziu a margem de livre decisão nacional, não é o caso das questões atinentes à dimensão dos terrenos aráveis, em especial, a erradicação do minifúndio.

Com efeito, do programa constitucional — revisto em 1982, em 1989 e em 1997 — saltam à vista as preocupações com uma estrutura fundiária ancestralmente disfuncional.

Entre as incumbências prioritárias do Estado na economia encontra-se a estrutura agrária: «*Eliminar os latifúndios e reordenar o minifúndio*» [artigo 81.º, alínea h), da Constituição].

Inserto no artigo 93.º, n.º 1, alínea a), da Constituição[167], encontra-se o objetivo de prosseguir «*a racionalização das estruturas fundiárias*» e na alínea b) o propósito de «*assegurar o uso e a gestão dos solos e dos restantes recursos naturais, bem como a manutenção da sua capacidade de regeneração*». Através do n.º 2 é incumbido o Estado de promover «*uma política de ordenamento e reconversão agrária e de desenvolvimento florestal, de acordo com os condicionalismos ecológicos e sociais do país*».

E se o artigo 94.º é dedicado à eliminação do latifúndio, ou seja, das unidades de exploração agrícola que apresentem dimensão excessiva do ponto de vista dos objetivos da política agrícola, logo em seguida, exige-se dos poderes públicos uma política de progressiva eliminação do minifúndio:

> «Artigo 95.º
>
> (**Redimensionamento do minifúndio**)
>
> Sem prejuízo do direito de propriedade, o Estado promoverá, nos termos da lei, o redimensionamento das unidades de exploração agrícola com dimensão inferior à adequada do ponto de vista dos objetivos da política agrícola, nomeadamente através de incentivos jurídicos, fiscais e creditícios à sua

[167] Referimo-nos, salvo indicação em contrário à Constituição da República Portuguesa, aprovada pelo Decreto de 10 de abril de 1976, na sua atual redação, fruto das revisões constitucionais sucessivamente aprovadas pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro, pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho, pela Lei Constitucional n.º 1/92, de 25 de novembro, pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro, pela Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de dezembro, pela Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de julho, e pela Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

> integração estrutural ou meramente económica, designadamente cooperativa, ou por recurso a medidas de emparcelamento».

Não é suficiente o fomento direto ao emparcelamento se o fracionamento excessivo persistir, muito menos, se recrudescer sob o beneplácito da usucapião.

O estabelecimento de direitos de preferência por parte dos proprietários vizinhos (artigo 1380.º do CC) e o controlo da unidade cultura nos atos e negócios jurídicos de aquisição, transmissão ou extinção de direitos reais de gozo sobre imóveis (artigo 1376.º e seguintes) constituem os principais instrumentos destinados a conter o indevido fracionamento, o qual, como pudemos observar, tem antecedentes antropológicos bem vincados, mas não fatalmente irreversíveis.

§6.II. Tal como sucedeu, em sentido oposto, com relação ao emparcelamento rural, a primeira reação legislativa aos males do consecutivo fracionamento das terras surgiu com o Decreto n.º 5705, de 10 de maio de 1919.

Contudo, só a *Reforma Tributária* empreendida pelo Decreto n.º 16 731, de 13 de abril de 1929, viria concretizá-lo, ao dispor com veemência o seguinte:

> «Art. 107.º É proibida, sob pena de nulidade, ainda quando derivada de partilha judicial ou extrajudicial, a divisão de prédio rústico de superfície inferior a 1 hectare ou de que provenham novos prédios de menos de ½ hectare.
>
> § 1.º Sempre que à repartição de finanças seja presente parcelação de prédios rústicos, deverá exigir-se a prova de que não resultam dela parcelas inferiores a ½ hectare.
>
> §2.º Excetua-se do disposto no corpo deste artigo a divisão de prédio rústico condicionada a construções ou à retificação de estremas ou arredondamento de propriedades.
>
> § 3.º São igualmente excecionadas excetuadas as parcelas de prédios em regime de colonia na Ilha da Madeira, quando vendidas aos próprios colonos».

Pela primeira vez, estabelecia-se uma unidade mínima de superfície (um hectare para o prédio originário e ½ hectare para o novo prédio, descrito a partir da parcela subtraída) e davam-se como nulos os atos e negócios jurídicos dos quais resultasse um agravamento da exiguidade fundiária para lá do que se considerava o limiar da viabilidade.

De igual modo, incentivava-se, no artigo 106.º, por via de redução da taxa de sisa, a aquisição de terrenos contíguos de que viesse a resultar uma superfície contínua de, pelo menos, dois hectares.

§6.III. Este regime permaneceu inalterado ao longo de três décadas em que o Estado Novo apostou sobretudo na colonização interna por casais agrícolas e nos melhoramentos rurais (Decreto n.º 21 339, de 9 de junho de 1932, criando o Fundo de Fomento Rural, e Decreto n.º 27 207, de 16 de novembro de 1936, instituindo a Junta de Colonização Interna, no âmbito da reorganização do Ministério da Agricultura).

Apenas com a Lei n.º 2116, de 14 de agosto de 1962 [168] (*Bases do Emparcelamento da Propriedade Rústica*) e com o Decreto n.º 44 647, de 26 de outubro de 1962, que a complementou, encontramos modificações legislativas atinentes, quer ao fomento da concentração fundiária (emparcelamento) quer aos condicionalismos ao fracionamento (parcelamento).

A Base I da Lei n.º 2116 programava pôr termo a uma área mínima igual para todo o território continental, prevendo que os terrenos aptos para cultura «*não podem fracionar-se em parcelas de área inferior a determinada superfície mínima, correspondente à unidade de cultura fixada pelo Governo para cada zona do País, ouvida a Corporação da Lavoura*» (n.º 1).

A unidade poderia variar, «*no interior de cada zona, em atenção às exigências técnicas de cultivo e às condições locais de natureza económico-agrária e social*».

Contudo, esta norma só se tornaria exequível com a publicação da Portaria n.º 202/70, de 21 de abril[169], pelo que se manteve por mais oito anos o padrão uniforme e demasiado pródigo de ½ hectare, com exceção dos distritos de Braga e Viana do Castelo, em que a medida tinha reclamado especial premência.

De acordo com a Base I da Lei n.º 2116, os atos de divisão, partilha ou transmissão em contrário continuariam a ser nulos, acrescentando-se «*a constituição contratual de direitos reais de garantia sobre partes alíquotas de prédios insuscetíveis de fracionamento*» (n.º 2) e concedendo-se igual tratamento aos fracionamentos dos quais resultasse o encrave de parcelas, ainda que respeitada a unidade de cultura (n.º 3).

Ficavam de fora as «*simples partes componentes de prédios urbanos*» ou que se destinassem a fim diverso da cultura, segundo os padrões fiscais (Base II, n.º 1). Era o caso dos logradouros.

O n.º 2 da Base II, que haveria de inspirar o *Código Civil* em preparação, excetuava:

> — A aquisição de parcela por proprietário de terreno contíguo ao adquirido, desde que a área da parte restante do terreno fracionado correspondesse pelo menos a uma unidade de cultura (alínea a));
>
> — O fracionamento para fins de construção ou retificação de estremas (alínea b)); e,
>
> — As transmissões a favor do próprio colono, segundo o regime específico da Ilha da Madeira (alínea c)).

Cuidando de salvaguardar o fim da exceção concernente ao aproveitamento para edificação, o n.º 3 estatuía a nulidade dos atos de fracionamento praticados por particulares se, decorridos três anos, não tivesse sido iniciada a construção.

Por outro lado, a aplicação das exceções obedecia a um controlo administrativo da competência das secções de finanças (Base III, n.º 1). Não podendo efetuar-se pelos elementos da matriz predial, competiria à Comissão

---

[168] Revogou o Decreto n.º 5705, de 10 de maio de 1919, que delineara medidas para contenção do fracionamento.

[169] Aprova o Regulamento que fixou, pela primeira vez, a Unidade de Cultura para Portugal Continental, revogando regulamentos restritos aos distritos de Braga e Viana do Castelo: a Portaria n.º 20 302, de 7 de janeiro de 1964, e a Portaria n.º 20 623, de 6 de junho de 1964, respetivamente.

Permanente de Avaliação, salvo se houvesse processo judicial pendente, pois nessa hipótese, seriam os peritos a pronunciar-se sobre a possibilidade legal do fracionamento (n.º 2).

De acordo com o n.º 4 da Base II, estes condicionalismos compreendiam qualquer terreno contíguo pertencente ao mesmo ou mesmos proprietários, apesar de não inscrito na matriz nem descrito no registo predial ou de lhe corresponderem várias inscrições ou descrições.

Também a troca ou permuta de terrenos aptos para cultura só seria admissível, nos termos da Base IV, n.º 1, nas eventualidades seguintes:

> — Se as parcelas a permutar tivessem área superior à unidade de cultura fixada para a respetiva zona [alínea a)];
>
> — Se, apesar das parcelas terem área inferior à unidade de cultura, a superfície da maior não excedesse o dobro da menor e da permuta resultasse para um dos proprietários a aquisição de terreno contíguo a outro que lhe pertencesse e permitisse constituir um novo prédio com área igual ou superior àquela unidade [alínea b)];
>
> — Se, independentemente da área das parcelas a trocar, ambos os permutantes adquirissem terreno confinante com prédio seu [alínea b)].

À semelhança dos atos de fracionamento, também eram nulos os negócios jurídicos de troca praticados fora destes três casos (n.º 2).

A nulidade era, porém, atípica[170], pois só podia ser declarada a pedido do Estado, por intermédio da Junta de Colonização Interna, ou pelos proprietários com direito de preferência e que pretendessem adquirir qualquer dos terrenos a que o ato nulo respeitasse pelo preço resultante de avaliação judicial (Base V, n.º 1).

§6.IV. A cominação com a nulidade tinha, porém, os dias contados, uma vez que, quatro anos depois, o *Código Civil de 1966*, ao modificar, embora não substancialmente, a disciplina atinente ao fracionamento dos terrenos aptos para cultura, iria estabelecer como valor jurídico negativo dos atos de fracionamento contrários à unidade de cultura a mera anulabilidade:

> «Artigo 1379.º
>
> (**Sanções**)
>
> *1 — São anuláveis os atos de fracionamento ou troca contrários ao disposto nos artigos 1376.º e 1378.º, bem como o fracionamento efetuado ao abrigo da alínea c) do artigo 1377.º, se a construção não for iniciada dentro do prazo de três anos.*
>
> 2 — Têm legitimidade para a ação de anulação o Ministério Público ou qualquer proprietário que goze do direito de preferência nos termos do artigo seguinte.
>
> 3 — A ação de anulação caduca no fim de três anos, a contar da celebração do ato ou do termo do prazo referido no n.º 1».

[170] Na verdade, em consonância com o Código Civil de 1867.

A anulabilidade, de acordo com o artigo 287.º, n.º 1, do CC, só pode ser arguida pelas «*pessoas em cujo interesse a lei a estabelece, e só dentro do ano subsequente à cessação do vício que lhe serve de fundamento*», sem embargo, porém, de, enquanto o negócio não estiver cumprido, poder ser arguida, sem dependência de prazo, tanto por via de ação como por exceção (n.º 2).

As pessoas em cujo interesse se estabelece o direito de arguir a anulabilidade, por violação dos artigos 1376.º e 1378.º do CC, reduziam-se ao Estado, através do Ministério Público, e aos proprietários com direito de preferência que, nos termos do artigo 1380.º, o pretendessem exercer.

Além da convalidação pelo decurso do tempo, a anulabilidade é sanável mediante confirmação (artigo 288.º, n.º 1), expressa ou tácita (n.º 3), por parte daquele «*a quem pertencer o direito de anulação*», mas só é eficaz quando posterior à cessação do vício que serve de fundamento à anulabilidade e o seu autor tiver conhecimento do vício e do direito à anulação (n.º 2). A confirmação é dotada de eficácia retroativa, mesmo em relação a terceiro (n.º 4).

Faculta-se o aproveitamento possível, através da redução do negócio parcialmente nulo ou anulável, a menos que «*se mostre que este não teria sido concluído sem a parte viciada*» (artigo 292.º), assim como a possibilidade de converter o negócio nulo ou anulado «*num negócio de tipo ou conteúdo diferente, do qual contenha os requisitos essenciais de substância e de forma, quando o fim prosseguido pelas partes permita supor que elas o teriam querido, se tivessem previsto a invalidade*» (artigo 293.º).

Por outro lado, o novo *Código Civil* equiparou ao fracionamento a constituição de usufruto sobre uma parcela do terreno apto para cultura (artigo 1376.º, n.º 1), tendo conservado da Lei n.º 2116, de 14 de agosto de 1962, a interdição de fracionamento de terreno apto para cultura «*quando dele possa resultar o encrave de qualquer das parcelas, ainda que seja respeitada a área fixada para a unidade de cultura*» (n.º 2). Manteve, de igual modo, a extensão das duas proibições mencionadas a «*todo o terreno contíguo pertencente ao mesmo proprietário, embora seja composto por prédios distintos*» (n.º 3).

As causas de justificação do fracionamento incompatível com a unidade de cultura também seriam mantidas, no essencial. Assim, continua a ser possível não cumprir a unidade de cultura se o adquirente da parcela desanexada for proprietário de terreno contíguo ao adquirido, na condição, porém, de o terreno fracionado conservar a unidade de cultura [artigo 1377.º, alínea b].

Se o fracionamento tiver por fim obter terrenos para construção ou retificação de estremas encontra-se justificado [alínea c)], mas, nesse caso, à semelhança do que se previa na Base II, n.º 3, da Lei n.º 2116, o fracionamento torna-se anulável se ao fim de três anos a construção não tiver sido iniciada (artigo 1379.º, n.º 1 e n.º 3). No entanto, a esses três anos acrescem outros tantos para intentar ação de anulação a contar da verificação do não início das obras.

Contudo, se desaparecia a justificação assente no regime de colonia, específico da ilha da Madeira, desde que a transmissão operasse a favor do próprio colono, por outro lado, foi introduzida a justificação dos fracionamentos de «*terrenos que constituam partes componentes de prédios urbanos ou se destinem a algum fim que não seja a cultura*» [artigo 1377.º, alínea a)], o que, à primeira vista,

poderia causar perplexidade ao intérprete, pois o regime encontra-se ordenado à proteção de terrenos aptos para cultura e não dos prédios urbanos. A verdade é que era preciso deixar claro que os logradouros, ainda que organicamente permitam o cultivo, não justificam uma superfície mínima, pois não se encontram destinados senão à produção própria, de subsistência. Do ponto de vista funcional e perante o conceito civil de prédio urbano, dominado pelo edifício incorporado no solo, os logradouros são tratados como os terrenos destinados a outro fim que não seja o de cultura (v.g. piscinas e outros equipamentos de lazer, jardins com árvores e arbustos, casas de apoio ou simples terreiros).

Relativamente à troca de terrenos, as alterações seriam ligeiras. Ao passo que a Base IV, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 2116, a permitia se as parcelas a permutar tivessem área superior à unidade de cultura — inculcando um fracionamento concomitante — o artigo 1378.º, n.º 1, alínea a), do CC exige que os terrenos a permutar (e não as parcelas) tenham área igual ou superior à unidade de cultura.

Por outro lado, a Base IV, n.º 1, alínea b), consentia a troca quando, tendo qualquer das parcelas área inferior à unidade de cultura, a superfície da maior não excedesse o dobro da menor e da permuta adviesse para um dos proprietários a aquisição de terreno contíguo a outro que lhe pertencesse e permitisse constituir um novo prédio com área igual ou superior àquela unidade. Já o artigo 1378.º, alínea b), do CC, abandonou a necessidade de um mínimo de proporção entre as parcelas, até porque, uma vez mais, o que passa a estar em causa é a permuta de terrenos por inteiro. Por último, a alínea c) do n.º 1 da Base IV é reproduzida no artigo 1378.º, alínea c) com uma única diferença. No lugar de parcelas, fala-se apenas de terrenos: «*Quando, independentemente da área dos terrenos, ambos os permutantes adquiram terreno confinante com prédio seu*».

Este quadro normativo permanece, no essencial, até aos nossos dias. Só o n.º 1 do artigo 1379.º virá a ser modificado e apenas com a Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, optando pelo regresso à nulidade dos atos de fracionamento ou de troca contrários aos artigos 1376.º e seguintes.

§6.V. A Portaria n.º 202/70, de 21 de abril, veio concretizar, por fim, a unidade de cultura, já com o novo *Código Civil* em vigor, revendo as unidades mínimas que tinham sido fixadas apenas para os distritos de Viana do Castelo e de Braga pelas Portarias n.os 20 302, de 7 de janeiro de 1964, e 20 623, de 6 de junho de 1964. Para o resto do território nacional deixava de valer o limite de um hectare para o prédio a fracionar e de ½ hectare para a parcela subtraída, tal como decorria do artigo 107.º do Decreto n.º 16 731, de 13 de abril de 1929.

O território continental era repartido pelo Tejo e, depois, pelos distritos a norte e a sul. Os terrenos de sequeiro observariam uma determinada unidade de cultura, enquanto o regadio era subdividido entre culturas hortícolas e arvenses, estabelecendo-se diferentes unidades para cada qual.

Assim, para os distritos de Viana do Castelo, Braga, Porto, Aveiro, Viseu, Coimbra e Leiria, estabelecia-se um mínimo de dois hectares para os terrenos de sequeiro e para as culturas arvenses, permitindo-se aos terrenos aptos para culturas hortícolas ½ hectare. Nos distritos de Vila Real, Bragança, Guarda e

Castelo Branco, apenas a unidade de cultura para sequeiro seria diferente: três hectares. Quatro em Lisboa e Santarém.

A sul do Tejo, a área mínima a preservar era, em sequeiro, de 7,5 hectares, de 2,5 ou ½ hectare em regadio, conforme se considerasse cultura arvense ou horta. No distrito de Faro, porém, os terrenos de sequeiro não podiam ser reduzidos abaixo dos cinco hectares. Aos terrenos de regadio aplicar-se-ia a unidade de cultura do Alentejo.

§6.VI. Ao lado das razões físicas, designadamente o relevo, a pluviosidade, as características dos solos e subsolos, acesso à água, há também motivações históricas e culturais que explicam o predomínio do minifúndio a norte do Tejo, de forma mais significativa, a norte do Mondego. São razões idênticas às que se apontam para um fenómeno muito similar na vizinha Galiza.

Como assinalámos, oportunamente, a reconquista do território — antes e depois da formação da nacionalidade — e as formas de povoamento concentrado e programado a sul do Tejo permitiram a formação e conservação de unidades fundiárias de tal porte que chegaram a ser tidas por excessivas e motivo da única Reforma Agrária com essa designação na nossa História.

O minifúndio nunca foi motivo de contestação popular. Antes pelo contrário. Apenas economistas e agrónomos insistem, ao longo dos tempos, no empobrecimento que ele provoca à vida rural.

Todavia, embora a palavra de ordem fosse, em 1974/75, a eliminação do latifúndio, as *Bases Gerais da Reforma Agrária* (Lei n.º 77/77, de 29 de setembro) não deixaram de assinalar os males do minifúndio e a necessidade de contrariar a sua propagação, a começar pela confirmação das medidas de contenção do fracionamento que vinham do anterior regime político. Com efeito, as referidas *Bases Gerais* apresentavam um quadro programático que integrava oficialmente o combate ao minifúndio na Reforma Agrária:

> «Artigo 49.º
>
> (**Redimensionamento de explorações minifundiárias**)
>
> 1 — Nas regiões minifundiárias procurar-se-á obter, sem prejuízo do direito de propriedade e sua transmissibilidade em vida e por morte, o redimensionamento físico e económico da exploração dos prédios rústicos, pelos meios seguintes:
>
> a) Promoção e incentivos à integração cooperativa horizontal de estabelecimentos agrícolas;
>
> b) Promoção e incentivos à constituição e funcionamento de cooperativas complementares da produção agrícola;
>
> c) Promoção do arrendamento ou da aquisição de parcelas ou de prédios próximos ou complementares, em conjunto, por incentivos ou por mediação de organismo coordenador da Reforma Agrária;
>
> d) Promoção do emparcelamento de prédios e de explorações, por incentivos ou por mediação do organismo coordenador da Reforma Agrária;

> e) Proibição de divisão e de fracionamento de prédios ou de estabelecimentos agrícolas em parcelas inferiores aos limites mínimos fixados para a respetiva zona e incentivos à permanência na indivisão, quando não proibida;
>
> f) Direito de preferência, atribuído a pequenos agricultores, a proprietários confinantes ou a uma pessoa pública, na alienação de prédios, no seu arrendamento, em qualquer forma de entrega para exploração ou na constituição de outros direitos reais;
>
> g) Concessão de pensão de reforma ou de renda vitalícia a agricultores empresários ou autónomos que cedam as respetivas terras para complemento de outros estabelecimentos agrícolas, cessando as suas atividades agrícolas.
>
> 2 — Os incentivos referidos no número anterior serão do tipo das medidas previstas nos artigos 15.º e 21.º, quando se verificarem as condições aplicáveis».

§6.VII. O Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de outubro[171], revogou a Lei n.º 2116, de 14 de agosto de 1962, e o Decreto n.º 44 647, de 26 de outubro de 1962. Não apenas instituiu o regime de emparcelamento rural que analisámos[172], como também procurou reforçar o regime que condicionava o fracionamento, estendendo-o dos terrenos aptos para cultura às explorações agrícolas.

O exórdio do Decreto-Lei n.º 384/88, já parcialmente transcrito, ao analisarmos os regimes de emparcelamento, também alude ao contínuo fracionamento de terrenos aptos para cultura e à necessidade de o restringir de modo mais adequado, anunciando como seus propósitos:

> «Aperfeiçoar e ampliar os mecanismos reguladores do fracionamento de prédios rústicos e de explorações agrícolas, sem prejuízo da preservação dos recursos naturais, nomeadamente através de intervenção disciplinadora dos organismos do Estado competentes na matéria, sempre que se reconheça necessário exercê-la para melhorar a estrutura fundiária e mediante mais adequada fixação e graduação do direito de preferência nas transmissões de prédios rústicos e de explorações agrícolas economicamente viáveis».
>
> «Criar, aperfeiçoar ou proporcionar a criação de incentivos fiscais e outros para serem alcançados os objetivos da lei aplicados, designadamente, ao redimensionamento aconselhável dos prédios rústicos e das explorações agrícolas e à indivisão de unidades de exploração economicamente viáveis».

O novo regime, embora deixasse inalteradas as disposições do *Código Civil*, compreenderia algumas inovações:

> «Artigo 19.º
>
> (**Fracionamento e troca de prédios rústicos**)
>
> 1 — Ao fracionamento e à troca de terrenos com aptidão agrícola ou florestal aplicam-se, além das regras dos artigos 1376.º e 1379.º do Código Civil, as disposições da presente lei.

---

[171] Vigorou até ser globalmente revogado pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto.
[172] Supra, §44.

2 — Na execução das operações de emparcelamento as transmissões que se verifiquem e a transferência de direitos a que se refere o artigo 12.º fazem-se independentemente dos limites das unidades de cultura.

3 — Quando todos os interessados estiverem de acordo, as situações de indivisão poderão ser alteradas no âmbito do emparcelamento, pela junção da área correspondente a alguma ou todas as partes alíquotas, a prédios que sejam propriedade de um ou de alguns comproprietários.

Artigo 20.º

(**Fracionamento de exploração agrícola**)

1 — A divisão em substância de prédio rústico ou conjunto de prédios rústicos que formem uma exploração agrícola economicamente viável só poderá realizar-se:

a) Para efeitos de redimensionamento de outras explorações, operada nos termos da presente lei;

b) Para reconversão da própria exploração ou se a sua viabilidade técnico-económica não for gravemente afetada;

c) Se da divisão resultarem explorações com viabilidade técnico-económica;

d) Se do fracionamento não resultar grave prejuízo para a estabilidade ecológica.

2 - O disposto no número anterior aplica-se à partilha de herança de que façam parte prédios nas condições nele referidas.

Artigo 21.º

(**Limites mínimos**)

1 — Os limites mínimos de superfície dos prédios rústicos, designados por unidades de cultura, e os limites mínimos das explorações agrícolas serão fixados para as diferentes regiões do País e, dentro destas, para as zonas em que se verifiquem particulares condições económico-agrárias e sociais mediante decreto regulamentar, a publicar no prazo de um ano a contar da entrada em vigor do presente decreto-lei.

2 — Nos perímetros de emparcelamento podem ser fixados, simultaneamente com a aprovação do projeto, limites mínimos especiais».

Passou a ficar mais claro que o terreno apto para cultura a que se refere o artigo 1376.º do *Código Civil* compreende o terreno com aptidão florestal (artigo 19.º, n.º 1) e que a unidade de cultura não releva para as operações de emparcelamento, mas só de fracionamento (n.^{os} 2 e 3).

Por outro lado, as limitações ao fracionamento estender-se-iam aos prédios ou conjuntos de prédios rústicos que formassem explorações agrícolas economicamente viáveis (artigo 20.º), o que iria além do artigo 1376.º, n.º 3, do CC, ao dispor que as restrições ao fracionamento não se impunham por prédio, mas a todo o terreno contíguo pertencente ao mesmo proprietário, não obstante ser composto por prédios distintos.

Já não se tratava, apenas, de salvaguardar a unidade mínima de cultura, mas de proteger a viabilidade económica das explorações agrícolas, independentemente da sua área.

E de proteger, bem assim, a indivisibilidade dos terrenos aptos para cultura e das explorações agrícolas que tivessem resultado de operações de emparcelamento, introduzindo áreas mínimas mais exigentes (artigo 21.º, n.º 2).

Contudo, a unidade de cultura manter-se-ia inalterada (Portaria n.º 202/70, de 21 de abril) e os limites mínimos das explorações agrícolas viáveis nunca chegaram a ser definidos, pois nunca foi publicado o decreto regulamentar previsto no artigo 21.º, n.º 1.

§6.VIII. Competindo-lhe desenvolver o novo regime, e tendo em conta o conceito chave, para efeitos de fracionamento, de exploração agrícola, o Decreto-Lei n.º 103/90, de 22 de março, iria atribuir-lhe uma definição, no artigo 44.º: «*o prédio rústico ou o conjunto de prédios rústicos contíguos explorados em comum por uma pessoa singular ou coletiva*» (n.º 1) que assegurassem «*um rendimento de trabalho por unidade homem de trabalho*[173] *(UHT) superior ao salário mínimo nacional para os sectores não agrícolas*» (n.º 2).

Pela primeira vez, instituía-se um controlo administrativo prévio sobre o fracionamento, mas restrito à divisão em substância de prédio rústico ou conjunto de prédios rústicos que formassem explorações agrícolas economicamente viáveis.

Tal divisão passou a estar condicionada a parecer favorável das direções regionais de agricultura e pescas (artigo 45.º, n.º 1), mas, decorridos 30 dias sem que o parecer fosse emitido, considerar-se-ia para todos os efeitos a existência de parecer favorável (n.º 2).

E, como do parecer desfavorável pudesse resultar uma comunhão indesejada para os comproprietários, mais se dispunha o seguinte:

«Artigo 46.º

(**Indivisão das explorações agrícolas em compropriedade**)

1 — Nos casos de compropriedade resultantes da impossibilidade de fracionamento das explorações agrícolas economicamente viáveis e na falta de acordo quanto à manutenção da exploração em comum, observar-se-á o seguinte:

a) Se os interessados nisso convierem, é o direito globalmente adjudicado a algum deles pelo preço entre todos acordado ou, na falta de acordo, pelo preço resultante de avaliação judicial ou arbitral;

b) No caso previsto na alínea anterior, pode a adjudicação ser feita a mais de um comproprietário desde que os adjudicatários se obriguem a transferir o direito às respetivas quotas indivisas para uma sociedade com personalidade jurídica;

c) Não estando os interessados de acordo quanto à adjudicação, pode algum, ou alguns deles em comum, com a concordância dos restantes, obter o arrendamento do prédio ou prédios integrados na unidade de exploração, nas condições previstas no n.º 2 deste artigo;

---

[173] Por sua vez, a unidade homem de trabalho, era aferida pela «quantidade de trabalho que um trabalhador ativo agrícola está apto a prestar, durante um ano e em condições normais, num período correspondente a 2400 horas» (n.º 3).

> d) No caso previsto na alínea anterior, podem ainda os interessados, nos termos gerais da administração de coisa comum, arrendar a terceiro o prédio ou prédios integrados na unidade de exploração;
>
> e) Não conseguindo os interessados pôr-se de acordo quanto às soluções anteriores, procede-se a licitação entre eles e, se nenhum quiser licitar, à venda judicial, com repartição do preço.
>
> 2 — Quando qualquer dos comproprietários pretenda manter indivisa uma exploração agrícola nos termos previstos na alínea c) do n.º 1, só pode fazê-lo desde que:
>
> a) Assegure a exploração direta dos terrenos indivisos;
>
> b) Celebre contratos de arrendamento por prazo nunca inferior a 10 anos e por valores de renda correspondentes aos valores máximos legais aplicáveis aos terrenos da exploração».

No entanto, este regime só era aplicável aos prédios ou conjuntos de prédios considerados explorações economicamente viáveis. O fracionamento dos demais terrenos aptos para cultura continuaria sujeito apenas ao controlo incidental exercido pelos tribunais por iniciativa do Ministério Público ou dos proprietários de prédios confinantes cujo direito de preferência tivesse sido postergado.

Era confirmada a anulabilidade dos atos de fracionamento ou troca de terrenos com aptidão agrícola ou florestal que contrariassem o disposto no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de outubro (artigo 47.º, n.º 1), mas a legitimidade para a ação de anulação era também conferida à DGHEA, juntando-se ao Ministério Público e aos particulares com direito de preferência no âmbito da legislação sobre emparcelamento e fracionamento (n.º 2). Direito de ação que caducava decorridos três anos «*sobre a celebração dos atos referidos no n.º 1*», não excluindo as escrituras de justificação notarial. À DGHEA era igualmente atribuída legitimidade para intentar as ações de anulação a que se refere o artigo 1379.º do *Código Civil*, ou seja, de permutas e de fracionamentos alegadamente praticados ao abrigo da alínea c) do artigo 1377.º do *Código Civil* se a construção não fosse iniciada dentro do prazo de três anos.

Por último, determinava-se a anexação progressiva de todos os prédios rústicos contíguos com uma área global inferior à unidade de cultura e pertencentes a um mesmo proprietário: oficiosamente, pelo serviço de finanças, ou a requerimento do proprietário, inscrevendo-se o novo prédio sob um único artigo, embora com menção dos correspondentes artigos anteriores (artigo 50.º, n.º 1).

§6.IX. A *Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário*[174] (descentrando-se da Reforma Agrária[175]) declara perentoriamente serem de interesse nacional a

---

[174] Lei n.º 86/95, de 1 de setembro.

[175] Apenas o artigo 44.º se refere às áreas expropriadas e nacionalizadas «ao abrigo das leis que regularam o redimensionamento das unidades de exploração, efetuadas na zona de intervenção da reforma agrária» (n.º 1), dispondo que podem «*ser revertidas, através de portaria conjunta do Primeiro-Ministro e do Ministro da Agricultura, desde que se comprove que regressaram à posse dos anteriores titulares ou à dos respetivos*

modernização e o desenvolvimento do sector agrário (artigo 1.º, n.º 1). Este não se limita, pois, a um interesse setorial ou coletivo.

No artigo 3.º, n.º 2, estabelece que para cumprir os desígnios da política agrícola, é impossível deixar de fora «*o emparcelamento e redimensionamento das explorações minifundiárias e o incremento das áreas irrigadas, da florestação e da silvopastorícia, no sentido do melhor aproveitamento dos solos de marcada aptidão agrícola e da reconversão dos de utilidade marginal para a agricultura*» [alínea b)].

Como tal, cumpre promover «*a utilização racional e ordenada dos solos com aptidão agrícola que assegure a conservação da sua capacidade produtiva e uma proteção efetiva contra a erosão e contra a poluição química ou orgânica*» (artigo 13.º, n.º 1), sobressaindo para tal desiderato «*a definição da Reserva Agrícola Nacional e das normas que regulamentem a sua utilização, tendo em vista a preservação dos solos de marcada aptidão agrícola*» (n.º 3). Os solos da RAN, «*cuja área seja superior à unidade mínima de cultura*», encontram-se, por isso, sob um regime *imperativo* do uso da terra (artigo 14.º, n.º 3).

Sem margem para dúvidas, a terra, como recurso escasso e frágil, não só «*é valor eminentemente nacional»,* como não pode ser usada contra *«a sua função social, no quadro dos condicionalismos ecológicos, sociais e económicos do País*» (artigo 14.º, n.º 2).

Lugar central é reconhecido à empresa agrícola que, nos termos do artigo 21.º, n.º 1, compreende três espécies:

> a) A empresa agrícola de tipo familiar, suportada pela exploração agrícola cujas necessidades de trabalho são asseguradas predominantemente pelo agregado familiar do respetivo titular, e não pela utilização de assalariados permanentes;
>
> b) A empresa agrícola de tipo patronal, suportada por explorações agrícolas cujas necessidades de trabalho são asseguradas maioritariamente por assalariados permanentes, e não pelo agregado familiar;
>
> c) A empresa agrícola sob a forma cooperativa.

A reestruturação fundiária surge, de novo, precisamente, a respeito da empresa agrícola e do fomento que lhe é devido pelo Estado, o que passa inexoravelmente pelo «*redimensionamento da exploração agrícola que lhe serve de suporte*», sem o qual a inovação e modernização tecnológica ficam comprometidas [artigo 22.º, n.º 1, alínea b)].

Ora, justamente a política de modernização e racionalização das estruturas agrícolas conta entre os seus objetivos o de promover «*maior mobilidade do fator terra e, por essa via, melhor redimensionamento das estruturas fundiárias*» [artigo 33.º, n.º 1, alínea b)].

E, depois, mais concretamente, a *Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário* estabelece as coordenadas da reestruturação fundiária em consonância com o programa constitucional:

---

herdeiros». A reversão, nos termos do artigo 44.º, n.º 2, pode ainda ter lugar nos casos em que estas terras *«se encontrem a ser exploradas por rendeiros e estes declarem não querer exercer o direito que lhes é conferido pelo Decreto-Lei n.º 341/91, de 19 de setembro, devendo contudo os seus direitos como arrendatários ficar expressamente salvaguardados*».

«Artigo 35.º

(**Estruturação fundiária**)

1 — A estruturação fundiária tem por objetivo a melhoria da dimensão física e da configuração das explorações agrícolas, por forma a criar as condições necessárias para um mais racional aproveitamento dos recursos naturais.

2 — Constituem ações de estruturação fundiária:

a) As ações de emparcelamento e medidas conexas de valorização fundiária;

b) A existência de um regime jurídico dissuasor do fracionamento de prédios rústicos, quando dele resultarem unidades de área inferior à mínima definida por lei;

c) A existência de bancos de terras».

Vale a pena notar que, mediante a inscrição numa lei de bases da necessidade de um regime jurídico dissuasor do fracionamento de prédios rústicos, quando dele resultarem unidades de área inferior à mínima definida, é-lhe conferido um valor reforçado perante outros atos legislativos, designadamente aqueles que venham prestar-lhe desenvolvimento. Ao tempo, estavam em mira os artigos 1376.º e seguintes do CC, o Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de outubro, e o Decreto-Lei n.º 103/90, de 22 de abril.

O emparcelamento, por seu turno, pressupõe sempre uma intervenção pública, quanto mais não seja de incentivo às iniciativas dos proprietários, das organizações agrícolas ou das autarquias locais:

«Artigo 36.º

(**Emparcelamento**)

1 — Nas regiões onde a estrutura fundiária se apresentar fragmentada e dispersa, em termos de impedir a viabilização económica do aproveitamento agrícola dos recursos naturais, devem ser desenvolvidas ações de emparcelamento, prioritariamente quando os respetivos solos integrarem a Reserva Agrícola Nacional.

2 — As ações de emparcelamento podem ser da iniciativa dos particulares, das organizações agrícolas, das autarquias locais ou do Estado, nos termos definidos por lei.

3 — O Governo regulamentará os incentivos à realização das ações de emparcelamento, quando destes resultarem explorações com uma área mínima a fixar por lei.

4 — O regime jurídico referido no número anterior será igualmente aplicável à aquisição de terrenos contíguos que permitam o redimensionamento da exploração agrícola, bem como à aquisição de quotas ideais nos casos de compropriedade ou comunhão de bens, quando dessas operações resultarem áreas contíguas mínimas suscetíveis de comportarem uma exploração agrícola economicamente viável».

Na *Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário*, aponta-se, por fim, o objetivo de criar uma bolsa de terras, embora em estreita articulação com as operações de

emparcelamento rural e apenas aplicável a título facultativo às terras do património do Estado:

«Artigo 37.º

Banco de terras

Nas zonas submetidas a medidas de estruturação fundiária o Estado pode adquirir, pelas formas previstas na lei, terrenos destinados à constituição de bancos de terras para utilização nas referidas ações».

O legislador parlamentar só viria a ocupar-se novamente da reestruturação fundiária passados 20 anos sem que, no entanto, algumas inovações trazidas pelo Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de outubro, e pelo Decreto-Lei n.º 103/90, de 22 de abril, tivessem chegado a ser concretizadas.

§6.X. A Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, ao aprovar o novo *Regime Jurídico da Estruturação Fundiária*, revogando o Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de outubro, e o Decreto-Lei n.º 103/90, de 22 de março, teve por base a Proposta de Lei n.º 307/XII/4ª, apresentada pelo XIX Governo[176], em cuja exposição de motivos se adiantava o seguinte:

«Também no âmbito dos limites ao fracionamento dos prédios rústicos, torna-se aconselhável intervir, não apenas através de uma revisão da unidade mínima de cultura, cujo limite se mantém inalterado desde 1970, como também através da possibilidade de impedimento de atos jurídicos que contrariem esses limites, com o objetivo de garantir a sustentabilidade das estruturas fundiárias.

A opção é a de se proceder a uma revisão dos limites da unidade de cultura, atualizando-a em função de critérios de sustentabilidade, atendendo às características geográficas, agrícolas e florestais da zona onde o mesmo se integra».

Observemos as mais importantes inovações do RJEF relativamente ao parcelamento ou fracionamento de terrenos aptos para cultura:

a) Eliminação do controlo administrativo, através de parecer vinculante, que o Decreto-Lei n.º 103/90, de 22 de abril, instituíra sobre o fracionamento de explorações agrícolas viáveis;

b) Regresso do terreno apto para cultura, e não mais a unidade de exploração viável, à centralidade do regime, conservando-se, no essencial, o disposto nos artigos 1376.º e seguintes do Código Civil (artigo 48.º, n.º 1);

c) Introdução, no artigo 3.º, n.º 2, de um conceito original de prédio rústico: «*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, exceto para o efeito da aplicação das isenções fiscais previstas na presente lei, em que a definição de prédio rústico é a que consta do artigo 3.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis*»;

[176] Tributária, em matéria de emparcelamento e fracionamento, do Projeto de Lei n.º 157/XII/1.ª, de 3 de fevereiro de 2012, do Partido Socialista.

d) Acréscimo de três novos condicionalismos a impor aos atos de fracionamento: (1) preservarem um mínimo de 20 metros de largo, (2) não criarem novas servidões e (3) não tornarem as estremas mais irregulares do que o eram (artigo 48.º, n.º 3);

e) Por alteração ao artigo 1379.º do Código Civil, a reposição da nulidade para os atos de fracionamento ou troca contrários ao disposto nos artigos 1376.º e 1378.º do Código Civil (artigo 59.º da Lei n.º 111/2015), sem prejuízo de se conservar a anulabilidade dos atos de fracionamento efetuados ao abrigo da alínea c) do artigo 1377.º do Código Civil, se a construção não for iniciada no prazo de três anos;

f) Conservação do reconhecimento da legitimidade processual ativa do Ministério Público e dos proprietários que, gozando do direito de preferência nos termos do artigo 1380.º, tenham sido preteridos, para intentarem ações (constitutivas) de anulação dos fracionamentos condicionalmente justificados ao início de obras de construção (artigo 1379.º, n.º 2 e n.º 3, do CC) sem ser especificada a legitimidade para intentarem ações com vista à declaração de nulidade dos demais atos de fracionamento;

g) Revisão em cada dez anos da unidade de cultura (artigo 48.º, n.º 1, do RJEF, na redação originária);

h) Admissibilidade da junção da área correspondente a uma ou a todas as partes alíquotas a prédios rústicos que sejam propriedade de um ou de alguns comproprietários, desde que obtido o acordo de todos os interessados em operação de emparcelamento rural ou de valorização fundiária (artigo 48.º, n.º 2, do RJEF, na redação originária).

§6.XI. Em cumprimento do disposto no artigo 49.º, n.º 4, do RJEF*,* seria aprovada a Portaria n.º 219/2016, de 9 de agosto, alterada, antes de passados três anos, pela Portaria n.º 19/2019, de 15 de janeiro.

A tradicional repartição do território continental em sete regiões agrárias (Alentejo, Algarve, Beira Interior, Beira Litoral, Entre Douro e Minho, Ribatejo e Oeste, Trás-os-Montes e Alto Douro), segmentadas, por sua vez em 66 zonas agrárias[177], não encontraria correspondência na Portaria n.º 219/2016, de 9 de agosto, como já não encontrava na Portaria n.º 202/70, de 21 de abril.

[177] A atual repartição do território continental em sete regiões e 66 zonas agrárias é a que decorre do Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de fevereiro, alterado Decreto-Lei n.º 163/99, de 13 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 317/99, de 11 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 244/2002, de 5 de novembro, e pela Lei n.º 21/2010, de 23 de agosto. Regiões de Entre Douro e Minho, de Trás os Montes, Beira Interior, Beira Litoral, Ribatejo e Oeste, Alentejo e Algarve. 66 Zonas Agrárias, a saber: Vale do Minho, Vale do Lima, Baixo Cávado, Alto Cávado, Vale do Ave, Terras da Maia, Grande Porto, Vale do Sousa, Riba Douro, Basto, Arouca, Planalto Mirandês, Terra Fria, Terra Quente, Barroso, Alto Tâmega, Alvão Padrela, Baixo e Cimo Corgo, Lamego, Douro Superior Sul, Douro Superior Norte, Távora, Aveiro, Bairrada, Gândara, Coimbra, Pinhal (Miranda do Corvo), Beira Serra, Dão e Mondego, Tondela, Viseu, Leiria, Nordeste da Beira, Cimo Côa, Serra da Estrela, Alto Mondego, Cova da Beira, Campinha, Campo e Tejo, Pinhal (Sertã), Caldas da Rainha, Torres Vedras, Loures, Setúbal, Montijo, Santarém, Chamusca, Coruche, Tomar, Abrantes, Alcácer do Sal, Odemira, Portalegre, Elvas, Ponte de Sor, Évora, Estremoz, Reguengos, Beja, Aljustrel, Moura, Lagos, Silves, Loulé, Tavira e Alcoutim.

No Anexo II [178] estabelecem-se diferentes unidades de cultura para o território continental, segundo critérios próprios[179]:

> Assim, para os municípios de Alter do Chão, Alvito, Arraiolos, Avis, Borba, Estremoz, Évora, Montemor-o-Novo, Mora, Moura, Redondo, Reguengos de Monsaraz, Serpa, Viana do Alentejo, Vidigueira e Vila Viçosa, a unidade de cultura é de quatro hectares para terrenos em regadio e de 24 para os terrenos em sequeiro ou uso florestal.
>
> Nos concelhos do Alandroal, Alcácer do Sal, Almodôvar, Arronches, Barrancos, Castelo de Vide, Castro Verde, Crato, Fronteira, Gavião, Grândola, Marvão, Mértola, Monforte, Mourão, Nisa, Ponte de Sor, Portalegre, Odemira, Ourique, Portel, Santiago do Cacém, Sines, Sousel e Vendas Novas, a unidade de cultura é igual para o regadio, mas elevada a 48 hectares em culturas de sequeiro e floresta.
>
> É também de quatro hectares a unidade de cultura para terrenos em regadio nos concelhos de Alfândega da Fé, Aljustrel, Almeida, Beja, Belmonte, Boticas, Bragança, Celorico da Beira, Campo Maior, Castelo Branco, Chaves, Covilhã, Cuba, Elvas, Ferreira do Alentejo, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Fundão, Gouveia, Guarda, Idanha-a-Nova, Mação, Macedo de Cavaleiros, Manteigas, Mêda, Miranda do Douro, Mirandela, Mogadouro, Montalegre, Murça, Oleiros, Pampilhosa da Serra, Penamacor, Pinhel, Proença-a-Nova, Sabugal, Seia, Sertã, Trancoso, Valpaços, Vila de Rei, Vila Pouca de Aguiar, Vimioso e Vinhais. No entanto, é de apenas oito hectares para terrenos em regime de sequeiro ou floresta.
>
> Nos concelhos de Alcochete, Almeirim, Alpiarça, Azambuja, Benavente, Cartaxo, Chamusca, Coruche, Golegã, Montijo, Palmela, Rio Maior, Salvaterra de Magos e Santarém permite-se uma área menor aos terrenos com culturas de regadio — de apenas 2,5 hectares — mas, ao invés, têm de respeitar 48 hectares os terrenos com culturas de sequeiro ou com floresta.
>
> Por seu turno, em concelhos tão distantes entre si como Abrantes, Albufeira, Alcanena, Alcobaça, Alcoutim, Alenquer, Almada, Aljezur, Amadora, Amarante, Arruda dos Vinhos, Baião, Barreiro, Bombarral, Cabeceiras de Basto, Cadaval, Caldas da Rainha, Castelo de Paiva, Cascais, Castro Marim, Celorico de Basto, Cinfães, Constância, Entroncamento, Faro, Felgueiras, Ferreira do Zêzere, Lagoa, Lagos, Lisboa, Loulé, Lousada, Loures, Lourinhã, Mação, Mafra, Marco de Canaveses, Moita, Monchique, Mondim de Basto, Nazaré, Óbidos, Odivelas, Oeiras, Olhão, Ourém, Paços de Ferreira, Paredes, Penafiel, Peniche, Portimão, Resende, Ribeira de Pena, São Brás de Alportel, Sardoal, Seixal, Sesimbra, Setúbal, Silves, Sintra, Sobral de Monte Agraço, Tavira, Tomar, Torres Novas, Vila do Bispo, Vila Nova da Barquinha, Vila Franca de Xira e Vila Real de Santo António

[178] Alterado pelo artigo 2.º da Portaria n.º 19/2019, de 15 de janeiro.

[179] Uma vez que as categorias não correspondem à Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos, tal como definidas enquanto NUTS III pelo Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de fevereiro, na redação atual (decorrente das alterações levadas a cabo pelo Decreto-Lei n.º 163/99, de 13 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 317/99, de 11 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 204/2002, de 5 de novembro, e pela Lei n.º 21/2010, de 23 de agosto), antes figurando, em parte, segundo a designação das comunidades intermunicipais, optou-se por apresentar os municípios de acordo com a mesma tipologia de áreas de cultura para regadio, sequeiro e floresta.

entendeu-se não dever a unidade mínima ser superior a 2,5 hectares nos terrenos de regadio nem a oito nos terrenos de sequeiro ou de floresta.

Menos exigente, ainda, é a unidade mínima de cultura aplicada aos concelhos de Águeda, Aguiar da Beira, Albergaria-a-Velha, Alijó, Amares, Anadia, Arcos de Valdevez, Arganil, Armamar, Aveiro, Barcelos, Batalha, Braga, Caminha, Cantanhede, Carrazeda de Ansiães, Carregal do Sal, Castro Daire, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Espinho, Esposende, Estarreja, Fafe, Figueira da Foz, Freixo de Espada à Cinta, Góis, Gondomar, Guimarães, Ílhavo, Lamego, Leiria, Lousã. Maia, Mangualde, Marinha Grande, Matosinhos, Mealhada, Melgaço, Mesão Frio, Mira, Miranda do Corvo, Moimenta da Beira, Monção, Montemor-o-Velho, Mortágua, Murtosa, Nelas, Oliveira de Frades, Oliveira do Bairro, Oliveira do Hospital, Ovar, Pampilhosa da Serra, Paredes de Coura, Penacova, Penalva do Castelo, Penedono, Penela, Peso da Régua, Pombal, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Porto, Porto de Mós, Póvoa de Lanhoso, Póvoa de Varzim, Sabrosa, Santa Comba Dão, Santa Marta de Penaguião, Santo Tirso, São João da Pesqueira, São Pedro do Sul, Sátão, Sernancelhe, Sever do Vouga, Soure, Tábua, Tabuaço, Tarouca, Terras de Bouro, Tondela, Torre de Moncorvo, Trofa, Vagos, Valença, Viana do Castelo, Vieira do Minho, Vila do Conde, Vila Flor, Vila Nova de Cerveira, Vila Nova de Famalicão, Vila Nova de Foz Côa, Vila Nova de Gaia, Vila Nova de Paiva, Vila Nova de Poiares, Vila Real, Vila Verde, Viseu, Vizela e Vouzela: 2,5 hectares para terrenos em regadio e quatro para os terrenos em regime de sequeiro ou floresta.

§6.XII. Na Região Autónoma dos Açores, a unidade mínima de cultura encontra-se definida pelo Decreto Legislativo Regional n.º 35/2008/A, de 28 de julho, em cujo artigo 22.º, n.º 1, se determinam os seguintes valores: a) Para prédios com área inferior ou igual a 5 ha a unidade mínima de cultura é de 1 ha; b) Para prédios com área superior a 5 ha, mas igual inferior a 10 ha, é de 2 ha; c) Para prédios com áreas superiores a 10 ha a unidade mínima de cultura é de 3 ha; d) A unidade mínima de cultura para efeitos de emparcelamento é de 2,50 ha. De acordo com o n.º 2, os prédios resultantes de divisão que respeite as unidades fixadas não podem voltar a ser divididos num período mínimo de 10 anos.

Na Região Autónoma da Madeira, dispõe o Decreto Legislativo Regional n.º 27/2017/M, de 23 de agosto, fixando em 1500 m^2 a unidade mínima (artigo 2.º), embora com exceções: 500 ^{m2} se a localização, as condições locais de natureza económica e social, a tradição da estrutura fundiária na zona e a aptidão agrícola do prédio o justificarem (artigo 3.º, n.º 1) e mediante parecer prévio favorável do responsável do governo regional competente em matéria de Agricultura, a requerimento do interessado, no prazo de 90 dias úteis a contar da formulação do requerimento (n.º 2).

§6.XIII. Para o território continental, a Portaria n.º 219/2016, de 9 de agosto, na sua atual redação, estabelece outrossim a superfície máxima resultante do redimensionamento de explorações agrícolas com vista à melhoria da estruturação fundiária da exploração para Portugal continental (artigo 2.º).

De acordo com o Anexo I, as áreas máximas para o latifúndio variam entre 19 e 30 hectares para terrenos de regadio e entre 30 e 360 hectares para terrenos de sequeiro.

Com efeito, e não obstante a eliminação de latifúndios levada a cabo pela Reforma Agrária, o sobredimensionamento fundiário continua a ser considerado prejudicial, nomeadamente por desaproveitamento ou desinteresse marginal de certas parcelas e se consequente abandono. E, de resto, subsiste, ao nível constitucional, a eliminação do latifúndio como incumbência prioritária do Estado [artigo 81.º, alínea h)] que se concretiza nos termos seguidamente reproduzidos:

«Artigo 94.º

(**Eliminação dos latifúndios**)

1 — O redimensionamento das unidades de exploração agrícola que tenham dimensão excessiva do ponto de vista dos objetivos da política agrícola será regulado por lei, que deverá prever, em caso de expropriação, o direito do proprietário à correspondente indemnização e à reserva de área suficiente para a viabilidade e a racionalidade da sua própria exploração.

2 — As terras expropriadas serão entregues a título de propriedade ou de posse, nos termos da lei, a pequenos agricultores, de preferência integrados em unidades de exploração familiar, a cooperativas de trabalhadores rurais ou de pequenos agricultores ou a outras formas de exploração por trabalhadores, sem prejuízo da estipulação de um período probatório da efetividade e da racionalidade da respetiva exploração antes da outorga da propriedade plena».

§6.XIV. Por sua vez, a Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, introduziria no RJEF, em matéria de fracionamento, as modificações seguidamente enunciadas:

a) Proibição de fracionamento por 15 anos a contar do registo dos prédios resultantes de operações de emparcelamento simples ou da anexação de prédios rústicos previstos nas alíneas b) e d) do n.º 2 do artigo 51.º.

b) Proibição aos notários e conservadores do registo predial de justificarem a aquisição de direitos reais de gozo por usucapião ao arrepio do disposto no artigo 1376.º do Código Civil, i.e. área inferior à unidade de cultura no novo prédio ou na parcela remanescente do prédio originário (nova redação do artigo 48.º, n.º 2);

c) Nulidade dos atos notariais ou registais de justificação da aquisição de direitos reais de gozo por usucapião de que resultem prédios com área inferior à unidade de cultura (nova redação do artigo 48.º, n.º 3);

d) Definição legal da unidade de cultura como expressão da «*superfície mínima de um terreno rústico para que este possa ser gerido de uma forma sustentável, utilizando os meios e recursos normais e adequados à obtenção de um resultado satisfatório, atendendo às características desse terreno e às características geográficas, agrícolas e florestais da zona onde o mesmo se integra*», com o que se confirma caberem certos usos florestais no conceito de cultura (nova redação do artigo 49.º, n.º 1).

e) Definição de critérios para determinar a unidade de cultura, fazendo relevar «*a distinção entre terrenos de regadio, de sequeiro e de floresta, categorias reconhecidas a partir das espécies vegetais desenvolvidas, bem como das características pedológicas, edáficas, hídricas, económico-agrárias e silvícolas dos terrenos, aferidas com recurso às cartas de capacidade de uso do solo*» (nova

redação do artigo 49.º, n.º 2), aplicando-se «*sempre que não seja possível o reconhecimento do tipo de terreno*» a categoria de terreno de sequeiro (n.º 3).

§6.XV. Temos, assim, que, retrospetivamente, a invalidade de atos de fracionamento de terrenos aptos para cultura em cruzamento com a definição de unidades de cultura dá lugar a sete diferentes períodos:

1.º — (1929-1962) — **Nulidade** dos atos e negócios jurídicos de que haja resultado a constituição de prédios rústicos com menos de ½ hectare, sob a vigência do artigo 107.º do Decreto n.º 16731, de 13 de abril de 1929, até entrar em vigor a Lei n.º 2116, de 14 de agosto de 1962.

2.º — (1962-1967) — **Nulidade atípica**[180] no período compreendido entre a entrada em vigor da Lei n.º 2116, de 14 de agosto de 1962 e a entrada em vigor do artigo 1379.º do Código Civil, subsistindo o limite fundiário de ½ hectare;

3.ª — (1967-1970) — **Anulabilidade** dos atos de fracionamento que tenham preterido o limite fundiário de ½ hectare, por aplicação do artigo 1379.º do Código Civil, na sua redação originária e do artigo 107.º do Decreto n.º 16731, de 13 de abril de 1929;

4.º — (1970-2015) — **Anulabilidade** dos atos de fracionamento que hajam desrespeitado a unidade de cultura decorrente da Portaria n.º 202/70, de 21 de abril, por aplicação do artigo 1379.º do Código Civil, na sua redação originária;

5.º — (2015-2016) — **Nulidade** dos atos de fracionamento que tiverem infringido a unidade de cultura decorrente da Portaria n.º 202/70, de 21 de abril, por aplicação da redação conferida ao artigo 1379.º do Código Civil pelo artigo 59.º da Lei n.º 111/2015, de 31 de agosto. **Anulabilidade** dos atos de fracionamento excecionados pelo artigo 1377.º, alínea c), do Código Civil, se a construção não for iniciada em três anos.

6.º — (2016 em diante) — **Nulidade** dos atos de fracionamento que infrinjam a unidade de cultura decorrente da Portaria n.º 219/2016, de 9 de setembro, por aplicação da redação conferida ao artigo 1379.º do Código Civil pela Lei n.º 111/2015, de 31 de agosto. **Anulabilidade** dos atos de fracionamento excecionados pelo artigo 1377.º se a construção não for iniciada em três anos.

7.º (2019 em diante) — **Nulidade** dos atos de fracionamento que infrinjam a unidade de cultura decorrente da Portaria n.º 219/2016, de 9 de setembro, alterada pela Portaria n.º 19/2019, de 15 de janeiro, por aplicação do artigo 1379.º do Código Civil, segundo a redação conferida pela Lei n.º 111/2015, de 31 de agosto, e **nulidade** dos atos notariais ou registais de justificação da aquisição de direitos reais de gozo por usucapião se deles resultar prédio rústico com área inferior à unidade de cultura (nova redação do artigo 48.º, n.º 3); **Anulabilidade** dos atos de fracionamento excecionados pelo artigo 1377.º se a construção não for iniciada em três anos.

---

[180] Apenas a Junta de Colonização Interna e os proprietários com direito legal de preferência podiam intentar ação com vista à declaração de nulidade. A verdade é que, ao tempo, ainda na vigência do Código Civil de 1867, as invalidades não conheciam os contornos que lhes reconhecemos a partir da entrada em vigor do Código Civil de 1966.

A estes sete regimes aplicados no tempo haveremos de regressar ao atendermos às questões verdadeiramente fraturantes que a entrada em vigor da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, continua a suscitar.

§7. — Do atual regime de restrições ao fracionamento de terrenos aptos para cultura.

§7.I. Passamos, então, a recensear, de modo conjunto, as principais disposições que se encontram em vigor.

Primeiro, do *Código Civil*:

«Artigo 1376.º

(**Fracionamento**)

1 — Os terrenos aptos para cultura não podem fracionar-se em parcelas de área inferior a determinada superfície mínima, correspondente à unidade de cultura fixada para cada zona do País; importa fracionamento, para este efeito, a constituição de usufruto sobre uma parcela do terreno.

2 — Também não é admitido o fracionamento, quando dele possa resultar o encrave de qualquer das parcelas, ainda que seja respeitada a área fixada para a unidade de cultura.

3 — O preceituado neste artigo abrange todo o terreno contíguo pertencente ao mesmo proprietário, embora seja composto por prédios distintos.

Artigo 1377.º

(**Possibilidade do fracionamento**)

A proibição do fracionamento não é aplicável:

a) A terrenos que constituam partes componentes de prédios urbanos ou se destinem a algum fim que não seja a cultura;

b) Se o adquirente da parcela resultante do fracionamento for proprietário de terreno contíguo ao adquirido, desde que a área da parte restante do terreno fracionado corresponda, pelo menos, a uma unidade de cultura;

c) Se o fracionamento tiver por fim a desintegração de terrenos para construção ou retificação de estremas.

Artigo 1378.º

(**Troca de terrenos**)

A troca de terrenos aptos para cultura só é admissível:

a) Quando ambos os terrenos tenham área igual ou superior à unidade de cultura fixada para a respetiva zona;

b) Quando, tendo qualquer dos terrenos área inferior à unidade de cultura, da permuta resulte adquirir um dos proprietários terreno contíguo a outro que lhe pertença, em termos que lhe permitam constituir um novo prédio com área igual ou superior àquela unidade;

c) Quando, independentemente da área dos terrenos, ambos os permutantes adquiram terreno confinante com prédio seu.

Artigo 1379.º

(**Sanções**)

1 — São nulos os atos de fracionamento ou troca contrários ao disposto nos artigos 1376.º e 1378.º

2 — São anuláveis os atos de fracionamento efetuado ao abrigo da alínea c) do artigo 1377.º se a construção não for iniciada no prazo de três anos.

3 — Tem legitimidade para a ação de anulação o Ministério Público ou qualquer proprietário que goze do direito de preferência nos termos do artigo seguinte.

4 — A ação de anulação caduca no fim de três anos, a contar do termo do prazo referido no n.º 2.

Artigo 1380.º

(**Direito de preferência**)

1 — Os proprietários de terrenos confinantes, de área inferior à unidade de cultura, gozam reciprocamente do direito de preferência nos casos de venda, dação em cumprimento ou aforamento de qualquer dos prédios a quem não seja proprietário confinante.

2 — Sendo vários os proprietários com direito de preferência, cabe este direito:

a) No caso de alienação de prédio encravado, ao proprietário que estiver onerado com a servidão de passagem;

b) Nos outros casos, ao proprietário que, pela preferência, obtenha a área que mais se aproxime da unidade de cultura fixada para a respetiva zona.

3 — Estando os preferentes em igualdade de circunstâncias, abrir-se-á licitação entre eles, revertendo o excesso para o alienante.

4 — É aplicável ao direito de preferência conferido neste artigo o disposto nos artigos 416.º a 418.º e 1410.º, com as necessárias adaptações.

«Artigo 1381.º

(**Casos em que não existe o direito de preferência**)

Não gozam do direito de preferência os proprietários de terrenos confinantes:

a) Quando algum dos terrenos constitua parte componente de um prédio urbano ou se destine a algum fim que não seja a cultura;

b) Quando a alienação abranja um conjunto de prédios que, embora dispersos, formem uma exploração agrícola de tipo familiar».

Em segundo lugar, as disposições que o legislador optou por conservar no RJEF:

«Artigo 48.º

(Regime)

1 — Ao fracionamento e à troca de parcelas aplicam-se, além das regras dos artigos 1376.º a 1381.º do Código Civil, as disposições da presente lei.

2 — A posse de terrenos aptos para cultura não faculta ao seu possuidor a justificação do direito a que esta diz respeito, ao abrigo do regime da usucapião, sempre que a sua aquisição resulte de atos contrários ao disposto no artigo 1376.º do Código Civil.

> 3 — São nulos os atos de justificação de direitos a que se refere o número anterior.
>
> 4 — Quando todos os interessados estiverem de acordo, as situações de indivisão podem ser alteradas no âmbito do emparcelamento rural ou da valorização fundiária, pela junção da área correspondente de alguma ou de todas as partes alíquotas, a prédios rústicos que sejam propriedade de um ou de alguns comproprietários.
>
> 5 — Da aplicação do disposto nos números anteriores não podem resultar prédios com menos de 20 m de largura, prédios onerados com servidão ou prédios com estremas mais irregulares do que as do prédio original».

Sendo este, no essencial, o regime do fracionamento de terrenos aptos para cultura e sem prejuízo da aplicação de leis anteriores a atos de fracionamento pretéritos, justifica-se ensaiar alguns comentários e observações, dos quais se espera contribuam para uma melhor concatenação das disposições e uma interpretação sustentada das normas em causa.

§7.II. Iremos concentrar-nos, de seguida, na atual redação dos preceitos, vinda de reproduzir, e procurar articular as relações entre normas do RJEF e do *Código Civil*.

> **(a)** As limitações à expansão do minifúndio centram-se no conceito de *terreno apto para cultura* (artigo 1376.º, n.º 1, e artigo 1378.º, n.º 1, do CC), e não no de prédio rústico, apesar de o artigo 3.º, n.º 2, do RJEF, ter introduzido um conceito original de prédio rústico.
>
> Com efeito, o artigo 48.º, n.º 1, do RJEF, devolve o regime do fracionamento e troca de parcelas aos artigos 1376.º a 1381.º do *Código Civil*, cuja matriz continua assente no conceito de *terreno apto para cultura*.
>
> Temos, pois, que o conceito de prédio rústico que se encontra no artigo 3.º, n.º 2, do RJEF, tem como domínio de aplicação as demais operações de reestruturação fundiária, a começar pelo emparcelamento; não o fracionamento nem a permuta.
>
> **(b)** O conceito de terreno *apto para cultura* possui a vantagem de contornar as insuficiências das matrizes prediais e do registo predial, assim como as dificuldades suscitadas pelo binómio prédio rústico/prédio urbano do artigo 204.º do CC. O prédio localizado em solo urbano e com aptidão edificatória permanece rústico, para efeitos civis, até nele ser incorporado um edifício.
>
> Contudo, parece admissível uma interpretação extensiva do conceito de prédio urbano que compreenda, pelo menos, os lotes e outros prédios em vias de serem edificados (licença, comunicação prévia de obras de construção).
>
> É sobre os terrenos aptos para cultura — e não relativamente a prédios rústicos com diferente aptidão nem a partes componentes dos prédios

urbanos (logradouros[181]) — que recai a interdição de fracionamento em parcelas de superfície inferior à unidade de cultura (artigo 1376.º, n.º 1) e de troca fora dos casos previstos (artigo 1378.º, n.º 1);

(c) Sobre o que deva entender-se por aptidão para cultura, refira-se o Acórdão TRE de 26-4-2007[182], ao considerar que «para *classificar um terreno como apto para cultura, há que ter em conta as culturas que nele são efetivamente realizadas e não as culturas para as quais ele tenha ou venha a ter aptidão no futuro*».

Por seu turno, quanto à unidade de cultura aplicável, segundo os critérios regadio/sequeiro, o Acórdão STJ de 17-12-2015[183] considerou que «*a classificação de prédios rústicos como terrenos de sequeiro ou terrenos de regadio e destes como terrenos de cultura arvense ou hortícola (…) deve ser feita não só em função das espécies vegetais ali cultivadas, mas também com apelo ao conjunto das características pedológicas, edáficas, ecológicas e económico-agrárias dos terrenos e da respetiva exploração*», devendo atender-se «*para tais efeitos (…) à cultura predominante que se pratica em determinado terreno no momento em que ocorram os atos ou negócios jurídicos da sua divisão ou fracionamento, que não ao da sua maior aptidão natural*».

Consideram-se de sequeiro «*os que não dispõem de qualquer sistema de rega, ou seja, de aproveitamento de águas, incluindo águas pluviais*». Pelo contrário, «*os terrenos de regadio são os que dispõem de tais sistemas que permitam o aproveitamento tanto de águas próprias como alheias*».

E no regadio, deve entender-se arvense «*a cultura de herbáceas anuais ou vivazes, integradas ou não em rotações, excluindo, pois, as culturas arbustivas, arbóreas e florestais*», ao passo que «*a cultura hortícola tem por objeto legumes e hortícolas, normalmente em pequena dimensão, intensiva e com baixo grau de sazonalidade, requerendo, assim, mais abundância de recursos hídricos do que a cultura arvense*».

(d) O terreno apto para cultura pode compreender vários prédios, se forem contíguos, permitindo transitar por eles sem ter de atravessar prédios alheios[184], quando se encontrem sob a mesma exploração agrícola, pecuária ou florestal, de uma só pessoa ou de uma mesma comunhão de sujeitos. É este o sentido do artigo 1376.º, n.º 3, do CC: «*O preceituado neste artigo abrange todo o terreno contíguo pertencente ao mesmo proprietário, embora seja composto por prédios distintos*».

---

[181] Cf. Artigo 1377.º, alínea a).

[182] P.º2878/06-3.

[183] 2.ª Secção, P.º285/1999.E2.S1.

[184] Os obstáculos naturais do relevo não prejudicam a contiguidade, nem tão-pouco as estradas e caminhos públicos da rede secundária.

Ao invés, pode compreender somente as parcelas aptas para cultura de um prédio ou de um conjunto de prédios que não possuam, em toda a sua extensão, a mesma aptidão.

O terreno apto para cultura pode, assim, consistir numa universalidade de facto, o que não é de somenos na hora de contabilizar a área sobrante do terreno depois de lhe ter sido subtraída uma parcela para verificar se permanece observada a unidade mínima aplicável.

Decorre ainda do artigo 1376.º, n.º 3, do CC, que a unidade de cultura tem em vista, não apenas a salvaguarda de uma superfície mínima na parcela desanexada, mas também na parcela sobrante do prédio originário. Nem uma nem outra podem, por efeito do fracionamento, ser reduzidas a uma área inferior à unidade de cultura aplicável.

(e) A relação solidária entre prédios contíguos assoma, igualmente, no artigo 1377.º, alínea b), no que se refere à parcela subtraída, pois se o adquirente for proprietário de terreno contíguo ao adquirido é quanto baste para justificar a operação, contanto que a parcela sobrante não passe a ter área inferior à unidade de cultura.

A disposição legal abre mão da unidade de cultura, não só com relação à parcela desanexada, como também ao resultado do emparcelamento com prédio contíguo. Desta operação, embora possa não resultar alcançada a unidade de cultura, decorre, pelo menos, um aumento de área considerado favorável. Ainda não atinge a unidade de cultura, mas fica mais perto de a alcançar.

(f) À preservação da unidade de cultura [artigo 1376.º, n.º 1, e artigo 1378.º, alínea a), do CC] e à prevenção contra o encravamento (artigo 1376.º, n.º 2) o artigo 48.º, n.º 5, do RJEF, acrescentou não poderem resultar do fracionamento (i) prédios com menos de 20 m de largura, (ii) prédios com estremas mais irregulares do que as do prédio original, nem (iii) a necessidade de constituir servidões, o que deve entender-se como referência a outras servidões que não a servidão legal de passagem, já salvaguardada no artigo 1376.º, n.º 2, do CC,

Deve ter-se presente que, nos termos do artigo 1543.º do CC «podem ser objeto da servidão quaisquer utilidades, ainda que futuras ou eventuais, suscetíveis de ser gozadas por intermédio do prédio dominante, mesmo que não aumentem o seu valor» (artigo 1543.º do CC). É o caso do aproveitamento de águas para gastos domésticos (artigo 1557.º) do aproveitamento de águas para fins agrícolas (artigo 1558.º) ou da servidão legal de presa (artigo 1559.º), relevando para efeitos de aplicação do artigo 48.º, n.º 5, do RJEF, desde que tais servidões possam constituir-se coativamente e comprometam a superfície suscetível de ser cultivada.

Além disso, a menção que o artigo 48.º, n.º 5 do RJEF faz à constituição de «*prédios onerados com servidão*» — e que já decorreria do artigo 1376.º, n.º 2, do CC — terá tido em vista aplicar a servidão legal de passagem como limite às situações contempladas pelo artigo 48.º, n.º 4: «*Quando todos os interessados estiverem de acordo, as situações de indivisão podem ser alteradas no âmbito do emparcelamento rural ou da valorização fundiária, pela junção da área correspondente de alguma ou de todas as partes alíquotas, a prédios rústicos que sejam propriedade de um ou de alguns comproprietários*».

(g) A constituição de um usufruto sobre determinada parcela de terreno apto para cultura (artigo 1376.º, n.º 1, 2.ª parte), embora não dê lugar a um novo prédio, até porque se conserva sob a mesma propriedade de raiz, é equiparada ao fracionamento, pois representa uma descontinuidade na exploração.

O artigo 1439.º do CC define o usufruto como «*o direito de gozar temporária e plenamente uma coisa ou direito alheio, sem alterar a sua forma ou substância*», mas em completa autonomia relativamente ao proprietário.

A equiparação deixa entrever outro significado importante. Se o usufruto tem por objeto uma parcela cuja área é inferior à unidade de cultura, não permite o gozo pleno da coisa e, além disso, compromete a forma e substância do terreno apto para cultura.

A unidade de cultura representa o limiar mínimo de um aproveitamento economicamente viável, de modo a garantir, pelo menos, a subsistência do possuidor ou do detentor. É, de acordo com o artigo 49.º, n.º 1, do RJEF, «*a superfície mínima de um terreno rústico para que este possa ser gerido de uma forma sustentável, utilizando os meios e recursos normais e adequados à obtenção de um resultado satisfatório, atendendo às características desse terreno e às características geográficas, agrícolas e florestais da zona onde o mesmo se integra*».

Sem esse mínimo de superfície, o usufrutuário não pode «*usar, fruir e administrar a coisa ou o direito como faria um bom pai de família, respeitando o seu destino económico*» (artigo 1446.º do CC). O destino económico refere-se tanto à coisa, ou seja, ao terreno apto para cultura, como à parcela sobre a qual incide o usufruto, uma vez que o terreno, nestas condições, deve considerar-se indivisível (artigo 209.º).

(h) O encravamento de prédios ou parcelas, eventualmente edificados, é sempre impeditivo do fracionamento, não podendo servir de justificação o facto de ser preservada a unidade de cultura (artigo 1376.º, n.º 2).

Aliás, como se fez notar no citado Acórdão STJ de 17-12-2015, o «*encrave de qualquer das parcelas resultante do fracionamento de prédio rústico* (...)

configura uma causa de pedir distinta do fundamento (...) previsto no n.º 1 do artigo 1376.º».

(i) A alínea a) do artigo 1377.º — ao justificar o fracionamento de «*terrenos que constituam partes componentes de prédios urbanos ou se destinem a algum fim que não seja a cultura*» não se encontra a abdicar da unidade de cultura, pois o seu âmbito de aplicação pressupõe a sua inaptidão agrícola.

Com efeito, a previsão da norma não compreende os *terrenos aptos para cultura*, mas, sim, os logradouros de prédios urbanos e os demais terrenos que, apesar de fazerem parte de prédios rústicos, não possuam aptidão para fins agrícolas, pecuários ou florestais, seja por destinação fixada por norma de direito público (v.g. zona de proteção de estrada nacional), seja por natureza, (v.g. terrenos pobres em matéria orgânica por aridez, terrenos pedregosos, terrenos salinizados).

Deve ter-se presente que prédio urbano, entendido para este efeito como *«qualquer edifício incorporado no solo, com os terrenos que lhe sirvam de logradouro»* (artigo 204.º, n.º 2) não é um conceito inteiramente antagónico ao de prédio rústico. Daí a necessidade de aclarar a condição dos logradouros.

(j) Estes, com efeito, do ponto de vista físico-químico, podem mostrar-se aptos para cultura e encontrar-se neles plantadas árvores, arbustos, flores ou espécies hortícolas. O mesmo sucede com um canteiro ou um simples vaso de terra. Contudo, nenhum interesse público é prejudicado com a secessão, uma vez que tal aproveitamento é acessório e residual; não mais do que útil ou voluptuário.

Já é duvidoso que as construções existentes em prédio rústico sem autonomia económica (artigo 204.º, n.º 2, do CC) devam conhecer tratamento equivalente aos logradouros ou aos terrenos inaptos para cultura, pois podem revelar-se essenciais à atividade agrícola, pecuária ou florestal.

(k) O artigo 1377.º, alínea c), consente o fracionamento de terreno apto para cultura se a finalidade for a retificação de estremas ou a realização de obras de construção.

Das obras de construção em terreno fracionado sem precedente operação de loteamento urbano ou destaque, em zona *non aedificandi* por efeito de restrição de interesse público ou de servidão administrativa não pode dizer-se que confiram ao terreno uma nova aptidão funcional, que o torne irrelevante para o interesse público agrário. Sem as obras de construção poderem ser licenciadas nem legalizadas, cumpre aos competentes órgãos da Administração Pública providenciar pelo embargo e demolição ou reposição do terreno no seu estado anterior. Como tal, se o terreno era apto para cultura não perde tal qualidade.

Ao contrário da nulidade estatuída pelo artigo 1379.º, n.º 1, do CC — sempre originária —, a anulabilidade do ato de fracionamento, de acordo com o n.º 2, é superveniente. É preciso que passem três anos para verificar se a condição foi cumprida, i.e., se a construção foi ou não iniciada. O interesse público que fundamenta esta invalidade é, ainda, de natureza agrária: pôr termo a um fracionamento que fez desaproveitar inutilmente parte de um terreno apto para cultura.

Nem por isso o Ministério Público deve abster-se de intervir até ao termo final do prazo (mais três anos, num total de seis, de acordo com o artigo 1379.º, n.º 4, do CC).

Por outro lado, pode justificar-se uma intervenção do Ministério Público por motivos de ordem urbanística, ambiental ou de proteção do património cultural. Perante indícios inequívocos da inviabilidade das obras de construção, é provável que não se encontrem licenciadas ou que a licença seja inválida e é possível que as competentes autoridades administrativas não tenham providenciado pela reintegração da legalidade administrativa. Nada impede que, em simultâneo, seja impugnado na jurisdição cível o negócio ou ato de fracionamento e, na jurisdição administrativa, a licença ilegalmente deferida.

O fracionamento previsto no artigo 1377.º, alínea c), se não houve operação de loteamento, importa um destaque.

Os destaques fora de aglomerado urbano, (artigo 6.º, n.º 5, do RJUE) exigem da parcela sobrante que preserve área igual ou superior à unidade de cultura. Por outro lado, na parcela destacada, a construção só pode ter destino habitacional e não mais de dois fogos (por andares ou em banda). O conhecimento do incumprimento destes requisitos — que, em primeira mão compete às autoridades municipais — não exclui a intervenção processual administrativa do Ministério Público, independentemente da questão de direito civil que possa suscitar ao fim dos três anos.

(l) Há apenas dois legítimos interessados na verificação de que a construção não teve início, embora por motivos de natureza diversa (artigo 1379.º, n.º 2).

Primeiro, o Estado, a fim de garantir que da operação não resultou afinal aquilo que o artigo 1376.º, n.º 1, pretendeu evitar: o desaproveitamento agrícola. Daí, a legitimidade processual ativa do Ministério Público.

Em segundo lugar, os proprietários de terrenos confinantes, de área inferior à unidade de cultura, e que, por isso «*gozam reciprocamente do direito de preferência nos casos de venda, dação em cumprimento ou aforamento de qualquer dos prédios a quem não seja proprietário confinante*» (artigo 1380.º, n.º 1), a menos que um dos terrenos constitua parte componente de um prédio urbano ou se destine a algum fim que

não seja a cultura [artigo 1381.º, alínea a)], em termos similares ao artigo 1377.º, alínea a), ou se porventura a alienação compreender «*um conjunto de prédios que, embora dispersos, formem uma exploração agrícola de tipo familiar*» [artigo 1381.º, alínea b)].

O interesse dos preferentes, embora convirja com o interesse público, é de natureza privada: o de ampliarem legitimamente a área apta para cultura dos terrenos que já são seus.

O interesse privado só é satisfeito com o exercício do direito de preferência, ao passo que o interesse público se satisfaz igualmente com o reparcelamento, regressando a parcela ao terreno apto para cultura do qual foi subtraída.

As autoridades municipais só têm interesse no facto positivo, i.e. terem início as obras de construção.

(m) E porque a permuta de terrenos pode, sem fracionamento, dar lugar a explorações com superfície inferior à unidade de cultura, o artigo 1378.º exige que ambos possuam — e continuem a possuir — área igual ou superior à unidade de cultura fixada para a respetiva zona [artigo 1378.º, alínea a)].

Com duas exceções, no entanto.

A primeira admite que um dos terrenos tenha área inferior à unidade de cultura se a permuta tiver como efeito que o proprietário de terreno contíguo a um outro que lhe pertence constitua um novo prédio com área igual ou superior àquela unidade [artigo 1378.º, alínea b)].

Algo que pode implicar três prédios: aquele que tem área inferior à unidade de cultura, outro que serve de moeda de troca e um terceiro (contíguo a este) cuja área vai ser ampliada. No fim, passará a haver dois terrenos com área igual ou superior à unidade de cultura, satisfazendo ao interesse público.

A segunda consente que ambos tenham área inferior à unidade de cultura, na condição de os dois permutantes estarem a adquirir terreno confinante com prédio seu e, deste modo, ampliarem a superfície de ambos os prédios, ainda que continuem a não perfazer a unidade de cultura [artigo 1378.º, alínea c)].

(n) Por fim, nos termos do artigo 48.º, n.º 3, do RJEF, consideram-se nulos os atos notariais ou registais que justifiquem a usucapião de parcela de terreno apto para cultura que, pela sua exiguidade ou pela exiguidade da parcela remanescente, nunca poderia ser transmitida por negócio jurídico (artigo 1376.º, n.º 1, do CC). O que vale, de modo igual, para o efeito de encrave (n.º 2).

A justificação do fracionamento é nula porque o próprio fracionamento assenta num ato jurídico nulo (a invocação). Ato de fracionamento nulo porque, precedendo posse de parcela inferior à unidade de cultura, que deixou de poder ser invocada, passou a ter um objeto juridicamente impossível (artigo 280.º, n.º 1, do CC).

Com a entrada em vigor da Lei n.º 115/2015, de 27 de agosto, a posse de parcela com área inferior às unidades de cultura definidas pela Portaria n.º 202/70, de 21 de abril, que ainda não tivesse cumprido o tempo suficiente para a usucapião, deixou de ser hábil ou eficaz para usucapir.

Todavia, só com a entrada em vigor da Portaria n.º 219/2016, de 9 de agosto, e com o redimensionamento das unidades que efetuou para o território continental, concretizando os critérios do artigo 49.º do RJEF, deixaram de aplicar-se os mínimos previstos na Portaria n.º 202/70, de 21 de abril.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, a invocação feita ou confirmada por justificação passou, inequivocamente, a ser nula também (artigo 48.º, n.º 3).

Em termos que desenvolveremos subsequentemente, a referida posse tem contra si uma norma imperativa cuja violação faz da invocação um ato nulo[185].

(o) Contudo, está em causa a nulidade da invocação ou dos negócios jurídicos celebrados contra a unidade de cultura em vigor ao tempo (*tempus regit actus*).

Quer isto dizer que os terrenos aptos para cultura próprios de um só ou de vários prédios rústicos contíguos que, descritos ou omissos no registo predial e nas matrizes, não devam a sua área — inferior à unidade de cultura aplicável ao tempo da aquisição — a qualquer negócio jurídico ou ato de fracionamento, podem ser livremente transacionados.

O mesmo vale para os terrenos aptos para cultura que, apesar de fracionados ao arrepio da Portaria n.º 202/70, de 21 de abril, até ter entrado em vigor a Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, beneficiaram da convalidação pelo decurso do tempo: três anos, segundo a redação originária do artigo 1379.º, n.º 3, do CC.

---

[185] Neste sentido, v. RUI PINTO DUARTE, "Usucapião e Regras Legais Imperativas", in *Escritos Jurídicos Vários (2016-2025),* Editora Almedina, Coimbra, 2026, p. 729 e seguintes.

PARTE III

DA PROPRIEDADE PRIVADA DE SOLOS

§8. — Das coisas: divisibilidade e indivisibilidade pelo proprietário.

§8.I. A ordem jurídica não estabelece um princípio geral de divisibilidade de toda e qualquer coisa corpórea que seja materialmente divisível. Pelo contrário, a divisão de certas coisas pelo proprietário pode situar-se para além do seu direito, em especial se dessa operação resultar o perecimento de coisa não consumível, muito menos, ser for especialmente útil e infungível.

Veremos, seguidamente, como as limitações ao fracionamento de terrenos aptos para cultura não entram em contradição com os critérios de divisibilidade das coisas. Na verdade, não se descortina na ordem jurídica nenhum princípio geral de divisibilidade, menos ainda de prédios rústicos ou urbanos, com a exceção singular do latifúndio.

O *Código Civil*, entrado em vigor em 1-6-1967, ocupa-se da divisibilidade e da indivisibilidade das coisas[186], de modo a deixar claro que, por um lado, não é a divisibilidade natural a delimitar a divisibilidade jurídica e, por outro, que nem sempre ao proprietário é legítimo fracionar, emulativamente, coisa sua.

Os critérios em que assenta a indivisibilidade constituem um limite interno ao direito de propriedade privada:

> «Artigo 209.º
>
> (**Coisas divisíveis**)
>
> São divisíveis as coisas que podem ser fracionadas sem alteração da sua substância, diminuição de valor ou prejuízo para o uso a que se destinam».

Assinalando o artigo 207.º do CC que são fungíveis «*as coisas que se determinam pelo seu género, qualidade e quantidade, quando constituam objeto de relações jurídicas*» e o artigo 208.º que são «*consumíveis as coisas cujo uso regular importa a sua destruição ou a sua alienação*», é legítimo estabelecer um lugar paralelo para a divisibilidade. Mais facilmente se admite o fracionamento de uma coisa consumível ou até simplesmente fungível do que a dispersão de uma coleção artística (uma universalidade de facto, nos termos do artigo 206.º, n.º 1) ou a remoção do motor de um automóvel por se considerar meramente acessório sempre que é rebocado (artigo 209.º).

Tais critérios de indivisibilidade não se circunscrevem ao valor, prejuízo ou uso segundo o interesse do proprietário como se retira do modo impessoal como a destinação da coisa é aferida: o uso a que se destina não é, necessariamente, o uso a que o proprietário a quer destinar a seu bel-prazer.

---

[186] Das coisas que se encontram no comércio jurídico, o que exclui as coisas do domínio público e as *res comunes omnes*.

Há, com efeito, uma valoração do uso segundo critérios sociais, económicos, ambientais ou culturais que, por vezes, justifica do direito público a formulação de condicionalismos ou restrições à divisibilidade muito para além dos limites imanentes do direito de propriedade.

É, precisamente, o que sucede com os imóveis, em especial, com os prédios urbanos, por razões urbanísticas e de ordenamento do território, mas também com os prédios rústicos que contenham ou façam parte de terrenos aptos para cultura, na aceção do artigo 1376.º do *Código Civil*.

Na lição de FERNANDO ALVES CORREIA[187]:

> «O condicionamento da realização de operações de loteamento e de obras de urbanização e a sua sujeição a licenciamento municipal pressupõem a superação do princípio da liberdade de divisão fundiária, enquanto faculdade inerente ao direito de propriedade do solo. A necessidade de assegurar que os loteamentos urbanos se localizem nas áreas mais adequadas, sob o ponto de vista do ordenamento do território, bem como a exigência de que as parcelas colocadas pelo loteador à disposição do adquirente de lotes para construção estivessem dotadas das infraestruturas urbanísticas necessárias foram as causas do aparecimento, nos vários países europeus, de uma disciplina jurídica integral dos loteamentos urbanos e do estabelecimento de fortes restrições a este tipo de atividade urbanística dos particulares».

Embora só o proprietário possa dividir o prédio que lhe pertence, isso não quer dizer que o possa fazer livremente, ainda que conserve no seu domínio todas as unidades prediais que resultaram da operação.

A ordem jurídica nem sempre reconhece tal direito em face do artigo 209.º do CC, pois o fracionamento potencia a incorporação de diversas edificações no solo sem os encargos próprios de um loteamento, a começar pelas obras de urbanização, ou pode indicar, uma futura dispersão da unidade de exploração agrícola que comprometa os padrões mínimos de produtividade.

Em qualquer um destes casos, fica comprometida a substância da coisa e sai defraudado o uso a que se destina.

Teremos oportunidade de observar que, para saber da divisibilidade de um prédio, não basta recorrer à alteração substancial da coisa, ao seu valor patrimonial nem tão-pouco ao uso a que o prédio se destina.

A ordem jurídica mostra-se avessa, em princípio, ao livre fracionamento dos prédios, sobretudo quando tal operação possa favorecer o surgimento desordenado de edificações, privadas de infraestruturas e de outras condições de urbanização. Vale a pena ter presente que obras de urbanização são, na definição do artigo 2.º, alínea h), do RJUE, «*as obras de criação e remodelação de infraestruturas destinadas a servir diretamente os espaços urbanos ou as edificações, designadamente arruamentos viários e pedonais, redes de esgotos e de abastecimento de água, eletricidade, gás e telecomunicações, e ainda espaços verdes*

---

[187] *As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito do Urbanismo Português*, Editora Almedina, Coimbra, 1993, p. 82.

e outros espaços de utilização coletiva». Sem urbanização, não há direito à edificação (*jus ædificandi*).

Refira-se, ainda, com LUÍS FILIPE PIRES DE SOUSA[188] e com a jurisprudência dominante, que «*o juízo acerca da divisibilidade da coisa comum deve reportar-se ao momento em que se encontra a coisa, quando a divisão é requerida* (requisito da atualidade)». Por outras palavras, «*a questão da divisibilidade não pode ficar à mercê de situações futuras e hipotéticas*[189]».

§8.II. Pelo contrário, a divisão inerente à constituição da propriedade horizontal (ou por andares) é relativamente favorecida pelo legislador. Em princípio, a divisão mantém o prédio urbano fiel ao seu uso e aumenta-lhe o valor patrimonial, mas é preciso, de acordo com o artigo 1415.º do CC que as frações autónomas, «*além de constituírem unidades independentes, sejam distintas e isoladas entre si, com saída própria para uma parte comum do prédio ou para a via pública*».

Os predicados das frações autónomas dificilmente consentem a sua divisibilidade, o que justificou da parte do *Código Civil* o regime seguidamente reproduzido:

«Artigo 1422.º-A

(**Junção e divisão de frações autónomas**)

1 — Não carece de autorização dos restantes condóminos a junção, numa só, de duas ou mais frações do mesmo edifício, desde que estas sejam contíguas.

2 — Para efeitos do disposto do número anterior, a contiguidade das frações é dispensada quando se trate de frações correspondentes a arrecadações e garagens.

3 — Não é permitida a divisão de frações em novas frações autónomas, salvo autorização do título constitutivo ou da assembleia de condóminos, aprovada sem qualquer oposição.

4 — Sem prejuízo do disposto em lei especial, nos casos previstos nos números anteriores, cabe aos condóminos que juntaram ou cindiram as frações o poder de, por ato unilateral constante de escritura pública ou de documento particular autenticado, introduzir a correspondente alteração no título constitutivo.

5 — A escritura pública ou o documento particular a que se refere o número anterior devem ser comunicados ao administrador no prazo de 10 dias».

Ainda que seja obtida a autorização prevista no n.º 3, nenhuma das frações pode deixar de constituir uma unidade independente, distinta e isolada das demais, com saída própria para uma parte comum do prédio ou para a via pública (artigo 1415.º), sem o que assistirá aos condóminos, e também ao Ministério Público, mediante participação da entidade pública a quem caiba a aprovação ou fiscalização das construções, legitimidade para arguir a nulidade do título (artigo 1416.º, n.º 2).

---

[188] *Processos Especiais de Divisão de Coisa Comum e de Prestação de Contas*, 4.ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2025, p. 33.

[189] Ibidem.

A posse de uma assolhada no interior de uma fração autónoma, em princípio, não permite invocar a usucapião por se mostrar desconforme com os vários requisitos das frações autónomas — que ela não cumpre ou que faz com que a fração primitiva deixe de cumprir. A usucapião cede perante a norma imperativa contida no artigo 1415.º do CC, apesar de nenhuma referência lhe ter merecido.

Por maioria de razão, é ineficaz para usucapir a posse de partes necessariamente comuns; o mesmo que dizer *imperativamente* comuns.

São, inderrogavelmente, comuns, de acordo com o artigo 1421.º, n.º 1, do CC, pela função que desempenham no edifício, (i) o solo, (ii) os alicerces, colunas, pilares, paredes-mestras e todas as partes restantes que constituem a estrutura do prédio; (iii) o telhado ou os terraços de cobertura (não obstante achar-se consentido o uso privativo a um só condómino); (iv) as entradas, vestíbulos, escadas e corredores de uso ou passagem comum a dois ou mais condóminos; (v) as instalações gerais de água, eletricidade, aquecimento, ar condicionado, gás, comunicações e outras semelhantes.

A bem dizer, as partes comuns, na propriedade horizontal, encontram-se sob uma dupla indivisibilidade, pois se cada condómino é proprietário exclusivo de uma ou mais frações autónomas e comproprietário das partes comuns do edifício (artigo 1420.º, n.º 1, do CC) não pode cindir os dois direitos. O conjunto de ambos é um pressuposto indeclinável da propriedade horizontal que a tipicidade dos direitos reais (artigo 1306.º, n.º 1) não cede. Quer isto dizer que nenhum deles — a propriedade da fração autónoma e a quota ideal das partes comuns — pode ser alienado separadamente. Nem sequer é lícito renunciar à parte comum «*como meio de o condómino se desonerar das despesas necessárias à sua conservação ou fruição*» (artigo 1420.º, n.º 2, do CC).

Presumem-se comuns as partes que não sejam afetadas ao uso exclusivo de um dos condóminos, nomeadamente os pátios e jardins anexos ao edifício, os ascensores, as dependências destinadas ao uso e habitação do porteiro, as garagens e outros lugares de estacionamento (artigo 1421.º, n.º 2, do CC). Aqui estamos à margem da imperatividade, pois pode convencionar-se o contrário no título constitutivo.

A este tema regressaremos de forma longitudinal com o fracionamento de prédios rústicos e a aquisição originária de parcelas cuja área se mostre inferior à unidade de cultura.

§8.III. A indivisibilidade não se confunde com a separação entre a coisa principal e as coisas acessórias que o *Código Civil* entende como «*pertença*s» ou «*coisas móveis que, não constituindo partes integrantes, estão afetadas por forma duradoura ao serviço ou ornamentação de uma outra*» (artigo 210.º, n.º 1), pois, por via de regra, assume que os negócios jurídicos que tenham por objeto a coisa principal não alcançam, salvo declaração em contrário, as coisas acessórias (n.º 2).

Tão-pouco se confunde com a repartição dos frutos, pois estes produzem-se periodicamente sem prejuízo da substância da coisa, pelo que o interesse na

fruição e a utilidade dos frutos encontram-se no seu desprendimento e colheita (artigo 212.º).

Por outro lado, não haverá dúvidas, em face do artigo 209.º do CC, quanto à divisão ou fragmentação das coisas desprovidas de valor patrimonial ou de utilidade — seja porque nunca os tiveram, seja porque os perderam. Nesses casos, até a destruição — excluindo os animais de companhia mesmo que de escasso valor — ainda se admite como conteúdo do direito de propriedade privada[190].

De igual modo, à partida, nada impede o proprietário de fracionar aquelas coisas que assim adquirem maior valor ou préstimo, mas basta o fim ou o uso a que se destina a coisa para condicionar ou impedir o fracionamento.

Fim ou fins que se divisam, não segundo o livre arbítrio do proprietário, nem segundo a utilidade ou vantagem para um menor ou maior número de interessados, mas antes a partir da função que lhe cabe do ponto de vista económico, social, ambiental ou cultural e da sua maior ou menor fungibilidade.

Se um livro é juridicamente indivisível, já não é certo que o seja o conjunto dos livros que formam uma biblioteca sem uma acentuada perda de valor e mediante prejuízo para o uso, uma vez que se trata de livros diferentes entre si e que, em princípio, se complementam uns aos outros. Tudo dependerá, no entanto, do próprio valor da universalidade. Se a biblioteca for um mero depósito de livros fungíveis ou se a soma do valor unitário for superior ou não muito inferior ao conjunto dos livros, pouco ou nada se perde com a sua divisão.

Com efeito, as limitações à divisibilidade não se aplicam apenas às coisas simples. Podem valer, de igual modo, para determinadas coisas compostas. As universalidades de facto decorrem da pertença à mesma pessoa ou comunhão de uma pluralidade de coisas móveis mas sob um destino unitário (artigo 206.º, n.º 1, do CC).

Apesar de as coisas singulares que constituem a universalidade poderem ser objeto de relações jurídicas próprias (n.º 2), o interesse público ou a vontade do autor da doação ou da sucessão podem opor-se à dispersão, por exemplo, de uma coleção filatélica ou numismática.

Também os imóveis podem constituir universalidades de facto, nomeadamente, as unidades de exploração agrícola ou os terrenos aptos para cultura, que podem integrar vários prédios ou parcelas de vários prédios. Apesar de o artigo 206.º, n.º 1, do CC, dispor que é havida como coisa composta uma «*pluralidade de coisas móveis que, pertencendo à mesma pessoa, têm um destino unitário*», não exclui a eventualidade de o conceito se estender a prédios.

§8.IV. Por último, devemos perguntar-nos acerca da relação entre divisibilidade e posse, em especial, de imóveis. Pode ser considerada para efeitos de tutela possessória (artigo 1277.º e seguintes do CC) ou de usucapião (artigo 1287.º e seguintes) a prática reiterada, com publicidade, dos atos materiais correspondentes ao exercício do direito de propriedade ou de usufruto, restrita a determinada parcela de um prédio? Tal posse deve submeter-se aos critérios

[190] V. PEDRO DIAS VENÂNCIO, *Lições de Direitos Reais*, Editora Primeira Edição, Vila Nova de Gaia, 2022, p. 122.

do artigo 209.º do *Código Civil* ou, pelo contrário, o prédio subsiste integralmente, por se entender que da posse parcial não resulta nenhum fracionamento?

Naturalmente que estas interrogações não fazem sentido com relação a direitos pessoais de gozo que tenham por objeto apenas parte de uma coisa.

Assim, o *Regime do Arrendamento Rural*[191], no artigo 2.º, n.º 1, define-o como sendo «*a locação, total* ou parcial*, de prédios rústicos para fins agrícolas, florestais, ou outras atividades de produção de bens ou serviços associadas à agricultura, à pecuária ou à floresta*» e também o arrendamento florestal é descrito como «*a locação total* ou parcial *de prédios rústicos para fins de exploração florestal*» [artigo 5.º, alínea i)].

RUI PINTO DUARTE tem manifestado sérias reservas à usucapião parcial e LUÍS CARVALHO FERNANDES[192] acompanhou, pelo menos, o caráter dubitativo da usucapião limitada a uma parcela de terreno ou a uma parte não acessória de outra coisa.

Para este sentido apontou, de certo modo, o Acórdão STJ de 7-4-2011[193]: «*No domínio dos direitos reais vigora o princípio da especialidade, segundo o qual o direito real só se constitui sobre coisas que tenham autonomia em relação a outras coisas corpóreas*».

Sendo a posse, nos termos do artigo 1251.º do CC «*o poder que se manifesta quando alguém atua por forma correspondente ao exercício do direito de propriedade ou de outro direito real*», seria preciso que também o direito de propriedade ou outros direitos reais de gozo pudessem limitar-se a partes ou parcelas de coisas.

Quer-nos parecer que as múltiplas referências à coisa possuída — artigos 1255.º, 1263.º, alínea b), 1264.º, 1267.º, n.º 1, alínea b), 1269.º, 1271.º, 1272.º, 1273.º, n.º 2, 1275.º, n.º 1, 1281.º, n.º 2 — apontam para a sua unidade.

É certo que o artigo 1286.º, n.º 1, refere-se *à parte* que cabe a cada compossuidor: «*Cada um dos compossuidores, seja qual for* a parte que lhe cabe*, pode usar contra terceiro dos meios facultados nos artigos precedentes, quer para defesa* da própria posse*, quer para defesa* da posse comum*, sem que ao terceiro seja lícito opor-lhe que ela não lhe pertence por inteiro*».

No entanto, é bem de ver que a parte que lhe cabe, enquanto compossuidor (*a posse própria*) é a quota ideal que lhe compete na comunhão da posse de todos (*a posse comum*); não uma parcela individualizada.

Não constitui posse, mas mera detenção, o exercício de poderes de facto sobre parte de uma coisa se ela se mostrar indivisível.

Independentemente de saber se a posse fraciona o imóvel, a verdade é que, pelo menos, a posse formal (ou não causal), corresponde ao exercício de um direito real de gozo por quem não é seu titular. Se esse direito é de objeto juridicamente impossível, também a posse o será.

---

[191] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 204/2009, de 13 de outubro.

[192] "Aquisição do direito de propriedade na acessão industrial imobiliária", in *Estudos em Honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão* (António Menezes Cordeiro/Pedro Pais de Vasconcelos/Paula Costa e Siva, Editora Almedina, Coimbra, 2008, p. 664).

[193] 6.ª Secção, P.º 956/07.2TBVCT.G1.S1.

Pois bem. Se ao proprietário de um terreno apto para cultura não é lícito alienar uma parcela com área inferior à unidade aplicável localmente (artigo 1376.º, n.º 1, do CC) nem tão-pouco dar de usufruto essa mesma parcela (n.º 1, *in fine*), também não é juridicamente possível que alguém possua apenas essa parte.

Presumindo-se que o possuidor é titular do direito (artigo 1268.º do CC) que, sem lhe pertencer, exerce de facto, cai por terra a posse quando o direito não possa ser constituído validamente.

Nas palavras de RUI PINTO DUARTE[194], «*só se podem adquirir por usucapião coisas que já existam como tal e que possam ser adquiridas por outro modo*». Ora, o direito de propriedade de tais parcelas não pode ser adquirido por contrato de compra e venda ou de doação.

E logo acrescenta o Autor[195] «*Daqui resulta, por exemplo, que não se pode adquirir por usucapião o direito de propriedade sobre uma parcela de terreno que não possa constituir um prédio*[(X)]*, nem – a nosso ver, mas não de uma forte corrente jurisprudencial – sobre uma parte de um prédio cujo destaque seja nulo sem autorização administrativa*».

Apenas no direito de superfície e na posse correspondente pode divisar-se um parcelamento.

Depois de o artigo 1524.º do CC definir o direito de superfície como «*faculdade de construir ou manter, perpétua ou temporariamente, uma obra em terreno alheio, ou de nele fazer ou manter plantações*», o artigo 1525.º, n.º 1, vem admitir que «*Tendo por objeto a construção de uma obra, o direito de superfície pode abranger* uma parte do solo *não necessária à sua implantação, desde que ela tenha utilidade para o uso da obra*».

Quer isto dizer que, à partida, o superficiário vê limitado o seu direito, no caso de construção de obra, à parte do solo que se mostre necessária, admitindo-se, porém, que se estenda a outra parte do solo, não já segundo um critério de necessidade, mas de simples préstimo ou utilidade.

Quanto ao usufruto, tudo aponta em sentido contrário. Não parece poder circunscrever-se a uma parte, a uma parcela de um prédio. O artigo 1439.º do CC identifica o usufruto como «*o direito de gozar temporária e plenamente uma coisa ou direito alheio, sem alterar a sua forma ou substância*.».

E não obstante o artigo 204.º, n.º 3, referir-se a determinada parte de um imóvel — *parte integrante* — considera-a «*coisa móvel ligada materialmente ao prédio com carácter de permanência*», sendo acessórias ou simples pertenças, «*as coisas móveis que, não constituindo partes integrantes, estão afetadas por forma duradoura ao serviço ou ornamentação de uma outra*» (artigo 210.º, n.º 3). Ao contrário das partes integrantes, estas não são abrangidas pelos negócios jurídicos que tenham por objeto a coisa principal, «*salvo declaração em contrário*» (n.º 2).

---

[194] *Curso de Direitos Reais*, 4.ª edição, Editora Principia, Cascais, 2020, p. 491.
[195] Idem.
[(X)] V. Acórdão da Relação de Évora de 12-9-2019 (*in* CJ XLIV, tomo IV, p. 258 e seguintes).

Não se antevê, pois, que à posse, com ressalva do direito de superfície, seja legítimo ignorar os critérios da indivisibilidade das coisas, em especial quando se trata de proporcionar ao possuidor a aquisição por usucapião.

Isto não significa, porém, que o exercício de poderes de facto sobre a parte principal ou substancial de um imóvel não deva entender-se como respeitante à totalidade. É de admitir a posse de um prédio urbano na sua totalidade, mesmo que só o edifício manifeste sinais de uso recorrente, encontrando-se o logradouro em estado de aparente abandono.

Assim, no Acórdão STJ de 1-7-2008[196], concluiu-se pela aquisição integral de imóvel, não obstante a posse mostrar-se parcial, por não estarem preenchidos os requisitos da divisibilidade das coisas, consignados pelo artigo 209.º do CC:

> «III - Tendo a Ré, Fábrica da Igreja, ora recorrente, exercido atos de posse sobre a capela edificada em parte do terreno reivindicado, conducentes ao reconhecimento do seu direito de propriedade sobre a mesma - aquisição originária, na modalidade da usucapião -, tal facto conduzirá, por si só, e independentemente dos provados atos de posse sobre a parte do terreno adjacente aqui denominado por "adro", a que se considere ser a Ré proprietária do prédio urbano constituído por "capela e adro".
>
> IV - Com efeito, para que uma "coisa" possa ser tida como divisível, necessário se torna que estejam reunidos os requisitos do artigo 209.º do CC.
>
> V - Ora, nada tendo sido alegado (e muito menos provado) sobre a divisibilidade do prédio urbano, a propriedade, por força do instituto da usucapião, consolidou-se em relação ao todo».

Em tal caso pesa sobremaneira a circunstância de se tratar de prédio urbano e de a posse ter incidido no edifício incorporado no solo. Se, pelo contrário, a posse tivesse ficado circunscrita ao adro, decerto não se admitiria a usucapião da capela.

A questão da posse parcial tem sido principalmente discutida a propósito da acessão industrial imobiliária[197], mas justifica-se que o seja também com relação à usucapião.

A razão de ser da indivisibilidade encontra-se na função social de certas coisas que, embora no comércio jurídico, pode ser comprometida pelo fracionamento ou desagregação da coisa. É dessa função social que nos ocuparemos, de imediato.

---

[196] P.º08A1719.

[197] LUÍS CARVALHO FERNANDES, "Aquisição do direito de propriedade na acessão industrial imobiliária", in *Estudos em honra do Professor Doutor José de Oliveira Ascensão*, [organização], António Menezes Cordeiro, Pedro Pais de Vasconcelos, Paula Costa e Silva, Editora Almedina, Coimbra, 2008, p. 637 e seguintes; MÓNICA JARDIM/ MARGARIDA COSTA ANDRADE, "O desaparecimento e recomposição de imóveis: a perda, a acessão e demarcação", in *Revista CEDOUA*, Ano 12, n.º 24, 2009, p. 57 e seguintes; MÓNICA JARDIM/ DULCE LOPES, "Acessão industrial imobiliária e usucapião parciais *versus* destaque", in *O urbanismo, o ordenamento do território e os tribunais*, [coordenação] Fernanda Paula Oliveira, Editora Almedina, Coimbra, 2010, p. 757 e seguintes; RUI PINTO DUARTE, "Dois apontamentos sobre acessão industrial imobiliária", in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel Henrique Mesquita*, 1.º Volume, Diogo Leite de Campos [organização], Coimbra Editora, 2009, p. 783 e seguintes.

§9. — Da função social da propriedade privada.

§9.I. Embora distanciado do paradigma liberal do *Código Civil de Napoleão* (1804) — «*A propriedade é o direito de gozar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, contanto que se não pratique um uso proibido pelas leis ou por regulamento*» (artigo 544) — o *Código Civil do Visconde de Seabra*[198] (1867) ainda se absteve de reconhecer uma função social imanente à propriedade privada, de modo a conter excessos do proprietário. Subordinava-a, no entanto, a uma conceção estritamente personalista: prover às necessidades e ao incremento da liberdade pessoal. O homem verdadeiramente livre é o proprietário que permite consentir-se tempo e oportunidade para não trabalhar de sol a sol. Como tal, a plenitude dos direitos de participação política começou por radicar na capacidade tributária em função da terra possuída e das rendas auferidas: o sufrágio censitário. Só o proprietário de terras estava em condições de participar plenamente na vida política e, como de tal, de eleger e ser eleito.

Por isso, o *Código Civil de 1867*, no artigo 359.º, classificava o direito à apropriação entre os direitos originários, ao lado dos direitos de existência, de liberdade, de associação e defesa. Direito de apropriação que o artigo 366.º consagrava como a «*faculdade de adquirir tudo o que for conducente à conservação da existência, e à manutenção e ao melhoramento da própria condição*».

E acrescentava: «*Este direito, considerado objetivamente, é o que se chama propriedade*». Por fim, no § único, dispunha: «*O direito civil só reconhece a apropriação, quando é feita por título ou modo legítimo*».

Tal conceção personalista continua a ser válida. Como observa MARIA LÚCIA AMARAL[199], a proteção constitucional do "ter" assenta no reconhecimento da sua necessidade para o "ser".

Nas palavras de SANDRA PASSINHAS [200] , «*à "pessoa" e à "coisa", à "pessoalidade" e à "patrimonialidade" deve reconhecer-se [que], mais do que vetores excludentes, são vetores em diálogo, pelo contributo e participação dos segundos nos primeiros*», o que desenvolve noutro trecho[201]:

> «A íntima ligação entre propriedade e personalidade manifestada, desde logo, no aumento de *possibilidades de ação* que o direito de propriedade abre ao respetivo titular, permite-nos obter, através da garantia constitucional da propriedade, as credenciais necessárias à tutela de uma liberdade geral de ação – que, embora tenha na sua fonte a liberdade pessoal no âmbito patrimonial, poderá ir além dela, ao nível dos efeitos -, através do reconhecimento de direitos de utilização, de decisão e de domínio, bem como à tutela de um *"espaço de pessoalidade"* conferido pelos próprios bens, e que constituem uma reserva essencial do seu titular, através do reconhecimento de direitos de exclusão e de reserva, possibilitando-lhe, em suma, uma conformação da sua vida, estribada numa responsabilidade pessoal».

---

[198] Aprovado pela Carta de Lei de 1 de julho de 1867.

[199] *Responsabilidade do Estado e dever de indemnizar do legislador*, Coimbra Editora, 1998, p. 546

[200] *Propriedade e Personalidade no Direito Civil Português*, Coleção Teses, Editora Almedina, Coimbra, 2017, p. 213.

[201] Idem, p. 214.

O que leva, de igual modo, a reconhecer na liberdade pessoal o fundamento básico do estatuto de proteção da propriedade privada: um direito privado que potencia a liberdade do proprietário, na expressão de MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO[202].

§9.II. Apesar de a conceção personalista se mostrar inteiramente válida e confortada pelo «*direito à propriedade*» a que se refere o artigo 62.º, n.º 1, da Constituição, não é, porém, suficiente.

Explica LUÍS CARVALHO FERNANDES[203] como, no entanto, o artigo 359.º do *Código Civil de 1867*, graças a uma interpretação atualista, conviveu, ao longo de décadas com os ventos que começaram a vergar a matriz liberal da propriedade privada, fazendo recuar progressivamente o seu caráter de plenitude.

A primeira abordagem civilística aos excessos da conceção liberal da propriedade privada, que confiava inteiramente o fim da coisa ao desígnio do *dominus*, ensina JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO[204], «*foi expressa pela teoria do abuso de direito*», segundo a qual, os atos emulativos, cabendo ainda no exercício do direito, seriam reprovados pelo caráter abusivo, nomeadamente por se mostrarem ostensivamente contrários ao fim[205].

O fim social e económico do direito — usado ou abusado — apresenta-se como critério determinante, admitindo-se, pela primeira vez, que, nem todos os usos são legítimos, apesar de não expressamente proibidos.

Observemos a sua formulação no atual *Código Civil*:

> «Artigo 334.º
>
> (**Abuso do direito**)
>
> É ilegítimo o exercício de um direito, quando o titular exceda manifestamente os limites impostos pela boa-fé, pelos bons costumes ou pelo fim social ou económico desse direito».

A construção do abuso de direito[206] já manifesta, embora de modo larvar, a função social da propriedade privada, pois o fim social ou económico próprio da coisa ou do direito condiciona certos modos de agir por parte do proprietário, ao lado dos limites impostos pela boa-fé e pelos bons costumes.

---

[202] *A justificação da propriedade privada numa democracia constitucional*, Editora Almedina, Coleção Teses, Coimbra, 2007, P. 981.

[203] *Lições de Direitos Reais*, 3.ª edição, Quid Juris, Sociedade Editora, Lisboa, 2001, p. 194 e seguintes.

[204] *Direito Civil – Reais*, 5.ª edição, Coimbra Editora, 1993, p. 190.

[205] Idem, p. 191. Do mesmo Autor, v. "Reordenamento Agrário e Propriedade Privada", in *Curso de Direito e Economia Agrários*, *Revista da Faculdade de Direto da Universidade de Lisboa – Suplemento*, Lisboa, 1965, p. 281 e seguintes.

[206] Acerca do abuso de direito, na doutrina do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, v. Parecer n.º 47/74, de 16 de outubro (servidão), Parecer n.º 21/84, de 15 de março (enquanto assento do *tu quoque*), Parecer n.º 83/89, de 17 de dezembro (designação de representante eclesiástico em fundação), Parecer n.º 8/91, de 16 de janeiro de 1992 (abuso do poder paternal), Parecer n.º 68/92, de 12 de maio de 1994 (invocação da ineficácia de contrato), Parecer n.º 34/93, de 11 de outubro de 1994 (enquanto assento da proibição de *venire contra factum proprium*), Parecer n.º 29/2017, de 9 de novembro (transmissão do estabelecimento comercial e efeitos nas relações laborais), Parecer n.º 24/2019, de 8 de agosto (direito de greve), Parecer n.º 1/2023, de 9 de fevereiro (direito de greve) e Parecer n.º 4/2024, de 28 de fevereiro (direito de greve).

É o primeiro passo para reconhecer ao proprietário uma certa responsabilidade social, abstendo-se, pelo menos, de exercer o direito de modo fútil em prejuízo de terceiros.

De certo modo, encontramos no abuso do direito o eco de alguns critérios de divisibilidade legítima das coisas, estabelecidos no artigo 209.º, em especial, o uso ou destinação.

No entanto, fim social ou económico, bons costumes e ditames da boa-fé apresentam-se, ainda, como limites externos, tanto assim que só ocorre abuso quando esses limites forem transpostos manifestamente, ou seja, de modo ostensivo e inequívoco.

Por sua vez, no que concerne especificamente aos direitos reais, o abuso surge a propósito do usufrutuário, mas com vista a proteger exclusivamente o proprietário de raiz:

«Artigo 1482.º

(**Mau uso por parte do usufrutuário**)

> O usufruto não se extingue, ainda que o usufrutuário faça mau uso da coisa usufruída; mas, se o abuso se tornar consideravelmente prejudicial ao proprietário, pode este exigir que a coisa lhe seja entregue, ou que se tomem as providências previstas no artigo 1470.º, obrigando-se, no primeiro caso, a pagar anualmente ao usufrutuário o produto líquido dela, depois de deduzidas as despesas e o prémio que pela sua administração lhe for arbitrado».

O preceito, bem se vê, não acalenta uma preocupação de ordem social, pois visa salvaguardar, isso sim, o proprietário de raiz, precavendo a conservação da coisa até se extinguir o usufruto.

O abuso de direito não mais deixou de limitar a propriedade privada, a qual, de resto, representa por antonomásia o conjunto dos direitos patrimoniais. Observa ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO[207] como os direitos se desenvolveram ao longo dos tempos, justamente, «*a partir da ideia de apropriação, pelo ser humano, das realidades exteriores*».

§9.III. Só o Estado Social legitimaria reconhecer à propriedade privada e às intervenções consequentes uma função social: intervenções limitadoras, outras impulsionadoras, umas de interesse público, outras em ordem ao bom aproveitamento das coisas pelo proprietário.

Com a doutrina da função social não se prega a abolição da propriedade privada como pressuposto de transição para uma sociedade sem classes nem a apropriação coletiva dos meios de produção.

Considera-se, porém, que ao direito de propriedade são inerentes vinculações, não apenas para com outros proprietários em relação de vizinhança, como também para com eventuais titulares de direitos reais menores e, não em menor escala, para com a sociedade e o bem comum.

---

[207] "Nas origens da propriedade e do direito subjetivo: de Roma ao *usus modernus*", in *Estudos em Homenagem ao Professor José Artur Duarte Nogueira*, volume I, Ed. AAFDL, 2025, p. 96.

O direito de propriedade privada constitui uma situação jurídica complexa. Compreende várias situações jurídicas, algumas passivas, como é hoje aceite em relação aos direitos subjetivos: «*A permissão básica pode analisar-se em faculdades, poderes, deveres ou encargos, embora os primeiros devam ser estruturalmente dominantes*» (ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO[208])

A expressão mais bem conseguida a este propósito continua a ser, provavelmente, a do artigo 153 da *Constituição Alemã de Weimar*, de 11 de agosto de 1919: «*A propriedade obriga. O uso deve, ao mesmo tempo, prestar um serviço ao interesse geral*». Um preceito que seria retomado pelo artigo 14 (2) da Lei Fundamental de Bona, de 23 de maio de 1949 – a atual Constituição da República Federal da Alemanha.

§9.IV. A função social tem como primeiro pressuposto a garantia institucional da propriedade privada que lhe confere um sentido objetivo e, como limite, o direito de o proprietário usar e fruir aquilo que é seu. A marca distintiva encontra-se no modo como usa e frui o que lhe pertence: um modo sustentável, social e culturalmente responsável[209].

Está bem de ver que a utilidade implícita no artigo 209.º do CC não é, necessariamente, a utilidade pública, cuja declaração justifica a expropriação ou a requisição, «*com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização*» (artigo 62.º, n.º 2, da Constituição), como sucede, por exemplo, com a «*utilidade pública urbanística*» (artigo 65.º, n.º 4) com a utilidade pública reconhecida a determinadas pessoas coletivas, em cujo Estatuto[210] se prevê o seguinte: «*Nos termos e condições previstos no Código das Expropriações, aprovado em anexo à Lei n.º 168/99, de 18 de setembro, pode ser declarada a utilidade pública, com caráter de urgência, das expropriações necessárias para que as pessoas coletivas com estatuto de utilidade pública prossigam os seus fins estatutários*».

Utilidade pública que pode ser firmada, por lei, a partir de certas utilidades sociais ou económicas, como é o caso de uma concreta utilidade pública turística que fundamenta a expropriação «*dos bens imóveis e direitos a eles relativos necessários à construção, ampliação ou beneficiação de empreendimentos a que tenha sido atribuída a utilidade turística a título prévio ou à ampliação, adaptação ou renovação, de empreendimentos existentes com a utilidade turística atribuída a título definitivo*» (artigo 28.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 423/83, de 5 de dezembro[211]), tal como faculta «*a constituição de servidões sobre prédios vizinhos daqueles onde está ou será implantado o empreendimento, desde que tais servidões se mostrem estritamente indispensáveis à adequada exploração de empreendimentos a que tenha sido atribuída, prévia ou definitivamente, a utilidade turística*» (artigo 29.º,

---

[208] *Tratado de Direito Civil*, I, 4.ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2012, p. 988.

[209] Não se trata apenas, na perspetiva cristã, de responder perante Deus pelo uso dado aos bens, mas de responder perante a comunidade.

[210] A Lei-Quadro do Estatuto de Utilidade Pública foi aprovada pela Lei n.º 36/2021, de 14 de junho.

[211] A redação em vigor compreende as sucessivas alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 485/88, de 30 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 38/94, de 8 de fevereiro (Declaração de Retificação n.º 39/94, de 31 de março), pelo Decreto-Lei n.º 141/2007, de 27 de abril, e pela Lei n.º 71/2008, de 31 de dezembro.

n.º 1). E, de modo similar é o que decorre da utilidade pública desportiva [artigo 21.º, n.º 2, alínea d), do Decreto-Lei n.º 248-B/2008, de 31 de dezembro[212]].

§9.V.É, fundamentalmente, a utilidade social, a função social da propriedade privada, na expressão atribuída ao publicista e renovador do pensamento social cristão, LÉON DUGUIT (1859-1928). De certo modo, a ideia de função social da propriedade surge no direito privado em paralelo com a conceção do serviço público que o Autor trouxe para o centro da dogmática do direito administrativo[213].

Função social cujas raízes já se encontram na Patrística do fim da Antiguidade, de modo especial em S. JOÃO CRISÓSTOMO [214] (347 – 407) quando condena como furto a riqueza excessiva, não por resultar de fraude ou de esbulho, «*mas porque mantê-la é privar os outros das suas necessidades*», acrescentando que «*Não partilhar a nossa própria riqueza com os pobres é roubo dos seus meios de sustento; nós não possuímos a nossa própria riqueza, mas a deles*».

Na mesma linha, doutrinava SÃO GREGÓRIO MAGNO[215] (540-604): «*Quando damos aos pobres as coisas indispensáveis, não praticamos com eles grande generosidade pessoal, mas devolvemos-lhes o que é deles. Cumprimos um dever de justiça e não de caridade*».

A exclusividade assente no direito de propriedade privada deixa de ser legítima sempre que os bens possuídos extravasam do *necessário a cada dia*, i.e. se mostrem superabundantes para satisfazer as necessidades básicas. O tema fora caro, igualmente, a SANTO AGOSTINHO [216] (354-430) e sê-lo-ia a SÃO TOMÁS DE AQUINO[217] (1225-1274).

Sob a defesa do uso comum das coisas próprias, a função social é vigorosamente retomada por LEÃO XIII na Encíclica *Rerum novarum* (1891[218]):

> «Posto que dividida em propriedades particulares, a terra não deixa de servir à utilidade comum de todos, atendendo a que não há ninguém entre os mortais que não se alimente do produto dos campos. Quem os não tem, supre-os pelo trabalho, de maneira que se pode afirmar, com toda a verdade, que o trabalho é o meio universal de prover às necessidades da vida, quer ele se exerça num terreno próprio, quer em alguma parte lucrativa cuja remuneração, sai apenas dos produtos múltiplos da terra, com os quais ela se comuta.

---

[212] Regime Jurídico das Federações Desportivas e das Condições de Atribuição do Estatuto de Utilidade Pública Desportiva. A atual redação compreende as alterações lavadas a cabo pela Lei n.º 74/2013, de 6 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 93/2014, de 23 de junho, pela Lei n.º 101/2017, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 23/2024, de 15 de fevereiro.

[213] M.C. MIRROW, in *Great Christian Jurists in French History* (coordenação de Olivier Descamps/Rafael Domingo), Cambridge University Press, 2019, §21.

[214] PG 49,41. In GIORDANO FROSINI, *Il Pensiero Sociale dei Padri*, Queriniana Ed., Bréscia, 1996, p. 80.

[215] *Regula Pastoralis*, n.º 3, p. 21 (SC 382, 394 (PL 77,87),

[216] *In epistolam ad Partos*, PL 35, 2018. Idem, p. 88-89.

[217] Q 66 (II-II), *Summa Theologica.*

[218] Cf. §5, Acerca da doutrina da Igreja Católica sobre o uso das riquezas, dirá LEÃO XIII que «o fundamento dessa doutrina está na distinção entre a justa posse das riquezas e o seu legítimo uso» (§12). In *Caminhos da Justiça e da Paz — Doutrina Social da Igreja (documentos de 1891 a 1991),* 4.ª edição (coordenação PE. PETER STILWELL), Editora Rei dos Livros, Lisboa, 2002, p. 39 e seguintes.

> De tudo isto resulta, mais uma vez, que a propriedade particular é plenamente conforme à natureza. A terra, sem dúvida, fornece ao homem com abundância as coisas necessárias para a conservação da sua vida e ainda para o seu aperfeiçoamento, mas não poderia fornecê-las sem a cultura e sem os cuidados do homem. Ora, que faz o homem, consumindo os recursos do seu espírito e as forças do seu corpo em procurar esses bens da natureza? Aplica, para assim dizer, a si mesmo a porção da natureza corpórea que cultiva e deixa nela como que um certo cunho da sua pessoa, a ponto que, com toda a justiça, esse bem será possuído de futuro como seu, e não será lícito a ninguém violar o seu direito de qualquer forma que seja».

LÉON DUGUIT não se limita a discutir a legitimidade do proprietário para possuir bens que ultrapassem as suas necessidades, pois subtrai a condição de direito subjetivo à propriedade privada para a reduzir a um poder funcional[219], mas é preciso notar que também HANS KELSEN[220] (1881-1973) considera o direito subjetivo algo de metajurídico, pois não pode haver direitos subjetivos anteriores nem superiores à norma de direito objetivo.

Não muito depois, PIO XI, na Encíclica *Quadragesimo Anno*[221] (1931) observa a respeito de como entender o domínio na propriedade privada que «*atender não só ao seu próprio interesse, mas também ao bem comum, deduz-se da sua própria índole, a um tempo individual e social*».

§9.VI. Vem este excurso acerca da função social da propriedade privada com o intuito de sublinhar a razão de ser das limitações impostas no artigo 209.º do CC à divisibilidade das coisas.

Há naturalmente setores da ordem jurídica particularmente fecundos em restrições à divisibilidade de certas coisas por conta da função social que desempenham.

Um deles encontra-se na salvaguarda e valorização do património cultural[222]. Os bens culturais nas mãos de privados obedecem a uma intensa vinculação. Tão intensa que, por vezes, a lei lhes faculta o direito a requerem a expropriação de bens seus que tenham sido classificados ou inventariados [artigo 20.º, alínea e) da *Lei das Bases da Política e do Regime de Proteção e Valorização do Património Cultural* [223]].

---

[219] *Les transformations générales du Droit Privé depuis le Côde Napoléon*, Librairie Félix Arcan, Paris, 1912, p. 30 e seguinte.

[220] "Panorama de una teoria general", in *Révue du droit public et de la Science Politique*, Tomo XLIII, 1926, p. 572 e seguinte.

[221] In *Caminhos da Justiça e da Paz — Doutrina Social da Igreja, citado,* p. 91.

[222] V. CARLOS ADÉRITO TEIXEIRA/JOSÉ M. ARAÚJO DE BARROS, *Direitos Difusos: direito do ambiente, do consumo e do património cultural*, Instituto Nacional de Administração, Oeiras, 2004; JOSÉ CASALTA NABAIS, *Introdução ao Direito do Património Cultural*, 2.ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2011; *Estudos de Direito do Património Cultural*, Editora Almedina, Coimbra, 2022; CARLA AMADO GOMES/JOSÉ LUÍS BONIFÁCIO RAMOS (organização), *Direito da cultura e do património cultural*, Editora AAFDL, Lisboa, 2011; JOSÉ LUÍS BONIFÁCIO RAMOS/JOÃO MARTINS CLARO [organização], *Novos Estudos de Direito do Património Cultural*, Livraria Petrony, Forte da Casa, 2019; CARLA AMADO GOMES, "A ação popular em defesa do património cultural", in *Cultura, Direito e Património*, José Luís Bonifácio Ramos e João Martins Claro [coordenação), Editora Gestlegal, Coimbra, 2025, p. 843 e seguintes; MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, "Direito de propriedade e património cultural", in *Cultura, Direito e Património*, José Luís Bonifácio Ramos e João Martins Claro [coordenação), Editora Gestlegal, Coimbra, 2025, p. 679 e seguintes.

[223] Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro, na redação que lhe conferiu a Lei n.º 36/2021, de 14 de junho.

Entre as restrições conta-se, sem surpresa, a proibição da divisão dos bens culturais que possa comprometer a sua preservação e a sua integridade, nos termos seguintes:

«Artigo 11.º

(**Dever de preservação, defesa e valorização do património cultural**)

1 — Todos têm o dever de preservar o património cultural, não atentando contra a integridade dos bens culturais e não contribuindo para a sua saída do território nacional em termos não permitidos pela lei.

2 — Todos têm o dever de defender e conservar o património cultural, impedindo, no âmbito das faculdades jurídicas próprias, em especial, a destruição, deterioração ou perda de bens culturais.

3 — Todos têm o dever de valorizar o património cultural, sem prejuízo dos seus direitos, agindo, na medida das respetivas capacidades, com o fito da divulgação, acesso à fruição e enriquecimento dos valores culturais que nele se manifestam».

A proteção jurídico-pública dos bens culturais (móveis e imóveis que, de harmonia com certos critérios, «*representem testemunho material com valor de civilização ou de cultura*[224]») opera precipuamente por meio da classificação ou da inventariação (artigo 16.º), que, sem suprimir os poderes do proprietário, vincula o seu exercício.

É certo que a Constituição instituiu com alcance universal um dever fundamental de conservação do património cultural no artigo 78.º, n.º 1 — «*Todos têm direito à fruição e criação cultural, bem como o dever de preservar, defender e valorizar o património cultural*» — mas não é menos certo que a preservação e a defesa pesam de modo especial nos proprietários.

O dever de preservação, defesa e valorização do património cultural a todos compete, mas a indivisibilidade encontra-se «*no âmbito das faculdades jurídicas próprias, em especial, a destruição, deterioração ou perda de bens culturais*» (n.º 2). Numa só palavra, integridade.

O dever fundamental torna-se qualificado para quem exerça efetivo domínio sobre coisas classificadas, ainda que na menor das condições — a de possuidor precário ou simples detentor[225], i.e. aquele que exerce em nome de outrem ou por simples tolerância alheia um simples poder de facto sobre o bem cultural:

«Artigo 21.º

(**Deveres especiais dos detentores**)

1 — Os proprietários, possuidores e demais titulares de direitos reais sobre bens que tenham sido classificados ou inventariados estão especificamente adstritos aos seguintes deveres:

---

[224] Artigo 14.º, n.º 1, da Lei das Bases da Política e do Regime de Proteção e Valorização do Património Cultural.

[225] Nos termos do artigo 1253.º do CC, são havidos como detentores ou possuidores precários: a) Os que exercem o poder de facto sem intenção de agir como beneficiários do direito; b) Os que simplesmente se aproveitam da tolerância do titular do direito; c) Os representantes ou mandatários do possuidor e, de um modo geral, todos os que possuem em nome de outrem.

> a) Facilitar à administração do património cultural a informação que resulte necessária para execução da presente lei;
>
> b) Conservar, cuidar e proteger devidamente o bem, de forma a assegurar a sua integridade e a evitar a sua perda, destruição ou deterioração;
>
> c) Adequar o destino, o aproveitamento e a utilização do bem à garantia da respetiva conservação.
>
> 2 — Sobre os proprietários, possuidores e demais titulares de direitos reais sobre bens que tenham sido classificados incidem ainda os seguintes deveres:
>
> a) Observar o regime legal instituído sobre acesso e visita pública, à qual podem, todavia, eximir-se mediante a comprovação da respetiva incompatibilidade, no caso concreto, com direitos, liberdades e garantias pessoais ou outros valores constitucionais;
>
> b) Executar os trabalhos ou as obras que o serviço competente, após o devido procedimento, considerar necessários para assegurar a salvaguarda do bem».

Por sua vez, o desmembramento ou dispersão das partes integrantes do bem ou coleção classificados ou em vias de classificação como sendo de interesse público encontram-se sujeitos a autorização [artigo 60.º, n.º 2, alínea b)].

§9.VII. Também a exploração de minas e águas minerais conhece um vínculo de indivisibilidade com relação aos seus anexos. Encontra-se no Decreto-Lei n.º 48 935, de 27 de março de 1969[226], entendendo-se como acessórios incindíveis os balneários, as *buvettes*, os hospitais termais, as oficinas de engarrafamento, as instalações de produção, transporte e utilização de energia que assegurem o serviço de exploração das nascentes, os edifícios destinados a habitação do pessoal, escritórios e demais serviços as cantinas para o pessoal, refeitórios e outras obras sociais, quando existentes na área da concessão e os estabelecimentos hoteleiros e instalações similares cuja construção tenha sido imposta no alvará de concessão ou que funcionem em qualquer dos edifícios enumerados (artigo 5.º).

Estes anexos, sendo embora da titularidade do concessionário, só podem ser transmitidos ou, excetuada a constituição de hipoteca, onerados separadamente mediante autorização expressa do membro do Governo responsável pela área da geologia, nos termos do artigo 32.º, n.º 5, da Lei n.º 54/2015, de 22 de junho[227], sob pena de serem nulos (n.º 6).

Refira-se, de igual modo, o artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 349/91, de 19 de setembro, determinando que os prédios ou parte dos prédios rústicos entregues em propriedade plena a pequenos agricultores e cooperativas no âmbito da política de redimensionamento das unidades de exploração agrícola não podiam ser objeto de negócio jurídico que transmitisse ou tendesse a transmitir a sua titularidade, ainda que com eficácia futura, por um período de 15 anos a partir da data daquela outorga, sob pena de nulidade daquele negócio. Durante este período os direitos de propriedade consideraram-se indivisíveis e

---

[226] Cf. Retificação in *Diário do Governo*, n.º 88, Série I de 14 de abril de 1969.

[227] Bases do regime jurídico da revelação e do aproveitamento dos recursos geológicos.

inalienáveis, voluntária ou coercivamente, salvo expropriação por utilidade pública (artigo 5.º, n.º 2).

§9.VIII. Mas nem sempre o direito pretende conter a divisão das coisas. Pelo contrário, o *Código Civil*, no artigo 1412.º, incentiva o termo da compropriedade, ciente de que a contitularidade, não raras vezes, prejudica a função social dos bens.

Por isso, além de nenhum dos comproprietários ser obrigado a permanecer na indivisão, «*salvo quando se houver convencionado que a coisa se conserve indivisa*» (n.º 1), esta não deve ir além de cinco anos; conquanto seja «*lícito renovar este prazo, uma ou mais vezes, por nova convenção*» (n.º 2).

Cláusula de indivisão que só vale em relação a terceiros se for registada, no pressuposto de «*a compropriedade respeitar a coisas imóveis ou a coisas móveis sujeitas a registo*» (n.º 3).

Por isso, «*a lei estabelece diversos mecanismos que facilitam a aquisição da propriedade integral da coisa pelos outros comproprietários, como o direito de preferência (artigos 1409.º e seguintes) e a renúncia liberatória à quota (artigos 1411.º, n.os 2 e 3)*» (LUÍS MENEZES LEITÃO[228]), mas já a usucapião da propriedade exclusiva não se constitui sem verdadeira posse, o que o comproprietário não tem. A posse para usucapião só começa com a inversão do título (artigo 1406.º, n.º 2).

§9.IX. Apesar de não vertida a expressão 'função social da propriedade privada' em nenhum dos preceitos da Constituição de 1976, há muito se mostra pacífica na jurisprudência constitucional e na doutrina uma conceção funcional da propriedade privada e da sua garantia institucional.

No Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 866/96, de 4 de julho[229], em que se discutiu a harmonização do direito de propriedade com a prática da caça por terceiros, pode ler-se:

> «Não definindo o texto constitucional o que deva entender-se por direito de propriedade, nem sempre têm sido pacíficas as conclusões atingidas pelos seus intérpretes a propósito da dimensão e contornos daquele conceito, sendo porém seguro que a velha conceção clássica da propriedade, *o jus fruendi ac abutendi* individualista e liberal, foi, nomeadamente nas últimas décadas deste século, cedendo o passo a uma conceção nova daquele direito em que avulta a sua função social.
>
> Como quer que seja, o direito de propriedade constitucionalmente consagrado não beneficia de uma garantia em termos absolutos, havendo de conter-se dentro dos limites e nos termos definidos noutros lugares do texto constitucional, merecendo, desde logo, particular saliência o estatuto específico da propriedade relativa a meios de produção (artigos 82.º, 83.º, 89.º e 97.º da Constituição).
>
> No que à matéria em apreço respeita, há de admitir-se que sendo consentido, como regra geral, o exercício da caça "em todos os terrenos, nas águas de

[228] *Direitos Reais*, 6ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2017, p. 200.
[229] Plenário, Processo n.º 3/94.

> jurisdição marítima e nas águas interiores" não podem os respetivos titulares, salvas as exceções contidas na lei, opor-se, em tais circunstâncias, à prática da atividade cinegética achando-se sujeitas ao trânsito dos caçadores pelas suas propriedades e ao abate e apreensão das espécies que ali sejam encontradas.
>
> Todavia, o condicionamento do direito de propriedade assim decorrente do regime geral que define a atividade cinegética e os locais do seu exercício e que se traduz no ónus de os proprietários consentirem e não se oporem por qualquer forma ao desenvolvimento e concretização dessa mesma atividade, há de ter-se por constitucionalmente legitimado pela própria função social da propriedade».

Acerca do papel da função social na modelação do direito a edificar, escreveu-se no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 329/99, de 2 de junho[230]:

> «Ora, no que concerne ao direito de propriedade, dessa dimensão essencial que tem natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, faz, seguramente, parte o direito de cada um a não ser privado da sua propriedade, salvo por razões de utilidade pública - e, ainda assim, tão-só mediante o pagamento de justa indemnização (artigo 62.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição). Já, porém, se não incluem nessa dimensão essencial os direitos de urbanizar, lotear e edificar, pois, ainda quando estes direitos assumam a natureza de faculdades inerentes ao direito de propriedade do solo, não se trata de faculdades que façam sempre parte da essência do direito de propriedade, tal como ele é garantido pela Constituição: é que essas faculdades, salvo, porventura, quando esteja em causa a salvaguarda do direito a habitação própria, já não são essenciais à realização do Homem como pessoa. E, assim, como só pode construir-se ali onde os planos urbanísticos o consentirem; e o território nacional tende a estar, todo ele, por imposição constitucional, integralmente planificado [cf. artigos 9.º, alínea e), 65.º, n.º 4, e 66.º, n.º 2, alínea b)]; o direito de edificar, mesmo entendendo-se que é uma faculdade inerente ao direito de propriedade, para além de ter que ser exercido nos termos desses planos, acaba, verdadeiramente, por só existir nos solos que estes qualifiquem como solos urbanos. Atenta a função social da propriedade privada e os relevantes interesses públicos que confluem na decisão de quais sejam os solos urbanizáveis, o direito de edificar vem, assim, a ser inteiramente modelado pelos planos urbanísticos».

De igual modo, a respeito da função social a que se a presta a propriedade de imóveis através do arrendamento, pode ler-se, no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 263/2000, de 3 de maio[231], o seguidamente transcrito:

> «Ponderando que já se concluiu que o "núcleo" ou dimensão essencial do direito de propriedade do senhorio não é posto em crise pelos normativos *sub specie*, que aos interesses dos cidadãos em verem garantido o seu direito à habitação não é alheia a vinculação dos particulares, chamados, com o seu direito de propriedade, a cumprir a função social decorrente daquele direito à habitação, a par com as incumbências que o Estado deve prosseguir, e que a escassez do mercado habitacional reclama a adoção de medidas tendentes a conseguir a preservação do direito de habitação, como um valor indubitavelmente protegido pela Lei Fundamental, igualmente se haverá de concluir que as

[230] Plenário, Processo n.º 492/98.
[231] 2.ª Secção, Processo n.º 628/99.

> normas em apreço, ao conferirem características vinculísticas ao contrato de arrendamento para habitação, designadamente no que se reporta à sua livre revogação por banda do senhorio e às limitações quanto à atualização da contrapartida pelo desfrute do arrendado, se não configuram como ultrapassando um modo adequado e proporcionado de resolução do conflito que, à partida, se postaria entre um e outro daqueles direitos».

Por sua vez, assoma no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 468/2022, de 28 de junho [232], uma interessante comparação entre a função social da propriedade imobiliária e a função social do contrato:

> «O direito de propriedade real, pela especificidade do seu objeto (v.g. propriedade dos solos), desempenha uma função social suscetível de o sujeitar a uma disciplina de direito público, nomeadamente em matérias de urbanismo, ambiente ou património cultural, que restringe as faculdades de uso e disposição em nome do interesse geral; já o direito de crédito, que resulta de um contrato, não está ao serviço de um interesse social tão abrangente, na medida em que tem por objeto imediato uma prestação que é incindível da pessoa do devedor. Por isso, a função social do contrato, revelada através de normas imperativas que limitam a autonomia individual ou de normas supletivas destinadas a integrar o conteúdo do contrato ou disciplinar a sua execução, apelando a critérios de equidade (artigo 437.º do CC), tende sobretudo a proteger a parte considerada mais vulnerável. E se a intervenção da lei na relação contratual não procurar apenas a justiça contratual, mas também a proteção de relevantes interesses coletivos (v.g. promoção e preservação do emprego, desenvolvimento do mercado, etc.), então só através da mediação ou participação do devedor eles poderão ser conseguidos».

§9.X. Não podia ser outra a compreensão da propriedade privada nem à luz da Constituição de 1933 nem diante da Constituição de 1976[233]: ambas pouco afeiçoadas ao ideário liberal, outrora patenteado no § 21.º do artigo 145.º da Carta Constitucional de 1826 — «*É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude*» ou no artigo 6.º da Constituição de 1822 — «*A propriedade é um direito sagrado e inviolável, que tem qualquer Português, de dispor à sua vontade de todos os seus bens, segundo as leis*».

Assim, a Constituição Política do Estado Novo não ia além da proteção do «*direito de propriedade e a sua transmissão em vida ou por morte, nas condições determinadas pela lei civil*» por entre os direitos e garantias individuais (artigo 8.º, n.º 15), usando uma formulação que o artigo 62.º, n.º 1, da atual Constituição, conservou, no essencial.

Por outro lado, apontava a propriedade, ao lado do capital e do trabalho, como subordinados a uma «*função social, em regime de cooperação económica e*

---

[232] Plenário, Processo n.º 1004/2020.

[233] Referimo-nos, salvo indicação em contrário à Constituição da República Portuguesa, aprovada pelo Decreto de 10 de abril de 1976, na sua atual redação, fruto das revisões constitucionais sucessivamente aprovadas pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro, pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho, pela Lei Constitucional n.º 1/92, de 25 de novembro, pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro, pela Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de dezembro, pela Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de julho, e pela Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

solidariedade, podendo a lei determinar as condições do seu emprego ou exploração conformes com a finalidade coletiva» (artigo 35.º).

Na sua redação originária, o artigo 89.º, n.º 1, da Constituição de 1976, desconsiderava a função social, ao inculcar como objetivo o de a propriedade privada dos meios de produção, dos solos e dos recursos naturais ser apenas transitória: «*na fase de transição para o socialismo*».

No entanto, apesar desta deriva coletivista e do amplo alcance das nacionalizações e expropriações decretadas entre 1975 e 1976, a insubstituível função social da propriedade privada era dominante.

Na verdade, a consagração expressa da «*função social da propriedade*» mostrar-se-ia superabundante num texto constitucional que relegou a garantia do direito à propriedade privada e à sua transmissão (artigo 62.º) para os direitos e deveres económicos, sociais e culturais, i.e. no Título III da Parte II[234] e que, na redação originária, confinava a livre iniciativa à organização económica, assim lhe negando um radical subjetivo:

«Artigo 85.º

(**Iniciativa privada**)

1 — Nos quadros definidos pela Constituição, pela lei e pelo Plano pode exercer-se livremente a iniciativa económica privada enquanto instrumento do progresso coletivo.

2 — A lei definirá os sectores básicos nos quais é vedada a atividade às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza.

3 — O Estado fiscalizará o respeito da Constituição, da lei e do Plano pelas empresas privadas, podendo intervir na sua gestão para assegurar o interesse geral e os direitos dos trabalhadores, em termos a definir pela lei».

E se é hoje pacífico que o direito de propriedade privada possui natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias enunciados no Título II, deles recebendo o seu regime, pelo menos, material (artigo 17.º), nem por isso perde a sua natureza essencial de direito económico, social e cultural.

Não por acaso, o artigo 62.º, n.º 1, da Constituição consagra o direito *à propriedade privada,* à apropriação, a reclamar das políticas públicas que promovam o seu caráter progressivamente universal. Algo que, como observam J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA [235] sustenta o apoio à aquisição de habitação própria [artigo 65.º, n.º 2, alínea c)]: «*Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada*»], a aquisição da terra por quem a trabalha [artigo 93.º, n.º 1, alínea b)]: «*acesso à propriedade ou à posse da terra e demais meios de produção diretamente utilizados na sua exploração por parte daqueles que a trabalham*»] ou a reserva de ações das sociedades reprivatizadas a favor dos trabalhadores [artigo 293.º, n.º 1, alínea d)]:

---

[234] V. CARLA AMADO GOMES, "Reflexões (a quente) sobre o princípio da função social da propriedade", in *Revista do Ministério Público*, n.º 152, 2017 (outubro-dezembro), p. 67.

[235] *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª Edição, Coimbra Editora 2007, p. 803.

«*Os trabalhadores das empresas objeto de reprivatização adquirirão o direito à subscrição preferencial de uma percentagem do respetivo capital social*».

§9.XI. É segundo uma conceção funcionalista, em especial, da propriedade agrária, que a Constituição de 1976 [236] considera o redimensionamento das unidades de exploração como um dos objetivos da política agrícola e por entre os princípios fundamentais da organização económica [artigo 81.º, alínea h)], passando, se necessário for, pela expropriação do latifúndio, contanto que o proprietário seja indemnizado e possa conservar uma «*reserva de área suficiente para a viabilidade e a racionalidade da sua própria exploração*» (artigo 94.º, n.º 1).

Os latifúndios expropriados, por seu turno, devem ser transmitidos «*a título de propriedade ou de posse, nos termos da lei, a pequenos agricultores, de preferência integrados em unidades de exploração familiar, a cooperativas de trabalhadores rurais ou de pequenos agricultores ou a outras formas de exploração por trabalhadores, sem prejuízo da estipulação de um período probatório da efetividade e da racionalidade da respetiva exploração antes da outorga da propriedade plena*» (n.º 2).

Com efeito, de acordo com o artigo 93.º, alínea b), da Constituição, conta-se entre os objetivos da política agrícola, o de «*Promover a melhoria da situação económica, social e cultural dos trabalhadores rurais e dos agricultores, o desenvolvimento do mundo rural, a racionalização das estruturas fundiárias, a modernização do tecido empresarial e o acesso à propriedade ou à posse da terra e demais meios de produção diretamente utilizados na sua exploração por parte daqueles que a trabalham».*

De igual modo se inscreve no programa constitucional um esforço de eliminação de unidades fundiárias demasiado exíguas, incumbindo-se o Estado de, com salvaguarda do direito de propriedade, promover, «*nos termos da lei, o redimensionamento das unidades de exploração agrícola com dimensão inferior à adequada do ponto de vista dos objetivos da política agrícola, nomeadamente através de incentivos jurídicos, fiscais e creditícios à sua integração estrutural ou meramente económica, designadamente cooperativa, ou por recurso a medidas de emparcelamento*» (artigo 95.º).

Em comentário a este preceito da Constituição, escreve RUI MEDEIROS[237]:

---

[236] Note-se, porém, que na versão originária constituía tarefa fundamental do Estado «Socializar os meios de produção e a riqueza, através de formas adequadas às características do presente período histórico, criar as condições que permitam promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo, especialmente das classes trabalhadoras, e abolir a exploração e a opressão do homem pelo homem» [artigo 9.º, alínea c)], como também se proclamava que «O desenvolvimento do processo revolucionário impõe, no plano económico, a apropriação coletiva dos principais meios de produção» (artigo 10.º, n.º 2). Refira-se, ainda, que o artigo 62.º, n.º 2, previa o pagamento de justa indemnização às expropriações por utilidade pública, mas com ressalva dos casos previstos na Constituição. Assim, por exemplo, consentia o artigo 82.º, n.º 2, que as expropriações de latifundiários e de grandes proprietários e empresários ou acionistas não dessem lugar a qualquer indemnização, desde que a lei assim dispusesse. Por fim, a coexistência do setor privado com os demais setores de propriedade dos meios de produção, dos solos e dos recursos naturais, definidos em função da sua titularidade e do modo social de gestão, era garantida apenas «na fase de transição para o socialismo» (artigo 89.º, n.º 1).

[237] In JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, volume II, 2.ª edição, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2018, p. 161.

> «O artigo 95.º tem em vista diretamente as medidas de promoção do redimensionamento das unidades de exploração agrícola de dimensão excessivamente reduzida existentes. Mas os objetivos da política agrícola enunciados no artigo 93.º (designadamente, os objetivos de aumento da produção e da produtividade da agricultura, de racionalização das estruturas fundiárias e de garantia do uso e gestão racionais dos solos), a teleologia do próprio artigo 95.º e a competência do legislador parlamentar para proceder à fixação dos limites mínimos das unidades de exploração agrícola [artigo 165.º, n.º 1, alínea n)] legitimam a adoção pelo Estado – embora nos termos da lei e, obviamente, com observância dos limites gerais às leis restritivas do "direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte" (artigo 62.º, n.º 1) – de medidas – como a proibição, em determinadas condições, do fracionamento de terrenos agrícolas – que impeçam a multiplicação, no futuro, de unidades de exploração agrícola com dimensão inferior à adequada do ponto de vista dos objetivos da política agrícola».

§9.XII. Subestimar o caráter imperativo das normas que salvaguardam a unidade de cultura equivale, por conseguinte, a diminuir esta norma constitucional na sua proeminência e força jurídica.

Todavia, ao julgar da conformidade constitucional do artigo 1287.º do *Código Civil* «*na interpretação segundo a qual a proibição de fracionamento da propriedade prevista nos artigos 1376.º, n.º 1, e 1379.º, n.º 1, do Código Civil, este na sua redação originária, não constitui restrição legal impeditiva da usucapião*», o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 593/2024, de 24 de setembro[238], absteve-se de invocar como parâmetro de conformidade o artigo 95.º da Constituição.

Apenas valorou o direito a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, inscrito no artigo 66.º da Constituição, juntamente com as incumbências do Estado, das autarquias locais e da sociedade nesse domínio:

> «Deixando de parte outras dificuldades suscitadas pela tese do recorrente (p. ex., que a violação da Constituição possa decorrer da modelação das sanções no direito infraconstitucional), é por demais evidente que ela assenta na imperatividade das normas de ordenamento violadas, a que se associa a sanção da nulidade. Não é, porém, esse, como vimos, o caso das normas objeto do recurso, anteriores às modificações introduzidas pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, no artigo 1379.º, n.º 1, do CC. Na redação relevante para os presentes autos, estava em causa, ainda, a sanção da anulabilidade [...].
>
> Até 2015, o próprio legislador admitiu a consolidação, após curto prazo, dos interesses de direito privado subjacente ao instituto da usucapião. Dito de outro modo, foi opção do legislador não impor, de forma definitivamente injuntiva, aos particulares as regras relativas à proibição do fracionamento. Como tal, não pode afirmar-se que a interpretação em causa faz prevalecer os interesses particulares contra a imperatividade das regras de ordenamento do território – tese em que assentou o recurso. Em suma, se o próprio legislador decidiu, até 2015, não dar cumprimento aos comandos do artigo 66.º da Constituição por via da rigorosa imperatividade das regras de proibição do fracionamento dos prédios, então a interpretação que se limita a extrair as consequências dessa

[238] 1.ª Secção, P.º809/2023.

não imperatividade não poderá, por essa via, entender-se como violadora da Lei Fundamental».

Sendo agora estatuída pelo artigo 1379.º, n.º 1, a nulidade dos atos de fracionamento que infrinjam a unidade de cultura, é de admitir que o Tribunal Constitucional enveredasse hoje por um juízo diverso.

§9.XIII. É ainda com o olhar na função social do património fundiário que o artigo 96.º, n.º 1, da Constituição, insta o legislador a garantir a estabilidade e os legítimos interesses do cultivador nos regimes do arrendamento rural e em outras formas de exploração de terra alheia, do mesmo passo que o n.º 2 proíbe os regimes de aforamento e colonia.

A função social não pretende converter a propriedade privada em propriedade social ou cooperativa, justamente quando garante que, ao lado do setor privado, coexistem um setor social e cooperativo [artigo 80.º, alínea b)] e a propriedade pública «*dos recursos naturais e de meios de produção, de acordo com o interesse coletivo*» [alínea d)]. Para esse efeito, cumpre à lei determinar «*os meios e as formas de intervenção e de apropriação pública dos meios de produção, bem como os critérios de fixação da correspondente indemnização*» (artigo 83.º).

Aqui se encontram as coisas que pertencem ao domínio privado do Estado e das demais pessoas coletivas públicas[239] — em geral, alienáveis, prescritíveis e penhoráveis — e as coisas que fazem parte do domínio público, designadamente, as águas territoriais e seus leitos, os fundos marinhos contíguos, os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respetivos leitos, as camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário, os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais do subsolo (excetuadas as rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção), as estradas, as linhas férreas nacionais e outros bens classificados por lei (artigo 84.º, n.º 1, da Constituição).

§9.XIV. Não surpreende, pois, que a presunção de pertencerem ao património do Estado «*as coisas imóveis sem dono conhecido*» (artigo 1345.º do *Código Civil*) conviva pacificamente com a superveniência da ordem constitucional inaugurada em 1976. Antes pelo contrário.

Nem tão-pouco que os bens doados ou deixados a uma pessoa coletiva sem encargo nem afetação a um certo fim ingressem no património do Estado[240], por ocasião da sua extinção, na falta de outro destino fixado pelos estatutos ou por deliberação dos associados e na falta de lei especial, «*a requerimento do Ministério Público, dos liquidatários ou de qualquer associado ou interessado, (…) assegurando,*

---

[239] Acerca da distinção entre domínio público e propriedade, v. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, Livraria Almedina, 9.ª edição, 2.ª reimpressão, Coimbra, 1983, p. 894 e seguintes; ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *O Domínio Público — O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Editora Almedina, Coimbra, 2006; JOSÉ LUÍS BONIFÁCIO RAMOS, "A propriedade e o domínio público", in *Julgar* - 51 (2023) *Direito Imobiliário*, p.105 e seguintes.

[240] Acerca do destino do património das fundações, v. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 19/2023, de 10 de agosto, in *Diário da República*, n.º 189, Série II, de 28 de setembro de 2023.

tanto quanto possível, a realização dos fins da pessoa extinta» (artigo 166.º, n.º 2, do *Código Civil*).

De igual modo, se o achador de tesouro não repartir metade com o proprietário da coisa móvel ou imóvel onde o achado estava escondido ou enterrado «*ou fizer seu o achado ou parte dele sabendo quem é o dono, ou o ocultar do proprietário da coisa onde ele se encontrava*» perde em benefício do Estado o seu quinhão, exceto se lhe pudesse caber como proprietário (artigo 1324.º, n.º 3).

Mais ainda. Além de o Estado dispor de capacidade sucessória (artigo 2033.º, n.º 1), é herdeiro legítimo, na falta de cônjuge, de descendentes, de ascendentes, de irmãos e seus descendentes ou de colaterais até ao 4.º grau [artigo 2133.º, n.º1, alínea e)]. É igualmente chamado à herança (artigo 2152.º) se os herdeiros preferentes a repudiarem (artigo 2049.º, n.º 3). A herança jacente não aceita será declarada vaga para o Estado (artigos 2046.º, n.º 1, e 2155.º do *Código Civil*, e artigos 939.º, 1132.º e seguinte do *Código de Processo Civil*[241]) a fim de não se perder a função social dos bens.

E, de modo a que a função social não servisse simplesmente para engrossar o setor público, desde cedo se adotaram medidas para a fazer valer com relação ao próprio domínio privado do Estado. Assim, o Decreto-Lei n.º 34 565, de 2 de maio de 1945[242], dando por verificada «*a necessidade de impedir que alguns bens fiquem indefinidamente no património do Estado, sem qualquer utilidade para este*», viria ampliar a competência do Ministro das Finanças, instituída pelo Decreto-Lei n.º 31 972, de 13 de abril de 1942, para ceder a título definitivo e gratuito às casas do povo e a famílias numerosas imóveis do Estado que tivessem ido a sucessivas praças para venda sem serem licitados. Do mesmo passo, permitia-se ao Estado dar de arrendamento imóveis seus com dispensa de hasta pública, derrogando o artigo 26.º, § único, da Lei de 20 de março de 1907.

Por outro lado, aquele diploma criou a justificação administrativa «*consistindo no reconhecimento, pela ordem jurídica, do mérito da persistência temporal da posse sobre determinado imóvel*[243]», i.e. a usucapião a favor do Estado.

Quanto a esta justificação, dispõe-se, hoje, no *Regime Jurídico do Património Imobiliário Público*[244]:

---

[241] Aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de junho (Declaração de Retificação n.º 36/2013, de 12 de agosto), modificado pela Lei n.º 122/2015, de 1 de setembro, pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro, pela Lei n.º 8/2017, de 3 de março, pelo Decreto-Lei n.º 68/2017, de 16 de junho, pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, pela Lei n.º 49/2018, de 14 de agosto, pela Lei n.º 27/2019, de 28 de março, pelo Decreto-Lei n.º 97/2019, de 26 de julho, pela Lei n.º 117/2019, de 13 de setembro, pela Lei n.º 55/2021, de 13 de agosto, pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, pela Lei n.º 3/2023, de 16 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 87/2024, de 7 de novembro, e pela Lei n.º 56/2025, de 24 de julho.

[242] Revogado pelo artigo 128.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto (Regime Jurídico do Património Imobiliário Público).

[243] Acórdão TRL de 26-09-2024 (P.º 19646/01.3TVLSB.L2-6)

[244] O Regime Jurídico do Património Imobiliário Público foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto. A sua atual redação incorpora as modificações de que foi objeto por parte da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março, pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 38/2023, de 29 de maio, e pela Lei Orgânica n.º 2/2023, de 18 de agosto.

«Artigo 46.º

(**Justificação administrativa**)

Sempre que pretendam justificar o seu direito para efeitos de registo predial ou quando haja dúvidas acerca dos limites ou características do prédio, podem o Estado ou os institutos públicos fazer uso do procedimento de justificação administrativa previsto na presente subsecção».

Procedimento que compreende listas provisórias a homologar pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, com a identificação dos imóveis do domínio privado do Estado ou pelo membro com poderes de tutela administrativa relativamente aos imóveis que integram o património dos institutos públicos (artigo 47.º). Depois de publicadas no *Diário da República* e esgotado o prazo para reclamações e conhecimento das mesmas, são publicadas as listas definitivas, «*título bastante para efeitos de inscrição matricial e registal dos imóveis a favor do Estado ou dos institutos públicos*» (artigo 48.º), designadamente com vista à «*regularização matricial e registal de imóveis em situação de omissão ou de incorreta inscrição ou descrição nas matrizes ou nos registos prediais, constantes das listas definitivas*» (artigo 49.º).

§9.XV. A função social — importa insistir — não converte a propriedade privada em propriedade social ou num ramo do sector social e cooperativo, o qual compreende, nos termos do artigo 82.º, n.º 4: «*a) Os meios de produção possuídos e geridos por cooperativas, em obediência aos princípios cooperativos, sem prejuízo das especificidades estabelecidas na lei para as cooperativas com participação pública, justificadas pela sua especial natureza; b) Os meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais; c) Os meios de produção objeto de exploração coletiva por trabalhadores; d) Os meios de produção possuídos e geridos por pessoas coletivas, sem carácter lucrativo, que tenham como principal objetivo a solidariedade social, designadamente entidades de natureza mutualista*».

Ainda assim, das coisas e dos direitos sob propriedade privada espera-se que proporcionem uma margem de utilidade à economia e à sociedade, mesmo que de modo difuso ou indivisível. Mas espera-se que proporcionem ao proprietário benefícios materiais e espirituais.

Nas palavras de OLIVEIRA ASCENSÃO[245]:

«Porque os bens devem ser administrados de modo a deles resultar um benefício social, não só é admissível o estabelecimento de limitações à propriedade privada como ainda se deve concluir que estas não representam nada de excecional. Não é excecional que se previnam os abusos mais graves ou que se imponham aquelas formas de utilização que mais instantemente são reclamadas para proveito coletivo.

Todavia, a regra da função social da propriedade, portanto a regra de que cada um deve administrar os bens, não apenas em sua exclusiva vantagem mas também em benefício da comunidade, não deve ser entendida grosseiramente. Não se poderá através dela inquinar aquele elemento de autonomia que está na essência de todo o direito patrimonial. Na altura em que o proprietário

[245] "Reordenamento agrário e propriedade privada", local citado, p. 286 e seguinte.

> tivesse de se dobrar inteiramente às opções dos órgãos públicos, não se estariam a construir ou a manter propriedades, mas a adulterá-las. A funcionarização da propriedade, portanto a transformação do proprietário em funcionário, é a ameaça que constantemente paira sobre as atuações mal entendidas em nome da função social da propriedade».

A função social deixa vincado que a autonomia e a exclusividade do proprietário não privam a sociedade, em geral, dos benefícios alcançados mediante o seu aproveitamento socialmente útil. Até porque o domínio livremente exercido pelo proprietário, além de dinâmico, tem de conformar-se com os «*quadros definidos pela Constituição e pela lei*» e compatibilizar-se «*com o interesse geral*», nos termos do artigo 61.º, n.º 1[246].

Contudo, sem esse domínio, sem essa dinâmica, não há proveito para ninguém.

É tanto assim, como escreve JAVIER BARNES VAZQUEZ[247], que, ao ser cumprida a função social, «*os poderes do titular são necessariamente úteis para a sociedade*», o que não tem de significar serem úteis, imediatamente, ao Estado ou ao interesse público.

A função social não obriga o proprietário a prosseguir fins diversos dos relativos à produção e satisfação proporcionada pelo próprio bem, mas tão-só levar a cabo uma sua exploração que produza externalidades favoráveis: criação de emprego, valorização do ambiente e do património cultural, aumento da produção de alimentos, poupança de energia.

E, para isso, acrescenta o Autor, «*é o legislador que está obrigado a regular os diversos estatutos da propriedade de tal forma que torne conveniente ao particular a utilização dos bens para fins socialmente úteis*». Daí seguem-se incentivos ou consequências desfavoráveis para determinadas opções dos proprietários, consoante convirjam, ou não, com a função das coisas.

A ilustração mais paradigmática da perda de função social encontra-se no artigo 88.º da Constituição, relativamente ao abandono injustificado de meios de produção, cujo n.º 1 dispensa a declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação e permite que sejam «*objeto de arrendamento ou de concessão de exploração compulsivos, em condições a fixar por lei*» (n.º 2)[248].

Insistimos, pois, em que se mostra particularmente feliz a mencionada formulação adotada na Lei Fundamental de Bona (1949), ao dispor no artigo 14 (2) que da propriedade decorrem obrigações e que o uso dos bens pelo proprietário, ao mesmo tempo que satisfaz necessidades do próprio e provê à liberdade pessoal, serve ao bem comum[249].

---

[246] Na versão aprovada em 2 de abril de 1976, dispunha-se no artigo 85.º, n.º 1: «Nos quadros definidos pela Constituição, pela lei e pelo Plano pode exercer-se livremente a iniciativa económica privada enquanto instrumento do progresso coletivo».

[247] *La Propriedad Constitucional: el estatuto juridico del suelo agrario*, Editora Civitas, Madrid, 1988, p. 63.

[248] Seis séculos atrás, a chamada Lei das Sesmarias, decretada por D. FERNANDO I em 28 de maio de 1375 encarregava os sesmeiros, em cada concelho, de distribuir terras do concelho entre os candidatos que atendessem aos requisitos para a exploração agrícola, assim como verificar se as terras estavam a ser cultivadas. Depois disso, a perdurar o abandono por mais um ano, as terras ser-lhe-iam retiradas.

[249] *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha* (tradução ASSIS MENDONÇA), Deutscher Bundestag, Berlim, 2025, p. 23.

De algum modo, e apesar de conservar alguma retórica coletivista, é também esse o desiderato do artigo 87.º da nossa Constituição, ao encarregar o poder legislativo de disciplinar «*a atividade económica e os investimentos por parte de pessoas singulares ou coletivas estrangeiras, a fim de garantir a sua contribuição para o desenvolvimento do país e defender a independência nacional e os interesses dos trabalhadores*».

§9.XVI. À função social, porém, nem sempre bastam limitações ou restrições, antes reclamando do legislador a instituição de deveres; inclusivamente de deveres gerais, mas que incidem de modo qualificado no proprietário, nos titulares de outros direitos reais de gozo, no possuidor formal e até no simples detentor. São, em todo o caso, deveres do proprietário para consigo e para com a perenidade das coisas que lhe pertencem.

Assim, encontramos disposto no artigo 7.º da *Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo* que todos têm os seguintes deveres:

> a) De utilizar de forma sustentável e racional o território e os recursos naturais;
>
> b) De respeitar o ambiente, o património cultural e a paisagem;
>
> c) De usar de forma correta os bens do domínio público, as infraestruturas, os serviços urbanos, os equipamentos, os espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva, bem como abster-se de realizar quaisquer atos ou de desenvolver quaisquer atividades que comportem um perigo de lesão dos mesmos.

Deveres que também podemos encontrar na *Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário*, nomeadamente o dever de utilizar de forma racional e ordenada os solos com aptidão agrícola, em termos que assegurem a conservação da sua capacidade produtiva e uma proteção efetiva contra a erosão e contra a poluição química ou orgânica (artigo 13.º, n.º 1), o dever de reconhecer na terra um suporte físico fundamental da comunidade, cujo valor é eminentemente nacional, «*devendo respeitar-se a sua função social, no quadro dos condicionalismos ecológicos, sociais e económicos do País*» (artigo 14.º, n.º 1), assim como o de praticar a atividade agrícola segundo uma «*estratégia de prevenção da contaminação e poluição dos lençóis freáticos e das águas superficiais, tendo em vista a manutenção da qualidade da água para os fins múltiplos a que se destina*» (artigo 15.º, n.º 2).

De modo similar, a *Lei de Bases da Habitação*[250] considera função social da habitação «*o uso efetivo para fins habitacionais de imóveis ou frações com vocação habitacional, nos termos da presente lei e no quadro do interesse geral*» (artigo 4.º, n.º 1).

Uso efetivo que dá corpo aos deveres dos proprietários do património edificado, nos termos do RJUE, em que podemos colher vários exemplos:

> a) A possibilidade de o proprietário obter uma licença especial para acabar obras que, tendo atingido um estado avançado de execução, não poderiam, de

[250] Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro.

outro modo, ser concluídas por a licença ou comunicação prévia terem caducado (artigo 88.º, n.º 1);

b) O dever de utilizar as edificações (na epígrafe do artigo 88.º-A), sugerindo que ao proprietário de edificações ou suas frações autónomas destinadas a habitação cumpre dar-lhes uso e conservá-las habitáveis (n.º 1).

c) O dever de providenciar pela conservação ordinária das edificações, pelo menos, uma vez em cada oito anos, sem prejuízo de, «*independentemente desse prazo, realizar todas as obras necessárias à manutenção da sua segurança, salubridade e arranjo estético*» (artigo 89.º, n.º 1).

d) O dever de levar a cabo obras de conservação extraordinária, se necessário, por ordem municipal, «*sendo o registo predial da intimação para a execução de obras ou para a demolição promovido oficiosamente para efeitos de averbamento, servindo de título para o efeito a certidão passada pelo município competente*» (artigo 89.º, n.º 5), o qual só pode ser cancelado «*através da exibição de certidão emitida pela câmara municipal que ateste a conclusão das obras ou o cumprimento da ordem de demolição, consoante o caso, ou pela junção da autorização de utilização emitida posteriormente*» (n.º 6).

e) A proibição de o proprietário «*dolosamente, provocar ou agravar uma situação de falta de segurança ou de salubridade, provocar a deterioração do edifício ou prejudicar o seu arranjo estético*» (artigo 89.º-A, n.º 1), presumindo-se «*salvo prova em contrário, existir violação pelo proprietário do disposto no número anterior nas seguintes situações: a) Quando o edifício, encontrando-se total ou parcialmente devoluto, tenha apenas os vãos do piso superior ou dos pisos superiores desguarnecidos; b) Quando estejam em falta elementos decorativos, nomeadamente cantarias ou revestimento azulejar relevante, em áreas da edificação que não sejam acessíveis pelos transeuntes, sendo patente que tal falta resulta de atuação humana*» (n.º 2).

§9.XVII. Ainda relativamente ao património edificado, cumpre referir o agravamento da taxa do Imposto Municipal sobre Imóveis[251] que incide nos

[251] O Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, assim como o Código sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro (cf. Declaração de Retificação n.º 4/2004, de 9 de janeiro), e a redação atual de ambos conheceu, desde então, alterações introduzidas pelos seguintes atos: Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, Decreto-Lei n.º 211/2005, de 7 de dezembro, Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro, Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, Lei n.º 21/2006, de 23 de junho, Decreto-Lei n.º 238/2006, de 20 de dezembro, Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro, Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, Lei n.º 64/2008, de 5 de dezembro, Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro, Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, Decreto-Lei n.º 41/2016, de 1 de agosto, Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, Lei n.º 85/2017, de 18 de agosto, Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, Decreto-Lei n.º 67/2019, de 21 de maio, Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro, Lei n.º 2/2020, de 31 de março, Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, Lei n.º 36/2021, de 14 de junho, Lei n.º 12/2022, de 27 de junho (cf. Declaração de Retificação n.º 19/2022, de 26 de julho), Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro (cf. Declaração de Retificação n.º 7/2023, de 15 de fevereiro), Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro, Decreto-lei n.º 48-A/2024, de 25 de julho (cf. Declaração de Retificação n.º 32/2024/1, de 21 de agosto), Decreto-Lei n.º 57/2024, de 10 de setembro, Lei n.º 45-A/2024, de 31 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 49/2025, de 27 de março.

prédios urbanos ou suas frações considerados devolutos[252], os quais, segundo a definição inscrita no Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto[253], ostentam determinados indícios:

«Artigo 2.º

(**Noção**)

1 — O prédio urbano ou a fração autónoma que durante um ano se encontre desocupado é classificado como devoluto, nos termos previstos no presente decreto-lei.

2 — São indícios de desocupação:

a) A inexistência de contratos em vigor com empresas de telecomunicações e de fornecimento de água, gás e eletricidade;

b) A inexistência de faturação relativa a consumos de água, gás, eletricidade e telecomunicações.

c) A existência cumulativa de consumos baixos de água e eletricidade, considerando-se como tal os consumos cuja faturação relativa não exceda, em cada ano, consumos superiores a 7 m3, para a água, e de 35 kWh, para a eletricidade;

d) A situação de desocupação do imóvel, atestada por vistoria realizada ao abrigo do artigo 90.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua redação atual.

3 — A existência de consumos superiores aos previstos na alínea c) do número anterior não afasta a possibilidade de o imóvel ser classificado como devoluto, designadamente através da vistoria referida na alínea d) do número anterior».

O mesmo diploma não deixa, porém, de acautelar situações que possam razoavelmente justificar a falta de utilização:

«Artigo 3.º

(**Exceções**)

Não se considera devoluto o prédio urbano ou fração autónoma:

a) Destinado a habitação por curtos períodos em praias, campo, termas e quaisquer outros lugares de vilegiatura, para arrendamento temporário ou para uso próprio;

b) Durante o período em que decorrem obras de reabilitação, desde que certificadas pelos municípios;

c) Cuja conclusão de construção ou emissão de licença de utilização ocorreram há menos de um ano;

---

[252] O artigo 112.º, n.º 3, do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, manda elevar, anualmente, a taxa do imposto que recai sobre os prédios urbanos que se encontrem devolutos há mais de um ano, os prédios em ruínas, como tal definidos em diploma próprio, cujo estado de conservação não tenha sido motivado por desastre natural ou calamidade e os prédios urbanos parcialmente devolutos, incidindo o agravamento da taxa, no caso dos prédios não constituídos em propriedade horizontal, apenas sobre a parte do valor patrimonial tributário correspondente às partes devolutas.

[253] A atual redação incorporou as modificações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 67/2019, de 21 de maio, e pela Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro.

> d) Adquirido para revenda por pessoas singulares ou coletivas, nas mesmas condições do artigo 7.º do Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, bem como adquirido pelas entidades e nas condições referidas no artigo 8.º do mesmo Código, desde que, em qualquer dos casos, tenham beneficiado ou venham a beneficiar da isenção do imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis e durante o período de um ano a contar da data da aquisição;
>
> e) Que seja a residência em território nacional de emigrante português, tal como definido no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 323/95, de 29 de novembro, considerando-se como tal a sua residência fiscal, na falta de outra indicação;
>
> f) Que seja a residência em território nacional de cidadão português que desempenhe no estrangeiro funções ou comissões de carácter público ao serviço do Estado Português, de organizações internacionais, ou funções de reconhecido interesse público, bem como dos seus respetivos acompanhantes autorizados.
>
> g) Integrado em empreendimento turístico ou inscrito como estabelecimento de alojamento local;
>
> h) Cujos consumos previstos na alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º não sejam atingidos devido a impedimento objetivo de utilização do imóvel, designadamente em virtude de disputa judicial quanto à respetiva posse, devido à verificação de qualquer dos fundamentos previstos no n.º 2 do artigo 1072.º do Código Civil ou por motivos de formação, saúde, prestação de cuidados permanentes enquanto cuidador informal ou permanência em equipamento social, desde que devidamente comprovados».

O agravamento fiscal é muito superior, nos termos do artigo 112.º-B do *Código do Imposto Municipal sobre Imóveis* (CIMI), relativamente a prédios urbanos ou frações autónomas que se encontrem devolutos há mais de um ano, prédios em ruínas e terrenos para construção inseridos no solo urbano e cuja qualificação em plano municipal de ordenamento do território lhes atribua aptidão para o uso habitacional, sempre que se localizem em zonas de pressão urbanística, como tal definidas em diploma próprio[254].

§9.XVIII. Por sua vez, a *Lei das Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo*, prevalecendo-se, em parte, da presunção de pertencerem ao Estado os imóveis sem dono conhecido[255], prevê medidas incisivas de recuperação da função social de certos solos e edifícios:

---

[254] A 'zona de pressão urbanística' encontra-se definida no artigo 2.º-A do Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto, como «aquela em que se verifique dificuldade significativa de acesso à habitação, por haver escassez ou desadequação da oferta habitacional face às necessidades existentes ou por essa oferta ser a valores superiores aos suportáveis pela generalidade dos agregados familiares sem que estes entrem em sobrecarga de gastos habitacionais face aos seus rendimentos» (n.º 1). A delimitação em concreto de uma zona de pressão urbanística compete à assembleia municipal (n.º 3) e fundamenta-se na análise conjugada de séries temporais de indicadores relativos aos preços do mercado habitacional, aos rendimentos das famílias ou às carências habitacionais, incluindo a caracterização do parque, a selecionar de entre os constantes em anexo ao presente decreto-lei, do qual faz parte integrante, com base nas dinâmicas sociais, demográficas, habitacionais e de mercado em presença no território específico» (n.º 2).

[255] V. Artigo 1345.º do Código Civil.

«Artigo 36.º

(**Arrendamento forçado e disponibilização de prédios na bolsa de terras**)

1 – Os edifícios e as frações autónomas objeto de ação de reabilitação podem ser sujeitos a arrendamento forçado, nos casos e nos termos previstos na lei.

2 – Os prédios rústicos objeto de operação integrada de gestão da paisagem podem ser objeto de arrendamento forçado, nos casos e nos termos previstos na lei.

3 – Os prédios rústicos e os prédios mistos sem dono conhecido e que não estejam a ser utilizados para fins agrícolas, florestais, silvo-pastoris ou de conservação da natureza, podem ser disponibilizados na bolsa nacional de terras, nos termos da lei».

A fim de executar o transcrito n.º 3, a já mencionada Lei n.º 49/2023, de 24 de agosto, criou um banco nacional de terras para utilização agrícola, silvopastoril ou florestal, (Banco de Terras) e o Fundo de Mobilização de Terras, que assegura a sua gestão, a fim de constituírem, conjuntamente com a Bolsa de Terras, um sistema integrado de gestão de recursos (artigo 1.º, n.º 1) com os objetivos enunciados no n.º 2:

a) Promover o redimensionamento das unidades de produção agrícola e florestal, melhorando as suas condições de desempenho técnico e económico;

b) Combater o abandono de terras com aptidão agrícola, silvopastoril ou florestal e o êxodo rural;

c) Facilitar o início da atividade agrícola, silvopastoril e florestal, nomeadamente por jovens, rejuvenescendo o tecido produtivo;

d) Melhorar os indicadores económicos dos setores agroalimentar e florestal, aumentando a produção;

e) Apoiar a investigação, experimentação, demonstração e desenvolvimento agrários e florestais.

§9.XIX. É ainda a função social da propriedade privada a justificar, segundo parte significativa da doutrina, a aquisição por usucapião[256], ao premiar o possuidor que põe a render o património que o proprietário descura por completo, sem sequer exigir a restituição da posse nem reivindicar a propriedade em devido tempo.

Esse fundamento, porém, não é irrestrito. Se a posse, porque circunscrita a uma parte da coisa, não é socialmente útil, ela pode não facultar a usucapião. Por outro lado, em todo e qualquer caso, a usucapião não pode beneficiar de um estatuto privilegiado entre os modos de aquisição.

Por outro lado, se a função social da propriedade privada justificasse plenamente a usucapião, a posse que a ela conduz haveria de revelar-se sempre socialmente útil, ordenada ao seu destino económico e social. Algo que apenas um setor minoritário na doutrina parece sustentar[257].

---

[256] V. Artigo 1287.º e seguintes do Código Civil.

[257] V. JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil – Reais*, 3.ª edição, Coimbra Editora, 1993, p. 102 e seguinte, p. 297 e seguinte.

De certo modo, a posse útil a que se referia a Constituição, originariamente, como instrumento de eliminação do latifúndio — «*A transferência da posse útil da terra e dos meios de produção diretamente utilizados na sua exploração para aqueles que a trabalham será obtida através da expropriação dos latifúndios e das grandes explorações capitalistas*» (artigo 97.º, n.º 1) —, como objetivo da reforma agrária — «Constituem *a base do desenvolvimento da propriedade social, que tenderá a ser predominante, os bens e unidades de produção com posse útil e gestão dos coletivos de trabalhadores, os bens comunitários com posse útil e gestão das comunidades locais e o sector cooperativo*» (artigo 96.º, n.º 1) — e que haveria de legitimar a transferência de meios de produção para a propriedade social — «*Constituem a base do desenvolvimento da propriedade social, que tenderá a ser predominante, os bens e unidades de produção com posse útil e gestão dos coletivos de trabalhadores, os bens comunitários com posse útil e gestão das comunidades locais e o sector cooperativo*» (artigo 90.º, n.º 1).

§9.XX. A utilidade de certa coisa móvel ou imóvel pode ser tão intensa para a satisfação de necessidades coletivas de bem-estar, segurança e cultura assumidas pelo Estado que se justifique declará-la pública. Declaração que permite expropriar ou requisitar os direitos que recaem sobre a coisa (artigos 1308.º e 1309.º do *Código Civil*), quando nem a imposição de restrições e limitações de interesse público nem a constituição de servidões administrativas se mostrarem adequadas e suficientes.

O *Código das Expropriações* determina, precisamente, de harmonia com o princípio da proporcionalidade, que a expropriação se limite «*ao necessário para a realização do seu fim, podendo, todavia, atender-se a exigências futuras, de acordo com um programa de execução faseada e devidamente calendarizada, o qual não pode ultrapassar o limite máximo de seis anos*» (artigo 3.º, n.º 1).

Da expropriação por utilidade pública pode resultar o fracionamento de prédios, uma vez que a necessidade justifique adquirir apenas uma parcela, mas se a parcela sobrante não assegurar, proporcionalmente, os mesmos cómodos que oferecia todo o prédio ou se os cómodos por ela assegurados não tiverem interesse económico para o expropriado, determinado objetivamente, assiste-lhe o direito de requerer a expropriação total (artigo 3.º, n.º 2, do *Código das Expropriações*).

O paradigma do expropriado é o proprietário, mas além deste gozam de proteção, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, «*os titulares de qualquer direito real ou ónus sobre o bem a expropriar e os arrendatários de prédios rústicos ou urbanos*[258]».

Considerando que nem sempre o registo predial nem a matriz predial permitem identificar todos os interessados e que pode não haver título de que tão-pouco constem identificados todos os titulares dos referidos direitos, considera-se interessado aquele que pública e notoriamente for tido como tal.

O mesmo vale para a expropriação de prédios omissos e para casos de manifesta desatualização dos registos e das inscrições (artigo 9.º, n.º 3).

---

[258] Contudo, nos termos do artigo 9.º, n.º 2, «o arrendatário habitacional de prédio urbano só é interessado, nessa qualidade, quando prescinda de realojamento equivalente, adequado às suas necessidades e às daqueles que com ele vivam em economia comum à data da declaração de utilidade pública».

De referir, ainda, o direito de reversão que se constitui a favor do antigo proprietário se a utilidade pública que justificou a ablação do seu direito e o pagamento da justa indemnização, a final, não vier a ser satisfeita.

Assiste-lhe, pois, o direito de reaver a coisa ou o direito expropriado se, ao fim de dois anos, após a adjudicação, os bens expropriados não tiverem sido aplicados ao fim que determinou a expropriação [artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do *Código das Expropriações*] ou se, entretanto, tiverem cessado as finalidades da expropriação [alínea b)].

O artigo 5.º, n.º 2, constitui norma especial para os casos de obra pública contínua que tenha determinado a expropriação de bens distintos. O início dos trabalhos em qualquer local do traçado faz cessar o direito de reversão sobre todos os bens expropriados, a menos que sejam suspensos ou interrompidos por mais de dois anos (n.º 9), contando-se o prazo para exercer o direito de reversão anterior a partir do termo dos referidos dois anos (n.º 5).

Considera-se contínua a obra pública com configuração geométrica linear e que, por natureza, é suscetível de execução faseada ao longo do tempo, correspondendo a um projeto articulado, global e coerente. O conceito aponta para a construção de estradas ou de linhas do caminho-ferro, na referência a um traçado (n.º 3).

O direito de reversão não é, contudo, uma espécie de nua propriedade. Extingue-se por prescrição ao fim de 20 anos sobre a data da adjudicação; [n.º 4, alínea a)] por caducidade se tiver sido atribuído aos bens expropriados outro destino, mediante nova declaração de utilidade pública [alínea b)], se o expropriado a ele renunciar, pois, trata-se de direito disponível [alínea c)], se a declaração de utilidade pública for renovada, com fundamento em prejuízo grave para o interesse público, dentro do prazo de um ano [alínea d)] ou, por caducidade, se, uma vez reunidos os pressupostos, não for requerida no prazo de três anos a contar da ocorrência do facto que a originou, sem prejuízo de se constituir, então, a favor do expropriado, e até ao final do prazo de 20 anos contados da adjudicação, um direito de preferência na primeira alienação dos bens (n.º 5).

O n.º 6, contém outra norma especial para a eventualidade de um acordo entre a entidade expropriante e o expropriado ou demais interessados sobre outro destino a dar ao bem ou sobre o montante do acréscimo de uma nova indemnização, determinando presumir-se, em tal caso, a renúncia aos direitos de reversão e de preferência.

Quanto às parcelas sobrantes que a entidade expropriante pretenda alienar, dispõe o n.º 7 caber-lhe comunicar a efetiva intenção e o preço, a fim de o expropriado exercer, querendo, o direito de reversão ou, se for o caso, o direito de preferência.

Em caso de nova declaração de utilidade pública ou de renovação da declaração anterior, o expropriado é notificado para optar entre a fixação de nova indemnização ou a atualização da anterior, aproveitando-se neste caso os atos já praticados (n.º 8).

O direito de reversão mostra-se particularmente significativo em matéria de função social, pois tem em vista salvaguardá-la contra excessos decorrentes de

uma utilidade pública que deixe de poder justificar o sacrifício e relegue os bens para o desaproveitamento — justamente, aquilo que mais repugna à função social.

§10. — Da propriedade privada na Constituição e na lei.

§10.I. De igual modo, nos termos do *Código Civil*, o direito de propriedade constitui o paradigma dos direitos reais de gozo, representando a sua máxima plenitude:

«Artigo 1305.º

(**Propriedade das coisas**)

O proprietário goza de modo pleno e exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem, dentro dos limites da lei e com observância das restrições por ela impostas».

É o direito real máximo, na expressão de JOSÉ DIAS MARQUES[259]. Assim, «*por terem um conteúdo mais restrito que a propriedade plena*» os outros são denominados menores, conquanto possam convolar a propriedade plena em nua propriedade ou propriedade de raiz.

Traduz-se, segundo o mesmo Autor[260], «*em um poder perpétuo, exclusivo, elástico, geral, abstrato e independente que recai imediatamente sobre coisas*».

Exclusivo porque só o proprietário tem legitimidade para impedir terceiros do uso e fruição da coisa. É perpétuo por não se extinguir pelo desuso, embora a coisa possa vir a ser objeto de uma posse contrária que acabe por levar à extinção do primitivo direito de propriedade[261].

A elasticidade, por seu turno, decorre de «*o número e configuração dos poderes que nele se contém poder oscilar dentro de limites particularmente amplos, sem que esse mesmo direito perca a sua natureza e identidade*». É elástico, ainda, por regressar à plenitude logo que cessem as limitações que o pudessem restringir, nomeadamente por efeito de direitos reais menores que o onerassem[262].

Independente por não supor a preexistência de outro direito e abstrato porque «*concebido como um núcleo ideal e distinto das faculdades que variavelmente o compõem*[263]».

Por fim, dizia-se ilimitado, pois não conheceria outros limites «*senão aqueles que lhe fossem assinalados pela natureza das coisas, por vontade do proprietário ou por disposição expressa da lei*[264]».

Tal característica não se conforma, porém, com a função social que as normas e princípios constitucionais conferem ao direito de propriedade privada.

---

[259] *Direitos Reais*, Volume I, Livraria Petrony, Lisboa, 1960, p. 104.
[260] *Idem*, p. 116.
[261] *Idem*, p. 117.
[262] *Idem*, p. 118.
[263] Idem, p. 119.
[264] Idem, p. 118.

E, na verdade, o artigo 1305.º do CC, não obstante conservar a plenitude do gozo que se desdobra em faculdades de uso, fruição e disposição das coisas, prescreve que o seu exercício não é apenas acidentalmente limitado. Ao invés tem de ser praticado «*dentro dos limites da lei*», os quais, em grande parte, são hoje limites internos.

§10.II. Por seu turno, dispõe-se na Constituição[265]:

> «Artigo 62.º
>
> (**Direito de propriedade privada**)
>
> 1 — A todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição.
>
> 2 — A requisição e a expropriação por utilidade pública só podem ser efetuadas com base na lei e mediante o pagamento de justa indemnização».

Mais do que replicar o disposto no artigo 1305.º do CC, o artigo 62.º, n.º 1, da Constituição garante o direito à apropriação e à transmissão e assegura um lugar institucional à propriedade privada na organização económica e social[266].

Por sua vez, a iniciativa económica privada (artigo 61.º, n.º 1, da Constituição), enquanto manifestação dinâmica da propriedade privada, exerce-se livremente, mas «*nos quadros definidos pela Constituição e pela lei e tendo em conta o interesse geral*».

Ao contrário do que sucede com a generalidade dos direitos e liberdades — em que é a lei a ter de mover-se nos limites que a proteção daqueles consinta (artigo 18.º, n.º 2 e n.º 3, da Constituição) — no caso do direito de propriedade privada, são o uso, a fruição e a disposição das coisas a terem de se mover nos limites fixados pela lei, além da observância das restrições que esta imponha.

Por isso, a plenitude deve ser aferida por comparação com os demais direitos reais. A justa indemnização por conta dos atos ablativos que privem o proprietário, no todo ou em parte, do seu direito atesta o seu carácter relativo, indiferente à eventual infungibilidade da coisa expropriada, bem distante da natureza quase soberana com que algumas correntes filosóficas e ideológicas a caracterizam.

A exclusividade é porventura o traço que permanece incólume. Ao dispor-se no artigo 65.º, n.º 4, da Constituição, que as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos são definidas pelo Estado, pelas regiões autónomas e pelas autarquias locais designadamente através de planos, sem embargo das expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística, a verdade é que só ao proprietário assiste o

---

[265] Acerca da distinção entre o direito de propriedade privada no artigo 1305.º do Código Civil e no artigo 62.º da Constituição, v. MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, *Propriedade Privada: entre o privilégio e a liberdade*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2010, p. 25 e seguintes.

[266] Reforçado pela garantia de coexistência de três sectores de propriedade dos meios de produção: público, privado e social artigos 80.º, alínea b), e 82.º, n.º 1, da Constituição). O que vale, de igual modo, para os estabelecimentos de ensino (artigo 75.º).

aproveitamento dos solos que o plano previr e só ele tem direito a ser indemnizado.

Vale a pena convocar um apontamento extremamente pertinente de MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA[267] a este propósito:

> «A garantia constitucional do artigo 62.º é uma garanta de subjetividade da propriedade, ou seja, de que o que a propriedade proporcionar ou permitir, é do seu proprietário —, podendo dizer-se ser aí (quase) absoluta. Já não é contudo, uma garantia da sua disponibilidade objetiva, de o proprietário poder fazer nela o que a sua vontade, liberdade e autonomia lhe ditarem. Nessa perspetiva, tal garantia é muito relativa: apenas a da sua transmissão por vida ou morte.
>
> (…)
>
> Pode, assim, falar-se à vontade da existência na Constituição — para além dos que explicitamente aí estão consagrados — de um limite imanente do direito de propriedade do solo, no que diz respeito ao seu uso e fruição construtivas: o de que o direito a construir está condicionado pela verificação da sua compatibilidade jurídico-pública (ou social), com os outros interesses e necessidades constitucionais protegidos nesse domínio (e com aqueles que a lei tenha legitimamente elegido na mesma matéria)».

Em outro trecho do mesmo parecer, salienta[268]:

> «Na verdade, o direito de propriedade, hoje, só envolve livre eleição de meios e de fins naquilo que se inclui no âmbito da "autonomia privada", ou seja, naqueles domínios onde é permitido aos particulares determinarem-se em função de puras opções da sua vontade privada».

Não é esse o caso do direito a edificar (*jus aedificandi*), em que a autonomia privada tem como fundamento e limite a conformidade com as prescrições legais e regulamentares sobre o uso dos solos e o destino das edificações, numa relação de complementaridade ou mesmo de reciprocidade. Só da combinação do direito de propriedade privada com um direito subjetivo público decorre o direito a urbanizar e a edificar.

A estar previsto edificar num determinado solo, desde que urbanizado, é ao proprietário que assiste o direito a fazê-lo ou a obter os proventos que daí resultem, a menos que a propriedade se encontre onerada por um direito de superfície, uma vez que «*consiste na faculdade de construir ou manter, perpétua ou temporariamente, uma obra em terreno alheio, ou de nele fazer ou manter plantações*» (artigo 1524.º do CC), mas, em todo o caso, «*sendo o direito de superfície constituído por certo tempo, o proprietário do solo, logo que expire o prazo, adquire a propriedade da obra ou das árvores*».

E o mesmo vale para o solo rústico, ao estatuir-se que o uso e a gestão dos solos e dos restantes recursos naturais obedecem a um princípio de racionalidade e obrigam à manutenção da sua capacidade de regeneração [artigo 93.º, n.º 1, alínea d), da Constituição]

---

[267] "O direito de propriedade e o *jus aedificandi* no direito português" in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 3, 1995, p. 197.

[268] Idem, p. 208.

A respeito da divisibilidade, deve reparar-se que o artigo 93.º, n.º 2, da Constituição, sugere algo de equivalente ao plano urbanístico no artigo 65.º, n.º 4, quando determina que é ao Estado que compete proceder ao ordenamento, reconversão agrária e desenvolvimento florestal, de acordo com os condicionalismos ecológicos e sociais do país.

E se as medidas de emparcelamento devem ser levadas a cabo «*sem prejuízo do direito de propriedade*» (artigo 95.º da Constituição), a verdade é que o redimensionamento das unidades de exploração agrícola com dimensão inferior à adequada impõe-se aos proprietários, ainda quando os seus terrenos sejam permutados ou reconfigurados.

Em tudo mais, aplica-se à divisão fundiária o regime do artigo 209.º do CC, com este sentido: a ser juridicamente divisível certa coisa — por a divisão preservar a substância, não diminuir significativamente o seu valor patrimonial nem comprometer a sua função social — é ao proprietário e só ao proprietário que compete o fracionamento, a menos que lhe seja imposto judicial ou administrativamente, nos termos da lei.

§10.III. O que não decorre dos preceitos constitucionais é qualquer estatuto privilegiado entre os modos de aquisição da propriedade privada. Se há sinais de preferência no artigo 62.º, n.º 1, da Constituição, são pela aquisição derivada, ao referir-se, expressamente, à transmissão em vida ou por morte do direito de propriedade privada, querendo porventura significar a generalidade dos direitos patrimoniais [269] . E, ainda assim, observam J.J. GOMES CANOTILHO/ VITAL MOREIRA[270] o seguinte:

> «Este direito deve ser entendido no sentido restrito de *direito de não ser impedido* de a transmitir; mas não no sentido genérico de liberdade de transmissão, a qual pode ser mais ou menos profundamente limitada por via legal, quer quanto à transmissão *inter vivos* (obrigações de venda, direito de preferência, etc.), quer quanto à transmissão *mortis causa* (limites à liberdade de disposição testamentária, desde logo, a sucessão legitimária)».

Não é líquido, porém, que os direitos de transmissão compreendam ou pressuponham a liberdade de alienar partes das coisas, dividindo-as ou fracionando-as em detrimento do seu destino e valor económico, com prejuízo da sua função social, como sucede com a criação de novos minifúndios. A proteção do direito de propriedade privada faz-se nos termos da Constituição e, por isso, nos termos do artigo 95.º que apontam para a necessidade de redimensionar as unidades de exploração agrícola com área inferior à adequada do ponto de vista dos objetivos da política agrícola, entre os quais sobressai o uso e a gestão racionais dos solos e dos restantes recursos naturais, bem como a manutenção da sua capacidade de regeneração [artigo 93.º, n.º 1, alínea d)].

É certo que «*ao garantir a existência de propriedade, a Constituição protege antes do mais a faculdade que têm os particulares de aceder a bens suscetíveis de*

---

[269] Acerca do conceito amplo de propriedade privada, v. MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, obra citada, p. 902.
[270] *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª edição, Coimbra Editora, 2207, p. 804.

apropriação», nas palavras do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 496/2008, de 9 de outubro[271], o que não permite assegurar à usucapião um estatuto igual ao das formas de aquisição derivada.

Pelo contrário, a única forma de aquisição originária expressamente prevista no artigo 62.º é a expropriação por utilidade pública, mas que, ao contrário da usucapião, exige o pagamento de justa indemnização[272].

Mesmo em relação aos meios de produção em abandono injustificado, a opção constitucional é pela expropriação (artigo 88.º, n.º 1), pelo arrendamento ou concessão de exploração compulsivos, em condições a fixar por lei (n.º 2).

§11. — Das restrições de interesse público, em especial, da Reserva Agrícola Nacional aos terrenos aptos para cultura.

§11.I. É também a já mencionada *Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário* a invocar expressamente a função social da propriedade privada, fazendo-o em estreita conexão com a unidade de cultura.

Depois de dispor no artigo 13.º, n.º 1, que «*deve ser promovida a utilização racional e ordenada dos solos com aptidão agrícola que assegure a conservação da sua capacidade produtiva e uma proteção efetiva contra a erosão e contra a poluição química ou orgânica*» e de estabelecer como objetivo fundamental do ordenamento do uso dos solos «*garantir o racional aproveitamento daqueles que revelem maiores potencialidades agrícolas, pecuárias ou florestais, mediante a sua afetação àquelas atividades, e no respeito do regime do uso, ocupação e transformação do solo decorrente dos instrumentos de ordenamento do território*», o que passa pela Reserva Agrícola Nacional (n.º 3), determina o seguinte:

> «Artigo 14.º
>
> (**Propriedade e uso da terra**)
>
> 1 — A terra, como suporte físico fundamental da comunidade, é valor eminentemente nacional, devendo respeitar-se a sua função social, no quadro dos condicionalismos ecológicos, sociais e económicos do País.
>
> 2 — A propriedade privada e a exploração direta da terra e dos recursos que lhe estão associados é reconhecida como a forma mais adequada à modernização sustentada do sector agrícola, devendo o Estado incentivar o acesso à propriedade da terra por parte dos agricultores, em particular quando titulares de explorações agrícolas do tipo familiar.
>
> 3 — O regime do uso da terra é imperativo relativamente aos solos contidos na Reserva Agrícola Nacional e cuja área seja superior à unidade mínima de cultura, nos termos a fixar em legislação própria».

Sobressai a imperatividade do uso dos solos da RAN (n.º 3), o que parecer querer dizer duas coisas. A primeira é a de que os solos devem ser efetivamente usados. A segundo que o uso deve ser agrícola.

---

[271] 3.ª Secção, P.º 523/2007, in *Diário da República* n.º 219, Série II, de 11 de novembro de 2008.

[272] Acerca do conceito constitucional de justa indemnização, por todos, v. RUI MEDEIROS, anotação ao artigo 62.º, in *Constituição Portuguesa Anotada*, Jorge Miranda, Rui Medeiros [coordenação], Tomo I, 2.ª edição, Coimbra Editora, 2010, p. 1271 e seguintes.

A unidade de cultura surge como corolário da função social da propriedade. Um terreno que perde aptidão para cultura depois de reduzida a sua superfície abaixo da unidade de cultura deixa de cumprir a sua função.

Aqui vamos encontrar, igualmente, as linhas orientadoras de uma política de estruturação fundiária:

«Artigo 35.º

(**Estruturação fundiária**)

1 - A estruturação fundiária tem por objetivo a melhoria da dimensão física e da configuração das explorações agrícolas, por forma a criar as condições necessárias para um mais racional aproveitamento dos recursos naturais.

2 - Constituem ações de estruturação fundiária:

a) As ações de emparcelamento e medidas conexas de valorização fundiária;

b) A existência de um regime jurídico dissuasor do fracionamento de prédios rústicos, quando dele resultarem unidades de área inferior à mínima definida por lei;

c) A existência de bancos de terras».

O regime dissuasor a que se refere a alínea b) do n.º 2 é, nem mais nem menos do que o regime dos artigos 1376.º e seguintes do CC e do artigo 48.º do RJEF, apostado em impedir que do fracionamento de terrenos aptos para cultura surjam prédios com área inferior à que é fixada, para o local e tipo de solo, como unidade mínima.

Note-se, aliás, que, de acordo com o artigo 165.º, n.º 1, alínea n), da Constituição, é, precisamente, a esta lei de bases que cumpre fixar os limites máximo e mínimo das unidades de exploração agrícola[273].

§11.II. Em cumprimento da *Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário*, os solos considerados com maior aptidão agrícola devem encontrar-se classificados e protegidos pela *Reserva Agrícola Nacional* [274].

Classificação que, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março[275], constitui: «*uma restrição de utilidade pública, à qual se aplica*

[273] O Senhor Dr. LUÍS AMADOR, Procurador da República junto do Juízo de Competência Genérica de Figueiró dos Vinhos, alvitrou, oportunamente, a inconstitucionalidade da Portaria n.º 219/2016, de 9 de setembro, ao estabelecer as unidades de cultura para o território do Continente, pois trata-se de matéria reserva à competência legislativa parlamentar [artigo 165.º, n.º 1, alínea n), da Constituição]. A verdade é que a Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, que, de certo modo, completa ou desenvolve a Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário, estabeleceu no artigo 49.º do RJEF as coordenadas essenciais para fixar as unidades de cultura. Não se vê, pois, que ocorra violação da reserva de lei nem da reserva de competência legislativa da Assembleia da República.

[274] Quando assumam relevância em termos de economia local ou regional, podem ainda ser integrados na RAN outros solos, após a audição dos titulares dos prédios e suas organizações específicas (artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 199/2015, de 16 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro, e pelo Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio).

[275] Sobre o atual regime da RAN. V. DIOGO CALADO, "Delimitação da RAN: metodologia, alcance e limites da área da reserva Responsabilidade por inexecução de planos urbanísticos: mito ou realidade? - Breve reflexão a propósito do Acórdão n.º 663/12.4BESNT do TCA-Sul", in *Direito do Urbanismo – estudos de direito substantivo e processual*, Editora AAFDL, 2026.Sobre o anterior regime da RAN, v. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, volume I, 4.ª edição, Editora Almedina, 2008, p. 263 e seguintes; ANDRÉ

um regime territorial especial, que estabelece um conjunto de condicionamentos à utilização não agrícola do solo, identificando quais as permitidas tendo em conta os objetivos do presente regime nos vários tipos de terras e solos».

Em reforço do uso imperativo dos solos da RAN, preceituam-se deveres de *non facere*, justamente para preservar as suas «*potencialidades para o exercício da atividade agrícola*», conservando os solos classificados afetos a um uso compatível.

Isto, segundo o enunciado exemplificativo que se reproduz:

> «Artigo 21.º
>
> (**Ações interditas**)
>
> São interditas todas as ações que diminuam ou destruam as potencialidades para o exercício da atividade agrícola das terras e solos da RAN, tais como:
>
> a) Operações de loteamento e obras de urbanização, construção ou ampliação, com exceção das utilizações previstas no artigo seguinte;
>
> b) Lançamento ou depósito de resíduos radioativos, resíduos sólidos urbanos, resíduos industriais ou outros produtos que contenham substâncias ou microrganismos que possam alterar e deteriorar as características do solo;
>
> c) Aplicação de volumes excessivos de lamas nos termos da legislação aplicável, designadamente resultantes da utilização indiscriminada de processos de tratamento de efluentes;
>
> d) Intervenções ou utilizações que provoquem a degradação do solo, nomeadamente erosão, compactação, desprendimento de terras, encharcamento, inundações, excesso de salinidade, poluição e outros efeitos perniciosos;
>
> e) Utilização indevida de técnicas ou produtos fertilizantes e fitofarmacêuticos;
>
> f) Deposição, abandono ou depósito de entulhos, sucatas ou quaisquer outros resíduos».

A proibição de lotear urbanizar e edificar em terrenos afetos à RAN, inscrita na alínea a), constitui uma importante restrição ao parcelamento. Impede a invocação do artigo 1377.º, alínea c), do CC, para justificar o fracionamento.

Por seu turno, no simples fracionamento de prédios rústicos pertencentes à RAN, «*a unidade de cultura corresponde ao triplo da área fixada pela lei geral para os respetivos terrenos e região*» (artigo 27.º).

§11.III. Pela importância que possuem no território nacional, sobressaem na RAN as áreas beneficiadas por obras de aproveitamento hidroagrícola[276].

FOLQUE, "Solos florestais e Reserva Agrícola Nacional", in *Revista Jurídica de Urbanismo e Ambiente,* n.º 27/28, 2007; JAIME VALLE, "A Justa Indemnização pela Expropriação por Utilidade Pública Comentário ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 267/97", in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 8, 1997, p. 87 e seguintes; MANUEL DAVID MASSENO, "Da afetação de terrenos agrícolas no direito português: a Reserva Agrícola Nacional", in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 4, 1995, p. 319 e seguintes.

[276] O Regime das Áreas Beneficiadas por Obras de Aproveitamento Hidroagrícola encontra-se no Decreto-Lei n.º 269/82, de 10 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 69/92, de 27 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 86/2002, de 6 de abril, e pelo Decreto-Lei n.º 169/2005, de 26 de setembro. Consideram-se de fomento hidroagrícola as obras de aproveitamento de águas do domínio público para rega, enateiramento ou colmatagem,

Desde que não se encontrem inseridas em solo urbano identificado nos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, são classificadas na RAN (artigo 8.º, n.º 3). E, por conseguinte, fazem parte da RAN os solos compreendidos em aproveitamentos de fins múltiplos[277], como sucede com o Alqueva, que beneficiem das obras de fomento hidroagrícola neles integradas[278] e do elevado investimento que estas representaram.

Os demais solos afetos à RAN são, em princípio, aqueles que oferecem melhores aptidões agrícolas, no território continental. Nem todos os solos de uso agrícola, em cada município, são classificados na RAN[279], pois nem todos apresentam as mesmas qualidades, nos termos do artigo 7.º. E nem todos pertencem à mesma classe.

Com base na metodologia de classificação da aptidão da terra recomendada pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), que considera as características agroclimáticas, da topografia e dos solos, o artigo 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março, distingue quatro classes de terra com aptidão para cultura por ordem decrescente e uma outra de terras inaptas para uso agrícola.

> a) Classe A1 - unidades de terra com aptidão elevada para o uso agrícola genérico;
>
> b) Classe A2 - unidades de terra com aptidão moderada para o uso agrícola genérico;
>
> c) Classe A3 - unidades de terra com aptidão marginal para o uso agrícola genérico;
>
> d) Classe A4 - unidades de terra com aptidão agrícola condicionada a um uso específico;

---

drenagem, enxugo e defesa dos terrenos para fins agrícolas, adaptação ao regadio das terras beneficiadas, melhoria de regadios existentes e a *conveniente estruturação agrária* (artigo 1.º, n.º 1). São obras de adaptação ao regadio o nivelamento das terras, a construção das redes terciárias de rega ou de enxurgo e, bem assim, quaisquer outros trabalhos complementares, nomeadamente infraestruturas viárias e de distribuição de energia, que se tornem necessários para a exploração e valorização das terras beneficiadas (n.º 2).

[277] Os empreendimentos de fins múltiplos foram inicialmente previstos pela Lei n.º 58/2005, 29 de dezembro. O Alqueva é o seu exemplo mais proeminente, regido pelo Decreto-Lei n.º 42/2007, de 22 de fevereiro, aprovando os estatutos da Aprova os Estatutos da Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, S. A. O Decreto-Lei n.º 311/2007, de 17 de setembro, estabelece o regime de constituição e gestão dos empreendimentos de fins múltiplos, bem como o respetivo regime económico e financeiro. Dispõe de um regime especial de expropriações necessárias à realização do Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva, aos bens do domínio a afetar ao empreendimento e a ações específicas de execução deste projeto de investimento público. Trata-se do Decreto-Lei n.º 21-A/98, de 6 de fevereiro, modificado pelo Decreto-Lei n.º 86/2014, de 28 de maio, e pelo Decreto-Lei n.º 118/2017, de 12 de setembro. Consideram-se equiparados, nos termos do artigo 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, aqueles empreendimentos que, embora originariamente constituídos para realizar apenas uma utilização principal, dispõem ou passaram a dispor de condições para, no decurso da sua exploração, realizar outras utilizações principais. Equiparados encontram-se os aproveitamentos hidroagrícolas do Azibo, da Cova da Beira, da Apartadura, do Caia, da Vigia, do Roxo, do Alto Sado, do Mira e Corte Brique e os aproveitamentos hidráulicos de Cabril, do Monte Novo e de Odeleite-Beliche.

[278] Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 269/82, de 10 de julho.

[279] Obrigatoriamente, a identificação faz-se nas plantas de condicionantes dos planos intermunicipais ou municipais (artigo 11.º), quase sempre, na carta RAN que incorpora o plano diretor municipal.

e) Classe A0 - unidades de terra sem aptidão (inaptas) para o uso agrícola.

Nesta última classe cabem os terrenos que se podem considerar excluídos da previsão do artigo 1376.º, n.º 1, do CC, e, por isso, o seu fracionamento, ainda que possa exigir loteamento ou destaque urbanístico, não está comprometido com a unidade de cultura.

Em seguida, o artigo 7.º leva a cabo uma classificação dos solos que se destina às áreas do País que permanecem sem informação cartográfica publicada. De acordo com as notas explicativas, que materializam a classificação das terras da forma prevista no artigo 6.º, e para efeitos de delimitação da RAN, os solos classificam-se segundo a sua capacidade de uso, de acordo com a metodologia definida pelo ex-Centro Nacional de Reconhecimento e Ordenamento Agrário (CNROA).

Para tal efeito, os solos dotados de capacidade de uso muito elevada, com poucas ou nenhumas limitações, sem riscos de erosão ou com riscos ligeiros, suscetíveis de utilização intensiva ou de outras utilizações, integram a Classe A.

Solos com capacidade de uso elevada, limitações moderadas, riscos de erosão moderados, suscetíveis de utilização agrícola moderadamente intensiva e de outras utilizações fazem parte da Classe B.

À Classe C pertencem os solos com «*capacidade de uso moderada, limitações acentuadas, riscos de erosão elevados, suscetíveis de utilização agrícola pouco intensiva e de outras utilizações*». Dentro desta classe, encontram-se, sob um regime especial, os solos que, apesar de pertencerem à classe C, «*apresentam excesso de água ou uma drenagem pobre, que constitui o principal fator limitante da sua utilização ou condicionador dos riscos a que o solo está sujeito em resultado de uma permeabilidade lenta, de um nível freático elevado ou da frequência de inundações*». Trata-se da denominada Subclasse Ch.

Na Classe D encontram-se os solos de baixa capacidade de uso, limitações severas, riscos de erosão elevados a muito elevados, não suscetíveis de utilização agrícola, salvo em casos muito especiais, mas com poucas ou moderadas limitações para pastagem, exploração de matas e exploração florestal.

A última classe — Classe E — contempla os solos com capacidade de uso muito baixa, limitações muito severas ou riscos de erosão muito elevados. Trata-se de solos inaptos para o uso agrícola e que, mesmo para pastagem, exploração de matas ou floresta, conhecem limitações severas. Apesar de dificilmente facultarem uma utilização económica, podem destinar-se a «*vegetação natural ou floresta de proteção ou recuperação*».

São terrenos inaptos para cultura e que, por isso, não se encontram-se sujeitos aos condicionalismos de fracionamento e permuta dos artigos 1376.º e 1378.º do CC.

Só devem integrar a RAN «*as unidades de terra que apresentam elevada ou moderada aptidão para a atividade agrícola, correspondendo às classes A1 e A2*» (artigo 8.º, n.º 1).

Estando porém em causa zonas do território cujas terras ainda não foram classificadas segundo os critérios do artigo 6.º, então, integram obrigatoriamente a RAN as áreas com solos das classes de capacidade de uso A, B e Ch, as áreas

com unidades de solos classificados como baixas aluvionares e coluviais e as demais áreas em que estas classes e unidades «*estejam maioritariamente representadas, quando em complexo com outras classes e unidades de solo*» (artigo 8.º, n.º 2).

Preveem-se, ainda, no artigo 9.º, n.º 1, classificações a título específico das terras e solos que, embora de outras classes, «*assumam relevância em termos de economia local ou regional*», hajam sido «*submetidas a importantes investimentos destinados a aumentar com carácter duradouro a capacidade produtiva dos solos ou a promover a sua sustentabilidade*, cujo aproveitamento se mostre determinante para a viabilidade económica de explorações agrícolas existentes ou que «*assumam interesse estratégico, pedogenético ou patrimonial*».

A integração específica deve ser vertida na elaboração, alteração ou revisão dos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal (n.º 2) ou, então, «*por despacho do membro do Governo responsável pela área da agricultura, depois de ouvidas as entidades administrativas representativas de interesses a ponderar e após parecer favorável da entidade regional da RAN e da câmara municipal em causa*» (n.º 4), ao que se seguirá a alteração por adaptação dos pertinentes instrumentos de gestão territorial (n.º 5).

Os solos urbanos identificados em plano municipal nunca devem integrar a RAN, ainda que possuam aptidão agrícola (artigo 10.º, n.º 1), embora possa, eventualmente, ter lugar a sua reclassificação como solos rústicos. Já o inverso, ou seja, a reclassificação como urbano de um solo que se encontra na RAN, terá de cumprir os requisitos substantivos e formais do artigo 14.º e que definem um procedimento próprio, de modo a evitar, o mais possível, a urbanização dos terrenos mais qualificados para a agricultura.

Em casos excecionais de relevante interesse geral, o Governo pode, ouvida a câmara municipal, alterar a delimitação da RAN a nível municipal por resolução do Conselho de Ministros (artigo 17.º).

No entanto, a desafetação é sempre reversível, pois, de acordo com o artigo 18.º, n.º 1, as áreas excluídas da RAN são reintegradas, no todo ou em parte, quando as mesmas não tenham sido destinadas aos fins que fundamentaram a sua exclusão: a) No prazo de cinco anos, quando a exclusão tenha ocorrido por resolução do Conselho Ministros, num caso excecional, para a executar projetos específicos, mas a obra ainda não tiver sido iniciada; b) No prazo para a execução de plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal, quando a exclusão tenha ocorrido com a elaboração do plano e a obra ainda não tiver tido início.

§11.IV. Uma arriba ou uma escarpa rochosa em perigo de derrocada, um sapal ou um pântano, não se prestam à edificação, nem tão-pouco aqueloutro terreno que, ano após ano, é varrido pela torrente das águas que, sob forte precipitação, transbordam o leito de um ribeiro. Não há, por conseguinte, uma vocação natural de todos e quaisquer terrenos para construir. Alguns, pelo contrário, possuem uma vocação eminentemente edificatória, designadamente por se encontrarem em zonas urbanas consolidadas ou, pelo menos, adequadamente urbanizadas ou ainda quando se prestam a colmatar interstícios entre aglomerados muito próximos ou até no interior do seu perímetro.

De igual forma, a vocação agrícola de determinados solos e de outros recursos naturais justifica o que vem sendo designado como *vínculo situacional*[280] e que se traduz em deveres de uso conforme com o seu fim natural. É, precisamente, o regime imperativo de uso dos solos da RAN em unidades com área superior à mínima, segundo o artigo 14.º, n.º 3, da *Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário*.

Por isso, quanto à Reserva Agrícola Nacional (RAN), encontramos amplos condicionamentos a que solos classificados se desviam do uso agrícola. Não como restrições impostas externamente ao direito de propriedade privada, mas em função do objeto sobre que incidem: terras especialmente aptas para o uso agrícola, o que é raro em certas zonas do território, e, por isso, de interesse nacional.

O Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março, estabelece que os solos da RAN porque afetos à atividade agrícola, consideram-se áreas *non aedificandi* (artigo 20.º, n.º 1), sem excluir os «*assentos da lavoura de explorações ligadas à atividade agrícola ou a atividades conexas ou complementares à atividade agrícola, situados nas áreas da RAN*» (n.º 2).

Nem todas as ações proibidas o são absolutamente, porquanto, em determinados casos, a lei admite exceções, dentro dos requisitos por si definidos e cumprindo as condições a estabelecer em portaria[281]:

> «Artigo 22.º
>
> (**Utilização de áreas da RAN para outros fins**)
>
> 1 — As utilizações não agrícolas de áreas integradas na RAN só podem verificar-se quando, cumulativamente, não causem graves prejuízos para os objetivos a que se refere o artigo 4.º e não exista alternativa viável fora das terras ou solos da RAN, no que respeita às componentes técnica, económica, ambiental e cultural, devendo localizar-se, preferencialmente, nas terras e solos classificados como de menor aptidão, e quando estejam em causa:
>
> a) Obras com finalidade agrícola, quando integradas na gestão das explorações ligadas à atividade agrícola, nomeadamente, obras de edificação, obras hidráulicas, vias de acesso, aterros e escavações, e edificações para armazenamento ou comercialização;
>
> b) Construção ou ampliação de habitação para residência própria e permanente de agricultores em exploração agrícola;
>
> c) Construção ou ampliação de habitação para residência própria e permanente dos proprietários e respetivos agregados familiares, com os limites de área e

[280] V. Acórdão TC, 2.ª Secção, de 2-05-2007 (P.º 1064/2006), Acórdão TC, 2.ª Secção, de 8-7-2003 (P.º 794/02), Acórdão TC n.º 20/2000, 2.ª Secção, de 11 de janeiro de 2000 (P.º 209/98), Acórdão STA, 1.ª Secção, de 15-12-2022, (Proc.º01119/08.5BELSB), Acórdão STA, 1.ª Secção, de 22-09-2022, (Proc.º 01438/03.7BALSB-C), Acórdão STA, 1.ª Secção, de 7-10-2021, (Proc.º 0695/14.8BALSB), Acórdão STA, 1.ª Secção, de 18-06-2020 (Proc.º 01701/10.0BEBRG 0200/18), Acórdão STA, Pleno, de 15-10-2014 (Proc.º996/06), Acórdão STA, 1.ª Secção, de 20-06-2013 (Proc.º 996/06), Acórdão STA, 2.ªSubsecção, de 28-09-2010 (Proc.º 412/10), Acórdão STA, 1.ª Subsecção, de 15-10-1998, Rec.º 042683. FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coleção Teses, Editora Almedina, Coimbra, 1989, p. 517, JAIME VALLE, "A justa indemnização pela expropriação por utilidade pública", in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 8 (Dez. 1997), p. 879 e seguintes.

[281] Cf. Portaria n.º 162/2011, de 18 de abril.

tipologia estabelecidos no regime da habitação a custos controlados em função da dimensão do agregado, quando se encontrem em situação de comprovada insuficiência económica e não sejam proprietários de qualquer outro edifício ou fração para fins habitacionais, desde que daí não resultem inconvenientes para os interesses tutelados pelo presente decreto-lei;

d) Instalações ou equipamentos para produção de energia a partir de fontes de energia renováveis;

e) Prospeção geológica e hidrogeológica e exploração de recursos geológicos, e respetivos anexos de apoio à exploração, respeitada a legislação específica, nomeadamente no tocante aos planos de recuperação exigíveis;

f) Estabelecimentos industriais, comerciais ou de serviços complementares à atividade agrícola, tal como identificados no regime de licenciamento de estabelecimentos industriais, comerciais ou de serviços aplicável;

g) Empreendimentos de turismo no espaço rural e de turismo de habitação, bem como empreendimentos reconhecidos como turismo de natureza, complementares à atividade agrícola;

h) Instalações de recreio e lazer complementares à atividade agrícola e ao espaço rural;

i) Instalações desportivas especializadas destinadas à prática de golfe, com parecer favorável pelo Turismo de Portugal, I. P., desde que não impliquem alterações irreversíveis na topografia do solo e não inviabilizem a sua eventual reutilização pela atividade agrícola;

j) Obras e intervenções indispensáveis à salvaguarda do património cultural, designadamente de natureza arqueológica, recuperação paisagística ou medidas de minimização determinados pelas autoridades competentes na área do ambiente;

l) Obras de construção, requalificação ou beneficiação de infraestruturas públicas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias, de logística, de saneamento, de transporte e distribuição de energia elétrica, de abastecimento de gás e de telecomunicações, bem como outras construções ou empreendimentos públicos ou de serviço público;

m) Obras indispensáveis para a proteção civil;

n) Obras de reconstrução e ampliação de construções já existentes, desde que estas já se destinassem e continuem a destinar-se a habitação própria;

o) Obras de captação de águas ou de implantação de infraestruturas hidráulicas.

p) Obras decorrentes de exigências legais supervenientes relativas à regularização de atividades económicas previamente exercidas.

2 — Apenas pode ser permitida uma única utilização não agrícola das áreas integradas na RAN, no que se refere às alíneas b) e c) do número anterior.

3 — Compete aos membros do Governo responsáveis pelas áreas do ordenamento do território, do desenvolvimento rural e da tutela respetiva aprovar, por portaria, os limites e as condições a observar para a viabilização das utilizações referidas no n.º 1, após audição das entidades regionais da RAN.

4 — As utilizações não agrícolas previstas nas alíneas b) e c) do n.º 1 constituem, respetivamente, o agricultor e o proprietário na obrigação de alteração do domicílio fiscal para a área da residência própria e permanente ali referida».

Em todo o caso, as utilizações não agrícolas «*estão sujeitas a parecer prévio vinculativo das respetivas entidades regionais da RAN, a emitir no prazo de 20 dias*», quando dependam de um ato de concessão, aprovação, licença, autorização administrativa ou comunicação prévia (artigo 23.º, n.º 1).

Quando sujeitas a avaliação de impacto ambiental ou a avaliação de incidências ambientais em fase de projeto de execução, o parecer favorável da autoridade agrária, expresso ou tácito, no âmbito desse procedimento, mesmo que já em fase de verificação da conformidade ambiental do projeto de execução, dispensa um novo parecer (n.º 7).

A fim de prevenir a fraude à lei, relativamente a algumas das utilizações excecionalmente permitidas, o artigo 29.º prevê um ónus de inalienabilidade por 10 anos sobre os prédios que constituem a exploração agrícola, a contar:

> — Da construção ou ampliação de habitação para residência própria e permanente de agricultores, salvo por dívidas relacionadas com a aquisição dos bens imóveis da exploração e de que estes sejam garantia ou por dívidas tributárias (n.º 1); ou
>
> — Da construção ou ampliação de habitação para residência própria e permanente dos proprietários e respetivos agregados que não disponham de alternativa e padeçam de insuficiência de meios, assim como das obras de reconstrução e ampliação de construções já existentes, desde que continuem a destinar-se a habitação própria, salvo por dívidas tributárias (n.º 2).

O ónus de inalienabilidade, sujeito a inscrição no registo predial (artigo 29.º, n.º 4) não se aplica, porém, quando a transmissão de direitos reais sobre os prédios que constituem a exploração agrícola e sobre a edificação ocorra entre agricultores e na condição de se manterem as edificações afetas ao uso exclusivo da habitação para residência própria e habitual do adquirente (n.º 3).

Compete às câmaras municipais providenciar pelo averbamento dos ónus de inalienabilidade no título de utilização do edifício ou fração e comunicar à comissão de coordenação e desenvolvimento regional (n.º 5).

§11.V. O deferimento demasiado pródigo de atos a permitirem usos incompatíveis, não raro, sem fundamentação adequada, levou o Provedor de Justiça a empreender uma inspeção às direções regionais de agricultura e ao Conselho Nacional da RAN, cujo relatório final[282] fez chegar ao Governo em finais de 2009.

Uma das principais preocupações refletidas no relatório dizia respeito ao «*desconhecimento da progressiva utilização não agrícola de um conjunto de solos que, em 1975, correspondia a cerca de 12% do território continental*», posto que, só entre 2000 e 2003, a construção habitacional em solos da RAN teria rondado 10 000 hectares (o que não conta, por conseguinte, com o uso para obras públicas, empreendimentos turísticos, campos de golfe, minas, etc.). Assim, deveria obter maior atenção a prova dos pressupostos de excecional relevo, em particular o da edificação de habitação própria por não agricultores em caso de

[282] *Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República (2009),* Lisboa, 2010, p. 43 e seguintes.

extrema necessidade, por se prestar a fraude à lei e fomentar um locupletamento indevido A posterior alienação onerosa do terreno edificado permite a terceiros servirem-se do agricultor para edificar onde ninguém mais o poderia fazer e proporciona mais-valias a ambos à custa do interesse nacional e dos solos que se pretende conservar cultivados.

No citado relatório descrevem-se pareceres favoráveis ao uso não agrícola que qualificavam, sob estereótipos banalizados, a extrema necessidade do requerente à margem de critérios económicos e sociais, por vezes com base em declarações emitidas pelo presidente da junta de freguesia, atestando, acriticamente, o que lhe era pedido, e outros que viabilizaram edificações incompatíveis com os escassos rendimentos que o interessado invocava. Além de se aligeirar a prova de o terreno ser o único que o requerente possuía, não se olhava à contradição entre a tipologia da construção, muitas vezes servida por piscina, anexos e outros equipamentos voluptuários, e a alegada pobreza que o proprietário invocava para ter de sacrificar solos classificados. Ademais, sucediam-se derrogações sucessivas no mesmo prédio ou na mesma exploração agrícola.

Neste conspecto, veio a Portaria n.º 162/2011, de 18 de abril, no seu artigo 4.º, afinar a exigência de que a construção ou ampliação de habitação para residência própria e permanente dos proprietários e respetivos agregados familiares obedeça aos limites de área e tipologia estabelecidos no regime da habitação a custos controlados em função da dimensão do agregado, quando se encontrem em situação de comprovada insuficiência económica e não sejam proprietários de qualquer outro edifício ou fração autónoma para fins habitacionais, desde que daí não resultem inconvenientes para o interesse público na produtividade agrícola [artigo 22.º, n.º 1, alínea c)]. De igual modo, não é hoje permitida mais do que uma utilização não agrícola (n.º 2) e condicionou-se a derrogação para construir ou ampliar habitação à fixação do domicílio fiscal na edificação construída ou ampliada por parte do proprietário (n.º 4).

No relatório, era ainda apontada «*a perniciosa ambiguidade entre a invocação do interesse público e de um outro interesse geral ou coletivo*», de modo a que deixasse de ser sistematicamente presumida de interesse público, sem mais, a instalação de empreendimentos turísticos ou a localização de áreas de serviço, apenas com base em prognoses genéricas do emprego que podiam gerar.

Também as obras públicas, em especial, rodoviárias, tenderam a usar terrenos classificados na RAN, de modo a reduzir os custos com indemnizações aos proprietários.

Por fim, o Provedor de Justiça apelava à urgência em acelerar o cadastro e incrementar a cartografia, considerando os prejuízos pretéritos, presentes e futuros que resultam da sua incipiência. No caso das primeiras cartas RAN incorporadas nos planos, por contingências da cartografia e do cadastro, ocorreram frequentes classificações erróneas dos solos com menor aptidão, deixando de fora zonas de várzea e afetando, pelo contrário, terrenos pedregosos sem aptidão agrícola nem pecuária.

§11.VI. No que toca à reestruturação fundiária destes solos, que, em princípio, são os melhores do ponto de vista agrícola, o artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março estendeu o direito de preferência para além do estabelecido no artigo 1380.º do *Código Civil*.

Assim, os proprietários de prédios rústicos ou mistos incluídos numa área da RAN podem preferir na alienação ou dação em cumprimento dos prédios rústicos ou mistos confinantes, independentemente da unidade de cultura. Por isso, nos termos do artigo 26.º, n.º 2, «*os proprietários dos prédios rústicos ou mistos inseridos na RAN que os pretendam vender, comunicam por escrito a sua intenção aos confinantes que podem exercer o seu direito nos termos dos artigos 416.º a 418.º do Código Civil*».

Este direito de preferência aproveita a um conjunto mais amplo de proprietários rurais do que aquele a que se destina o artigo 1380.º do CC para os terrenos que, embora aptos para cultura, não pertencem à RAN. Com efeito, nos termos deste preceito, o direito de preferência só assiste ao proprietário de terrenos confinante, cuja área seja inferior à unidade de cultura, nos casos de venda ou dação em cumprimento a quem não seja proprietário confinante.

De igual modo, não parecem valer para a RAN as exceções consignadas pelo artigo 1381.º: alienação onerosa de terreno confinante que constitua parte componente de um prédio urbano ou se destine a algum fim que não seja a cultura [alínea a)] ou alienação compreendendo «*um conjunto de prédios que, embora dispersos, formem uma exploração agrícola de tipo familiar*» [alínea b)].

Por último, o fracionamento de terrenos nas áreas RAN, como assinalámos, tem de cumprir o triplo da unidade de cultura fixada para o município, segundo o regime de cultura (artigo 27.º).

§11.VII. Às restrições de interesse público decorrentes da RAN juntam-se, designadamente, as que visam proteger:

— As áreas protegidas[283],

— As zonas de proteção especial (ZPE) e as zonas de conservação especial (ZCE).

---

[283] Segundo informação facultada em linha pela Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., e consultada em 23-12-2025, «O Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC) é constituído pelas áreas protegidas integradas na Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP), pelas áreas classificadas que integram a Rede Natura 2000, e pelas demais áreas classificadas ao abrigo de compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português. Em Portugal continental fazem parte integrante da RNAP 55 Áreas Protegidas (33 áreas de âmbito nacional, 18 de âmbito regional/local e quatro áreas protegidas privadas) com uma área total de 815 655,4 hectares, correspondendo a uma área marinha de cerca de 69 305,1 hectares e uma área terrestre de 746 350,3 hectares (que representa cerca de 8,9% da área do continente). A Rede Natura 2000 é composta por 108 áreas designadas no âmbito da Diretiva Habitats (63 no Continente e 45 nas Regiões Autónomas) e 62 Zonas de Proteção Especial (ZPE) designadas no âmbito da Diretiva Aves (42 no Continente e 20 nas Regiões Autónomas), abrangendo 21,8% da área total terrestre continental, acrescidos de 10,7% de área marinha (contabilizando, para este efeito, as águas interiores marítimas acrescidas do mar territorial até às 12 milhas e da Zona Económica Exclusiva até às 200 milhas)»
https://rea.apambiente.pt/content/sistema-nacional-de-%C3%A1reas-classificadas-0

— A orla costeira[284], ou

— A Reserva Ecológica Nacional [285] (REN)

As áreas protegidas «*podem ter âmbito nacional, regional ou local, consoante os interesses que procuram salvaguardar*» (artigo 11.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho[286]) e classificam-se em parques nacionais[287], parques naturais, reservas naturais, paisagens protegidas e monumentos naturais (n.º 2). Podem ainda ser criadas áreas protegidas de estatuto privado, designadas «*áreas protegidas privadas*» (n.º 6).

Ao passo que as áreas protegidas visam salvaguardar recursos naturais, mas também culturais, como a paisagem e bens com interesse histórico e científico, as *Zonas Especiais de Proteção* (ZPE), destinam-se a garantir a conservação das espécies de aves e seus habitats, e as *Zonas de Conservação Especial* (ZCE) têm por objetivo a conservação dos tipos de habitat e das espécies da flora e da fauna identificados segundo diretivas europeias. As limitações que impõem aos proprietários de prédios e outros imóveis devem-se, estritamente, a objetivos de conservação da natureza e da biodiversidade [288], formando com os demais Estados Membros da União Europeia a denominada Rede Natura 2000[289].

---

[284] O Decreto-Lei n.º 159/2012, de 24 de julho, na atual redação, que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 132/2015, de 9 de julho, regula a elaboração e a execução dos planos de ordenamento da orla costeira, designados por POOC, e estabelece o regime sancionatório aplicável às infrações praticadas na orla costeira, no que respeita ao acesso, circulação e permanência indevidos em zonas interditas e respetiva sinalização (artigo 1.º, n.º 1). Os POOC incidem sobre a orla costeira, compreendendo, do lado da terra, uma «zona terrestre de proteção» e, do lado do mar, uma «zona marítima de proteção» (n.º 2).

[285] O atual regime da REN encontra-se no Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto (cf. Declaração de Retificação n.º 63-B/2008, de 13 de outubro), com as alterações incorporadas pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 124/2019, de 28 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro.

[286] Cf. Declaração de Retificação n.º 53-A/2008, de 22 de setembro. A atual redação contempla as alterações consecutivamente introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 242/2015, de 15 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 12 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro. Estabelece o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade (artigo 1.º), sem prejuízo de regimes especiais, nomeadamente os relativos à classificação e gestão de áreas marinhas protegidas para além do mar territorial, à Reserva Ecológica Nacional, ao domínio público hídrico, à Reserva Agrícola Nacional e aos recursos florestais, fitogenéticos, agrícolas, cinegéticos, pesqueiros e aquícolas das águas interiores.

[287] A lei usa o singular, pois, com efeito há apenas um Parque Nacional — o da Peneda/Gerês.

[288] O seu regime encontra-se no Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, alterado pelo Decretos-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro, e pelo Decreto-Lei n.º 156-A/2013, de 8 de novembro. Procedeu à revisão da transposição para a ordem jurídica interna, por um lado, da Diretiva 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (Diretiva Aves), entretanto codificada e revogada pela Diretiva 2009/147/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, com as alterações introduzidas pela Diretiva 2013/17/UE, do Conselho, de 13 de maio de 2013, e pelo Regulamento (UE) n.º 2019/1010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, e, por outro, da Diretiva 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (Diretiva Habitats), alterada pela Diretiva 97/62/CE, do Conselho, de 27 de outubro de 1997, pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de setembro de 2003, e pela Diretiva 2006/105/CE, do Conselho, de 20 de novembro de 2006.

[289] A Rede Natura 2000 é uma rede ecológica de âmbito europeu que compreende as áreas classificadas como ZEC e as áreas classificadas como ZPE, nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril (cf. Declaração de Retificação n.º 10-AH/99, de 31 de maio), alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 156-A/2013, de 8 de novembro.

§11.VIII. De diferente natureza e regime, embora onerando o uso e até a fruição de imóveis com maior ou menor intensidade, encontramos múltiplas servidões administrativas[290].

Servidões e restrições de interesse público[291] foram objeto de distinção por este corpo consultivo no Parecer Complementar n.º 12/2016, de 15 de setembro[292], segundo o qual, «*restrições de utilidade pública são interdições ou condicionamentos impostos à livre iniciativa económica sobre determinados bens a conservar ou proteger, em razão da sua necessidade e especial infungibilidade material ou imaterial para determinado interesse público constitucionalmente protegido, não raro em benefício das gerações futuras*», ao passo que as servidões administrativas «*são onerações que recaem sobre o gozo ou a aquisição de certos bens imóveis, os quais, embora, por si só, nada ofereçam de especialmente indispensável ao interesse público, relevam para satisfazer à utilidade pública reconhecida a outros bens determinados e para cuja proteção ou fomento se mostram determinantes, seja pela proximidade da sua localização ou pela acessoriedade desempenhada em prol da função social do bem servido. Podem impor sujeições, ónus, encargos e obrigações* de facere *ou* de non facere».

A servidão administrativa onera determinados imóveis em função da sua localização em proximidade ou em proveito a determinados bens do domínio público, instalações ou obras públicas.

É o caso das zonas *non aedificandi* de proteção às estradas nacionais[293] — para efeitos de segurança rodoviária — como é o caso dos imóveis sitos no campo de visibilidade dos sinais luminosos dos faróis costeiros[294], impedindo a edificação em altura acima de um limite (*non altius tollendi*) que prive o farol da sua plena utilidade pública.

Os condicionamentos de que são objeto os terrenos aptos para cultura, no que diz respeito ao seu fracionamento (artigo 1376.º do CC), permuta (artigo 1378.º) ou simples alienação (artigo 1380.º) em tudo se assemelham às restrições que vimos de recensear. Pelo contrário, em nada se identificam, nem quanto à sua natureza nem quanto ao regime, com as servidões administrativas.

---

[290] Sobre o tema, v. ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA, *Servidões administrativas: outras restrições de utilidade pública*, Editora ECLA, Porto, 1992; BERNARDO AZEVEDO, *Servidão de direito público: contributo para o seu estudo*, Coimbra Editora, 2005; FERNANDA PAULA OLIVEIRA/ DULCE LOPES, "Servidões administrativas", *Revista Julgar*, n.º 51 (set./dez. 2023), p. 85 e seguintes; FERNANDO ALVES CORREIA, "Propriedade de bens culturais: restrições de utilidade pública, expropriações e servidões administrativas", in *Direito do Património Cultural*, Jorge Miranda/ João Martins Claro/ Marta Tavares de Almeida [organização], Instituto Nacional de Administração, Oeiras, p. 393 e seguintes; *Direito do Urbanismo*, volume I, citado, p. 324 e seguintes; GONÇALO REINO PIRES/ MIGUEL FARIA FERREIRA, "Anotação ao regime especial de expropriação e constituição de servidões administrativas para a execução de projetos integrados no Programa de Estabilização Económica e Social (Decreto-Lei n.º 15/2021, de 23 de fevereiro) " in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 12 (set./dez. 2021), p. 135 e seguintes.

[291] Que a lei, impropriamente, designa utilidade pública, indiciando uma motivação concreta que, ao contrário das restrições, é típica da expropriação e das servidões administrativas.

[292] In *Diário da República*, n.º 6, 2.ª Série, de 9 de janeiro de 2017.

[293] Cf. Artigo 32.º do Novo Estatuto da Rede Rodoviária Nacional, aprovado pela Lei n.º 34/2015, de 27 de abril.

[294] Cf. Artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 594/73, de 7 de novembro.

§12. — Das unidades de terra em solo urbano ou rural: prédios, lotes e parcelas.

§12.I. Cremos ser conveniente, neste ponto, dar conta da ampla heterogeneidade de conceitos e classificações que recaem sobre as unidades de terra para os mais diversos fins – civis, urbanísticos, registais, cadastrais, fiscais – e que podem levar a dificuldades de aplicação.

O artigo 204.º, n.º 1, do CC, ao repartir as coisas imóveis entre prédios rústicos e urbanos, com as suas partes integrantes (coisas móveis materialmente ligadas ao prédio com carácter de permanência[295]), as águas, as árvores, os arbustos e os frutos naturais, enquanto estiverem ligados ao solo, e os direitos inerentes aos imóveis mencionados, nada acrescenta aos critérios de divisibilidade ou fracionamento que se encontram no artigo 209.º.

Prédio rústico é definido como «*uma parte delimitada do solo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica*» e prédio urbano designa «*qualquer edifício incorporado no solo, com os terrenos que lhe sirvam de logradouro*».

Assim, nos prédios urbanos, considera-se que o terreno remanescente — o logradouro — limita-se a servir o edifício incorporado no solo e desempenha uma função acessória, subalterna, que apenas é revertida se o edifício ruir ou for demolido.

Já, pelo contrário, nos prédios rústicos, acessórias são as construções de apoio agrícola, pecuário ou florestal, pois a distinção assenta na terra e não na edificação.

§12.II. Do artigo 204.º, n.º 2, do CC, ressalta, ainda, uma outra nota que devemos reter pela sua importância para a economia da consulta.

O conceito de prédio urbano, tal como ali se encontra inscrito, assenta na singularidade de um edifício. Se prédio urbano é «*qualquer edifício incorporado no solo*» com ou sem terreno adjacente (logradouro), temos, pois, que a cada edifício dotado de autonomia corresponde um prédio urbano. E vice-versa: a cada prédio urbano deve corresponder um só edifício incorporado no solo, sem prejuízo de outras construções menores que lhe prestem apoio.

É, afinal, o paradigma que norteia o loteamento urbano enquanto instrumento jurídico concebido para contrariar o surgimento descontrolado de novas aglomerações urbanas sem prévia urbanização nem harmonia estética e funcional.

Por outras palavras, e, sem pretendermos entrar na inesgotável controvérsia em torno da natureza jurídica do *jus aedificandi*[296] — se inerente ao direito de

---

[295] N.º 3.

[296] Ao nível doutrinário e jurisprudencial, pontifica no entendimento publicista do *jus aedificandi* FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Editora Almedina., Coimbra, 1990, pp. 372 e seguintes. Na mesma linha, v. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, "O direito de edificar: dado ou simplesmente admitido pelo plano? Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 1 de fevereiro de 2001 (Proc. 46 825) " in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 43 (2004), pp. 56 e seguintes; JOÃO CAUPERS, "Estado de direito, ordenamento do território e direito de propriedade" in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 3, 1995, pp. 100 e seguintes; JOÃO MIRANDA, *A Dinâmica Jurídica do Planeamento Territorial (A Alteração, a Revisão e a Suspensão dos Planos),* Coimbra Editora, p. 346 e seguintes; JORGE MIRANDA,

propriedade privada, se decorrente de normas de direito público [297], nomeadamente de plano urbanístico diretamente aplicável — uma coisa é certa:

"Ordenamento do território e constituição: sobre a constitucionalidade do Decreto-Lei n.º 351/93" in *Revista do Ministério Público*, Ano 16, n.º 61, 1995, p. 83 e seguintes; MARIA DA GLÓRIA DIAS GARCIA, *Direito do Urbanismo – Relatório*, Lex Ed., Lisboa, 1999, p. 103 e seguintes; MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, "O direito de propriedade e o jus aedificandi no direito português" in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 3, 1995, p. 161 e seguintes; ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito Administrativo (Lições do Curso Complementar de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Coimbra no ano letivo de 1977/78)*, policopiado, Coimbra, 1978, p. 116 e seguinte; RUI MACHETE, "Constitucionalidade do regime de caducidade previsto no Decreto-Lei n.º 351/93, de 7 de outubro" in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 3, 1995, p. 241 e seguintes. Ao invés, sustentando encontrar-se o *jus aedificandi* compreendido, por natureza, no conteúdo do direito de propriedade privada, v. DIOGO FREITAS DO AMARAL, "Apreciação da Dissertação de Doutoramento do Licenciado Fernando Alves Correia", in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa* (1991), p. 99 e seguintes; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, "O Urbanismo e o Direito de Propriedade", in *Direito do Urbanismo* (Diogo Freitas do Amaral/ Marta Tavares de Almeida), Instituto Nacional de Administração, 1989, Oeiras, p. 320 e seguintes; MARIA ELIZABETH MOREIRA FERNANDEZ, *Direito ao Ambiente e Propriedade Privada (Aproximação ao estudo da estrutura e das consequências das 'leis reserva' portadoras de vínculos ambientais*), Stvdia Iuridica (57), Universidade de Coimbra, Coimbra Ed., 2001, p. 186 e seguintes; MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, *A Justificação da Propriedade Privada numa Democracia Constitucional*, Editora Almedina, 2007, Coimbra, p. 740 e seguintes; GONÇALO REINO PIRES, *A Classificação e a Qualificação do Solo por Planos Municipais de Ordenamento do Território*, Alumni FDL, Lisboa, 2015, p. 116 e seguintes; JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais*, Almedina Ed., Coimbra, 2016, pp. 297 e seguintes. SOFIA GALVÃO, "Alguns tópicos para uma reflexão sobre política de ordenamento do território em Portugal" in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 7, 1997, p. 193 e seguintes; E não falta, por outro lado, quem admita uma proteção qualificada do *jus aedificandi* sem o inscrever, porém, no conteúdo (pelo menos, essencial) do direito fundamental à propriedade privada. Assim, v. JORGE REIS NOVAIS, "Ainda sobre o jus aedificandi (… mas agora como problema dos direitos fundamentais) " in *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Professor Doutor António Sousa Franco*, Coimbra Editora, 2006, p. 493 e seguintes; RUI MEDEIROS, *Ensaio sobre a Responsabilidade Civil do Estado por Atos Legislativos*, Editora Almedina, Coimbra, 1992, p. 266 e seguintes; Por último, sustentando um conceito variável de propriedade privada de solos, segundo a localização de cada prédio e os fatores históricos e culturais, v. RUI PINTO DUARTE, *Curso de Direitos Reais*, 2.ª ed., Editora Principia, Cascais, 2007, p. 76; CLÁUDIO MONTEIRO para quem o direito de construir apenas está pressuposto no estatuto constitucional da propriedade imobiliária urbana ("A garantia constitucional do direito de propriedade privada e o sacrifício de faculdades urbanísticas" in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 91, 2012, p. 3 e seguintes; *Cidade e Domínio. A Propriedade à Prova no Direito do Urbanismo*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa., Lisboa, 2013, p. 281 e seguintes.

[297] Entendimento que diríamos pacífico na jurisprudência administrativa, v. Acórdão STA, 1.ª Subsecção, de 8-1-2009 (P.º 633/08): «I – Os termos em que o direito de propriedade está constitucionalmente desenhado determinam que o seu uso e fruição não seja inteiramente livre, mas condicionado e enquadrado, de tal modo que os usos ou utilidades que os respetivos titulares dela podem retirar são unicamente aqueles que o ordenamento jurídico – constitucional ou ordinário - lhes permitir. II - Deste modo, e muito embora seja verdade que esse direito integra o poder de gozo sobre o bem objeto do direito também o é que o exercício desse poder não inclui o direito construir nem, tão pouco, quando ele é reconhecido, o direito a construir aquilo que se quer, onde se quer e como se quer mas, apenas e tão só, a construir aquilo que as autoridades administrativas consentirem dentro das limitações e restrições assinaladas na legislação atinente. III - E, correspondentemente, se o direito de edificação inexiste como elemento integrador do direito de propriedade também dele não faz parte o direito de manter o edificado nas condições em que o proprietário quiser e na forma que quiser visto que tais edificações têm de respeitar as exigências legais a elas referentes, desde logo as relacionadas com a sua segurança e salubridade»; Acórdão STA, 1.ª Subsecção, de 10-10-2002 (P.º 912/02): «II - O "jus aedificandi" não se apresenta à luz do texto constitucional, em especial do artigo 62.º, como fazendo parte integrante do direito fundamental de propriedade privada. III - A faculdade de construir é de configurar como mera concessão jurídico-pública resultante, regra geral, dos planos urbanísticos. IV - Trata-se, assim de um direito de natureza jurídico-pública, não se consubstanciando em faculdade, ínsita no conteúdo prévio e substancial do direito de propriedade privada. V - A aptidão construtiva dos solos urbanos e não urbanos não está desligada do que em matéria de planeamento e ordenamento está prevista na C.R.P. VI - Pode, assim, concluir-se que o uso e fruição, pelo respetivo titular do direito de propriedade não é livre e absoluto, antes se apresentando como

a poder edificar-se em dado local sem comprometer a execução dos planos de ordenamento do território aplicáveis, tal faculdade não vai além de uma edificação autónoma em cada prédio, por maior que sejam as áreas de construção e de implantação ou a altura.

Do artigo 204.º, n.º 2, do CC, decorre, na verdade, um princípio geral inteiramente válido no direito do urbanismo.

A bem dizer, o *jus aedificandi* mostra-se uma faculdade composta pela combinação do direito de propriedade privada com um direito subjetivo público decorrente de licença ou diretamente do plano. Ambos são autónomos e, ao mesmo tempo, interdependentes, pois só o proprietário pode tirar proveito do que o plano ou a licença consentirem. Pelo contrário, dispor de um direito de edificação, não sendo proprietário nem superficiário, de nada serve, pois não permite o seu exercício.

§12.III. A redistribuição equitativa de benefícios e encargos, nas unidades de execução, prevista no artigo 64.º da *Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo*, à semelhança, de certo modo, das operações de emparcelamento, confirma este ponto de vista. De acordo com o artigo 66.º, constituem tipos de redistribuição de benefícios e encargos: a) a afetação social de mais-valias gerais atribuídas pelo plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal; b) a distribuição dos benefícios e encargos decorrentes do plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal entre os proprietários fundiários; e c) a contribuição com áreas para a implementação, instalação e renovação de infraestruturas, equipamentos, habitação pública, a custos controlados ou para arrendamento acessível, espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva.

Por seu turno, o direito de propriedade privada de solos também compreende situações jurídicas passivas a ponto de recaírem sobre o proprietário deveres *de facere*, de empreender determinadas operações

juspublicisticamente enquadrado e condicionado. VII - O direito de construir não se integra no conteúdo do direito de iniciativa privada acolhido no nº1 do artigo 61 da C.R.P., não existindo, sequer, uma conexão intuitiva entre os dois direitos, desde logo pelo facto de o direito de iniciativa privada não estar constitucionalmente referido ao direito de propriedade, não se apresentando, à luz do texto constitucional, como sendo concebido como uma decorrência dele. VIII - A iniciativa económica privada garantida pelo nº 1, do artigo 61.º não tem por objeto, nem garante, de per si, o direito de construir aquilo de que se necessite para efeitos da atividade económica que se pretenda desenvolver». Acórdão STA, 1.ª Subsecção, de 7-3-2002 (Rec.º 48179): «III - O "jus aedificandi" não se apresenta à luz da Constituição como parte integrante do direito fundamental de propriedade privada, devendo antes configurar-se como concessão jurídico-pública resultante dos instrumentos de planeamento e ordenamento do território, concretamente dos planos urbanísticos»; Acórdão STA, 3.ª Subsecção, de 9-10-2002 (Rec.º 443/02): «VI - O jus aedificandi não integra o núcleo do direito de propriedade garantido pela Constituição, devendo antes configurar-se como uma concessão jurídico-pública resultante da modelação operada pelos instrumentos do planeamento urbanístico e ordenamento do território, a bem dos interesses mais vastos da comunidade; a proteção constitucional abrange esse direito quando entendido como a suscetibilidade ou capacidade de aquisição de coisas e da sua livre disponibilidade, isto é, como poder imediato, direto e exclusivo sobre concretos e determinados bens»; Acórdão STA, 1.ª Subsecção, de 6-5-2010 (Proc.º 691/09): «O *jus aedificandi* não integra o núcleo essencial do direito de propriedade, com garantia constitucional, estando sujeito ao dever de conformação com outros direitos e interesses legal e constitucionalmente tutelados».

urbanísticas a fim de conceder execução ao plano, nos termos da *Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo*:

> «Artigo 16.º
>
> (**Imposição da realização de operações urbanísticas**)
>
> 1 — A administração pode impor ao proprietário do imóvel a realização das operações urbanísticas necessárias à execução de um plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal, incluindo, nomeadamente, a obrigação de nele construir, de conservar, reabilitar e demolir as construções e edificações que nele existam ou de as utilizar em conformidade com o previsto em plano territorial.
>
> 2 — Sem prejuízo do disposto em lei especial, caso o proprietário não cumpra a obrigação no prazo estabelecido, ou manifeste a sua oposição à mesma, a sua execução apenas pode ter lugar mediante expropriação ou venda forçada do imóvel, nos termos do artigo 35.º da presente lei».

Contudo, as disposições transcritas só podem visar o direito de propriedade que tenha por objeto solos urbanizados ou sob compromisso de o proprietário os urbanizar.

Por isso, dispõe também a Lei de Bases que, nos solos urbanos, a aquisição das faculdades urbanísticas é progressiva; completa-se de forma sucessiva e gradual e está sujeita ao cumprimento dos ónus e deveres urbanísticos estabelecidos na lei e nos planos territoriais aplicáveis (artigo 15.º, n.º 1).

A função de garantir que apenas se edifica em solos urbanizados compete, de modo especial, ao loteamento, sempre que importe reestruturação fundiária.

Sem reestruturação fundiária, compete ao indeferimento da licença de certas operações urbanísticas quando constituam, «*comprovadamente, uma sobrecarga incomportável para as infraestruturas ou serviços gerais existentes ou implicar[em], para o município, a construção ou manutenção de equipamentos, a realização de trabalhos ou a prestação de serviços por este não previstos, designadamente quanto a arruamentos e redes de abastecimento de água, de energia elétrica ou de saneamento*» [artigo 24.º, n.º 2, alínea b), do RJUE] ou, com relação a obras de construção, de alteração ou de ampliação em área não abrangida por plano de pormenor, operação de loteamento ou unidade de execução[298], se o local não dispuser de arruamentos ou de infraestruturas de abastecimento de água e saneamento ou se a obra projetada constituir, comprovadamente, uma sobrecarga incomportável para as infraestruturas existentes (n.º 5).

Mas porque pode o proprietário completar progressivamente a faculdade de construir[299], o artigo 25.º do RJUE permite-lhe comprometer-se a empreender

---

[298] Que preveja as parcelas, os alinhamentos, o polígono de base para implantação das edificações, a altura total das edificações ou a altura das fachadas, o número máximo de fogos e a área de construção e respetivos usos.

[299] Acerca da caracterização e natureza do *jus aedificandi* na jurisprudência do Tribunal Constitucional, v. Acórdão n.º 608/2017, de 3 de outubro (1.ª Secção, P.º 419/16), Acórdão n.º 84/2017, de 16 de fevereiro (2.ª Secção, P.º 500/15), Acórdão n.º 230/16, de 3 de maio (1.ª Secção, P.º 393/15), Acórdão n.º 599/15, de 26 de novembro (3.ª Secção, P.º 124/13), Acórdão n.º 217/2015, de 8 de abril (2.ª Secção, P.º 1354/13), Acórdão n.º

obras de urbanização ou assumir os encargos respetivos, incluindo os de funcionamento das infraestruturas por um período mínimo de 10 anos (n.º 1). Para o efeito, celebra com o município um contrato e presta caução adequada, «*beneficiando de redução proporcional ou isenção das taxas por realização de infraestruturas urbanísticas, nos termos a fixar em regulamento municipal*» (n.º 2). Um regime similar ao dos loteamentos, em alguns aspetos, apesar de não ocorrer qualquer reestruturação fundiária.

§12.IV. Se cada prédio urbano só admite um edifício autónomo, ao invés, o prédio rústico admite várias construções incorporadas no solo, desde que nenhuma delas possua autonomia económica, i.e. desde que todas elas desempenhem uma função subordinada ao uso dominante do prédio. É o caso dos celeiros, dos alojamentos para o gado ou para aves de criação, dos poços, dos abrigos de alfaias ou até da moradia unifamiliar do agricultor. Tais construções podem existir, ou não. A sua relação com o prédio assemelha-se à do logradouro com o prédio urbano. A existirem, desempenham uma função acessória na economia do terreno.

Rústico ou urbano, o prédio admite, ou não, a edificação, tudo dependendo das condições naturais e do que se encontrar previsto nos planos urbanísticos ou decorra diretamente de servidão administrativa ou restrição de interesse público. Contudo dispõe-se, literalmente, no artigo 204.º, n.º 1, do CC que não há prédio urbano enquanto não houver edifício incorporado no solo[300], o que deixa antever uma diferença abissal de critério com relação à classificação dos solos nos instrumentos de gestão territorial.

Com efeito, ainda que o proprietário tenha apresentado comunicação prévia (não liminarmente rejeitada), disponha de um projeto de arquitetura aprovado ou mesmo já de licença municipal, só a construção de um edifício (além disso, dotado de autonomia económica) fará do imóvel um prédio urbano para efeitos civis. Até lá, esse estatuto, sem uma interpretação extensiva da norma, só pode ser-lhe reconhecido como coisa futura (artigo 211.º do CC).

A dicotomia civil, entre prédio rústico e prédio urbano, como observa MÁRIO JÚLIO ALMEIDA COSTA[301], assenta, no «*predomínio do solo ou da construção*», mas não deve perder de vista a autonomia económica do elemento dominante nem

480/2014, de 25 de junho (1.ª Secção, P.º 113/12), Acórdão n.º 93/2014, de 28 de janeiro (Plenário, P.º 870/12), Acórdão n.º 641/2013, de 7 de outubro (Plenário, P.º 345/13), Acórdão n.º 525/2011, de 9 de novembro (2.ª Secção, P.º 526/10), Acórdão n.º 602/09, de 2 de dezembro (3.ª Secção, P.º 275/08). Mais remotamente, v. Acórdão n.º 517/99, de 22 de setembro (Plenário, P.º 61/95), Acórdão n.º 329/99, de 2 de junho (Plenário, P.º 492/98), Acórdão n.º 52/90, de 7 de março (Plenário, P.º 173/89). Do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, v. Parecer n.º 33/2016, de 2 de março de 2017 (*Diário da República*, 2.ª Série, de 19 de junho de 2017), Parecer Complementar n.º 115/2003, de 27 de julho de 2006 (inédito), Parecer n.º 115/2003, de 23 de setembro de 2004 (*Diário da República*, 2.ª Série, de 24 de fevereiro de 2005), Parecer n.º 52/96, de 9 de julho de 1997 (inédito), Parecer n.º 124/90, de 21 de março de 1991 (*Diário da República*, 2.ª Série, de 9 de julho de 1991).

[300] E, em rigor, deixa de o ser, regressando ao estatuto de prédio rústico, se for demolida a edificação incorporada no solo com caráter de permanência.

[301] *Noções Fundamentais de Direito Civil* (com a colaboração de António Alberto Vieira Cura), Reimpressão da 7.ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2023, p. 321.

o seu valor. De outro modo, nem sequer o lote para construção pode ser qualificado como prédio urbano.

A jurisprudência, contudo, mostra-se, por vezes, inflexível no apego ao elemento literal. Assim, o Tribunal da Relação de Coimbra, por Acórdão 28-6-2022[302], insistiu na necessidade de procurar no artigo 204.º do *Código Civil*, e não em outro lugar, a classificação de um prédio como urbano, para os efeitos de aplicação do disposto no art.º 1381º, a), do C. Civil, «*sendo irrelevante a sua inscrição na matriz predial com essa categoria*».

Quanto aos prédios rústicos, o limite mais relevante remete-nos, precisamente, para o objeto da consulta: «*Os terrenos aptos para cultura não podem fracionar-se em parcelas de área inferior a determinada superfície mínima, correspondente à unidade de cultura fixada para cada zona do País*» (artigo 1376.º, n.º 1), nem quando do fracionamento, «*possa resultar o encrave de qualquer das parcelas, ainda que seja respeitada a área fixada para a unidade de cultura*» (n.º 2).

Em tais casos, há uma presunção inilidível acerca da diminuição do valor e do uso a que se destina certo terreno apto para cultura. Uma parcela seccionada sem a área mínima correspondente à unidade de cultura não possui aptidão agrícola. O fracionamento não pode, igualmente, deixar comprometida a aptidão agrícola do prédio originário, i.e. da parcela sobrante, após a cisão. Por outras palavras, tal fracionamento é contrário ao disposto no artigo 209.º do CC.

§12.V. O ordenamento do território usa critérios muito diferentes, desde logo ao desconsiderar a individualidade do prédio ou da parcela em favor do conceito genérico de solo. Solo que pode compreender diferentes prédios (rústicos e urbanos) e até parcelas não prediais (v.g. destinadas a espaços verdes ou a infraestruturas do domínio público). Por outro lado, rústico e urbano, no ordenamento do território, obedecem a finalidades próprias, de direito público e que, em lugar de apenas atenderem ao que existe no prédio, antes dão conta do que neles se prevê venha a existir.

A *Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo* fixa como seu primeiro escopo o de «*Valorizar as potencialidades do solo, salvaguardando a sua qualidade e a realização das suas funções ambientais, económicas, sociais e culturais, enquanto suporte físico e de enquadramento cultural para as pessoas e suas atividades, fonte de matérias-primas e de produção de biomassa, reservatório de carbono e reserva de biodiversidade*» [artigo 2º, alínea a)] e estabelece que o regime de uso dos solos é estabelecido pelos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal através da classificação e qualificação do solo (artigo 9.º, n.º 3), definindo a «*disciplina relativa à respetiva ocupação, utilização e transformação*» (n.º 2).

De resto, em estreita conformidade com a Constituição, em cujo artigo 65.º, n.º 4, se dispõe o seguinte: «*O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às*

[302] Processo n.º 432/19.0T8MBR.C1.

expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística».

Solo rústico é, nos termos do artigo 10.º, n.º 2, alínea a), «*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, assim como 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*».

Urbano, por sua vez, é o solo que se encontra «*total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto à urbanização ou à edificação, em plano territorial ou deliberação dos órgãos das autarquias locais, nos termos da lei, mediante contratualização para a realização das respetivas obras de urbanização e de edificação*» [artigo 10.º, n.º 2, alínea a)].

Enquanto os prédios urbanos, nos termos do artigo 204.º, n.º 2, do CC, têm como elemento indeclinável a incorporação no solo de uma edificação funcionalmente autónoma, no contexto do ordenamento do território, basta encontrarem-se afetos à urbanização ou à edificação por via de plano, de ato administrativo favorável (informação prévia, projeto de arquitetura aprovado, licença municipal) ou mediante contrato administrativo de urbanização.

Em todo o caso, o artigo 10.º-A dispõe que, independentemente da concreta classificação que conservem, são imperativamente urbanos os terrenos que cumulativamente: a) Ainda se encontrem classificados em instrumento de gestão territorial em vigor como solo urbanizável ou solo urbano com urbanização programada (categorias que entretanto desapareceram da lei), b) pertençam ao domínio privado ou património de pessoas coletivas públicas, c) cujo uso predominante previsto seja o habitacional, e d) «*a sua promoção esteja inserida no âmbito da execução de uma estratégia local de habitação, nos termos do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, na sua redação atual, ou de uma carta municipal de habitação ou bolsa de habitação ou habitação a custos controlados, nos termos da Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro*».

Por seu turno, o solo rústico, contrariamente à definição civil de prédio rústico, é identificado pela sua aptidão. Pode até encontrar-se edificado, em alguns casos, apesar de a sua vocação natural ou primordial ser outra.

Com ligeiras diferenças relativamente à definição consagrada na *Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo*, o solo rústico é considerado no artigo 72.º, n.º 1, alínea b), do RJIGT, como «*aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, à valorização e à exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como 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*».

Em conformidade com a alínea a) do mesmo preceito, solo urbano é «*o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano territorial à urbanização ou edificação*», encontrando-se sujeito a parâmetros de

uso, a definir no plano municipal[303], o qual é suposto estabelecer áreas mínimas para edificação (à semelhança da unidade de cultura).

Na categoria do solo urbano, considera-se lote «*um prédio destinado à edificação, constituído ao abrigo de uma operação de loteamento ou de um plano de pormenor com efeitos registais*» (Decreto-Lei n.º 5/2019, de 27 de setembro[304]). Nem por isso constitui um prédio urbano, para efeitos civis, se e enquanto não tiver incorporada uma edificação dotada de autonomia funcional.

§12.VI. O Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto, procedeu à concretização dos critérios de classificação, qualificação e reclassificação do solo rústico e do solo urbano em função do uso dominante, aplicáveis a todo o território nacional, principalmente para efeitos de elaboração, alteração e revisão dos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal (artigo 2.º, n.º 1).

De modo a dissipar dúvidas que há muito vinham assolando o intérprete e aplicador, dispõe-se no artigo 4.º que as áreas abrangidas por servidões administrativas e restrições de utilidade pública são classificadas e qualificadas segundo os respetivos regimes, os quais «*prevalecem sobre as demais disposições dos regimes de uso do solo das categorias em que se integram*».

Quer isto dizer que um prédio compreendido na REN ou na RAN é sempre considerado solo rústico, ainda que, paradoxalmente, esteja edificado. A classificação é determinante para o cálculo da indemnização em caso de expropriação ou da constituição de uma servidão administrativa.

Se a classificação a estabelecer em cada plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal (artigo 5.º, n.º 2) fixa o destino básico do solo[305], assentando na distinção fundamental entre solo rústico e solo urbano (n.º 1), já a qualificação especifica «*o conteúdo do seu aproveitamento tendo por referência as potencialidades de desenvolvimento do território, fundamentadas na análise dos recursos e valores presentes e na previsão dos usos e das atividades do solo adequados à concretização da estratégia de desenvolvimento local e do correspondente modelo de organização do território municipal*» (artigo 12.º, n.º 1).

O solo rústico não se encontra necessariamente afeto à exploração agrícola, pecuária ou silvícola. É a classe dos solos que se prestam a usos tendencialmente incompatíveis com a localização em aglomerados urbanos, como sejam os

---

[303] Artigo 75.º, alínea i).

[304] Procedeu à fixação dos conceitos técnicos atualizados nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo, revogando o Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de maio, que vinha desempenhando uma função equivalente.

[305] V. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume I, 4.ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2008, p. 366 e seguintes; FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 4.ª edição, AEDREL, Braga, 2021, p. 109 e seguintes; "As dúvidas em torno da classificação dos solos no novo quadro legal em seis perguntas e seis respostas", in Revista de Direito Local n.º 15 (2017), p. 21 e seguintes; JORGE CARVALHO/FERNANDA PAULA OLIVEIRA, Classificação do Solo no Novo Quadro Legal, Editora Almedina, Coimbra, 2016; ANA QUEIROZ DO VALE, "A classificação do solo e a delimitação da Reserva Agrícola Nacional: um exercício de conjugação de regimes", in *Revista de Direito Local*, n.º 16 (2017), p.23e seguintes; GONÇALO REINO PIRES, "A classificação e a qualidade do solo e a admissibilidade de sistemas paralelos de definição do regime de uso do solo", in *Os dez anos da lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo: génese e evolução do sistema de gestão territorial 1998-2008: Atas do encontro anual da AD URBEM de 12 de Dezembro de 2008*, Fernando Gonçalves, João Ferreira Bento, Zélia Gil Pinheiro [coordenação], Editora Ad Urbem, Lisboa, 2008, p. 125 e seguintes.

parques industriais, os aterros sanitários ou as reservas integrais de conservação da natureza e aplica-se, residualmente, a todo o solo não classificado como urbano:

«Artigo 6.º

(**Classificação do solo como rústico**)

1 — A classificação do solo como rústico visa proteger o solo como recurso natural escasso e não renovável, salvaguardar as áreas com reconhecida aptidão para usos agrícolas, pecuários e florestais, afetas à exploração de recursos geológicos e energéticos ou à conservação da natureza e da biodiversidade e enquadrar adequadamente outras ocupações e usos incompatíveis com a integração em espaço urbano ou que não confiram o estatuto de solo urbano.

2 — A classificação do solo como rústico obedece à verificação de um dos seguintes critérios:

a) Reconhecida aptidão para aproveitamento agrícola, pecuário ou florestal;

b) Reconhecida potencialidade para a exploração de recursos geológicos e energéticos;

c) Conservação, valorização ou exploração de recursos e valores naturais, culturais ou paisagísticos, que justifiquem ou beneficiem de um estatuto de proteção, conservação ou valorização incompatível com o processo de urbanização e edificação;

d) Prevenção e minimização de riscos naturais ou antrópicos ou de outros fatores de perturbação ambiental, de segurança ou de saúde públicas, incompatíveis com a integração em solo urbano;

e) Afetação a espaços culturais, de turismo, de recreio ou de lazer que não seja classificado como solo urbano, ainda que ocupado por infraestruturas;

f) Localização de equipamentos, infraestruturas e sistemas indispensáveis à defesa nacional, segurança e proteção civil, incompatíveis com a integração em solo urbano;

g) Afetação a infraestruturas, equipamentos ou outros tipos de ocupação humana que não confiram o estatuto de solo urbano;

h) Afetação a atividades industriais ligadas ao aproveitamento de produtos agrícolas, pecuários e florestais, ou à exploração de recursos geológicos e energéticos;

i) Os solos que não sejam classificados como solo urbano, ainda que não preencham nenhum dos critérios anteriores».

No âmbito desta classe, o artigo 17.º distingue as seguintes categorias:

a) Espaços agrícolas[306]

[306] Cuja qualificação releva das potencialidades e limitações convenientes ao desenvolvimento das culturas agrícolas e das atividades pecuárias com base no aproveitamento do solo e dos demais recursos e das condições biofísicas que garantem a sua fertilidade (artigo 18.º, n.º 1) e os regimes de uso do solo aplicáveis a estes espaços devem promover a compatibilização do aproveitamento agrícola e pecuário com as outras

b) Espaços florestais[307]

c) Espaços de exploração de recursos energéticos e geológicos[308],

d) Espaços de atividades industriais[309], e

e) Espaços naturais e paisagísticos[310].

Admitem-se, no entanto, outras categorias de solo rústico em que encontraremos permitida a edificação urbana, de modo a salvaguardar pequenos núcleos de habitações e fixar agricultores, operários industriais, mineiros ou prestadores de serviços turísticos e suas famílias em aglomerados de pequena dimensão ou mesmo de forma dispersa, apenas com condições de urbanização elementares e infraestruturas rudimentares:

---

funções que o solo, em articulação com o ciclo hidrológico terrestre e o clima, desempenha no suporte aos processos biofísicos vitais para a conservação da natureza e da biodiversidade (n.º 2). Admite-se aos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal que autonomizem, como subcategorias do solo rústico afeto a utilizações agrícolas, por um lado, os espaços agrícolas de produção, que correspondam a espaços com elevada capacidade de uso e aptidão agrícola, e, por outro, os demais que correspondam a espaços de uso dominante agrícola (n.º 3), consentindo-se «outras atividades ou utilizações compatíveis com o uso dominante, designadamente de aproveitamento de recursos geológicos e energéticos e atividades agroindustriais, turísticas, de lazer e culturais, conforme regulamentação a estabelecer nos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal» (n.º 4).

[307] Cuja qualificação resulta «das potencialidades para o desenvolvimento florestal, com base no mais adequado aproveitamento do solo vivo e dos demais recursos e das condições biofísicas que garantem a sua fertilidade» (artigo 19.º, n.º 1). Os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal podem autonomizar como subcategorias do solo rústico afeto a espaço florestal: os espaços florestais de produção, os de proteção do solo e água ou de conservação, designadamente os integrados em áreas classificadas de conservação da natureza e da biodiversidade, os espaços ocupados por sistemas silvo-pastoris ou espaços mistos de uso silvícola com agrícola alternado e funcionalmente complementares, os espaços florestais com funções predominantes de recreio e valorização da paisagem (n.º 3). Não obstante, estes espaços podem albergar outras atividades ou utilizações desde que compatíveis com o uso dominante e a necessidade da sua estabilização, designadamente de aproveitamento de recursos geológicos e energéticos e atividades agroindustriais, turísticas, de lazer e culturais, conforme regulamentação a estabelecer nos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal, a qual deve ter em consideração a avaliação do risco de incêndio (n.º 5).

[308] A delimitar e regulamentar obrigatoriamente nos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal (artigo 20.º, n.º 1), de modo a conter os impactes ambientais e a compatibilizar as utilizações e atividades na fase de exploração dos recursos energéticos e geológicos e a recuperação paisagística após o término dessa atividade (n.º 2), cumprindo-lhes, bem assim, assinalar a localização «das atividades de transformação industrial primária de recursos geológicos» (n.º 3).

[309] Atividades diretamente ligadas às utilizações agrária, florestal ou de exploração mineral representam uma categoria facultativa, pois o artigo 22.º limita-se a permitir aos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal que definam uma categoria e subcategorias de solo rústico correspondentes aos espaços de instalação de atividades industriais diretamente ligadas ao aproveitamento de produtos agrícolas, pecuários e florestais, ou à exploração de recursos geológicos e energéticos.

[310] Já estes, pelo contrário, devem constar obrigatoriamente do plano intermunicipal ou municipal, de modo a identificar «as áreas com maior valor natural e as zonas sujeitas a regimes de salvaguarda mais exigentes, como tal identificadas nos programas das áreas protegidas ou no programa sectorial da Rede Natura 2000, bem como as áreas de reconhecido interesse natural e paisagístico, desde que em qualquer dos casos o seu uso dominante não seja agrícola, florestal ou de exploração de recursos geológicos» (artigo 21.º, n.º 1). Ocorrendo no território do município zonas húmidas e áreas naturais descobertas ou com vegetação esparsa, incluindo praias, arribas, dunas ou afloramentos rochosos, devem ser identificadas nesta categoria (n.º 2).

«Artigo 23.º

(**Outras categorias de solo rústico**)

1 — Os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal podem definir outras categorias do solo rústico destinadas a infraestruturas ou a outros tipos de ocupação humana, como as referidas no artigo 17.º, que não impliquem a classificação como solo urbano, designadamente permitindo usos múltiplos em atividades compatíveis com espaços agrícolas, florestais ou naturais.

2 — Em função do modelo de organização territorial e das opções de cada município, e em conformidade com as orientações dos programas territoriais existentes e legislação aplicável, podem ser definidas as seguintes categorias de solo rústico:

a) Espaço cultural, correspondendo a áreas de património histórico, arquitetónico, arqueológico e paisagístico, sendo o regime de uso do solo determinado pelos valores a proteger, conservar e valorizar;

b) Espaço de ocupação turística, nas formas e tipologias admitidas em solo rural e de acordo com as orientações dos programas regionais;

c) Espaço destinado a equipamentos, infraestruturas e outras estruturas ou ocupações compatíveis com o estatuto de solo rústico que justifiquem a constituição de uma categoria ou subcategoria de solo com um regime de uso próprio;

d) Aglomerados rurais, correspondendo a áreas edificadas, com utilização predominantemente habitacional e de apoio a atividades localizadas em solo rústico, dispondo de infraestruturas e de serviços de proximidade, mas para os quais não se adeque a classificação de solo urbano, seja pelos direitos e deveres daqui decorrentes, seja pela sua fundamentação na estratégia do plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal, devendo ser delimitados no plano diretor municipal ou intermunicipal e regulamentados com um regime de uso do solo que garanta a sua qualificação como espaços de articulação de funções habitacionais e de desenvolvimento rural e a sua infraestruturação com recurso a soluções apropriadas às suas características;

e) Áreas de edificação dispersa, correspondendo a espaços existentes, com características híbridas e uma ocupação de carácter urbano-rural, devendo ser objeto de um regime de uso do solo que garanta a sua contenção e o seu ordenamento e infraestruturação numa ótica de sustentabilidade, com recurso a soluções apropriadas às suas características».

Temos, assim, que é plausível a ocorrência de solos rústicos edificados, quer nos designados aglomerados rurais [n.º 2, alínea d)] quer em áreas de edificação dispersa [alínea e)] mas que, no entanto, compreendem, para efeitos civis e tributários, prédios urbanos.

Afirma-se no artigo 23.º, n.º 2, que a opção pela classificação destes solos como urbanos não se revelaria adequada, nomeadamente pelos direitos e deveres que daí decorreriam, pois trata-se, na verdade, de «*espaços de articulação de funções habitacionais e de desenvolvimento rural e a sua infraestruturação com recurso a soluções apropriadas às suas características*», no caso das pequenas povoações, ou de povoamento disperso preexistente, «*com características híbridas e uma ocupação de carácter urbano-rural*» e que devem, por isso, *«ser*

objeto de um regime de uso do solo que garanta a sua contenção e o seu ordenamento e infraestruturação numa ótica de sustentabilidade, com recurso a soluções apropriadas às suas características».

Os inconvenientes do povoamento disperso, principalmente, em solo rústico advinham-se com facilidade. Ali faltam ou são rudimentares as infraestruturas e as demais condições de urbanização, pois corresponderiam, não raro, a uma incomportável satisfação de necessidades coletivas a título incidental, por vezes, individual.

Eis porque os pedidos de licença para certas operações urbanísticas podem ser indeferidos se constituírem, «*comprovadamente, uma sobrecarga incomportável para as infraestruturas ou serviços gerais existentes ou implicar[em], para o município, a construção ou manutenção de equipamentos, a realização de trabalhos ou a prestação de serviços por este não previstos, designadamente quanto a arruamentos e redes de abastecimento de água, de energia elétrica ou de saneamento*» [artigo 24.º, n.º 2, alínea b), do RJUE].

E, a tratar-se de obras de construção, de alteração ou de ampliação em áreas não abrangidas por plano de pormenor, operação de loteamento ou unidade de execução que preveja as parcelas, os alinhamentos, o polígono de base para implantação das edificações, a altura total das edificações ou a altura das fachadas, o número máximo de fogos e a área de construção e respetivos usos [artigo 4.º, n.º 2, alínea c)], o indeferimento é vinculado «*na ausência de arruamentos ou de infraestruturas de abastecimento de água e saneamento ou se a obra projetada constituir, comprovadamente, uma sobrecarga incomportável para as infraestruturas existentes*» (artigo 24.º, n.º 5, do RJUE).

Permite-se, no entanto, rever o indeferimento municipal se o promotor se comprometer a executar por sua conta os trabalhos necessários ou a assumir os encargos inerentes à execução e ao funcionamento das infraestruturas por um período mínimo de 10 anos (artigo 25.º, n.º 1, do RJUE).

§12.VII. O solo urbano, por sua vez, tem ou virá a ter condições de satisfazer às necessidades «*de urbanização e de edificação e aos princípios da multifuncionalidade e complementaridade de usos e de utilizações dos espaços urbanos, da compatibilização de usos, do equilíbrio ambiental, da salvaguarda e valorização dos valores culturais e paisagísticos*» (artigo 24.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto).

No entanto, como foi já assinalado, solo urbano não é, necessariamente, solo edificado ou edificável. Compreende prédios rústicos para efeitos civis.

As categorias e subcategorias de qualificação do aproveitamento devem atender ao uso dominante e às características morfológicas e tipológicas de organização do espaço urbano (artigo 24.º, n.º 2) e que correspondem, nos termos do artigo 25.º, n.º 2, aos seguintes espaços:

> a) Aos espaços centrais: «*áreas urbanas de usos mistos que integram funções habitacionais e uma concentração diversificada de atividades terciárias, desempenhando, pelas suas características, funções de centralidade*»;
>
> b) Aos espaços habitacionais: «*áreas que se destinam preferencialmente ao uso habitacional*», sem prejuízo de outras utilizações compatíveis;

> c) Aos espaços de atividades económicas: áreas que, por se destinarem preferencialmente a atividades económicas, em especial de natureza industrial, de comércio ou serviços, de armazenamento e logística, manifestam «*especiais necessidades de afetação e organização do espaço urbano*»;
>
> d) Aos espaços verdes: «*áreas com funções de equilíbrio ambiental, de valorização paisagística e de acolhimento de atividades ao ar livre de recreio, lazer, desporto e cultura, coincidindo no todo ou em parte com a estrutura ecológica municipal*»;
>
> e) Aos espaços urbanos de baixa densidade: «*áreas periurbanas, parcialmente urbanizadas e edificadas, apresentando fragmentação e características híbridas de uma ocupação de caráter urbano-rural, com a permanência de usos agrícolas entrecruzados com usos urbanos e existência de equipamentos e infraestruturas, às quais o plano territorial atribui funções urbanas prevalecentes e que são objeto de um regime de uso do solo que garanta o seu ordenamento urbano numa ótica de sustentabilidade e flexibilidade de utilização, bem como a sua infraestruturação com recurso a soluções apropriadas*»;
>
> f) Aos espaços de uso especial, a saber, destinados aos equipamentos de uso coletivo, a infraestruturas básicas, serviços turísticos.

Refira-se que, de certo modo, os espaços urbanos de baixa densidade [alínea e)] representam no aglomerado urbano ou na sua periferia um fenómeno de povoamento disperso com défice de infraestruturas, semelhante aos pequenos aglomerados e às áreas de edificação dispersa que encontrámos no solo rústico.

§12.VIII. A classificação do solo não é irreversível e, por isso, os planos de ordenamento do território podem, a todo o tempo, ser alterados com vista a reclassificar solo urbano como rústico, desde que a área objeto de reclassificação se revele apta para usos agrícolas, pecuários e florestais (os terrenos aptos para cultura, na expressão do artigo 1376.º do CC), para exploração de recursos geológicos e energéticos ou se mostre útil à conservação da natureza e da biodiversidade ou, simplesmente, permita acomodar instalações e usos incompatíveis com o espaço urbano ou que não confiram o estatuto de solo urbano (artigo 11.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto).

Já a reclassificação do solo rústico como urbano conhece limitações mais estritas, a ponto de poder caducar se, findo o prazo previsto para a execução do plano, não tiverem sido cumpridas as condições que a viabilizaram (artigo 10.º, n.º 1).

Ainda que parta de uma iniciativa da administração pública, a reclassificação do solo, quando exclusivamente destinada «*à execução de infraestruturas e equipamentos de utilização coletiva*», em todo o caso, «*tem caráter excecional e é limitada aos casos de inexistência de áreas urbanas disponíveis e comprovadamente necessárias ao desenvolvimento económico e social, traduzindo uma opção de planeamento sustentável em termos ambientais, patrimoniais, económicos e sociais*» (artigo 9.º, n.º 1). Importa a elaboração, revisão ou alteração do plano, no qual é fixado o prazo de execução (n.º 2).

Nos demais casos, o caráter excecional obriga a demonstrar a inexistência de áreas urbanas disponíveis para os usos e funções pretendidas face à dinâmica demográfica e à indispensabilidade de qualificação urbanística e a demonstrar a

necessidade da reclassificação para o desenvolvimento económico e social (artigo 8.º, n.º 1).

A reclassificação «*concretiza-se através da elaboração, alteração ou revisão de plano de pormenor com efeitos registais acompanhado de contrato de urbanização, de acordo com os critérios estabelecidos*» (n.º 2).

Além disso, a reclassificação do solo rústico como urbano deve obedecer, nos termos do artigo 8.º, n.º 4, aos seguintes critérios complementares:

> a) Fundamentação na avaliação da dinâmica urbanística e da execução dos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal em vigor, suportada em indicadores de monitorização da execução física da urbanização e da edificação, em indicadores da dinâmica do mercado imobiliário e na quantificação dos compromissos urbanísticos válidos e eficazes;
>
> b) Avaliação do grau de aproveitamento do solo urbano, nomeadamente quanto à disponibilidade de áreas suscetíveis de reabilitação e regeneração ou de áreas suscetíveis de maior densificação e consolidação urbana, suportada em indicadores demonstrativos da situação, devendo o aproveitamento das mesmas prevalecer sobre o acréscimo do solo urbano;
>
> c) Aferição da indispensabilidade de estruturação do aglomerado urbano, resultante de fatores de mudança da organização do território ou da necessidade de integração de solo a afetar à estrutura ecológica municipal necessária ao equilíbrio do aglomerado urbano;
>
> d) Compatibilização com os programas territoriais[311], designadamente com os regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e proteção de riscos.

---

[311] Os programas são instrumentos de gestão territorial que estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as suas diretrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento [artigo 38.º, n.º 1, alínea a), da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo], ao passo que os planos estabelecem opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território e definem o uso do solo [alínea b)]. Os programas de âmbito nacional são o *programa nacional da política de ordenamento do território* (artigo 40º, n.º 2), os *programas sectoriais* dedicados à incidência territorial da programação ou concretização de políticas públicas dos diversos sectores da administração central do Estado, nomeadamente, nos domínios da defesa, segurança pública, prevenção de riscos, ambiente, recursos hídricos, conservação da natureza e da biodiversidade, transportes, comunicações, energia, cultura, saúde, turismo, agricultura, florestas, comércio ou indústria (n.º 3); os *programas especiais* pensados como um meio de intervenção do Governo que visam a prossecução de objetivos considerados indispensáveis à tutela de interesses públicos e de recursos de relevância nacional com repercussão territorial, estabelecendo exclusivamente regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, através de medidas que estabeleçam ações permitidas, condicionadas ou interditas em função dos objetivos de cada programa (programas da orla costeira, programas das áreas protegidas, programas de albufeiras de águas públicas e programas dos estuários), prevalecendo sobre os planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal (n.os 4 e 5). Acrescem aos programas nacionais os programas regionais que visam estabelecer: a) As opções estratégicas de organização do território regional e o respetivo modelo de estruturação territorial, tendo em conta o sistema urbano, as infraestruturas e os equipamentos de utilização coletiva de interesse regional, bem como as áreas de interesse regional em termos agrícolas, florestais, ambientais, ecológicos e económicos, integrando as redes nacionais de infraestruturas, de mobilidade e de equipamentos de utilização coletiva com expressão regional; e b) As grandes opções de investimento público, com impacte territorial significativo, suas prioridades e programação, em articulação com as estratégias definidas para a aplicação dos fundos europeus e nacionais (artigo 41.º, n.º 1). Os programas regionais constituem o quadro de referência estratégico para a elaboração dos programas intermunicipais e dos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal (n.º 2). Os programas

Por último, é preciso que fique demonstrada a viabilidade económico-financeira da solução contemplada no plano de pormenor, mediante três estimativas diferentes:

> a) Do impacto da solução apresentada no plano de pormenor sobre o sistema de infraestruturas urbanas e territoriais existente, acompanhada da previsão dos encargos necessários ao seu reforço ou execução, bem como dos encargos com a respetiva manutenção;
>
> b) De todos os custos associados à execução das infraestruturas, equipamentos, espaços verdes e outros espaços exteriores de utilização coletiva, previstos no plano de pormenor, respetivos prazos de execução e sua distribuição pelos sujeitos responsáveis pelo financiamento da sua execução;
>
> c) Da capacidade de investimento público relativa às propostas do plano de pormenor, a médio e a longo prazo, tendo em conta os referidos custos da sua execução.

§12.IX. O Decreto-Lei n.º 117/2024, de 30 de dezembro, não obstante as alterações por apreciação parlamentar, veiculadas pela Lei n.º 53-A/2025, de 9 de abril[312], introduziu abertura à reclassificação de solo rústico como urbano, por se entender que proporcionaria um aumento da oferta de habitação.

Assim, de acordo com o artigo 72.º, n.º 5, do RJIGT, a reclassificação para solo urbano não mais tem de processar-se através da elaboração, revisão ou alteração de um plano de pormenor com efeitos registais e nos termos previstos pelo Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto.

Pode ter lugar, quando estiver em causa a execução de infraestruturas e de equipamentos de utilização coletiva, nos procedimentos de elaboração, de revisão e de alteração de outros planos territoriais, nos quais é fixado o respetivo prazo de execução.

---

intermunicipais destinam-se a dois ou mais municípios territorialmente contíguos integrados na mesma comunidade intermunicipal, salvo situações excecionais, autorizadas pelo membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território, após parecer das comissões de coordenação e desenvolvimento regional (artigo 42.º, n.º 1), que visam articular o programa regional e os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, no caso de áreas que, pela interdependência estrutural ou funcional ou pela existência de áreas homogéneas de risco, necessitem de uma ação integrada de planeamento (n.º 2). São, porém, facultativos (n.º 1). Os programas vinculam diretamente as entidades públicas (artigo 3.º, n.º 1, e artigo 46.º, n.º 1), exceto em matéria florestal (n.º 3), enquanto os planos (intermunicipais ou municipais) vinculam as entidades públicas e ainda, direta e imediatamente, os particulares (n.º 2). É suposto que o conteúdo dos programas seja vertido nos planos intermunicipais ou municipais. (n.º 4). Os planos territoriais, em cujo conteúdo se encontram vertidas as diretrizes dos programas, vinculam as entidades públicas e, direta e imediatamente, os particulares (artigo 3.º, n.º 2). São nulas as orientações e as normas dos programas e dos planos territoriais que extravasem o respetivo âmbito material (n.º 4). As normas dos programas territoriais que, em função da sua incidência territorial urbanística, condicionem a ocupação, uso e transformação do solo — o que é comum nos programas especiais — são obrigatoriamente integradas nos planos territoriais (n.º 5). Para maiores desenvolvimentos, v. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Notas e Comentários à Revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Editora Almedina, Coimbra, 2015, p. 7 e seguintes; FERNANDO ALVES CORREIA/ JORGE ALVES CORREIA, *Regime Jurídico dos Programas e dos Planos Territoriais*, Editora Almedina, Coimbra, 2021, p. 153 e seguintes;

[312] Sobre estas inovações, v. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, "Os procedimentos de reclassificação de solo rústico para urbano após as recentes alterações ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão", in *Territórios*, n.º 7, 2025 (janeiro-julho), p. 38 e seguintes.

Eventualmente, ocorre através de um procedimento simplificado de reclassificação dos solos, previsto no artigo 72.º-A, se o solo vier a ser qualificado como próprio para atividades económicas e permanecer adstrito «*à instalação de atividades industriais, de armazenagem ou logística e serviços de apoio, ou a portos secos*» [n.º 1, alínea a)] e não comprometer solos da REN, da RAN ou outras áreas sensíveis [n.º 1, alínea b)].

Por fim, nos termos do artigo 72.º-B, n.º 1, é possível vir a ser obtida a reclassificação por alteração simplificada do plano diretor municipal, se o propósito for o de proporcionar habitação e usos complementares, desde que, cumulativamente:

> a) Seja assegurada a contiguidade com o solo urbano, enquanto consolidação coerente da urbanização a desenvolver com a área urbana existente;
>
> b) Pelo menos 70% da área total de construção acima do solo se destine a habitação pública, a arrendamento acessível nos termos do Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio, ou a habitação a custos controlados, nos termos da Portaria n.º 65/2019, de 19 de fevereiro;
>
> c) Seja delimitada e desenvolvida uma unidade de execução[313];
>
> d) Existam ou sejam garantidas as infraestruturas gerais e locais;
>
> e) Seja compatível com a estratégia local de habitação, carta municipal de habitação ou bolsa de habitação, quando exista.

Jamais, no entanto, pode ter lugar numa das seguintes localizações, independentemente da classificação ou qualificação do solo:

> a) Em áreas integradas no Sistema Nacional de Áreas Classificadas, nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, na sua redação atual, excluindo, porém, as áreas não abrangidas por regime de proteção (ZPE ou ZEC);
>
> b) Em zonas de perigosidade devida a estabelecimentos abrangidos pelo regime de prevenção de acidentes graves e em outras que, apesar de não incorporadas no plano diretor municipal, cumpre às câmaras municipais identificar como especialmente perigosas;
>
> c) Em áreas abrangidas por programas especiais da orla costeira, albufeiras de águas públicas e estuários;

---

[313] As unidades de execução de um plano constituem um instrumento de redistribuição de encargos e benefícios entre proprietários com vista a uma maior igualdade de tratamento. Consistem na fixação em planta cadastral dos limites físicos da área a sujeitar a intervenção urbanística, acompanhada da identificação de todos os prédios abrangidos, «devendo integrar as áreas a afetar a espaços públicos, a infraestruturas ou a equipamentos previstos nos programas e nos planos territoriais» (artigo 148.º, n.º 2, do RJIGT) e podem, ou não, «corresponder a uma unidade operativa de planeamento e gestão, à área abrangida por plano de urbanização ou por plano de pormenor ou a parte desta» (n.º 3). À unidade de execução, similarmente a um plano, pode estar associado: a) O desenho urbano; b) As parcelas; c) Os alinhamentos; d) O polígono de base para implantação das edificações; e) A altura total das edificações; f) A altura das fachadas; g) A divisão em lotes; h) O número máximo de fogos; i) A área de construção e o respetivo uso; j) A programação das obras de urbanização; k) A contratualização para a sua implementação (n.º 5). É por isso que na falta de plano de urbanização ou de plano de pormenor aplicável à área abrangida pela unidade de execução, «deve a câmara municipal promover, previamente à aprovação, um período de discussão pública, em termos análogos aos previstos para o plano de pormenor» (n.º 4).

d) Em áreas de risco potencial significativo de inundações, previstas nos Planos de Gestão dos Riscos de Inundações;

e) No perímetro de aproveitamentos hidroagrícolas;

f) Em certas áreas da Reserva Ecológica Nacional, a saber: na faixa marítima de proteção costeira, nas praias, barreiras detríticas, tômbolos, sapais, ilhéus e rochedos emersos no mar, em dunas costeiras e dunas fósseis, nas arribas e respetivas faixas de proteção, na faixa terrestre de proteção costeira, junto a águas de transição e respetivos leitos, margens e faixas de proteção, a cursos de água e respetivos leitos e margens, lagoas e lagos e respetivos leitos, margens e faixas de proteção, albufeiras que contribuam para a conectividade e coerência ecológica da Reserva Ecológica Nacional (REN), bem como os respetivos leitos, margens e faixas de proteção, nas zonas adjacentes, zonas ameaçadas pelo mar ou pelas cheias, áreas estratégicas de infiltração e de proteção e recarga de aquíferos, em áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo ou em vertentes instáveis;

g) Em certas terras compreendidas na Reserva Agrícola Nacional, a saber, as classificadas como A1 ou os solos classe A e B que não devam ser desafetados.

As obras de urbanização que determinam a reclassificação não podem exceder quatro anos a contar da data de publicação da deliberação do respetivo órgão na 2.ª série do Diário da República (artigo 72.º, n.º 12), não obstante ser permitida uma prorrogação, por não mais de um ano, fundamentada em razões excecionais «*e desde que as operações urbanísticas já tenham sido iniciadas*» (n.º 13). De outro modo, ocorre a caducidade total ou parcial da classificação do solo como urbano, «*sem prejuízo das faculdades urbanísticas adquiridas mediante título urbanístico, nos termos da lei*» (n.º 14).

Tais reclassificações encontram-se sujeitas à inscrição no registo predial, a promover oficiosamente pela câmara municipal, com base, respetivamente, em certidão do plano de pormenor com efeitos registais ou em comunicação da delimitação da unidade de execução e da garantia da provisão de infraestruturas de serviços associados, da qual deve constar o prazo para execução das obras de urbanização e das obras de edificação (n.º 15).

De igual modo, a ocorrência de caducidade é transmitida pela câmara municipal ao serviço de registo predial, para efeitos de averbamento gratuito de cancelamento ou de atualização do registo da reclassificação para solo urbano, devendo ser especificados os prédios abrangidos e indicado, por referência a cada um, se a caducidade é total ou parcial (n.º 16).

Se a reclassificação tiver decorrido de forma simplificada para viabilizar infraestruturas (artigo 72.º-A), os solos voltam a ser rústicos sempre que as obras previstas na deliberação de reclassificação, ao fim de cinco anos, não estiverem concluídas (n.º 7), a menos que o prazo haja sido prorrogado por igual período, por uma única vez, mediante deliberação da assembleia municipal, a qual é obrigatória se as operações urbanísticas já possuírem licença ou tiverem sido objeto de comunicação prévia (n.º 8).

Nas zonas abreviadamente reclassificadas para incrementar a oferta de fogos (artigo 72.º-B), os atos ou negócios jurídicos que tenham por objeto a transmissão, a oneração ou a promessa de transmissão ou de oneração de

prédios ou de edifícios e frações autónomas de habitação pública, destinados a arrendamento acessível ou a habitação a custos controlados «*não podem ser titulados ou realizados sem a menção desses factos e da sua inscrição definitiva no registo predial, ou em violação dos limites máximos de preço estabelecidos nos respetivos regimes, sob pena de anulabilidade*» (n.º 11). Por outro lado, o município pode preferir nas ulteriores transmissões de frações autónomas ou de edifícios construídos em solos reclassificados sob este regime (n.º 12).

§12.X. Apesar de não se aplicar aos prédios urbanos nem aos prédios rústicos, quando se trate de neles construir — relativamente aos quais são os programas e planos de gestão territorial, além do loteamento e do destaque a desempenhar essa função — a Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto (que aprovou o RJEF) veio adotar um conceito de prédio rústico próprio, desvinculando-o dos conceitos civil e fiscal.

Se para efeitos civis é prédio rústico «*uma parte delimitada do solo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica*» e prédio urbano «*qualquer edifício incorporado no solo, com os terrenos que lhe sirvam de logradouro*» (artigo 204.º, n.º 2, do *Código Civil*), no RJEF (artigo 3.º, n.º 2), a noção, para efeitos de emparcelamento, estende-se a todas as partes delimitadas do solo com autonomia física que não se encontrem classificadas como urbanas e tenham por destino — independentemente do uso efetivo — atividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais, assim como os espaços naturais de proteção ou de lazer.

O propósito de centrar o conceito em partes delimitadas do solo com autonomia física é, sem dúvida, o de ir além do conceito civil de prédio, de modo a abarcar parcelas avulsas, provavelmente omissas na matriz predial e, principalmente, no registo.

Em segundo lugar, mais do que o uso efetivo, releva o destino — atividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais, assim como os espaços naturais de proteção ou de lazer. Destino que remete para as várias qualificações possíveis que podem ser atribuídas aos solos rústicos pelos instrumentos de gestão territorial.

Esta definição, porém, não afasta o carácter especial do conceito de «*terreno apto para cultura*", usado pelo artigo 1376.º do CC, visto que nem todos os prédios rústicos possuem aptidão agrícola. É o caso dos terrenos classificados na classe E, segundo a carta RAN ou a carta de uso dos solos do PDM.

E, por outro lado, há prédios urbanos com extensos logradouros que poderiam, de um ponto de vista naturalístico, ser considerados como tal.

Além disso, o terreno apto para cultura a que diz respeito o regime do fracionamento não tem de possuir correspondência com um só prédio.

O artigo 1376.º, n.º 3, manda considerar terreno apto para cultura «*todo o terreno contíguo pertencente ao mesmo proprietário, embora seja composto por prédios distintos*».

Fazem notar ANTUNES VARELA/PIRES DE LIMA[314] que, por comparação com a lei anterior – que se referia a prédios com inscrição ou descrição na matriz ou no registo predial, assim como aos omissos - «*deu-se ao preceito mais generalidade, como única maneira de evitar fraudes à lei e de salvaguardar a unidade de exploração*».

E logo adiantam uma explicação mais desenvolvida:

> «Desde que os terrenos sejam contíguos e pertençam ao mesmo proprietário, o fracionamento é proibido, qualquer que seja a situação de facto, jurídica ou económica, de cada parcela.
>
> Há quebra de contiguidade, se entre os prédios houver uma parcela, por pequena que seja, de terreno alheio, ou se existir um caminho público. Mas não quebra a contiguidade um morro ou uma vala que pertençam ao mesmo proprietário, ainda que dificultem ou impossibilitem a comunicação entre os dois terrenos».

Não há dúvidas, em face do artigo 48.º e seguintes do RJEF, por conta da remissão para os artigos 1376.º a 1381.º do *Código Civil*, que as suas disposições não tomam por paradigma a definição de prédio rústico do artigo 3.º, n.º 2, mas, sim, a de terreno apto para cultura do *Código Civil*.

§12.XI. Nem a classificação que aparta solo rústico/solo urbano nem a distinção civil prédio rústico/prédio urbano correspondem à classificação tributária que distingue prédios urbanos, rústicos e mistos.

Assim, o *Código do Imposto Municipal sobre Imóveis* (CIMI) define prédio como sendo «*toda a fração de território, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes, com carácter de permanência, desde que faça parte do património de uma pessoa singular ou coletiva e, em circunstâncias normais, tenha valor económico, bem como as águas, plantações, edifícios ou construções, nas circunstâncias anteriores, dotados de autonomia económica em relação ao terreno onde se encontrem implantados, embora situados numa fração de território que constitua parte integrante de um património diverso ou não tenha natureza patrimonial» (*artigo 2.º, n.º 1), mais esclarecendo que edifícios ou construções, ainda que sejam móveis por natureza, consideram-se com carácter de permanência se e quando afetos a fins não transitórios (n.º 2). O caráter permanente presume-se da circunstância de os edifícios ou construções se encontrarem assentes no mesmo local por mais de um ano (n.º 3). Nos edifícios sob o regime da propriedade horizontal, cada fração autónoma «*é havida como constituindo um prédio*». (n.º 4).

A primeira diferença que salta à vista é a de o conceito de prédio compreender imóveis que, para efeitos civis, não têm natureza predial. Em lugar de terra, é usado o conceito de território para abarcar águas, plantações e edifícios dotados de autonomia económica em relação ao terreno onde se encontrem implantados, embora situados em local que é parte integrante de um património diverso ou não tem sequer natureza patrimonial (v.g. domínio público, baldios).

---

[314] *Código Civil Anotado*, volume III, citado, p. 260.

Em seguida, o CIMI estabelece a definição de prédio rústico, mas também a de aglomerado urbano, nos termos seguidamente transcritos:

«Artigo 3.º

(**Prédios rústicos**)

1 — São prédios rústicos os terrenos situados fora de um aglomerado urbano, exceto os que sejam de classificar como terrenos para construção, nos termos do n.º 3 do artigo 6.º[315], e os que tenham por destino normal uma utilização geradora de rendimentos comerciais e industriais, desde que:

a) Estejam afetos ou, na falta de concreta afetação, tenham como destino normal uma utilização geradora de rendimentos agrícolas, silvícolas e pecuários;

b) Não tendo a afetação indicada na alínea anterior, não se encontrem construídos ou disponham apenas de edifícios ou construções de carácter acessório, sem autonomia económica e de reduzido valor.

2 — São também prédios rústicos os terrenos situados dentro de um aglomerado urbano, desde que, por força de disposição legalmente aprovada, não possam ter utilização geradora de quaisquer rendimentos ou só possam ter utilização geradora de rendimentos agrícolas, silvícolas e pecuários e estejam a ter, de facto, esta afetação.

3 — São ainda prédios rústicos:

a) Os edifícios e construções diretamente afetos à produção de rendimentos agrícolas, silvícolas e pecuários, quando situados nos terrenos referidos nos números anteriores;

b) As águas e plantações nas situações a que se refere o n.º 1 do artigo 2.º[316]

4 — Para efeitos do presente Código, consideram-se aglomerados urbanos, além dos situados dentro de perímetros legalmente fixados, os núcleos com um mínimo de 10 fogos servidos por arruamentos de utilização pública, sendo o seu perímetro delimitado por pontos distanciados 50 m do eixo dos arruamentos, no sentido transversal, e 20 m da última edificação, no sentido dos arruamentos.

5 — A qualificação dos rendimentos referidos no presente diploma é aquela que é considerada para efeitos do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)».

O conceito de aglomerado urbano é completamente independente do conceito de perímetro urbano usado no ordenamento do território, pois basta um núcleo de 10 fogos servido por arruamentos de utilização pública. O eixo do arruamento determina a extensão transversal do aglomerado (50 metros a

[315] Os terrenos situados dentro ou fora de um aglomerado urbano para os quais tenha sido concedida licença ou informação prévia favorável de operação de loteamento ou de construção; ou, ainda, outros que tenham sido comunicados pelos municípios à Autoridade Tributária e Aduaneira como aptos para construção nos termos dos instrumentos de gestão territorial aplicáveis.

[316] Cujo teor se transcreve integralmente: «Para efeitos do presente Código, prédio é toda a fração de território, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes, com carácter de permanência, desde que faça parte do património de uma pessoa singular ou coletiva e, em circunstâncias normais, tenha valor económico, bem como as águas, plantações, edifícios ou construções, nas circunstâncias anteriores, dotados de autonomia económica em relação ao terreno onde se encontrem implantados, embora situados numa fração de território que constitua parte integrante de um património diverso ou não tenha natureza patrimonial».

montante e 50 metros a jusante) e a última edificação no sentido (ou em cada um dos sentidos) serve de marco ao termo, localizado 20 metros a jusante. No interior do aglomerado urbano só são rústicos os prédios a que o plano ou circunstâncias de facto não consintam uma utilização geradora de quaisquer rendimentos (v.g. espaços verdes) ou só possam ter utilização geradora de rendimentos agrícolas, silvícolas e pecuários se estiverem, de facto, a ser usados em conformidade.

Por outro lado, enquanto o artigo 204.º do CC faz depender da incorporação de um edifício no solo a qualidade de prédio urbano, de tal sorte que os prédios são rústicos, por definição, o direito fiscal basta-se com o destino para construção ou, simplesmente, com a localização em núcleo, para afastar a rusticidade. Por outro lado, a incorporação no solo, embora exija alguma permanência, não tem de ter vocação de perpetuidade.

São prédios urbanos «*aqueles que não devam ser classificados como rústicos*», sem possuírem sequer uma parcela rústica que os leve a ser considerados rústicos (pelo carácter principal dessa parte, nos termos do artigo 5.º, n.º 1) ou simplesmente mistos (se nenhuma das partes puder ser classificada como principal, nos termos do artigo 5.º, n.º 2).

A incidência tributária estabelece ainda distinções entre os prédios urbanos:

«Artigo 6.º

(**Espécies de prédios urbanos**)

1 — Os prédios urbanos dividem-se em:

a) Habitacionais;

b) Comerciais, industriais ou para serviços;

c) Terrenos para construção;

d) Outros.

2 — Habitacionais, comerciais, industriais ou para serviços são os edifícios ou construções para tal licenciados ou, na falta de licença, que tenham como destino normal cada um destes fins.

3 — Consideram-se terrenos para construção os terrenos situados dentro ou fora de um aglomerado urbano:

a) Para os quais tenha sido concedida licença ou comunicação prévia [317] favorável de operação de loteamento ou de construção; ou

b) Que tenham sido comunicados pelos municípios à Autoridade Tributária e Aduaneira como aptos para construção nos termos dos instrumentos de gestão territorial aplicáveis.

4 — Excetuam-se do número anterior os terrenos em que as entidades competentes vedem qualquer das operações referidas na alínea a) no número anterior, designadamente os localizados em zonas verdes, áreas protegidas ou

[317] Deve entender-se «informação prévia», pois a comunicação prévia é uma simples declaração sobre a qual a administração municipal não se pronuncia, limitando-se a rejeitá-la liminarmente, se for caso disso. Como tal «comunicação prévia favorável» seria uma contradição nos termos. Só tem sentido por referência ao disposto nos artigos 14.º e seguintes do RJUE em que se estabelece o regime da informação prévia e do seu valor jurídico quando favorável.

> que, de acordo com os planos municipais de ordenamento do território, estejam afetos a espaços, infraestruturas ou equipamentos públicos.
>
> 5 — A comunicação a que se refere a alínea b) do n.º 3 é feita exclusivamente por via eletrónica, através de declaração de modelo oficial, aprovada por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças.
>
> 6 — Enquadram-se na previsão da alínea d) do n.º 1:
>
> a) Os terrenos situados dentro de um aglomerado urbano que não sejam terrenos para construção nem se encontrem abrangidos pelo disposto no n.º 2 do artigo 3.º;
>
> b) Os edifícios e construções licenciados ou, na falta de licença, que tenham como destino normal outros fins que não os referidos no n.º 2; e
>
> c) Os terrenos excecionados pelo n.º 4».

Salientando que a tripartição fiscal obedece, como se compreende, ao propósito de tributação do património, MOUTEIRO GUERREIRO[318] sintetiza, deste modo, as diferenças:

> «Vemos que o conceito fiscal de prédio pouco tem a ver com o civil, mormente porque engloba na sua própria noção outras realidades – como as que o Código Civil inclui no conceito de "coisas imóveis" -, diferentes da *básica* "parte delimitada do solo" e ainda porque condiciona tal conceito ao facto de o prédio fazer parte "do património de uma pessoa singular ou coletiva" e ainda "que em circunstâncias normais, tenha valor económico". Além disso, define prédio urbano por exclusão (todos os que não devam ser classificados como rústicos) e cria o conceito de prédio misto, desconhecido na lei civil».

Porque mais afeiçoada[319], deveria ser a classificação tributária a valer no registo predial e não a do *Código Civil*, segundo o entendimento de ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO[320] e de JOAQUIM DE SEABRA LOPES[321], quanto mais não seja pela harmonização com as matrizes prediais a que o artigo 28.º do *Código do Registo Predial* obriga. Antevê-se de imediato uma dificuldade: o registo predial não parece reconhecer o *prédio misto*.

Não obstante, de acordo com o artigo 31.º, n.º 1, do *Código do Registo Predial*, os atos de registo não podem ser praticados sem ser feita prova da inscrição na matriz, da declaração para inscrição, quando devida, se o prédio estiver omisso, ou da pendência de pedido de alteração ou retificação. Se a declaração para inscrição na matriz, ou o pedido da sua alteração ou retificação não tiverem sido feitos pelo proprietário ou possuidor, deve ser feita prova de que o interessado, sendo terceiro, deu conhecimento às entidades competentes da omissão, alteração ou erro existente (n.º 3). A prova só é dispensada para os cancelamentos de registos e no caso de ter sido feita perante serviço de registo ou no ato sujeito a registo há menos de um ano (n.º 5).

---

[318] *Manual de Direto Registral Imobiliário*, [colaboração] Luísa Mouteira Guerreiro, Editora Almedina, Coimbra, 2022, p. 115.

[319] Na verdade, o artigo 79.º, n.º 1, do Código do Registo Predial, indica que, pelo menos, a descrição «tem por fim a identificação física, económica e fiscal dos prédios».

[320] *Tratado de Direito Civil* III *(Parte Geral – Das Coisas)*, 4.ª edição, Editora Almedina, 2020, Coimbra, p. 186.

[321] *Direito dos Registos e do Notariado*, 14.ª edição, Editora Almedina, Coimbra, p. 329 e seguinte.

Aliás, a descrição de cada prédio inclui a situação matricial expressa pelo artigo de matriz, definitivo ou provisório, ou pela menção de estar omisso [artigo 82.º, n.º 1, alínea f)].

Por outro lado, a harmonização é bastante relativa. Embora deva haver harmonização «*quanto à localização, à área e ao artigo da matriz, entre a descrição e a inscrição matricial ou o pedido de retificação ou alteração desta*» (artigo 28.º, n.º 1, do *Código do Registo Predial*), na descrição dos prédios urbanos e dos prédios rústicos ainda não submetidos ao cadastro geométrico, a exigência de harmonização é limitada aos artigos matriciais e à área dos prédios (n.º 2).

Em todo o caso, nos títulos respeitantes a factos sujeitos a registo predial, deve haver harmonização com a matriz e com a respetiva descrição, salvo se quanto a esta os interessados esclarecerem que a divergência resulta de alteração superveniente ou de simples erro de medição (n.º 3).

O artigo 28.º-A dispensa a harmonização, ao admitir que existindo diferença quanto à área, entre a descrição e a inscrição matricial ou, tratando-se de prédio não descrito, entre o título e a inscrição matricial, não exceda, em relação à área maior: a) 20 %, nos prédios rústicos não submetidos ao cadastro geométrico; b) 5 %, nos prédios rústicos submetidos ao cadastro geométrico; c) 10 %, nos prédios urbanos ou terrenos para construção.

§12.XII. A matriz predial tem um papel importante no conhecimento dos fracionamentos prediais, quanto mais não seja por força da referida harmonização

As matrizes prediais são definidas pelo artigo 12.º, n.º 1, do CIMI como «*registos de que constam, designadamente, a caracterização dos prédios, a localização e o seu valor patrimonial tributário, a identidade dos proprietários e, sendo caso disso, dos usufrutuários e superficiários*». O n.º 2 prevê a existência de duas matrizes, uma para a propriedade rústica e outra para a propriedade urbana, e o n.º 3 equipara o tratamento dos andares e das partes de prédio suscetíveis de utilização independente, devendo ambos ser considerados separadamente na inscrição matricial, a qual discrimina também o respetivo valor patrimonial tributário. Note-se que as inscrições matriciais constituem presunção de propriedade, mas só para efeitos tributários (n.º 5).

Uma vez que as matrizes são atualizadas anualmente com referência a 31 de dezembro (artigo 12.º, n.º 4), as vicissitudes modificativas dos prédios são nelas refletidas.

O regime de inscrição nas matrizes encontra-se no artigo 13.º, determinando o n.º 1 que a inscrição de prédios na matriz e a sua atualização fazem-se com base em declaração apresentada pelo sujeito passivo, no prazo de 60 dias contados a partir da ocorrência dos factos ali previstos, dos quais relevam diretamente para a economia do parecer:

— Uma dada realidade física passar a ser considerada como prédio [alínea a)];

— Modificarem-se os limites de um prédio [alínea c)];

— Verificarem-se alterações nas culturas praticadas num prédio rústico [alínea e)];

Acresce que, de acordo com o n.º 3, a Autoridade Tributária e Aduaneira procede, oficiosamente à inscrição de um prédio na matriz, bem como às necessárias atualizações, quando não se mostre cumprido o disposto no n.º 1 [alínea a)].

É certo que, nos termos do artigo 36.º não são submetidos a avaliação os prédios resultantes de fracionamentos ou anexação, salvo se tiver havido alterações nas culturas, «*resultando o seu valor da respetiva discriminação ou da adição do valor das parcelas dos prédios que lhes deram origem*», mas ocorre, necessariamente alteração à matriz predial.

Alteração que começa por eliminar a inscrição do prédio originário e inscrever em artigo adicional cada novo prédio resultante da divisão [artigo 106.º, alínea e)]. Este é um meio de conhecimento da área que mantém o prédio originário e da área das parcelas desanexadas.

O mesmo sucede através do conhecimento de reclamações por incorreção na inscrição matricial, designadamente por alteração na composição dos prédios em resultado de divisão, anexação de outros confinantes, retificação de estremas ou arredondamento de propriedades [artigo 131.º, n.º 3, alínea g)] ou por erro na determinação das áreas se as diferenças entre as que sejam apuradas pelo perito avaliador e a contestada forem superiores a 10% e 5% respetivamente [alínea n)].

A administração tributária toma, ainda, conhecimento dos atos e negócios jurídicos que importam a divisão fundiária: através dos notários, obrigados a enviar, mensalmente, uma relação das escrituras públicas (artigo 186.º, n.º 1, do *Código do Notariado*).

§12.XIII. Por seu turno, de acordo com o *Regime Jurídico do Cadastro Predial* [322] prédio é «*a porção delimitada do solo juridicamente autonomizada, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nele incorporadas ou assentes com carácter de permanência*» [artigo 3.º, alínea l)], posto que o elemento fundamental consiste na configuração geométrica do prédio, i.e. «*a representação cartográfica das estremas de um prédio, unidas através de uma linha poligonal fechada, obtida por processos diretos de medição ou de observação da superfície terrestre»*; [alínea f)].

A função principal do cadastro consiste em prestar informação específica e atualizada dos factos prediais que aproveita não só aos serviços tributários como ao ordenamento do território e aos interesses públicos urbanístico, agrário, ambiental e patrimonial cultural.

Os termos do artigo 11.º, n.º 1, a respeito da carta cadastral, dão-nos conta da sua finalidade, complementar, mas inteiramente autónoma da função do

[322] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 73/2023, de 23 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 36/2024, de 21 de maio, e pelo Decreto-Lei n.º 16/2025, de 18 de março. Acerca do conceito de prédio para efeitos cadastrais, v. JOAQUIM SEABRA LOPES, obra citada, p. 328 e seguintes. Sobre a função do cadastro, v. RODRIGO SARMENTO BEIRES, *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, João Gama Amaral, Paula Ribeiro [colaboração], Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2013.

registo predial e da matriz predial. Assim, «*a carta cadastral integra e disponibiliza ao público a configuração geométrica dos prédios cadastrados e os respetivos dados de caracterização e de identificação relativos à localização administrativa e geográfica e à área do prédio*».

Trata-se de elementos que, a constarem do registo predial, não fazem fé pública.

O *Código do Registo Predial* dispõe no artigo 28.º, n.º 2, que «*Na descrição dos prédios urbanos e dos prédios rústicos ainda não submetidos ao cadastro geométrico a exigência de harmonização é limitada aos artigos matriciais e à área dos prédios*». É que, na verdade, a função do registo predial consiste, essencialmente, em «*dar publicidade à situação jurídica dos prédios, tendo em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário*» (n.º 1).

§12.XIV. Uma vez inscrito o prédio na carta cadastral, toda a informação a que lhe diga respeito fica sujeita ao regime das operações de conservação de cadastro predial, bem como às regras de controlo e de fiscalização previstas no âmbito do *Sistema Nacional de Informação Cadastral* (SNIC[323]).

Por isso, a inscrição na carta cadastral «*é comunicada automaticamente ao IRN, I. P., no âmbito do SNIC e por interoperabilidade com o BUPi,*[324] *para efeitos de associação ao número de identificação do prédio (NIP) já atribuído nos termos do regime do sistema de informação cadastral simplificada*» (artigo 11.º, n.º 3).

Os denominados «*titulares cadastrais*» — proprietários ou não — passam a poder obter, a todo o tempo, o comprovativo da inscrição dos prédios na carta cadastral e, sobretudo, a emissão da respetiva ficha de prédio cadastrado (n.º 4).

Esta ficha, por sua vez, contém informação relativa a cada prédio cadastrado (artigo 12.º, n.º 1), o que permite caracterizá-lo por meio do «*conjunto de dados referentes à localização administrativa e geográfica, configuração geométrica e área do prédio*» (artigo 16.º, n.º 1). E, mais ainda, constitui presunção da real localização do prédio, configuração e área para todos os efeitos legais (n.º 2), designadamente, para efeitos de licenciamento ou conhecimento de comunicações prévias de operações urbanísticas (n.º 2). Presunções *juris tantum*, pois «*podem ser ilididas mediante prova do contrário e não prevalecem sobre o cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as referentes ao fracionamento de terrenos aptos para a cultura, ao regime jurídico da estruturação fundiária, ao regime jurídico da urbanização e da edificação e ao regime jurídico do domínio público*» (n.º 4).

---

[323] Nos termos do artigo 7.º, o SNIC «integra toda a informação relativa ao cadastro predial, identifica e disponibiliza os dados de caracterização e de identificação dos prédios inscritos na carta cadastral e assegura a gestão e a conservação do cadastro predial» (n.º 1), o que pode discriminar-se nas componentes seguintes (n.º 2): informação relativa à localização administrativa e geográfica, configuração geométrica e área dos prédios cadastrados e inscritos na carta cadastral da responsabilidade da Direção-Geral do Território, informação relativa à propriedade e outros direitos reais sobre prédios cadastrados e respetivos titulares, da responsabilidade do IRN, I. P., por interoperabilidade através do Balcão Único da Propriedade Imobiliária e informação relativa ao atributo do valor patrimonial tributário dos prédios cadastrados, da responsabilidade da Autoridade Tributária, por interoperabilidade através do Balcão Único da Propriedade Imobiliária.

[324] Balcão Único da Propriedade Imobiliária.

Refira-se que, de acordo com o artigo 47.º, n.º 1, do Regime Jurídico do Cadastro Predial, a informação vai progredindo e vai sendo atualizada por meio da integração de prédio ou prédios na carta cadastral por parte da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural ou da Direção-Geral do Território.

Cabe-lhes submeter a configuração geométrica dos prédios, elaborada de acordo com a legislação aplicável e as normas e especificações técnicas de cadastro predial (NETCP), através de executante de cadastro (n.º 2).

Quando a operação de integração na carta cadastral incida sobre prédios cadastrados, as alterações na respetiva configuração geométrica seguem o procedimento das operações de conservação de cadastro predial que podem ser promovidas pelo município ou pelos titulares cadastrais, no mesmo prazo previsto para a integração de prédios na carta cadastral (n.º 4).

Os prédios inscritos na carta cadastral em resultado de operação de integração consideram-se harmonizados e cadastrados, e a área abrangida fica em regime de cadastro predial (n.º 5).

Tratando-se de prédios que resultem de projetos de emparcelamento rural ou de valorização fundiária, nos termos do RJEF, a competência é repartida entre a Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (projetos de emparcelamento rural integral, projetos de emparcelamento simples da iniciativa dos municípios e projetos de valorização fundiária que incluam projetos de emparcelamento integral) e os municípios (projetos de emparcelamento simples por eles aprovados e projetos de valorização fundiária que não incluam projetos de emparcelamento rural integral (artigo 48.º, n.º 2).

As operações de conservação de cadastro predial (artigo 52.º) «*consistem no processo de alteração, atualização ou retificação dos dados que caracterizam e identificam os prédios cadastrados inscritos na carta cadastral, incluindo os que se encontram em situação de cadastro transitório*»

Tais operações de conservação têm por objeto o prédio cadastrado ou o conjunto de prédios cadastrados contíguos, nos termos do artigo 52.º, n.º 2, e podem decorrer:

> a) De alteração da configuração geométrica dos prédios cadastrados motivada por operação de transformação fundiária que tenha como fim, ou por efeito, o seu fracionamento ou a modificação do posicionamento de qualquer das suas estremas, mesmo que não implique alteração de áreas, incluindo (n.º 3) as alterações que resultem de operações de loteamento, de reparcelamento ou de destaque, reguladas no RJUE, bem como as de anexação, emparcelamento ou fracionamento previstas no RJEF;
>
> b) Da retificação da configuração geométrica do prédio cadastrado por erro sobre algum dos dados recolhidos em operação de execução de cadastro predial ou de integração na carta cadastral;
>
> c) Da alteração da configuração geométrica por expropriação de utilidade pública sobre parte do prédio cadastrado; ou
>
> d) Arredondamento de estrema irregular, por maior aproximação possível a essa estrema.

Em todas as operações de conservação de cadastro predial é obrigatória a harmonização cadastral nos termos do artigo 15.º, n.º 1, *do Regime Jurídico do Cadastro Predial*, devendo, quando o prédio não se encontre descrito no registo predial, ser promovido o respetivo procedimento especial de registo e, consequentemente, atribuído um número de identificação predial (NIP).

§12.XV. A Direção-Geral do Território é a Autoridade Nacional de Cadastro Predial (artigo 4.º, n.º 1, do *Regime Jurídico do Cadastro Predial*), competindo-lhe promover e realizar operações de execução de cadastro predial, de integração na carta cadastral e de conservação de cadastro predial [alínea i)], além de apoiar tecnicamente e colaborar na realização de operações de execução de cadastro predial, de integração na carta cadastral e de conservação de cadastro predial da responsabilidade de outras entidades promotoras [alínea j)].

E encontra-se incumbida de «*participar ao Ministério Público ou a outras entidades em razão da matéria e das respetivas atribuições, os atos de alteração da situação jurídica de prédios e de transformação fundiária praticados em violação do presente decreto-lei e demais normas legais e regulamentares aplicáveis*» [alínea n)].

Toma conhecimento de fracionamentos em desrespeito à unidade de cultura, porquanto as modificações que se verifiquem nos limites dos prédios, por transmissão de parte deles, parcelamento ou qualquer outra causa, devem ser-lhe comunicadas pelos serviços tributários, a fim de proceder às correspondentes alterações nos mapas parcelares (n.º 1 do artigo 97.º do CIMI), cumprindo ao perito encarregado de introduzir nos mapas parcelares as correspondentes alterações, sem embargo de poder corrigir «*a qualificação e classificação das parcelas divididas, se verificar que tais alterações implicam a sua correção*».

Ocorrem, por outro lado, alterações por anexação ou divisão de prédios que podem ser detetadas pela Direção-Geral do Território, independentemente de comunicação dos serviços de finanças, e que lhe cumpre introduzir nas fichas dos prédios (artigo 103.º do CIMI), mediante processo organizado por aquele órgão do Estado e remetido aos serviços de finanças após resolução (artigo 104.º), ao que acresce ser, por vezes, obrigatório o seu parecer, relativamente aos factos alegados em reclamações deduzidas nos serviços de finanças contra matrizes cadastrais (n.º 2 do artigo 133.º).

E, não menos, relevante, compete-lhe, ao inscrever na carta cadastral um prédio cadastrado ou resultante de operação de conservação, verificar o «*cumprimento das disposições legais e regulamentares relativas ao fracionamento e à anexação de prédios, ou parte de prédios, designadamente os constantes do artigo 1376.º do Código Civil e da unidade de cultura aplicável, do RJUE, do RJEF, das servidões de utilidade pública, nomeadamente da reserva agrícola nacional, ou ainda dos planos territoriais (...) aplicáveis*» (n.º 1 do artigo 64.º do Decreto-Lei n.º 72/2023, de 23 de agosto).

A posse que vier a ser detetada sobre uma ou mais parcelas prédios em desconformidade com as mencionadas disposições, não releva «*para efeitos de cadastro predial e inscrição na carta cadastral*» (artigo 64.º, n.º 7).

É esta, por conseguinte, a principal fonte de participações ao Ministério Público de atos de fracionamento nulos ou anuláveis de terrenos aptos para cultura.

§12.XVI. Depois de percorridos os diversos sentidos de prédio, justifica-se, por último, uma breve nota sobre o conceito de parcela, sobretudo pelo confronto com a noção de prédio.

Quando nos referimos à parcela fracionada, para efeito de verificar o cumprimento da unidade de cultura, essa condição é transitória. O registo é predial, motivo por que não tem acolhe o registo de parcelas e, por isso, tal qualificação é, nesse contexto, um estado transitório que precede a descrição de um novo prédio.

Trata-se de um conceito ambíguo, nos vários contextos, a começar pelo ordenamento do território, visto o próprio glossário oficial contido no Decreto Regulamentar n.º 5/2019, de 27 de setembro, reconhecer-lhe vários significados que só em concreto podem ser inferidos[325]:

— Um conjunto de vários prédios,

— Um único prédio,

— Parte de um prédio (v.g. o logradouro de um prédio urbano),

— Conjuntos de partes adjacentes de vários prédios,

— Cada uma das unidades de cultura dentro do mesmo prédio (v.g. pomar, olival, pastagem), ou

— Uma unidade de cultura homogénea compreendendo vários prédios.

Os dois primeiros são de evitar do ponto de vista rigorosamente jurídico se entendermos prédio como «*parte delimitada do solo juridicamente autónoma*[326]».

Por seu turno, quanto à parcela como conjunto de partes adjacentes de vários prédios, parece-nos preferível reservar o termo às próprias partes adjacentes dos prédios que são atravessados por acidentes naturais ou por vias rodoviárias ou ferroviárias e que imprimem descontinuidade à superfície. Algo que pode suceder igualmente com enclaves ou exclaves. Quanto aos dois últimos, interessam estritamente ao direito agrário e porventura ao direito fiscal.

Contudo, a estes significados é preciso acrescentar mais alguns.

O primeiro já o referimos. Serve para designar a parte de um prédio — urbano ou rústico — que lhe é subtraída por fracionamento até adquirir autonomia jurídica como prédio, eventualmente, como lote, ou, em caso de expropriação, para indicar a parte não expropriada (parcela sobrante).

O segundo para identificar, no âmbito das operações de loteamento ou dos planos de pormenor com efeitos registais, as porções de terreno que não constituem lotes (i.e. um prédio destinado à edificação, constituído ao abrigo de uma operação de loteamento ou de um plano de pormenor com efeitos

[325] Ficha n.º I-48.
[326] Ficha n.º I-54.

registais). As parcelas constituem, nesse contexto, áreas de uso comum, sob compropriedade dos adquirentes dos lotes ou cedidas ao município, sem integrarem, contudo, o domínio público.

Um terceiro, ainda, para referir as coisas imóveis terrestres sem carácter predial e que, de um modo geral, integram o domínio público: jardins, relvados, arruamentos, áreas de estacionamento.

Depois, para efeitos tributários, parcela «*é a porção contínua de terreno, situada num mesmo prédio rústico, a que corresponda, como norma, uma única qualidade e classe de cultura ou, ainda, uma dependência agrícola ou parte dela*» (artigo 19.º do CIMI).

Existindo no prédio árvores dispersas pertencentes ao dono do terreno, são inscritas por inclusão nas parcelas em que estiverem situadas, devendo figurar na matriz, em coluna própria, o número de exemplares de cada qualidade e classe (artigo 87.º, n.º 1). Se porventura «*os proprietários ou usufrutuários das árvores dispersas não o forem do terreno, as ditas árvores constam de tantas inscrições quantos os titulares referidos*» (n.º 2). Não obstante, tais inscrições «*mencionam as parcelas em que as árvores dispersas estão situadas, as qualidades e classes que foram atribuídas às mesmas árvores e recebem a designação cadastral do terreno, distinguindo-se por letras maiúsculas segundo a ordem alfabética*» (n.º 3).

Por último, o RJEF define parcela como sendo «*toda a parte delimitada do solo sem autonomia física e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica»* (artigo 7.º, n.º 3).

A falta de autonomia física aponta para situações de encrave morfológico, de modo a indicar áreas que, em relação a certo prédio, se encontram isoladas por barreiras naturais — linhas de água, desníveis altimétricos (ravinas, motas, barrancos) — ou fruto da ação humana — estradas, instalações militares, canais de rega.

PARTE IV

DO INTERESSE PÚBLICO URBANÍSTICO

§13. — Do parcelamento e reparcelamento à edificação.

§13.I. Encontrando-se entre os fins da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo o de «*assegurar o aproveitamento racional e eficiente do solo, enquanto recurso natural escasso e valorizar a biodiversidade*» [artigo 2.º, alínea i), da *Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo*] e, por outro lado, o de «*dinamizar as potencialidades das áreas agrícolas, florestais e silvo-pastoris*» [alínea l)], sempre se imporiam limitações à divisão de prédios — rústicos e urbanos.

Aos primeiros por motivo do aproveitamento viável, em especial, para a produção agrícola, pecuária ou florestal. Aos segundos para evitar a dispersão do

povoamento em novas frentes desprovidas de infraestruturas e de condições de urbanização, mediante operações especulativas e predadoras dos recursos naturais.

No plano dos princípios gerais, vamos encontrar na *Lei das Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo* justamente o princípio da «*economia e eficiência, assegurando a utilização racional e eficiente dos recursos naturais e culturais, bem como a sustentabilidade ambiental e financeira das opções adotadas pelos programas e planos territoriais*» [artigo 3.º, n.º 1, alínea c)] e o princípio da «*coordenação e compatibilização das diversas políticas públicas com incidência territorial com as políticas de desenvolvimento económico e social, assegurando uma adequada ponderação dos interesses públicos e privados em presença*» [artigo 3.º, n.º 1, alínea d)].

De certo modo, concatenando, no que diz respeito à propriedade de solos, o disposto nos artigos 62.º, n.º 1, e 65.º, n.º 4, da Constituição, e o artigo 1305.º do *Código Civil*, a *Lei das Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo* estabelece o que passamos a reproduzir:

> «Artigo 4.º
>
> (**Direito de propriedade privada do solo**)
>
> 1 — O direito de propriedade privada do solo é garantido nos termos da Constituição e da lei.
>
> 2 — O direito de propriedade privada e os demais direitos relativos ao solo são ponderados e conformados no quadro das relações jurídicas de ordenamento do território e de urbanismo, com princípios e valores constitucionais protegidos, nomeadamente nos domínios da defesa nacional, do ambiente, da cultura e do património cultural, da paisagem, da saúde pública, da educação, da habitação, da qualidade de vida e do desenvolvimento económico e social.
>
> 3 — A imposição de restrições ao direito de propriedade privada e aos demais direitos relativos ao solo está sujeita ao pagamento da justa indemnização, nos termos e de acordo com o previsto na lei».

O direito de propriedade e os demais direitos reais ou pessoais de gozo sobre solos contam à partida, no seu conteúdo, com a conformação exercida por interesses públicos fundamentais (n.º 2). Por outro lado, no n.º 3 é acentuada a sua fungibilidade, pois o equivalente pecuniário, desde que justamente calculado, permite com grande latitude impor restrições e ablações.

É de notar que a justa indemnização tem sempre a última palavra sobre o direito de propriedade, de tal sorte que pode sempre, em última análise, converter-se num direito de crédito[327].

A natureza real apenas subsiste no eventual direito de reversão (artigo 5.º do *Código das Expropriações*), permitindo ao proprietário reaver os solos expropriados se a utilidade pública se revelar malograda.

---

[327] Em sentido contrário, sustentando que o direito à propriedade privada não se confunde cum direito ao equivalente pecuniário, v. MIGUEL NOGUEIRA DE BRITO, *Propriedade Privada*..., obra citada, p. 86 e seguintes.

Se o artigo 6.º, n.º 1, alínea a), da *Lei das Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo* garante o direito a usar e fruir o solo, logo acrescenta: «*no respeito pelos usos e utilizações previstos na lei e nos programas e planos territoriais*».

O uso dos solos, longe, cada vez mais, do paradigma oitocentista, move-se nos limites da lei e dos planos territoriais:

> «Artigo 9.º
>
> (**Regime de uso do solo**)
>
> 1 — O uso do solo realiza-se no âmbito dos limites previstos na Constituição, na lei, nos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal em vigor e em conformidade com a respetiva classificação e qualificação.
>
> 2 — O regime de uso do solo define a disciplina relativa à respetiva ocupação, utilização e transformação.
>
> 3 — O regime de uso do solo é estabelecido pelos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal através da classificação e qualificação do solo».

A função social da propriedade privada adquire, aqui, mais uma significativa expressão, por meio do plano urbanístico e os demais instrumentos de gestão do território.

Apenas de certo modo, no entanto. O plano deixa alguma latitude em matéria de uso, pelo que se acrescenta no artigo 7.º, alínea a) um dever geral de «*utilizar de forma sustentável e racional o território e os recursos naturais*», comprometendo significativamente o clássico poder absoluto[328] quer do solo urbano quer do rural.

Assim, cumpre ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais «*assegurar a fiscalização do cumprimento das regras relativas ao uso, ocupação e transformação do solo e aplicar medidas de tutela da legalidade*» [artigo 8.º, n.º 2, alínea f)].

Algo que completa o disposto no artigo 65.º, n.º 4, da Constituição: «*O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística*».

Às restrições ao uso dos solos determinadas por opção do plano ou dos programas territoriais que lhe cabe executar acrescem as restrições que, embora devam encontrar-se vertidas no plano, são aplicadas, diretamente, a partir da lei:

---

[328] O *jus abutendi* não significa necessariamente o poder de dispor (*jus disponendi*) para lá do simples uso e do percebimento dos frutos, antes indicando o poder de destruir certa coisa, de não lhe dar préstimo algum ou uma utilidade inconveniente ao bem comum (os chamados atos emulativos). É o poder de ir até ao fim, ao extremo, pondo termo à integridade e à utilidade da coisa, o que apenas se mostra compatível com as coisas consumíveis ou com outras de pequeno valor e escasso préstimo social

«Artigo 11.º

(**Restrições de utilidade pública**)

1 — Sem prejuízo da definição do regime de uso do solo pelos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, para a prossecução de finalidades genéricas de interesse público relativas à política pública de solos, podem ser estabelecidas, por lei, restrições de utilidade pública ao conteúdo do direito de propriedade, prevalecendo sobre as demais disposições de regime de uso do solo.

2 — Quando tenham caráter permanente e expressão territorial suscetíveis de impedir ou condicionar o aproveitamento do solo, as restrições de utilidade pública são obrigatoriamente traduzidas nos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, sem prejuízo do disposto no número seguinte.

3 — No âmbito dos procedimentos de elaboração, alteração ou revisão dos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal, podem ser propostas desafetações ou alterações dos condicionamentos do aproveitamento específico do solo resultantes das restrições de utilidade pública, em função da respetiva avaliação e ponderação, nos termos e condições previstos na lei».

Cabem aqui, já o vimos, as restrições decorrentes da RAN ou da REN, do regime das obras de aproveitamento hidroagrícola ou do regime florestal[329], como também as que, decorrendo de programas especiais de ordenamento do território sejam diretamente vinculativas dos particulares: programas especiais da orla costeira, das áreas protegidas, das albufeiras de águas públicas, dos estuários ou dos planos de ordenamento dos parques arqueológicos (artigo 42.º, n.os 2 e 3 do RJIGT).

Além dos programas relevam regulamentos que contêm as «*normas de gestão das respetivas áreas abrangidas, nomeadamente, as relativas à circulação de pessoas, veículos ou animais, à prática de atividades desportivas ou a quaisquer comportamentos suscetíveis de afetar ou comprometer os recursos ou valores naturais a salvaguardar podem ser desenvolvidas em regulamento próprio, nas situações e nos termos que o programa admitir*» (artigo 44.º, n.º 3). Tais regulamentos são característicos das áreas protegidas.

Por fim, há restrições que decorrem das normas de intervenção sobre a ocupação e utilização dos espaços florestais, direta e imediatamente vinculativas dos proprietários e demais particulares (artigo 3.º, n.º 3).

§13.II. Da conjugação entre direitos e deveres dos proprietários de solos, em especial, rústicos, não decorre a faculdade de fracionar, desintegrar ou parcelar os respetivos terrenos. Somente os proprietários de solo urbano dispõem da faculdade de fracionar, mas na condição de o fazerem para reestruturar, e apenas quando se mostre conveniente ou, pelo menos, compatível com o interesse público, o que é praticado, de preferência, por meio de operações de

[329] Decreto de 24 de dezembro de 1901, in *Diário do Governo*, n.º 296, de 31 de dezembro de 1901 (aprova a organização dos serviços florestais e aquícolas e define a submissão de terrenos ao regime florestal) Decreto de 24 de dezembro de 1903, in *Diário do Governo*, n.º 296, de 31 de dezembro de 1903 (aprova a regulamentação para a execução do regime florestal, e Instruções para a Aplicação do Regime Florestal, in *Diário do Governo*, n.º 161, de 21 de julho e 1905.

parcelamento ou de reparcelamento sob a disciplina de um plano de pormenor ou de uma operação de loteamento.

Claramente, o proprietário de solo rústico não é livre, à partida, de fracionar os terrenos que lhe pertencem.

Em matéria de direitos dos proprietários de solos, dispõe-se na *Lei de Bases Gerais* o seguinte*:*

«Artigo 13.º

(**Direitos dos proprietários**)

1 — Os proprietários do solo têm o direito a utilizar o solo de acordo com a sua natureza, e com observância do previsto nos programas e planos territoriais.

2 — Os proprietários do solo rústico têm o direito de utilizar os solos de acordo com a sua natureza, traduzida na exploração da aptidão produtiva desses solos, diretamente ou por terceiros, preservando e valorizando os bens culturais, naturais, ambientais e paisagísticos e de biodiversidade.

3 — Os proprietários do solo urbano têm, designadamente, os seguintes direitos, nos termos e condições previstos na lei:

a) Reestruturar a propriedade;

b) Realizar as obras de urbanização;

c) Edificar;

d) Promover a reabilitação e regeneração urbanas;

e) Utilizar as edificações».

O direito de usar os solos de acordo com a sua natureza fixa claramente limites internos de tipo funcional: no caso dos solos rústicos, subordinar o tipo de cultura praticado à aptidão e características do solo; o que, por seu turno, impede obrigar-se o agricultor, salvo requisição por utilidade pública, a plantações e sementeiras incompatíveis com as características do terreno e dos recursos hídricos disponíveis.

Há duas notas importantes a recapitular. A primeira para assinalar que o direito à reestruturação fundiária limita-se aos proprietários de solos urbanos e não compreende a faculdade de fracionar indiscriminadamente as unidades prediais [artigo 13.º, n.º 3, alínea a)].

A segunda para pôr em relevo o caráter funcional que o n.º 2 confere à propriedade do solo rústico. O proprietário pode utilizar licitamente os solos enquanto o fizer de modo compatível com a sua natureza[330] e a fruição dos mesmos encontra-se ordenada, não apenas ao interesse individual do

[330] Consideram-se culturas maiores os cereais de outono/inverno (trigo, aveia, cevada, centeio, triticale), os cereais primavera/versão (arroz e milho), as culturas fruteiras, compreendendo a uva de mesa e para vinho ou a oliveira, os frutos secos, as culturas hortícolas (raízes, tubérculos, bolbos de hortícolas e frutos hortícolas, leguminosas, plantas aromáticas frescas e hortícolas de folha), as oleaginosas e as pastagens. Entre as espécies arbóreas consideram-se o eucalipto, *quercus* (azinheira, carvalho, sobreiro) e *pinis* (pinheiro-manso ou pinheiro-bravo). O regime de cultura diz respeito ao uso da água: sequeiro ou regadio. A Portaria n.º 54-Q/2023, de 27 de fevereiro, já referida a propósito do Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas, estabelece a nomenclatura das ocupações culturais, os elementos lineares e de paisagem a integrar na área útil da subparcela agrícola, as regras de elegibilidade da superfície agrícola, os requisitos legais de gestão e as normas mínimas para as boas condições agrícolas e ambientais das terras para efeitos de aplicação do Plano Estratégico da Política Agrícola Comum (PEPAC).

proprietário, como também à preservação e valorização cultural, natural, ambiental, paisagística e de biodiversidade (n.º 2).

O enunciado dos deveres completa e confirma completa esta leitura:

> «Artigo 14.º
>
> (**Deveres dos proprietários**)
>
> 1 — Os proprietários têm o dever de preservar e valorizar os bens naturais, ambientais, paisagísticos, culturais e de biodiversidade.
>
> 2 — Os proprietários têm, designadamente, os seguintes deveres:
>
> a) Utilizar, conservar e reabilitar imóveis, designadamente, o edificado existente;
>
> b) Ceder áreas legalmente exigíveis para infraestruturas, equipamentos, habitação pública, a custos controlados ou para arrendamento acessível, espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva, ou, na ausência ou insuficiência da cedência destas áreas, compensar o município;
>
> c) Realizar infraestruturas, espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva;
>
> d) Comparticipar nos custos de construção, manutenção, reforço ou renovação das infraestruturas, equipamentos e espaços públicos de âmbito geral;
>
> e) Minimizar o nível de exposição a riscos coletivos».

Importa observar que as alíneas b) e c) do n.º 2 revelam, justamente, os encargos do proprietário por ocasião do loteamento de prédios urbanos com vocação urbanística, o que, visto às avessas, constitui uma chave interpretativa essencial para compreender os riscos do livre fracionamento predial.

O paradigma de correspondência entre edificação autónoma incorporada no solo e prédio urbano[331] — que também decorre do artigo 204.º, n.º 2, do CC — está aqui presente de forma implícita.

A criação de vários edifícios, autónomos entre si, num único prédio ou em prédios reparcelados, obriga a lotear previamente, o que tem como contrapartida prestar cedências ou compensações e criar condições de urbanização que precedem a nova frente urbana: dotar as novas edificações de infraestruturas, espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva. Nisto consiste o loteamento. Não tanto na definição do artigo 2.º, alínea i), do RJUE, que se limita a enunciar os direitos que o promotor retira da operação de loteamento:

> «Operações de loteamento: as ações que tenham por objeto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana e que resulte da divisão de um ou vários prédios ou do seu reparcelamento».

§13.III. Tal como o RJIGT empreende o desenvolvimento da *Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo* no que concerne à reestruturação fundiária dentro dos aglomerados, o RJEF, aprovado pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, constitui, a final, um desenvolvimento legislativo paralelo no que diz respeito, ao solo rústico, estabelecendo normas e

[331] Sobre este princípio, v. CLÁUDIO MONTEIRO, *O Domínio da Cidade…,* citado, p. 485; DULCE LOPES, "Destaque: um instituto em vias de extinção", in *Direito Regional e Local*, n.º 10, 2010, p. 15 e seguintes.

princípios especialmente vocacionados para a reestruturação fundiária que, ao mesmo tempo, conferem desenvolvimento à *Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário*:

«Artigo 19.º

(**Estruturação da propriedade**)

1 — O dimensionamento, fracionamento, emparcelamento e reparcelamento da propriedade do solo realiza-se de acordo com o previsto nos planos territoriais, devendo as unidades prediais ser adequadas ao aproveitamento do solo neles estabelecido.

2 — Sem prejuízo da fixação legal de unidades mínimas de cultura em solo rústico, os planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal podem estabelecer critérios e regras para o dimensionamento dos prédios, nomeadamente para os lotes ou parcelas resultantes das operações de transformação fundiária realizadas no âmbito da sua execução.

3 — As associações de municípios e as autarquias locais podem promover, por sua iniciativa ou em cooperação com os proprietários de prédios, a reestruturação da propriedade, nos termos da lei, com vista a:

a) Reduzir ou eliminar os inconvenientes socioeconómicos da fragmentação e da dispersão da propriedade;

b) Viabilizar a reconfiguração de limites cadastrais de terrenos;

c) Contribuir para a execução de operações de reabilitação e regeneração;

d) Assegurar a implementação da política pública de solos prevista nos programas e planos territoriais;

e) Ajustar a dimensão e a configuração dos prédios à estrutura fundiária definida pelo programa ou plano territorial;

f) Distribuir equitativamente, entre os proprietários, os benefícios e encargos resultantes da entrada em vigor do plano territorial;

g) Localizar adequadamente as áreas necessárias à implantação de infraestruturas, equipamentos, habitação pública, a custos controlados ou para arrendamento acessível, espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva, designadamente as áreas de cedência obrigatória.

4 — Os proprietários do solo rústico podem, individualmente ou em associação, promover a reestruturação da propriedade, nomeadamente para reduzir ou eliminar os inconvenientes socioeconómicos da fragmentação e da dispersão da propriedade.

5 — Os proprietários do solo urbano podem reestruturar a propriedade, nomeadamente promovendo o fracionamento ou reparcelamento de prédios destinados à construção urbana, mediante operações urbanísticas de loteamento que definam a edificabilidade e os prazos da sua concretização».

De acordo com as disposições reproduzidas, o fracionamento tem de conformar-se com os planos territoriais e com o tipo de aproveitamento que preveem para os solos, de tal modo que as unidades prediais novas ou modificadas o potenciem (n.º 1). Contudo, se a regra básica, quanto ao solo rústico, se encontra na fixação de unidades mínimas de cultura (sequeiro, regadio, floresta), segundo as diferentes regiões do território, para o solo urbano

é permitido aos planos municipais ou intermunicipais «*estabelecer critérios e regras para o dimensionamento dos prédios, nomeadamente para os lotes ou parcelas resultantes das operações de transformação fundiária realizadas no âmbito da sua execução*» (n.º 2).

Entre os objetivos das operações de reestruturação fundiária não se conta a cisão, nem sequer do latifúndio. Pelo contrário, o propósito fundamental é o de «*reduzir ou eliminar os inconvenientes socioeconómicos da fragmentação e da dispersão da propriedade*» [n.º 3, alínea a)].

Aliás, a reestruturação por iniciativa dos proprietários obedece, a título principal, ao fim de «*reduzir ou eliminar os inconvenientes socioeconómicos da fragmentação e da dispersão da propriedade*» (n.º 4).

O fracionamento em solo urbano é aparentemente menos condicionado, desde que ordenado «*à construção urbana, mediante operações urbanísticas de loteamento que definam a edificabilidade e os prazos da sua concretização*» (n.º 5).

Por outras palavras, o fracionamento de prédios em solo urbano faz-se, em regra, por loteamento. Excecionalmente, através de plano de pormenor (artigo 108.º do RJIGT) ou por contrato administrativo no âmbito de uma unidade de execução (artigo 148.º e seguintes).

§13.IV. De acordo com artigo 29.º da *Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo*, o Estado, as Regiões Autónomas e as autarquias locais podem preferir nas transmissões onerosas de prédios entre particulares, o que constitui um importante instrumento da política de solos.

Entre as finalidades que justificam prever-se o direito de preferência, vamos encontrar a reabilitação e regeneração de áreas territoriais rústicas e urbanas [alínea b] e a reestruturação de prédios rústicos e urbanos [alínea c)].

A gestão territorial — praticada, no essencial, através dos planos (subordinados aos programas) e da sua execução — serve, entre outras a finalidade de preservar e defender os solos com potencialidade agrícola, pecuária ou florestal, de conservação da natureza, de turismo e lazer, de produção de energias renováveis ou de exploração de recursos geológicos, «*de modo a que a afetação daqueles solos a outros usos se restrinja às situações em que seja efetivamente necessária e se encontre devidamente comprovada*» [artigo 37.º, alínea d)].

Refira-se, ainda, que o valor patrimonial do solo rústico é calculado sobre «*a capitalização do rendimento anual, plurianual, real e atual da exploração*» (artigo 70.º, n.º 1), sendo que as plantações são valorizadas pelo método de capitalização do rendimento (n.º 4).

A inscrição no registo predial, em harmonia com o teor da descrição do prédio na matriz predial, bem como a georreferenciação e a inscrição no cadastro predial dos factos que afetem direitos reais relativos a um determinado imóvel ou lhe imponham um ónus (artigo 76.º) contribuem decisivamente para fazer cumprir a unidade mínima de cultura.

As restrições e limitações de interesse público impostas aos proprietários de imóveis, como sucede com os regimes especiais decorrentes de restrições de

interesse público ou até as servidões administrativas constituídas em função de uma concreta utilidade pública (v.g. em benefício de uma estrada ou da proteção de instalações prisionais) também podem redundar em específicos condicionalismos à divisão dos solos.

§14. — Da precedência da urbanização sobre a edificação: o loteamento urbano, o plano de pormenor registal e a unidade de execução.

§14.I. Foi sobretudo a prevenção contra novas frentes urbanas desprovidas de infraestruturas e agravando a dispersão do povoamento que há muito levou o legislador a instituir uma operação urbanística de natureza formal — o loteamento[332] — e a restringir o destaque ou desanexação de parcelas para construção.

Para se alcançar verdadeiramente a razão de ser do loteamento urbano, é mister atender a que a divisão jurídica de um ou de vários prédios em lotes não é, necessariamente, o facto determinante da operação. Aquilo que a justifica — ou melhor, aquilo que obriga ao loteamento — é evitar que surjam múltiplas edificações urbanas autónomas num só prédio ou atravessando um conjunto de prédios contíguos, acrescendo, porventura, às edificações que lá se encontrem já implantadas.

A divisão predial contrária à lei é indiciada por sinais externos, ainda que os loteadores clandestinos procurem a discrição, abstendo-se, obviamente, de afixar o aviso oficial próprio no local. Relevam, de modo especial, as obras de escavação ou de terraplanagem necessárias à construção de futuras edificações

[332] A respeito do loteamento e dos seus regimes jurídicos na doutrina do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, v. Parecer n.º 33/2016, de 2 de março de 2017, in *Diário da República*, Série II, de 19 de junho de 2017 (loteamento e garantia de edificação), Parecer n.º 10/2010, de 1 de julho, in *Diário da República*, Série II, de 14 de outubro de 2010 (retificação de alvará),Parecer Complementar n.º 152/2004, de 12 de maio de 2011, in *Diário da República*, Série II, de 4 de julho de 2011 (retificação de estremas e conceito de lote único), Parecer n.º 152/2004, de 27 de julho de 2004, (inédito), Parecer n.º 138/2004, de 17 de fevereiro de 2005, in *Diário da República*, Série II, de 2 de maio de 2005 (zona de proteção de imóvel classificado e operação de loteamento),Parecer Complementar n.º 115/2003, de 27 de julho de 2006 (inédito), Parecer n.º 115/2003, de 23 de setembro de 2004, in *Diário da República*, Série II, de 24 de fevereiro de 2005 (perequação e loteamento),Parecer n.º 22/98, de 25 de novembro de 1999 (inédito), Parecer n.º 52/96, de 9 de julho de 1997 (inédito), Parecer n.º 68/94, de 7 de fevereiro de 1996 (inédito), Parecer n.º 83/92, de 10 de março de 1993, in *Diário da República*, n.º 107, Série II, de 9 de maio de 1994 (licença de loteamento e nulidade por natureza), Parecer n.º 46/92, de 29 de outubro (inédito), Parecer n.º 124/90, de 21 de março de 1991, in *Diário da República*, n.º 155, Série II, de 9 de julho de 1991 (desconformidade entre licença de construção e licença de loteamento), Parecer n.º 34/90, de 21 de fevereiro de 1991 (inédito), Parecer n.º 5/90, de 8 de fevereiro in *Diário da República*, n.º 277, Série II, de 30 de novembro de 1990 (área de construção e processo especial previsto no Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro), Parecer n.º 66/89, de 23 de novembro in *Diário da República*, n.º 169, Série II, de 23 de março de 1990, (parecer vinculativo da administração central e autonomia municipal), Parecer n.º 38/87, de 16 de julho, in *Diário da República*, n.º 287, Série II, de 15 de dezembro de 1987 (aprovação de licença e caducidade), Parecer n.º 93/80, de 23 de outubro, in *Diário da República*, n.º 57, Série II, de 10 de março de 1981 (nulidade de licença de loteamento por preterição de parecer da administração central), Parecer n.º 247/78, de 8 de novembro de 1979, in *Diário da República*, n.º 86, Série II, de 12 de abril de 1980 (revogação encargo de cedência para bairro social), Informação/Parecer n.º 36/73, de 14 de agosto (negócios jurídicos sobre terrenos, aplicação da lei no tempo), Parecer n.º 9/69, de 27 de março (conceito de loteamento), Parecer n.º 22/65, de 7 de junho de 1965 (projeto de decreto-lei sobre loteamentos urbanos).

dotadas de autonomia num mesmo prédio ou, indistintamente, transpondo estremas de prédios contíguos. Releva, bem assim, a publicidade dissimulada à venda de terrenos para edificar.

O interesse público faz combinar, de modo necessário, a divisão material pela correspondente divisão formal, não só por razões de segurança jurídica, mas fundamentalmente, para salvaguardar o ordenamento do território, ao condicionar o loteador à criação ou reforço das infraestruturas e das condições de urbanização adequadas. Não apenas em prol dos adquirentes dos futuros lotes, mas também das populações instaladas nas zonas em redor.

Esta tornou-se a forma mais corrente de o direito do urbanismo garantir a precedência da urbanização sobre a edificação. Um dos critérios para saber se ocorre ou não divisão, importando obras de urbanização e os demais encargos do loteamento, assenta no artigo 204.º, n.º 2 do CC: entende-se por prédio urbano «*qualquer edifício incorporado no solo, com os terrenos que lhe sirvam de logradouro*».

A cada edifício autónomo incorporado no solo deve, pois, corresponder um prédio urbano e, por seu turno, cada prédio urbano (lote para construir, se for esse o caso) compreende uma só edificação funcionalmente autónoma, servida, ou não, por logradouro.

Uma segunda edificação em cada prédio só deve ser possível se não dispuser de autonomia funcional (v.g. telheiro, arrecadação, garagem, limitando-se a prestar apoio à utilização do edifício principal ou dominante[333]) ou se ambas forem contíguas (encostadas ou geminadas) e se encontrarem funcionalmente ligadas entre si (artigo 57.º, n.º 5 do RJUE).

§14.II. O loteamento urbano como instituto jurídico surgiu, entre nós, por inspiração no direito francês e no direito italiano, justamente com o propósito de condicionar a pluralidade de edificações à prévia criação de condições de urbanização [334] e a regras, que o loteador propõe, a fim de harmonizar e coordenar as diversas transformações a ocorrer no local.

No *Código de Urbanismo* francês[335], dispõe-se no artigo L 442-1[336]: «*Constitui um loteamento a divisão em propriedade ou usufruto de uma ou várias unidades fundiárias contíguas, com o objetivo de criar um ou vários lotes destinados à construção*», competindo ao Conselho de Estado «*enumerar as divisões ordenadas à construção que, em função do seu particular objeto ou na sequência do controlo exercido em outro procedimento, não sejam constitutivas de um loteamento, no sentido do presente artigo*» (1).

---

[333] Eventualmente isentas de licença ou comunicação prévia porque consideradas de escassa relevância urbanística (artigo 6.º-A do RJUE).

[334] Neste sentido, V. Parecer n.º 33/2016, de 2 de março de 2017 (*Diário da República*, 2.ª Série, de 19 de junho de 2017) e FERNANDA PAULA OLIVEIRA, "Loteamentos urbanos e a dinâmica das normas de planeamento: revisitando o tema a propósito do Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 33/2016", in *Revista de Direito Administrativo*, Ano II, n.º 5, maio/agosto de 2019, p. 13 e seguintes.

[335] O primeiro Código do Urbanismo e Habitação foi aprovado pelo Decreto n.º 54-766, de 26 de julho de 1954. O atual Código de Urbanismo decorre da aprovação dos decretos n.º 1022 e n.º 1023, de 8 de novembro de 1973. As disposições relativas à edificação e à construção foram transpostas para um Código da Construção e da Habitação (1978).

[336] Na redação modificada pelo artigo 2.º da Ordenança n.°2011-1916, de 22 de dezembro de 2011.

Mais se prevê que «*O perímetro do loteamento compreende o lote ou os lotes destinados à implantação de edificações, assim como, se previstos, os arruamentos, os equipamentos e os espaços comuns aos lotes. O loteador pode, no entanto, optar por incluir no perímetro do loteamento parcelas já edificadas da unidade fundiária ou das unidades fundiárias a que diz respeito*» (2). É admitido, excecionalmente, o prévio deferimento de uma licença de reestruturação, tendo em vista um loteamento, possa abranger prédios não contíguos desde que o projeto observe os critérios seguintes: 1.° Ser o requerimento apresentado pelo mesmo sujeito; 2.° Constituir o projeto um conjunto único e coerente; 3.° Garantir a unidade arquitetónica dos locais em causa (3). Por outro lado, o projeto pode igualmente compreender um ou vários prédios ou parcelas de terreno, destinados a serem restituídos ao seu uso natural ou reafectados a funções ecológicas ou paisagísticas, mesmo na falta de obras de urbanização, se tais unidades fizerem parte da coerência global do projeto (4).

Com relação a negócios jurídicos, proíbe-se toda e qualquer promessa de venda ou de locação enquanto o promotor não dispuser da licença (artigo L 442 4).

O loteamento compreende, ainda, um verdadeiro regulamento, que vincula os adquirentes de lotes, além de um caderno de encargos. Ambos caducam ao fim de 10 anos a contar do deferimento da autorização para lotear se a área já se encontrar a coberto de um plano local de urbanismo (PLU) ou de um outro título urbanístico (L 442-9).

Do direito italiano refira-se o artigo 28 da Lei n.º 1150, de 17 de agosto de 1942[337], estabelecendo que, antes da aprovação do plano regulador geral ou do programa de urbanização é proibido lotear terrenos com fins de edificação.

Uma vez aprovado um plano de pormenor, as autoridades podem convidar os proprietários de terrenos isolados em áreas urbanizáveis e que não tenham ainda sido loteados a apresentarem um projeto de comum acordo, que assegure a racional utilização das mesmas áreas. Se a ele não aderirem, sujeitam-se ao emparcelamento coercivo.

A autorização municipal encontra-se subordinada a um acordo ou compromisso do proprietário que preveja: 1) a cedência gratuita dos terrenos necessários às obras de urbanização primária, bem como das áreas necessárias às obras de urbanização secundária, dentro de específicos limites; 2) A assunção pelo proprietário dos ónus relativos a obras de urbanização primária e de uma parte das obras de urbanização secundária relativas ao loteamento ou daquelas que se revelem necessárias para dotar a zona de abastecimentos em rede e de outros serviços públicos, sendo a quota determinada em proporção às características do loteamento e à densidade de fogos; 3) A conclusão das obras de urbanização no prazo de 10 anos; 4) Garantias financeiras suficientes para o cumprimento das obrigações assumidas.

São estas as fontes do modelo adotado entre nós.

---

[337] A atual redação é fruto do Decreto-Lei de 27 de dezembro de 2024, n.º 202, in *Gazzetta Ufficiale*, n.º 302, de 27 de dezembro de 2024.

§14.III. Assim, o promotor de operações de divisão material de imóveis ou do seu reparcelamento encontra-se condicionado pelo cumprimento do dever de lotear, isto é, de compaginar a autonomia das edificações (em parcelas) com a autonomia predial (em lotes), sujeitando-se a significativos ónus e encargos: (a) criar ou reforçar infraestruturas por meio de obras de urbanização, (b) depositar uma caução, para garantir a boa execução; (c) especificar a edificação a empreender em cada um dos lotes, vinculando os adquirentes a determinados parâmetros construtivos conformes com a lei e com o plano; (d) ceder parcelas de terreno para uso privativo dos adquirentes dos lotes; e) ceder parcelas de terreno para fins de utilidade pública ou (f) prestar compensações em dinheiro ou em espécie ao município, se não houver lugar a cedências por desnecessidade.

Importa ter presente que a divisão material do prédio ou dos prédios, sem haver outro impedimento à edificação, representa uma substancial mais-valia para o promotor.

A licença municipal acrescenta-lhe um direito[338], de formação progressiva, mas de inestimável valor: o *jus ædificandi* — um ato constitutivo de direitos que não pode ser revogado ou modificado senão dentro de estritos limites[339].

Em regra, não as obras de construção, de alteração ou de ampliação, na área abrangida não têm de conformar-se com planos municipais ou intermunicipais de ordenamento do território nem com áreas de reabilitação urbana posteriores à licença ou comunicação prévia da operação de loteamento[340].

No mais, por aplicação do *Código do Procedimento Administrativo*[341], os atos constitutivos de direitos não podem ser revogados, exceto:

> a) Na parte em que sejam desfavoráveis aos interesses dos beneficiários;
>
> b) Se, não se tratando de direitos indisponíveis, todos os beneficiários manifestarem a sua concordância e não estiverem em causa direitos indisponíveis;
>
> c) Com fundamento na superveniência de conhecimentos técnicos e científicos ou em alteração objetiva das circunstâncias de facto, em face das quais, num ou noutro caso, não poderiam ter sido praticados;

---

[338] Ao contrário da comunicação prévia que não confere ao seu autor a segurança própria dos atos administrativos constitutivos de direitos. O dono da obra, mesmo depois de a concluir, não dispõe de qualquer garantia de se encontrar em conformidade com as prescrições legais e regulamentares aplicáveis.

[339] Assim, dispõe-se no artigo 48.º do RJUE que as operações de loteamento com as condições definidas na licença ou comunicação prévia só podem ser alteradas por iniciativa da câmara municipal desde que tal alteração se mostre necessária à execução de plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território ou área de reabilitação urbana (n.º 1), o que dá lugar, havendo prejuízo, a indemnização pelo sacrifício (n.º 4). Se a modificação das condições da licença ou comunicação prévia for de especial gravidade ou intensidade, eliminando ou restringindo o seu conteúdo económico, o promotor e demais interessados «têm direito a uma indemnização correspondente ao valor económico do direito eliminado ou da parte do direito que tiver sido restringido» (n.º 5).

[340] Artigo 48.º, n.º 6, do RJUE.

[341] Referimo-nos ao Código do Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, alterado pela Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro.

d) Com fundamento em reserva de revogação, na medida em que a lei permita que o ato tenha natureza precária e se verifique o circunstancialismo específico previsto na própria cláusula.

Por tudo isto, é justo imputar ao loteador encargos que, de outro modo, recairiam sobre o município.

Os custos do loteamento podem, no entanto, mostrar-se exorbitantes na eventualidade de o fracionamento possuir uma expressão muito reduzida, motivo por que a ordem pública urbanística subtrai o proprietário ao encargo de urbanizar, reconhecendo-lhe o direito a um simples destaque, embora sob ónus e condições. O destaque permite remover uma única parcela do prédio originário a fim de nela construir.

Lotear em sentido lato, é, nas palavras de CLÁUDIO MONTEIRO[342] «*constituir lotes de terreno para construção, através da divisão e repartição do solo pelos sujeitos interessados na sua edificação e utilização para fins urbanísticos; é criar e reproduzir solo urbano edificável, [mas] também, criar e reproduzir propriedade*».

Considera o loteamento[343]:

— Um instrumento de planeamento urbanístico, pois «*permite projetar a cidade, através do desenho do seu chão e definir a forma dos seus edifícios, através da fixação dos índices e parâmetros urbanísticos a que a edificação nos lotes constituídos deverá obedecer*»;

— Um instrumento de urbanização, ao promover abertura de arruamentos, em geral, públicos, e a criação ou melhoramento das demais infraestruturas;

— Um instrumento de edificação, «*na medida em que individualiza o lote edificável e parametriza a sua construção, antecipando em muitos aspetos o seu partido arquitetónico e até alguns elementos infraestruturais da sua materialização*»;

— Um instrumento de promoção imobiliária e

— Um instrumento de transformação fundiária «realizada por particulares que, sem prejuízo da maior ou menor intensidade dos poderes de controlo urbanístico da Administração, coloca a iniciativa, o projeto e a execução do processo de urbanização nas mãos dos proprietários dos terrenos».

É, ainda, seja-nos permitido aditar, um instrumento de segurança jurídica e de proteção do investimento, pois as condições de edificação nos lotes permanecem inalteradas diante das modificações legislativas e das vicissitudes do plano[344] (artigo 48.º do RJUE) e contra iniciativas minoritárias de proprietários (artigo 48.º-A).

§14.IV. Se este é o quadro do fracionamento para construção e se, em grande medida, a defesa da legalidade urbanística pelo Ministério Público assenta em iniciativas processuais na jurisdição administrativa, nem por isso se julgue despicienda a sua intervenção na jurisdição cível, relativamente a atos e negócios jurídicos que possam comprometer a ordem pública urbanística.

---

[342] *O Domínio da Cidade...,* citado, p. 446.

[343] Ibidem.

[344] V. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 33/2016, local citado.

Os atos e negócios jurídicos antecedentes ou consequentes do fracionamento fundiário, sem destaque nem operação de loteamento, são nulos sempre que o solo — urbano ou rústico — permita edificar (artigo 49.º, n.º 1 e n.º 2, do RJUE, e artigo 294.º do *Código Civil*[345]).

Não obstante a operação ter como pressuposto a divisão de um ou vários prédios ou o seu reparcelamento e vise apenas «*ações que tenham por objeto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana*» [artigo 2.º, alínea i), do RJUE], a destinação não pode ser aferida pela declaração do promotor, o qual não pode garantir que «*subsequentemente*» ninguém edificará nos lotes. Ao declarar que divide um ou vários prédios sem que se destinem subsequentemente a ser construídos, estaria a fixar uma zona *non aedificandi*, o que não está ao seu alcance.

As declarações prestadas no cartório notarial e apresentadas à conservatória do registo predial não permitem asseverar que, mais tarde ou mais cedo (*subsequentemente*), os prédios fracionados ou reparcelados permanecerão por edificar, quanto mais não seja porque tais declarações não vinculam terceiros adquirentes.

Embora admita ser difícil determinar «*qual a vontade subjacente de quem promove a divisão*», defende FERNANDA PAULA OLIVEIRA[346] que, a partir-se «*do princípio que se está perante um loteamento urbano apenas porque da divisão resultam parcelas que admitem, objetivamente (isto é, genericamente), edificação (o que ocorrerá em regra quando os prédios se encontram dentro do perímetro urbano, mas também quando incluídos em solo rural por este deter alguma capacidade edificativa), terá, a nosso ver, como consequência "empurrar" proprietários que apenas pretendem proceder a atos e negócios jurídicos que implicam uma transformação fundiária para a concretização de verdadeiras operações de loteamento (que não pretendem)*».

Esta posição expõe o interesse público na urbanização a uma desmedida fragilidade, pois exclui a destinação ulterior, por terceiros, à edificação. Se um proprietário apenas pretende alienar determinado prédio a um promotor imobiliário, sendo este quem ali pretende construir várias edificações, não tem que o fracionar previamente. Vende o prédio e a divisão em lotes fica a cargo do promotor. Em alternativa, pode constituir um consórcio ou uma sociedade com o promotor ou com ele convencionar por outro qualquer modo arrecadar para si determinados lotes ou uma parte do lucro com a sua venda. Não descortinamos, pois, por que motivo os atos ou negócios de onde resulta o fracionamento de terrenos devam, sem mais, merecer proteção da ordem jurídica, a ponto de criar no ordenamento do território uma porta aberta à fraude.

---

[345] V. Acórdão STJ, de 8-03-1977 (Rec.º 66 540): «I - A celebração de quaisquer negócios jurídicos relativos a terrenos com ou sem construção abrangidos por operações de loteamento, só poderão efetuar-se depois de obtido o respetivo alvará - artigo 27.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho. II - Um contrato celebrado contra disposição legal de carácter imperativo, é nulo, nos termos do preceituado pelo artigo 294.º do Código Civil». Acórdão STJ de 2-2-1993 (Rec.º83 091): «No domínio do Decreto-Lei nº. 289/73, de 6 de junho, é nulo o contrato de compra e venda de terreno, destinado a construção urbana de um prédio misto onde já estava implantado um outro edifício, por violação do artigo 1.º desse diploma legal».

[346] *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 4.ª edição, Associação de Estudos de Direito Regional e Local (AEDREL), Braga, 2021, p. 329.

O fracionamento só pode ter como propósito o locupletamento com a mais-valia que o proprietário obtém ou permite aos futuros adquirentes ou aos seus sucessores arrecadar.

Vejamos: se o proprietário obteve a divisão fundiária, ao ser-lhe consentido alienar o prédio já fracionado sem ter de exibir licença ou comunicação prévia de loteamento, ninguém poderá obrigar os adquirentes dos lotes (a título oneroso ou gratuito) a empreenderem, ulteriormente, uma operação de loteamento que, no seu interesse, é inútil e representa pesados custos. A reestruturação está consumada quando adquirem os prédios e, como tal, comprometida a edificação programada que o loteamento promove. Cada um constrói no prédio que adquire aquilo que bem entender até onde o plano e a lei lho permitirem.

A seguir o *livre fracionamento* que FERNANDA PAULA OLIVEIRA sustenta, o loteamento passa a representar uma simples opção, o que não é de todo compatível com a definição de operação de loteamento do artigo 2.º, alínea i), do RJUE.

Para este sentido aponta, com muita clareza, o Acórdão TRP de 24-11-2022[347], ao concluir que «*É condição de divisibilidade de um terreno, destinado a construção, a demonstração de aprovação de um loteamento urbano ou a emissão de parecer favorável em sede de pedido de informação prévia, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16/12*».

A entender-se «*destinado a construção*» como localizado no interior do perímetro urbano (artigo 41.º do RJUE) e em solos urbanizáveis e edificáveis, está a presumir-se que, subsequentemente, mais tarde ou mais cedo, a divisão fundiária ou outra forma de reestruturação terá por efeito a criação de uma nova frente urbana. Tal presunção é, na prática, inilidível.

Nem sempre a jurisprudência tem presente o efeito que proporciona, num futuro mais ou menos próximo, a divisão fundiária.

Considerou-se no Acórdão TRP de 28-10-2013[348] que «*Para se decidir da divisibilidade ou indivisibilidade de um prédio, tem de se atender ao que ele é e não ao que poderá vir a ser*», algo que não deve bastar-se com a circunstância de se tratar de prédio rústico.

Pelo contrário, bem se afirmou no Acórdão TRC de 13-11-2018[349]: «*Baseando-se a divisibilidade de um prédio rustico na possibilidade de formação de lotes para construção, a mesma não pode ser reconhecida pelo tribunal sem que as partes juntem ao processo certidão comprovativa da viabilidade de tal operação urbanística*».

O loteamento é, na formulação adotada pelo Acórdão TRE de 7-11-2024[350] «*uma operação de transformação fundiária sempre para efeitos de edificação urbana»,* e «*pressupõe uma reconfiguração predial que dá origem à formação de unidades prediais autónomas (lotes) as quais se destinam imediata ou subsequentemente a edificação urbana, isto é, edifícios destinados a usos urbanos*

[347] P.º 1074/19.6T8FLG.P1.
[348] P.º 1823/09.0TBSTS.P2.
[349] P.º 5336/16.6T8VIS.C1.
[350] 2.ª Secção, P.º 680/20.0T8TMR.E1.

(habitacionais, comerciais ou industriais)», de modo que «*o seu estatuto urbanístico (edificabilidade) decorre de uma licença de loteamento, que lhe permite fracionar a sua propriedade e da qual resulta uma capacidade edificativa concretamente definida*».

Algo que se reflete, necessariamente, na descrição de novos prédios, doravante designados lotes por neles se encontrar prevista e garantida a edificação: «*É a alteração física e jurídica do prédio loteado, que de um prédio uno se transforma num aglomerado de novos prédios, cada um com individualidade e existência jurídica próprias, que justifica a obrigatoriedade de sujeição a registo das "operações de transformação fundiária resultantes de loteamento, de estruturação de compropriedade e de reparcelamento, bem como as respetivas alterações" (atual al. d) do n.º 1 do artigo 2.º do Código do Registo Predial)*» — Acórdão STJ de 9-3-2022[351]

Ao invés, consumado o fracionamento por ato ou negócio jurídico, sem operação de loteamento, as autoridades municipais, confrontadas, mais tarde, com o objeto ou com o efeito a que alude o artigo 2.º, alínea i), do RJUE, ou seja, terem sido constituídos novos prédios, dificilmente podem impedir a construção de uma edificação autónoma em cada um, sem o conjunto obedecer a uma matriz arquitetónica, funcional e estética harmoniosa. O preço a pagar pelo município é de, apressadamente, ter de elaborar e fazer aprovar um plano de pormenor. Em alternativa, quem se oponha legitimamente terá de obter a declaração de nulidade do ato ou negócio jurídico a fim de poder condicionar a edificação à execução de obras de urbanização e aos demais encargos próprios de um loteamento.

§14.V. Apenas nos raros casos de local se encontrar abrangido por um plano de pormenor suficientemente denso[352] e com efeitos registais, as autoridades municipais conseguem garantir que cada edificação se integra na composição definida.

Com efeito, a certidão de um tal plano de pormenor permite a individualização no registo dos prédios resultantes da divisão de um ou vários prédios ou do seu reparcelamento previstos no plano, designando-se também

[351] 1.ª Secção, P.º 1600/17.5T8PTM.E1.S1.

[352] Trata-se de plano de pormenor cujo conteúdo satisfaz aos requisitos que o artigo 108.º, n.º 1, do RJIGT, devolve ao artigo 102.º, n.º 1, de modo a compreender as seguintes especificações: a) A definição e a caracterização da área de intervenção, identificando e delimitando os valores culturais e a informação arqueológica contida no solo e no subsolo, os valores paisagísticos e naturais a proteger, bem como todas as infraestruturas relevantes para o seu desenvolvimento; b) As operações de transformação fundiária preconizadas e a definição das regras relativas às obras de urbanização; c) O desenho urbano, exprimindo a definição dos espaços públicos, incluindo os espaços de circulação viária e pedonal e de estacionamento, bem como o respetivo tratamento, a localização de equipamentos e zonas verdes, os alinhamentos, as implantações, a modelação do terreno e a distribuição volumétrica; d) A distribuição de funções, conjugações de utilizações de áreas de construção e a definição de parâmetros urbanísticos, designadamente, densidade máxima de fogos, número de pisos e altura total das edificações ou altura das fachadas; g) A implantação das redes de infraestruturas, com delimitação objetiva das áreas que lhe são afetas; h) Regulamentação da edificação, incluindo os critérios de inserção urbanística e o dimensionamento dos equipamentos de utilização coletiva, bem como a respetiva localização no caso dos equipamentos públicos; i) A identificação dos sistemas de execução do plano, do respetivo prazo e da programação dos investimentos públicos associados, bem como a sua articulação com os investimentos privados.

por lotes os novos prédios destinados a edificação e assim constituídos, como se prevê no RJIGT:

> «Artigo 108.º
>
> (**Efeitos registais**)
>
> 1 — A certidão do plano de pormenor que contenha as menções constantes das alíneas a) a d), g) a i) do n.º 1 do artigo 102.º, e que seja acompanhada das peças escritas e desenhadas enunciadas no n.º 3 do artigo anterior, constitui título bastante para a individualização no registo predial dos prédios resultantes das operações de transformação fundiária previstas no plano.
>
> 2 — O registo previsto no número anterior incide apenas sobre as inscrições prediais em que o requerente surja como titular.
>
> 3 — Nas situações de reestruturação da compropriedade ou de reparcelamento, o registo referido no n.º 1 depende da apresentação, respetivamente, do acordo de reestruturação da compropriedade ou do contrato previsto no n.º 2 do artigo 165.º
>
> 4 — O acordo e os contratos referidos no número anterior são oponíveis ao proprietário ou ao comproprietário que tenha inscrito o seu direito após a data da respetiva celebração.
>
> 5 — É dispensada a menção do sujeito passivo nas aquisições por reestruturação da compropriedade ou por reparcelamento.
>
> 6 — As parcelas de terreno cedidas ao município integram-se no domínio municipal no ato de individualização no registo predial dos lotes respetivos e estão sujeitas a cadastro predial.
>
> 7 — Nas situações previstas no presente artigo não é aplicável o disposto no n.º 1 do artigo 49.º do regime jurídico da urbanização e da edificação».

O STA, em Acórdão de 20-12-2007[353] assinalou, precisamente, a equivalência entre estes planos e o loteamento, podendo ler-se na fundamentação o seguinte:

> «No essencial, um procedimento de loteamento consiste numa operação de ordenamento e planeamento urbanístico muito localizada, de modo que se esse arranjo urbanístico já está assegurado por um plano de pormenor — que faz em relação às parcelas aquilo que faria o loteamento — o loteamento sempre seria desnecessário. Assim, a preocupação evidenciada na sentença, respeitante ao emparcelamento (outra não se vê), está resolvida pelo Plano de Pormenor existente que prevê para os quatro prédios envolvidos a obra licenciada, dele resultando efetivamente o emparcelamento dos referidos prédios. O artigo 49.º do RJUE nada tem a ver com isto porquanto pressupõe, sempre, a existência de um loteamento licenciado; de resto, nunca poderia servir para criar, por via da analogia, uma situação de nulidade de ato administrativo».

---

[353] 1.ª Subsecção, P.º 830/07.

Os lotes constituídos a partir do plano de pormenor, ao contrário dos demais, não resultam de uma divisão espontânea[354]: compra e venda, partilha, permuta, doação. A precedência das obras de urbanização é conseguida de outro modo.

Como se observou no Acórdão STJ de 20-02-2002[355] «*para uma operação de divisão de prédio ser considerada como operação de loteamento [...], não é imprescindível que haja concomitância entre ela e a intenção de construção urbana, pois a destinação de qualquer dos lotes a construção urbana pode ser subsequente, como resulta daquela norma*». E pode ser subsequente em termos relativamente indeterminados. Como tal, os tribunais, perante o artigo 49.º, n.º 1, do RJUE, devem tomar em consideração se ficam ou não criadas condições para edificar por meio do ato ou do negócio jurídico cuja validade se discute.

Vale a pena referir que, de acordo com o *Regime Jurídico do Cadastro Predial*, compete às autoridades municipais a integração na carta cadastral dos prédios localizados em área abrangida por plano de pormenor com efeitos registais, em vigor [artigo 49.º, n.º 1, alínea a)], assim como das operações de loteamento ou de reparcelamento que tenham lugar na sua circunscrição territorial. Já os destaques são integrados pelos titulares cadastrais (n.º 2).

Se, porventura, for o Estado ou o município a empreenderem as obras de urbanização de um determinado local e arcarem com os demais encargos necessários a dotar o local de infraestruturas e equipamentos coletivos, os proprietários são tributados em mais-valias por meio de contribuição especial por melhorias.

Assim, por exemplo, o Decreto-Lei n.º 54/95, de 22 de março, fez incidir uma contribuição especial sobre o aumento de valor dos prédios rústicos, resultante da possibilidade da sua utilização como terrenos para construção urbana, quando situados em área não incluída na zona de intervenção da EXPO 98, definida na planta anexa ao Decreto-Lei n.º 87/93, de 23 de março, da freguesia de Santa Maria dos Olivais, do município de Lisboa, e da freguesia de Moscavide, do município de Loures, na área da freguesia de Marvila, do município de Lisboa, e das freguesias de Portela de Sacavém e de Sacavém, do município de Loures (artigo 1.º, n.º 1).

A contribuição especial incidiu igualmente «*sobre o aumento de valor dos terrenos para construção e das áreas resultantes da demolição de prédios urbanos já existentes situados nas áreas referidas*» (n.º 2).

§14.VI. A unidade de execução pode constituir uma alternativa ao plano de pormenor com efeitos registais.

Sendo de prever, em determinada zona, múltiplas iniciativas de edificação sem um enquadramento adequado de conjunto nem condições de urbanização,

---

[354] Divisão que é sempre quantitativa, o que exclui a constituição do direito de superfície, na opinião de LUÍS FILIPE PIRES DE SOUSA.in *Processos Especiais de Divisão de Coisa Comum e de Prestação de Contas*, 4.ª edição, Editora Almedina, 2025, p. 52 e seguinte.

[355] 3.ª Subsecção, Proc.º47 854.

podem os municípios criar, por sua iniciativa ou sob proposta dos proprietários, uma unidade de execução que permite algo como uma operação coletiva de loteamento e, sendo caso disso, o reparcelamento e a redistribuição de perdas e ganhos.

A unidade de execução[356] tem a sua matriz no RJIGT:

> «Artigo 148.º
>
> (**Delimitação das unidades de execução**)
>
> 1 — A delimitação de unidades de execução consiste na fixação em planta cadastral dos limites físicos da área a sujeitar a intervenção urbanística, acompanhada da identificação de todos os prédios abrangidos.
>
> 2 — As unidades de execução devem ser delimitadas de modo a assegurar um desenvolvimento urbano harmonioso e a justa repartição de benefícios e encargos pelos proprietários abrangidos, devendo integrar as áreas a afetar a espaços públicos, a infraestruturas ou a equipamentos previstos nos programas e nos planos territoriais.
>
> 3 — As unidades de execução podem corresponder a uma unidade operativa de planeamento e gestão, à área abrangida por plano de urbanização ou por plano de pormenor ou a parte desta.
>
> 4 — Na falta de plano de urbanização ou de plano de pormenor aplicável à área abrangida pela unidade de execução, deve a câmara municipal promover, previamente à aprovação, um período de discussão pública, em termos análogos aos previstos para o plano de pormenor.
>
> 5— - À unidade de execução pode designadamente estar associado:
>
> a) O desenho urbano;
>
> b) As parcelas;
>
> c) Os alinhamentos;
>
> d) O polígono de base para implantação das edificações;
>
> e) A altura total das edificações;
>
> f) A altura das fachadas;
>
> g) A divisão em lotes;
>
> h) O número máximo de fogos;
>
> i) A área de construção e o respetivo uso;
>
> j) A programação das obras de urbanização;
>
> k) A contratualização para a sua implementação».

---

[356] Sobre a unidade de execução, v. FERNANDO ALVES CORREIA; *Manual de Direito do Urbanismo*, volume II, Editora Almedina, Coimbra, 2010, p. 62 e seguintes; FERNANDA PAULA OLIVEIRA/ DULCE LOPES, *Execução Programada de Planos Municipais — As unidades de execução como instrumentos de programação urbanística e o reparcelamento urbano como figura pluriforme*, Editora Almedina, Coimbra, 2013; JOÃO MIRANDA, "Da admissibilidade da realização de uma pluralidade de operações urbanísticas numa unidade de execução", in *Estudos de Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo*, Editora AAFDL, Lisboa, 2016, p. 163 e seguintes; FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial — Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio — Comentado*, Editora Almedina, Coimbra, 2016, p. 436 e seguintes.

Para que a unidade de execução[357] — um ato administrativo de natureza real[358] — atinja os seus intentos, é preciso, porém, que se encontre delimitada e possa ser aplicada. Um deles é o da justa repartição de encargos e benefícios entre os proprietários que tomam a iniciativa ou são chamados a reparcelar os seus terrenos. Para o efeito, o RJIGT prevê no artigo 152.º a possibilidade de criar um fundo de compensação, administrado pelo município, sem embargo da participação dos interessados (n.º 2) destinado a liquidar as compensações devidas pelos particulares e respetivos adicionais [n.º 1, alínea a)], cobrar e depositar em instituição bancária as quantias liquidadas [alínea b)], liquidar e pagar as compensações devidas a terceiros [alínea c)]. Com efeito, e de acordo com o que se dispõe no artigo 181.º, «*os montantes gerados pela perequação entre todos os proprietários da área da unidade de execução devem compensar-se, de forma que o valor correspondente aos pagamentos a efetuar equilibre o valor dos recebimentos a que haja lugar*».

A execução da unidade — que é também execução do plano diretor municipal ou de um plano de urbanização — pode recorrer a um dos três sistemas previstos no RJIGT:

> — O sistema de iniciativa dos interessados (artigo 149.º), ou seja, dos proprietários e titulares de outros direitos reais sobre prédios compreendidos na delimitação, «*ficando estes obrigados a prestar ao município a compensação devida de acordo com as regras estabelecidas nos planos ou em regulamento municipal*» (n.º 1), fixando-se os direitos e as obrigações por contrato de urbanização (n.º 2). Embora segundo os critérios estabelecidos na lei e no plano, são os proprietários a redistribuir os benefícios e encargos entre todos «na proporção do valor previamente atribuído aos seus direitos» (n.º 3). Valor que é calculado nos termos aplicáveis ao processo de expropriação litigiosa, com as necessárias adaptações, se não houver acordo entre os interessados (n.º 4). No licenciamento ou comunicação prévia das operações urbanísticas é mencionada a compensação prestada ou não devida (n.º 5), proibindo-se «*a transmissão em vida ou o registo com base em título de operação urbanística que não contenha alguma das menções a que se refere o número anterior*».
>
> — O sistema de cooperação (artigo 150.º) que, embora reserve a iniciativa de execução ao município, não dispensa a cooperação dos proprietários, atuando coordenadamente, de acordo com a programação estabelecida pela câmara municipal e nos termos de um contrato administrativo de urbanização (n.º 1), cujas estipulações preveem os direitos e as obrigações das partes, podendo assumir uma de duas modalidades: entre os proprietários e ou os promotores da intervenção urbanística, na sequência da iniciativa municipal, ou alargado a outras entidades interessadas na execução do plano (n.º 2).

---

[357] Que é o modo preferencial de execução dos planos, de acordo com o artigo 147.º, n.os 1 e 2. De acordo com o n.º 3, o município só pode abrir mão das unidades se a execução do plano ou de parte de um plano puder fazer-se por meio de operações urbanísticas, em zonas urbanas consolidadas, tal como definidas no RJUE ou se a delimitação de unidades de execução se revelar impossível ou desnecessária, à luz dos objetivos delineados pelo próprio plano.

[358] FERNANDA PAULA OLIVEIRA/DULCE LOPES, *Implicações Notariais e Registais das Normas Urbanísticas*, Editora Almedina, Coimbra, 2004, p. 29; FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial,* citado, p. 438.

— O sistema de imposição administrativa (artigo 151.º), em que a iniciativa de execução do plano pertence, igualmente, ao município, atuando diretamente ou concedendo a urbanização (n.º 1), desde que a adjudicação resulte de concurso público e o caderno de encargos especifique «*as obrigações mínimas do concedente e do concessionário ou os respetivos parâmetros, a concretizar nas propostas*» (n.º 2). Na execução do plano, o concessionário exerce, em nome próprio, os poderes de intervenção do concedente (n.º 3).

Contudo, até estar aprovada a unidade de execução, a câmara municipal confronta-se com comunicações prévias e pedidos de licença ou de informação prévia vinculativa.

E confronta-se, de igual modo, com a tipicidade dos motivos de indeferimento das licenças de operações urbanísticas (artigo 24.º do RJUE), dispondo, no entanto, de alguma margem de livre apreciação veiculada pelos conceitos indeterminados de (i) *afetação negativa* do património arqueológico, histórico, cultural ou paisagístico, natural ou edificado, (ii) prognose de uma *incomportável sobrecarga* para as infraestruturas ou serviços gerais existentes (iii) *encargo para o município* com a construção ou manutenção de equipamentos, execução de trabalhos ou prestação de serviços não previstos, designadamente quanto a arruamentos e redes de abastecimento de água, de energia elétrica ou de saneamento, (iv) *afetação manifesta* do acesso e utilização de imóveis classificados de interesse nacional, interesse público ou interesse municipal, (v) prejuízo para a *estética das povoações*, *inadequada inserção no ambiente urbano* que comprometa a *beleza das paisagens*, designadamente em resultado da desconformidade com as *cérceas dominantes* e a volumetria das edificações, (vi) ausência de arruamentos ou de infraestruturas de abastecimento de água e saneamento ou, simplesmente (vii) constituição comprovada de sobrecarga *incomportável* para as infraestruturas existentes.

§14.VII. Diante do fracionamento ou da troca de terrenos aptos para cultura, o papel da Administração Pública (estadual, regional ou municipal) é ainda mais limitado, uma vez eliminada a necessidade de parecer favorável das direções regionais de agricultura relativamente à divisão em substância de prédio rústico ou conjunto de prédios rústicos que formassem uma exploração agrícola economicamente viável (artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de outubro, e artigo 44.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 103/90, de 22 de março).

E porque a intervenção do Ministério Público não consente uma separação linear da própria legalidade que lhe cumpre defender[359], ao contrário do que se poderia julgar à partida, é preciso ter bem presente o escopo de cada uma das normas por cujo cumprimento deve pugnar, mas dentro de um contexto amplo e sistemático que não tome a árvore pela floresta.

Assim, quando o artigo 1377.º, alínea c), do *Código Civil*, exceciona da proibição de fracionamento, inscrita no artigo 1376.º, n.º 1, a desintegração de terrenos para construção e o artigo 1379.º, n.º 2, determina a sua anulabilidade

[359] V. PAULO DIAS NEVES, *Ministério Público e Urbanismo — Sobre a impugnação contenciosa de atos de gestão urbanística pelo Ministério Público*, Editora Principia, Cascais, p. 36 e seguintes.

se ao fim de três anos não tiver sido iniciada, não são os loteamentos ou destaques clandestinos que estão em causa. O interesse público subjacente é puramente agrário.

O que se pretende evitar com o artigo 1379.º, n.º 2, do CC, é, isso sim, o desaproveitamento de terrenos aptos para cultura. Se a construção não teve sequência três anos após o fracionamento, com ou sem loteamento, com ou sem destaque, a nova unidade predial não cumpriu a função social que justificara o fracionamento, ao mesmo tempo que, pela sua exígua dimensão, perdeu a aptidão agrícola que possuía quando integrava o prédio originário.

É, de igual modo, o interesse público agrário que leva o destaque fora de aglomerado urbano fazer preservar a unidade de cultura na parcela remanescente (artigo 6.º, n.º 5, do RJUE). É o aproveitamento agrícola que se pretende salvaguardar.

É tempo, pois, de aprofundarmos a relevância do loteamento e do destaque para melhor captarmos o seu recorte diante das defesas do ordenamento agrário, mas também para melhor discernirmos a complementaridade das intervenções do Ministério Público, por um lado, na jurisdição administrativa, e por outro, na jurisdição cível.

§15. — Os sucessivos regimes do loteamento urbano e do destaque.

§15.I. A primeira referência legislativa à criação de lotes, como novos prédios com a garantia de neles se poder construir, surge na Lei n.º 1909, de 22 de maio de 1935, que criou a região da Costa do Sol e a submeteu a um regime urbanístico de controlo preventivo até à publicação do respetivo plano de urbanização:

> «Art. 9.º As empresas singulares ou coletivas e os organismos públicos que desejem empreender ou impulsionar a construção ou ampliação de grupos de moradias ou promover a divisão e venda de terrenos em lotes deverão tomar conhecimento, junto do Gabinete [do Plano de Urbanização da Costa do Sol] das diretrizes dos planos aprovados e submeter à sua prévia aprovação os respetivos projetos e programas das condições de venda ou arrendamento dos lotes ou habitações, e das imposições higiénicas, arqueológicas ou estéticas a estabelecer.
>
> §1.º A construção de habitações ou a venda de lotes de terrenos não poderão efetuar-se antes de aprovados os respetivos projetos.
>
> §2.º Os projetos deverão ser elaborados em harmonia com as condições seguintes:
>
> a) Serão reservados espaços livres para campos de jogos, edifícios e serviços públicos e outros fins de interesse geral, não podendo a área dos espaços livres e dos arruamentos ser inferior a 25 por cento da área do conjunto;
>
> b) Na divisão em lotes dos terrenos destinados a habitação não serão consideradas mais de 40 edificações por hectare e os arruamentos serão traçados, sem prejuízo da liberdade de composição, de modo que distem entre si, pelo menos, 200 metros num sentido e 60 no outro, formando quarteirão com uma superfície mínima de 12 000 metros quadrados em média;

> c) Nos terrenos reservados à indústria, estas dimensões serão elevadas respetivamente para 250 metros, 100 metros e 25 000 metros quadrados;
>
> §3.º Aprovados os projetos, nenhuma construção poderá ser edificada sem licença, a qual será passada pelo Gabinete, depois de dado oficialmente o respetivo alinhamento.
>
> §4.º Poderá ser negada aprovação aos projetos, quando se reconheça que os terrenos não são próprios para habitação ou estejam numa zona reservada a um fim diferente, ou haja prejuízo para a paisagem da região, ou não tenham sido respeitadas as diretrizes do Plano, ou não sejam satisfeitas as condições fixadas».

De novo, surgem no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 33 921, de 5 de setembro de 1944 [360], a fim de permitir a cobrança de taxas aos proprietários não expropriados, na execução dos planos gerais de urbanização e de expansão, pela valorização até 50% do valor para construção. No artigo 29.º, por seu turno, determinava-se que as licenças para construção *ou transformação* de prédios, nas áreas urbanizadas ou urbanizáveis abrangidas pelos planos gerais de urbanização e de expansão das sedes dos concelhos seriam condicionadas à rigorosa observância dos mesmos planos e seus regulamentos, cumprindo às

[360] Ainda um legado de DUARTE PACHECO (1900-1943), tornou obrigatório para câmaras municipais do continente e ilhas adjacentes promover o levantamento de plantas topográficas e a elaboração de planos gerais de urbanização e expansão das sedes dos concelhos, em ordem a obter a sua transformação e desenvolvimento segundo as exigências da vida económica e social, da estética, da higiene e da viação, com o máximo proveito e comodidade para os seus habitantes. O Decreto-Lei n.º 35 931, de 4 de novembro de 1946, dando-se conta do atraso por parte das câmaras municipais, dispunha que os anteplanos de urbanização aprovados pelo Ministro sobre parecer do Conselho Superior de Obras Públicas fossem obrigatoriamente respeitados em todas as edificações, reedificações ou transformações de prédios e no traçado de novos arruamentos nas áreas das sedes de concelho e demais localidades ou zonas por eles abrangidos. Quase 30 anos passados, e apesar do centralismo e caráter autoritário do regime, poucos planos teriam vindo à luz do dia, pois o Decreto-Lei n.º 560/71, de 17 de dezembro, embora revogasse os Decretos-Leis n.os 33921 e 35931, uma vez mais, determinava que as câmaras municipais do continente e ilhas adjacentes estavam obrigadas «a promover a elaboração de planos gerais de urbanização das sedes dos seus municípios e de outras localidades, em ordem a obter a sua transformação e desenvolvimento segundo as exigências da vida económica e social, da estética, da higiene e da viação, com o máximo proveito e comodidade para os seus habitantes». O Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de maio, definiu um quadro regulamentar para os planos diretores municipais. O Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março, perante o escasso número de planos aprovados em 50 anos, admitia, no preâmbulo que «a legislação vigente sobre elaboração de planos de ocupação do solo da competência dos municípios - isto é, planos diretores municipais, planos gerais e parciais de urbanização e planos de pormenor - não se revela adequada. Aprovada, para cada caso, em momentos e contextos diferentes, as suas disposições, designadamente quanto ao conteúdo técnico e ao processamento, não se articulam entre si, nem correspondem de forma correta à repartição atual das capacidades e responsabilidades entre a Administração Central e a administração local». Além de poderem ficar privados de comparticipações e auxílios financeiros do Estado, dispunha-se no artigo 32.º que os municípios sem plano diretor aprovado até 31-12-1991 não mais poderiam declarar a utilidade pública para efeitos de expropriação. O Decreto-Lei n.º 25/92, de 25 de fevereiro, porém, transigiu parcialmente. As prorrogações iriam suceder-se. Só em 2002/2003 seria alcançada a cobertura integral do território continental, com o PDM da Murtosa, ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 75/2002, de 10 de abril de 2002; o PDM de Caldas da Rainha, ratificado parcialmente pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2002, e publicado no *Diário da República* n.º 138, de 18 de Julho de 2002; o PDM de Ourém, ratificado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 148-A/2002, e publicado no *Diário da República*, 1.ª série – B, n.º 301, em de 30 de dezembro 2002; e, por fim, o PDM de Góis, ratificado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2003, e publicado no *Diário da República*, 1.ª série – B, de 26 de março de 2003.

câmaras municipais ou, sendo caso disso, ao Ministro do Interior ou à Secção de Melhoramentos Urbanos, criada pelo Decreto-Lei n.º 29 218, de 6 de dezembro de 1938, embargar as obras em caso de transgressão.

A observação empírica de que a pluralidade de edificações num só prédio, por mais extenso e desafogado que fosse, ou mediante simples parcelamento sem encargos de urbanização, fazia emergir núcleos urbanos desordenados é já bastante clara na Lei n.º 2099, de 14 de agosto de 1959, contendo as bases de um futuro *Plano Diretor do Desenvolvimento Urbanístico da Região de Lisboa.*

Assim, na Base V[361], submetia-se a autorização do Ministro das Obras Públicas, ouvida a câmara municipal e a comissão ou gabinete do plano, a *criação de novos núcleos populacionais* fora das zonas previstas nos planos de urbanização [alínea a)].

§15.II. O Decreto-Lei n.º 44 673, de 29 de novembro de 1965[362], trazendo consigo a primeira disciplina sistemática do loteamento urbano, sob a influência transalpina e francesa a que aludimos, reflete uma perfeita consciência do potencial especulativo do talhonamento de prédios rústicos comprados a baixo preço que já começara a assolar a periferia das grandes cidades:

> «Em várias regiões do País em que se está processando ou simplesmente se presume que venha a processar-se em futuro próximo intenso desenvolvimento urbanístico, tem sido verificada, com frequência crescente, atividade especulativa de indivíduos ou de empresas para o efeito constituídas, visando o aproveitamento indiscriminado de terrenos para a construção urbana. Assim, têm vindo a formar-se, por vezes através de operações muito vultosas, aglomerados habitacionais criados sem sujeição a qualquer disciplina, os quais prejudicam ou contrariam os planos oficiais para o aproveitamento dessas regiões.
>
> Por carência de meios legais adequados as câmaras municipais e a Direção-Geral dos Serviços de Urbanização não têm podido exercer em tais casos ação eficaz visando a disciplina e a fiscalização dessas atividades, de modo a obstar a criação de núcleos habitacionais que contrariam o racional desenvolvimento urbano do território e a evitar que se efetuem operações de loteamento sem que previamente estejam asseguradas as indispensáveis infraestruturas urbanísticas.
>
> Estas atividades especulativas, além de lesarem, por vezes, os compradores de boa-fé, criam para as câmaras municipais sérios problemas de ordem financeira, pois mais cedo ou mais tarde elas serão chamadas a realizar importantes obras de urbanização, impostas pela necessidade de se dotarem os referidos núcleos habitacionais com os indispensáveis acessos, redes de abastecimento de água e de drenagem de esgotos, espaços livres, etc., e

[361] O artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 17/72, de 13 de janeiro, veio renovar tal disposição, para a região de Lisboa, e o artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 124/73, de 24 de março, e aplicou-a à região do Porto. O plano porém nunca chegou a ser aprovado. Não obstante, ainda o Decreto-Lei n.º 14/88, de 16 de janeiro, introduzia alterações aos Decretos-Leis n.os 17/72, de 13 de janeiro, e 124/73, de 24 de março, os quais estabeleciam «medidas preventivas a vigorar até à aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbanístico da Região de Lisboa e do Plano Geral de Urbanização da Região do Porto».

[362] Sobre o anteprojeto pronunciou-se este corpo consultivo no Parecer n.º 22/65, de 7 de junho.

> procederem à sua conservação, assumindo encargos que não têm qualquer compensação e que, na maior parte dos casos, não podem ser suportados pelo erário municipal sem prejuízo dos seus programas normais de atividade.
>
> Impõe-se, consequentemente, facultar às autoridades administrativas responsáveis os meios legais que as habilitem a exercer eficiente intervenção nas operações de loteamento urbano».

O loteamento urbano passava a depender de licença da câmara municipal nunca deferida sem primeiro ser «*ouvido o seu serviço de obras e urbanização, quando chefiado por engenheiro, arquiteto ou agente técnico de engenharia, a respetiva comissão de arte e arqueologia e a Direção-Geral dos Serviços de Urbanização*» (artigo 2.º, n.º 1).

Embora definisse o loteamento como «*a operação ou o resultado da operação que tenha por objeto ou tenha tido por efeito a divisão em lotes de um ou vários prédios fundiários, situados em zonas urbanas ou rurais, para venda ou locação simultânea ou sucessiva, e destinados à construção de habitações ou de estabelecimentos comerciais ou industriais*» (artigo 1.º), inculcando, assim, a necessidade de um contrato de compra e venda ou de arrendamento com terceiros[363], faltava, como nos regimes que lhe sucederam, estabelecer que o loteamento não constituía uma alternativa à mera divisão dos terrenos, mas um pressuposto necessário, sobretudo a um tempo em que a edificação fora dos perímetros urbanos não era condicionada por planos, com exceção do referido *Plano de Urbanização da Costa do Sol*[364] e de poucos mais.

Já se dispunha, então, que a licença de loteamento fosse titulada por alvará do qual constariam «*as prescrições a que o requerente fica sujeito, e designadamente os condicionamentos de natureza urbanística, entre eles o traçado da rede viária, espaços livres e arborizados, parques de estacionamento, zonas comerciais ou industriais e desportivas, e as obrigações que, em face do estudo económico, deve assumir, tais como o encargo de mais-valia, ou a execução direta, sob fiscalização da câmara municipal, dos trabalhos de urbanização e cedência de terreno para equipamento urbanístico*» (artigo 6.º, n.º 1). Previa-se a eficácia de tais prescrições sobre eventuais transmissários do loteamento e sobre os adquirentes dos lotes (n.º 2).

Mais se determinava, no artigo 10.º, n.º 1, que «*Qualquer forma de anúncio de venda, e a venda ou promessa de venda de terrenos, com ou sem construção, compreendidos em loteamento, só poderão efetuar-se depois de obtida a licença (…) e de terem sido observados os condicionamentos nela estabelecidos*», mormente a execução das obras de urbanização.

As infrações eram sancionadas com multas (artigo 12.º e seguintes) sem, no entanto, comprometerem a validade de futuras licenças de construção nem dos negócios jurídicos de alienação ou de locação concluídos antes de estar deferida a licença. Tais negócios eram, de resto, um elemento do próprio conceito, o que

---

[363] O que se contornava através da celebração de contrato-promessa.

[364] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 37 251, de 28 de dezembro de 1948, apenas revogado pelo Decreto-Lei n.º 141/94, de 23 de maio.

se prestava sobremaneira a estratégias bem-sucedidas de fraude. Bastava ao promotor não vender nem dar de arrendamento as parcelas para escapar ao loteamento. Celebrava contratos-promessa ou simulava doações.

A respeito de tais fragilidades da lei, pode ler-se em Acórdão STJ, de 10-1-1984[365]:

> «I - Na vigência do Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de novembro de 1965, loteamentos clandestinos, sem licença de alvará, não feriam de nulidade os respetivos atos, nomeadamente as promessas de venda e a venda de lotes, sendo os seus autores apenas condenados em multas a fixar judicialmente.
>
> II - Só a partir do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de dezembro, esses atos eram feridos de nulidade - isto é, quaisquer atos ou negócios jurídicos relativos a terreno abrangido por operações de loteamento - e a inadmissibilidade dos mesmos a registo, continuando também a ser punidos com multa e, agora com prisão, ainda; e sendo as vendas aqui em causa, anteriores a este diploma legal, não são nulas».

Observemos, pois o Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de dezembro, e a disciplina mais severa que tentou impor, sucedendo ao Decreto-Lei n.º 44 673, de 29 de novembro de 1965.

§15.III. O exórdio confessa com evidente desânimo o seguinte:

> «Pode, pois, dizer-se que a situação atual não difere muito da descrita no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 46 673, que, em 29 de novembro de 1965, veio disciplinar a intervenção das autoridades administrativas nas operações de loteamento urbano, em termos que se pretendiam de maior eficiência. E sendo certo que as normas então publicadas não lograram o acréscimo de eficiência pretendido, acontece ter-se assistido mesmo a uma deterioração da situação, consequência inevitável do incremento da pressão demográfica».

O loteamento clandestino surge como estrénua preocupação, em face do seu alastramento, sobretudo nos arredores de Lisboa, do Porto e de Setúbal:

> «Trata-se (...) o tema dos loteamentos clandestinos, em termos que se espera venham a permitir não só defender os compradores menos cautelosos, como ainda evitar a criação de núcleos habitacionais contrários a um desenvolvimento urbano racional, prescindindo, as mais das vezes, das infraestruturas indispensáveis a uma vida saudável e digna.
>
> Nessa linha, ferem-se de nulidade os atos de fracionamento e a celebração dos negócios jurídicos relativos a terrenos, compreendidos em loteamentos, sempre que, nas respetivas escrituras, instrumentos, títulos de arrematação ou outros documentos judiciais ou notariais, se não indique o número e data do alvará em vigor.
>
> Para além da nulidade dos atos e da sua consequente inadmissibilidade a registo, cominam-se ainda sanções de multa e prisão para os seus autores, bem como para os responsáveis pela continuação das obras de urbanização cuja suspensão tenha sido legitimamente ordenada.

---

[365] Rec.º 71 043.

> Por sua vez e com vista a permitir a recuperação das áreas abrangidas por loteamentos clandestinos, admite-se a possibilidade de expropriação dos respetivos prédios como rústicos, salvo se, antes do loteamento, dispunham já de infraestruturas urbanas.
>
> Finalmente, e ainda com o intuito de proteção dos compradores, acautela-se a publicidade respeitante a atos de alienação ou oneração de terrenos compreendidos em loteamentos».

A definição de loteamento altera-se. É, então, definido como «*a operação que tenha por objeto ou simplesmente tenha como efeito a divisão em lotes de qualquer área de um ou vários prédios, situados em zonas urbanas ou rurais, e destinados imediata ou subsequentemente à construção (...)*» (artigo 1.º). A venda ou locação deixam de constituir elementos essenciais do conceito.

O artigo 26.º, n.º 1, confirma o preâmbulo ao dispor que «*os prédios, com ou sem construção, abrangidos por loteamentos urbanos não licenciados ou cuja licença tenha caducado, nos termos do artigo 24.º, poderão ser expropriados por motivo da respetiva urbanização, e não serão considerados como terrenos para construção, salvo se antes do loteamento já dispuserem de infraestruturas urbanísticas nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 576/70*».

Por outro lado, as operações de loteamento clandestino ou sob licença caducada, bem como a celebração de quaisquer negócios jurídicos relativos a terrenos, com ou sem construção, abrangidos por tais operações, só poderiam efetuar-se depois de obtido o respetivo alvará, a menos que a câmara municipal não o tivesse indevidamente emitido no prazo estabelecido e o interessado tivesse, por conseguinte, iniciado licitamente as obras de urbanização após ter prestado caução, pago as taxas devidas e dado cumprimento às demais condições (artigo 27.º, n.º 1).

A fim de fazer valer o interesse público na precedência da urbanização sobre a edificação e de proteger os adquirentes, continuaria a ser obrigatório nos títulos de arrematação e em outros documentos judiciais, bem como nos instrumentos notariais relativos aos atos ou negócios jurídicos, indicar o número e data do alvará de loteamento em vigor, «*sem o que tais atos serão nulos e não podem ser objeto de registo*» (artigo 27.º, n.º 2). A inovação encontrava-se no segmento final.

§15.IV. O Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro, — o terceiro regime do loteamento urbano, em menos de duas décadas — surge na linha do Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março. Um diploma que delimitou e pretendeu coordenar as atuações da administração central e das autarquias locais em matéria de investimentos públicos.

Determinava-se, no artigo 8.º, deste último, fazerem parte das atribuições municipais os investimentos em (a) Equipamento rural e urbano: espaços verdes, ruas e arruamentos, cemitérios municipais, instalações dos serviços públicos do município, mercados municipais e bombeiros; (b) Saneamento básico: sistemas municipais de abastecimento de água, sistemas de esgotos e sistemas de lixos e limpeza pública; (c) Energia: distribuição de energia elétrica em baixa tensão, iluminação pública urbana e rural; (d) Transportes e comunicações: rede viária

urbana e rural, rede de transportes coletivos urbanos, transportes coletivos não urbanos que se desenvolvessem exclusivamente na área do município; (e) Educação e ensino: centros de educação pré-escolar, escolas dos níveis de ensino que constituíam o ensino básico, residências e centros de alojamento para estudantes dos níveis de ensino, transportes escolares, outras atividades complementares da ação educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, designadamente nos domínios da ação social escolar e da ocupação de tempos livres, equipamentos para educação de base de adultos; (f) Cultura, tempos livres e desporto: centros de cultura, bibliotecas e museus municipais, património cultural, paisagístico e urbanístico do município, parques de campismo, instalações e equipamento para a prática desportiva e recreativa de interesse municipal; (g) Saúde: centros de saúde.

Em matéria de solos e urbanismo, o Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, fazia depender da aprovação de planos urbanísticos — já com décadas de atraso — a devolução, em pleno, de atribuições e inerentes competências aos órgãos municipais:

«Artigo 10.º

(**Urbanismo e política de solos**)

1 — A delimitação de zonas de defesa e controle urbano, de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, dos planos de renovação urbana de áreas degradadas e de recuperação de centros históricos previstos no Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro, e no Decreto-Lei n.º 8/73, de 8 de janeiro, são da competência da câmara municipal, sempre que os respetivos projetos estiverem previstos no programa de gestão urbanística do plano diretor municipal ou no faseamento do plano de urbanização geral, parcial ou de pormenor devidamente aprovados e ratificados.

2 — Na falta de planos, a aprovação compete à assembleia municipal, por proposta da câmara, instruída, quando for o caso, com os pareceres que a lei tornar obrigatórios.

3 — É ainda da competência da câmara municipal a aprovação de planos de pormenor e operações de loteamento, independentemente da sua localização e dimensão, sempre que esteja vigente o plano diretor municipal ou plano geral de urbanização ou, estando o mesmo em elaboração, existam normas provisórias legalmente aprovadas ou ainda se estiverem abrangidas por áreas de desenvolvimento urbano prioritário ou de construção prioritária.

4 — Fora do caso previsto no número anterior, as operações de loteamento, sempre que, pela sua dimensão ou localização, impliquem alterações significativas das condições ambientais e das infraestruturas existentes, na área do município ou dos municípios vizinhos, carecem de parecer prévio dos serviços competentes da administração central e, nos casos que taxativamente vierem a ser fixados por decreto-lei, ficam ainda sujeitas à ratificação do Governo.

5 — O Governo regulamentará, no prazo de 90 dias, as competências agora atribuídas aos municípios nos termos dos números anteriores, fixando igualmente os prazos limites para a emissão e ou homologação de pareceres da administração central».

No Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro, os contornos do loteamento e da sua função tornam-se mais claros através dos critérios que permitem excetuar esta operação. Assim, nos termos do artigo 2.º, «*não constitui operação de loteamento, não estando, portanto, sujeita ao licenciamento*», a celebração de negócio jurídico que tenha como efeito a transmissão, através do seu destaque, de uma única parcela de prédio inscrito ou participado na matriz, desde que, cumulativamente: a) O prédio se situe dentro do aglomerado urbano; b) A parcela a destacar confronte com arruamento público existente; c) O interessado disponha de projeto para a construção de edifício com o máximo de dois fogos, a erigir na parcela a destacar, aprovado pela câmara municipal; d) A licença de construção expressamente mencione as situações referidas nas alíneas a) e b).

O n.º 2 do artigo 2.º estabeleceu a proibição de no mesmo prédio e no prazo de 10 anos ser efetuado novo destaque idêntico.

O diploma teria como marca distintiva a previsão de três formas de processo: especial, ordinário e simples (artigo 3.º, n.º 1), consoante a complexidade da operação. A qualificação, em concreto, revelar-se-ia, no entanto, uma fonte de constrangimentos, evidenciados na jurisprudência.

Surge também a figura da informação prévia (artigo 7.º, n.º 1), como garantia a requerer pelos interessados acerca da possibilidade de realização de operações de loteamento e respetivos condicionamentos, em determinado local. O problema estava no dever de a informação mencionar «*as disposições do plano regional de ordenamento, do plano diretor municipal, de planos de urbanização, gerais, parciais ou de pormenor, das normas provisórias* (artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro), quando estes instrumentos eram praticamente inexistentes. Por isso, permitia-se que, na sua falta, a informação transmitisse apenas a definição do zonamento e (ou) dos índices urbanísticos, «*nomeadamente densidade de ocupação e número de fogos e pisos permitidos», «os dados disponíveis sobre infraestruturas, equipamentos e serviços gerais»* e «*as servidões públicas ou outros condicionamentos legais existentes*»

Por outro lado, consagrava-se a figura do «*contrato de urbanização*» por forma a regular os compromissos a assumir pelo loteador, pelo município e por terceiros (v.g. concessionários), tomando-o obrigatório sempre que na operação de loteamento interviessem outras entidades ou se tratasse de «*processo especial*» (artigo 44.º).

De modo a reforçar os infaustos resultados da «*venda em avos*», instituiu-se a necessidade de parecer favorável das câmaras municipais na celebração ou registo de quaisquer atos ou negócios jurídicos que implicassem a constituição de compropriedades ou a ampliação do número de compartes dos prédios rústicos, concedendo-lhes, nas transmissões onerosas, o direito de preferência (artigos 58.º e 59.º).

O licenciamento das operações de loteamento de prédio ou prédios contíguos, que seguissem a forma de processo especial ou ordinário e se situassem fora dos aglomerados urbanos existentes, ficava sujeito a parecer vinculativo da Direção-Geral do Ordenamento (artigo 4.º). E, se os perímetros dos aglomerados não se encontrassem legalmente fixados — o que correspondia à larga maioria — deveria entender-se por aglomerado urbano «*o núcleo de*

edificações autorizadas, servido por arruamentos públicos, e a respetiva área envolvente, em que o seu perímetro é definido pelos pontos distanciados 50 m do eixo daqueles arruamentos no sentido transversal e 20 m da última edificação do núcleo no sentido do arruamento». (artigo 5.º).

De acordo com o artigo 60.º, seriam nulos os atos e negócios, como os títulos de arrematação ou outros documentos judiciais e os instrumentos notariais relativos que implicassem, direta ou indiretamente, o fracionamento de prédios rústicos, com ou sem construção, ou urbanos com logradouros, sem indicarem as datas do alvará de loteamento, da notificação judicial avulsa ou da publicação do extrato da respetiva certidão ou do trânsito da sentença (artigo 57.º[366]), como seriam nulos, de igual modo, os atos ou negócios e o seu registo de que resultasse ou pudesse vir a resultar a constituição de compropriedade ou a ampliação do número de compartes de prédios rústicos sem parecer favorável da câmara municipal do local da situação dos prédios (artigo 58.º). Os municípios dispunham de legitimidade para promover a respetiva declaração judicial (artigo 60.º).

Igualmente nulos passavam a ser os atos respeitantes a operações de loteamento ou a obras de urbanização quando não fossem precedidos «*da audiência das entidades que devam ser consultadas, quando não sejam conformes com qualquer dos respetivos pareceres vinculativos ou resoluções ou quando não tenham sido submetidos a ratificação ou a contrariem, conforme os casos*» (artigo 65.º[367]).

Excluídas da exigência de identificação do alvará da licença de loteamento ficariam as divisões decorrentes de sucessão *mortis causa*, os destaques e o fracionamento de terrenos destinados a constituir ou ampliar logradouros de prédios urbanos, desde que a respetiva superfície não fosse superior à percentagem fixada, genericamente, para logradouros pela câmara municipal e tal constasse de certidão comprovativa emitida pelo mesmo órgão (artigo 57.º, n.º 2).

O Governo respondia, com o Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro, às recomendações formuladas pelo Alto-Comissário contra a Corrupção e às sugestões dos municípios sobre a matéria.

§15.V. Contudo, menos de sete anos passados, era publicado um novíssimo regime dos loteamentos urbanos: o quarto, em pouco mais de 20 anos.

Com o Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro, pretendeu-se reforçar a proibição «*de todas as ações preparatórias das operações de loteamento e de obras de urbanização sujeitas a licenciamento municipal que não sejam efetuadas ao abrigo de alvará previamente emitido nos termos do presente diploma*» (artigo 4.º).

---

[366] Excetuavam-se, nos termos do artigo 57.º, n.º 2, s casos de sucessão *mortis causa*, os negócios acompanhados por destaque e o fracionamento de terrenos destinados a constituir ou ampliar logradouros de prédios urbanos, desde que a respetiva superfície não fosse superior à percentagem fixada, genericamente, para logradouros pela câmara municipal e tal constasse de certidão comprovativa emitida pelo mesmo órgão.

[367] Sobre esta norma formularia o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da Republica sólida doutrina acerca da desconformidade entre a licença de obras e a licença de loteamento. V. Parecer n.º 66/89, de 23 de novembro, in *Diário da República*, n.º 69, II Série, de 23 de março de 1990, e Parecer n.º 124/90, de 29 de outubro de 1992, in *Diário da República*, n.º 155, II Série, de 9 de julho de 1991.

Estabelecia-se que o alvará da licença de loteamento constituiria documento comprovativo da «*autorização do loteamento para construção*» para efeitos de registo predial (artigo 31.º, n.º 1), entendendo-se que o facto sujeito a registo designado pelo *Código do Registo Predial* «*autorização do loteamento para construção*» teria o mesmo significado do licenciamento das operações de loteamento.

Punha-se termo, assim, a um exemplo de descoordenação entre o *Código do Registo Predial* e a legislação urbanística.

Com efeito, nunca os loteamentos tinham estado sujeitos a autorização, mas, sim, a licença, para deixar bem claro que não se tratava apenas de conferir os pressupostos do exercício de um direito já constituído, mas antes um ato administrativo que removia uma proibição relativa de ordem geral[368].

O alvará, por seu turno, sempre se limitou a designar o título documental de um ato administrativo permissivo — autorização, licença, dispensa, concessão — que investisse os particulares em situações jurídicas duradouras[369].

Por seu turno, caducando a licença, o presidente da câmara municipal daria «*conhecimento desse facto à comissão de coordenação regional e ao conservador do registo predial competente, para efeito de anotação à descrição, devendo ainda o presidente da câmara municipal requerer ao respetivo conservador o cancelamento do registo predial*» (artigo 39.º, n.º 1).

Segundo o preâmbulo, as novas operações de loteamento deveriam, em princípio, confinar-se às áreas classificadas nos planos municipais como urbanas ou urbanizáveis, perante «*a delapidação de recursos naturais, em especial do solo*» e com o objetivo de «*limitar a dispersão da construção, canalizando-a para as áreas estrategicamente mais apropriadas para esse efeito*».

Todavia, o artigo 40.º, n.º 2, não proibiu, apenas condicionou, as operações de loteamento fora da área urbana a parecer vinculativo da comissão de coordenação regional competente. Sempre que a operação de loteamento implicasse «*uma área superior a 10 ha ou a construção superior a 500 fogos*» o parecer da comissão de coordenação regional teria de ser homologado pelo Ministro do Planeamento e da Administração do Território (artigo 43.º, n.º 2).

Quanto aos negócios jurídicos de que decorresse divisão fundiária, estatuiu-se algo muito próximo ao regime que hoje se aplica:

> «Artigo 53.º
>
> (**Negócios jurídicos**)
>
> 1 — Nos títulos de arrematação ou outros documentos judiciais, bem como nos instrumentos notariais relativos a atos ou negócios jurídicos de que resulte, direta ou indiretamente, a divisão em lotes nos termos da alínea a) do artigo 3.º, sem prejuízo do disposto nos artigos 5.º, 64.º e 65.º, ou a transmissão de lotes legalmente constituídos, deve constar o número do alvará, a data da sua emissão pela câmara municipal e a certidão do registo predial.

---

[368] Acerca da distinção, v. MARCELLO CAETANO*, Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 9.ª edição, 2.ª reimpressão, Livraria Almedina, Coimbra, 1983, p. 1167.

[369] Idem, Vol. I, 10.ª edição, 2.ª reimpressão, Livraria Almedina, Coimbra, 1982, p. 196.

2 — Na primeira transmissão de imóveis construídos nos lotes ou de frações autónomas desses imóveis não se podem celebrar escrituras públicas sem que seja exibida, perante o notário, certidão, emitida pela câmara municipal, comprovativa da receção provisória das obras de urbanização ou certidão, emitida pela câmara municipal, comprovativa de que a caução a que se refere o artigo 24.º é suficiente para garantir a boa execução das obras de urbanização.

3 — Caso as obras de urbanização sejam realizadas nos termos do artigo 47.º, as escrituras referidas no número anterior podem ser celebradas mediante a exibição de certidão, emitida pela câmara municipal, comprovativa da conclusão de tais obras, devidamente executadas em conformidade com os projetos aprovados.

4 - A exibição das certidões referidas nos n.os 2 e 3 é dispensada sempre que o alvará de loteamento tenha sido emitido ao abrigo dos Decretos-Leis n.os 289/73, de 6 de junho, e 400/84, de 31 de dezembro».

§15.VI. Na verdade, facilmente reconhecemos neste enunciado aquele que o RJUE viria adotar. Este regime, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, e que conta já com duas dezenas de alterações[370], combinou, pela primeira vez num só diploma a disciplina do loteamento urbano e a das demais operações urbanísticas, no que se convencionara designar *Licenciamento Municipal de Obras Particulares*[371].

Como tal, o regime dos atos judiciais, dos atos e negócios jurídicos com forma atribuída por instrumento notarial de que resulte, ainda que indiretamente a divisão em lotes ou a sua transmissão, bem como os atos ou negócios de primeira transmissão das edificações ou frações autónomas de cada lote, é o seguinte:

«Artigo 49.º

(**Negócios jurídicos**)

1 — Nos títulos de arrematação ou outros documentos judiciais, bem como nos instrumentos relativos a atos ou negócios jurídicos de que resulte, direta ou indiretamente, a constituição de lotes nos termos da alínea i) do artigo 2.º, sem prejuízo do disposto nos artigos 6.º e 7.º, ou a transmissão de lotes legalmente constituídos, devem constar o número da licença ou da comunicação prévia, a data de emissão do título, a data de caducidade e a certidão do registo predial.

2 — Não podem ser realizados atos de primeira transmissão de imóveis construídos nos lotes ou de frações autónomas desses imóveis sem que seja exibida, perante a entidade que celebre a escritura pública ou autentique o documento particular, certidão emitida pela câmara municipal, comprovativa da receção provisória das obras de urbanização ou certidão, emitida pela câmara municipal, comprovativa de que a caução a que se refere o artigo 54.º é suficiente para garantir a boa execução das obras de urbanização.

3 — Caso as obras de urbanização sejam realizadas nos termos dos artigos 84.º e 85.º, os atos referidos no número anterior podem ser efetuados mediante a

[370] E outra em curso, ao abrigo da autorização legislativa contida na Lei n.º 9-B/2026, de 6 de março.

[371] A matéria foi inicialmente tratada pelo Regulamento Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38 382, de 7 de agosto de 1951. Seguir-se-iam o Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de abril, marcado pela generalização do deferimento tácito, e o Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de novembro.

> exibição de certidão, emitida pela câmara municipal, comprovativa da conclusão de tais obras, devidamente executadas em conformidade com os projetos aprovados.
>
> 4 — A exibição das certidões referidas nos n.os 2 e 3 é dispensada sempre que o alvará de loteamento tenha sido emitido ao abrigo dos Decretos-Leis n.os 289/73, de 6 de junho, e 400/84, de 31 de dezembro».

Se o fracionamento para edificação não tiver sido precedido de comunicação prévia nem dispuser de licença de loteamento (não caducada), o promotor — a menos que seja exibida certidão municipal do destaque de uma única parcela — ver-se-á impedido de praticar atos ou celebrar negócios jurídicos de transmissão (pelo notário ou pelos agentes habilitados a autenticarem documentos particulares) e de os registar (pelo conservador do registo predial). Tão-pouco os títulos de arrematação ou outros documentos judiciais podem ser emitidos, designadamente certidão de sentença que haja homologado acordo (artigo 49.º, n.º 1, do RJUE).

Não obstante a falta de disposição relativa ao valor jurídico de tais atos, sem dúvida que permanecem nulos em face do artigo 280.º, n.º 2, e do artigo 294.º do CC[372].

Deve partir-se do princípio, insiste-se, segundo o qual o fracionamento dentro dos aglomerados urbanos é destinado à edificação, ainda que relegada para momento ulterior. Fora dos aglomerados urbanos, mas em solos rurais aptos para empreendimentos turísticos e noutros qualificados como edificáveis, deve valer similar presunção.

É certo que alguma jurisprudência admite que o fracionamento não depende de operação de loteamento, nem está sujeito a outros condicionalismos *"quando se opera uma divisão da propriedade para efeitos matriciais ou registrais, ficando a titularidade na mesma pessoa*» (Acórdão STJ, de 7/6/2011 [373]), mas este entendimento, insiste-se, deixa por identificar qual possa ser o interesse legítimo em fracionar um prédio *apenas para efeitos matriciais ou registais*. Mais tarde ou mais cedo, o resultado da divisão será a aquisição dos novos prédios por terceiros, quanto mais não seja pelos herdeiros, desobrigados dos encargos com uma operação de loteamento ou com a observância da unidade de cultura, consoante o caso.

Por isso, no citado Acórdão STJ de 7/6/2011, depois de se afirmar que «*o fracionamento de um prédio rústico pressupõe a sua divisão por dois ou mais proprietários, isto é, a transferência do domínio para outrem, designadamente por venda*», motivo por que não deveria falar-se em fracionamento «*quando se opera*

---

[372] V. Acórdão TRE, de 7-11-2024 (P.º 680/20.0T8TMR.E1): «Decorre do disposto no artigo 49.º do RJUE que em caso de constituição de lotes, a inexistência de alvará traduz um incumprimento de disposições de natureza imperativa, o que gera, nos termos do disposto no artigo 294.º do Código Civil, a nulidade substantiva do negócio»; Acórdão TCAS, de 15-5-2025 (P.º 296/20.1 BEFUN). No sentido de a nulidade resultar da preterição de formalidade essencial, v. Acórdão TRL, de 11-07-2024, P.º 14526/21.9T8LSB.L1-7: «Ora, no caso em apreço também se constata que não foi observado o preceituado no citado normativo, visto que a escritura de justificação notarial foi celebrada sem qualquer menção ao número do alvará de loteamento ou comunicação prévia, verificando-se tal nulidade por via de preterição de formalidade essencial»; Acórdão TRG, 1.ª Secção Cível, de 21-05-2020 (P.º1050/18.6T8PTL.G1); Acórdão STJ, de 16-3-2010, C.J., 1, pág. 133

[373] 6.ª Secção, P.º 197/2000.E1.

uma divisão da propriedade para efeitos matriciais ou registrais, ficando a titularidade na mesma pessoa», acaba por reconhecer o seguinte:

> «II - Porém, assente que os réus "procederam ao fracionamento em treze novos prédios distintos e demarcados" do prédio rústico de que eram proprietários e sendo certo que sete destes novos prédios foram depois objeto de compra e venda, com a consequente transferência das respetivas propriedades, não há dúvida que se trata de uma situação de fracionamento de prédio rústico, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 1376.º do CC.
>
> III - Negar ao ato jurídico referido a qualificação de fracionamento, a partir da sua consideração em termos completamente isolados dos negócios de compra e venda que se lhe seguiram, é fechar por completo os olhos à realidade dos factos concretos ocorridos e, mais do que isso, abrir a porta, em termos práticos, à legitimação de negócios em fraude à lei.
>
> IV - Tal entendimento, consistente em ignorar o significado jurídico da alienação de parcelas do prédio fracionado após a divisão deste, pode representar um incentivo à realização de operações de divisão de prédios rústicos cujo resultado prático coincide, justamente, com aqueles que a norma do artigo 1376.º pretende proibir (criação de parcelas que violam a unidade de cultura fixada para a zona, ou que, independentemente disso, ficam encravadas)».

Tratando-se de prédio rústico ou urbano e opondo o proprietário que pretende a divisão, apenas para fins registais ou matriciais, deve, pois, aplicar-se o artigo 209.º do CC para recusar o ato notarial ou o ato registai.

§15.VII. Por outro lado, e retomando as operações de loteamento e a divisão fundiária que implicam, falta saber como se garante que o promotor executou ou está a executar as obras de urbanização que assumiu juntamente com os demais ónus e encargos?

A resposta encontra-se no n.º 2 do artigo 49.º: «*Não podem ser realizados atos de primeira transmissão de imóveis construídos nos lotes ou de frações autónomas desses imóveis sem que seja exibida, perante a entidade que celebre a escritura pública ou autentique o documento particular, certidão emitida pela câmara municipal, comprovativa da receção provisória das obras de urbanização ou certidão, emitida pela câmara municipal, comprovativa de que a caução a que se refere o artigo 54.º é suficiente para garantir a boa execução das obras de urbanização*».

O n.º 3 do artigo 49.º constitui norma especial para contemplar a eventualidade de, tendo o loteador faltado ao cumprimento, ter sido o município[374] ou terceiros interessados (estes mediante autorização judicial[375]) a substituírem-se na execução ou na conclusão das obras de urbanização, valendo-se da caução que o loteador/urbanizador teve de prestar, nos termos do artigo 54.º, n.º 1, a fim de «*garantir a boa e regular execução das obras de urbanização*».

---

[374] Nos termos do artigo 84.º.

[375] Nos termos do artigo 85.º, n.º 1. Não é um qualquer terceiro nem em qualquer circunstância. A autorização judicial só pode ser dada a adquirentes dos lotes, de edifícios construídos nos lotes ou de frações autónomas dos mesmos e, apenas, se o município não tiver promovido a execução das obras de urbanização em falta.

A sub-rogação municipal ou por terceiros não se basta com a simples mora do promotor, sobretudo se lhe não for imputável. Por isso, o artigo 84.º, n.º 1, do RJUE, além de discriminar as possíveis finalidades da intervenção municipal para concluir as obras de urbanização (salvaguarda do património cultural, da qualidade do meio urbano e do meio ambiente, da segurança das edificações e do público em geral ou proteção de interesses de terceiros adquirentes de lotes), fixa quatro pressupostos alternativos:

> a) As obras de urbanização não terem sequer sido iniciadas um ano após a emissão do alvará ou do título da comunicação prévia;
>
> b) As obras de urbanização permanecerem interrompidas há mais de um ano;
>
> c) O alvará ou outro título da operação de loteamento ter caducado por as obras de urbanização não terem sido concluídas no prazo fixado nem nas suas prorrogações; ou
>
> d) O promotor, nas obras de urbanização que levou a cabo, não ter observado as condições que o município fixara com o licenciamento da operação ou, no caso de comunicação prévia, em regulamento próprio (artigo 57.º, n.º 1) ou então, quando, apesar de intimado pelas autoridades municipais a introduzir-lhes correções ou alterações (artigo 105.º, n.º 1), não o fez.

Cumpre observar, neste ponto, que os adquirentes dos lotes ou de frações autónomas de prédios neles edificados são os primeiros interessados em ver recebidas as obras de urbanização pelas autoridades municipais (artigo 87.º do RJUE). Não apenas por motivo de conveniência e valorização do seu património, mas também por não poderem alienar os edifícios construídos ou em construção nos lotes, tão-pouco as frações autónomas dos edifícios em propriedade horizontal.

Com isto, regressamos ao artigo 49.º, n.º 2. A escritura pública ou a autenticação do documento particular relativos à transmissão só podem ter lugar mediante exibição de certidão municipal, a comprovar a receção provisória das obras de urbanização ou de que a caução é suficiente para garantir a boa execução das mesmas.

§15.VIII. O loteamento, já o antecipámos, antes de ser um direito ou uma faculdade do proprietário, sujeita o interessado ao ónus de assumir encargos e deveres de urbanização. A não ser assim, está impedido de fracionar, criando lotes que, mais cedo ou mais tarde, permitem edificar, mas não sem antes serem criadas ou reforçadas as condições de urbanização e fixados parâmetros urbanísticos admissíveis.

Se os solos, segundo a sua qualificação no plano, permitem edificar, é de presumir que o fim do promotor ou de futuros adquirentes virá a ser a edificação. Por isso, a lei condiciona-a ao fim que o interesse público convoca precipuamente: a urbanização como condição preliminar de novos edifícios.

Sem urbanizar ou, pelo menos, garantir suficientemente que o faz, não deve poder fracionar. E, sem fracionar ou reestruturar de outro modo, não deve poder construir senão um edifício autónomo no prédio, em conformidade com o artigo 204.º, n.º 2, do CC.

Por assim dizer, os atos que facultam as operações urbanísticas de loteamento urbano — licença municipal ou comunicação prévia do promotor — ao mesmo tempo que conferem o direito a fracionar em lotes e o de neles edificar, segundo determinadas especificações de altura, volumetria, implantação e até estéticas[376], impõem condições, modos e encargos.

§15.IX. Se o terreno já se encontrar loteado e o proprietário pretender dividir o seu lote em dois ou, pelo contrário, anexar dois lotes um ao outro, claro que não se justifica iniciar uma outra operação de loteamento, mas é preciso obter uma alteração à licença, após consulta pública, quando a mesma esteja prevista em regulamento municipal ou quando se estenda além dos quatro hectares, envolva 100 fogos ou 10% da população do aglomerado urbano em que se insere a pretensão (artigo 22.º, n.º 2, *ex vi* do artigo 27.º, n.º 2, do RJUE).

A alteração da licença, de acordo com o artigo 27.º, n.º 7, do RJUE, importa um aditamento ao antigo alvará, o qual é comunicado oficiosamente à conservatória do registo predial para averbamento, contendo a comunicação os elementos em que se traduz a alteração.

As alterações à licença de loteamento, haja, ou não variação do número de lotes, quando representem uma modificação das áreas de implantação, de construção ou do número de fogos até 3%, são aprovadas por simples deliberação da câmara municipal, com dispensa de quaisquer outras formalidades, sem prejuízo das demais disposições legais e regulamentares aplicáveis desde que observem os parâmetros urbanísticos ou utilizações constantes do plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território (artigo 27.º, n.º 8).

Em todo o caso, juntamente com a comunicação prévia que o proprietário apresente com vista a alterar o número de lotes, terá de demonstrar «*a não oposição dos titulares da maioria dos lotes constantes da comunicação*» (artigo 48.º-A, do RJUE).

§15.X. Chegados a este ponto, vale a pena recensear todos e cada um dos deveres, ónus, encargos e até sujeições que o *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação* faz impender sobre o loteador:

> 1) Apresentar memória descritiva e outras peças escritas ou desenhadas que especifiquem o concreto aproveitamento edificatório de cada lote e das parcelas afetas ao uso comum, em conformidade com o Anexo I, n.º 6, da Portaria n.º 71-A/2024, de 27 de fevereiro, fazendo constar os elementos seguintes:
>
> (a) Identificação da área objeto do pedido e descrição do contexto territorial em que se insere;
>
> (b) Utilização de cada uma das edificações e, sendo caso disso, a área a afetar aos diversos usos;
>
> (c) Definição das áreas destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas, equipamentos e habitação pública, a custos

[376] Ou reconverter, no caso das áreas urbanas de génese ilegal.

controlados ou para arrendamento acessível, quando devam estar previstas;

(d) Discriminação dos critérios seguidos no dimensionamento de infraestruturas, de espaços para equipamentos, de espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva, de estacionamento e de habitação pública, a custos controlados ou para arrendamento acessível;

(e) Demonstração do cumprimento dos parâmetros de dimensionamento de espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias, equipamentos e habitação pública, a custos controlados ou para arrendamento acessível;

(f) Fundamentação, se for esse o caso, da dispensa total ou parcial de cedências para o domínio municipal, obrigando ao pagamento de compensação;

(g) Solução adotada para o funcionamento das redes de abastecimento de água, de energia elétrica, de saneamento, de gás e de telecomunicações e suas ligações às redes gerais;

(h) Estrutura viária adotada com especificação das áreas destinadas às vias, acessos e estacionamentos de veículos, incluindo as previstas em estrutura edificada.

(i) Enquadramento do loteamento nos planos territoriais aplicáveis, com discriminação das classes e categorias de uso do solo que ocorrem na área de intervenção, sem prejuízo de outras regras de uso do solo aplicáveis na área de intervenção, de cada um dos parâmetros, índices e outros critérios urbanísticos previstos em plano territorial aplicável, bem como demonstração fundamentada e circunstanciada do cumprimento de cada um dos mesmos, com menção expressa da pertinente disposição regulamentar;

(j) Justificação das opções técnicas e da integração urbana e paisagística na envolvente da área de intervenção, incluindo obrigatoriamente a forma como a operação urbanística se articula com a morfologia e o tecido urbanos das imediações, com os elementos de relevância patrimonial, arqueológica, histórica e cultural que ocorram na zona contígua, com os espaços de uso público em redor, com a via pública, as infraestruturas e os equipamentos existentes nas imediações;

(k) Demonstração da suficiência da rede viária ou do reforço proposto através de obras de urbanização em face da dimensão das redes de infraestruturas, evidenciando a suficiência destas para servirem adequadamente as necessidades decorrentes da utilização dos edifícios previstos ou propondo o respetivo reforço através de obras de urbanização;

(l) Sinopse dos elementos quantitativos necessários à demonstração do cumprimento dos parâmetros e índices urbanísticos constantes dos planos territoriais aplicáveis, incluindo obrigatoriamente a superfície total do terreno objeto do loteamento e os valores totais e parciais,

desdobrados por edifício e por lote, da área de implantação[377], da área de construção[378], da volumetria, do número de pisos, da altura da fachada, da altura da edificação, da área de impermeabilização, do número de fogos, do número de lugares de estacionamento, das áreas a afetar a cada um dos usos pretendidos, das áreas destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias, equipamentos e habitação pública, de custos controlados ou para arrendamento acessível;

(m) Identificação do número de lotes e respetivas áreas, bem como das áreas e condicionamentos relativos à implantação dos edifícios e construções anexas, da área de construção e volumetria dos edifícios[379], o número de pisos e de fogos de cada um dos lotes, com especificação dos fogos destinados a habitações a custos controlados, quando previstos, e com indicação dos índices urbanísticos adotados, nomeadamente a distribuição percentual das diferentes ocupações propostas para o solo, os índices de implantação e de construção e a densidade habitacional, quando for o caso;

(n) Inventariação das redes de infraestruturas e sobrecarga que o loteamento pode implicar, tratando-se de área não abrangida por plano de pormenor;

(o) Solução adotada para o funcionamento das redes de abastecimento de água, de energia elétrica, de saneamento, de gás e de telecomunicações e suas ligações às redes gerais, quando for o caso;

(p) Estrutura viária adotada, especificando as áreas destinadas às vias, acessos e estacionamentos de veículos, incluindo as previstas em estrutura edificada, quando for o caso.

(2) Situar a operação dentro do perímetro urbano e em terrenos urbanizados ou cuja urbanização se encontre programada em plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território (artigo 41.º), a menos que o loteamento se destine a um empreendimento turístico e em área onde tal uso se mostre compatível com o disposto nos instrumentos de gestão territorial aplicáveis (artigo 38.º, n.º 2);

(3) Conformar a operação com os planos municipais ou intermunicipais de ordenamento do território, com eventuais programas/planos especiais de ordenamento do território, medidas preventivas, área de desenvolvimento urbano prioritário, área de construção prioritária, servidões administrativas,

---

[377] É a área de solo ocupada pelo edifício, corresponde à área do solo contido no interior de um polígono fechado e compreende o perímetro exterior do contacto do edifício com o solo, expressa em metros quadrados É a área de solo ocupada pelo edifício, corresponde à área do solo contido no interior de um polígono fechado e compreende o perímetro exterior do contacto do edifício com o solo, expressa em metros quadrados (Portaria n.º 287/2024/l de 6 de novembro).

[378] Somatório das áreas de todos os pisos, acima e abaixo da cota de soleira, medidas pelo extradorso das paredes exteriores, incluindo espaços de circulação cobertos (átrios, galerias, corredores, caixas de escada e caixas de elevador), espaços exteriores cobertos (alpendres, telheiros, varandas e terraços cobertos), e áreas em sótão e em cave com pé-direito regulamentar, expressa em metros quadrados;

[379] É o espaço contido pelas superfícies que delimitam a edificação e que, não sendo por ela intersetadas, definem a sua configuração (Ficha n.º I/72, do Anexo ao Decreto Regulamentar n.º 5/2019, de 27 de setembro).

restrições de utilidade pública e outras normas legais e regulamentares aplicáveis e com os critérios relativos ao uso, integração urbana e paisagística, a estabelecer, em concreto, pelas autoridades municipais e outras consultadas, no exercício da livre apreciação que lhes compete (artigos 21.º e 24.º do RJUE);

(4) Submeter às autoridades municipais comunicação prévia ou requerer licença, consoante os solos a lotear se encontrem, ou não, em área abrangida «*por plano de pormenor publicado após 7 de março de 1993, que contenha desenho urbano e que preveja a divisão em lotes, o número máximo de fogos e a implantação e programação de obras de urbanização e edificação*» ou em área sob «*unidade de execução que preveja o polígono de base para a implantação de edificações, a área de construção, a divisão em lotes, o número máximo de fogos e a implantação e programação de obras de urbanização e edificação*[380]» [artigo 4.º, n.º 2, alínea a) e n.º 4, alínea b), do RJUE];

(5) Publicitar o pedido de licenciamento ou a comunicação prévia «*sob forma de aviso, segundo o modelo aprovado por portaria do membro do Governo responsável pelo ordenamento do território, a colocar no local de execução da operação de forma visível da via pública, no prazo de 10 dias a contar da apresentação do requerimento inicial ou comunicação*» (artigo 12.º do RJUE);

(6) Programar e executar as obras de criação e remodelação de infraestruturas destinadas a servir diretamente os espaços urbanos ou as edificações, designadamente, arruamentos viários e pedonais, redes de esgotos e de abastecimento de água, eletricidade, gás e telecomunicações, e ainda providenciar por espaços verdes e outros de utilização coletiva [artigo 2.º, alínea h), do RJUE], cumprindo as condições próprias (previstas em regulamento ou fixadas na licença), «*onde se inclui o cumprimento do disposto no regime da gestão de resíduos de construção e demolição nelas produzidos, e o prazo para a sua conclusão*» [artigo 53.º, n.º 1, alínea a), do RJUE];

(7) Reservar parcelas para espaços verdes e de outros de utilização coletiva, infraestruturas viárias, equipamentos e habitação pública, a custos controlados ou para arrendamento acessível (artigo 43.º, n.º 1, do RJUE), algumas permanecendo privativas dos proprietários dos lotes (n.º 3) e passando a constituir partes comuns dos lotes e dos edifícios que neles venham a ser construídos, regendo-se pelo regime da propriedade horizontal (artigos 1420.º a 1438.º-A, do CC), com as necessárias adaptações;

(8) Ceder gratuitamente ao município parcelas para espaços verdes públicos, habitação pública, a custos controlados ou para arrendamento acessível, equipamentos de utilização coletiva e as infraestruturas que, de acordo com a lei e a licença ou comunicação prévia, devam integrar o domínio municipal (artigo 44.º, n.º 1, do RJUE);

(9) Compensar o município, em numerário ou em espécie, se o prédio ou prédios a lotear já estiverem servidos por infraestruturas adequadas ou não se justificar a localização de qualquer equipamento ou espaço verde públicos no referido prédio, ou ainda se os espaços verdes, as infraestruturas viárias e

[380] Com efeito, nos termos do artigo 4.º, n.º 9, considera-se que tais planos de pormenor e unidades de execução contêm a matriz das operações de loteamento, designadamente a programação das obras de urbanização a executar e ligações às infraestruturas gerais, das áreas a ceder ao município para espaços verdes, equipamentos de utilização coletiva e infraestruturas viárias, a identificação dos custos com as obras de urbanização e a calendarização das obras de urbanização e das obras de edificação (em cada lote).

outros equipamentos que à partida seriam privativos permanecerem abertos ao público (artigo 44.º, n.º 4, do RJUE);

(10) Sujeitar-se a alterações supervenientes da operação por iniciativa da câmara municipal quando tal se mostre necessário «*à execução de plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território ou área de reabilitação urbana*» (artigo 48.º, n.º 1, do RJUE), conquanto tenha direito a ser indemnizado pelo sacrifício (n.º 4) ou segundo «*o valor económico do direito eliminado ou da parte do direito que tiver sido restringido*» na hipótese de as alterações, pela sua gravidade ou intensidade, eliminarem ou restringirem o conteúdo económico dos direitos (n.º 5);

(11) Prestar caução para garantia da boa e regular execução das obras de urbanização [artigo 53.º, n.º 2, alínea b), artigo 54.º, n.º 1, do RJUE] mediante garantia bancária autónoma à primeira solicitação, hipoteca sobre bens imóveis da sua propriedade ou depósito em dinheiro ou seguro-caução, até à receção definitiva das obras de urbanização (artigo 54.º, n.º 2);

(12) Reforçar a caução sob deliberação fundamentada da câmara municipal, «*tendo em atenção a correção do valor dos trabalhos por aplicação das regras legais e regulamentares relativas a revisões de preços dos contratos de empreitada de obras públicas, quando se mostre insuficiente para garantir a conclusão dos trabalhos, em caso de prorrogação do prazo de conclusão ou em consequência de acentuada subida no custo dos materiais ou de salários*» [artigo 54.º, n.º 4, alínea a), do RJUE] sem prejuízo de poder ser autorizado a reduzi-la em conformidade com o andamento dos trabalhos [alínea b)], contanto que as reduções não ultrapassem 90% do montante inicial da caução, «*sendo o remanescente libertado com a receção definitiva das obras de urbanização*» (n.º 5);

(13) Definir quem responde civil e administrativamente pela boa conclusão das obras de urbanização através de contrato de urbanização a outorgar com o município, com outros titulares de direitos reais sobre o prédio e, facultativamente, com as empresas que prestem serviços públicos e outras entidades envolvidas na operação de loteamento ou na urbanização dela resultante, designadamente os interessados na aquisição dos lotes, quando a execução das obras de urbanização envolva, em virtude de disposição legal ou regulamentar ou por força de convenção, mais de um responsável (artigo 55.º, n.º 1 e n.º 2, do RJUE);

(14) Providenciar pela coerência interna e pela correspondência com certa zona da área a lotear ou a urbanizar que possa funcionar autonomamente se for autorizado a executar as obras de urbanização por fases (artigo 56.º, n.º 3, do RJUE);

(15) Sujeitar-se à caducidade da licença ou da comunicação prévia por incumprimento dos prazos ou abandono das obras (artigo 71.º do RJUE);

(16) Sujeitar-se à recusa de ligação às redes públicas por incumprimento (artigo 82.º do RJUE);

(17) Apresentar às autoridades municipais, primeiro, para receção provisória e, depois, definitiva, as obras de urbanização executadas (artigo 87.º do RJUE).

(18) Sujeitar-se a que o município (artigo 84.º do RJUE) ou terceiros judicialmente autorizados (artigo 85.º) se sub-roguem, a expensas da caução depositada, na execução, conclusão ou correção das obras de urbanização;

> (19) Liquidar as taxas urbanísticas eventualmente aplicáveis (artigo 117.º do RJUE);
>
> (20) Apresentar ao registo predial a licença ou comunicação prévia, de harmonia com o artigo 54.º do Código do Registo Predial — «*Os registos das operações de transformação fundiária e das respetivas alterações são efetuados com base no alvará respetivo, no recibo de admissão de comunicação prévia ou em outro documento que legalmente comprove aqueles factos, com individualização dos lotes ou parcelas*» — e, mais tarde, apresentar cada um dos lotes, em conformidade com o artigo 80.º, n.º 3, do Código do Registo Predial, segundo o qual, «*o registo das operações de transformação fundiária e das suas alterações dá lugar à descrição dos lotes ou parcelas que já se encontrem juridicamente individualizados*».

§15.XI. O promotor, ora loteador, ao ver permitida a divisão fundiária e a edificação nos lotes que se destinem a esse fim, obtém uma elevada vantagem patrimonial. Um terreno indiviso, não urbanizado nem edificado dá lugar a uma nova frente urbana, amplia um núcleo existente ou colmata um hiato, o que representa uma mais-valia extraordinária, cuja tributação não é suficiente para cumprir a função social da propriedade privada.

A função social fundamenta o dever de partilhar os proventos e de se vincular às especificações da operação, que, de certo modo, equivalem às normas de um plano de pormenor ou de uma unidade de execução. Não só ele, como também, através do registo predial, os futuros adquirentes dos lotes já edificados ou por edificar.

A divisão da terra para construir é o ponto de partida para novas frentes urbanas, cuja localização não deve agravar a dispersão do povoamento e que importa fazer preceder pela criação ou reforço de infraestruturas. Eis a razão de ser do loteamento urbano.

São portanto estes os sinalagmas que se encontram na sua raiz: por um lado, reestruturação fundiária/loteamento, por outro, loteamento/urbanização e, por fim, urbanização/edificação.

Se o loteador não cumprir os deveres ou não satisfizer os encargos que sobre ele impendem, perde o direito de edificar aquilo a que se propusera, por caducidade da licença ou da comunicação prévia, nos termos do artigo 71.º do RJUE:

> — Se não for apresentada a comunicação prévia das respetivas obras de urbanização no prazo de um ano a contar da notificação do ato de licenciamento ou, na hipótese de comunicação prévia, se não for apresentada comunicação prévia para a realização de obras de urbanização no prazo de um ano a contar da data daquela [n.º 1, alínea a)]; ou se,
>
> — Se não for requerido o alvará a que se refere o n.º 3 do artigo 76.º[381] no prazo de um ano a contar da comunicação prévia das respetivas obras de urbanização [n.º 1, alínea b)];

[381] No entanto, esta norma, provavelmente por lapso, foi revogada pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro.

— Se não forem concluídas as obras de edificação previstas na operação de loteamento no prazo fixado para esse efeito [n.º 1, alínea c)], nos termos da alínea g) do n.º 1 do artigo 77.º[382];

— Se as obras de urbanização não forem iniciadas no prazo de 12 meses a contar da emissão do alvará ou da liquidação das taxas no caso de comunicação prévia, ou nos casos previstos no artigo 113.º [n.º 3, alínea a)];

— Se tais obras estiverem suspensas por mais de seis meses, a menos que a suspensão decorra de facto não imputável ao titular da licença ou da comunicação prévia [n.º 3, alínea b)];

— Se as obras de urbanização estiverem abandonadas por um período superior a seis meses [n.º 3, alínea c)];

— Se não forem concluídas no prazo fixado na licença ou comunicação prévia, ou suas prorrogações, contado a partir da data de emissão do alvará ou do pagamento das taxas no caso da comunicação prévia [n.º 3, alínea d)];

Presumem-se abandonadas as obras ou trabalhos, nos termos do n.º 4, sempre que:

— Se encontrem suspensos sem motivo justificativo registado no respetivo livro de obra [alínea a)];

— Decorram na ausência do diretor da obra [alínea b)]; ou

— Seja desconhecido o paradeiro do titular da respetiva licença ou comunicação prévia sem que este haja indicado à câmara municipal procurador bastante que o represente. [alínea c)].

A licença ou comunicação prévia para operação de loteamento que não importe obras de urbanização caduca, se no prazo de um ano a contar da notificação do ato de licenciamento não for requerida a emissão do respetivo alvará ou, no caso da comunicação prévia e sendo devida, não ocorra o pagamento das taxas no prazo previsto para o efeito, determinando, em qualquer dos casos, a imediata cessação da operação urbanística (n.º 2).

De acordo com o artigo 71.º, n.º 7, a tratar-se de licença para operação de loteamento ou de obras de urbanização, a caducidade por não terem sido concluídas as obras de edificação ou pelos motivos enunciados no artigo 71.º, n.os 3 e 4, não produz efeitos relativamente aos lotes para os quais já haja sido deferido pedido de licenciamento para obras de edificação ou já tenha sido apresentada comunicação prévia da realização dessas obras, nem relativamente às parcelas cedidas para implantação de espaços verdes públicos e equipamentos de utilização coletiva e infraestruturas que sejam indispensáveis aos lotes referidos e sejam identificadas pela câmara municipal.

A caducidade por não terem sido concluídas as obras de edificação também não compromete a divisão ou reparcelamento fundiário resultante da operação de loteamento, mantendo-se os lotes constituídos por esta operação, a respetiva

[382] De igual modo, esta norma, provavelmente por lapso, foi revogada pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro.

área e localização e extinguindo-se as demais especificações relativas aos lotes (artigo 71.º, n.º 8). Tornam-se, simplesmente, prédios rústicos.

Vejamos, por fim, em que consiste e a que regime obedece a exceção ao loteamento: o destaque.

§15.XII. O destaque constitui uma dispensa de loteamento. Justifica-se em operações com tão diminuto impacto urbanístico que tornariam excessivos os deveres, condições e encargos que recaem sobre o loteador.

Assim, o artigo 6.º, n.º 4, do RJUE, permite com dispensa de loteamento que seja fracionado um prédio com descrição predial e dentro do perímetro urbano (independentemente de o prédio para efeitos civis ou tributários ser considerado rústico ou misto) se do fracionamento resultar apenas mais uma parcela e desde que ambas (a parcela sobrante e a parcela a destacar) confrontem com arruamentos públicos. Por efeito do destaque, o primitivo prédio vê reduzida a sua área e a parcela que lhe foi subtraída passa a constituir um novo prédio.

Já o n.º 5 do mesmo artigo cuida do destaque fora dos perímetros urbanos[383], o que nos aproxima indelevelmente dos artigos 1376.º e seguintes do CC, uma vez que, provavelmente, estamos perante «*terreno apto para cultura*».

Se o for, mas não estiver integrado na Reserva Agrícola Nacional, o fracionamento é admissível, ainda que importe a constituição de um novo prédio com área inferior à unidade de cultura aplicável, pois o artigo 1377.º, alínea c), justifica o fracionamento de terreno apto para cultura que tenha por fim obter uma parcela para construção.

Da parte das autoridades municipais há, porém, dois requisitos impreteríveis a fazer cumprir: um de natureza urbanística; outro de natureza agrária.

Por um lado, o artigo 6.º, n.º 5, do RJUE, só permite à câmara municipal emitir a certidão de destaque se na parcela destacada for construído um único edifício, destinado exclusivamente a fins habitacionais e que não exceda dois fogos [alínea a)].

Por outro lado, a parcela sobrante tem de conservar «*a área mínima fixada no projeto de intervenção em espaço rural em vigor ou, quando aquele não exista, a área de unidade de cultura fixada nos termos da lei geral para a região respetiva*» [alínea b)]. Se o prédio já não cumprisse tal requisito, nunca pode ser dele destacada nenhuma parcela.

Pelo lado do *Código Civil*, o ato de fracionamento é anulável se a construção do edifício habitacional com não mais de dois fogos estiver por iniciar ao fim de três anos (artigo 1379.º, n.º 2), ao fim dos quais, dispõe o Ministério Público de outros três para intentar ação de anulação (n.º 3 e n.º 4).

Claro está que se o Ministério Público entender que os requisitos do destaque não foram cumpridos dispõe de legitimidade processual para impugnar o destaque, mas não junto dos tribunais da jurisdição cível. Pertence à jurisdição administrativa conhecer de uma tal ação pública.

Compreende-se, assim, o motivo por que entre as questões controvertidas que se encontram na origem da consulta é útil, conveniente e porventura

[383] Contrariamente ao loteamento urbano (artigo 41.º).

necessário distinguir dos fracionamentos a que se referem os artigos 1376.º e seguintes do CC o loteamento e o destaque.

§15.XIII. Este último assenta num ato administrativo municipal implícito à passagem de certidão e que dispensa o fracionamento predial dos encargos próprios de um loteamento.

Conseguir-se-ia através de destaques sucessivos alcançar aquilo que o loteamento pretende evitar, não fora o artigo 6.º, n.º 6, do RJUE, proibir «*efetuar na área correspondente ao prédio originário novo destaque nos termos aí referidos por um prazo de 10 anos contados da data do destaque anterior*».

E, de modo a que terceiros tenham conhecimento desta proibição e a ela permaneçam vinculados, assim como aos condicionalismos impostos à edificação na parcela destacada, são inscritos no registo predial o ónus do não fracionamento por dez anos e a vinculação edificatória já referida. Sem tais inscrições registais não podem executar-se obras de construção sujeitas a licença ou a comunicação prévia (n.º 7).

O artigo 51.º, n.º 1, do RJUE obriga os conservadores do registo predial a remeterem mensalmente à CCDR territorialmente competente, até ao dia 15 de cada mês, cópia dos elementos respeitantes a operações de loteamento e respetivos anexos cujos registos tenham sido requeridos no mês anterior.

Por outro lado, também na publicidade à alienação de lotes de terreno, de edifícios ou frações autónomas neles construídos, em construção ou a construir, é obrigatório mencionar o número do alvará de loteamento ou da comunicação prévia e a data da sua emissão ou receção pela câmara municipal, bem como o respetivo prazo de validade (artigo 52.º).

Trata-se de proteger o mercado imobiliário contra a aquisição de falsos lotes, de edificações ali construídas ou em construção. O dever de mencionar o número do alvará de loteamento[384] ou da comunicação prévia e a data da sua emissão ou receção pela câmara municipal[385] permitem aos interessados inteirarem-se junto dos serviços municipais acerca das operações urbanísticas levadas a cabo, em execução ou previstas.

§15.XIV. O RJUE deixou, coerentemente, de dispor sobre o fracionamento de prédios rústicos para fins agrícolas ou florestais, depois de revogadas pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, as disposições que, exorbitando do seu objeto, se dedicavam ao assunto:

---

[384] O alvará era tradicionalmente a forma de conferir publicidade e certeza jurídica às licenças municipais, mas foi abolido pelo Decreto-Lei n.º 10/2014, de 8 de janeiro. Por razões de simplificação, optou por substituir tal conceito pelo de «recibo do pagamento das taxas devidas» [artigo 1.º, n.º 1, alínea d) e artigo 21.º]. É este recibo que serve de título à operação urbanística.

[385] Nem a comunicação prévia nem a data da sua emissão ou receção pelas câmaras municipais permitem presumir a conformidade legal e regulamentar da operação urbanística, pois não é praticado nenhum ato constitutivo de direitos.

«Artigo 50.º

(**Fracionamento de prédios rústicos**)

1 — Ao fracionamento de prédios rústicos aplica-se o disposto nos Decretos-Leis n.os 384/88, de 25 de outubro, e 103/90, de 22 de março.

2 — Os negócios jurídicos de que resulte o fracionamento ou divisão de prédios rústicos são comunicados pelas partes intervenientes à câmara municipal do local da situação dos prédios e ao Instituto Português de Cartografia e Cadastro.

3 — A comunicação a que se refere o número anterior é efetuada no prazo de 20 dias a contar da celebração do negócio».

Estas normas, que, na verdade, em nada diziam respeito à urbanização nem à edificação, indicam-nos, no entanto, que o legislador considera que o fracionamento ou divisão de um prédio pode resultar de um negócio jurídico, infirmando a conceção de alguns para quem o fracionamento ou divisão decorreriam estritamente da demarcação material por meio de sebes, muros, arame ou marcos. E, assim, em vão se intentariam ações de anulação ou de declaração da nulidade dos negócios, pois o fracionamento (inválido) já fora praticado. Não é isso, porém, que decorre do artigo 1376.º do *Código Civil* nem do artigo 48.º do RJEF.

Por outro lado, o revogado artigo 50.º do RJUE mostra-nos o campo das ações de que resulte a divisão de um ou vários prédios ou do seu reparcelamento sem terem por objeto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana.

§15.XV. Por último, os contornos do destaque contribuem para aclarar o motivo por que a constituição de um só lote obriga a uma operação de loteamento como condição para edificar.

Operações de loteamento — recorde-se — são, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 2.º, alínea i), do RJUE, «*as ações que tenham por objeto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana e que resulte da divisão de um ou vários prédios ou do seu reparcelamento*».

Até à redação conferida pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, entendia-se que um único lote era resultado de uma operação de emparcelamento. Vários prédios ou várias parcelas de diferentes prédios congregavam-se num único prédio que seria inscrito como um só lote. Obtendo aprovação de uma operação de loteamento, o promotor obtinha a garantia de poder vir a edificar, apesar de não haver divisão fundiária.

Todavia, o emparcelamento veio a desaparecer do conceito legal de operação de loteamento[386].

Não desapareceu, porém, a eventualidade de um só lote justificar uma operação de loteamento urbano.

---

[386] Sobre o conceito de lote singular, v. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 152/2004, de 27 de julho de 2006 (inédito) e Parecer Complementar n.º 152/2004, de 12 de maio de 2011 (*Diário da República*, 2.ª Série, de 4 de julho de 2011).

Ocorre quando da divisão de um prédio entre o novo lote que se constitui e a parcela sobrante do prédio originário, mas que não satisfaz aos requisitos do destaque: ou porque, situando-se dentro de um aglomerado urbano as parcelas não confrontam com arruamento público ou porque situando-se em solos rústicos, a parcela sobrante fica reduzida a uma área inferior à unidade de cultura.

A parcela destacada dentro do perímetro urbano nem por isso deixa de ser «*terreno apto para cultura*» do ponto de vista fisiológico, nem pode ser considerada prédio urbano, para efeitos civis, enquanto não dispuser de uma edificação dominante, em conformidade com o artigo 204.º, n.º 2, do CC.

Contudo, o destaque subtraiu essa destinação à parcela desanexada para construção.

Como tal, integra a previsão do artigo 1377.º, alínea a), do *Código Civil*, valendo a pertinente estatuição: aos terrenos que constituam partes componentes de prédios urbanos ou se destinem a fim que não seja a cultura não se aplica a proibição do fracionamento.

Cuidaremos, em seguida, de recensear os modos mais frequentemente adotados para defraudar a necessidade de lotear e de o promotor, como tal, furtar-se aos encargos com a urbanização do local e com as cedências a prestar, dando lugar, por vezes, a falsos loteamentos ou a loteamentos clandestinos.

§16. — Da alienação ou promessa de alienação de partes alíquotas de prédios indivisos.

§16.I. As vantagens decorrentes da fuga ao loteamento cedo despertaram o engenho que sempre está por trás de cada fraude à lei e, por isso, boa parte da história do direito da urbanização e da edificação, nas últimas cinco décadas, passa pelas inovações legislativas que procuram colmatar as frestas entre disposições legais.

Diga-se de passagem, contudo, que nenhum dos cinco regimes jurídicos do loteamento urbano que vigoraram entre nós estatuiu de forma clara que o loteamento, embora seja uma operação urbanística formal ou puramente jurídica, antes de constituir um direito, é condição necessária da edificação por conta dos ónus e encargos que institui.

Uma certa cultura de segmentação entre administrativistas e civilistas contribuiu para o desordenamento do território, a degradação da qualidade de vida e a usurpação da paisagem, ao consentirem negócios jurídicos que, sem fracionarem juridicamente os prédios nem os urbanizarem, lograram fazer surgir novas edificações.

A aplicação de normas imperativas de direito urbanístico não se limita à Administração Pública e aos tribunais administrativos, como tão-pouco os aplicadores do direito administrativo podem abster-se de reconhecer implicações urbanísticas a certos atos e negócios jurídicos de direito privado.

A necessidade de exibir o alvará da licença de loteamento perante o notário foi ultrapassada amiúde pela falta de disposição que determinasse claramente em que circunstâncias o loteamento era, não apenas uma faculdade, como também um conjunto de ónus e encargos impostos ao proprietário do imóvel

pelo interesse coletivo dos adquirentes e, não em menor escala, pelo interesse público urbanístico mais elementar: na salubridade, segurança e estética das edificações urbanas, na preservação dos recursos naturais e na racionalidade das infraestruturas.

Contudo, bastava ao vendedor declarar que os lotes não teriam como destino a edificação para se subtrair à necessidade de uma operação de loteamento. Ao alienar os lotes ou parte deles, o vendedor deixa de ter qualquer poder de disposição sobre o seu destino. Não muito mais tarde, as construções surgem satisfazendo ao critério dimanado do conceito de prédio urbano: «*qualquer edifício incorporado no solo, com os terrenos que lhe sirvam de logradouro*» (artigo 204.º, n.º 2, do CC).

§16.II. Uma outra estratégia de fraude ao loteamento consistia, simplesmente, em outorgar num contrato-promessa de compra e venda de um lote ou na alienação de coisa futura. Com a tradição do suposto lote, materialmente demarcado, o promitente-comprador dava início à construção que considerava vir a ser sua, logo que o vendedor vencesse os entraves levantados pelo notário, pelo conservador do registo predial ou pela câmara municipal.

A questão da validade do contrato-promessa de alienação de um lote sem licença de loteamento revelar-se-ia extremamente controvertida[387].

Assim, por Acórdão STJ de 30-05-1978[388] entendera-se que a divisão de um terreno em lotes por acordo, de 13 de junho de 1973, homologado por sentença de 15 de junho de 1973, e transitado em julgado em 2 de Julho de 1973 — já sob a vigência do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho, «*aí se devia indicar o número e a data do alvará de loteamento em vigor, sob pena de tal divisão e sentença serem nulas e não poderem ser objeto de registo*». E acrescentou-se: «*Sendo nula a divisão, esta não existia nem existe, e, por conseguinte, também não existe o lote prometido vender, pelo que o contrato-promessa é nulo por impossibilidade legal - artigo 280, n.º 1, do Código Civil - e até por força do artigo 294.º do mesmo Código, pois foi celebrado contra disposição legal de caracter imperativo*». Concluindo, assim, que por ser nulo o contrato-promessa, os promitentes vendedores encontravam-se obrigados a restituir aos promitentes-compradores o que deles tinham recebido a título de sinal.

Ao invés, o STJ inclinou-se para sentido favorável à validade, ao acordar no Assento de 19-12-1987[389]: «*Na vigência do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho, é valido o contrato-promessa de compra e venda de terreno compreendido em loteamento sem alvará, a menos que no momento da celebração desse contrato haja impossibilidade de obtenção do alvará, por haver lei, regulamento ou ato administrativo impeditivo da sua emissão*».

---

[387] Acerca da questão e da sua evolução legislativa e jurisprudencial, J. F. SALAZAR CASANOVA, Usucapião, Loteamento, Acessão Industrial e Construção Clandestina, in AA VV, *A Interação do Direito Administrativo com o Direito Civil*, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 2016.

[388] Rec.º 67049.

[389] Rec.º 72357.

Vale a pena trazer à colação o teor das declarações de voto então juntas, até por se aproximarem bem de perto de algumas das questões submetidas a este corpo consultivo:

«Declaração de voto (processo n. 72357):

O artigo 27.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 289/73 proíbe a celebração de quaisquer negócios jurídicos relativos a terrenos abrangidos por operações de loteamento antes de obtido o respetivo alvará. Os negócios jurídicos celebrados contra disposição legal de carácter imperativo (preceptivo ou proibitivo) são nulos, salvo nos casos em que outra solução resulte da lei (artigo 294.º do Código Civil). No caso vertente não resulta da lei outra solução.

São diferentes as previsões dos dois números daquele artigo 27.º e mais amplo o campo de aplicação do n.º 2, pois a nulidade que aí se comina atinge mesmo a hipótese de já haver alvará (desde que nos documentos em referência se não indiquem os seus números e data). A disposição do artigo 8.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 194/83 poderia ser (E não me parece que seja) interpretativa do n.º 2 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 289/73, mas não do seu n.º 1.

De qualquer maneira, haveria sempre que ter em consideração o chamado "princípio da equiparação", estabelecido pelo artigo 410.º, n.º 1, do Código Civil: à convenção pela qual alguém se obriga a celebrar certo contrato são aplicáveis as disposições legais relativas ao contrato prometido. O que, no dizer do Professor Almeida Costa (*Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 116, pagina 381), significa que o contrato-promessa se encontra, por via de regra, submetido (também) às normas que sejam específicas do contrato prometido. Mesmo o Professor Galvão Teles, que entende ser infeliz e inadequada a fórmula do artigo 410.º, n.º 1, que o contrato-promessa e o contrato prometido "estão sujeitos a regimes diferentes, salvas as disposições comuns aos contratos em geral", reconhece que "se se prometer um contrato que, atentas as disposições legais aplicáveis ao caso, for inválido (por uma razão de ordem objetiva, e não apenas respeitantes à pessoa do promitente), será nulo o contrato-promessa" (*Direito das Obrigações*, 4. ed., pagina 77).

Pelas razões expostas, votei se concedesse provimento ao recurso, lavrando-se assento em que se adotasse a doutrina do Acórdão de 15 de Outubro de 1980.

- Joaquim Augusto Roseira de Figueiredo.

Declaração de voto:

Em coerência com o entendimento que segui na votação do assento de 21 de julho próximo passado, também agora teria dado provimento ao recurso.

O douto acórdão socorre-se, por mais de uma vez, do livro dos Doutores Maria do Patrocínio Paz Ferreira e Luís Perestrelo de Oliveira, *O Novo Regime Jurídico dos Loteamentos Urbanos*, designadamente a pagina 95. Com o devido respeito pelos referidos juristas, o raciocínio por eles desenvolvido está viciado. Depois de afirmarem certeiramente que o artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho, constituía a "peça-chave da operacionalidade do diploma, permitindo uma reação eficaz contra os loteamentos urbanos ilegais "; depois de reconhecerem que "as proibições" nele contidas se fundamentaram "em razões de interesse e ordem pública", o que conduziria à nulidade (absoluta) dos negócios jurídicos celebrados com violação das tais "proibições" - terminam por dizer que a "letra do n.º 1 do preceito ia mais longe do que estava na sua ratio".

> Justificando esta surpreendente conclusão, propõem esta interpretação: "só os negócios que implicavam direta ou mediatamente a divisão do prédio estavam na sua mira, porque prejudiciais ao interesse público, sendo os demais indiferentes ao escopo do preceito".
>
> Ora, o apontado vício consiste no seguinte esquecimento: desde o início da vigência do Código Civil de 1966 (muito antes do diploma objeto da interpretação do presente assento) tornou-se possível a realização coativa (especifica) da obrigação de contratar quando a obrigação proviesse de um contrato-promessa (conforme Antunes Varela, principal responsável pelo referido Código, em *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 120, pagina 74). Assim, é impossível, ao que parece, sustentar não constituir um contrato-promessa de compra e venda de um imóvel um negócio jurídico suscetível de "implicar" mediatamente a divisão do prédio.
>
> De resto, o diploma de 1973 continuou a criminalizar as condutas que infringirem as suas proibições, pelo que continuo a não entender como é que uma infração penal não gera a nulidade absoluta do negócio que lhe subjaz.
>
> *- José Manuel Menéres Sampaio Pimentel*»

Com efeito, o Decreto-Lei n.º 194/83, de 17 de maio, viera dispor que não constituía «*operação de loteamento abrangida pelo Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho, a celebração de negócios jurídicos que tenham como efeito a transmissão de terrenos para construção com projeto aprovado pela câmara municipal*» (artigo 8.º, n.º 1). A aprovação do projeto era um ato preparatório da licença, constitutivo de um interesse legalmente protegido e não se dispensava «*a menção do número e data do alvará do loteamento exigida pelo n.º 2 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de Junho*» feita por exibição do alvará, mas só teria lugar nos instrumentos notariais se os atos ou contratos por eles titulados estivessem abrangidos pelo artigo 1.º daquele diploma (n.º 2).

Ainda assim, o Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro, no seu artigo 84.º, n.º 1, revogou expressamente o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 194/83, de 17 de maio, pelo que, de novo, só com o deferimento da licença e do respetivo alvará podiam ser celebrados negócios que implicassem o fracionamento de prédios rústicos, com ou sem construção, ou urbanos com logradouros (artigo 57.º, n.º 1).

Já anteriormente, com vista a impedir a transmissão de construções ilegais, o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 148/81, de 4 de junho, dispusera não mais poderem «*ser celebrados contratos que envolvam a transmissão da propriedade de prédios urbanos destinados a habitação sem que se faça perante o notário prova suficiente da existência da correspondente licença de construção, ou de habitação, quando exigível, da qual se fará sempre menção na escritura*».

Em Acórdão STJ de 9-6-1992[390], continuava a seguir-se a doutrina do Assento:

> «I - Face à doutrina do assento de 19 de novembro de 1987, no domínio do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho, é válido o contrato-promessa de compra e venda de terreno compreendido em loteamento sem alvará, a menos que no momento da celebração do contrato haja impossibilidade de obtenção de

[390] Rec.º 81 878.

> alvará, por haver lei, regulamento ou ato administrativo impeditivo da sua emissão».

Doutrina que se estendeu à aplicação do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro, como resulta do Acórdão STJ de 1-2-1994[391]:

> «I - O contrato-promessa de compra e venda de imóvel urbano edificado em loteamento sem alvará, celebrado no domínio do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro, é válido, salvo se no momento da celebração desse contrato houver impossibilidade de obtenção do alvará, por haver lei, regulamento ou ato administrativo impeditivo da sua emissão.
>
> II - No domínio desse Decreto-Lei é válida a doutrina do Assento de 19 de novembro de 1987 (in BMJ N. 371 Pág.105).
>
> III - A inobservância das exigências formais do artigo 410.º n.º 3 do Código Civil de 66, constitui nulidade atípica ou mista, não sendo invocável por terceiro nem de conhecimento oficioso do tribunal, só podendo ser invocada pelos titulares dos interesses para cuja específica tutela a lei a estabelece, isto é, pelos promitentes-compradores, salvo se estes culposamente lhe deram causa, caso em que a nulidade pode ser arguida pelos promitentes vendedores».

O Acórdão STJ de 20-2-1992[392] abriria uma fissura, ao concluir que «*a exceção do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 400/84 só permite operar contrata promessa com eficácia real e nunca obrigacional, ou seja, pode celebrar-se contrato-promessa para destaque de uma parcela de terreno sem licença municipal o que se não pode é celebrar contrato-promessa tendo em vista o outro contrato definitivo*».

Já no Acórdão STJ de 26-3-1998[393], pode observar-se uma significativa viragem:

> «I - No domínio do Decreto-Lei n.º 289/73, de 06-06, é nulo o contrato-promessa de compra e venda de terreno compreendido em loteamento sem alvará, se, no momento desse contrato, havia impossibilidade da obtenção de tal alvará por existir ato administrativo impeditivo da sua emissão.
>
> II - Se tal contrato-promessa é nulo, não pode haver execução específica do mesmo.
>
> III - Também não é possível a execução específica do contrato-promessa de compra e venda do terreno se a presunção derivada da existência de sinal não for afastada».

Por último, o Acórdão STJ de 19-4-2012[394] já invoca a Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, para concluir o seguinte:

> «I - Consideram-se AUGI os prédios ou conjuntos de prédios contíguos que, sem a competente licença de loteamento, quando legalmente exigida, tenham sido objeto de operações físicas de parcelamento destinadas à construção até à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro, e que, nos

[391] Rec.º 84 471. De igual modo, v. Acórdão STJ de 13-4-1994 (Rec.º 84368), Acórdão STJ de 26-11-1996 (Rec.º 96A380), Acórdão STJ de 27-1-1998 (Rec.º 97A861).

[392] Rec.º 80 467.

[393] Rec.º 97B868.

[394] 7.ª Secção, Proc.º 3703/07.5TBALM-A.L1.S1.

> respetivos planos municipais de ordenamento do território (PMOT), estejam classificadas como espaço urbano ou urbanizável.
>
> II - São ainda considerados AUGI os prédios ou conjuntos de prédios parcelados anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 46 673, de 29/11/1965, quando predominantemente ocupados por construções não licenciadas.
>
> III - Compete às Câmaras Municipais, por sua iniciativa ou a requerimento de qualquer interessado, delimitar o perímetro e fixar a modalidade de reconversão das AUGI existentes na área do município.
>
> IV - O dever de reconversão inclui (i) o dever de conformar os prédios que integram a AUGI com o alvará de loteamento ou com o plano de pormenor de reconversão, nos termos e prazos a estabelecer pela Câmara Municipal e bem assim (ii) o dever de comparticipar nas despesas de reconversão, nos termos fixados na Lei n.º 91/95.
>
> V - A parcela do executado, porque se encontra rodeada de parcelas ilegais em idêntica situação jurídica, todas desanexadas do prédio n.º 17.605, só não integraria a área urbana de génese ilegal, caso dispusesse, que não dispõe, de licença de loteamento, emitida ao abrigo da lei em vigor ao tempo do seu fracionamento, ou seja, o DL n.º 46.673, de 29/11/1965.
>
> VI - Pelo facto do opoente ser proprietário de uma parcela de terreno, destacada em metros quadrados de um prédio rústico, tal circunstância não obsta a que tal parcela pudesse ter sido integrada na mencionada AUGI, porquanto, juridicamente, não constitui qualquer lote de terreno, dado que não possui a necessária licença de loteamento emitida nos termos do DL 46.673, de 29/11/1965, então em vigor, e, por isso, encontra-se claramente abrangido pela previsão do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 91/95.
>
> VII - Embora o Assento do S.T.J. de 21/07/1987, haja determinado que, no domínio da vigência do Decreto-Lei n.º 46.673, de 19 de novembro de 1965, a falta de licença de loteamento não determina a nulidade dos contratos de compra e venda de terrenos com ou sem construção (...), o certo é que o lote de terreno em causa nos autos carecia do necessário loteamento emitido ao abrigo da lei em vigor ao tempo do seu fracionamento (DL 289/73, de 6 de junho, entretanto revogado pelo artigo 84-º do DL n.º 400/84, de dezembro), pelo que, encontrando-se o lote de terreno pertencente ao executado/opoente nas condições previstas na Lei para ser qualificado como AUGI, ficou o mesmo, inexoravelmente, sujeito ao regime excecional de reconversão urbanística, previsto na Lei n.º 91/95, de 2 de setembro e alterações subsequentes.
>
> VIII - Assim, enquanto proprietário da aludida parcela de terreno, não poderá deixar de estar sujeito às deliberações das assembleias de proprietários dos prédios abrangidos pela AUGI (...) da (...) cujas atas servem de título à execução».

Com efeito, só com a Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, passaram a considerar-se «*loteadores ilegais os proprietários ou comproprietários que hajam celebrado negócios de venda de parcelas, de quotas indivisas e de promessa de compra e venda com autorização de ocupação, tendo por objeto os prédios integrantes da AUGI, que possibilitaram o seu parcelamento físico*» (artigo 45.º, n.º 1).

§16.III. O fenómeno dos loteamentos clandestinos atingira proporções tais que o Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho, nos artigos 30.º e 31.º, chegou a

criminalizar esta prática. Daí a afirmação do Conselheiro MENÉRES PIMENTEL no citado voto de vencido: «...*continuo a não entender como é que uma infração penal não gera a nulidade absoluta do negócio que lhe subjaz*».

Contudo, no dizer do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 275/76, de 13 de abril, «*tais sanções não têm tido atuação prática, designadamente por falta de participação generalizada às autoridades competentes para a instauração de procedimento criminal*».

O referido decreto-lei, no artigo 8.º, n.º 1, alínea a), mandava punir com pena de prisão «*não inferior a trinta dias de multa de 30 000$00 a 1 000 000$00, sendo estes limites da multa elevados para o dobro em caso de reincidência, a divisão em lotes, de qualquer área, destinados imediata e subsequentemente à construção, sem licença legalmente exigida, ou depois de esta ter caducado ou de a respetiva validade se encontrar suspensa, a realização, nas mesmas circunstâncias, de quaisquer trabalhos nos prédios tendentes à sua divisão em lotes com aquele destino, designadamente obras de urbanização ou a simples preparação do terreno para esse fim, a autorização concedida a terceiros, por qualquer título, embora juridicamente inválido, para construir no terreno, em fraude à exigência legal de licença de loteamento*».

Por seu turno, na alínea b), determinava-se a aplicação de pena de prisão até 30 dias e multa até 20 000$00 para quem, uma vez iniciada a posse administrativa, empreendesse quaisquer trabalhos ou atividades que não respeitassem à exploração normal do prédio, salvo quando previamente autorizados, em face da natureza dos trabalhos ou atividades, ou, se não carecessem de autorização de outra entidade, pelo próprio município.

A verdade é que a própria conceção de loteamento clandestino era frágil, pois a ideia de obter uma licença para lotear mostrava-se contraditória com a obrigação de lotear e com os seus pressupostos.

O Decreto-Lei n.º 804/76, de 6 de novembro[395], apesar de determinar as medidas a aplicar à construção clandestina e às operações de loteamento clandestino, limitava-se a definir áreas de construção clandestina como «*aquelas em que se verifique acentuada percentagem de construções efetuadas sem licença legalmente exigida, incluindo as realizadas em terrenos loteados sem a competente licença*» (artigo 1.º, n.º 1). A poderem ser recuperadas, no todo ou em parte, eram declaradas áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística[396], dando

[395] Determinava as medidas a aplicar na construção clandestina, bem como nas operações de loteamento clandestino. Alterado pelo Decreto-Lei n.º 90/77, de 9 de março. Apesar de a Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, contar com a sua aplicação, relativamente a zonas insuscetíveis de reconversão através do procedimento instituído, foi revogado pela Lei n.º 36/2019, de 29 de maio, que determinou, de forma expressa, «*a não vigência de decretos-leis publicados entre os anos de 1975 e 1980, em razão de caducidade, revogação tácita anterior ou revogação efetuada pela presente lei*».

[396] Por exemplo, a parcela de terrenos denominada "Pinhal do Duque", situada na freguesia de Palhais, do concelho do Barreiro (Decreto Regulamentar n.º 32/78, de 16 de setembro), o Bairro dos Canaviais, em Évora (Decreto n.º 66/78, de 11 de julho), a zona do "Bairro da Portela da Azóia", no concelho de Loures (Decreto Regulamentar n.º 45/85, de 8 de julho), o "Bairro da Fraternidade", em São João da Talha, concelho de Loures (Decreto Regulamentar n.º 10/87, de 2 de fevereiro), a zona do "Picão", freguesia do Canidelo, concelho de Vila Nova de Gaia (Decreto n.º 9/88, de 19 de maio)

início a um procedimento complexo, longo e oneroso, regulado pelo Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro (*Lei dos Solos*[397]).

Nos termos do artigo 42.º, n.º 1, da *Lei dos Solos*, a delimitação de uma área crítica de recuperação e reconversão urbanística produzia os seguintes efeitos:

> a) A declaração de utilidade pública da expropriação urgente, com autorização de investidura na posse administrativa, segundo o processo correspondente, dos imóveis nela existentes de que a Administração necessite para a execução dos trabalhos a realizar para a recuperação ou reconversão da área;
>
> b) A faculdade de a Administração tomar posse administrativa de quaisquer imóveis situados na área, como meio destinado:
>
> i) À ocupação temporária de terrenos, com vista à instalação transitória de infraestruturas ou equipamento social ou à realização de outros trabalhos necessários;
>
> ii) À demolição de edifícios que revista carácter urgente, em virtude de perigo para os respetivos ocupantes ou para o público, por carência de condições de solidez, segurança ou salubridade, que não possa ser evitado por meio de beneficiação ou reparação economicamente justificável;
>
> iii) À realização de obras de beneficiação ou reparação de edifícios que, por idênticas carências, revistam também carácter urgente, em virtude de os prédios não oferecerem condições de habitabilidade».

Estas medidas tinham, porém, custos elevadíssimos, não só económicos, mas também sociais e até políticos, motivo por que frequentemente iam sendo proteladas na sua adoção ou na execução.

Previa-se a possibilidade de os proprietários se concertarem para empreender a reconversão (artigo 49.º), mas havendo de proceder-se ao despejo administrativo, cumpria-lhes indemnizar os arrendatários, entretanto instalados, e proceder à reconstrução ou remodelação dos prédios, «*sem prejuízo da possibilidade de realojamento*» (artigo 51.º).

Ora, os municípios não podiam desalojar os moradores das casas de habitação que tivessem de ser demolidas ou desocupadas, ainda que temporariamente, sem terem providenciado pelo realojamento (artigo 52.º, n.º 1).

Por outro lado, quando os imóveis fossem expropriados em benefício de uma entidade concessionária de serviço público, competia aos municípios — «*com o apoio financeiro do Estado, se necessário*» (artigo 55.º, n.º 2) — «*construir as habitações necessárias ao realojamento dos moradores das casas objeto da expropriação, suportando o expropriante os encargos respetivos, conforme estabelecido no contrato de concessão*» (artigo 55.º, n.º 1).

§16.IV. Os núcleos clandestinos continuariam a alastrar, até porque permaneciam equívocas as circunstâncias em que os terrenos teriam de ser previamente urbanizados como condição para a sua divisão em lotes e para o

---

[397] Cf. Retificação in *Diário da República*, n.º 23. I Série, de 28 de janeiro de 1977. Alterado pelo Decreto-Lei n.º 313/80, de 19 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, seria globalmente revogado pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio.

subsequente aproveitamento edificatório. Como haveria de permanecer equívoco saber da validade do contrato-promessa de compra e venda ou da alienação em compropriedade com tradição de parcelas de terreno.

O artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho, circunscrevia-se a definir a operação de loteamento como aquela que tivesse «*por objeto ou simplesmente (…) como efeito a divisão em lotes de qualquer área de um ou vários prédios, situados em zonas urbanas ou rurais, e destinados imediata ou subsequentemente à construção*», fazendo-a depender «*de licença da câmara municipal da situação do prédio ou prédios, nos termos do presente diploma*».

Por conseguinte, a própria lei parecia sugerir uma alternativa de "simplificação". Não sendo o prédio repartido, senão materialmente[398], a licença era desnecessária. Melhor ainda se declarasse que nunca destinaria as parcelas à construção. Logo, o promotor furtava-se a obrigações de vulto, sobretudo quando se tratava de retalhar prédios rústicos desprovidos das mais elementares infraestruturas de abastecimento de água, arruamentos, saneamento básico, fornecimento de eletricidade nem da proximidade a equipamentos sociais indispensáveis (v.g. escolas, centros de saúde, esquadras de polícia).

O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 804/76, de 6 de novembro, apesar de publicado no contexto ímpar do repatriamento ultramarino e do elevadíssimo crescimento da procura de habitação, dá conta daquilo a que, anos mais tarde, se chamaria áreas urbanas de génese ilegal com pesados encargos de reconversão, tanto para o Estado e para os municípios como para os moradores e comproprietários:

> «O fenómeno de construção clandestina que de há muito se vem verificando em larga escala nas regiões envolventes ou próximas dos grandes centros urbanos, designadamente Lisboa, sofreu, nos últimos tempos, um intenso desenvolvimento, de tal modo que são hoje em grande número e muitas vezes de larga extensão as áreas ocupadas por construção clandestina, quase sempre a partir de loteamentos também clandestinos.
>
> São conhecidos os gravíssimos inconvenientes causados por todas essas atividades clandestinas.
>
> Atendendo à enorme extensão das áreas de construção clandestina, ao grande número de agregados familiares nelas fixados, ao elevado volume de investimentos feitos nas respetivas construções — em grande parte por agregados familiares de poucos recursos económicos —, ao montante dos encargos e ao período de tempo necessário para deslocar toda essa massa populacional para outras zonas edificadas e à circunstância de algumas das áreas de construção clandestina serem aceitáveis, carecendo embora de operações de beneficiação e reconversão mais ou menos profundas, tem-se por aconselhável uma certa contemporização com as situações criadas, na medida em que se considere viável, técnica e economicamente, a reconversão das áreas, no que se refere aos edifícios e às infraestruturas indispensáveis, e a ocupação das mesmas não se mostre contrária ao adequado ordenamento do território.

[398] Sob a designação de talhões, blocos ou torres.

> Prevê-se que as áreas de construção clandestina possam ser objeto de medidas tendentes à sua legalização, à sua manutenção temporária ou à sua imediata ou próxima demolição, definindo as diretrizes gerais a observar para a aplicação dessas diversas medidas.
>
> O que supõe a deteção e estudo das diversas áreas de construção clandestina, o qual, bem como a execução das medidas aplicáveis, se atribui aos órgãos locais competentes com o auxílio dos órgãos e serviços adequados da Administração Central e a participação das populações interessadas.
>
> A legalização das áreas que dela sejam suscetíveis deverá ser procurada através de acordo com os interessados.
>
> Tenta-se obter dos responsáveis pelos loteamentos clandestinos — causadores ou fautores originários da situação clandestina — indemnizações pelos prejuízos causados, como meio, até, de aumentar as fontes de receitas para a realização das operações necessárias.
>
> Por outro lado, considerando que nas áreas de construção clandestina as cedências de terrenos entre particulares são efetuadas, regra geral, por atos ou negócios juridicamente inválidos, afigura-se justificado que nas expropriações de imóveis situados nessas áreas, como tais identificadas pelo expropriante, os proprietários e usufrutuários não possam receber as indemnizações a que tenham direito sem provarem não terem recebido qualquer importância dos possuidores pela cedência da posse ou terem restituído aos mesmos as importâncias pagas para esse fim, conquanto se facilite essa prova».

A estratégia do loteador clandestino, a fim de não ter de criar condições mínimas de urbanização nem ter de estabelecer condições de edificação que não fossem as do máximo lucro, passava pela celebração de dezenas ou centenas de contratos-promessa de compra e venda de coisa futura (o lote a constituir) ou pela alienação de partes alíquotas de vastas extensões fundiárias adquiridas a baixo preço como prédios rústicos. O notário dificilmente podia opor-lhe a necessidade de loteamento.

Ao promitente-comprador ou ao novo comproprietário era cedido — onerosamente, claro está — um talhão em que construiria sem licença. Perante o facto consumado e a dimensão do fenómeno, as câmaras municipais não teriam o arrojo de iniciar o despejo administrativo, empreender a demolição de milhares de edificações, não obstante algumas invadirem áreas sensíveis do ponto de vista ecológico e de outras assentarem em terrenos com forte instabilidade, em zonas declivosas ou regularmente sujeitas a cheias torrenciais.

Por outro lado, não assumindo encontrar-se a praticar materialmente um loteamento, podia localizar as novas construções fora dos perímetros urbanos, em terrenos não urbanizados nem urbanizáveis.

A maior parte dos loteamentos clandestinos surgiram, portanto, em espaço rural, tendo o promotor adquirido um ou vários prédios rústicos a preços muito inferiores aos que pagaria por solo urbano, especialmente nas zonas de maior abandono das atividades agrícolas e pecuárias.

§16.V. A venda em compropriedade ou em avos subsistiu, não obstante a Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, ter cominado com a nulidade «*os negócios jurídicos entre vivos de que resultem ou possam vir a resultar a constituição da*

compropriedade ou a ampliação do número de compartes de prédios rústicos, quando tais atos visem ou deles resulte parcelamento físico em violação ao regime legal dos loteamentos urbanos» (artigo 54.º, n.º 1).

Contudo, o requisito enunciado na parte final deitou a perder alguns loteamentos clandestinos, como se descortina no Acórdão TRE de 9-2-2017[399].

Intentada pelo Ministério Público ação com pedido de declaração de nulidade da venda em avos de prédio rústico e com sinais de fracionamento material do prédio em lotes, em zona do PDM classificada como Espaço Agro Florestal Categoria II, não sendo permitida a constituição de loteamento, entendeu a Relação serem os indícios insuficientes enquanto não houvesse construção de, pelo menos, uma edificação urbana.

A redação subsequente do preceito, atribuída pela lei n.º 64/2003, de 23 de agosto, veio instituir um controlo municipal:

> «1 — A celebração de quaisquer atos ou negócios jurídicos entre vivos de que resulte ou possa vir a resultar a constituição de compropriedade ou a ampliação do número de compartes de prédios rústicos carece de parecer favorável da câmara municipal do local da situação dos prédios.
>
> 2 - O parecer previsto no número anterior só pode ser desfavorável com fundamento em que o ato ou negócio visa ou dele resulta parcelamento físico em violação ao regime legal dos loteamentos urbanos, nomeadamente pela exiguidade da quota ideal a transmitir para qualquer rendibilidade económica não urbana, sem prejuízo de serem nulos os atos ou negócios jurídicos celebrados em violação do disposto no n.º 1, tendo também a câmara municipal legitimidade para promover a respetiva declaração judicial».

Deixou, por isso, de se exigir o parcelamento físico em infração ao regime dos loteamentos urbanos para a nulidade do negócio, mas condicionou-se a reprovação municipal ao fundamento de o ato ou negócio visar ou dele resultar parcelamento físico em violação ao regime legal dos loteamentos urbanos.

No entanto, com um acrescento valioso. A presunção de que assim é assente na «*exiguidade da quota ideal a transmitir para qualquer rendibilidade económica não urbana*». Por outras palavras, é aos adquirentes que cumpre demonstrar o interesse económico em obter um rendimento irrisório de uma exploração agrícola com um número demasiado elevado de compartes. Das duas, uma. Ou não há qualquer exploração agrícola nem rendimento que justifique a aquisição ou, então, o aproveitamento revela-se inimaginavelmente produtivo.

Outro meio de contornar a lei viria de uma inovação introduzida no regime da propriedade horizontal.

§17. — Da edificação em conjunto e da propriedade horizontal.

§17.I. Já ANTUNES VARELA/PIRES DE LIMA [400] se davam conta da vulnerabilidade a que se prestava a subtileza dos conceitos, de a que verdadeiros conjuntos imobiliários fossem considerados uma só edificação:

---

[399] P.º 3647/13.1TBSTB.E1.

[400] *Código Civil Anotado*, volume I, 4.ª edição, Coimbra Editora, 1987, p. 195 e seguinte.

> «Na prática (…) podem deparar-se situações em que se torna difícil concluir se determinado conjunto imobiliário constitui um único edifício (e, portanto, um único prédio urbano) ou vários (vide o caso decidido pelo acórdão da Relação do Porto, de 2 de abril de 1981, na Col. de Jurisp., ano VI, tomo 2, páginas 103 e segs.). Deve entender-se que se está perante uma unidade predial ou, inversamente, perante uma pluralidade, conforme o conjunto em causa apresente ou não *unidade estrutural* – unidade esta que há de aferir-se através dos seus elementos essenciais, designadamente através das paredes mestras, dos pilares e vigas de sustentação, da cobertura (telhado ou terraço), das instalações de água, de eletricidade, etc.»

Graças a este ponto débil, um outro tipo de fraude ficou a dever o seu êxito à ideia de um conjunto de edifícios aparentar uma só edificação. Não obstante possuir diferentes blocos, torres ou corpos, conservar-se-ia algo de comum entre todos eles, de modo a sugerir uma interdependência funcional entre as diversas partes.

Se a cada edificação autónoma devia corresponder um prédio urbano e, por conseguinte, duas edificações no mesmo prédio já implicavam uma operação de loteamento, então, valeria a pena providenciar por elementos funcionais entre os vários "corpos edificados" de modo a criar a aparência de um único edifício[401]: cave ou embasamento comuns, estacionamento, galerias de acesso, áreas verdes partilhadas.

Alguma jurisprudência entende, porém, não haver como exigir uma operação de loteamento, pelo menos, até à entrada em vigor do artigo 57.º, n.º 5, do RJUE, em termos que são descritos de modo paradigmático no Acórdão STA, de 24-9-2020[402]:

> «I — Os "encargos ou ónus do loteador", designadamente a obrigação de cedências e/ou de prestar compensação, assim como a de urbanizar os terrenos, decorrem da promoção do interesse público, assegurando que as incidências dessas operações no solo, no ordenamento do território, no ambiente e recursos naturais e na qualidade de vida das populações são devidamente salvaguardadas.
>
> II — Na vigência do Decreto-Lei n.º 448/91 e até à aprovação do artigo 57.º, n.º 5 do RJUE, que introduziu entre nós o conceito de "edificações com impactes urbanísticos semelhantes aos de uma operação de loteamento", a operação de loteamento era um conceito tipificado na lei que se impunha, apenas, para o fracionamento de um ou vários prédios em lotes, não sendo possível ao município exigir "encargos de loteador" ao operador urbanístico que, num único prédio, ou num prédio resultante de uma operação de destaque se propunha construir um edifício em regime de propriedade horizontal.

---

[401] Veja-se o caso das Torres das Amoreiras, em Lisboa, freguesia de Campo de Ourique, um complexo de escritórios, habitações e um centro comercial, inaugurado em 27-9-1985, sem obras de urbanização e com cedências para arruamentos absolutamente inferiores ao afluxo automóvel. Na verdade, abrange três torres de escritórios com 20 000 m^2 cada, um conjunto habitacional com 115 fogos, um centro comercial e de lazer, com 58 000 metros^2 e um parque de estacionamento com capacidade para 1190 automóveis ligeiros. Dispõe de uma área bruta locável de 26 026 metros^2 repartidos por cerca de 240 lojas, além de uma vasta área de restauração. Acresce um cinema, com sete salas. De modo algum, constitui um caso insólito.

[402] 1.ª Secção, P.º 01768/13.0BALSB.

> III — A inexistência de um alvará de loteamento numa operação de urbanística, que, na vigência daquele regime jurídico, não obrigava à divisão em lotes, não é fundamento de nulidade do ato que aprova a licença de construção».

De modo diverso, no Acórdão STA de 27-02-2007, concluíra-se o seguinte:

> «III - Consubstancia operação de loteamento, e sujeita portanto ao seu regime, o desencadear de um procedimento que, relativamente a um terreno rústico levou à sua divisão em unidades habitacionais autónomas, concretamente em oito moradias inteiramente individualizadas de rés-do-chão e andar, pese embora a verificação de alguma comunhão no que tange, v.g., à rede de esgotos e gás, de terreno de logradouro e de acesso às garagens».

A dada altura, o recurso à ligação funcional das construções, de modo a formarem uma só edificação, pareceu, subitamente, ganhar amparo no artigo 1438.º-A, do *Código Civil*, aditado pelo Decreto-Lei n.º 267/94, de 25 de outubro.

Ao permitir que o regime da propriedade horizontal fosse aplicado, «*com as necessárias adaptações, a conjuntos de edifícios contíguos funcionalmente ligados entre si pela existência de partes comuns afetadas ao uso de todas ou algumas unidades ou frações que os compõem*», entenderam alguns[403] ficar afastada a necessidade de loteamento, uma vez satisfeitos tais requisitos. A propriedade horizontal de edificações em conjunto, em lugar de ser vista como uma adaptação à administração das partes comuns sem propriedade por andares, era sugerida como alternativa ao próprio loteamento.

Várias edificações (com um ou vários fogos) construídas no mesmo prédio, desde que ligadas funcionalmente entre si por partes comuns afetas ao uso de todas ou apenas de algumas (v.g. um piso subterrâneo para estacionamento automóvel, um pátio, um mesmo terraço na cobertura) constituiriam, para fins urbanísticos, um só edifício, desobrigando ao loteamento.

§17.II. Dando-se conta de como era ténue a linha divisória entre oito e oitenta, o legislador introduziu uma inovação importantíssima.

Assim, logo na versão originária do RJUE, o artigo 57.º, n.º 5, estendeu alguns ónus e encargos das operações de loteamento a outras operações urbanísticas «*quando respeitem a edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si que*

---

[403] FERNANDA PAULA OLIVEIRA/SANDRA PASSINHAS, ("Loteamentos e Propriedade Horizontal: guerra e paz!" In *Revista do CEDOUA*, n.º 9, 2002, p. 45 e seguintes) para quem, mediante o aditamento ao Código Civil do artigo 1438.º-A, tornou-se «fundamental identificar corretamente as situações que podem ser submetidas ao regime dos loteamentos urbanos e as que ficam sujeitas ao regime da propriedade horizontal» (p. 55). Consideram a constituição de propriedade horizontal sem operação de loteamento no caso do supercondomínio e do condomínio complexo (p. 60 e seguintes). Havendo partes comuns, as diferentes edificações fariam as vezes das frações autónomas, configurando um supercondomínio. Na hipótese de vários edifícios, cada um formando um condomínio, mas entre si ligados funcionalmente, disporem, no entanto, de partes comuns, teríamos um condomínio complexo (p. 61). Coexistiriam vários títulos constitutivos de propriedade horizontal: o de cada edifício por andares e o do conjunto dos vários edifícios. O condomínio seria neste caso integrado pelos administradores dos vários condomínios. Em termos bem mais reservados, a respeito da alternativa loteamento/propriedade horizontal, v. ANTÓNIO PEREURA DA COSTA, "Propriedade Horizontal e Loteamento: Compatibilização", in *Revista do CEDOUA*, n.º 3, 1999, p. 65 e seguintes.

determinem, em termos urbanísticos, impactes semelhantes a uma operação de loteamento[404]*, nos termos a definir por regulamento municipal*».

Mandou aplicar o artigo 43.º (áreas para espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas, equipamentos) aos pedidos de licenciamento ou autorização das obras de construção de novas edificações «*em área não abrangida por operação de loteamento, quando respeitem a edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si que determinem, em termos urbanísticos, impactes semelhantes a uma operação de loteamento*» e determinou a cedência gratuita ao município de parcelas para espaços verdes públicos, equipamentos de utilização coletiva e infraestruturas que devessem integrar o domínio municipal (artigo 44.º, n.º 1, *ex vi* do artigo 57.º, n.º 5). Parcelas que se integrariam, sem mais, no domínio público municipal com a emissão do alvará. (artigo 44.º, n.º 3) ou, em alternativa, no domínio privado, segundo a redação que o preceito passou a conhecer com a Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro.

E mais determinou o dever de ceder imóveis ou parte deles ao município, quando a operação, apesar de não constituir um loteamento, contemple a criação de áreas de circulação viária e pedonal, espaços verdes e equipamentos de uso privativo (artigo 57.º, n.º 6), ou no caso de obras de construção, de ampliação ou de alteração em área abrangida por operação de loteamento ou por plano de pormenor simples [i.e. que não contivesse as menções constantes das alíneas a), c), d), e) e f) do n.º 1 do artigo 91.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro], a menos que se tratasse de obras interiores em edifícios não classificados ou suas frações sem modificações da estrutura resistente dos edifícios, das cérceas, das fachadas e da forma dos telhados (artigo 57.º, n.º 7).

Contudo, dispõe-se no artigo 57.º, n.º 6, que a esses mesmos edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si aplica-se o artigo 44.º, n.º 4, com o sentido de não haver lugar a qualquer cedência, sem embargo de compensação ao município, em numerário ou em espécie, nos termos definidos em regulamento municipal, nas seguintes eventualidades:

> — Encontrar-se o prédio a edificar já servido pelas infraestruturas a que se refere a alínea h) do artigo 2.º (obras de urbanização),
>
> — Não se justificar a localização de qualquer equipamento ou espaço verde públicos no referido prédio,
>
> — Constituírem os espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos de natureza privada partes comuns regidas pelo disposto nos artigos 1420.º a 1438.º-A do Código Civil, ou,
>
> — Tratar-se de operações urbanísticas que contemplem a criação de áreas de circulação viária e pedonal, espaços verdes e equipamento de uso privativo (*ex vi* do artigo 44.º, n.º 6).

[404] A verdade, no entanto, é que os loteamentos podem produzir impactos muito diferentes entre si. Dois lotes, cada um com uma moradia unifamiliar, ou 20 lotes, cada qual com um edifício de dez pisos, deixam adivinhar que não é possível estabelecer um padrão. Por conseguinte, os regulamentos municipais devem limitar-se a definir critérios de impacto: nas infraestruturas, no trânsito automóvel, nas zonas habitacionais mais próximas.

Em suma, atenuou-se muito significativamente o desequilíbrio abissal com encargos segundo houvesse lugar a loteamento ou não.

O mais importante, porém, é que a propriedade horizontal deixava de poder ser aplicada como alternativa à operação de loteamento.

Até porque, desde a versão originária, o artigo 43.º, n.º 4, do RJUE, determinava o que se transcreve:

> «Os espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos de natureza privada [405] constituem partes comuns dos lotes resultantes da operação de loteamento e dos edifícios que neles venham a ser construídos e regem-se pelo disposto nos artigos 1420.º a 1438.º-A do Código Civil».

Como tal, o regime da propriedade horizontal com adaptações aplica-se aos espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos de natureza privada que constituam partes comuns dos lotes resultantes da operação de loteamento e dos edifícios que neles venham a ser construídos. Quer isto dizer que o artigo 1438.º-A do CC convive com o loteamento sem o substituir. Não pode, pois, servir de alternativa a custos reduzidos à operação de loteamento.

Se às partes comuns de edificações construídas em loteamento se aplica o disposto no artigo 1438.º-A do *Código Civil*, é porque loteamento e propriedade horizontal não constituem regimes alternativos.

Os próprios edifícios construídos em cada lote, desde que satisfazendo aos requisitos do artigo 1415.º do *Código Civil*, podem, de igual modo, ser constituídos em propriedade horizontal, coexistindo com a das partes comuns aos lotes: um condomínio de condomínios[406].

Coube à Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, acrescentar ao artigo 44.º o RJUE o n.º 5, o qual veio reforçar o regime de edificações que, não sendo precedidas por loteamento, produzam um forte impacto local. Assim, determina-se que «*o proprietário e demais titulares de direitos reais sobre prédio a sujeitar a qualquer operação urbanística que nos termos de regulamento municipal seja considerada como de impacte relevante ficam também sujeitos às cedências e compensações previstas para as operações de loteamento*». A lei teve em vista, principalmente, a edificação em altura com elevada densidade de moradores ou utentes e não se limita a obras de construção. O conceito de operação urbanística abarca também obras de ampliação (artigo 2.º do RJUE).

Por fim, o n.º 4 do artigo 44.º do RJUE, que já referimos a propósito dos conjuntos edificados, contempla a eventualidade de o prédio a lotear já se

---

[405] Cujas dimensões, atualmente, são calculadas segundo o disposto na Portaria n.º 75/2024, de 29 de fevereiro.

[406] FERNANDA PAULA OLIVEIRA/SANDRA PASSINHAS equacionam várias possibilidades: o supercondomínio com duas variantes: (1) um conjunto de edifícios ligados entre si obedece a um único título constitutivo ou (2) um conjunto de moradias unifamiliares autónomas entre si, cada uma considerada fração autónoma vertical, com partes comuns; o condomínio complexo também com duas variantes: (A) vários edifícios funcionalmente ligados entre si limitam-se a constituir propriedade horizontal sobre as partes comuns ao conjunto; (B) vários edifícios, cada um com a sua propriedade horizontal, são condóminos da propriedade horizontal das partes comuns ao conjunto edificado*, in* "Loteamentos e propriedade horizontal: guerra e paz", *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente* - a.5 n.º 9 (2002) - p.60 e seguinte.

encontrar servido por arruamentos viários e pedonais, redes de esgotos e de abastecimento de água, eletricidade, gás e telecomunicações, espaços verdes e outros de utilização coletiva ou ainda a hipótese de «*não se justificar a localização de qualquer equipamento ou espaço verde públicos no referido prédio*», eximindo o loteador de ceder terrenos ao município, mas não de pagar uma compensação, em numerário ou em espécie, nos termos a definir por regulamento municipal, se já tiverem sido efetuadas as obras de urbanização ou as mesmas não tiverem lugar (n.º 6 do artigo 44.º).

O mesmo vale para os casos previstos no artigo 43.º, n.º 4, ou seja, ficam abertos ao uso público os espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e outros equipamentos, apesar da sua natureza privada e de constituírem partes comuns dos lotes.

Desde então, por mais contíguos e funcionalmente ligados entre si que se mostrem os edifícios, o promotor está obrigado ao cumprimento de alguns ónus e encargos similares aos do loteamento[407], como sucede, de igual modo, com as obras de construção individual de grande impacto.

§17.III. Em síntese, quem construir um conjunto de edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si com impacte urbano significativo (uma nova frente) passou a ter de satisfazer aos seguintes ónus e encargos:

> a) Reservar para uso privativo do conjunto áreas para espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias, equipamentos e habitação pública, de custos controlados ou para arrendamento acessível (n.º 1 do artigo 43.º *ex vi* do artigo 57.º, n.º 5);
>
> b) Ceder terrenos ao domínio público ou privado do município para equipamentos coletivos ou zonas verdes (artigo 44.º, n.º 5), ou
>
> c) Compensar patrimonialmente o município, se não se justificar a fixação de equipamentos ou zonas verdes públicas na zona e já tiverem sido efetuadas as obras de urbanização ou as mesmas não tiverem lugar (artigo 44.º, n.º 6) ou se os espaços, infraestruturas viárias e outros equipamentos que, em princípio, seriam integralmente afetos ao uso privativo permanecerem, no todo ou em parte, abertos ao uso público (artigo 43.º, n.º 4, *ex vi* do artigo 44.º, n.º 4).

Por fim, de acordo com o artigo 44.º, n.º 5, o proprietário e demais titulares de direitos reais sobre prédio a sujeitar «*a qualquer operação urbanística que nos termos de regulamento municipal seja considerada como de impacte relevante*» (v.g. forte densidade de moradores, trabalhadores ou consumidores, construção em altura, obras de ampliação significativa) também se encontram sujeitos às cedências e compensações previstas para as operações de loteamento.

Em todo o caso, permanecem todas estas operações desobrigadas de obras de urbanização e do depósito da pertinente caução (artigo 53.º e seguintes do RJUE), tal como escapam à limitação territorial do artigo 41.º do RJUE, segundo o qual «*As operações de loteamento só podem realizar-se em áreas situadas dentro do perímetro urbano e em terrenos já urbanizados ou cuja urbanização se encontre programada em plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território*».

---

[407] Cf. Acórdão TCAS, CA, 2.º Juízo, de 30/4/2015, Proc. 05508/09.

Como tal, são ponderosas, ainda assim, as razões para simular a contiguidade e a interdependência funcional dos conjuntos de edifícios, de modo a serem considerados um só.

§17.IV. Até à revisão do RJUE empreendida pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro, subsistia para o loteador o dever de comunicar previamente ou de obter aprovadas na licença determinadas especificações de edificação e até de desenho urbano para cada um dos lotes.

O registo predial do alvará providenciava pela publicidade e pela eficácia com relação a terceiros, encontrando-se os adquirentes dos lotes vinculados *prima facie* pelas especificações do loteamento.

A jurisprudência afirmou-o por diversas ocasiões, até para garantir a prevalência de tais especificações sobre normas de planeamento supervenientes, nomeadamente em Acórdão STA de 8-5-2002[408]:

> «I - É nulo o licenciamento da construção de anexo em logradouro de casa de habitação com pelo menos 26 m^2 de área de implantação no solo e 28 m^2 de área da cobertura, quando o regulamento do loteamento em que se insere a propriedade define como área máxima desse anexo 25 m^2.
>
> II - Constando essa definição, exclusivamente, de uma planta à escala de 1:1.000, na qual está marcado um quadrado com 5 mm de lado, é de concluir que o limite da projeção da cobertura no solo tem de se conter dentro deste limite marcado em planta.
>
> III - As condições a observar no licenciamento dessa construção são as definidas no loteamento aprovado, e não as constantes de PDM publicado posteriormente - sob pena de desrespeito por direitos constituídos com o licenciamento e de violação do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20.11.»

De resto, nos termos do artigo 68.º, alínea a), do RJUE, são nulas as licenças de obras que violem licença ou autorização de loteamento em vigor, o que só pode ser verificado pelo conhecimento das especificações, nomeadamente o número de lotes e indicação da área de cada um, a localização, o uso a que se destinam, as áreas de implantação e de construção, o número de pisos e o número de fogos de cada um dos lotes, com especificação dos fogos destinados a habitação a custos controlados, quando previstos. Tais especificações encontravam-se previstas no artigo 77.º, n.º 1, alínea e), do RJUE.

§17.V. Sucede, porém, que o artigo 77.º do RJUE foi revogado, sem mais, pelo Decreto-Lei n.º 10/2014, de 8 de janeiro, apesar de ali se garantir que o alvará da licença de operação de loteamento ou de obras de urbanização contivesse, nos termos da licença, a especificação do «*Número de lotes e indicação da área, localização, finalidade, área de implantação, área de construção, número de pisos e número de fogos de cada um dos lotes, com especificação dos fogos destinados a habitações a custos controlados, quando previstos*» [alínea e)], assim como o «*Prazo máximo para a conclusão das operações de edificação previstas na operação de loteamento, o qual deve observar o prazo previsto no instrumento de programação*

[408] Recurso n.º 48256.

da execução do plano territorial de âmbito municipal ou intermunicipal aplicável e não pode ser superior a 10 anos» [alínea g)].

A revogação do artigo 77.º do RJUE, talvez, por se crer despicienda ou redundante a função do alvará, acabaria por pôr termo a uma das mais importantes funções da operação de loteamento: a criação de regras, oponíveis a terceiros que, além de garantirem os direitos dos adquirentes dos lotes, conformavam o projeto de arquitetura em cada um, segundo uma determinada tipologia que ponderava a unidade do núcleo urbano em termos funcionais, estéticos, de segurança, de sistema de vistas e de bom aproveitamento das infraestruturas. Ao mesmo tempo, conferia segurança jurídica aos proprietários dos lotes e das frações autónomas dos edifícios neles construídos[409].

As especificações descritivas e as peças desenhadas conferiam ao alvará de loteamento uma função análoga à do plano de pormenor ou das unidades de execução. Não por acaso, o artigo 4.º, n.º 9, do RJUE, garante que certos planos de pormenor e unidades de execução, por programarem obras de urbanização e de edificação contemplam: «*a) Obras de urbanização a executar e ligações às infraestruturas gerais; e b) Áreas de cedência destinadas à implantação de espaços verdes, equipamentos de utilização coletiva e infraestruturas viárias; e c) Identificação dos custos com as obras de urbanização; e d) Calendarização das obras de urbanização e das obras de edificação*».

É certo que as operações de transformação fundiária resultantes de loteamento, de estruturação de compropriedade e de reparcelamento, bem como as respetivas alterações continuam sujeitas a registo predial [artigo 2.º, n.º 1, alínea d), do *Código do Registo Predial*], assim como a desanexação de cada um dos lotes individualizados em operação de loteamento já inscrito, precedendo abertura das respetivas descrições [artigo 75.º-A, n.º 2, alínea j)], mas «*os registos das operações de transformação fundiária e das respetivas alterações são efetuados com base no alvará respetivo, no recibo de admissão de comunicação prévia ou em outro documento que legalmente comprove aqueles factos, com individualização dos lotes ou parcelas*» [artigo 75.º-A, n.º 2, alínea j)]. Como tal, as especificações atinentes à volumetria, altura, implantação e estética das edificações terão deixado de ser vinculativas para terceiros, de produzir eficácia real, pelo menos, no que diz respeito a loteamentos posteriores ao Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro.

Ainda recentemente, o TCA Sul, por Acórdão de 30-1-2025[410], concluíra que quem «*adquire o prédio correspondente à área objeto de loteamento, adquire um prédio sujeito – e que o sujeita, assim como aos adquirentes dos diversos lotes que o*

[409] V. ANTÓNIO LORENA DE SÈVES, "A proteção jurídico-pública de terceiros nos loteamentos urbanos e obras de urbanização", in CEDOUA. *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente* - Ano1 n.º 2 (1998) - p. 51-87; JOÃO MIRANDA/SANDRA GUERREIRO, "A proteção dos proprietários na alteração da licença de operação de loteamento à luz da mais recente modificação do RJUE", in *Revista de Direito Local*, n.º 5, 2015, p.43-57. V. Acórdão TCA Sul de 30-1-2025 (P.º 144/06.5BECTB); Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 33/2016, de 2 de março de 2017, in *Diário da República*, 2.ª Série, de 19 de junho de 2017.

[410] Proc. 144/06.5BECTB.

compõem – às vinculações estabelecidas pelo ato de licenciamento do loteamento e constantes do correspondente alvará, salvo alteração posterior do mesmo». Em breve, sem nova revisão do RJUE, que recupere o artigo 77.º, deixa de ser possível admiti-lo.

O problema reside no facto de o ímpeto simplificador que levou à revogação integral do artigo 77.º do RJUE ter deitado a perder a eficácia de tais vinculações para terceiros. Continua a ser «*obrigatório mencionar o número do alvará*[411] *de loteamento ou da comunicação prévia e a data da sua emissão ou receção pela câmara municipal, bem como o respetivo prazo de validade*», na publicidade «*à alienação de lotes de terreno, de edifícios ou frações autónomas neles construídos, em construção ou a construir*» (artigo 52.º do RJUE) e permanece a necessária submissão a registo predial dos loteamentos e cada um dos lotes, mas, o certo é que os elementos vinculativos assim tornados públicos passaram a ter um alcance muito reduzido.

Acresce ter também sido revogado o artigo 78.º do RJUE e que dispunha o dever de o titular do alvará promover, no prazo de 10 dias após a sua emissão, a afixação no prédio objeto de qualquer operação urbanística de um aviso, visível do exterior, que ali tinha de permanecer até à conclusão das obras (n.º 1). E, ainda, de o alvará de licença de loteamento dever ser publicitado pela câmara municipal por «*aviso em boletim municipal e na página da Internet do município ou, quando estes não existam, através de edital a afixar nos paços do concelho e nas sedes das juntas de freguesia abrangidas*» [n.º 2, alínea a)], por aviso num jornal de âmbito local, quando o número de lotes fosse inferior a 20, ou num jornal de âmbito nacional, nos restantes casos [alínea b)]. Algo que se aplicava com as devidas adaptações às operações sob comunicação prévia (n.º 5).

§18. — Das áreas urbanas de génese ilegal (AUGI).

§18.I. Se quisermos ter uma noção mais impressiva da falta que o loteamento faz mediante os encargos e condicionalismos que impõe, através do ordenamento, em pormenor, das edificações a construir nos lotes, basta observar uma área urbana de génese ilegal ainda não reconvertida.

Com efeito, ali se encontra à vista de todos o reverso do loteamento e da satisfação dos encargos com a urbanização. Estas áreas (AUGI) foram edificadas sem infraestruturas ou com infraestruturas muito rudimentares. Os aparentes lotes, embora materialmente demarcados, subsistem em compropriedade e as construções erigidas permanecem clandestinas.

Ora, de acordo com o artigo 1406.º, n.º 1, do CC, sem acordo sobre o uso da coisa comum, «*a qualquer dos comproprietários é lícito servir-se dela, contanto que a não empregue para fim diferente daquele a que a coisa se destina e não prive os outros consortes do uso a que igualmente têm direito*».

---

[411] O artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 10/2014, de 8 de janeiro, dispõe que «Todas as referências legais e regulamentares ao alvará da licença de construção e ao alvará da licença de utilização devem entender-se como efetuadas ao recibo de pagamentos das taxas legalmente devidas». É omisso, no entanto, quanto às referências subsistentes no próprio RJUE ao alvará da licença de loteamento.

A área que cada adquirente de uma suposta parcela ou talhão tem como seu, onde construiu ou vai construindo à medida das suas possibilidades, permanece, na verdade, parte de um bem indiviso e indivisível, pelo menos, enquanto não for concluído o procedimento de reconversão urbanística com custos muito superiores àqueles que teriam sido suficientes antes de lançado o caos.

Por outro lado, dispõe-se no artigo 1406.º, n.º 2, do CC, que «*o uso da coisa comum por um dos comproprietários não constitui posse exclusiva ou posse de quota superior à dele, salvo se tiver havido inversão do título*». Sem posse não pode haver usucapião[412].

§18.II. A Lei n.º 91/95, de 2 de setembro[413], define tais áreas como «*os prédios ou conjuntos de prédios contíguos que, sem a competente licença de loteamento, quando legalmente exigida, tenham sido objeto de operações físicas de parcelamento destinadas à construção até à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro, e que, nos respetivos planos municipais de ordenamento do território (PMOT), estejam classificadas como espaço urbano ou urbanizável, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º*» (artigo 1.º, n.º 2), ao que acrescem «*os prédios ou conjuntos de prédios parcelados anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 46.673, de 29 de novembro de 1965, quando predominantemente ocupados por construções não licenciadas*».

Geralmente, os adquirentes de boa-fé só se dão conta do engodo quando confrontados com a impraticabilidade das ligações às redes de eletricidade, água e saneamento, pois, justamente, as infraestruturas rudimentares não o permitem. E, depois, mais tarde, ao pretenderem alienar o pedaço de terra que julgavam seu, dão-se conta de que antes lhes pertence uma quota-ideal; não a parcela onde construíram.

Condição básica da reconversão urbanística é a de o direito à divisão só poder ser exercido após a emissão do título de reconversão: um sucedâneo da licença de loteamento (artigo 2.º).

§18.III. Os municípios com maior número de áreas urbanas de génese ilegal situam-se na Área Metropolitana de Lisboa: Seixal (136), Loures (113), Almada (98), Sintra (66), Cascais (62), Odivelas (52) e Sesimbra (32).

---

[412] V. JOSÉ ALBERTO GONZALEZ, "Usucapião e AUGI (áreas urbanas de génese ilegal) ", *Lusíada – Direito*, n.º 3, Lisboa, 2005, p. 371 e seguintes.

[413] Regime excecional para a reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal (AUGI). A atual redação reflete as modificações sucessivamente introduzidas pela Lei n.º 165/99, de 14 de setembro, pela Lei n.º 64/2003, de 23 de agosto, pela Lei n.º 10/2008, de 20 de fevereiro, pela Lei n.º 79/2013, de 26 de novembro, pela Lei n.º 70/2015, de 16 de julho, e pela Lei n.º 71/2021, de 4 de novembro. Esta última prorrogou o prazo o processo de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal pela quinta vez. Assim, nos termos do artigo 57.º da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, AUGI viram findo o prazo para disporem de comissão de administração validamente constituída em 31 de dezembro de 2024 e o título de reconversão tem de ser obtido até 31 de dezembro de 2026 (n.º 1). A delimitação de AUGI a reconverter por iniciativa municipal sem o apoio da administração conjunta deixou de poder ser praticada após 31 de dezembro de 2024 (n.º 2).

Só no município de Lisboa, e apesar de passados mais de 60 anos, ainda subsistem em reconversão urbanística 14 áreas urbanas de génese ilegal[414].

E não se trata de aglomerados de construções precárias ou abarracadas sem fundações nem alvenaria, mas de verdadeiras edificações. O que lhes falta, isso sim, é ordenamento e infraestruturas adequadas.

Casal de Cambra, no município de Sintra, é apontado como a maior área de génese urbana ilegal de toda a Europa[415]: prédios rústicos numa extensão de 250 hectares[416] foram repartidos em 2489 frações, compreendendo 5738 fogos habitacionais, onde apenas as infraestruturas de telecomunicações e de distribuição de água já satisfazem aos padrões elementares, contrariamente aos arruamentos, saneamento e fornecimento de energia elétrica que continuam rudimentares[417].

No município de Almada, o território a reconverter ronda os 950 ha, correspondente a 16 800 parcelas ou lotes clandestinos. As 98 AUGI declaradas (com 54 em procedimento de reconversão) evidenciam, por comparação com anos anteriores, um recrudescimento do fenómeno[418].

Com efeito, segundo dados fornecidos pela Câmara Municipal, em 2019, o número de AUGI em Almada voltou a aumentar.

O município do Seixal foi dos mais afetados pela venda de terrenos em compropriedade (entre 1970-80). Deram lugar a vastos bairros clandestinos, tendo já sido reconvertidos cerca de 440 hectares, mediante a formação de 18 loteamentos.

Subsistem, porém, 60 áreas de reconversão, desdobradas em 265 processos, dos quais, mais de metade situam-se na freguesia de Fernão Ferro. Estas áreas de reconversão equivalem a 1870 hectares.

Não raro, com efeito, estes bairros, conservando, por vezes, a denominação rural por que o prédio era conhecido, foram edificados em solos impróprios ou demasiado próximo de linhas de água; em outros casos, demasiado expostos a deslizamentos de terras, a sismos ou a cheias. Por acréscimo, é corrente comprometerem servidões administrativas e restrições de utilidade pública,

---

[414] O Alto do Chapeleiro, o Bairro dos Sete Céus, Galinheiras, a Quinta da Assunção (às Galinheiras), a Quinta da Mourisca, a Quinta da Torrinha, a Quinta do Grafanil, a Quinta do Olival e Casal dos Abrantes, as Ruas A e B à Azinhaga Torre do Fato, a Rua do Eucalipto às Galinheiras, a Rua Particular à Azinhaga da Cidade, a Rua Particular à Azinhaga dos Lameiros, a Rua Teresa Saldanha às Galinheiras e a Zona H (às Galinheiras) – Rua França Borges.

[415] Trata-se, em rigor, de um conjunto de áreas tão extenso e densamente povoado que se optou pela reconversão autónoma de cada, sem prejuízo da coordenação e de um mínimo de harmonia.

[416] ANDRÉ FILIPE MARTINS VÍTOR PAQUETE, *Reconversão de Áreas Urbanas de Génese Ilegal na Área Metropolitana de Lisboa: Sucessos e Insucessos das distintas abordagens*, Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa/Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa/Instituto Superior Técnico de Lisboa, 2019, p. 24.

[417] www.dgterritorio.gov.pt/download/Relatorio_Diagnostico_Proc_Reconversao_AUGI/Anexo3_Fichas/Si-AUGI_Fichas_LVT/Si-AUGI_Fch_Sintra/augi_lisboa_e_vale_do_tejo_124_sintra.pdf

[418] ANA SOFIA COSTA SANTOS, *O Processo de Legalização dos Territórios de Génese Ilegal na Área Metropolitana de Lisboa*, Dissertação de Mestrado em Prática Jurídica (Direito Administrativo e Administração Pública), Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2024.

avultando o prejuízo irreparável de alguns dos solos da Reserva Agrícola Nacional com maior aptidão agrícola em todo o país[419].

Uma só área, denominada Pinhal da Palmeira, representa cerca de 1% do total de área do município do Seixal, pois estende-se por 0,25 km2, com 199 «lotes». No entanto, mostra-se insuscetível de reconversão por se encontrar sob servidão militar *non aedificandi* (depósito de munições da OTAN).

§18.IV. O número de habitantes em AUGI na Área Metropolitana de Lisboa foi estimado, há oito anos[420], em 276 907, repartidos entre a margem direita do Tejo (62,6%) e a margem esquerda (37,4%). Correspondem a 30% da população do município de Loures, 27% da população de Odivelas, 22% no Seixal, 19% em Almada, 16% no Barreiro, 11% em Setúbal, 8% e 7% da população de Sintra e Amadora, respetivamente.

São múltiplas as dificuldades na reconversão e, na sua maioria, dão origem a uma elevada litigância. À partida, encontra-se o facto de a área já se encontrar edificada e de a reconversão obrigar a demolições e reparcelamentos que colidem com as expetativas de cada morador. Depois, as classificações de solo antagónicas ao uso efetivamente praticado obrigam a sucessivas adaptações dos planos municipais.

Assim, por exemplo, a mencionada AUGI do Casal de Cambra apresenta uma diversidade de classificações de uso do solo, incluindo áreas com tecido urbano descontínuo, tecido urbano contínuo predominantemente vertical, tecido urbano descontínuo esparso, áreas abandonadas em territórios artificializados, áreas agrícolas, áreas de pastagens, parques e jardins, e áreas em construção. Além disso, há zonas classificadas como rede viária e espaços associados[421].

Não menos complexo é o contínuo aumento do número de comproprietários. Por divórcio ou por abertura da sucessão dos promitentes-compradores e autores das construções, mais difícil se mostra encontrar consenso quanto às cedências e comparticipações financeiras nos trabalhos de reconversão de regeneração urbanística. A indivisão, até ao termo da reconversão, impede partilhas entre herdeiros, avolumando os conflitos.

Por isso, o prazo de 31 de dezembro de 1999, fixado no artigo 57.º da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, para as AUGI disporem de título de reconversão, foi prorrogado, primeiro, para 31 de dezembro de 2004 (Lei n.º 165/99, de 14 de setembro), depois, para 31 de dezembro de 2007 (Lei n.º 64/2003, de 23 de agosto), e, mais tarde, sucessivamente, para 31 de dezembro de 2013 (Lei n.º 10/2008, de 20 de fevereiro), 30 de junho de 2015 (Lei n.º 79/2013, de 26 de

---

[419] www.dgterritorio.gov.pt/download/Relatorio_Estado_AUGI_2025/AUGI_Relatorio_2025

[420] D. B. BICA *A eternização das áreas de génese ilegal, aprender com o Insucesso: O caso da AUGI 14-I Penalva Norte*. Tese de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território, Instituto Superior Técnico de Lisboa, 2017, p. 43.

[421] V. MANUEL MARIA CAETANO ALVES BENTO, *Áreas urbanas de génese ilegal em reconversão*, Relatório de Mestrado em Ordenamento do Território e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa/Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa/Instituto Superior Técnico de Lisboa, 2019.

novembro), 30 de junho de 2021 (Lei n.º 70/2015, de 16 de julho) e 31 de dezembro de 2026 (Lei n.º 71/2021, de 4 de novembro).

§18.V. Compreende-se que também a *Lei de Bases da Habitação*[422] confie à reconversão urbanística das AUGI, bem como à regeneração dos núcleos precários, uma importante função, designadamente ao determinar no artigo 65.º, n.º 1, que «*A reconversão de AUGI e a regeneração de núcleos de habitação precária é uma das dimensões da política de habitação e compete ao Estado criar condições específicas e favoráveis à sua prossecução e enquadramento nos instrumentos de gestão territorial e nos programas de promoção da coesão social e territorial*», motivo por que devem os municípios identificar nos seus territórios a existência de AUGI e núcleos de habitação precária, ainda não recenseadas, e verificarem «*as condições de exequibilidade da sua eventual reconversão ou regeneração, procedendo aos levantamentos necessários com a participação dos interessados e das suas organizações* (n.º 2). Por seu turno, o Estado é incumbido de apoiar «*os processos de reconversão e regeneração (…), através de programas públicos de regularização cadastral e de realojamento, aos quais se podem candidatar as autarquias locais*» (n.º 3).

Quanto aos núcleos de habitação precária insuscetíveis de regeneração e das AUGI não passíveis de reconversão «*devem ser alvo de medidas extraordinárias e temporárias de melhoria da habitabilidade e do habitat, com garantia de acesso aos serviços mínimos essenciais, até à prossecução do realojamento dos seus moradores*» (n.º 5), sem prejuízo da fiscalização pública e prevenção de «*formas abusivas de ocupação do território, nos termos da lei*» (n.º 6). Por outras palavras, impedir novos loteamentos clandestinos e o alastramento dos que subsistem.

§19. — Da defesa da legalidade da estrutura fundiária.

§19.I. A par do interesse público em combater o minifúndio de terras aráveis, é inequívoco também o interesse público concorrente em fazer preceder novas edificações e novas frentes urbanas espontâneas por atos de estruturação fundiária, devidamente programados, em especial, de fracionamento ou parcelamento através de operações urbanísticas de loteamento ou da sua dispensa (destaque).

A terem sido licenciadas obras de edificação que importassem prévio loteamento, compete ao Ministério Público impugnar contenciosamente o ato expresso ou tácito de deferimento (artigos 69.º e 115.º, n.º 3, do RJUE[423]).

A terem sido objeto de comunicação prévia, ou nem isso sequer[424], é mister providenciar pela condenação da competente autoridade municipal na prática dos atos devidos se os não praticaram: aqueles que permitam reintegrar a ordem pública urbanística, nomeadamente, o embargo (artigo 102.º-B e seguintes do RJUE) e a demolição (artigo 106.º e seguintes).

---

[422] Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro.

[423] Acerca da iniciativa processual do Ministério Público no contencioso administrativo urbanístico, v. PAULO DIAS NEVES, *Ministério Público e Urbanismo…,* citado, p. 76 e seguintes.

[424] É o caso das obras isentas (artigos 6.º, 6.º-A e 7.º do RJUE).

E se o promotor opuser tratar-se de fracionamento ou reparcelamento que não têm por objeto nem por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados à edificação urbana — imediata ou subsequentemente — importa verificar se os instrumentos de gestão territorial consideram tais solos edificáveis. Se o forem, não há como deixar de presumir que se destinam à edificação.

Os atos ou negócios jurídicos em infração ao artigo 49.º, n.os 1 e 2, do RJUE são nulos, de acordo com o n.º 2 do artigo 280.º e com o artigo 294.º do CC, a menos que que decorram de um plano de pormenor com efeitos registais (artigo 108.º, n.º 7, do RJIGT) ou da execução de um contrato de urbanização no âmbito de uma unidade de execução (artigos 150.º e 151.º).

Se o não forem e incidirem em terrenos aptos para cultura, importa submetê-los ao crivo do artigo 1376.º do CC e do 48.º, n.º 4 e n.º 5, do RJEF.

E de nada vale ao promotor asseverar que, apesar do fracionamento, os prédios originários e os prédios novos permanecem na sua posse ou mesmo na sua propriedade, sem se antever nenhum interesse legítimo que consista em desagregar os seus próprios terrenos. Mais tarde ou mais cedo, serão transmitidos a terceiros ou objeto de sucessão, perdendo-se a unidade e viabilizando-se a pluralidade de novas construções.

§19.II. Na eventualidade de estarem em construção duas ou mais edificações no mesmo prédio, sob licença municipal, mas que deveriam ter sido precedidas por operação de loteamento, o aplicador defronta-se, todavia, com um problema de subsunção às normas que regem a invalidade.

Neste domínio, o RJUE dispõe o seguinte:

> «Artigo 68.º
>
> (**Nulidades**)
>
> Sem prejuízo da possibilidade de atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos nos termos gerais de direito, bem como do disposto no artigo 70.º, são nulas as licenças, as autorizações de utilização e as decisões relativas a pedidos de informação prévia previstos no presente diploma que:
>
> a) Violem o disposto em plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território, plano especial de ordenamento do território, medidas preventivas ou licença ou comunicação prévia de loteamento em vigor;
>
> b) [*Revogada*];
>
> c) Não tenham sido precedidas de consulta das entidades cujos pareceres, autorizações ou aprovações sejam legalmente exigíveis, bem como quando não estejam em conformidade com esses pareceres, autorizações ou aprovações, desde que os pareceres tenham sido emanados dentro do prazo legalmente previsto».

De modo um tanto singular, nunca a lei[425] determinou expressamente a invalidade das licenças de obras de construção que devessem ter sido precedidas por loteamento urbano, porventura, confiando que o fracionamento tivesse sido impedido a montante.

Não devem, porém, restar dúvidas quanto à nulidade de tais atos. Com efeito, sendo nulas «*as licenças, as autorizações de utilização e as decisões relativas a pedidos de informação prévia que violem (…) licença ou comunicação prévia de loteamento em vigor*[426]» [artigo 68.º, n.º 1, alínea a)], serão nulas, por maioria de razão, as licenças para construir novas edificações que, devendo sê-lo, não foram precedidas por operação de loteamento.

Se a licença ou comunicação prévia de loteamento urbano constituem a par dos instrumentos de gestão territorial diretamente aplicáveis um pressuposto de validade das licenças das operações urbanísticas a executar, designadamente em cada um dos lotes, a falta de um tal pressuposto, quando necessário, constitui violação da operação de loteamento que se encontra em falta[427].

§19.III. Já quanto às obras de edificação executadas mediante comunicação prévia ou nem isso sequer — e devendo ter sido antecedidas por operação de loteamento — o seu controlo e a reintegração da legalidade importam, de imediato, a adoção das pertinentes medidas de polícia urbanística[428] previstas no RJUE:

> «Artigo 102.º
>
> (**Reposição da legalidade urbanística**)
>
> 1 — Os órgãos administrativos competentes estão obrigados a adotar as medidas adequadas de tutela e restauração da legalidade urbanística quando sejam realizadas operações urbanísticas:
>
> a) Sem os necessários atos administrativos de controlo prévio;
>
> b) Em desconformidade com os respetivos atos administrativos de controlo prévio;

---

[425] Referimo-nos também aos anteriores regimes jurídicos: os artigos 1.º a 8.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38 382, de 7 de agosto de 1951, o Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de abril (reforma do processo de licenciamento de obras particulares), nem o Regime Jurídico de Licenciamento de Obras Particulares, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de novembro, alterado até à sua revogação pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, pela Lei n.º 29/92, de 5 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 250/94, de 15 de outubro, pela Lei n.º 22/96, de 26 de julho, e repristinado pela Lei n.º 13/2000, de 20 de julho, até entrar em vigor o Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho.

[426] Sobre tal desconformidade e a nulidade daí decorrente, v. Conselho Consultivo da PGR, Parecer n.º 124/90, de 21 de março de 1991 (in *Diário da República*, n.º 155, II Série, de 9 de julho de 1991) e Parecer n.º 66/89, de 23 de novembro de 1989 (in *Diário da República*, n.º 69, II Série, de 23 de março de 1990),

[427] V. Acórdão do STA, de 17 de maio de 1994 (Rec.º 33 641); ANDRÉ FOLQUE, *Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*, Coimbra Editora, 2007, p. 58 e seguinte.

[428] Sobre medidas de polícia administrativa e sua distinção das sanções administrativas, v. Parecer n.º 8/2025, de 27 de março (*Diário da República*, n.º 151, 2.ª Série, de 7 de agosto de 2025), Parecer n.º 27/2023, de 12 de outubro (inédito), Parecer n.º 11/2021, de 10 de setembro março (*Diário da República*, n.º 210, 2.ª Série, de 28 de outubro de 2021), Parecer n.º 19/2019, de 8 de agosto (*Diário da República*, n.º 222, 2.ª Série, de 19 de novembro de 2019), Parecer n.º 23/2012, de 25 de outubro (inédito), Parecer n.º 8/2012, de 27 de setembro (inédito), Parecer n.º 28/2008, de 8 de maio (*Diário da República*, 2.ª Série, de 12 de agosto de 2008).

> c) Ao abrigo de ato administrativo de controlo prévio revogado ou declarado nulo;
>
> d) Em desconformidade com as condições da comunicação prévia;
>
> e) Em desconformidade com as normas legais ou regulamentares aplicáveis.
>
> 2 — As medidas a que se refere o número anterior podem consistir:
>
> a) No embargo de obras ou de trabalhos de remodelação de terrenos;
>
> b) Na suspensão administrativa da eficácia de ato de controlo prévio;
>
> c) Na determinação da realização de trabalhos de correção ou alteração, sempre que possível;
>
> d) Na legalização das operações urbanísticas;
>
> e) Na determinação da demolição total ou parcial de obras;
>
> f) Na reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes do início das obras ou trabalhos;
>
> g) Na determinação da cessação da utilização de edifícios ou suas frações autónomas.
>
> 3 — Independentemente das situações previstas no n.º 1, a câmara municipal pode:
>
> a) Determinar a execução de obras de conservação necessárias à correção de más condições de segurança ou salubridade ou à melhoria do arranjo estético;
>
> b) Determinar a demolição, total ou parcial, das construções que ameacem ruína ou ofereçam perigo para a saúde pública e segurança das pessoas».

Uma das medidas de polícia urbanística catalogadas no artigo 102.º, n.º 2, é a própria legalização das obras iniciadas sem licença nem comunicação prévia, executadas em desconformidade com a licença ou com a comunicação prévia, sob licença anulada ou declarada nula, ou embora isentas (artigo 6.º e seguintes) em desconformidade com as normas legais ou regulamentares aplicáveis.

A legalização, nos termos do artigo 102.º-A, n.º 1, e de harmonia com o princípio da proporcionalidade, tem sempre preferência no que diz respeito a medidas de polícia reintegrativas da legalidade — não, relativamente à correção de más condições de segurança ou salubridade ou à melhoria do arranjo estético, muito menos à ameaça de ruína ou perigo para a saúde pública ou para segurança das pessoas (medidas de polícia urbanística comuns[429].

O interessado na legalização da operação urbanística, invocando o artigo 102.º-A, n.º 6, pode sempre solicitar à câmara municipal informação sobre os termos em que esta se deve processar, devendo ser satisfeito o requerido no prazo máximo de 15 dias.

Sendo o embargo e a suspensão da eficácia da licença [430] medidas transitórias, dispensam maiores desenvolvimentos de fundamentação, mas nem

---

[429] V. Artigo 89.º e seguintes, e artigo 102.º, n.º 3, do RJUE.

[430] No caso da comunicação prévia, suspensão da eficácia do comprovativo da submissão da comunicação a que se referem o artigo 8.º-A, n.º 2, alínea b) e o artigo 35.º, n.º 5. Com efeito, nos termos do artigo 74.º, n.º 2, «*a comunicação prévia relativa a operações urbanísticas é titulada pelo comprovativo da sua apresentação e,*

por isso devem ser adotadas com excesso (v.g. o embargo deve ser parcial, sempre que possível).

Em seguida, a legalização passa, sempre que possível, por uma intimação para trabalhos de correção ou alteração (artigo 105.º do RJUE). Estes podem compreender demolições parciais, o encerramento de vãos ou melhoramentos vários, revelando-se suficientes.

Por fim, se nem a alteração nem a correção da obra permitirem repor inteiramente a legalidade, não resta alternativa à demolição parcial ou total, ou à reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes do início das obras ou trabalhos, prevista para situações que, tecnicamente, não comportam demolição (v.g. escavações ou outros trabalhos que hajam implicado a destruição do revestimento vegetal, a alteração do relevo natural e das camadas de solo arável ou o derrube de árvores de alto porte ou em maciço para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais ou mineiros).

A falta de loteamento justifica o imediato embargo (ou suspensão da licença ou comunicação prévia se os trabalhos ainda não tiverem tido início) até ser licenciada a operação, executadas, no todo ou em parte, as obras de urbanização e satisfeitos os demais ónus e encargos.

§19.IV. Importa ter presente que os factos determinantes de nulidade de atos administrativos permissivos previstos no artigo 68.º do RJUE «*e quaisquer outros factos de que possa resultar a invalidade dos atos administrativos previstos no presente diploma devem ser participados, por quem deles tenha conhecimento, ao Ministério Público, para efeitos de propositura da competente ação administrativa e respetivos meios processuais acessórios*» (artigo 69.º, n.º 1).

A citação do titular da licença para contestar a ação intentada pelo Ministério Público provoca o imediato embargo dos trabalhos (artigo 69.º, n.º 2), não obstante o tribunal poder, oficiosamente ou a requerimento dos interessados, autorizar o seu prosseguimento total ou parcial, caso da ação administrativa resultem indícios de ilegalidade da sua propositura ou da sua improcedência total ou parcial (n.º 3). Pode ainda ser requerido ao tribunal que adote «*medidas cautelares alternativas, adicionais ou preventivas, nos termos do artigo 120.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, devendo o juiz decidir esta questão, quando a ela houver lugar, no prazo de 10 dias, tendo o recurso da decisão caráter urgente e os efeitos previstos no n.º 4 do artigo 115.º*» (artigo 69.º, n.º 3).

A declaração de nulidade pelo órgão que praticou ou deliberou o ato não pode ocorrer para além de 10 anos transcorridos, caducando também o direito de propor ação administrativa se os factos que determinaram a nulidade não tiverem sido participados ao Ministério Público nesse prazo, «*exceto relativamente a monumentos nacionais e respetiva zona de proteção*» (artigo 69.º, n.º 4).

---

no caso de operações de loteamento, é titulada, ainda, por documento comprovativo da prestação de caução do instrumento a que se refere o n.º 3 do artigo 44.º ou por declaração da câmara municipal relativa à sua inexigibilidade».

Nos termos do artigo 101.º-A, n.º 1, do RJUE, qualquer pessoa singular ou coletiva tem legitimidade para comunicar à câmara municipal, ao Ministério Público, às ordens[431] ou associações profissionais[432], ao Instituto dos Mercados Públicos, Imobiliário e Construção, I. P[433], ou a outras entidades competentes a violação das normas do RJUE. Embora a denúncia anónima seja considerada ineficaz, de acordo com o n.º 2, não pode o Ministério Público ficar condicionado na investigação oficiosa, especialmente se houver indícios criminais.

Veremos, seguidamente, como se combinam as funções de defesa da legalidade urbanística do Ministério Público junto dos tribunais da jurisdição administrativa com as funções de defesa do ordenamento agrário junto dos tribunais comuns nas hipóteses em que o fracionamento seja de terreno apto para cultura, mas para fins de construção, desobrigando, por isso, a parcela desintegrada de satisfazer à unidade de cultura.

§19.V. Podem estar em causa, por um lado, o artigo 1377.º, alínea c), do *Código Civil*, ao consentir o fracionamento desconforme com a unidade de cultura quando «*tiver por fim a desintegração de terrenos para construção ou retificação de estremas*» e o controlo superveniente do seu cumprimento pelo Ministério Público (artigo 1379.º, n.º 2), e, por outro lado, o disposto no artigo 6.º, n.º 4, do RJUE, ao exigir que o destaque fora de aglomerado urbano deixe preservada na parcela remanescente a unidade de cultura.

É preciso não perder de vista que o interesse público subjacente à legitimidade do Ministério Público para intentar ação de anulação, se ao fim de três anos não tiverem tido início as obras de construção, é o interesse agrário na salvaguarda dos terrenos aptos para cultura. Não obstante estar em causa uma operação urbanística, é o desaproveitamento da parcela tanto para fins agrícolas, pecuários ou florestais, como para fins de edificação.

Da parte do interesse público urbanístico, em princípio, não ocorre qualquer lesão se a construção não for executada, mas da parte do interesse público agrário diminuiu-se a área do terreno ao qual a parcela foi desanexada e esta, porque de superfície inferior à unidade mínima, não é apta para cultura.

Aqui se entrevê como a salvaguarda da estrutura fundiária atravessa o direito civil e o direito do urbanismo, pelo que as descontinuidades entre um e outro podem abrir portas à fraude e deixarem o interesse público à sua mercê.

A defesa da legalidade urbanística e do ordenamento do território pelo Ministério Público tem lugar, fundamentalmente, junto dos tribunais

---

[431] Em especial, Ordem dos Arquitetos, Ordem dos Engenheiros e Ordem dos Engenheiros Técnicos.

[432] Nomeadamente, a Associação Portuguesa de Arquitetos Paisagistas e Associação Portuguesa de Urbanistas.

[433] Sucedeu ao Instituto da Construção e do Imobiliário (InCI, I.P.), através do Decreto-Lei nº 232/2015, de 13 de outubro, com atribuições na regulação do sector da construção e do imobiliário e a na regulação dos mercados públicos ou contratos públicos. Releva no primeiro domínio a qualificação das empresas de construção, ao nível do ingresso e ao nível da permanência no mercado, sendo, para o efeito, dotado de competências inspetivas e fiscalizadoras, No segundo domínio, relevam as atribuições sobre os mercados públicos, no tocante ao acompanhamento da aplicação das normas reguladoras das empreitadas de obras públicas, assim como das atribuições necessárias ao cumprimento das obrigações comunitárias relativas ao setor.

administrativos[434], designadamente através da ação administrativa pública de impugnação. Mas não só, pois é igualmente relevante a ilicitude de certos atos e negócios jurídicos a impugnar na jurisdição cível.

De acordo com o artigo 55.º, n.º 1, do *Código do Processo nos Tribunais Administrativos* (CPTA[435]), o Ministério Público tem legitimidade para impugnar contenciosamente qualquer ato administrativo que tenha por ilegal [alínea b)], sem ter de invocar nenhum interesse direto e pessoal, nem sequer lesão dos interesses coletivos e difusos que lhe compete defender.

Justifica-se uma especial atenção às operações urbanísticas que criem novos aglomerados sem prévio loteamento, ora por meio da impugnação de eventual licença, ora por ação para condenação do competente órgão municipal a embargar, mandar demolir ou repor os solos na sua condição antecedente.

Isto, sem prejuízo da ampla legitimidade processual ativa do Ministério Público «*para propor e intervir, nos termos previstos na lei, em processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, como a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, assim como para promover a execução das correspondentes decisões jurisdicionais*» (artigo 9.º, n.º 2, do CPTA).

Não menos relevante, porém, é a legitimidade do Ministério Público junto da jurisdição cível para intentar ações de declaração de nulidade dos «*atos ou negócios jurídicos entre vivos de que resulte ou possa vir a resultar a constituição de compropriedade ou a ampliação do número de compartes de prédios rústicos*» sem ter havido parecer favorável da câmara municipal do local da situação dos prédios, nos termos do artigo 54.º, n.º 4, da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro.

Como, de igual modo, para impugnar os atos e negócios jurídicos contrários ao disposto no artigo 49.º, n.º 1 e n.º 2, do RJUE, aos quais nos referimos supra.

Negócios que, ao arrepio de normas imperativas, devem ser considerados nulos por não resultar outra solução da lei (artigo 294.º do CC), como acordou o TRE em 7/11/2024[436], aplicando o RJUE ainda na sua versão anterior ao Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro, e ao Decreto-Lei n.º 43/2024, de 2 de julho:

> «3 - Decorre do disposto no artigo 49.º do RJUE que em caso de constituição de lotes, a inexistência de alvará traduz um incumprimento de disposições de natureza imperativa, o que gera, nos termos do disposto no artigo 294.º do Código Civil, a nulidade substantiva do negócio».

---

[434] Acerca da intervenção do Ministério Público em defesa da legalidade urbanística nos tribunais administrativos, v. PAULO DIAS NEVES, *Ministério Público e Urbanismo*..., citado, p. 76 e seguintes.

[435] Aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, cuja redação se fixou com a Declaração de Retificação n.º 17/2002, de 4 de junho, e foi consecutivamente alterada pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de fevereiro, pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pela Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro, pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, pela Lei n.º 56/2021, de 16 de agosto, pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 593/2024, de 16 de setembro, e pelo Decreto-Lei n.º 87/2024, de 7 de novembro.

[436] P.º680/20.0T8TMR.E1

§19.VI. Em jeito de conclusão, importa recapitular o que deve entender-se por loteamentos clandestinos para efeito da intervenção do Ministério Público junto dos tribunais.

Por loteamento clandestino deve entender-se qualquer atividade de parcelamento ou reparcelamento fundiário que tenha ou possa vir a ter como resultado uma pluralidade de edifícios com autonomia no mesmo prédio — rústico ou urbano — ou nas parcelas fracionadas, sem condições de urbanização, por ter sido preterida a necessária operação de loteamento ou não cumpridos os encargos que desta decorrem como condição para a ulterior edificação, a menos que se encontrem reunidos os pressupostos e requisitos do destaque.

Com maior ou menor extensão, representa um novo aglomerado ou a extensão do existente, mediante a incorporação no solo de estruturas precárias (abarracamentos) ou de construções em alvenaria, mas também de construções modulares de carácter permanente, caracterizadas pelo uso «*de elementos ou sistemas construtivos modulares, estruturais ou não estruturais, parcial ou totalmente produzidos em fábrica, previamente ligados entre si ou no local de implantação, independentemente da sua natureza amovível ou transportável*[437]».

Se este aglomerado se encontrar em reconversão urbanística, depois de reconhecido como área urbana de génese ilegal, subsiste como loteamento clandestino até dispor de alvará de loteamento ou da planta de implantação do plano de pormenor de reconversão, nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro.

Nos termos do artigo 45.º, n.º 1, consideram-se loteadores clandestinos «*os proprietários ou comproprietários que hajam celebrado negócios de venda de parcelas, de quotas indivisas e de promessa de compra e venda com autorização de ocupação, tendo por objeto os prédios integrantes da AUGI, que possibilitaram o seu parcelamento físico*».

Se a reintegração da legalidade urbanística compete aos órgãos municipais, cumprindo ao Ministério Público acionar o contencioso administrativo em caso de inércia da Administração Pública, é na jurisdição civil que haverá de intentar ações de declaração de nulidade dos atos e negócios jurídicos de transmissão gratuita ou onerosa de parcelas, de quotas indivisas, assim como as promessas de alienação com autorização de ocupação de prédios materialmente parcelados (no solo ou em planta) sem licença nem comunicação prévia de loteamento.

Se porventura os edifícios forem contíguos (v.g. em banda, por encosto integral ou parcial das empenas) e ligados entre si de modo verdadeiramente funcional, ou seja, em relação de interdependência para satisfazerem as utilizações a que se propõem (v.g. acessos, instalações gerais de água, eletricidade, aquecimento, ar condicionado, gás, comunicações e semelhantes) podemos encontrar-nos diante de operação que, possuindo impacto semelhante ao de um loteamento (artigo 57.º, n.º 5), deva ainda considerar-se uma só obra de edificação, sem divisão fundiária, mas nem por isso isenta dos encargos previstos no artigo 43.º e no artigo 44.º, n.º 1 a n.º 3 e n.º 4, do RJUE. Sujeita,

[437] As construções modulares passaram a sujeitar-se ao Regulamento Geral das Edificações Urbanas, através do artigo 1.º-A que lhe foi aditado pelo artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 10/2024 de 8 de janeiro.

necessariamente, ao regime da propriedade horizontal com as devidas adaptações (artigo 1438.º-A, do CC).

O mesmo vale para o destaque ilegal ou para o fracionamento de terreno que, sendo apto para cultura, não disponha de construção iniciada ao fim de três anos (artigo 1379.º, n.os 2 e 3), assim como para o ónus de não fracionamento por dez anos (artigo 6.º, n.º 4 e seguintes do RJUE).

Já se o edifício construído no prédio destacado não cumprir as condições enunciadas no artigo 6.º, n.º 4, do RJUE, tratando-se de destaque em perímetro urbano (v.g. uma das parcelas resultantes do destaque não confronta com arruamento público) ou no artigo 6.º, n.º 5, tratando-se de prédios fora do perímetro urbano (v.g. a parcela remanescente não dispõe de área superior à unidade de cultura), é a invalidade do destaque que importa impugnar ou a condenação das autoridades administrativas a praticarem o ato devido, i.e. a adotarem as medidas de polícia urbanística sancionatórias e de reintegração adequadas.

No entanto, os negócios jurídicos de alienação e a aquisição originária de parcelas de prédios urbanos só comprometem o interesse público a partir do momento em que se destinem à edificação de novas construções. Se a exiguidade do novo prédio não permitir ao proprietário construir, segundo as prescrições dos planos urbanísticos aplicáveis, o seu desaproveitamento não traz inconveniente de maior ao interesse publico. Se o trouxer, dispõem as autoridades administrativas de vários instrumentos, nomeadamente os que se encontram associados às unidades de execução, nos termos dos artigos 48.º e seguintes do *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial* (RJIGT).

Deve ter-se presente, ainda, que o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais podem adquirir ou alienar bens imóveis para prossecução de finalidades de política pública de solos (artigo 153.º, n.º 1, do RJIGT) e assiste aos municípios «*o direito de exercer preferência nas transmissões de prédios, realizadas ao abrigo do direito privado e a título oneroso, no âmbito de execução de planos de pormenor ou de unidades de execução, designadamente para reabilitação, regeneração ou restruturação da propriedade*» (artigo 155.º, n.º 1), assim como expropriar «*os terrenos ou os edifícios que sejam necessários à execução dos programas e dos planos territoriais, bem como à realização de intervenções públicas e instalação de infraestruturas e de equipamentos de utilidade pública*» (artigo 159.º, n.º 1), sem prejuízo da venda forçada como alternativa (artigo 160.º, n.º 1).

Nos termos do artigo 155.º do CIMI, o Estado, as autarquias locais e demais pessoas coletivas de direito público, representados pelo Ministério Público, poderão preferir na venda, se, por indicação inexata do preço, ou simulação deste, o imposto tiver sido liquidado por valor inferior ao devido, desde que o requeiram perante os tribunais comuns e provem que o valor por que o IMT deveria ter sido liquidado excede em 30% ou em € 5000,00, pelo menos, o valor sobre que incidiu (n.º 1). A ação é proposta em nome do Estado ou de outra pessoa coletiva pública que primeiro se dirigir ao Ministério Público, «*dentro do prazo de seis meses a contar da data do ato ou contrato, quando a liquidação do imposto tiver precedido a transmissão, ou da data da liquidação, no caso contrário*» (n.º 2). O Ministério Público deve requisitar ao serviço de finanças que liquidou o

imposto os elementos de que já disponha ou possa obter para comprovar os factos alegados pelo autor (n.º 2).

O fracionamento de prédios rústicos que se mostrem aptos para cultura, sempre que comprometa a unidade mínima aplicável [438], representa uma infração ao ordenamento agrário e uma provável diminuição da superfície agrícola utilizada.

Em suma, a atenção do Ministério Público aos atos e negócios jurídicos civis que contrariem ou defraudem normas e princípios de direito urbanístico deve concentrar-se nas seguintes hipóteses:

> a) Negócios jurídicos e atos jurídicos em sentido estrito de divisão de prédios, designadamente, invocação de usucapião de parcelas, sua justificação notarial ou registal que tenham por efeito constituir ou reconstituir terrenos com área inferior à unidade de cultura ou encravados, parcelas com menos de 20 metros de largo ou com estremas ainda mais irregulares (artigos 1376.º, 1378.º e 1379.º do CC, artigo 48.º, nº 2 e n.º 5 do RJEF);
>
> b) Atos e negócios jurídicos de aquisição de parcelas de prédios — compreendendo a usucapião e acessão industrial imobiliária — sem licença nem comunicação prévia de operação de loteamento urbano ou sua dispensa por meio de destaque (artigo 49.º, n.º 1, do RJUE), a menos que se aplique plano de pormenor com efeitos registais (artigo 108.º, n.º 7, do RJIGT) ou esteja em causa o cumprimento de unidade de execução sob o sistema de iniciativa dos interessados (artigo 149.º) ou de cooperação (artigo 150.º);
>
> c) Títulos de arrematação e outros documentos judiciais, assim como inventários, partilhas e acordos homologados judicialmente com efeitos similares aos dos atos previstos nas precedentes alíneas (artigo 49.º, n.º 1, do RJUE), compreendendo a usucapião e acessão industrial imobiliária;
>
> d) Negócios ou atos de que resulte a aquisição de edificações ou suas frações autónomas em lotes sem estarem concluídas as obras de urbanização ou garantida a sua conclusão (artigo 49.º, n.º 2, do RJUE), compreendendo a usucapião e acessão industrial imobiliária;
>
> e) Atos ou negócios jurídicos entre vivos de que resulte ou possa vir a resultar a constituição de compropriedade ou a ampliação do número de compartes de prédios rústicos sem parecer favorável da câmara municipal (artigo 54.º, n.º 1, da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro);
>
> f) Divisão de coisa comum antes de concluída a reconversão de AUGI (artigo 36.º da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro);
>
> g) Promessa de compra e venda com autorização de ocupação, tendo por objeto os prédios integrantes da AUGI, que possibilitaram o seu parcelamento físico (artigo 45.º, n.º 1, da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro);
>
> h) Atos e negócios jurídicos de direito privado que contrariem normas imperativas de ordenamento do território (artigo 294.º do CC), nomeadamente por incompatibilidade com servidões administrativas ou restrições de interesse

[438] O triplo da unidade de cultura no caso de solos da RAN.

público, como é o caso da RAN, da REN, da orla costeira, do domínio hídrico, das zonas de proteção especial (ZPE) ou das zonas de conservação especial (ZEC);

i) Aquisição originária por usucapião ou por acessão industrial imobiliária de parte de terreno com várias edificações em fraude à necessidade de loteamento ou destaque[439];

j) Atos e negócios jurídicos de alienação de imóveis praticados com preterição de direito de preferência legal a favor do Estado, sob participação dos serviços de finanças (artigo 155.º, n.º 2, do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis).

Entre os atos jurídicos contrários a normas imperativas de direito agrário e de direito urbanístico conta-se a aquisição de direitos reais de gozo sobre parcelas imóveis por meio da posse: a usucapião.

PARTE V

DA USUCAPIÃO

§20. — Da usucapião e seus efeitos na estrutura fundiária.

§20.I. Eis-nos chegados a um novo ponto capital da consulta: o que diz respeito à usucapião[440] de parcelas subtraídas a terrenos aptos para cultivo, ao arrepio da unidade de cultura, e, de modo não muito diverso, à usucapião de parcelas com aptidão edificatória sem as exigências de uma operação de loteamento nem os requisitos de um destaque.

Uma ampla corrente jurisprudencial dos tribunais superiores e um setor significativo da doutrina vêm reconhecendo à usucapião um lugar de proeminência entre as formas de adquirir o direito de propriedade (e outros direitos reais menores) a ponto de prevalecer sobre as disposições que condicionam o fracionamento ou troca de terrenos aptos para cultura, em especial, as normas inscritas nos artigos 1376.º a 1379.º do CC. A posse duradoura e a subsequente usucapião constituiriam, assim, um meio idóneo para adquirir prédios ou suas parcelas à margem das regras que impedem ou condicionam a divisão fundiária. Embora maioritário, este entendimento não é pacífico.

A desarmonia de julgados pode dizer-se verdadeiramente transversal, pois tem lugar no seio de cada uma das cinco Relações e do próprio Supremo Tribunal de Justiça. Agravou-se consideravelmente com a entrada em vigor do RJEF, com

---

[439] V. LUÍS FILIPE PIRES DE SOUSA, *Processos Especiais...,* p. 86 e seguintes.

[440] Acerca da usucapião na doutrina do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, v. Parecer n.º 18/2006, de 6 de dezembro de 2007, inédito (usucapião pelo Estado; posse e detenção), Parecer n.º 6/85, de 28 de março, (Usucapião por Estado estrangeiro; sucessão de prazos), Parecer n.º 30/63, de 1 de agosto (Usucapião – Teatro Nacional de São Carlos), Parecer n.º 50/61, de 11 de dezembro (Usucapião – Cerca dos Jerónimos – Venda de coisa alheia), Parecer n.º 17/54, de 16 de dezembro (Usucapião – domínio público), Parecer n.º 85/48, de 24 de fevereiro de 1949 (Domínio público – desafetação – usucapião), Parecer n.º 576/42, de 16 de outubro (Enfiteuse – aforamento – usucapião).

a alteração ao artigo 1379.º, n.º 1, do *Código Civil*, (pelo artigo 59.º da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto) e com as modificações posteriormente introduzidas pela Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, destinadas a reforçar o combate ao mini e ao microfúndio.

Vamos, em seguida, considerar e analisar criticamente os argumentos que na doutrina e na jurisprudência nacional têm abonado um entendimento favorável à omnipotência da usucapião, quer no que diz respeito ao fracionamento de terrenos aptos para cultura quer no que diz respeito à divisão de prédios com aptidão para edificar.

Teremos oportunidade de verificar que tal conceção assenta, fundamentalmente, na matriz «agnóstica» da posse; metáfora cunhada por DURVAL FERREIRA[441] para significar que este modo de aquisição não conhece outros limites senão os do seu próprio regime. Como tal, seria imune a qualquer vício que pudesse comprometer os seus efeitos.

Ideia a que também MARGARIDA COSTA ANDRADE[442], em sintonia com ABÍLIO VASSALO DE ABREU[443], dá expressão:

> «Bastará, *porém*, dizer que a usucapião é um instituto por meio do qual se consegue apagar a letra escarlate da ilegalidade que marcou uma determinada relação entre um sujeito e uma coisa desde o momento em que se iniciou a posse».

§20.II. Comecemos por fixar sumariamente o regime que o *Código Civil* lhe concede. Elementos constitutivos da usucapião são, por um lado, a posse e, por outro, o tempo. Nem a boa-fé nem o título idóneo em abstrato são requisitos da usucapião, sem prejuízo de poderem abreviar o tempo mínimo necessário da posse para invocar a aquisição.

A posse é, na verdade, o elemento essencial. Não por acaso o regime da usucapião (artigos 1287.º e seguintes do CC) constitui o capítulo VI do título I do Livro V. Ora, o título I tem justamente por epígrafe 'Da posse'.

O possuidor, por conta do gozo duradouro da coisa possuída e do proveito que dela retira, em contraste com o desinteresse a que o proprietário a votou ao longo do tempo, descurando até a sua reivindicação — ainda que possa haver um motivo atendível — deve poder beneficiar da aquisição do direito correspondente ao seu agir e, por isso, desvinculado de todas as vicissitudes que pudessem caracterizar o anterior direito que se extingue por completo. Vista desta perspetiva, a usucapião representaria sempre um corolário da função social da propriedade.

Por isso, J. OLIVEIRA ASCENSÃO [444] entende que esta posse – posse prescricional – tem de ser efetiva. Seguindo o pensamento de JHERING, defende

---

[441] "Posse e usucapião — loteamentos e destaques clandestinos", in *Scientia Iuridica*, tomo LII, 2003, n.º 295, p. 91.

[442] "Aquisição por usucapião do direito de propriedade quando o imóvel objeto da posse tenha área inferior à unidade de cultura: Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães (1.ª Secção), de 5.12.2019, Proc. 1167/18.7T8PTL.G1", *Cadernos de Direito Privado*, 73, 2021, p. 61.

[443] "Usucapião de imóveis sem indemnização", *in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. LXXXVII, tomo 1, 2002, p. 250.

[444] *Direito Civil - Reais*, 3.ª edição, Coimbra Editora, 1993, p. 297 e seguinte.

ser idónea para usucapião apenas «*aquela que é exigida pelo fim de utilização da coisa sob o ponto de vista económico*».

No fundo, o que o artigo 531.º do *Código Civil de 1867* exigia de tal posse; que manifestasse «*o gozo normal e completo daquilo para que, conforme a sua natureza ou índole, a coisa prestava*».

Contudo, no *Código Civil de 1966*, a usucapião dispensa a vinculação ao gozo que a coisa prestava, pois optou-se por uma definição legal, basicamente construída a partir dos seus efeitos:

> «Artigo 1287.º
>
> (**Noção**)
>
> A posse do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo, mantida por certo lapso de tempo, faculta ao possuidor, salvo disposição em contrário, a aquisição do direito a cujo exercício corresponde a sua atuação: é o que se chama usucapião».

Se a posse mantida por certo tempo faculta ao possuidor (e eventualmente aos seus credores) a aquisição do direito, então, devemos reconhecer que ela não é de produção automática. É preciso que seja invocada e por quem dispõe de legitimidade.

Por outro lado, confronta-se com disposições em contrário que a impedem ou interditam, querendo o legislador dizer com isto que a posse, mesmo cumprindo todos os requisitos (ser pública, pacífica e suficientemente duradoura), nem sempre faculta a aquisição do direito.

A usucapião não se encontra à margem da ordem jurídica e da sua unidade.

Se há disposições em contrário que o afirmam expressamente — para estas, a ressalva nem seria necessária — outras haverá que, sem mencionarem a usucapião (ou a prescrição aquisitiva, como era designada pelo *Código Civil de 1867*), contrariam-na e frustram a usucapião, como contrariam e impedem outros modos de aquisição de direitos reais.

O preceito seguinte, além de confirmar a necessidade de o direito à usucapião ser exercido, por invocação, dispõe que os seus efeitos retroagem ao início da posse:

> «Artigo 1288.º
>
> (**Retroatividade da usucapião**)
>
> Invocada a usucapião, os seus efeitos retrotraem-se à data do início da posse»

Retroação que não representa um caso insólito entre os modos de aquisição da propriedade:

> «Artigo 1317.º
>
> (**Momento da aquisição**)
>
> O momento da aquisição do direito de propriedade é:

a) No caso de contrato, o designado nos artigos 408.º e 409.º[445];

b) No caso de sucessão por morte, o da abertura da sucessão;

c) No caso de usucapião, o do início da posse;

d) Nos casos de ocupação e acessão, o da verificação dos factos respetivos».

Contudo, o Início da posse não se confunde com o início da mera detenção ou posse precária[446]:

«Artigo 1290.º

(**Usucapião em caso de detenção**)

Os detentores ou possuidores precários não podem adquirir para si, por usucapião, o direito possuído, exceto achando-se invertido o título da posse; mas, neste caso, o tempo necessário para a usucapião só começa a correr desde a inversão do título».

A inversão do título, pelo detentor, para ser eficaz, tem de constituir oposição «*contra aquele em cujo nome possuía*», exigindo-se «*que o primeiro torne, diretamente, conhecida da pessoa em cujo nome possuía, a sua intenção de atuar como titular do direito, sendo uma oposição categórica, traduzida em atos positivos, materiais ou jurídicos, mas inequívocos, como se verifica se aquele murou a parcela de terreno de 1/6 do prédio objeto da ação de divisão de coisa comum*» (Acórdão STJ de 7-4-2011[447]).

Tão-pouco releva o tempo por que a posse de imóveis se tenha mostrado violenta ou oculta:

«Artigo 1297.º

(**Posse violenta ou oculta**)

Se a posse tiver sido constituída com violência ou tomada ocultamente, os prazos da usucapião só começam a contar-se desde que cesse a violência ou a posse se torne pública.

---

[445] No artigo 408.º cuida-se da produção de efeitos pelos contratos com eficácia real, dispondo-se que, por regra, não se exige a tradição da coisa: «A constituição ou transferência de direitos reais sobre coisa determinada dá-se por mero efeito do contrato, salvas as exceções previstas na lei» (n.º 1). Contudo, «Se a transferência respeitar a coisa futura ou indeterminada, o direito transfere-se quando a coisa for adquirida pelo alienante ou determinada com conhecimento de ambas as partes, sem prejuízo do disposto em matéria de obrigações genéricas e do contrato de empreitada; se, porém, respeitar a frutos naturais ou a partes componentes ou integrantes, a transferência só se verifica no momento da colheita ou separação» (n.º 2). Por seu turno, o artigo 409.º rege os efeitos quando ocorra reserva de propriedade: «Nos contratos de alienação é lícito ao alienante reservar para si a propriedade da coisa até ao cumprimento total ou parcial das obrigações da outra parte ou até à verificação de qualquer outro evento» (n.º 1). No entanto, «tratando-se de coisa imóvel, ou de coisa móvel sujeita a registo, só a cláusula constante do registo é oponível a terceiros» (n.º 2).

[446] Nos termos do artigo 1253.º, do CC, «são havidos como detentores ou possuidores precários: a) Os que exercem o poder de facto sem intenção de agir como beneficiários do direito; b) Os que simplesmente se aproveitam da tolerância do titular do direito; c) Os representantes ou mandatários do possuidor e, de um modo geral, todos os que possuem em nome de outrem».

[447] 1.ª Secção, P.º30031-A/1979.L1.S1.

§20.III. Com relação ao tempo de posse necessário à usucapião de direitos relativos a imóveis rege a Secção II que compreende os artigos 1294.º a 1297.º.

Definem-se os prazos mínimos seguintes:

a) De cinco anos,

— Se tiver sido registada a mera posse[448] [449]e esta for de boa-fé [artigo 1295.º, n.º 1, alínea a)].

b) De 10 anos,

— Se tiver sido registado o título[450] e a posse for de boa-fé [artigo 1294.º, alínea a)];

— Se a mera posse, mesmo não sendo de boa-fé, tiver sido registada [artigo 1295.º, n.º 1, alínea b)];

c) De 15 anos,

— Se tiver sido registado o título de aquisição, apesar de a posse ser de má-fé [artigo 1294.º, alínea b)];

— Se a posse for de boa-fé, mesmo sem registo algum (artigo 1296.º);

d) De 20 anos,

— Se a posse for de má-fé, sem mais (artigo 1296.º).

A Lei n.º 54, de 16 de julho de 1913[451], determina que as prescrições contra a Fazenda Nacional só se completam quando, além dos prazos estabelecidos, tenha decorrido mais metade dos mesmos prazos[452] (artigo 1.º).

---

[448] Nos termos do artigo 1295.º, n.º 2, do CC, «A mera posse só é registada em vista de decisão final proferida em processo de justificação, nos termos da lei registral, na qual se reconheça que o possuidor tem possuído pacífica e publicamente por tempo não inferior a cinco anos». Encontra-se sujeita a registo, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea e), do Código de Registo Predial. Para efeitos de ulterior justificação relativa ao trato sucessivo, o artigo 116.º, n.º 2, havendo reconhecimento ou mera posse, dispensa a falta de intervenção do respetivo titular, exigida pelo artigo 34.º, n.º 2, desde que suprida por escritura de justificação notarial ou decisão proferida no âmbito do processo de justificação registal.

[449] De acordo com o artigo 118.º, n.º 2, do Código do Registo Predial, ao registo da mera posse «são aplicáveis as disposições relativas ao processo de justificação para primeira inscrição». O registo da mera posse representa sempre uma garantia para o possuidor formal, pois, para efeito do trato sucessivo, se existir sobre os bens registo de mera posse, «é necessária a intervenção do respetivo titular para poder ser lavrada nova inscrição definitiva, salvo se o facto for consequência de outro anteriormente inscrito» (artigo 34.º, n.º 4).

[450] No sentido de o título dever ser formalmente válido e não poder mostrar-se contrário à ordem pública, apenas faltando legitimidade ao transmitente, v. MANUEL RODRIGUES, *A Posse. Estudo de Direito Civil Português*, Fernando Luso Soares, *Ensaio sobre a Posse como fenómeno social e instituição jurídica* [introdução], Editora Almedina, Coimbra, 1996, p. 291 e seguinte.

[451] Acerca da sua aplicação, v. Acórdão TRG de 24-4-2014, 1.ª Secção Cível, P.º 129/11.0TCGMR.G1: «A Lei n.º 54 de 1913 mantém-se em vigor, não tendo sido revogada pelo artigo 3.º da lei preambular do Código Civil (Decreto-Lei n.º 47 344, de 25.11.1966), estando salvaguardada na parte final do artigo 1304º do CC, e aplica-se aos imóveis que integram o domínio privado do Estado»; Acórdão STJ de 16-4-2026, 7.ª Secção, P.º 28984/18.5T8LSB; Acórdão STJ de 25-5-2025, 1.ª Secção, P.º 19646/01.3TVLSB.L2.S4. Reconhecendo a mesma extensão dos prazos aos bens do domínio privado municipal, v. Acórdão STJ de 9-3-2022, 1.ª Secção, P.º 263/16.0T8CSC.L1.S1.

[452] Suscitada a inconstitucionalidade da norma, entendeu o Tribunal Constitucional, através do Acórdão n.º 697/16, de 20 de dezembro (3.ª Secção, P.º 44/16), não a julgar inconstitucional, uma vez que «a usucapião de um bem do domínio privado do Estado importa sempre a lesão do interesse público (...); deixando de pertencer ao Estado, o bem deixa de poder ser afeto ao fim de interesse público que justificou a sua

Por conseguinte, a posse não registada e de má-fé sobre imóveis do domínio privado do Estado só faculta a aquisição por usucapião ao fim de 30 anos.

A contagem do tempo possessório de imóveis — que varia, pois, em função de o possuidor ter registado, ou não, o título de que eventualmente dispunha, de ter ou não registado a mera posse e de ser de boa ou má-fé — suspende-se e interrompe-se:

«Artigo 1292.º

(**Aplicação das regras da prescrição**)

São aplicáveis à usucapião, com as necessárias adaptações, as disposições relativas à suspensão e interrupção da prescrição, bem como o preceituado nos artigos 300.º, 302.º, 303.º e 305.º».

§20.IV. Nem todas as coisas, mesmo corpóreas, são, porém, suscetíveis de aquisição por usucapião:

«Artigo 202.º

(**Noção**)

1 — Diz-se coisa tudo aquilo que pode ser objeto de relações jurídicas.

2 — Consideram-se, porém, fora do comércio todas as coisas que não podem ser objeto de direitos privados, tais como as que se encontram no domínio público e as que são, por sua natureza, insuscetíveis de apropriação individual».

Encontram-se fora do comércio as coisas pertencentes ao domínio público (artigo 84.º da Constituição e artigo 19.º do *Regime Jurídico do Património Imobiliário Público*[453]).

De igual modo, os baldios[454]-[455] que a Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto, determina expressamente encontrarem-se «*fora do comércio jurídico, não*

aquisição, o que não sucede com a usucapião de bens de uma pessoa coletiva de direito privado, que apenas acarreta lesão do interesse privado do anterior titular». Assim, entendeu o TC justificarem-se «para a primeira hipótese, requisitos da usucapião mais exigentes dos que os previstos para a usucapião de bens que integram a esfera jurídico-patrimonial de um particular, seja ele pessoa coletiva ou singular, designadamente no que respeita ao tempo de duração da posse que a permite».

[453] Cf. Artigo 19.º (Imprescritibilidade) - «Os imóveis do domínio público não são suscetíveis de aquisição por usucapião».

[454] A Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto, define baldios no artigo 2.º, alínea a), como «os terrenos com as suas partes e equipamentos integrantes, possuídos e geridos por comunidades locais, nomeadamente os que se encontrem nas seguintes condições: i) Terrenos considerados baldios e como tais possuídos e geridos por comunidade local, mesmo que ocasionalmente não estejam a ser objeto, no todo ou em parte, de aproveitamento pelos compartes, ou careçam de órgãos de gestão regularmente constituídos; ii) Terrenos considerados baldios e como tais possuídos e geridos por comunidade local, os quais, tendo anteriormente sido usados e fruídos como baldios, foram submetidos ao regime florestal ou de reserva não aproveitada, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 27 207, de 16 de novembro de 1936, e da Lei n.º 2069, de 24 de abril de 1954, e ainda não devolvidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 39/76, de 19 de janeiro; iii) Terrenos baldios objeto de apossamento por particulares, ainda que transmitidos posteriormente, aos quais sejam ainda aplicáveis as disposições do Decreto-Lei n.º 40/76, de 19 de janeiro; iv) Terrenos passíveis de uso e fruição por comunidade local que tenham sido licitamente adquiridos por uma tal comunidade e afetados ao logradouro comum da mesma».

[455] Sobre natureza e regime dos baldios, RUI PINTO DUARTE, *Curso de Diretos Reais*, 4.ª edição, Editoria Principia, Cascais, 2020, p. 349 e seguintes; V. JOÃO CARLOS GRALHEIRO, *Regime Florestal e Baldios*, Edições Esgotadas, Lisboa, 2022; *Dos Baldios até à Lei n.º 75/2017*, Edições Esgotadas, Lisboa, 2018; JOSÉ ALBERTO VIEIRA, "O direito aos baldios: natureza real: Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça (1.ª Secção) de 24.10.2019, Proc.

podendo, no todo ou em parte, ser objeto de apropriação por terceiros por qualquer forma ou título, incluindo por usucapião».

São, aliás, objeto de expressa proteção constitucional enquanto «*meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades local*», compreendidos no sector cooperativo e social [artigo 82.º, n.º 4, alínea b), da Constituição].

A referência a coisas que, por sua própria natureza, ao contrário das *res nullius*, não podem ser individualmente apropriadas, remete-nos para a categoria das *res communes omnium*: os mares, os picos montanhosos e as escarpas, os fundos marinhos ou a Antártida[456].

De igual modo, determina-se no artigo 34.º da *Lei de Bases da Política e do Regime de Proteção e Valorização do Património Cultural* não poderem ser adquiridas por usucapião as coisas móveis ou imóveis classificadas ou em vias de classificação como monumento, conjunto ou sítio, de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal, ainda que permaneçam sob propriedade privada[457].

Embora à margem dos direitos reais, também «*o direito de autor não pode adquirir-se por usucapião*» (artigo 55.º do *Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos*[458].

Além disso, nem todos os direitos reais de gozo podem adquirir-se por usucapião:

«Artigo 1293.º

(**Direitos excluídos**)

Não podem adquirir-se por usucapião:

850/13.8T8LSA. C1.S2", in *Cadernos de Direito Privado*, 72 (outubro-dezembro, 2020), p. 71 e seguintes; JOSÉ DA FONTA RAMOS, Algumas notas sobre os baldios, in *Estudos em comemoração dos 100 anos do Tribunal da Relação de Coimbra* [coordenação] Manuel José Pires Capelo, José Carlos Codeço. Editora Almedina, Coimbra, 2018, p. 173 e seguintes; ANA MONTALVO, "Natureza e regime jurídico dos baldios: evolução histórica", in *Revista da Administração Local*, Ano 27, 204 (novembro-dezembro 2004), p. 763 e seguintes; INOCÊNCIO GALVÃO TELLES, "Baldios: nulidade dos atos de apossamento e transmissão: seu âmbito temporal de eficácia", in *O Direito*, Ano 139-3 (2207), p. 675 e seguintes.

[456] A luz e o ar não relevam para este efeito. Dada a sua natureza incorpórea nunca poderão ser objeto de direitos reais. O direito romano considerava serem res communes omnium algumas coisas que hoje se consideram pertencer ao domínio público*: aer, aqua profluens, mare et per hoc littora maris* (ar, correntes de água, mar e litoral marinho).

[457] Para uma crítica deste preceito, v. J. A. GONZÁLEZ, "Usucapião e fracionamento de prédios rústicos" in *Revista do Ministério Público*, 148 (outubro – dezembro 2016), p. 22, nota 12: «Efetivamente, o que importa é que haja um titular do direito de propriedade a quem caiba dar cumprimento às obrigações e submeter-se às limitações que a classificação do bem como cultural lhe impõe (artigos 21.º ou 32.º), independentemente do título que justifica a respetiva aquisição. De resto, a própria lei classifica de "possuidores" (por contraposição aos "proprietários") como sujeitos capazes de a titular». Parece-nos, no entanto, que a intenção do legislador foi a de evitar conflitos em torno da posse e da propriedade destes bens, de modo a conter ao máximo incertezas quanto à identificação dos responsáveis.

[458] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 63/85, de 14 de março (cf. Declaração de Retificação de 30 de abril de 1985) e subsequentemente alterado pela Lei n.º 45/85, de 17 de setembro, pela Lei n.º 114/91, de 3 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 332/97, de 27 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 334/97, de 27 de novembro, pela Lei n.º 50/2004, de 24 de agosto, pela Lei n.º 24/2006, de 30 de junho, pela Lei n.º 16/2008, de 1 de abril, pela Lei n.º 65/2012, de 20 de dezembro, pela Lei n.º 82/2013, de 6 de dezembro, pela Lei n.º 32/2015, de 24 de abril, pela Lei n.º 49/2015, de 5 de junho, pela Lei n.º 36/2017, de 2 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 100/2017, de 23 de agosto, pela Lei n.º 92/2019, de 4 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 47/2023, de 19 de junho.

a) As servidões prediais não aparentes;

b) Os direitos de uso e de habitação».

Apesar de necessária disposição em contrário para que se não constitua usucapião com fundamento em posse idónea (artigo 1287.º), o legislador, ainda assim, entendeu confirmar que os direitos de usufruto e de propriedade horizontal podem constituir-se por usucapião:

«Artigo 1417.º

(**Princípio geral**)

1 — A propriedade horizontal pode ser constituída por negócio jurídico, usucapião, decisão administrativa ou decisão judicial, proferida em ação de divisão de coisa comum ou em processo de inventário.

2 — A constituição da propriedade horizontal por decisão judicial pode ter lugar a requerimento de qualquer consorte, desde que no caso se verifiquem os requisitos exigidos pelo artigo 1415.º».

[...]

«Artigo 1440.º

(**Constituição**)

O usufruto pode ser constituído por contrato, testamento, usucapião ou disposição da lei»

Perante este conjunto de normas, importa saber se, por algum modo, a usucapião deve gozar de primado entre os modos de aquisição de direitos reais, em nome da função social que a posse desempenha, a ponto de poder subtrair-se às normas imperativas cuja inobservância pelo negócio jurídico determinaria a sua nulidade, nos termos do artigo 294.º do CC (*ex vi* do artigo 295.º, no caso dos atos jurídicos não negociais).

§20.V. O primeiro argumento a favor do primado da usucapião que iremos analisar é o da desconsideração de algumas normas imperativas, ora pela sua natureza pública, cuja aplicação cumpriria, de modo exclusivo, aos órgãos incumbidos da função administrativa e aos tribunais da jurisdição própria, ora por motivo de a sua violação ter associada a mera anulabilidade do ato de fracionamento praticado por meio de negócio jurídico (unilateral, como o testamento, ou bilateral, como a doação ou a compra e venda).

Afirma-se que, apesar de imperativas, nem todas são de modo a impedir a usucapião, a menos que o afirmem de forma específica e não se limitem a estabelecer a anulabilidade com o valor negativo da sua transgressão. Isto, porque o artigo 1287.º do *Código Civil* permite sempre ao possuidor adquirir o direito real de gozo a cujo exercício correspondeu a sua atuação pelo tempo necessário, exceto se houver norma que o impeça — «salvo *disposição em contrário*».

Por conseguinte, a generalidade do preceituado nos artigos 1376.º e seguintes do CC, representaria, a este propósito, uma anuência quanto ao fracionamento por usucapião de parcela inferior à unidade de cultura ou que

deixasse o terreno originário sem cumprir tal requisito. Por sua vez, as disposições do artigo 48.º, n.os 2 e 3 do RJEF, só invalidariam os atos de justificação notarial ou registal, meramente declarativos da aquisição do direito usucapido. Este, porém, subsistiria.

Sendo a usucapião um modo de aquisição originária, ser-lhe-ia permitido expurgar toda e qualquer consequência derivada da violação de normas imperativas ao longo da sua formação.

Ademais, no caso do fracionamento de terrenos aptos para cultura, durante a vigência do artigo 1379.º, n.º 1, do CC, na sua anterior redação, tais atos eram simplesmente anuláveis. Não mais podiam ser anulados, esgotado o prazo de três anos sem ter sido proposta a pertinente ação. De forma similar, a usucapião também sanaria qualquer vício que pudesse resultar da violação de normas imperativas.

Contudo, o artigo 59.º da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, alterou o artigo 1379.º, n.º 1, do CC, dispondo serem nulos «*os atos de fracionamento ou troca contrários ao disposto nos artigos 1376.º e 1378.º*».

A alteração levou a uma revisão do entendimento que se fundava na similitude entre a anulabilidade e o efeito produzido pela posse duradoura, no caso da usucapião, mas, ao mesmo tempo, trouxe consigo uma nova e intensa controvérsia.

No entender de alguns — porventura, a maioria — a Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, apenas se aplicaria à posse com início posterior à sua entrada em vigor, posto não lhe ter sido atribuído carácter retroativo.

Ora, por força do artigo 1288.º do CC, a usucapião, logo que invocada, retroage ao início da posse, de tal sorte que seria sempre a lei anterior a aplicar-se às situações possessórias iniciadas até à entrada em vigor da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto.

Por seu turno, havia quem já entendesse e continue a entender que o ato de fracionamento não se encontra no negócio jurídico de transmissão nem na usucapião, mas, sim, na divisão material da coisa ou no termo inicial da posse formal. A escritura pública de compra e venda ou de justificação da usucapião não caberiam, por isso, no conceito de ato de fracionamento, de tal sorte que também à sua impugnação continuaria a aplicar-se a lei anterior.

Ao invés, porém, encontram-se decisões dos nossos tribunais superiores a considerar que a verdadeira divisão predial só tem lugar quando ocorra uma transmissão ou sucessão, ou seja, quando as parcelas resultantes da divisão conheçam um novo proprietário. Como tal, a reação contra os atos registais de reestruturação fundiária estaria condenada ao insucesso enquanto o proprietário conservasse como suas todas as parcelas do prédio ou dos prédios que fracionou, não obstante tê-lo feito sem operação de loteamento e preterindo a unidade de cultura.

Apesar deste arsenal argumentativo, há múltiplas decisões jurisprudenciais e um setor da doutrina que não se reveem na prevalência absoluta da usucapião[459].

Até porque a Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, acrescentou várias disposições ao artigo 48.º RJEF, aprovado pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, entre as quais a que proíbe a justificação extrajudicial do direito supostamente adquirido por usucapião, sempre que esta envolva atos contrários ao disposto no artigo 1376.º do *Código Civil* (n.º 2). Mais ainda, considera nulas as escrituras públicas de justificação e os atos registais de efeito equivalente (n.º 3).

Se a ambas as normas já foi reconhecida, embora pontualmente, natureza interpretativa, com o efeito previsto no artigo 13.º, n.º 2, do CC, de se integrarem na norma interpretanda desde a sua formação[460], pelo contrário, não falta quem se oponha de forma contundente a tal entendimento.

As normas do artigo 48.º, n.os 2 e 3, do RJEF, na nova redação, não se aplicariam à posse anteriormente iniciada e, mais ainda, não impediriam a usucapião. Somente a justificação notarial ou registal, uma e outra meramente declarativas de um direito já constituído, estariam na sua previsão. Por conseguinte, o usucapiente, mesmo sem justificação nem registo, continuaria dono e senhor da parcela desanexada e poderia em ação contra si proposta excecionar a usucapião ou deduzir a título reconvencional pedido de reconhecimento[461].

Diga-se, no entanto, que está ainda por analisar e discutir com profundidade se a posse e a consequente usucapião podem limitar-se a uma parcela, dividindo deste modo um prédio, ou se a eficácia da invocação depende de se estender ao terreno em toda a sua extensão, considerando o princípio da especialidade dos direitos reais[462]. Por outras palavras, saber se é admissível a posse e a

---

[459] Na doutrina, v. JOSÉ A. R. L. GONZÁLEZ, "Usucapião e fracionamento de prédios rústicos", in *Revista do Ministério Público*, outubro/dezembro, 2016, p. 9 e seguintes; n.º 148; ARMANDO TRIUNFANTE, "A usucapião e os seus efeitos: Fixação temporal do efeito retroativo da usucapião; usucapião e normas imperativas" in *Código Civil – Edição Comemorativa do Cinquentenário*, coordenação de Elsa Vaz Sequeira e Fernando Oliveira e Sá, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2017, p. 483 e seguintes; LUÍS FILIPE CRAVO, "Fracionamento da propriedade: será a usucapião um instituto em vias de extinção?", In *Estudos em Comemoração dos 110 Anos do Tribunal da Relação de Coimbra*, Editora Almedina, 2018, Coimbra, p. 125 e seguintes; LUÍS FILIPE PIRES DE SOUSA, *Processos Especiais*, …, p. 79 e seguintes; RUI PINTO DUARTE, "Usucapião e Regras Legais Imperativas", in *Escritos Jurídicos Vários (2016-2025),* Editora Almedina, Coimbra, 2026, p. 729 e seguintes. ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA, Loteamento, acessão e usucapião: Encontros e desencontros (Anotação ao Acórdão STA, 3.ª Subsecção, de 20 de fevereiro de 202, P.º047854), in *Revista do CEDOUA*, n.º 11, Ano VI, 2003-1, p. 98 e seguintes; MÓNICA JARDIM/DULCE LOPES, Acessão industrial imobiliária e usucapião parciais *versus* destaque, in *O Urbanismo, o Ordenamento do Território e os Tribunais*, Fernanda Paula Oliveira [coordenação], Editora Almedina, Cimbra, 2010, p. 810.

[460] V. Acórdão TRG de 5-12-2019, 1.ª Secção Cível, (P.º 1167/18.7T8PTL.G1).

[461] No entanto, de acordo com o Acórdão STJ de 17-9-2024 (P.º3913/21.2T8STB.E1.S1), «Os réus recorrentes não podem prevalecer-se da usucapião das parcelas se não a tiverem invocado oportunamente na contestação ao abrigo dos artigos 1297.º e 303.º do CC.»

[462] Sobre o princípio da especialidade dos direitos reais, v. ARMANDO TRIUNFANTE, *Lições de Direitos Reais*, 2.ª edição, Editora Almedina, 2025, p. 36 e seguinte; FRANCISCO LIBERAL FERNANDES, *Direitos Reais – Elementos Didáticos*, Editora Gestlegal, Coimbra, 2024, p. 133 e seguintes; ANTÓNIO MENEZES COREIRO, *Tratado de Direito Civil*, XIII *Direitos Reais (1.ª Parte),* Editora Almedina, Coimbra, 2022, p. 275 e seguintes; JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais*, 3.ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2020, p. 2027 e seguintes; RUI PINTO DUARTE,

consequente usucapião de partes de coisas relativamente incertas e sem satisfazer aos critérios de divisibilidade enunciados pelo artigo 209.º do CC[463].

Com efeito, nenhuma norma do regime da posse, em geral, nem da usucapião, em especial, prevê a posse parcial de uma coisa, muito menos, de imóveis, pelo que se mostra razoável pôr em causa a usucapião de parcelas, principalmente quando daí resulte uma acentuada diminuição do valor e da função social, não só da parte desintegrada, como também da remanescente.

§20.VI. Apesar da sua amplitude, podemos dizer que a controvérsia em redor da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, radica em duas questões fundamentais.

Em primeiro lugar, a de saber se deve à usucapião ser reconhecido um estatuto privilegiado por comparação com o negócio jurídico ou, pelo contrário, se este modo de aquisição cede, como os negócios e demais atos jurídicos, perante normas imperativas de direito agrário ou urbanístico que disponham em contrário, consagradas no próprio *Código Civil* ou em legislação extravagante.

Em segundo lugar, se o efeito retroativo da usucapião ao início da posse também tem lugar quando, entretanto, tenha entrado em vigor lei que impeça a aquisição de certa coisa ou de parte dela por este modo.

Contudo, a estas duas interrogações importa acrescentar uma outra, porventura de maior alcance. A posse de parcelas cuja exiguidade as torna pouco mais do que infrutíferas é de modo a manifestar o exercício aparente do direito de propriedade ou sequer do usufruto e de, assim, satisfazer aos requisitos enunciados no artigo 1287.º do *Código Civil* ou, pelo contrário, é uma posse que, por natureza, não pode ir além da aparência de direitos reais menores?

§21. — Das normas imperativas e da usucapião.

§21.I. Jurisprudência e doutrina aquiesceram, de um modo geral, em desconsiderar ou subestimar a imperatividade dos artigos 1376.º e seguintes do CC, ao tempo em que a sua infração apenas implicava anulabilidade do ato de fracionamento.

Não é difícil encontrar exemplos na jurisprudência dos nossos tribunais superiores que ilustrem a prevalência da usucapião como um dado adquirido:

— Acórdão TRP, de 5-11-2002[464]:

Curso de Diretos Reais, 4.ª edição, Editoria Principia, Cascais, 2020, p. 41 e seguintes; LUÍS MANUEL TELES DE MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais,* 6.ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2017, p. 21.

[463] Em sentido favorável, v. MÓNICA JARDIM/ DULCE LOPES, "Acessão industrial imobiliária e usucapião parciais *versus* destaque", local citado, p. 794. Consideram as Autoras que a lei o admite na constituição da propriedade horizontal (artigo 1417.º do CC) e na aquisição do direito de propriedade sobre a água de fontes e nascentes em prédio alheio (artigo 1390.º, n.º 2). Em sentido contrário, no que toca à acessão industrial imobiliária, fazendo ressaltar o elemento literal do artigo 1340.º do CC, v. CLÁUDIO MONTEIRO, *O Domínio da Cidade*..., p. 492 e seguintes. «A usucapião», escreve o Autor, «tanto pode constituir um meio de aquisição da propriedade do terreno, como do edifício que nele está construído, ou de ambos, desde que, relativamente a qualquer um deles, se tenha exercido, pelo tempo necessário, uma posse pública e pacífica correspondente ao exercício do seu direito de propriedade» (p. 500).

[464] 5.ª Secção, P.º0220859.

> «O artigo 1376.º n.º 1 do Código Civil, não obsta à aquisição, por usucapião, de parcelas de área inferior à unidade de cultura em que foi dividido um prédio rústico».

— Acórdão TRC, de 18-2-2014[465]:

> «A limitação ao fracionamento prevista no artigo 1376.º do CC não se impõe no caso da aquisição da propriedade por usucapião».

— Acórdão TRE, de 8-6-2017[466]:

> «O instituto jurídico da usucapião prevalece sobre as normas que proíbem o fracionamento de prédios rústicos por ofensa da área de cultura mínima»

— Acórdão TRG, de 1-2-2018[467]:

> «A proibição legal de fracionamento de terrenos aptos para cultura em parcelas com área inferior a determinada superfície mínima, correspondente à unidade de cultura fixada para a zona onde os mesmos se inserem, não obsta a que, operada a divisão material de um prédio rústico em parcelas com área inferior se consolidem por usucapião as situações possessórias subsequentemente constituídas».

— Acórdão TRE, de 20-12-2018[468]:

> «A proibição do fracionamento da propriedade rústica em área inferior à unidade de cultura não obsta à aquisição da mesma por usucapião, porque a proteção da propriedade privada prevalece sobre o interesse público à proibição de desemparcelamento».

— Acórdão TRE, de 28-9-2023[469]:

> «I – Desde que se verifiquem os pressupostos legais exigidos para a aquisição do direito de propriedade, a usucapião pode incidir sobre parcela de terreno inferior à unidade de cultura, contrariando o regime jurídico decorrente da redação dada ao artigo 1379.º, pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, que comina com a nulidade o fracionamento de prédios rústicos por ofensa à área de cultura mínima que não constituam partes integrantes de prédios urbanos (artigo 1377.º do CC)».

Note-se que este último acórdão continua a desconsiderar a imperatividade do artigo 1376.º do CC já na vigência da lei nova e, por conseguinte, da cominação com a nulidade dos atos de fracionamento de terrenos aptos para cultura de que resultem parcelas incompatíveis com a unidade mínima aplicável.

§21.II. Com efeito, a imperatividade imperfeita ou diminuída encontrava o seu apoio principal na anulabilidade que o artigo 1379.º, n.º 1, do CC, cominava para a generalidade dos atos de fracionamento contrários ao disposto no artigo 1376.º.

Tivemos oportunidade de observar que, até à entrada em vigor da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, os atos de fracionamento contrários àquelas disposições eram simplesmente anuláveis.

---

[465] P.º 6-B/1992.C1.
[466] P.º1011/16.0T8STB.E1
[467] 1.ª Secção Cível P.º290/15.4T8PRG.G1.
[468] P.º357/18.7T8STB.E1.
[469] P.º3147/21.6T8STB.E1.

O que, aliás, subsiste, embora circunscrito ao fracionamento praticado ao abrigo da alínea c) do artigo 1377.º se a construção não for iniciada no prazo de três anos (artigo 1379.º, n.º 2).

A anulabilidade de determinado ato ou negócio jurídico, não podendo ser feita valer senão dentro de um certo prazo e por quem possua legitimidade, revelaria uma imperatividade imperfeita, pois a preterição dos requisitos e pressupostos de validade tendia para a sanação e, consequentemente, para a relevância meramente transitória do vício.

A partir daí, descortinando uma analogia entre a sanação do ato anulável e a aquisição por usucapião da coisa possuída contra uma norma imperativa de direito público, desconsiderava-se o artigo 1376.º, n.º 1, do CC, Seria esse o caso.

De resto, se o artigo 294.º do CC dispõe serem nulos os negócios jurídicos celebrados contra disposição legal de carácter imperativo, de igual modo, ressalva os casos em que outra solução resulte da lei.

Como tal, se da lei podia resultar a simples anulabilidade do negócio contrário a uma norma imperativa e sua sanação pelo esgotamento do prazo para intentar a pertinente ação, também a posse haveria de ser absolvida da preterição da unidade de cultura de modo a proporcionar ao possuidor a usucapião.

Uma vez que o prazo mínimo da usucapião de imóveis é sempre mais dilatado do que os três anos para a convalidação do ato ou negócio anuláveis[470], mais sugestiva se mostrava a afinidade entre as duas figuras.

Esta posição foi, desde cedo credenciada pela doutrina de mais elevado coturno.

Nada mais, nada menos do que ANTUNES VARELA/ PIRES DE LIMA[471], em comentário, ao artigo 1379.º do CC:

> «Embora as regras sobre fracionamento e troca de terrenos aptos para cultura sejam determinadas por razões de interesse público, os negócios que as infrinjam só são impugnáveis dentro de um prazo bastante curto (o prazo indicado no n.º 3). Decorrido este prazo, a violação da lei deixa de relevar seja para que efeito for, não podendo, por conseguinte, impedir a aquisição de direitos por usucapião».

JOÃO CASTRO MENDES[472], A. MENEZES CORDEIRO[473], RUI PINTO DUARTE[474] e JOSÉ ALBERTO GONZÁLEZ[475], igualmente, admitiram ser relevante este vínculo solidário entre anulabilidade e usucapião para justificar um tratamento análogo. Se a compra e venda de uma parcela subtraída a terrenos de cultivo, apesar de incompatível com a unidade de cultura já não podia ser anulada três anos

---

[470] Com exceção do prazo de seis anos que decorre do artigo 1379.º, n.º 2 e n.º 4, do CC.

[471] *Código Civil Anotado*, volume III, com a colaboração de M. Henrique Mesquita, 2.ª edição, Coimbra Editora, 1987, p. 269.

[472] *Teoria Geral do Direito Civil*, vol. II, Editora AAFDL, 1979, p. 235.

[473] *A Posse: Perspetivas Dogmáticas e Atuais*, Editora Almedina, 3.ª edição, Coimbra, 2000, p. 130 e seguinte. *Tratado de Direito Civil XIII Direitos Reais* (1.ª Parte), Editora Almedina, Coimbra, 2022, p. 701; *Código Civil Comentado IV Direito das Coisas*, Centro de Investigação de Direito Privado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Editora Almedina, Coimbra, 2024, p.. 570.

[474] *Curso de Diretos Reais*, 4.ª edição, Editoria Principia, Cascais, 2020, p. 494;

[475] "Usucapião e AUGI (áreas urbanas de génese ilegal) ", *Lusíada, Direito*, 2005, p. 387.

decorridos sobre a celebração do negócio, por que motivo a posse de uma parcela com idênticas características não haveria de facultar ao possuidor prevalecer-se da usucapião?

§21.III. Era, porém, de acordo com a redação originária do artigo 1379.º, n.º 1, do *Código Civil*, que os atos de fracionamento ou troca contrários ao disposto nos artigos 1376.º e 1378.º só podiam ser anulados por meio das ações intentadas antes de passados três anos (artigo 1379.º, n.º 3).

Só permaneceram anuláveis, com a entrada em vigor da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, «*os atos de fracionamento efetuado ao abrigo da alínea c) do artigo 1377.º se a construção não for iniciada no prazo de três anos*» (atual redação do artigo 1379.º, n.º 2).

Por seu turno, veio a Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, assegurar que também os atos de justificação são nulos, quando a invocada usucapião resulte de fracionamento contrário ao disposto no artigo 1376.º do *Código Civil* (artigo 48.º, n.º 2 e n.º 3, do RJEF, na nova redação).

Apesar da alteração, nas palavras de RUI PINTO DUARTE[476], «*o enredo da relutância dos tribunais à aplicação de leis que afastam a usucapião não terá, porém, terminado, quer porque um certo entendimento da aplicação das leis no tempo levará a que a nova redação (…) só seja aplicável a casos que venham a ser discutidos num futuro longínquo, quer porque talvez venha (numa ironia histórica) a ser esgrimida a tese de que a "derrogação do instituto da usucapião" pode "atingir o núcleo do reforçadamente protegido direito constitucional da propriedade privada, porque a usucapião é uma das formas da sua aquisição"[(X)]».*

E, com efeito, não obstante o artigo 1379.º, n.º 1, do CC, ter passado a estatuir, como regra geral, a nulidade dos atos de fracionamento em preterição da unidade de cultura, nem por isso deixou de se associar a mera anulabilidade à usucapião, opondo-se que a lei nova não se aplica à posse iniciada anteriormente à sua entrada em vigor, o que vem sendo reiteradamente sustentado pela jurisprudência:

— Acórdão TRE, de 14-2-2019[477]:

> «2 – Sancionando o artigo 1379.º do Código Civil, na redação anterior àquela que lhe foi dada pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, com a anulabilidade os negócios jurídicos que infringissem as normas sobre fracionamento de prédios rústicos e prevendo um prazo curto (3 anos) para a respetiva impugnação - permitindo desta forma a consolidação de situações de posse sobre prédios que têm na sua génese um fracionamento ilegal ocorrido durante a sua vigência -, não faz sentido invocar o interesse público que está na base das restrições impostas ao fracionamento, devendo reconhecer-se ao usucapiente a exclusividade do seu direito de propriedade sobre o prédio no qual, desde há

---

[476] *Curso…*, p. 495 e seguinte.

[(X)] Trata-se de palavras do acórdão do Tribunal da Relação de Évora de 20-12-2018 (www.dgsi.pt, processo 357/187T8STB.E1).

[477] P.º1113/18.8T8STB.E1.

muito tempo, vem exercendo e de forma regular, continuada e pacificamente os poderes inerentes ao direito de propriedade».

— Acórdão STJ, de 18-06-2019[478]:

«III - A aquisição, por usucapião, do direito de propriedade não se encontra ferida de invalidade por desrespeito das regras do fracionamento dos prédios rústicos cominadas com anulabilidade.

IV – Mostra-se válida a posse sobre parcelas inferiores à unidade de cultura vigente que levou à usucapião do direito de propriedade sobre os terrenos, invocada nas escrituras de justificação notarial, não obstante ter subjacente a violação do então vigente artigo 1379.º, n.º 1, do Código Civil (na redação anterior à alteração dada pela Lei 111/2015, de 27-08)».

— Acórdão TRG, de 20-2-2020 [479]:

«V - Todavia, o artigo 1379.º, conjugado com o artigo 1376.º, ambos do C. Civil, consagrava a sanção da anulabilidade pra o fracionamento ilegal de prédios rústicos, apenas passando a ser a de nulidade com a redação dada ao mesmo artigo 1379.º pela Lei n.º 111/2015.

VI - Sendo certo que a usucapião não opera automaticamente, carecendo de ser invocada (artigo 1288.º do CC), como evidente resulta igualmente que não é no ato de invocação que radica a constituição do novo direito real, que se encontra o ato constitutivo do direito ou o título do fracionamento do prédio, pelo que, e por decorrência, o estatuto e relevância da usucapião terá de ser definido pelas normas em vigor à data do início da posse, em razão de ser esse o momento a que se reporta a aquisição do direito».

— Acórdão TRG, de 30-4-2020 [480]:

«III - À luz da lei vigente em meados da década de 80 o fracionamento de prédios rústicos em área inferior à unidade de cultura não seria nulo, quando muito anulável, a arguir no prazo de 3 (três) anos, sob pena de caducidade da ação de anulação (primitiva redação dos n.[os] 1 e 3 do artigo 1379.º do CC).

IV - Estando em causa uma divisão material de prédios rústicos e não se verificando qualquer questão de natureza urbanística, a anulabilidade do ato de fracionamento de prédios rústicos, em violação do disposto no artigo 1376.º do CC, não impede a aquisição originária do direito de propriedade por via da usucapião».

— Acórdão TRG, de 21-5-2020 [481]:

«Até à alteração da redação do artigo 1379.º, n.º 1 do CC, operada pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto (que passou a cominar como nulos, e já não meramente como anuláveis, os atos de fracionamento de prédios rústicos contrários ao disposto no artigo 1376.º do CC), a interpretação mais correta daquele preceito coincide com a que admite a aquisição originária, por usucapião, de parcela de prédio rústico apto para cultura, ainda que com área

---

[478] P.º1786/17.9T8STB.E1.S1.
[479] 1.ª Secção Cível (P. 933/18.8TBPTL.G1).
[480] 2.ª Secção Cível (P.º1334/10.1TBVVD.G1).
[481] 1ª Secção Cível (P.º 1050/18.6T8PTL.G1).

inferior à unidade de cultura legal, desde que se verifiquem os seus pressupostos próprios».

— Acórdão TRG, de 14-1-2021 [482]:

«III- Atenta a primitiva redação do artigo 1379.º n.º 1 do Código Civil, em vigor em 1998, data da divisão e início da posse, a anulabilidade do ato de fracionamento de prédios rústicos, contra o disposto no artigo 1376.º, não impedia a aquisição originária do direito de propriedade por via da usucapião.

IV- Operada a divisão material do prédio rústico em duas parcelas de terreno, perfeitamente delimitadas com muros e vedações, com confrontações e áreas definidas, há mais de 20 anos, ambas com área inferior à unidade de cultura fixada pela Portaria n.º 202/70, de 21/04 e verificados os requisitos da usucapião, a aquisição por essa via do direito de propriedade sobre cada uma das parcelas deve prevalecer sobre as regras de fracionamento dos prédios rústicos».

— Acórdão TRG, de 28-1-2021[483]:

«V- Atenta a primitiva redação do artigo 1379.º n.º 1 do Código Civil a anulabilidade do ato de fracionamento de prédios rústicos, contra o disposto no artigo 1376º, não impedia a aquisição originária do direito de propriedade por via da usucapião».

Nem mesmo o superior interesse público na preservação das melhores terras afetas à RAN ou dos recursos naturais protegidos pela REN parece conseguir fazer frente à usucapião.

Assim:

— Acórdão TRG, de 15/10/2020[484]:

«IV — O fracionamento de prédio rústico para construção é admissível nos termos do artigo 1377.º c) do C.C. sendo apenas anulável se a construção não for iniciada dentro do prazo de três anos, ação de anulação essa que caduca decorrido deste momento outros três anos (artigo 1379.º n.º 1 e 3 do C.C. na redação anterior à introduzida pela Lei n.º 111/2015, de 27/08).

V — A diversidade de situações que surgem nos tribunais relacionadas com a questão de saber se a aquisição do direito de propriedade por usucapião prevalece sobre as normas referentes ao fracionamento dos prédios rústico aconselha a defesa de uma tese intermédia, nos termos da qual só 'casuisticamente e não aprioristicamente, devem os tribunais apreciar a validade dos atos de divisão e fracionamento da propriedade rústica'.

VI — No R.G.U.E.[485] e na legislação que regula a R.A.N e a R.E.N. inexistem normas imperativas de conhecimento oficioso cuja violação conduza à nulidade do negócio através do qual ocorre o fracionamento

VII — Em caso de duplicação parcial de descrições prediais (quando determinada porção de terreno no sistema registal é simultaneamente tratada

---

[482] 2.ª Secção Cível P.º4240/19.0T8VCT.G1

[483] 2.ª Secção Cível, P.º 8264/15.9T8VNF.G1.

[484] 2.ª Secção Cível, P.º 1942/18.2T8BCL.G1.

[485] Ignoramos se a referência se dirige ao *Regulamento Geral das Edificação Urbanas* (RGEU), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38 382, de 7 de agosto de 1951, ou se pretende identificar o *Regime Jurídico da Edificação e da Urbanização* (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro.

> como prédio e como parte integrante de prédio) nenhum dos titulares registais pode invocar a seu favor a presunção que resulta do artigo 7º do Código do Registo Predial, devendo o conflito ser resolvido com a aplicação exclusiva dos princípios e das regras de direito substantivo».

Segundo o entendimento versado neste acórdão, seria preciso que os regimes da RAN e da REN se dedicassem à validade de atos e negócios jurídicos de direito privado, determinando a sua nulidade por violação do artigo 1376.º, n.º 1, do CC, como se esta norma não o fizesse já; como se de nada valesse o seu carácter imperativo e a consequente nulidade decorrente dos artigos 280.º, n.º 2, e 294.º.

De pouco ou nada valeriam as restrições de interesse público que correspondem exatamente aos limites da lei e à observância das restrições por ela impostas, enunciada com relação ao proprietário e ao gozo pleno e exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem (artigo 1305.º).

E, por sinal, o Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março, dá como nulos, não obviamente os atos e negócios jurídicos de direito privado, ao cuidado do *Código Civil,* mas «*todos os atos administrativos praticados em violação do disposto nos artigos 22.º a 25.º*», o que compreende as operações de loteamento [artigo 21.º, alínea a)], além de no artigo 27.º elevar ao triplo, para efeitos de fracionamento, a unidade de cultura aplicável no concelho.

Quanto à REN, determina-se no Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, serem nulos os atos administrativos praticados em violação das mencionadas normas ou que permitam a realização de ações em desconformidade com os fins que determinaram a exclusão de áreas da REN (artigo 37.º, n.º 1).

É de recear que semelhante modo de pensar venha a recair na nulidade dos atos de justificação da usucapião de parcelas com área inferior à unidade de cultura, introduzida no artigo 48.º, n.ºs 2 e 3, do RJEF, pela Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro. Como tal, não poderiam considerar-se nulos os atos de justificação relativos à posse iniciada anteriormente.

O certo é que a afinidade entre usucapião e sanação do ato anulável não consegue ocultar a circunstância de nos encontrarmos em planos completamente diferentes, uma vez que nem a posse nem a consequente usucapião têm como atributos a validade ou a invalidade, ao contrário do negócio jurídico inválido, esse sim, nulo ou anulável. É um ponto que iremos aprofundar.

§21.IV. A desconsideração da imperatividade das normas que estabelecem restrições ao fracionamento de terrenos aptos para cultura é ainda atribuída à sua natureza não privada; i.e. por serem normas de direito público.

Sem que isso prejudique a aplicação aos negócios jurídicos de alienação de parcelas exíguas, já a usucapião beneficiaria de um estatuto reforçado, de tal sorte que nem a posse nem o efeito aquisitivo estariam sujeitos a normas estranhas a este modo de aquisição de direitos reais de gozo.

Assim, não são raras as decisões dos tribunais superiores que acordam em postergar o cumprimento de normas imperativas de direito urbanístico ou de direito agrário, concedendo prevalência à usucapião. Partem, quase sempre, do

equívoco de, na hipótese de aplicarem tais normas, incorrerem no desempenho de uma tarefa materialmente administrativa, como se as normas de direito público fizessem parte de outra ordem jurídica ou só pudessem ser aplicadas por um órgão administrativo ou um tribunal de outra jurisdição.

Por exemplo, no Acórdão STJ de 4/2/2014 [486], considerou-se pertencer exclusivamente à Administração Pública e aos demais eventuais interessados fazer valer a ordem pública territorial e urbanística diante de um provável loteamento clandestino, a ponto de serem criticadas as autoridades administrativas por não terem posto termo à posse e ao fracionamento, apesar de, como pudemos observar na análise dos regimes de estruturação fundiária, apenas ser obrigatório um parecer nos casos contemplados pelo artigo 54.º, n.º 1, do *Regime das Áreas Urbanas de Génese Ilegal* [487]:

> «II - Alienada a propriedade de um prédio rústico a vários compradores que, subsequentemente, aí, procederam à delimitação material das respetivas parcelas, sobre estas exercendo, cada um deles, atos de posse habilitantes à respetiva aquisição por usucapião, os requisitos da verificação desta devem reportar-se à parcela, individualmente considerada, e não à totalidade do prédio.
>
> III - Na situação descrita, o reconhecimento judicial da mencionada usucapião deve sobrepor-se e prevalecer sobre o fracionamento ilegal do prédio, que, porventura, tenha estado na respetiva génese, já porque em causa está um direito não transmitido, mas constituído *ex novo*, já porque, esgotado o decurso do tempo necessário à respetiva verificação, com o inerente alheamento da autoridade pública ou interessado a quem incumba a prevenção/repressão ou arguição da correspondente violação, deixou de fazer sentido, afrontando as conceções dominantes na comunidade, a tardia salvaguarda do subjacente interesse público, devendo a Ordem Jurídica absorver a situação ocorrente e consolidada».

A respeito do «*incumprimento das regras de natureza urbanística no que diz respeito ao fracionamento, mormente por falta do devido licenciamento ou loteamento*» concluiu-se no Acórdão TRE de 15-12-2022 [488] que «*não obsta à aquisição originária, com base na usucapião, do direito de propriedade sobre as parcelas em que se decompõe o imóvel, desde que se verifiquem os pressupostos legais exigidos para a usucapião*».

O que viria a ser confirmado, em sede de recurso, pelo Acórdão STJ de 23-05-2023[489]:

> «I. — A aquisição da propriedade, designadamente por usucapião, precede a aplicação das normas de direito do urbanismo — ou, ainda que não preceda, prevalece sobre a aplicação das normas de direito do urbanismo relativas à divisão, ou ao fracionamento, dos prédios.

---

[486] P.º 314/2000.P1.S1 (6.ª Secção)

[487] Atos ou negócios jurídicos entre vivos de que resulte ou possa vir a resultar a constituição de compropriedade ou a ampliação do número de compartes de prédios rústicos.

[488] Processo n.º 681/20.9T8TMR.E1. Em sentido análogo, v. Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 2 de outubro de 2025 (P.º 3224/13.7TBVCT.G1).

[489] 7.ª Secção, Processo n.º 681/20.9T8TMR.E1.S1.

> II. — O possuidor pode adquirir por usucapião, ainda que o prédio sobre o qual o possuidor exerça os seus poderes tenha sido autonomizado a despeito das normas de direito do urbanismo».

Se a atividade administrativa fosse praticada segundo a mesma orientação, movida apenas pelo interesse público e alheando-se dos direitos e interesses legítimos dos administrados que se considerasse possuírem natureza privada, subverteria o princípio fundamental consignado pelo n.º 1 do artigo 266.º da Constituição: «*A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*».

§21.V. Ao contrário desta linha de entendimento, que, praticamente, sugere uma conceção dualista da ordem jurídica, à qual repugna a aplicação de normas de direito público pelos tribunais comuns, é curioso encontrarem-se na jurisprudência do STJ múltiplos antecedentes remotos que, pelo contrário, não hesitavam em atender à imperatividade de tais normas:

É paradigmático, parece-nos, o Acórdão STJ de 8-3-1977[490]:

> «I - A celebração de quaisquer negócios jurídicos relativos a terrenos com ou sem construção abrangidos por operações de loteamento, só poderá efetuar-se depois de obtido o respetivo alvará - artigo 27.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho.
>
> II - Um contrato celebrado contra disposição legal de carácter imperativo, é nulo, nos termos do preceituado pelo artigo 294.º do Código Civil.
>
> III - Aquele diploma legal feriu de nulidade e proibiu o registo de todos os negócios jurídicos referentes àqueles terrenos, completando-se e integrando-se os dois números do artigo 27.º em ordem a resultar de infração prevista em qualquer deles, a nulidade do ato».

E concluíra-se no Acórdão STJ de 4-12-1984:

> «I - A concessão de licença de loteamento não significa necessariamente que o local esteja compreendido em um plano de urbanização.
>
> II - A existência de um plano de urbanização relativo a local fora de povoação não afasta a proibição de construção de edifícios a distância inferior à do limite fixado na alínea d) do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 13/71, de 23 de janeiro.
>
> III - Tem competência para conceder licença de loteamento, a titular por alvará, a Câmara Municipal do Município da área da situação do prédio ou prédios a lotear, nos termos dos artigos 2.º, n.º 1, e 6.º do Decreto-Lei n.º.46 673, de 29 de novembro de 1965, e 1.º e 19.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho.
>
> IV - A concessão de uma licença de loteamento com desrespeito de normas legais, regulamentares ou técnicas aplicáveis, não exonera o dono da obra, ou o seu proposto ou comitido, de observância dos preceitos gerais ou especiais a que a edificação, por sua localização ou natureza, haja de subordinar-se, como

[490] P.º 66 540.

dispõe o artigo 4.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38 382, de 7 de agosto de 1951».

Ou, ainda, no Acórdão STJ, de 14-10-1987[491], o seguinte:

«I - Violam o disposto nos artigos 1.º, n.º 1, alínea a) e b), 8.º, n.º 1, alínea a), e 9.º do Decreto-Lei n.º 275/76, de 13 de abril, conjugado com o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho, praticando um crime de loteamento ilegal, os réus que, após terem comprado um prédio rustico, derrubaram um número apreciável de pinheiros e sobreiros ai existentes, dividiram-no em dez lotes, com a área de cerca de 5000 metros quadrados cada um, e decidiram vendê-los, destinados imediata e subsequentemente a construção, sem prévia licença da câmara municipal respetiva.

II - Mostra-se irrelevante que a divisão do prédio rústico respeite a unidade de cultura fixada para a região se tal divisão em lotes visa proporcionar a construção sem licença.

III - A declaração, ainda que consignada em escritura pública, de que uma parcela de terreno vendida se destinava a cultura agrícola, não impede a demonstração posterior de que o verdadeiro destino era a construção, porquanto o valor probatório de tal documento apenas se refere aos factos praticados pela autoridade ou oficial publico».

§21.VI. Mas a desaplicação de normas imperativas de direito público, principalmente, de natureza agrária, pelo menos, como fundamento do primado da usucapião, viria, mais recentemente, a tornar-se pródiga:

— Acórdão STJ de 21/2/2019[492]:

«VIII – Não se descortina, entre as normas legais reguladoras do fracionamento de prédios rústicos, alguma que negue a possibilidade de adquirir por usucapião as parcelas de terreno que venham a ser objeto de posse mercê de fracionamento ilegal de prédio rústico».

— Acórdão STJ de 25/5/2023[493]:

II. — O possuidor pode adquirir por usucapião, ainda que o prédio sobre a qual o possuidor exerça os seus poderes tenha sido autonomizado a despeito das normas de direito do urbanismo».

— Acórdão TRE de 26-4-2018[494]:

«I - A usucapião prevalece sobre o fracionamento ilegal de um prédio, não constituindo este, só por si, fundamento para obstar à aquisição originária do correspondente direito de propriedade.

II - Este entendimento é tanto mais válido se considerarmos que no caso concreto não está em causa uma eventual violação de regras respeitantes a operações urbanísticas como o loteamento ou o destaque, a que acresce o facto de os solos circundantes das parcelas de terreno onde se encontram edificadas as três casas de habitação descritas nos autos, não serem aptos para cultura».

---

[491] P.º 38 950.
[492] 2.ª Secção, P.7651/16.0T8STB.E1.S3.
[493] 1.ª Secção, P.º 681/20.9T8TMR.E1.S1
[494] P.º418/15.4T8ALR.E1.

Este acórdão contou, todavia, com um voto de vencido que coloca, muito certeiramente, a usucapião no seu devido lugar:

> «Votei vencido, tendo em conta a orientação contrária defendida no Acórdão desta Relação, de 25 de maio de 2017, proferido no processo n.º 1214/16.7T8STB.E1, em que fui relator, aí considerando, nomeadamente:
>
> "As normas jurídicas, previstas no direito administrativo, relativas ao ordenamento do território, por defenderem o interesse público, proíbem fracionamentos e destaques ilegais enquanto resultado, pelo que também proíbem necessariamente todos os meios adequados para o atingir.
>
> Se dúvidas houvesse quanto à prevalência do regime previsto nos artigos 1376.º e 1379.º do C. Civil sobre o fracionamento e aquisição, por usucapião, verificados os respetivos pressupostos, de parcela de terreno de área inferior a superfície correspondente á unidade de cultura, deixaram de subsistir perante a atual redação do n.º 1 do artigo 1379.º do C. Civil, na versão dada pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, ao sancionar expressamente com a nulidade todos os atos de fracionamento ou troca contrários ao disposto nos artigos 1376.º e 1378.º".
>
> Não vejo razão, com o devido respeito pela posição que fez vencimento, para alterar esse entendimento — *Tomé Ramião*».

§21.VII. E, com efeito, o Acórdão TRE de 25-05-2017[495], citado no voto de vencido, oferece uma leitura diametralmente oposta:

> «1. As normas jurídicas previstas no direito administrativo relativas ao ordenamento do território, por defenderem o interesse público, proíbem fracionamentos e destaques ilegais enquanto resultado, pelo que também proíbem necessariamente todos os meios adequados para o atingir.
>
> 2. Se dúvidas houvesse quanto à prevalência do regime previsto nos artigos 1376.º e 1379.º do C. Civil sobre o fracionamento e aquisição, por usucapião, verificados os respetivos pressupostos, de parcela de terreno de área inferior à superfície correspondente à unidade de cultura, deixaram de subsistir perante a atual redação do n.º 1 do artigo 1379.º do C. Civil, na versão dada pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, ao sancionar expressamente com a nulidade todos os atos de fracionamento ou troca contrários ao disposto nos artigos 1376.º e 1378.º.».

De igual modo, no Acórdão STJ de 26-1-2016[496], a questão seria decidida em conformidade com a unidade da ordem jurídica:

> «3) Em simultâneo com o instituto da usucapião - de natureza privatística - coexistem no nosso ordenamento jurídico disposições de natureza jurídico-administrativa – de direito público - que disciplinam o ordenamento do território e condicionam a utilização dos solos, estendendo-se os seus efeitos aos atos e negócios jurídicos que os particulares praticam relativamente a bens imóveis.
>
> 4) Um dos principais instrumentos de que o legislador se tem servido para conformar e conjugar os interesses públicos e privados no que se refere à

[495] P.º 1214/16.7T8STB.E1.

[496] 1.ª Secção, P.º5434/09.2TVLSB.L1.S1.

> utilização dos solos tem sido a legislação sobre loteamentos urbanos, tendo esta como propósito geral impedir o aproveitamento indiscriminado de terrenos para a construção urbana e evitar a criação de núcleos habitacionais contrários ao racional desenvolvimento urbano do território, não olvidando a qualidade de vida das populações (com reflexo nos direitos de personalidade, "máxime" a higiene e salubridade), as infraestruturas urbanísticas e "last but not least" a estética.
>
> 5) O diálogo entre o direito civil e o direito do urbanismo e o objetivo de aplicação uniforme e coerente do ordenamento jurídico como um todo implicam que as normas de cariz administrativo respeitantes ao fracionamento, ao loteamento e ao destaque de imóveis sejam atendidas aquando do reconhecimento das formas de aquisição da propriedade, mormente da usucapião.
>
> 6) Os tribunais judiciais não podem manter-se como espaços de aplicação exclusiva do direito civil ignorando as intersecções deste com o direito do urbanismo, sendo cada vez mais urgente, face à natureza imperativa e aos interesses públicos que este último prossegue, abandonar este estado "monocromático" das relações entre ambos estes ramos do direito.
>
> 7) Na ausência de demonstração do cumprimento das limitações impostas pelas normas administrativas de ordenamento do território relativas à validade das operações urbanísticas como o loteamento ou o destaque (artigos 3.º, alínea a), 5.º, 53.º, n.º 1 e 56.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Loteamentos Urbanos, republicado pelo Decreto-Lei n.º 334/95, de 28-12, aplicáveis na data da celebração da escritura), não podem os atos de posse baseados num facto proibido por essas leis permitir uma aquisição por usucapião na medida em que contrários a uma disposição de carácter imperativo (artigo 294.º do Código Civil), sendo nula a escritura de justificação que a titula.
>
> 8) É nulo, por impossibilidade originária objetiva de cumprimento da prestação (artigos 401.º e 289.º, n.º 1 do Código Civil), o contrato-promessa de compra e venda celebrado entre os recorridos e os justificantes que tenha por referência o prédio objeto de tal escritura de justificação».

§21.VIII. Todavia, de modo a rebater o peso do interesse público na razão de ser da generalidade das normas imperativas, já se procurou justificar a prevalência da usucapião com o interesse público que esta desempenharia na vida social e económica; um superior interesse público que este modo de aquisição satisfaria em proveito da segurança jurídica e até do ordenamento do território.

Assim, o Acórdão STJ de 12-7-2018 [497] invoca a ordem pública para justificar a prevalência da usucapião.

Este modo de aquisição serviria um interesse público tão ou mais valioso do que o ordenamento do território, quando não fosse até seu coadjuvante:

> «A conjugação [das] normas de natureza administrativa referentes ao loteamento urbano e ao destaque com as disposições do Código Civil a respeito da usucapião não tem sido pacífica na doutrina.

[497] 6.ª Secção, Proc.º 7601/16.3T8STB.E1.S1.

Assim, pode descortinar-se uma tendência que pugna pela irrelevância das referidas disposições, face à natureza originária da aquisição da propriedade (ou de outros direitos reais menores) que decorre do instituto da usucapião.

Defende-se, para tanto, que a posse é "agnóstica", não sendo legítimo ou curial distinguir entre posse "justa ou injusta", consoante exista, ou não, justa *causa possessionis*, sendo, pois, indiferente o que quer que historicamente estiver para trás da posse (cfr. Dr. Durval Ferreira, *apud* "Posse e Usucapião – Loteamentos e Destaques Clandestinos", in Scientia Juridica, Tomo LII, n.º 295, Janeiro/Abril 2003, pág. 100 e seguintes, sendo este artigo praticamente reproduzido pelo mesmo autor in "Posse e Usucapião", 3.ª Edição, pág. 525 e seguintes.

Nesse sentido, no confronto entre o interesse público que as leis referentes ao destaque e ao loteamento visam satisfazer e o interesse público que também é a razão de ser da posse e da usucapião - na medida em que conferem certeza à existência de direitos sobre as coisas e respetiva titularidade –, será de atender a este último, sendo imputável à Administração o facto de não ter atuado atempada e preventivamente por forma a impedir a consolidação de uma situação prejudicial ao ordenamento do território: "*dormientibus non sucurrit jus*" – Dr. Durval Ferreira, ob. cit., 102.

Defende-se, pois, que face ao direito constituído, seria violar o conteúdo normativo da usucapião, a sua norma, ajuizar-se sequer que a sua invocação ao abrigo do artigo 1287.º e seguintes do Código Civil ou da posse que a causa, possa ser ilícita ou nula, justa ou injusta, ou que contrarie disposições de carácter imperativo, a ordem pública ou os bons costumes, inexistindo norma excecional que estabeleça, precisamente, que certa e determinada posse não conduz à usucapião.

Em sentido diverso, sustenta-se, por um lado, que se as normas relativas ao ordenamento do território proíbem os loteamentos ou destaques ilegais, enquanto resultado, também proíbem os meios indiretos de lá chegar, e por outro, que carecendo a usucapião de invocação, e sendo esta um ato jurídico dependente da manifestação de vontade, esse ato jurídico está ferido de nulidade e não poderá, pois, atento o disposto nos artigos 294.º e 295.º do Código Civil, ter por efeito a aquisição da propriedade, se a posse que se invoca contraria disposições legais imperativas como as que disciplinam o loteamento, o destaque ou o fracionamento de prédios.

Nesta linha, assinala-se o acolhimento judicial que, muitas vezes, tem merecido a invocação da usucapião ou da acessão como meio de fuga às leis sobre ordenamento do território, e criticam-se os tribunais cíveis que ao analisarem a usucapião e a acessão industrial imobiliária desprezam a legislação sobre loteamentos, esquecendo que o ordenamento jurídico é composto por normas e princípios de diversa origem e tutelando interesses diferenciados que deve ser visto como um todo harmónico em que a solução passa pela análise de todos os ramos de direito (cf. Dr. António Pereira da Costa, "Loteamento, Acessão e Usucapião: Encontros e Desencontros", in Revista do CEDOUA, n.º 11, Janeiro de 2003, pág. 95 e seguintes)."

Não obstante as doutas considerações, assentes em questão de contornos factualmente diversos, não sendo de desconsiderar que o regime jurídico dos loteamentos e da propriedade não estão na disponibilidade incontrolada das relações jus-privatísticas, antes e por exigência da vida coletiva e por estarem relacionadas com o ordenamento do território, sofrem derrogações e limitações

> impostas pelo bem público, a tendência da Jurisprudência, sobretudo, reportando a situações possessórias constituídas há longo tempo e ao instituto da usucapião têm considerado que a usucapião se sobrepõe às normas ainda que violadas do ordenamento territorial, assim tutelando a confiança e a estabilidade de posições jurídicas consolidadas pelo tempo e pela publicidade da posse».

De modo similar, concluiu-se no Acórdão STJ de 1-3-2018[498], o seguinte:

> «VII. A usucapião visa satisfazer o interesse público de assegurar, no tráfego das coisas, quer a certeza da existência dos direitos reais de gozo sobre elas e de quem é o seu titular, quer a proteção do valor da publicidade/confiança que nesse tráfego lhe é aduzido pela posse».

O Acórdão TRL de 16-12-2017[499] fora mais longe, ainda, ao atribuir efeitos de direito público à usucapião[500], admitindo-a como meio idóneo de legalização de operações urbanísticas clandestinas, como se a usucapião dissipasse a ilegalidade urbanística e as lesões que inflige aos interesses públicos protegidos pelas normas transgredidas:

> «— O fracionamento ilegal de um prédio (loteamento clandestino) não obsta ao reconhecimento judicial da *usucapio* que sobre ele prevalece e sobrepõe.
>
> — A *usucapio* é uma forma de aquisição originária do direito (direito constituído "ex novo").
>
> — Perante um longo período de tempo, deixa de fazer sentido a invocação do interesse público que preside às restrições impostas à divisão, à prévia sujeição aos mecanismos ligados ao urbanismo, devendo o sistema jurídico absorver a situação existente».

De modo muito próximo, no Acórdão STJ de 6-4-2017[501] concluíra-se o seguinte:

> «I — A usucapião é um modo de aquisição originária do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo (artigos 1287.º e 1316.º do CC) que depende apenas da verificação de dois elementos: a posse e o decurso de certo lapso de tempo, que varia em função da natureza do bem (móvel ou imóvel) sobre que incide e de acordo com os caracteres da mesma posse. Quando invocada, os seus efeitos retrotraem-se à data do início da posse (artigo 1288.º do CC), adquirindo-se o direito de propriedade no momento do início da mesma posse (artigo 1317.º, al. c), do CC).
>
> II — A usucapião serve, além do mais, para legalizar situações de facto ilegais, mantidas durante longos períodos de tempo, inclusive até a apropriação ilegítima ou ilícita de uma coisa.
>
> III — A eventual nulidade decorrente de ilegal fracionamento de um prédio não constitui, por si só, fundamento para recusar a usucapião, porquanto nenhum dos diversos e sucessivos diplomas legais sobre a matéria do loteamento

---

[498] 2.ª Secção, P.º 1011/16.0T8STB.E1.S2.

[499] P.º 2148/13.2TBCSC.L1-8.

[500] Acerca da usucapião no direito administrativo, v. EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA, "Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo". *Estudios Políticos*, Madrid. 1955.

[501] Proc.º 1578/11.9TBVNG.P1.S1 (7.ª Secção).

urbano, veio impedir a possibilidade de invocação da usucapião sobre os lotes de terreno resultantes do loteamento ilegal.

IV — Os negócios celebrados contra disposição legal de carácter imperativo são, em regra, nulos (artigo 294.º do CC), podendo a nulidade ser, em princípio, invocada a todo o tempo por qualquer interessado e até ser declarada oficiosamente pelo tribunal (artigo 286.º do CC); porém, a não fixação de um prazo para a sua arguição não afeta os direitos que hajam sido adquiridos por usucapião.

V — Entender que a posse, baseada em ato ou facto proibido por normas imperativas do loteamento urbano (ou do destaque), é insuscetível de conduzir à aquisição da propriedade por usucapião abstrai da realidade económica e social do nosso país, onde especialmente no interior norte e centro, uma boa parte das partilhas entre maiores, nomeadamente de imóveis constitutivos dos acervos das heranças, ainda é ou era feita de boca e posteriormente legalizada com suporte na usucapião.

VI — Por conseguinte, tendo a posse dos réus sobre a parcela de terreno em litígio nos autos se consolidado por usucapião e não resultando provado que a mesma tenha sido destinada a construção nem imediata nem subsequentemente à concretização da divisão física do prédio original, mas antes que se encontra há mais de 20 anos a ser utilizada como parque de estacionamento automóvel, não pode deixar de se reconhecer aos réus/reconvintes o direito de propriedade sobre tal parcela».

— Voto de vencido junto ao Acórdão TRE de 26-10-2017[502]

Paulo de Brito Amaral – Voto vencido pelas seguintes razões:

A aquisição de um direito real por usucapião tem na sua base uma situação ilegal: a posse de um bem por parte de quem não é o titular do direito respetivo. O efeito da usucapião é, precisamente, extinguir o anterior direito real contra a vontade do seu titular.

Assim, nada me surpreende que a usucapião possa ter um resultado prático que a lei não quer.

O art.º 1287.º, Cód. Civil, realmente fala em "salvo disposição em contrário" e é esta disposição que não encontro. O que a lei exige é uma outra lei que declare que este ou aquele bem não é prescritível. Como exemplo claro disto, temos o art.º 20.º do DL 280/2007 que diz que os «imóveis do domínio público não são suscetíveis de aquisição por usucapião.

A lei fala em atos e não em situações e com isto entendo que se refere a atos negociais ou unilaterais; declara nulos e anuláveis atos de fracionamento. Mas a posse está longe de ser um ato. Trata-se antes de uma situação de facto que, aliada ao decorrer do tempo, pode ter um determinado resultado jurídico. E esta situação de facto tem um objeto bem definido, qual seja, uma certa área de terreno. Será que se pode impedir o possuidor de um terreno com área inferior à unidade de cultura de defender a sua posse? De acordo com a tese que faz vencimento, sim uma vez que tal posse é ilegal e não conduz à usucapião; mas se não conduz à usucapião, qual a utilidade da posse formal? Ou pode alguém ter a posse só para a usufruição do bem, sem que o possa adquirir?

---

[502] P.º7859/15.5T8STB.E1.

> Noto que não estão aqui em questão os atos formais de justificação notarial do direito de propriedade. Estes podem ser nulos mas tal nulidade não afeta a posse descrita naqueles documentos.
>
> O argumento do Acórdão da RE, de 25 de maio último, de que a nova redação do art.º 1379.º impede a usucapião, dado cominar com a nulidade os atos de fracionamento ilegais, nada traz de novo. Também a venda de imóveis deve ser feita por escritura pública ou por documento particular autenticado e o não cumprimento desta norma nunca impediu que o comprador adquirisse o direito de propriedade sobre a coisa vendida por meio da usucapião.
>
> Além disto, não vejo sinal na Lei n.º 111/2015 que se tenha pretendido definir, de uma vez por todas, este problema; pelo contrário, acho que a Lei nem sequer o teve em mente.
>
> Coisa bem diferente das limitações ao direito de propriedade sobre imóveis (como é o caso da proibição do fracionamento), é o Direito do Urbanismo que trata do modo como as construções devem ser feitas e dos procedimentos que devem ser seguidos. Este, sim, é composto por normas de carácter público dirigidas a um fim de ordenação dos espaços habitáveis de forma a que estes espaços sejam, sob todos os pontos de vista, realmente habitáveis. Daí que exista uma licença de utilização pela qual a autoridade competente certifica que o prédio urbano está em condições de ser utilizado em conformidade com o fim a que se destina. Aqui, sim, creio que a usucapião não tem lugar porque aquela certificação é essencial (veja-se o art.º 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 281/99, de 26 de julho) (o que não se desenvolve aqui dada a natureza deste texto).
>
> E menciono o Direito do Urbanismo porque a jurisprudência citada no referido acórdão se refere fundamentalmente a ele.
>
> Mas no fracionamento não vemos normas de carácter público mas simples normas de interesse público (o que é bem diferente) que incidem sobre propriedades particulares. E trata-se ainda de normas de interesse particular pois que o melhor rendimento não se retira de pequenas parcelas mas sim de prédios (à falta de melhor expressão) completos. Reproduzo um trecho do acórdão citado que é esclarecedor:
>
> « (...) sublinham Fernanda Paula Oliveira, Maria José Castanheira Neves, Dulce Lopes e Fernanda Maçãs, "Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado", 2012, 3.ª edição, pág. 409, citando Menezes Cordeiro, que «as limitações ao fracionamento de prédios rústicos sempre visaram evitar os vários inconvenientes de ordem económica, designadamente pela menor produtividade agrícola dos prédios quando estes se reduzem a proporções muito limitadas». E foi assim, adiantam, «por motivos estritamente relacionados com a viabilidade económica das explorações agrícolas, que se foram criando dificuldades ou mesmo impedimentos ao fracionamento de prédios rústicos, designadamente de todos aqueles que conduzissem a parcelas inferiores a certos limites».
>
> Por último, convém notar que as restrições resultantes da proibição do fracionamento têm por objeto prédios rústicos e o urbanismo tem por objeto, passe o pleonasmo, prédios urbanos».

Deve apontar-se, por fim, que embora a usucapião possa contribuir para a segurança e certeza jurídicas, ao invés, consentindo a perpetuação do

minifúndio, labora exatamente em sentido contrário, pois este fenómeno encontra-se na origem de numerosos conflitos e perturbações da paz social.

§21.IX. Ao contrário do que, por vezes, se julga, de modo erróneo, a aplicação de algumas normas urbanísticas ou de ordenamento do território, assim como de normas de direito agrário, relativas à estrutura fundiária, não constitui monopólio da função administrativa do Estado nem da respetiva jurisdição.

Em geral, é à função notarial e à função registal — ambas, de certo modo, na órbita da função jurisdicional do Estado — que compete a verificação do cumprimento de normas imperativas que condicionam a validade de certos atos e negócios jurídicos.

Na segunda linha, encontram-se os tribunais comuns, aos quais, aliás, compete conhecer das impugnações e recursos deduzidos no contencioso notarial e registal.

A separação das funções do Estado e das jurisdições não é de modo a pôr em causa a integralidade da ordem jurídica. A interpretação e consequente aplicação da lei deve, sobretudo, ter em conta a unidade do sistema jurídico (artigo 9.º, n.º 1, do *Código Civil*) e só depois «*as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada*». A tratar-se de um conflito de jurisdições — o que não é o caso — competiria ao Tribunal dos Conflitos dirimi-lo, contando com a intervenção do Ministério Público, nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 91/2009, de 4 de setembro.

Não pode esperar-se de uma câmara municipal que ordene a demolição de uma obra por ter sido executada em terreno alheio, como também não é suposto que um tribunal comum o determine com fundamento na violação de um plano urbanístico ou por estar a ser executada em desconformidade com a licença municipal.

Contudo, para obter licença de obras, o requerente tem de fazer prova da sua legitimidade, i.e. de ser proprietário, superficiário ou usufrutuário do imóvel (artigo 11.º, n.º 6, do RJUE) e apenas se a decisão de indeferimento liminar depender da decisão de uma questão prévia da competência dos tribunais comuns, ocorrerá suspensão do procedimento administrativo (n.º 7).

Não podem os tribunais administrativos e fiscais ignorar normas de direito privado que condicionem ou obriguem a administração pública a adotar certas providências, nem podem os tribunais comuns passar ao lado das normas de direito público que, inequivocamente, conformam atos e negócios jurídicos de direito privado ou relevem para efeitos de responsabilidade civil ou até penal. Aliás, só os tribunais comuns podem anular ou declarar nulos negócios jurídicos entre particulares por uma razão muito simples. É que a Administração Pública, sob pena de usurpação de poderes, não pode pronunciar-se sobre a validade de negócios jurídicos particulares, salvo se forem juridicamente inexistentes. Só a jurisdição cível pode compor os conflitos entre as partes em tais negócios, anulá-los ou declarar a sua nulidade.

§21.X. Claro está que a aplicação de normas imperativas de direito público não é aleatória nem arbitrária, antes assenta na sua pertinência.

Assim, relativamente às edificações, deparamo-nos com uma dualidade de normas a que correspondem diferentes esferas de proteção. O domínio em que mais frequentemente se observa a dicotomia é o do direito da construção.

Algumas normas de direito do urbanismo prosseguem diretamente o interesse público na segurança, salubridade e estética das edificações (v.g. estabilidade estrutural, segurança contra o risco de incêndio, cérceas e volumetria), mas, por vezes, também aos proprietários vizinhos são reconhecidos interesses legalmente protegidos por essas normas e legitimidade, a ser direto e pessoal o seu interesse, para impugnarem atos e omissões dos órgãos administrativos. Assim, tem legitimidade para impugnar um ato administrativo, «*Quem alegue ser titular de um interesse direto e pessoal, designadamente por ter sido lesado pelo ato nos seus direitos ou interesses legalmente protegidos*» [artigo 55.º, n.º 1, alínea a), do CPTA]

Outras normas de direito da construção, ao invés, conformam as relações jurídicas reais de vizinhança e visam proteger o bom aproveitamento dos prédios dos proprietários vizinhos, os quais são livres de as fazer valer, ou não. É o caso da plantação de sebes vivas (artigo 1359.º do CC), da abertura de janelas, portas, varandas e obras semelhantes (artigo 1360.º) da servidão de vistas (artigo 1362.º), das frestas, seteiras ou óculos para luz e ar (artigo 1363.º) ou do estilicídio (artigo 1365.º).

Aqui reina uma certa disponibilidade e autonomia privada e, por isso, a doutrina refere-se comummente a restrições e limitações de interesse privado[503]. O conhecimento de litígios no âmbito de tais relações de vizinhança não obedece a outro interesse que não seja o do bom aproveitamento dos bens e da paz social nas relações jurídicas reais de vizinhança. Por isso, os conflitos emergentes são do conhecimento da jurisdição comum. A administração pública usurparia a função jurisdicional se procurasse, no exercício dos seus poderes de autoridade, prover à composição de tais litígios.

Umas e outras normas, as de direito público e as de direito privado, com propósitos diferentes, completam-se, no entanto.

Mostra-se particularmente elucidativo, a este propósito, o Acórdão STJ de 16-1-1976[504]:

> «I — Os artigos 59.º, 60.º e 73.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas e os artigos 1360.º e 1362.º do Código Civil, respeitantes às restrições e limitações do direito de propriedade não são incompatíveis.
>
> II — Enquanto os primeiros as preveem com base no interesse público, os segundos referem-nos unicamente com base em interesses particulares.
>
> III — O terraço utilizado unicamente como cobertura e sem acesso não viola os artigos 1360.º e 1362.º do Código Civil, pois a proibição de os construir sem

[503] LUIÍS MANUEL TELES DE MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, citado, p. 173 e seguintes; HENRIQUE SOUSA ANTUNES, *Direitos Reais*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2017, p. 180 e seguintes; FRANCISCO LIBERAL FERNANDES, obra citada, p. 214 e seguintes; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil – Reais*…., citado, p. 233 e seguintes; ARMANDO TRIUNFANTE, *Lições* …, citado, p. 272 e seguintes; JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais*…, citado, p. 317 e seguintes.

[504] P.º 065938.

> obediência a certas regras de distância ou com obrigação de os tapar em parte tem como única finalidade evitar o devassamento do prédio vizinho.
>
> IV — Os artigos 60.º e 73.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas exigem que as distâncias neles referidas sejam medidas entre fachadas e não entre qualquer face dos edifícios».

De igual modo, o Acórdão STJ de 29-6-1996[505]:

> «O particular só tem direito de pedir a demolição de edificação que fere os seus direitos de propriedade por violação dos artigos 58.º, 59.º e 60.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas se a Câmara tiver o poder de ordenar a demolição dessa edificação por estar em desconformidade com o disposto nos artigos 1.º a 7.º desse Regulamento».

Por outro lado, as vicissitudes dos atos administrativos de que dependam negócios jurídicos de direito privado são contidas ao essencial, à salvaguarda do interesse público.

A respeito da caducidade de um alvará de loteamento e do aproveitamento dos seus efeitos jurídico-privados[506], releva o Acórdão STJ de 9-3-2022[507]:

> «III - A caducidade do alvará [da licença] de loteamento não provoca a destruição do efeito real da transformação fundiária coetâneo da eficácia do ato de aprovação do loteamento, conservando os lotes o estatuto de prédios autónomos, mas apenas a suspensão do *jus aedificandi* previsto naquele alvará relativamente aos lotes que não chegaram a ser objeto de licenciamento de construção.
>
> IV — É a alteração física e jurídica do prédio loteado, que de um prédio uno se transforma num aglomerado de novos prédios, cada um com individualidade e existência jurídica próprias, que justifica a obrigatoriedade de sujeição a registo das "operações de transformação fundiária resultantes de loteamento, de estruturação de compropriedade e de reparcelamento, bem como as respetivas alterações" (atual al. d) do n.º 1 do artigo 2.º do Código do Registo Predial).
>
> V — Na definição dos efeitos da caducidade de um alvará [de licença] de loteamento sobre os lotes por ele criados, importa distinguir o duplo efeito inicialmente criado: em primeiro lugar, a divisão jurídica do prédio loteado em tantas novas unidades jurídicas quantos os lotes autorizados e, em segundo lugar, a permissão de uma futura edificação em cada um desses lotes, no sentido de o titular ou titulares dos lotes, relativamente a cada um dos prédios recém-criados, podere(m) vir a desencadear o procedimento tendente à obtenção de uma licença de construção, e a obtê-la efetivamente.
>
> VI — Não decorre da lei que a caducidade do alvará de loteamento implique a eliminação dos prédios individualizados e autonomizados pela divisão jurídica operada pelo loteamento e objeto de descrições prediais autónomas.
>
> VII — Os efeitos da caducidade do alvará do loteamento circunscrevem-se ao âmbito próprio do direito administrativo, aí suspendendo o *jus aedificandi* nele

---

[505] P.º 96B243.

[506] Ou até de direito púbico. V. JOÃO PACHECO DE AMORIM/FAUSTO FERREIRA, "Dos efeitos da caducidade da licença de loteamento nos atos e operações urbanísticas subsequentes", in *Revista Lusíada – Direito*, 21/22 (2019), p. 103 e seguintes.

[507] 1.ª Secção, P.º 1600/17.5T8PTM.E1.S1.

> previsto relativamente aos lotes que não chegaram a ser objeto de licenciamento de construção.
>
> VIII — No plano dos direitos reais, a caducidade não destrói a criação dos prédios individualizados pelo loteamento validamente aprovado pela entidade competente».

Há, contudo, um aspeto não considerado. As unidades prediais onde não se pode construir, a serem terrenos aptos para cultura, voltam a ter de conformar-se com o disposto no artigo 1376.º do CC sem que possa ser invocada a justificação admitida pelo artigo 1377.º, alínea c).

§21.XI. Seja-nos permitido dar um passo atrás. Quando se trata de atos ou negócios jurídicos que integram relações jurídicas privadas, mas cuja validade depende da compatibilidade ou mesmo da conformidade com normas que veiculam interesses públicos, não ocorre, em princípio, nenhuma intervenção da Administração Pública. A sua aplicação cabe aos órgãos jurisdicionais a quem compete reprimir o incumprimento da lei. Cabe, a montante, aos notários e aos conservadores do registo predial impedi-lo.

Não é apenas para garantia das partes que os negócios de alienação de imóveis são outorgados por escritura pública ou por documento particular autenticado, como sucede com a compra e venda, (artigo 875.º do CC) ou a doação (artigo 947.º, n.º 1 do CC). Os referidos documentos constituem suporte essencial para a inscrição ou averbamento no registo predial, mas, em contrapartida, os requisitos e exigências de interesse público obrigam os interessados a cumprir a lei sem o que as partes se veem impedidas de aceder àquelas garantias fundamentais.

O notário desempenha neste campo, como em muitos outros domínios, uma importantíssima função a partir da sujeição da validade dos contratos de alienação de imóveis, em especial, do contrato de compra e venda à forma de escritura pública (artigo 875.º do CC[508]), assim como advogados, solicitadores e câmaras de comércio habilitados, quando autenticam documentos particulares que emprestam ao negócio forma equivalente.

Mutatis mutandis, opera o conservador do registo predial ao condicionar ou recusar o ato registal, impedindo a publicidade da transmissão e a segurança jurídica que ela proporciona (artigo 69.º do *Código do Registo Predial*).

Função análoga é confiada, por vezes, também ao juiz, ao conhecer das impugnações e recursos dos atos notariais ou registais e da sua recusa, mas também, em primeira mão, como sucede com os títulos de arrematação e outros documentos judiciais de que resulte, direta ou indiretamente, a constituição de lotes ou a transmissão de lotes legalmente constituídos (artigo 49.º, n.º 1, do RJUE).

Por outras palavras, os requisitos formais *ad substantiam* que condicionam a validade de certos negócios jurídicos, em especial, dos que incidem sobre imóveis, há muito que deixaram de servir, exclusivamente, a vontade livre e

---

[508] «Sem prejuízo do disposto em lei especial, o contrato de compra e venda de bens imóveis só é válido se for celebrado por escritura pública ou por documento particular autenticado».

esclarecida dos outorgantes. Notário e conservadores registais constituem, de igual modo, senão mesmo, a título principal, uma instância de controlo da legalidade penal, civil, urbanística, tributária.

A admitirem-se modos puramente factuais de aquisição de direitos reais de gozo sobre imóveis — aquisição originária, designadamente — como sucede com a usucapião, o artigo 80.º, n.º 2, alínea a), do *Código do Notariado*[509] condiciona as justificações a escritura pública, incumbindo o tabelião de assegurar a conformidade com o disposto nos artigos 1376.º e seguintes do CC, com o disposto no artigo 48.º do RJEF e com o artigo 49.º, n.os 1 e 2, do RJUE.

Em alternativa, quem invoca a usucapião de imóveis ou de partes deles, dispõe do procedimento de justificação, previsto nos artigos 116.º e seguintes do *Código do Registo Predial*, surgido com a revogação do Decreto-Lei n.º 284/84, de 22 de agosto, que regulava a ação em processo especial de justificação[510]. Revogação praticada pelo Decreto-Lei n.º 273/2001, de 13 de outubro, que empreendeu «*a transferência de competências em processos de carácter eminentemente registal dos tribunais judiciais para os próprios conservadores de registo, inserindo-se numa estratégia de desjudicialização de matérias que não consubstanciam verdadeiro litígio*».

Desde então, não é mais possível intentar uma ação para ver reconhecida a aquisição de um direito real de gozo por usucapião[511].

Como tal, passaram a ser objeto de decisão do conservador os atos de justificação necessários à maioria das situações de suprimento de omissão de registo, de modo a cumprir o princípio do trato sucessivo, que o *Código do Registo Predial* consagra nestes precisos termos:

> «Artigo 34.º
>
> (**Princípio do trato sucessivo**)
>
> 1 - O registo definitivo de constituição de encargos por negócio jurídico depende da prévia inscrição dos bens em nome de quem os onera.

---

[509] Referimo-nos ao Código do Notariado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 207/95, de 14 de agosto (cf. Declaração de Retificação n.º 130/95, de 31 de outubro) e consecutivamente alterado pelo Decreto-Lei n.º 40/96, de 7 de maio (cf. Declaração de Retificação n.º 10-A/96, de 31 de maio), pelo Decreto-Lei º 250/96, de 24 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 257/96, de 31 de dezembro (cf. Declaração de Retificação n.º 4-A/97, de 31 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 380/98, de 27 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 375-A/99, de 20 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 410/99, de 15 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 64-A/2000, de 22 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 237/2001, de 30 de agosto), pelo Decreto-Lei n.º 273/2001, de 13 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 194/2003, de 23 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 2/2005, de 4 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de março (cf. Declaração de Retificação n.º 28-A/2006, de 26 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 324/2007, de 28 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 125/2013, de 30 de agosto, pela Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto, pela Lei n.º 58/2020, de 31 de agosto, pela Lei n.º 8/2022, de 10 de janeiro, e pela Lei n.º 69/2023, de 7 de dezembro.

[510] Teve por objetivo retirar do Código do Registo Predial o processo de justificação judicial, até oportuna inclusão no Código de Processo Civil. De acordo com o seu artigo 2.º, n.º 1, nas ações de justificação eram sempre citados o Ministério Público e os interessados incertos. O Ministério Público e os interessados podiam deduzir oposição, por simples requerimento, nos 10 dias subsequentes ao termo do prazo dos editais (artigo 4.º, n.º 1). Era conferida legitimidade ao Ministério Público para recorrer da justificação que entendesse dever improceder (artigo 5.º, n.º 1).

[511] Em sentido contrário, no entanto, v. Acórdão STJ de 25-1-2024 (2.ª Secção, P.º 2709/22.9T8PTM.E1.S1).

> 2 - O registo definitivo de aquisição de direitos depende da prévia inscrição dos bens em nome de quem os transmite, quando o documento comprovativo do direito do transmitente não tiver sido apresentado perante o serviço de registo.
>
> 3 - A inscrição prévia referida no número anterior é sempre dispensada no registo de aquisição com base em partilha.
>
> 4 - No caso de existir sobre os bens registo de aquisição ou reconhecimento de direito suscetível de ser transmitido ou de mera posse, é necessária a intervenção do respetivo titular para poder ser lavrada nova inscrição definitiva, salvo se o facto for consequência de outro anteriormente inscrito».

Tal função em nada exonera os tribunais de fazerem cumprir as mesmas normas, seja nas ações intentadas contra o usucapiente, seja nas ações de impugnação do ato de justificação pelo notário ou pelo conservador. A intervenção judicial é, contudo, incidental.

§21.XII. O interesse púbico na eliminação do minifúndio e na afirmação do loteamento como veículo de ordenamento do território não conhece diferenças entre aquisição derivada e originária. Ainda que algumas disposições tomem a aquisição derivada como paradigma (v.g. artigo 49.º do RJUE), o resultado que se visa erradicar vale, de igual modo, para as formas de aquisição originária.

Não pode admitir-se, sem mais, que a usucapião ignore as normas imperativas que condicionam, em geral, a aquisição das mesmas coisas, não obstante, na sua maioria, surgirem enunciadas como condicionantes da aquisição derivada

São normas que se aplicam à aquisição derivada como à aquisição originária, não havendo razão alguma para que esta beneficie de um estatuto de privilégio diante do interesse público e das normas jurídicas que o salvaguardam ou promovem.

Assim, no Acórdão TRL de 11-7-2024[512] entendeu-se ser «*nula a escritura de justificação notarial de aquisição com fundamento na usucapião que tem por objeto parcela de terreno rústico não inscrita na matriz predial*», com base no artigo 280.º, n.º 1, do CC, e nos artigos 92.º, n.º 1, e 98.º, n.º 1, alínea b) do *Código do Notariado*.

Especificamente, em matéria de fracionamento predial, refiram-se, por um lado, o Acórdão STJ de 2-2-2010[513]:

> «O instituto da usucapião não pode ultrapassar as restrições legais colocadas ao fracionamento dos prédios em normas imperativas que regulam o loteamento de terrenos, nomeadamente, as previstas no Decreto-Lei nº 559/99 de 16/12[514]».

E, por outro lado, o Acórdão TRP de 24-11-2022[515]:

> «É condição de divisibilidade de um terreno, destinado a construção, a demonstração de aprovação de um loteamento urbano ou a emissão de parecer

---

[512] P.º 14526/21.9T8LSB.L1-7.
[513] 6.ª Secção, Proc.º1816/06.OTBFUN.L1.S1.
[514] Diploma que aprovou o RJUE.
[515] 3.ª Secção, P.º1074/19.6T8FLG.P1.

favorável em sede de pedido de informação prévia, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16/12».

§21.XIII. O artigo 280.º, n.º 2, do CC, ao considerar nulos os negócios jurídicos contrários à ordem pública, convoca uma manifestação do interesse público. Além de veiculado por normas imperativas de cuja observância depende a validade de atos e negócios jurídicos de direito privado, o interesse público surge, aqui, através de uma cláusula geral, de certo modo, residual:

«Artigo 280.º

(**Requisitos do objeto negocial**)

1 — É nulo o negócio jurídico cujo objeto seja física ou legalmente impossível, contrário à lei ou indeterminável.

2 — É nulo o negócio contrário à ordem pública, ou ofensivo dos bons costumes».

Ensina MENEZES CORDEIRO[516] que a cláusula da ordem pública tem raízes no artigo 6.º do *Código Civil* francês (1804) a fim de «*ressalvar as regras que delimitavam a autonomia privada, isto é: as regras imperativas por oposição às supletivas*».

A fim de salvaguardar determinados interesses públicos ou com eles fazer convergir atos e negócios jurídicos entre sujeitos privados, a lei cuida de fixar normas imperativas — proibitivas ou precetivas — cujo incumprimento compromete a sua validade.

A serem desconsideradas pelos tribunais comuns, não apenas afetam, de imediato, a ordem pública, como podem comprometer a margem de uma futura intervenção da Administração Pública.

É certo que, por exemplo, em relação a loteamentos clandestinos, o facto de o tribunal se abster de declarar a nulidade do ato ou do negócio que indevidamente fracionou terrenos não impede inteiramente o controlo municipal das operações urbanísticas subsequentes (obras de edificação) nem a adoção de medidas de reintegração da legalidade, em conformidade com o artigo 102.º do RJUE.

No entanto, o trânsito em julgado da sentença que não tenha tomado em consideração uma norma imperativa de direito público pode diminuir substancialmente a margem de intervenção da Administração Pública para recusar o licenciamento.

Aos proprietários dos prédios constituídos a partir do fracionamento já não pode ser oposta a necessidade de uma operação de loteamento. A menos que o plano municipal aplicável diretamente ou por meio de uma unidade de execução exija obras de urbanização ou providencie pela harmonia entre as edificações, a câmara municipal ver-se-á circunscrita aos motivos taxativamente fixados para o indeferimento do pedido de licença pelo artigo 24.º do RJUE:

a) Quanto à generalidade das operações urbanísticas sujeitas a licença (n.º 1),

---

[516] *Código Civil Comentado, I — Parte Geral*, Centro de Investigação de Direito Privado/Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Editora Almedina, Coimbra, 2020, p. 824.

— Violação de plano municipal e intermunicipal de ordenamento do território, medidas preventivas, área de desenvolvimento urbano prioritário, área de construção prioritária, servidão administrativa ou restrição de utilidade pública [alínea a)];

— Violação de norma legal ou regulamentar relativa ao uso proposto, ao aspeto exterior, à inserção urbana e paisagística das edificações ou à adequação e capacidade das infraestruturas, desde que os planos ou regulamentos municipais densifiquem tais aspetos [alínea b)];

— Declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação que abranja o prédio objeto do pedido de licenciamento, salvo se tal declaração tiver por fim a realização da própria operação urbanística [alínea c)]; ou

— Parecer negativo ou recusa de aprovação ou autorização de qualquer entidade consultada obrigatoriamente e cuja decisão seja vinculativa para os órgãos municipais [alínea d)].

b) Relativamente (i) a obras de reconstrução das quais resulte um aumento da altura da fachada, (ii) a obras de urbanização ou trabalhos de remodelação de terrenos em área não abrangida por plano de pormenor qualificado (e que preveja a implantação e programação de obras de urbanização e edificação), operação de loteamento ou unidade de execução (que preveja a implantação e programação de obras de urbanização e edificação), (iii) a obras de construção, de alteração ou de ampliação em área não abrangida por plano de pormenor, operação de loteamento ou unidade de execução com determinada densidade[517] e (iv) a obras de conservação, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis classificados ou em vias de classificação, integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação, e obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração exterior ou demolição de imóveis situados em zonas de proteção de imóveis classificados ou em vias de classificação (n.º 2), se:

— Afetarem negativamente o património arqueológico, histórico, cultural ou paisagístico, natural ou edificado [alínea a)];

— Constituírem, comprovadamente, uma sobrecarga incomportável para as infraestruturas ou serviços gerais existentes ou implicarem, para o município, a construção ou manutenção de equipamentos, a realização de trabalhos ou a prestação de serviços não previstos, designadamente quanto a arruamentos e redes de abastecimento de água, de energia elétrica ou de saneamento [alínea b)]; ou

— Implicarem a demolição de fachadas revestidas a azulejos, a remoção de azulejos de fachada, independentemente da sua confrontação com a via pública ou logradouros, salvo em casos devidamente justificados, autorizados pela câmara municipal por falta ou diminuto valor patrimonial do revestimento [alínea c)];

c) Relativamente a obras de construção, de alteração ou de ampliação em área não abrangida por plano de pormenor, operação de loteamento nem unidade

[517] Que preveja as parcelas, os alinhamentos, o polígono de base para implantação das edificações, a altura total das edificações ou a altura das fachadas, o número máximo de fogos e a área de construção e respetivos usos; e operações urbanísticas das quais resulte a remoção de azulejos de fachada, independentemente da sua confrontação com a via pública ou logradouros

de execução que preveja as parcelas, os alinhamentos, o polígono de base para implantação das edificações, a altura total das edificações ou a altura das fachadas, o número máximo de fogos e a área de construção e respetivos usos, bem como em relação a obras de conservação, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis classificados ou em vias de classificação, integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação, e obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração exterior ou demolição de imóveis situados em zonas de proteção de imóveis classificados ou em vias de classificação (n.º 4), se:

— A obra puder manifestamente comprometer o acesso e a utilização de imóveis classificados de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal, a estética das povoações, a adequada inserção no ambiente urbano ou a beleza das paisagens, designadamente em resultado da desconformidade com as cérceas dominantes e a volumetria das edificações.

d) Por fim, no que respeita a obras de construção, alteração ou ampliação em área não abrangida por plano de pormenor, por operação de loteamento nem unidade de execução que preveja as parcelas, os alinhamentos, o polígono de base para implantação das edificações, a altura total das edificações ou a altura das fachadas, o número máximo de fogos e a área de construção e respetivos usos (n.º 5), se:

— Faltarem arruamentos ou infraestruturas de abastecimento de água e saneamento ou se as obras projetadas constituírem, comprovadamente, uma sobrecarga incomportável para as infraestruturas existentes.

§21.XIV. Com inteira pertinência observa j. A. GONZÁLEZ a este propósito[518]:

«Se, todavia, a usucapião puder legitimar um loteamento urbano que não cumpra os requisitos de que depende a sua viabilização, deve aceitar-se fatalmente que, por exemplo, um edifício de habitação se possa legalizar não obstante não se encontrar dotado v.g. de ligação à rede de esgotos nem de fossa asséptica, ou mesmo quando surja implantado em zona de reserva agrícola ou florestal! Ora, se nem sequer nos loteamentos (originariamente clandestinos) submetidos ao regime das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (…) se acolheram e legitimaram semelhantes resultados (…), que razão haverá para que eles se admitam em sede de usucapião?»

Refira-se, aliás, que, estando em causa terrenos aptos para cultura, a justificação do fracionamento pela finalidade construtiva ou de retificação de estremas, nos termos do artigo 1377.º, alínea c), do CC, não é oponível à Administração Pública. As autoridades municipais não ficam obrigadas a licenciar uma obra de edificação contrária ao plano diretor municipal pelo facto de o fracionamento se achar justificado do ponto de vista agrário.

Contudo, se o proprietário da parcela confrontar as autoridades municipais com a desnecessidade de destaque ou de loteamento, uma vez reconhecida a divisão por sentença transitada em julgado, furta-se ao cumprimento do artigo 6.º, n.º 5, do RJUE, e, por conseguinte, já não terá de satisfazer aos pressupostos e requisitos próprios do destaque fora dos aglomerados: (i) manter preservada a

[518] "Usucapião e fracionamento de prédios rústicos", in *Revista do Ministério Público*, n.º 148, 2026 (outubro-dezembro), p. 28.

unidade de cultura no prédio de origem; (ii) construir apenas uma edificação no novo prédio, destinada a habitação e com um máximo de dois fogos; (iii) inscrever no registo predial o ónus de indivisibilidade por dez anos.

Aquilo que nunca conseguiria obter validamente da câmara municipal obtém-no, a final, através de um negócio jurídico de direito privado.

Apenas se o terreno permanecer por edificar ao cabo de três anos — sem estarem, pelo menos, iniciadas as obras — o ato de fracionamento se torna contrário à lei (artigo 1379.º, n.º 2) e o fracionamento pode ser anulado a pedido do Ministério Público ou de um proprietário vizinho cujo direito de preferência[519] tenha sido preterido (n.º 3).

Estas considerações valem sobretudo para percebermos como não é linear a separação entre a composição de litígios privados e a prossecução dos interesses públicos atribuídos por lei à Administração[520]. Não é linear, pois há vínculos de complementaridade funcional e de interdependência.

Aqui se encontra uma zona de penumbra da qual se servem as mais elementares estratégias de fraude à lei, prestando-se a usucapião ao papel de "cavalo de Troia".

§21.XV. Paradigmático é, na verdade, o loteamento urbano, pois não se limita a empreender uma reestruturação fundiária. O interesse público na contenção de novas frentes urbanas não pode ficar à mercê da usucapião, tornando inconsequente a preterição do disposto no artigo 49.º, n.º 1, do RJUE — necessidade de o número da licença ou da comunicação prévia, a data de emissão do título, o termo de caducidade e a certidão do registo predial constarem nos «*títulos de arrematação ou outros documentos judiciais, bem como nos instrumentos relativos a atos ou negócios jurídicos de que resulte, direta ou indiretamente, a constituição de lotes nos termos da alínea i) do artigo 2.º* [...] *ou a transmissão de lotes legalmente constituídos*». Esta é claramente uma disposição que se aplica à invocação da usucapião sempre que a posse que lhe deu corpo tenha tido por objeto uma ou mais parcelas de um prédio.

Além do notário e do conservador do registo predial, os tribunais são chamados a conhecer oficiosamente do valor jurídico negativo decorrente do incumprimento desta norma, em especial, no que diz respeito a títulos de

---

[519] Preferência que também reflete o interesse público em ver ampliadas as explorações agrícolas, de modo a alcançarem ou, pelo menos, aproximarem as suas áreas, o mais possível, da unidade de cultura.

[520] Não devem causar perturbação as ações administrativas para condenação à adoção ou abstenção de comportamentos pela Administração Pública ou por particulares, prevista no artigo 37.º, n.º 1, alínea h), do Código do Processo nos Tribunais Administrativos. É preciso terem por objeto litígios cuja apreciação se inscreva no âmbito da jurisdição administrativa e que nem o CPTA, nem legislação avulsa lhe concedam regulação especial. Tal ação proposta por particulares contra particulares tem sempre na sua base uma relação jurídica administrativa. De igual modo, dispõe-se no artigo 37.º, n.º 3, o seguinte: «Quando, sem fundamento em ato administrativo impugnável, particulares, nomeadamente concessionários, violem vínculos jurídico-administrativos decorrentes de normas, atos administrativos ou contratos, ou haja fundado receio de que os possam violar, sem que, solicitadas a fazê-lo, as autoridades competentes tenham adotado as medidas adequadas, qualquer pessoa ou entidade cujos direitos ou interesses sejam diretamente ofendidos pode pedir ao tribunal que condene os mesmos a adotarem ou a absterem-se de certo comportamento, por forma a assegurar o cumprimento dos vínculos em causa». Sobre este tema, v. SANDRA LUÍS LOPES, *A Ação contra Particulares no Contencioso Administrativo Português*, Imprensa da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Editora AAFDL, Lisboa, 2011.

arrematação, como também na homologação de acordos de mediação (artigo 273.º, n.º 5, do *Código de Processo Civil*), de partilhas parciais com exclusão de interessados (artigo 1112.º do CPC), de partilhas, em geral (artigo 1122.º do CPC) ou como ocorre, ainda, nos casos de confissão, desistência ou transação por documento autêntico ou particular ou por termo no processo (artigo 290.º, n.º 1, do CPC), que, apesar de não sujeitos a homologação, nem por isso deixam de ser examinados «*pelo seu objeto e pela qualidade das pessoas que nela intervieram*» (n.º 3). É preciso que a confissão, a desistência ou a transação sejam válidas para assim ser declarado por sentença, «*condenando-se ou absolvendo-se nos seus precisos termos*» (idem).

O ato ou o negócio jurídico que não cumpram o disposto no artigo 49.º, n.º 1 ou n.º 2, do RJUE, consoante o caso, são nulos porque contrários à lei, nos termos do artigo 280.º, n.º 1, do CC: «*É nulo o negócio jurídico cujo objeto seja física ou legalmente impossível, contrário à lei ou indeterminável*». É nulo, ainda, por infringir norma imperativa sem haver disposição legal que afaste a nulidade (artigo 294.º). E, assim sendo, a nulidade do negócio «*pode ser declarada oficiosamente pelo tribunal*» (artigo 286.º).

A sua aplicação aos acordos processuais surge afirmada, por exemplo, no Acórdão STJ de 7-11-2019[521]:

> «I – É proibida pelo artigo 1.º do DL n.º 281/99 a realização de escritura pública cujo objeto seja a transmissão da propriedade de prédio urbano, ou de frações autónomas, sem que se prove a existência da respetiva licença de utilização.
>
> II – As exceções a este regime previstas no n.º 4 do artigo 2.º do mesmo diploma não se aplicam à transmissão de frações autónomas nem de moradias unifamiliares.
>
> III – Estamos perante normas imperativas, não podendo a exigência legal ser dispensada pela vontade expressa pelas partes em transação no sentido de que um dado prédio sem licença de utilização seria transmitido no estado em que se encontrava e nas condições que aí ficaram definidas».

Conquanto o Decreto-Lei n.º 281/99, de 26 de julho, tenha, entretanto, sido revogado pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro, e eliminada a obrigação de apresentação da autorização de utilização nos atos de transmissão da propriedade de prédios urbanos com efeitos a 1-1-2024, a *ratio decidendi*, no entanto, mantém plena atualidade.

§21.XVI. Por seu turno, admitir que a usucapião também produziria efeitos de direito público, sanando pelo decurso do tempo a desconformidade com a lei ou com o plano urbanístico, legalizando loteamentos e obras clandestinas, é algo que não tem, nem poderia ter, qualquer amparo nos artigos 1287.º e seguintes do CC, e muito menos o consentiria o princípio da legalidade administrativa.

---

[521] 2.ª Secção, P.º 3401/17.1T8FAR.E1.S1.

Na ordem pública urbanística, a ilegalidade não prescreve[522]. Podem cessar as condições de punibilidade disciplinar, contraordenacional ou criminal, por infração de normas urbanísticas, mas a ilegalidade da operação e do seu resultado (a obra) — entendida como desconformidade com prescrições legais ou regulamentares — só desaparece por meio da conformação dos factos com a lei. Das duas uma: ou se altera a situação de facto por meio de novas obras de edificação ou se executa a demolição, a menos que uma nova lei ou uma modificação do plano urbanístico venham dissipar a desconformidade. Uma edificação construída sem licença nem comunicação prévia só deixa de ser clandestina quando obtiver a legalização, se esta for possível. Um edifico de 10 pisos sem escadas de emergência só deve poder ser utilizado depois de este equipamento se encontrar instalado. Outro, sem condições de ventilação transversal, só pode ser legalizado depois de abertas janelas que propiciem o arejamento.

É muito clara, a este propósito, a formulação adotada pelo Tribunal Central Administrativo Norte (TACN), em acórdão de 31-1-2020[523]:

> «O direito da autarquia em executar a demolição por si ordenada ou a exigir a demolição de uma obra clandestina é imprescritível, o Município atua no exercício de um dever de prossecução da legalidade urbanística, não existindo qualquer condicionamento temporal à sua efetivação».

É por isso que o RJUE, não obstante conceder proteção ao património edificado relativamente a normas supervenientes contrárias (*tempus regit actum*[524]), apenas considera as edificações que, ao tempo da sua construção, satisfizessem aos requisitos legais e regulamentares de segurança, salubridade, estética e ordenamento do território, ou seja, que tenham sido construídas, reconstruídas, ampliadas ou alteradas em conformidade com o direito pretérito, próprio do tempo[525]-[526]:

---

[522] V. ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA, *Regime Jurídico do Licenciamento de Obras Particulares*, Coimbra Editora, 1998, p. 176 e seguintes; ANDRÉ FOLQUE, *Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*, Coimbra Editora, 2007, p. 267 e seguinte.

[523] (Proc.º 228/20). V. Acórdão STA, 1.ª Secção, de 5-12-2019 (P.º 0228/13.3BECBR), Acórdão STA, 2.ª Subsecção, de 13-3-1996 (Rec.º 37413),Acórdão STA, de 10-2-1994, 1.ª Subsecção, Rec.º 32363, Acórdão STA, de 1-6-1978, 1.ª Secção, Rec.º 10379, Acórdão STA, de 17-1-1958, 1.ª Secção, Rec.º 5067.

[524] V. Acórdão STA, 1.ª Secção, de 12-7-2018 (P.º 0294/18): «Tendo ocorrido consolidação do loteamento – que não previa limitações resultantes da imposição de afastamentos aos lotes vizinhos - em data anterior à entrada em vigor do PDM, integrando-se os atos conducentes ao licenciamento e de utilização de moradia na exceção prevista na alínea b) do n.º 2 do artigo 69.º do PDM, não são exigidos os afastamentos ali previstos».

[525] Em sentido contrário, ou seja, de que a proteção do existente compreende as obras clandestinas executadas no passado, v. CLÁUDIO MONTEIRO, *O Domínio da Cidade: a Propriedade à Prova do Direito do Urbanismo*, Editora AAFDL, Lisboa, 2013, p. 329 e seguintes, em especial, nota 788;

[526] Ainda sobre a proteção do existente, v. DIOGO CALADO, "O que é «garantido» pela garantia do existente? – Da ruína à 'estrutura edificada volumetricamente definida'", in *Direito do Urbanismo – Estudos de Direito Substantivo e Processua*l, Editora AAFDL, Lisboa, 2026, p.…DIOGO COELHO, A Garantia do Existente no Direito do Urbanismo: uma tentativa de salvação", in *Revista Eletrónica de Direito Público*, volume 2, n.º 1, Lisboa, 2015; FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 4.ª edição, AEDREL, Braga, 2021, p. 371 e seguintes; INÊS DOS SANTOS ANASTÁCIO, "A garantia do existente ou a apologia da ruína como edificação? Anotação ao Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 13 de março de 2009 Processo 03667/08", in *Revista CEDOUA*, n.º 41. Ano XXI, 1-2018, p. 91 e seguintes; FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume I, 4.ª edição, Editora Almedina, 2008, p. 678, nota 377.

«Artigo 60.º

(**Edificações existentes**)

1 — As edificações construídas ao abrigo do direito anterior e as utilizações respetivas não são afetadas por normas legais e regulamentares supervenientes.

2 — A licença de obras de reconstrução ou de alteração das edificações não pode ser recusada com fundamento em normas legais ou regulamentares supervenientes à construção originária, desde que tais obras não originem ou agravem desconformidade com as normas em vigor ou tenham como resultado a melhoria das condições de segurança e de salubridade da edificação.

3 — O disposto no número anterior aplica-se em sede de fiscalização sucessiva de obras sujeitas a comunicação prévia.

4 — Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, a lei pode impor condições específicas para o exercício de certas atividades em edificações já afetas a tais atividades ao abrigo do direito anterior, bem como condicionar a execução das obras referidas no número anterior à realização dos trabalhos acessórios que se mostrem necessários para a melhoria das condições de segurança e salubridade da edificação».

A edificação adquirida por usucapião que tenha sido construída ilegalmente permanece clandestina. A usucapião extingue o direito de propriedade anterior, mas, ao contrário do que alguma jurisprudência dá por adquirido, não extingue a desconformidade com as prescrições legais ou regulamentares urbanísticas, designadamente as que salvaguardam a localização e funcionalidade dos edifícios, a sua segurança, estética e salubridade.

Ao afirmar-se que «*nenhum dos diversos e sucessivos diplomas legais sobre a matéria do loteamento urbano, veio impedir a possibilidade de invocação da usucapião sobre os lotes de terreno, resultantes do loteamento ilegal*» confundem-se dois planos completamente distintos: o da aquisição e o da ordem pública urbanística cuja lesão não sucumbe pelo decurso do tempo.

Bem se concluiu, como entre outros, no Acórdão STA de 10-3-2016[527], ser «*inútil invocar as normas civilísticas relativas à aquisição da posse, às suas características ou à forma de adquirir a propriedade através dela (artigos 1251.° e seguintes, 1258.° e seguintes, e 1287.° e seguintes. do CC), ou aos comandos urbanísticos ínsitos nos artigos 2.º alíneas b) e e), 4.º, n.º 2, alíneas c) e e), 9.º e 24.º do RJUE porque nenhuma destas normas respeita à possibilidade da realização de obras num edifício ilegal ou à influência que as referidas normas podem ter na correção dessa ilegalidade. Como também não colhe a tese de que a circunstância do prédio se encontrar registado como uma unidade física e juridicamente autónoma dispensa que, agora, se tenha de tratar do seu licenciamento*».

A certeza jurídica e a paz social que se atribuem à usucapião, além da função social que, em princípio, recupera para a coisa possuída, correspondem a um interesse público geral, mas que não esgota a função jurisdicional, considerando que «*Na administração da justiça incumbe aos tribunais assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da*

[527] 1.ª Secção, Processo n.º 1307/15.

legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados» (artigo 202.º, n.º 2, da Constituição).

Por outras palavras, não podem os tribunais deixar de reprimir a violação da lei e atribuir à usucapião efeitos que ela não pode produzir nem ignorar imperativos de ordem pública que a condicionem, como condicionam os demais modos de aquisição de direitos.

A segurança e a salubridade das edificações correspondem a interesses públicos especiais e concretos que o legislador individualiza e credita no interesse público primário, de modo a constituírem seus instrumentos imediatos [528]. Apesar de se encontrarem confiados à administração pública, a título principal, não devem os tribunais comprometer a sua proteção, a menos que a autoridade administrativa tenha infringido algum dos elementos vinculados dos poderes que lhe assistem.

Os tribunais, ao reprimirem a violação da legalidade urbanística ou agrária, por meio da declaração de nulidade de atos e negócios jurídicos contrários à lei, encontram-se, igualmente, a dirimir conflitos de interesses públicos e privados, cumprindo-lhe fazer valer o interesse público, não por quebra da imparcialidade, mas porque é o interesse público que dá corpo à generalidade das normas imperativas.

É o que sucede com a declaração de nulidade dos atos de fracionamento de terrenos aptos para cultura incompatíveis com os artigos 1376.º e seguintes do *Código Civil*. E não é por terem transitado da Lei n.º 2116, de 14 de agosto de 1962, para o *Código Civil* que perderam a sua vinculação ao interesse público ou que deixaram de incorporar normas de direito público.

Não deixa de ser contraditório, haver outras disposições no *Código Civil* que dão expressão a interesses públicos e são firmemente aplicadas pelos tribunais comuns de modo incontestado[529]. Veremos ser o caso da propriedade horizontal.

Quando um tribunal concede prevalência a um suposto interesse público protagonizado pela usucapião em detrimento da unidade de cultura não só está a usurpar a função administrativa, como também a função legislativa a qual, a partir do interesse público primário, ordena e reparte a sua prossecução. Não cabe aos tribunais inverter essa ordenação entre interesses públicos

---

[528] MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Direito Administrativo*, Volume I, Livraria Almedina, Coimbra, 1980, p. 289. V. J. M. SÉRVULO CORREIA/ FRANCISCO PAES MARQUES, *Noções de Direito Administrativo*, Volume II, 2.ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2025, p. 68 e seguintes.

[529] Alguns exemplos: o artigo 736.º, n.º 1, ao dispor que «o Estado e as autarquias locais têm privilégio mobiliário geral para garantia dos créditos por impostos indiretos, e também pelos impostos diretos inscritos para cobrança no ano corrente na data da penhora, ou ato equivalente, e nos dois anos anteriores», o artigo 1304º, ao dispor que «o domínio das coisas pertencentes ao Estado ou a quaisquer outras pessoas coletivas públicas está igualmente sujeito às disposições deste código em tudo o que não for especialmente regulado e não contrarie a natureza própria daquele domínio»; o artigo 1324.º, n.º 3, ao determinar a perda a favor do Estado de tesouro cujo achador não tenha avisado as autoridades (exceto quando seja evidente que o tesouro foi escondido ou enterrado há mais de vinte anos) «ou fizer seu o achado ou parte dele sabendo quem é o dono, ou o ocultar do proprietário da coisa onde ele se encontrava»; o artigo 1345.º, ao mandar presumir que as coisas imóveis sem dono conhecido são património do Estado.

diferenciados, pois a tarefa diz respeito, exclusivamente, à função política e legislativa do Estado[530].

Assim, e contrariamente ao que alguma jurisprudência sugere, usucapião e legalização de operações urbanísticas clandestinas ou que representam um perigo concreto não possuem qualquer semelhança entre si. O tempo decorrido é absolutamente irrelevante no caso dos loteamentos e das construções ilegais.

Um bairro clandestino não deixa de o ser por usucapião. A legalidade é reposta ou reintegrada se e tão-só quando for possível concluir a reconversão urbanística a empreender nos termos da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, motivo por que ninguém pode exigir a divisão predial senão após a emissão do respetivo título de reconversão (artigo 2.º, n.º 2).

É por isso que o procedimento de reconversão segue as normas do procedimento previsto para obter licença de loteamento quando seja da iniciativa dos comproprietários ou do município ou mediante plano de pormenor de iniciativa municipal (artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro), para cuja execução concorrem os comproprietários (artigo 3.º, n.º 1), não obstante o Estado e os municípios comparticiparem nas obras de urbanização (artigo 56.º).

A reconversão não dispensa a cedência de áreas destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos, ainda que tolere uma área inferior à que resultaria «*da aplicação dos parâmetros definidos pelo regime jurídico aplicável aos loteamentos quando o cumprimento estrito daqueles parâmetros possa inviabilizar a operação de reconversão*» (artigo 6.º, n.º 1), tal como os índices urbanísticos e as tipologias de ocupação da proposta de reconversão podem ser diversos dos definidos pelos planos territoriais em vigor se a sua aplicação estrita inviabilizar a operação de reconversão (artigo 6.º, n.º 2).

Pode até o plano de pormenor derrogar algumas das normas em vigor à data em que foram executadas as obras clandestinas, mas apenas «*se forem cumpridas as condições mínimas de habitabilidade definidas na Portaria n.º 243/84, de 17 de abril, ficando os afastamentos mínimos referidos no artigo 73.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas[531] reduzidos a metade, com o mínimo de 1,5 m ao limite de*

---

[530] V. JOÃO BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Editora Almedina, 21.ª Reimpressão, Coimbra, 2013, p. 147.

[531] O Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU), por vezes confundido com o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE) foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38 382, de 7 de agosto de 1951, e conserva em vigor algumas importantes disposições de direito da construção (v.g. afastamentos, abertura de vãos, salubridade dos interiores), tendo porém sido objeto de numerosas revogações parciais, derrogações, aditamentos e outras modificações: pelo Decreto-Lei n.º 44 258, de 31 de março de 1962, pelo Decreto-Lei n.º 45 027 de 13 de maio de 1963, pelo Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 650/75, de 18 de novembro (este, por sua vez, revogado pelo Decreto-Lei n.º 32/2018, de 8 de maio, mas, pouco depois, repristinado pelo Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho), pelo Decreto-Lei n.º 43/82, de 8 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 466/83, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 463/85, de 4 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 172-H/86, de 30 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 64/90, de 21 de fevereiro, pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 394/92, de 14 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 61/93, de 3 de março, pelo Decreto-Lei n.º 108/94, de 23 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 409/98, e pelo Decreto-Lei n.º 410/98, ambos de 23 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 414/98, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, pela Lei n.º 13/2000, de 20 de julho, pela Lei n.º 30-A/2000, de 20 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 290/2007, de 17 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 50/2008, de 19 de março, e pelo Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro. O Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de

qualquer lote contíguo» (artigo 7.º, n.º 4). É a margem de tolerância concedida à construção de habitação social.

Mas a reconversão, no limite, pode ter de passar pela demolição, no todo ou em parte, de certas construções clandestinas, ou pela sua alteração, a inscrever como ónus no registo predial, sem que os possuidores tenham direito a qualquer indemnização (artigo 7.º, n.º 8).

E pode até importar alterações da estrutura fundiária, sem prejuízo de tornas (artigo 43.º), sendo que nas reconversões urbanísticas de iniciativa particular o registo predial do alvará não dá lugar, de imediato, à abertura das novas descrições. Só terá lugar quando for requerida a inscrição de aquisição (artigo 30.º, n.º 3).

Esta, bem como a dos ónus e outros factos sujeitos a registo predial do mesmo constantes é instruída com o alvará da licença de loteamento e prova da entrega no serviço de finanças de cópia do mesmo (n.º 4).

A tratar-se de prédio em compropriedade, «*a individualização dos lotes a que se refere o artigo 54.º do Código do Registo Predial só tem lugar simultaneamente com a inscrição de aquisição por divisão de coisa comum*» (n.º 5).

§21.XVII. Similarmente, as obras clandestinas de construção, ampliação, demolição, reconstrução ou alteração de edificações, em geral — fora de AUGI em reconversão — apenas se legalizam «*se for possível assegurar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares em vigor*» (artigo 102.º-A, n.º 1, do RJUE).

---

abril, viria a derrogar, excecionalmente, algumas das suas disposições ao serem aplicadas à reabilitação de edifícios ou de frações, cuja construção tivesse sido concluída há pelo menos 30 anos ou localizados em áreas de reabilitação urbana, sempre que afetos ou destinados a ser afetos total ou predominantemente ao uso habitacional. Alterado pelo Decreto-Lei n.º 194/2015 de 14 de setembro, veio a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho. Este último, embora em menor escala, permite derrogações a normas do RGEU, tratando-se de operações de reabilitação em edifícios ou frações autónomas, sempre que se destinem a ser total ou predominantemente afetos ao uso habitacional, nos seguintes termos, consoante as diversas especialidades de projeto: a) Aos requisitos funcionais da habitação e da edificação em conjunto, quando a respetiva licença de construção tenha sido emitida até 1 de janeiro de 1977; b) No âmbito da segurança contra incêndios em edifícios, quando o procedimento de controlo prévio aplicável à sua construção tenha ocorrido em data anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro; c) No âmbito do comportamento térmico e eficiência energética em edifícios, quando o procedimento de controlo prévio aplicável à sua construção tenha ocorrido em data anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 40/90, de 6 de fevereiro; d) No âmbito dos requisitos acústicos em edifícios, quando o procedimento de controlo prévio aplicável à sua construção tenha ocorrido em data anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 129/2002, de 11 de maio; e) No âmbito das acessibilidades em edifícios, quando o procedimento de controlo prévio aplicável à sua construção tenha ocorrido em data anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto, incluindo as situações previstas na norma transitória constantes no artigo 23.º do mesmo decreto-lei; f) No âmbito da instalação das infraestruturas de telecomunicações, quando a licença de construção tenha sido emitida até 1 de janeiro de 1977. A última alteração resultou do Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro, que, além das modificações e revogações várias que introduziu, aditou-lhe o artigo 1.º-A que, sob a epígrafe *construção modular*, dispõe o seguinte: «O presente regulamento é ainda aplicável à construção modular de carácter permanente, que é caracterizada por utilizar elementos ou sistemas construtivos modulares, estruturais ou não estruturais, parcial ou totalmente produzidos em fábrica, previamente ligados entre si ou no local de implantação, independentemente da sua natureza amovível ou transportável».

A legalização constitui o termo final de um procedimento administrativo instruído com os elementos exigíveis em função da pretensão concreta do requerente (n.º 2), «*nomeadamente os projetos das especialidade e respetivos termos de responsabilidade ou os certificados de aprovação emitidos pelas entidades certificadoras competentes, que se afigurem necessários, designadamente, para garantir a segurança e saúde públicas*» (n.º 3).

Estando em causa o interesse público na segurança e na salubridade das edificações, não podem as autoridades municipais dispensar o cumprimento das normas técnicas relativas à construção cujo cumprimento seja ainda possível ou que seja razoável exigir, nem deixar de verificar o cumprimento das condições técnicas vigentes à data da operação urbanística, competindo ao requerente fazer a prova de tal data (n.º 5). E, excecionalmente, pode ter lugar a legalização oficiosa cujo efeito é apenas o de reconhecer «*que as obras promovidas cumprem os parâmetros urbanísticos previstos nos instrumentos de gestão territorial aplicáveis, sendo efetuada sob reserva de direitos de terceiros*» (n.º 11).

A legalização prevista no artigo 102.º-A, n.º 1, do RJUE, tem como pressuposto indeclinável ser possível — se necessário, por meio de trabalhos de correção ou alteração — assegurar a conformidade da operação urbanística com as disposições legais e regulamentares em vigor[532].

De outro modo, a não ser possível, é determinada a demolição ou a reposição do terreno no seu estado originário (artigo 106.º) e feita cessar a utilização (artigo 107.º), se necessário por despejo administrativo sumário (artigo 92.º).

Independentemente do tempo transcorrido, a demolição ou a reposição do terreno no seu estado anterior só podem ser evitadas se for possível assegurar a conformidade da obra com as disposições legais e regulamentares que lhe são aplicáveis mediante trabalhos de correção ou de alteração (artigo 106.º, n.º 2, do RJUE)[533].

Sem prejuízo da audiência do interessado, em 15 dias (artigo 106.º, n.º 3, do RJUE) e esgotado o prazo concedido para o cumprimento voluntário da

---

[532] Para maiores desenvolvimentos, v. FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo – Do Planeamento à Gestão*, Editora AEDREL, Braga, 2021, p. 399 e seguintes; ANTÓNIO DUARTE DE ALMEIDA, "A influência do novo regime da legalização na determinação das consequências da declaração de nulidade dos atos de gestão urbanística", in *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, Cláudio Monteiro, Jaime Valle, João Miranda [coordenação], Editora Almedina, Coimbra, 2015, p. 189 e seguintes; RAQUEL CARVALHO, Medidas de tutela da legalidade urbanística e de regularização de operações urbanísticas. A legalização, in *A Revisão do Regime Jurídico…,* p. 153 e seguintes.

[533] V. FERANANDA PAULA OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo – Do Planeamento à Gestão*, Editora AEDREL, Braga, 2021, p. 398 e seguintes. FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, volume III, Editora Almedina, Coimbra, 2010, p. 283; DULCE LOPES, "Medidas de tutela da legalidade urbanística", Revista CEDOUA, n.º 14, Ano VII, 2004, p. 49 e seguintes; Tutela administrativa e tutela da legalidade urbanística – que formas de conciliação? Anotação ao Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (1.ª Subsecção do Contencioso Administrativo, de 8 de outubro de 2009, proc. 574/09, in *Revista CEDOUA*, 13 (26), 2010, p. 81 e seguintes; ANDRÉ FOLQUE, "A ordem municipal de demolição de obras ilegais: estudo para a compreensão das relações entre o poder de demolição e o poder de licenciar construções", in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.os 5/6, 1996, p. 45 e seguintes; Medidas de tutela da legalidade urbanística e de regularização de operações urbanísticas, in *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, citado, p. 175 e seguintes; CLÁUDIO MONTEIRO, *O embargo e a demolição de obras no Direito do Urbanismo. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas*, versão policopiada, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1995;

intimação, o presidente da câmara municipal encontra-se vinculado a providenciar a demolição da obra ou a reposição do terreno por conta do infrator (n.º 4), ordenando, se for conveniente, a posse administrativa do imóvel, por forma a permitir a execução coerciva das medidas (artigo 107.º, n.º 1). De nada serve ao dono da obra opor o tempo decorrido nem a posse exercida, o facto de vir cumprindo as obrigações tributárias ou ter liquidado a coima que lhe foi aplicada.

Não há nem poderia haver qualquer forma de prescrição aquisitiva da legalização quando está em causa a segurança estrutural de um edifício, a segurança contra o risco de incêndio, a saúde pública ou qualquer outro interesse considerado de ordem pública urbanística.

Uma edificação cujas fundações e estruturas se ignoram, cujos materiais usados se desconhecem, de cuja instalação elétrica pouco ou nada se sabe, encontra-se em condições semelhantes à das edificações que, embora devidamente licenciadas e cumprindo as normas legais e regulamentares que ao tempo se aplicassem, «*ameacem ruína ou ofereçam perigo para a saúde pública e para a segurança das pessoas*» e cuja demolição compete igualmente ao presidente da câmara municipal ordenar «*oficiosamente ou a requerimento de qualquer interessado*» (artigo 89.º, n.º 3, do RJUE).

Neste caso, o perigo é concreto. Na primeira hipótese, embora abstrato, não deixa de representar um perigo potencial.

Por conseguinte, é a usucapião que tem de conformar-se com a ordem pública, como se entendeu no Acórdão TRL de 18-4-2002[534]:

> «I — As normas do artigo 8.º e seguintes do DL 448/91, de 29/11, cuja disciplina se encontra hoje correspondentemente p. no DL 555/99, de 16/12, porque prosseguem fins de utilidade pública relevantes, são de ordem pública.
>
> II — Assim, e porque o artigo 1287.º do Código Civil salvaguarda a existência de disposição em contrário, a posse do direito de propriedade não gera usucapião quando o acionamento de tal mecanismo legal viole as referidas disposições legais, as quais prosseguem um salutar e equilibrado ordenamento do território».

E bem assim foi decidido no Acórdão TRP de 17-5-2016[535], em cujo sumário pode ler-se o seguinte:

> «I — Os atos de posse baseados num facto proibido pelas normas administrativas de ordenamento do território relativas à validade de operações urbanísticas como o loteamento e o destaque não podem fundar aquisição por usucapião, isto porque esses atos são contrários a disposições de carácter imperativo.
>
> II — Tal determina a nulidade da escritura de justificação notarial que se baseia nesses atos».

O acórdão refere-se à nulidade do ato notarial, pois, em rigor, não é a posse que se mostra nula — nem poderia sê-lo, enquanto simples operação material.

---

[534] P.º 0017148.

[535] 2.ª Secção, P.º1578/11.9TBVNG.P.

Nulos são os atos em que se manifesta a aquisição por efeito da posse e os atos jurídicos consequentes. O facto justificado, esse é juridicamente ineficaz.

§21.XVIII. É falacioso afirmar-se que a usucapião prevalece sistematicamente sobre normas imperativas. Não é verdade, pois há outras normas imperativas que, não sendo excecionais, condicionam a usucapião sem suscitarem a menor controvérsia jurisprudencial ou doutrinária a respeito da sua aplicação.

Em primeiro lugar, encontram-se as normas relativas à prescrição e à caducidade.

Embora o tempo da posse e o tempo da caducidade do direito de ação sejam de diferente natureza, o artigo 1292.º do *Código Civil* faz aplicar à usucapião, com as necessárias adaptações, as disposições relativas à suspensão e interrupção da prescrição, bem como o preceituado nos artigos 300.º (Inderrogabilidade do regime da prescrição), 302.º (Renúncia da prescrição), 303.º (Invocação da prescrição) e 305.º (Oponibilidade da prescrição por terceiro).

Temos, assim, que os negócios jurídicos destinados a modificar os prazos legais da usucapião ou a facilitar ou dificultar por outro modo as condições em que a posse opera os seus efeitos são nulos (artigo 300.º) e que é possível a quem tirar proveito da usucapião a ela renunciar (artigo 302.º, n.º 3), mesmo que tacitamente e sem aceitação pelo beneficiário (n.º 2), desde que o faça depois de decorrido o prazo que compete à posse para usucapir (n.º 1).

Por outro lado, a usucapião, para ser eficaz, tem de ser invocada em tribunal ou fora dele por quem dela aproveita, pelo seu representante ou, tratando-se de incapaz, pelo Ministério Público, sem que o tribunal possa dela conhecer oficiosamente (artigo 303.º).

Entre aqueles que têm legitimidade contam-se os credores e terceiros com legítimo interesse na invocação, ainda que o devedor a ela tenha renunciado. (artigo 305.º, n.º 1), embora nesse caso, a usucapião só possa ser invocada se estiverem cumpridos os requisitos exigidos para a impugnação pauliana (n.º 2). Em todo o caso, se for demandado o adquirente/devedor e ele não alegar a usucapião, sendo condenado, o caso julgado não afeta o direito reconhecido aos seus credores (n.º 3).

Cai, assim, por terra a ideia segundo a qual estaria a usucapião subtraída a normas imperativas, pois é justamente o caso.

O próprio direito a invocar a usucapião prescreve no termo de 20 anos (artigo 309.º do CC).

§21.XIX. A prevalência da usucapião diz-se, ainda, reforçada por um elemento histórico: ter o *Código Civil de 1966* abandonado a nulidade (atípica, no entanto) prevista na Lei n.º 2116, de 14 de agosto de 1962 (*Bases do Emparcelamento da Propriedade Rústica*).

A ser assim, o regresso da nulidade com a Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, mediante a alteração efetuada ao artigo 1379.º, n.º 1, do CC, levaria, em coerência, a admitir também que, desde então, a usucapião não mais podia prevalecer sobre as normas imperativas dos artigos 1376,º e seguintes do CC ou do artigo 48.º do RJEF.

Coerência que o Acórdão TRG de 21/5/2020[536] evidenciou, ao reconhecer que a alteração ao artigo 1379.º, n.º 1 do CC, operada pelo artigo 59.º da Lei nº 111/2015, de 27 de agosto (que passou a cominar como nulos os atos de fracionamento contrários ao artigo 1376.º do CC) fizera sobrestar o argumento da mera anulabilidade.

De resto, na linha do Acórdão STJ de 3-5-2018[537]:

> «A usucapião, como forma originária de adquirir, pode incidir sobre parcela de terreno inferior à unidade de cultura, contrariando o regime previsto no artigo 1379.º, n.º 1, do CC, na versão anterior à alteração legal introduzida pela Lei n.º 111/2015, de 27-08».

Ora, a Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, limitou-se neste ponto a considerar nulos os atos de fracionamento contrários ao artigo 1376.º do CC, sem especificar as várias espécies de divisão fundiária — mediante aquisição derivada ou originária.

Todavia, alguma jurisprudência, designadamente do STJ, não considerou suficiente o agravamento da invalidade para pôr termo ao tratamento equiparado da usucapião, na falta de norma que impedisse este efeito à posse:

— Acórdão STJ de 30-5-2019[538]:

> «VII – Mesmo sendo nulo o fracionamento de terreno apto para a cultura que despoletou o início da posse, tal vício não é suscetível de excluir a faculdade de usucapir por parte do possuidor de parcela emergente dessa divisão ilegal.
>
> VIII – Não se descortina, entre as normas legais reguladoras do fracionamento de prédios rústicos, alguma que negue a possibilidade de adquirir por usucapião as parcelas de terreno que venham a ser objeto de posse mercê de fracionamento ilegal de prédio rústico.
>
> IX – Igualmente não tem essa natureza o artigo 1376.º do CC, pelo que não existe a "disposição em contrário" que, nos termos do artigo 1287.º, pode obstar a que a posse do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo, mantida por certo lapso de tempo, faculte ao possuidor a aquisição do direito a cujo exercício corresponde a sua atuação.
>
> X – Estando em causa uma mera anulabilidade, sanável no caso de sobre o ato de divisão decorrer o prazo de três anos sem que seja proposta a ação constitutiva tendente a anulá-lo, a violação das regras legais cometida no fracionamento perde, nessa hipótese, toda e qualquer relevância e deixa de poder ser invocada para qualquer efeito».

Daí a necessidade de a Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, acrescentar ao artigo 48.º do RJEF a nulidade dos atos de justificação da aquisição por usucapião de parcelas com área inferior à unidade de cultura ou de que resulte o encravamento de outros terrenos. Algo que pode indiciar a natureza interpretativa de quanto se dispõe atualmente no artigo 48.º, n.º 2 e n.º 3, do RJEF,

---

[536] 1.ª Secção Cível, P.º 1050/18.6T8PTL.G1.
[537] 1.ª Secção, P.º 7859/15.5T8STB.E1.
[538] 2.ª Secção P.º916/18.8T8STB.E1.S2.

cuja aplicação remontaria à entrada em vigor da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto.

§21.XX. Pelo contrário, e por acréscimo à jurisprudência que temos vindo a recensear, devem mencionar-se outros acórdãos que, de forma reiterada, dão corpo a uma corrente jurisprudencial contrária ao primado da usucapião assim como da acessão industrial imobiliária sobre normas imperativas. Decisões que aproveitam ao Ministério Público nas ações a intentar:

— Acórdão TRP de 10-10-1994[539]:

> «I - Se o ato de divisão de prédio rústico invocado pelos RR está sujeito a ato administrativo de loteamento, insubstituível, sob pena de anulação, e não existe esse loteamento, a consequência a extrair é a de que o prédio não é legalmente divisível em substância.
>
> II - Os atos de fracionamento contrários aos artigos 1376.º e 1378.º do Código Civil podem ser anulados mediante ação própria.
>
> III - A proibição de fracionamentos de terrenos aptos para cultura não abrange as hipóteses previstas no artigo 1377.º do Código Civil, mas o fracionamentos para construção (loteamento) está sujeito a legislação especial que se vem sucedendo no tempo: Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 novembro.
>
> IV - A divisão tanto pode resultar de atos jurídicos como de atos materiais, designadamente a construção, simultânea ou sucessiva, de uma ou mais edificações num prédio indiviso».

— Acórdão TRP de 9-12-1998[540]:

> «I — A Lei (artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de novembro) só permite o destaque de um prédio que esteja inscrito na matriz ou, no mínimo, participada a sua inscrição na matriz.
>
> II — Existindo inscrito oficiosamente no registo predial o ónus de não fracionamentos, pelo prazo de dez anos, de certo prédio, e tendo havido já um destaque desse mesmo prédio, não pode efetuar-se o registo de aquisição de outra parcela de terreno para construção a destacar de tal prédio.»

— Acórdão STJ de 2-2-2010[541]:

> «IV. O instituto da usucapião não pode ultrapassar as restrições legais colocadas ao fracionamento dos prédios em normas imperativas que regulam o loteamento de terrenos, nomeadamente, as previstas no Decreto-Lei nº 559/99 de 16/12».

— Acórdão STJ de 1-6-2010[542]:

> «IV - Integrando o lote onde se encontrava implantada a moradia um prédio rústico indiviso, tal circunstância constitui, também, fator impeditivo à peticionada aquisição, por acessão, do direito de propriedade relativamente àquela.

---

[539] P.º 9450255.
[540] P. º 9851086.
[541] 6.ª Secção, P.º 1816/06.OTBFUN.L1.S1.
[542] 6.ª Secção, P.º 133/1994.L1.S1.

V - A constituição de direitos reais só pode incidir sobre coisas individualizadas (coisas certas e determinadas) e autonomizadas, autonomização que, no que respeita ao fracionamento de parcelas de um prédio rústico, nomeadamente na sua vertente da divisão do mesmo em lotes, obedece à observância das normas legalmente estabelecidas para a ocorrência de tal separação, e subsequente constituição de um novo prédio, normas essas que impõem a sujeição da efetivação de tal divisão, sob pena de nulidade da mesma, a prévio licenciamento municipal, devidamente titulado por um alvará de loteamento – artigos. 1.º e 27.º do DL n.º 289/73, de 06-06, vigente à época.

VI - Atendendo a que as operações de loteamento se enquadravam, quer à data, quer atualmente, no campo mais vasto do ordenamento do território – artigos. 1.º e 9.º do DL n.º 208/82, de 26-05 –, as disposições legais às mesmas atinentes revestem carácter imperativo, vinculando o Estado e demais entidades públicas, bem como os particulares, uma vez que subjaz às mesmas a proteção de interesses de ordem pública consagrados constitucionalmente – artigos. 9.º, al. e), 65.º, n.º 4, e 66.º, n.º 2, alíneas. b) e f), da CRP».

— Acórdão TRP de 17-5-2016[543]:

«I - Os atos de posse baseados num facto proibido pelas normas administrativas de ordenamento do território relativas à validade de operações urbanísticas como o loteamento e o destaque não podem fundar aquisição por usucapião, isto porque esses atos são contrários a disposições de carácter imperativo.

II - Tal determina a nulidade da escritura de justificação notarial que se baseia nesses atos».

— Acórdão TRE de 25-5-2017[544]:

«1. As normas jurídicas previstas no direito administrativo relativas ao ordenamento do território, por defenderem o interesse público, proíbem fracionamentos e destaques ilegais enquanto resultado, pelo que também proíbem necessariamente todos os meios adequados para o atingir.

2. Se dúvidas houvesse quanto à prevalência do regime previsto no artigo 1376.º e 1379.º do C. Civil sobre o fracionamento e aquisição, por usucapião, verificados os respetivos pressupostos, de parcela de terreno de área inferior a superfície correspondente á unidade de cultura, deixaram de subsistir perante a atual redação do n.º 1 do artigo 1379.º do C. Civil, na versão dada pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, ao sancionar expressamente com a nulidade todos os atos de fracionamento ou troca contrários ao disposto nos artigos 1376.º e 1378.º».

— Acórdão TRE de 26-10-2017[545]:

«Uma eventual aquisição originária por usucapião não prevalece sobre as regras de fracionamento dos prédios rústicos».

— Acórdão TRE, de 12-9-2019[546]:

«1 – Não é admissível, à luz do disposto no n.º 2 do artigo 265.º do CPC, a dedução, no decurso da audiência final, de um pedido subsidiário de

[543] P.º 1578/11.9TBVNG.P1.
[544] P.º1214/16.7T8STB.E1.
[545] P.º7859/15.5T8STB.E1.
[546] P.º1223/13.8TBSLV.E1

reconhecimento de uma servidão predial sobre uma parcela de um prédio rústico relativamente à qual o autor pedira, na petição inicial, o reconhecimento do direito de propriedade, alegadamente adquirido por usucapião, e a restituição com esse fundamento.

2 – Uma parcela de um prédio rústico com a área de 8 metros quadrados não pode ser deste destacada para constituir um prédio rústico autónomo, ainda que o autor invoque a usucapião como modo de aquisição do direito de propriedade sobre a mesma parcela».

— Acórdão TRE de 27-5-2021[547]:

«Nos termos do artigo 1376.º, n.º 1, do Código Civil, os terrenos aptos para cultura não podem fracionar-se em parcelas de área inferior a determinada superfície mínima, correspondente à unidade de cultura fixada para cada zona do país».

— Acórdão TRP de 24-11-2022[548]:

«É condição de divisibilidade de um terreno, destinado a construção, a demonstração de aprovação de um loteamento urbano ou a emissão de parecer favorável em sede de pedido de informação prévia, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16/12».

— Acórdão TRE de 28-6-2023[549]:

«I - O acordo amigável extrajudicial entre comproprietários sobre o fracionamento de um imóvel rústico em parcelas inferiores à unidade de cultura, colide com a norma do artigo 1376.º, n.º 1, do Código Civil, determinando a infração dessa norma a nulidade do ato de fracionamento (artigo 1379.º, n.º 1, do Código Civil).

II - A invocação das regras da usucapião tendentes à aquisição originária do direito de propriedade, sem oposição dos Réus, bem como a confessada intenção dos Autores de contornarem a referida prescrição legal, não corresponde a um interesse em agir baseado na procura de uma tutela jurisdicional adequada e necessária à defesa do alegado direito ou ao afastamento do estado de incerteza grave e objetivo do mesmo».

— Acórdão TRE de 5-6-2025[550]:

«I. Os artigos 1376.º e 1380.º do CC concretizam "a mesma intenção legislativa de evitar e combater, por razões de ordem económica, a pulverização da propriedade rústica, no propósito de garantir a sua melhor rentabilidade".

II. Atendendo à unidade do sistema jurídico, impõe-se que as questões suscitadas pelo exercício do direito de preferência consagrado no artigo 1380.º do CC sejam analisadas à luz do conjunto das normas relativas ao regime de emparcelamento e fracionamento de prédios rústicos e de explorações agrícolas, em que aquele artigo se integra.

III. Nesse exercício, mais do que a satisfação do interesse privado do proprietário confinante em aumentar o seu domínio fundiário, estão em causa,

---

[547] P.º980/19.2T8TNV.E1.
[548] 3.ª Secção, P.º1074/19.6T8FLG.P1.
[549] P.º2709/22.9T8PTM.E1
[550] P.º 594/23.2T8STB.E1

sobretudo, relevantes interesses de ordem pública, de natureza económica e social.

IV. Sendo a unidade económica e produtiva que os terrenos representem o que realmente se procura, é irrelevante a sua identificação matricial ou que a sua extensão, desde que contínua, seja fiscalmente identificada por mais do que um artigo matricial.

V. Não pode deixar de ser tido como inconciliável com o objetivo prosseguido pela lei o exercício da preferência sobre uma só parcela da alienada unidade predial, já constituída como base viável para uma exploração agrícola, ainda que identificada por mais do que um artigo matricial».

§21.XXI. Uma última nota acerca de normas imperativas que condicionam a usucapião. Isto, para acentuar que as disposições que temos vindo a mencionar têm por escopo a salvaguarda de interesses públicos.

Pelo contrário, algumas normas, apesar de imperativas, limitam-se a proteger direitos e interesses legítimos de natureza privada e, como tal, é consentida a sua derrogação por *usucapio libertatis*, entendida como liberação pelo titular do direito real maior do direito real menor que o onerava com base na «*oposição pelo tempo necessário à usucapião*», nas palavras de LUÍS MENEZES LEITÃO[551].

Não se trata em rigor de usucapião, até porque não ocorre qualquer aquisição, mas da extinção de direitos reais menores segundo um regime moldado sobre o da usucapião[552]:

«Artigo 1574.º

(«**Usucapio libertatis**»)

1 — A aquisição, por usucapião, da liberdade do prédio só pode dar-se quando haja, por parte do proprietário do prédio serviente, oposição ao exercício da servidão.

2 — O prazo para a usucapião só começa a contar-se desde a oposição».

Encontramos normas que, embora imperativas, disciplinam relações jurídicas reais de vizinhança e apenas têm por escopo a otimização do aproveitamento dos imóveis em estreita proximidade.

Não quer isso dizer que devam ver a sua imperatividade diminuída, mas não é de excluir que os proprietários entre si se abstenham de as fazer valer, sem com isso ser afetada a ordem pública urbanística. São normas imperativas de direito privado.

Não deve excluir-se, pois, que, em determinadas situações, seja consentido à usucapião desaplicar determinadas normas imperativas, mas só porque a lei expressamente o admite; não por uma qualquer virtualidade da usucapião[553]. É o caso do intervalo de 1,5 m de afastamento de portas e janelas que deitem para o prédio vizinho (artigo 1360.º, n.º 1, do CC), uma vez que, nos termos do artigo

---

[551] *Direitos Reais*, citado, p. 237.

[552] *Ibidem.*

[553] V. ARMANDO TRIUNFANTE, "A usucapião e os seus efeitos ..." citado, p. 492 e seguinte

1362.º, é permitida a constituição por usucapião de servidão por vistas (artigo 1362.º) ou por estilicídio (artigo 1365.º).

A razão de ser, nas palavras de ARMANDO TRIUNFANTE[554], é esta:

> «A fundamentação para a eventual impossibilidade de usucapião na hipótese que pretendemos tratar (em violação das regras urbanísticas) não deve bastar-se com a infração da lei, mas ser encontrada no interesse protegido pela norma em apreço. Na proibição de devassamento e de estilicídio encontra-se subjacente a proteção de interesses privados, a relação entre dois vizinhos. Ora, se um deles não cuida do seu direito, impedindo (ou reagindo) à construção erigida, considera o legislador que se deve dar prevalência ao outro, na medida em que exerceu posse durante o período considerado necessário. Este resultado, ou seja, a prevalência de um interesse particular, é admitido porque apenas se trata do sacrifício de outro interesse particular. Aceita-se, conformemente, a aquisição do direito real respetivo por usucapião».

Pode, de igual modo, relevar o não uso — ou até a não invocação da usucapião — nos termos enunciados por Acórdão TRC de 22-4-2008:

> «V – O limite para a passividade do possuidor da servidão de passagem é-nos dado pelos artigos 1569.º e seguintes do C. Civ., ou seja, a servidão extingue-se, entre outras razões, pelo não uso durante vinte anos, qualquer que seja o motivo (nº 1, al. b)) e pela aquisição, por usucapião, da liberdade do prédio (n.º 1, al. c), e artigo 1574.º)».

Já não é assim quando se trata de normas que protegem ou promovem um interesse público, como faz notar RUI PINTO DUARTE[555] e vem sendo reiterado pelo Conselho Consultivo do IRN[556].

A distinção manifesta-se com nitidez na função que a lei reconhece ao ato administrativo que autoriza instalações insalubres, incómodas ou perigosas no quadro das relações jurídicas reais de vizinhança:

> «Artigo 1347.º
>
> (**Instalações prejudiciais**)
>
> 1 — O proprietário não pode construir nem manter no seu prédio quaisquer obras, instalações ou depósitos de substâncias corrosivas ou perigosas, se for de recear que possam ter sobre o prédio vizinho efeitos nocivos não permitidos por lei.
>
> 2 — Se as obras, instalações ou depósitos *tiverem sido autorizados por entidade pública competente,* ou tiverem sido observadas as condições especiais prescritas na lei para a construção ou manutenção deles, a sua inutilização só é admitida a partir do momento em que o prejuízo se torne efetivo.
>
> 3 — É devida, em qualquer dos casos, indemnização pelo prejuízo sofrido[557]».

---

[554] Local citado, p. 493.

[555] *Curso de Direitos Reais*, ..., p. 342 e seguinte.

[556] ARMANDO TRIUNFANTE (local citado, p. 494, nota 34) procede ao recenseamento de vários pareceres do Conselho Consultivo do IRN contrários à prevalência da usucapião sobre normas imperativas de direito público.

[557] Sublinhado nosso.

Resulta, claramente, do n.º 2, que a autorização ou a licença administrativas não são causas de justificação da ilicitude civil. Apenas elevam a fasquia, exigindo para o encerramento ou desativação judiciais das instalações prejudiciais que o dano se mostre concreto e efetivo.

Algo de semelhante se descortina no contraponto entre os dois números do preceito que se transcreve do CC:

> «Artigo 1366.º
>
> (**Termos em que pode ser feita**)
>
> 1 — É lícita a plantação de árvores e arbustos até à linha divisória dos prédios; mas ao dono do prédio vizinho é permitido arrancar e cortar as raízes que se introduzirem no seu terreno e o tronco ou ramos que sobre ele propenderem, se o dono da árvore, sendo rogado judicial ou extrajudicialmente, o não fizer dentro de três dias.
>
> 2 — O disposto no número antecedente não prejudica as restrições constantes de leis especiais relativas à plantação ou sementeira de eucaliptos, acácias ou outras árvores igualmente nocivas nas proximidades de terrenos cultivados, terras de regadio, nascentes de água ou prédios urbanos, nem quaisquer outras restrições impostas por motivos de interesse público[558]».

De modo a proteger interesses legítimos dos proprietários vizinhos, a Base I da Lei n.º 1951, de 9 de março de 1937[559], dispunha ser proibida «*a plantação ou a sementeira de eucaliptos ou de acácias a menos de 20 metros de distância de terrenos cultivados e a menos de 40 metros de nascentes, terras de cultura de regadio, muros e prédios urbanos, salvo se entre umas e outros mediar curso de água, estrada ou desnível de mais de 4 metros*».

Revogada esta lei pelo artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19 de julho[560], a proteção dos proprietários vizinhos decorre estritamente de normas de direito público, uma vez sujeitas a autorização todas as ações de arborização

---

[558] V. É o caso das orientações dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF), dos Planos de Gestão Florestal (PGF) e dos instrumentos de gestão das zonas de intervenção florestal, bem como das normas e dos planos do Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios (SDFCI), do regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade, dos planos especiais e setoriais aplicáveis, dos regimes jurídicos de avaliação de impacte ambiental e de proteção e gestão dos recursos hídricos. O regime da utilização de espécies não indígenas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 565/99, de 21 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 205/2003, de 12 de setembro, o regime dos povoamentos florestais percorridos por incêndios, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 327/90, de 22 de outubro, alterado pela Lei n.º 54/91, de 8 de agosto, e pelos Decretos-Leis n.os 34/99, de 5 de fevereiro e 55/2007, de 12 de março Adicionalmente, ao longo dos anos, não só várias disposições dos diplomas legais que se revogam através do presente decreto-lei foram declaradas inconstitucionais, com força obrigatória geral, pelo Tribunal Constitucional, como a proteção de edifícios e outros bens, face à necessidade de controlar os combustíveis florestais (árvores e arbustos) na sua envolvente, tem hoje enquadramento legal próprio dentro do SDFCI.

[559] Desenvolvida pelo Decreto n.º 28 039, de 14 de setembro de 1937, e pelo Decreto-Lei n.º 28 040, de 14 de setembro de 1937 revogados pelo artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19 de julho.

[560] Regime jurídico aplicável às ações de arborização e rearborização, com recurso a espécies florestais, no território continental. Conheceu alterações introduzidas pela Lei n.º 77/2017, de 17 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 12/2019, de 21 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 124/2019, de 28 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 32/2020, de 1 de julho.

e rearborização com recurso a espécies do género *Eucalyptus spp*[561] [artigo 4.º, n.º 1, alínea f)], o que parece dever-se a um equívoco acerca da proteção meramente reflexa que estas normas de direito público florestal concedem aos proprietários vizinhos.

Esta característica é muito clara nas normas do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU) que estatuem afastamentos mínimos entre fachadas ou entre vãos necessários à ventilação natural e à insolação das edificações urbanas. Além de imporem condicionantes ao arquiteto e ao construtor, conferem aos moradores vizinhos verdadeiros direitos subjetivos públicos e interesses legalmente protegidos que os legitimam a intervir junto da administração municipal ou a intentar as pertinentes ações no contencioso administrativo[562], mas não, porém, a demandarem em jurisdição plena (cível) os responsáveis particulares por prejuízos causados.

Com efeito, o RGEU exige afastamentos entre fachadas muito superiores ao 1,5 m entre portas e janelas que deitem para prédio vizinho:

> «**Artigo 59.º**
>
> A altura de qualquer edificação será fixada de forma que em todos os planos verticais perpendiculares à fachada nenhum dos seus elementos, com exceção de chaminés e acessórios decorativos, ultrapasse o limite definido pela linha reta a 45º, traçada em cada um desses planos a partir do alinhamento da edificação fronteira, definido pela intersecção do seu plano com o terreno exterior.
>
> § 1.º Nas edificações construídas sobre terrenos em declive consentir-se-á, na parte descendente a partir do referido plano médio, uma tolerância de altura até ao máximo de 1m,50.
>
> § 2.º Nos edifícios de gaveto formado por dois arruamentos de largura ou de níveis diferentes, desde que se não imponham soluções especiais, a fachada sobre o arruamento mais estreito ou mais baixo poderá elevar-se até à altura permitida para o outro arruamento, na extensão máxima de 15 metros.
>
> § 3.º Nas edificações que ocupem todo o intervalo entre dois arruamentos de larguras ou níveis diferentes, salvo nos casos que exijam soluções especiais, as alturas das fachadas obedecerão ao disposto neste artigo.

---

[561] Por sua vez, a acácia-mimosa, o ailanto e muitas espécies de eucaliptos encontram-se proibidas em lei especial reguladora da introdução na natureza de espécies não indígenas da flora e da fauna.

[562] V. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, "Relações jurídicas poligonais, ponderação ecológica de bens e controlo judicial preventivo", in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 1, 1994 (junho), p. 55 e seguintes; DINAMENE GERALDES FARIA DE FREITAS, *As Relações Administrativas Multilaterais: reflexos da figura no novo regime do contencioso administrativo*, Editora AAFDL, Lisboa, 2003; FRANCISCO PAES MARQUES, *As relações jurídicas administrativas multipolares: contributo para a sua compreensão substantiva*, Editora Almedina, Coimbra, 2011; MAFALDA CARMONA, "Relações jurídicas poligonais: participação de terceiros e caso julgado na anulação de atos administrativos" in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Volume II, Coimbra Editora, 2010, p. 695 e seguintes; RUI CHANCERELLE DE MACHETE, "Algumas reflexões sobre as relações jurídicas poligonais, a regulação e o objeto do processo administrativo", in *Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Telles*, Jorge Miranda et al. [organização], Editora Almedina, Coimbra, 2012, p. 575 e seguintes.

§ 4.º Em caso de simples interrupção de continuidade numa fila de construções poderá o intervalo entre as duas edificações confinantes ser igual à média das alturas dessas edificações, sem prejuízo, no entanto, do disposto no artigo 60.º

Artigo 60.º

Independentemente do estabelecido no artigo anterior, a distância mínima entre fachadas de edificações nas quais existam vãos de compartimentos de habitação não poderá ser inferior a 10 metros.

§ único. Tratando-se de arruamentos já ladeados, no todo ou na maior parte, por edificações, as câmaras municipais poderão, sem prejuízo do que esteja previsto em plano de urbanização aprovado, estabelecer alinhamentos com menor intervalo, não inferior, contudo, ao definido pelas construções existentes».

Por outro lado, com vista ao arejamento, insolação e proteção da reserva da intimidade da vida privada e familiar, definem-se afastamentos absolutamente indisponíveis por parte dos proprietários:

«**Artigo 72.º**

Deverá ficar assegurada a ventilação transversal do conjunto de cada habitação, em regra por meio de janelas dispostas em duas fachadas opostas.

Artigo 73.º

As janelas dos compartimentos das habitações deverão ser sempre dispostas de forma que o seu afastamento de qualquer muro ou fachada fronteiros, medido perpendicularmente ao plano da janela e atendendo ao disposto no artigo 75.º, não seja inferior a metade da altura desse muro ou fachada acima do nível do pavimento do compartimento, com o mínimo de 3 metros. Além disso não deverá haver a um e outro lado do eixo vertical da janela qualquer obstáculo à iluminação a distância inferior a 2 metros, devendo garantir-se, em toda esta largura, o afastamento mínimo de 3 metros acima fixado».

Todavia, a aplicação das normas reproduzidas passa, de modo necessário, pela administração municipal. Os direitos e interesses legalmente protegidos que delas decorrem para os proprietários e moradores vizinhos só são oponíveis ao competente órgão municipal.

Ao analisarmos, em seguida, outro dos argumentos deduzidos em prol da prevalência da usucapião, vamos deparar com mais um conjunto de normas imperativas às quais a jurisprudência não concede prevalência à usucapião, contradizendo aquilo que afirma acerca das normas imperativas de direito do urbanismo ou de direito agrário: as normas inderrogáveis que o *Código Civil* consigna em matéria de propriedade horizontal.

§22. — Do impedimento à usucapião por "disposição em contrário".

§22.I. Defrontemos, pois, o argumento que sustenta, perante o disposto no artigo 1287.º do *Código Civil*, que a ressalva de *disposição em contrário* — perante a qual a usucapião cede — obedece a requisitos extremamente qualificados. Além de imperativa, teria de impedir especificamente o efeito aquisitivo da posse. De outro modo, não seria, verdadeiramente, uma disposição em contrário à

usucapião, mas tão-só em contrário a outras formas de aquisição de direitos reais.

Disposição contrária à usucapião — entendem alguns — só pode tratar-se de norma especial ou excecional que estabeleça a imprescritibilidade das situações jurídicas relativas a determinadas coisas, como sucede com aquelas que pudemos elencar, relativas ao domínio público, aos baldios e aos bens corpóreos de valor cultural compreendidos no património histórico ou artístico classificado ou em vias de classificação.

Em rigor, algumas destas coisas tão-pouco precisavam de específica disposição em contrário, por se encontrarem fora do comércio jurídico. Nem as *res communes omnium*, por natureza, nem as coisas que fazem parte do domínio público são suscetíveis de apropriação individual ou podem ser objeto de direitos privados (artigo 202.º, n.º 2, do CC).

No entanto, já o vimos, há numerosos acórdãos dos tribunais superiores a sustentar que, para a posse de parcela fracionada, em preterição da unidade de cultura, não facultar ao possuidor a invocação da usucapião, seria necessário encontrar uma disposição deste género, especificamente contrária. Não basta condicionar a aquisição, em geral. Haveria de impedir a usucapião, em particular.

Se o artigo 18.º do *Regime Jurídico do Património Imobiliário Público* determina que os imóveis do domínio público não podem ser objeto de direitos privados nem transmitidos por instrumentos de direito privado (*inalienabilidade*), concretizando o disposto no *Código Civil* a respeito das coisas fora do comércio jurídico, e se o artigo 20.º garante serem tais coisas absolutamente impenhoráveis, o artigo 19.º, sob a epígrafe '*imprescritibilidade*', estabelece, na mesma linha, que «*os imóveis do domínio público não são suscetíveis de aquisição por usucapião*».

Seria ainda o caso do artigo 1293.º do CC, que exclui da usucapião a constituição de servidões prediais não aparentes [alínea a)], e a aquisição dos direitos de uso e de habitação [alínea b)].

Disposição em contrário, haveria de ser, portanto, uma norma especial ou excecional. Uma norma aplicável à aquisição de direitos reais, em geral, mostrar-se-ia insuficiente em qualquer circunstância.

Para este sentido inclinou-se o STJ em acórdão de 1-3-2018[563], de cujo sumário se transcreve o seguinte trecho:

> «II. A expressão "disposição em contrário" ressalvada pelo artigo 1287.º do C. Civil, não abarca a situação prevista no artigo 1376.º do mesmo código, na medida em que inexiste qualquer norma excecional que estabeleça, taxativamente, que a posse mantida sobre parcela de terreno com área inferior à unidade de cultura não conduz à usucapião».

De igual modo, nos Acórdãos STJ de 21-2-2019[564] e de 30-5-2019[565]

[563] 2.ª Secção, P.º 1011/16.0T8STB.E1.S2.
[564] 7.ª Secção, P.º7651/16.0T8STB.E1.S3.
[565] 2.ª Secção, 916/18.8T8STB.E1.S2

> «VIII – Não se descortina, entre as normas legais reguladoras do fracionamento de prédios rústicos, alguma que negue a possibilidade de adquirir por usucapião as parcelas de terreno que venham a ser objeto de posse mercê de fracionamento ilegal de prédio rústico.
>
> IX – Igualmente não tem essa natureza o artigo 1376.º do CC, pelo que não existe a "disposição em contrário" que, nos termos do artigo 1287º, pode obstar a que a posse do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo, mantida por certo lapso de tempo, faculte ao possuidor a aquisição do direito a cujo exercício corresponde a sua atuação».

Contudo, o artigo 294.º do CC, quando dispõe serem nulos «*os negócios jurídicos celebrados contra disposição legal de carácter imperativo* (…), *salvo nos casos em que outra solução resulte da lei*», não distingue entre normas gerais, especiais ou excecionais. Basta-se com a imperatividade.

Imperatividade que não se vê como recusar ao disposto no artigo 1376.º, n.º 1, do CC, pois só não se aplica se estiver preenchida alguma das justificações para o fracionamento previstas no artigo 1377.º, alíneas b) e c)[566].

Deve ser tido em conta que o legislador teve exata noção do amplo alcance da expressão usada no artigo 1287.º — «*salvo disposição em contrário*», a ponto de ter entendido ser necessário reafirmar no artigo 1440.º que «*O usufruto pode ser constituído por contrato, testamento, usucapião ou disposição da lei*».

Se a constituição de usufruto por usucapião só pudesse ser obstada por norma excecional, não teria sentido algum a sua menção no artigo 1440.º do CC.

De igual modo, se dispôs no artigo 1417.º, n.º 1 que «*A propriedade horizontal pode ser constituída por negócio jurídico, usucapião, decisão administrativa ou decisão judicial, proferida em ação de divisão de coisa comum ou em processo de inventário*».

O mesmo legislador já não sentiu necessidade de garantir a prevalência das normas imperativas que condicionam a constituição da propriedade horizontal por negócio jurídico, ato administrativo ou decisão judicial, nomeadamente a independência entre si das frações autónomas, «*distintas e isoladas entre si, com saída própria para uma parte comum do prédio ou para a via pública*» (artigo 1415.º do CC). Isto, porque considerou suficiente o carácter imperativo de uma norma relativa à constituição de direitos para que se aplicasse à usucapião.

§22.II. Admite-se, é certo, que, podendo a propriedade horizontal constituir-se por usucapião, então, por maioria de razão — porventura algo forçada — também podem algumas partes comuns ser adquiridas de forma similar. Não, porém, se forem imperativamente comuns.

No Acórdão TRP de 28-1-2021[567], o caráter imperativo, apesar de circunscrito a relações jurídicas reais, foi endossado à ordem pública:

> «I - A escritura de constituição da propriedade horizontal de um prédio não respeita a um ato aquisitivo da propriedade, nem o respetivo registo publicita a aquisição de um bem ou direito. Ela simplesmente constitui uma nova forma de

[566] Visto que a alínea a) se refere a logradouros de prédios urbanos e não a terrenos aptos para cultura.
[567] 3.ª Secção, P.º1048/18.4T8FLG.P1.

> propriedade que o respetivo registo publicita e a que dá eficácia relativamente a terceiros.
>
> II - Há partes comuns na propriedade horizontal que são suscetíveis de serem adquiridas por usucapião, seja por um dos condóminos, por inversão do título da posse, seja por terceiro, sem que isso ponha em causa princípios de ordem pública.
>
> III - Se, apesar da constituição da propriedade horizontal, a preexistente posse de um logradouro prossegue a favor dos proprietários construtores do edifício, tal como era exercida anteriormente e assim continuou — sempre com exclusão pacífica de atos de posse por parte dos condóminos — a favor de outros possuidores, aqui RR, podem estes invocar e beneficiar da usucapião para a reivindicação daquela parcela de terreno.
>
> IV - Se as servidões não aparentes não podem ser constituídas por usucapião (artigo 1548.º, n.º 1, do Código Civil), também não basta a sua aparência para que se tenham por constituídas daquele modo. É necessário que se verifiquem, nos termos expostos, os requisitos da posse e do decurso do tempo indispensáveis àquela aquisição originária do direito de servidão de passagem, à semelhança do que acontece com a posse conforme a qualquer outro direito real».

Muito recentemente, o STJ admitiu — não sem considerável dissidência — no Acórdão de Uniformização n.º 18/2025, de 19 de maio de 2025[568] que «*um condómino pode adquirir, por usucapião, um espaço de arrumos de um prédio, já constituído em propriedade horizontal, desde que a posse preencha os requisitos exigíveis para a usucapião e os arrumos tenham as características, físicas e estruturais, previstas nos artigos 1414.º e 1415.º do Código Civil*»; por outras palavras, as características que a lei prescreve com relação a cada fração autónoma.

Exige-se, portanto, que para uma arrecadação considerada parte comum ser usucapida por um só condómino disponha das características, físicas e estruturais, previstas em normas imperativas.

E mais. A tratar-se de partes indisponivelmente comuns, ainda que possuídas por um só condómino ou por terceiros, mesmo que em estrita observância dos pressupostos e requisitos necessários, não podem ser adquiridas por usucapião.

É o que se verifica com o solo, alicerces, colunas, pilares, paredes-mestras e todas as partes restantes que constituem a estrutura do prédio; o telhado ou os terraços de cobertura, ainda que destinados ao uso de qualquer fração; as entradas, vestíbulos, escadas e corredores de uso ou passagem comum a dois ou mais condóminos; as instalações gerais de água, eletricidade, aquecimento,

---

[568] Revista Ampliada n.º 916/19.0T8GDM.P1.S1. Cf. *Diário da República*, n.º 246, Série I, de 23 de dezembro de 2025. Já posteriormente, v. Acórdão STJ, 1.ª Secção, de 3-3-2026 (P.º 4634/19.1T8CBR.C1.S1), considerando «legalmente possível a aquisição [...] por usucapião, da fração autónoma de prédio constituído em propriedade horizontal com a área real de 69, 85m2, em contrário ao que constava do título constitutivo da propriedade horizontal, que atribuía à fração uma área de 22, 60m2».

ar condicionado, gás, comunicações e semelhantes (artigo 1421.º, n.º 1, do *Código Civil*).

Neste sentido, é muito claro o Acórdão TRC, de 24-10-2023[569]:

> «I – As partes do prédio que forem consideradas como imperativamente comuns são insuscetíveis de serem adquiridas por usucapião.
>
> II – Quando o condomínio requer a demolição de uma marquise que modifica a linha arquitetónica ou o arranjo estético do edifício constituído em propriedade horizontal, autorização que é necessária em função das limitações impostas ao proprietário singular, para além das limitações previstas para o exercício do direito de propriedade e de compropriedade em geral, está a exercer um direito emergente do direito de propriedade que na propriedade horizontal é aglutinador do direito de propriedade singular e da compropriedade – o direito à preservação da unidade estética do edifício.
>
> III – Trata-se de uma obrigação que lhe é imposta por lei. Ainda que a obra tivesse sido licenciada pela autarquia que não o foi, ainda assim o condomínio continuaria a poder requerer a sua demolição, por falta de aprovação da construção.
>
> IV – Não se lhe aplicando o prazo de prescrição de 20 anos.
>
> V – A *supressio* traduz-se no não exercício do direito durante um lapso de tempo de tal forma longo que crie na contraparte a representação de que esse direito não mais será exercido, conduzindo o exercício tardio a uma desvantagem injustificada para esta.
>
> VI – Embora entre a construção da marquise e a instauração da ação tenham decorrido 24 anos, a A., ao longo dos anos, foi sempre manifestando a sua oposição à obra efetuada pela R., pelo que não poderia criar nesta a convicção de que não lhe instauraria qualquer ação, não agindo, consequentemente em abuso de direito».

Ainda que o título constitutivo afete ao uso exclusivo de um condómino certas zonas das partes comuns (artigo 1421.º, n.º 3, do CC), constitui-se não mais do que um direito de uso privativo ou de habitação (artigo 1484.º). Direito esse que, por sua vez, é insuscetível de aquisição por usucapião [artigo 1293.º, alínea b)], regendo-se unicamente pelo título constitutivo e pelas deliberações que sejam tomadas pela assembleia de condóminos.

Como tal, a posse de certo espaço de uma parte comum, além de não poder ir além da posse coincidente com os direitos de uso e habitação, só pode ser causal quando estribada no título constitutivo.

Note-se que a usucapião, de certo modo, encontra um lugar paralelo na formação de normas consuetudinárias: uma prática reiterada (a posse) que vai paulatinamente afirmar-se de par com a convicção de licitude. Tal como o costume *contra legem* é, por via de regra, inadmissível num Estado de direito democrático, assim também a aquisição por usucapião que infrinja normas imperativas deve ter-se por ineficaz, comprometendo a validade dos atos registais e notariais que a reconheçam.

---

[569] P.º96/18.9T8FIG.C1.

Em breves palavras, é manifesto que o conceito de disposição em contrário do artigo 1287.º do CC conhece na jurisprudência formas contraditórias de especificidade. Assim, contra a usucapião de parcelas de cultura sem a área mínima, o artigo 1376.º não poderia valer, por não dispor suficientemente em contrário. Já quanto à propriedade horizontal, apesar de prevista expressamente a sua constituição por usucapião, basta dizer-se que certas partes o são imperativamente para se repudiar tal modo de aquisição.

Estamos em crer que esta contradição diz muito acerca da fragilidade da linha de argumentação que subestima os efeitos nocivos do minifúndio e sobrestima a usucapião, reconhecendo-lhe um estatuto privilegiado entre os modos de aquisição dos direitos reais de gozo.

§23. — Da aquisição originária e do seu alcance real.

§23.I. Ao longo da precedente exposição, também nos teremos dado conta, certamente, da recorrente invocação do caráter originário da aquisição por usucapião, para legitimar um efeito disruptivo na prevalência de restrições de direito público.

A usucapião, enquanto modo de aquisição originária, apenas estaria sujeita às suas próprias regras. Como tal, a desconformidade com outras disposições legais seria inconsequente, pois não constituindo a usucapião um modo de aquisição derivada, libertar-se-ia de todo e qualquer vício que pudesse comprometer o direito usucapido.

Por assim dizer, as normas gerais sobre aquisição de direitos apenas se aplicariam aos modos de aquisição derivada, algo que perpassa em copiosos exemplos na jurisprudência dos nossos tribunais superiores:

— Acórdão STJ de 19-10-2004[570]:

> «II - A usucapião é uma forma de aquisição originária, decorrendo das suas regras que o direito correspondente à posse exercida é adquirido *ex novo* e, por isso, está imune aos vícios que anteriormente pudessem ser apontados.
>
> III - A invocação da usucapião, por parte dos autores, sobre o prédio cuja propriedade se arrogam pode ser implícita ou tácita, desde que se aleguem os factos e os requisitos que revelem inequivocamente a intenção de nela se fundamentar o pretenso direito de propriedade.
>
> IV - Mesmo que tivesse havido fracionamento ilegal, nos termos do artigo 1376.º, n.º 1, do C.C., desde que esteja invocada a usucapião e se verifiquem os respetivos pressupostos, procede a aquisição do direito de propriedade com base na usucapião».

— Acórdão STJ de 27-6-2006[571]:

> «1 - Invocada a usucapião, como forma de aquisição da propriedade, porque de uma forma de aquisição originária se trata, irrelevam quaisquer irregularidades precedentes e eventualmente atinentes à alienação ou transferência da coisa para o novo titular, sejam os vícios de natureza formal ou substancial.

[570] P.º 04A2988.
[571] P.º 06A1471.

2 - O que passa a relevar e a obter tutela jurídica é a realidade substancial sobre a qual incide a situação de posse. Concorrendo, aferidas pelas características desta, os requisitos da usucapião, os vícios anteriores não afetam o novo direito, que decorre apenas dessa posse, em cujo início de exercício corta todos os laços com eventuais direitos e vícios, incluindo de transmissão, anteriormente existentes.

3 - Porque a usucapião se funda direta e imediatamente na posse, cujo conteúdo define o do direito adquirido, com absoluta independência relativamente aos direitos que antes dessa aquisição tenham incidido sobre a coisa, a invalidade formal, que afastou quaisquer efeitos da aquisição derivada, e a ilegalidade do fracionamento (falta de escritura pública e área inferior à da unidade de cultura), carecem de potencialidade ou idoneidade para interferir na operância daquela forma de aquisição da parcela».

— Acórdão TRL 15-10-2015[572]:

«A proibição do fracionamento da propriedade rústica em áreas inferiores à unidade de cultura não obsta à aquisição das mesmas por usucapião, uma vez que, decorrendo das regras deste instituto que o direito correspondente à posse exercida é adquirido *ex novo*, originariamente, está imune aos vícios que lhe pudessem ser anteriormente apontados».

— Acórdão STJ de 12-7-2018[573]:

«III — A tendência da jurisprudência, reportando a situações possessórias constituídas há longo tempo e ao instituto da usucapião, tem considerado que a usucapião se sobrepõe às normas do ordenamento territorial, assim tutelando a confiança e a estabilidade de posições jurídicas consolidadas pelo tempo e pela publicidade da posse.

IV — No caso, o negócio jurídico que esteve na base da justificação notarial é uma doação verbal, nula por falta de forma, e a posse é exercida pelo "doador" e continuada pelos donatários desde 1965, sendo que se lhe aplica o regime da anulabilidade e não o da nulidade constante da Lei n.º 111/2015, de 27-08.

V — Em casos como o versado no recurso, os tribunais devem, casuística e não aprioristicamente, apreciar a validade dos atos de divisão e de fracionamento da propriedade rústica: a natureza da posse exercida pelos réus e da usucapião na estabilização e consolidação de posse no âmbito do direito real de propriedade conduz à conclusão de que os réus adquiriram originariamente, por usucapião, o direito de propriedade sobre cada um dos referidos prédios».

— Acórdão TRE, de 22-11-2018[574]:

«A usucapião, sendo uma forma originária de aquisição de direitos, pode incidir sobre parcela de terreno inferior à unidade de cultura, contrariando o regime jurídico que proíbe o fracionamento de prédios rústicos por ofensa à área de cultura mínima».

— Acórdão STJ, de 30-5-2019[575]:

---

[572] P.º 1737/11.4TBALM.L1-6.
[573] P.º 7601/16.3T8STB.E1.S1 (6.ª Secção).
[574] P.º916/18.8T8STB.E1.
[575] P.º916/18.8T8STB.E1.S2.

«V – A usucapião é uma forma de aquisição originária da generalidade dos direitos reais de gozo que pressupõe o exercício da posse correspondente ao respetivo direito por um certo período de tempo; mas nem todos os direitos reais de gozo podem ser adquiridos por usucapião, sendo o próprio Código Civil a excluir do âmbito deste instituto o direito de uso e habitação e as servidões prediais aparentes, bem como as coisas que se encontram no domínio público e as que são, por sua natureza, insuscetíveis de apropriação individual.

VI – A usucapião é uma forma de aquisição originária que surge "ex novo" na titularidade do sujeito, unicamente em função da posse exercida por certo período temporal, sendo, por isso, absolutamente autónoma e independente de eventuais vícios que afetem o ato ou negócio gerador da posse.

VII – Mesmo sendo nulo o fracionamento de terreno apto para a cultura que despoletou o início da posse, tal vício não é suscetível de excluir a faculdade de usucapir por parte do possuidor de parcela emergente dessa divisão ilegal».

— Acórdão TRG de 21-5-2020[576]:

«A usucapião é uma forma de aquisição originária de direitos, que surgem *ex novo* na titularidade do sujeito unicamente em função da posse exercida por certo período temporal, sendo por isso absolutamente autónoma e independente de eventuais vícios (de natureza formal ou substancial) que afetem o ato ou negócio gerador da posse».

— Acórdão TRG de 13-2-2025[577]:

«I - Sendo a usucapião uma forma de aquisição originária que surge "ex novo" na titularidade do sujeito, unicamente em função da posse exercida por certo período temporal, é, por isso, absolutamente autónoma e independente de eventuais vícios que afetem o ato ou negócio gerador da posse.

II - Pelo que, mesmo no caso de ser nulo o fracionamento de terreno apto para a cultura que despoletou o início da posse, tal vício não é suscetível de interferir negativamente na faculdade de usucapir por parte do possuidor de parcela emergente dessa divisão ilegal»

— Acórdão TRC, de 8-4-2025[578]:

«I – Tendo em conta que a usucapião é uma forma de aquisição originária do direito que se funda diretamente na posse e tendo em conta que a existência de posse prescinde de título – e, por maioria de razão, de título válido –, a invalidade do ato de fracionamento que esteja na sua origem (por força do disposto no art.º 1376.º do CC) não obsta ao reconhecimento da aquisição, por usucapião, do direito de propriedade sobre concretas parcelas do prédio com área inferior à unidade de cultura que tenham resultado desse fracionamento».

— Acórdão TRG de 2-10-2025[579]:

«I – Sendo a usucapião uma forma de aquisição originária que surge *ex novo* na titularidade do sujeito, unicamente em função da posse exercida por certo período temporal, é, por isso, absolutamente autónoma e independente de eventuais vícios que afetem o ato ou negócio gerador da posse.

---

[576] 1.ª Secção Cível, P.º 1050/18.6T8PTL.G1.
[577] 2.ª Secção Cível, P.º2148/22.1T8CHV.G1.
[578] P.º 253/23.6T8FVN.C1.
[579] P.º 3224/13.7TBVCT.G1.

> II - A aquisição da propriedade, designadamente por usucapião, precede a aplicação das normas de direito do urbanismo ou, ainda que não preceda, prevalece sobre a aplicação das normas de direito do urbanismo relativas à divisão, ou ao fracionamento, dos prédios.»

E, uma vez mais, nem a circunstância de o fracionamento atingir uma parcela de terreno afeto à Reserva Agrícola Nacional (RAN) poria em causa a prevalência absoluta da usucapião por se tratar de um modo de aquisição originária:

— Acórdão TRP de 18/5/2023[580]:

> «Na hipótese de estarem verificadas as características da posse para se verificar a usucapião, o fracionamento de um lote de terreno onde se inclui uma parcela RAN não poderia nunca afetar a aquisição do direito de propriedade em questão, uma vez que ele se funda na usucapião que constitui uma forma de aquisição que decorre do decurso do "tempo" e consubstancia uma aquisição originária: o novo titular recebe o seu direito independentemente do direito do titular antigo, não lhe podendo ser opostas as exceções que poderiam ser opostas aos antepossuidores».

Isto, não obstante a RAN ser definida no artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março, como «*o conjunto das áreas que em termos agroclimáticos, geomorfológicos e pedológicos apresentam maior aptidão para a atividade agrícola*» e de o n.º 2 acrescentar que se trata de «*uma restrição de utilidade pública, à qual se aplica um regime territorial especial, que estabelece um conjunto de condicionamentos à utilização não agrícola do solo, identificando quais as permitidas tendo em conta os objetivos do [regime da RAN] nos vários tipos de terras e solos*», motivo por que «*as áreas da RAN devem ser afetas à atividade agrícola e são áreas* non ædificandi*, numa ótica de uso sustentado e de gestão eficaz do espaço rural*» (artigo 20.º, n.º 1), e para efeitos de fracionamento, «*a unidade de cultura corresponder ao triplo da área fixada pela lei geral para os respetivos terrenos e região*» (artigo 27.º).

§23.II. Também o carácter disponível do direito de propriedade vem servindo de argumento. Assim, entendeu-se, em Acórdão TRP, 14-2-1995[581], que «*o direito de propriedade sobre uma parcela de um prédio rústico que, destacada daquele, seja inferior á unidade de cultura não é um direito indisponível para efeitos do disposto no artigo 298.º n.º 1 do Código Civil. E como tal esse direito está sujeito a usucapião*».

O que parece não ser tomado em conta, incorrendo-se em petição de princípio, é que esse mesmo direito de propriedade só é disponível depois de adquirido e é justamente a aquisição de «*parcela de um prédio rústico que, destacada daquele, seja inferior à unidade de cultura*» que não pode ter lugar.

O que falta saber, porém, é se esse direito supostamente indisponível se constituiu ou não, sem partir da conclusão para validar as premissas.

É precisamente o que ocorre com a reiterada invocação do caráter originário da aquisição para lhe reconhecer plena imunidade a todas prescrições legais e regulamentares de ordem pública que tenham carácter geral.

---

[580] P.º2258/17.7T8AVR.P1 (3.ª Secção).
[581] P.º 9420866.

Ora, a aquisição originária não tem o alcance plenipotenciário que lhe é atribuído para este efeito.

Da lição de INOCÊNCIO GALVÃO TELES[582],aprendemos que a aquisição é derivada «*sempre que o adquirente obtém aquele mesmo poder jurídico que a um anterior titular pertencera ou outro que nesse tem o fundamento da sua existência, medida e modalidades*», ao passo que a aquisição originária, como é o caso da usucapião, dá lugar a um direito cuja medida, intensidade e extensão em nada dependem do direito antecedente. «*A situação jurídica do anterior proprietário*» — prossegue o Autor — «*em contacto com o facto material da posse por certo tempo, extingue-se e dá origem a outra situação jurídica de que assim é causa*». Faz ainda notar a similitude com a novação no direito das obrigações:

> «Outro exemplo flagrante é a novação (considerada a relação obrigacional pelo lado ativo): a prova de que, aí, a perda do crédito antigo funciona como causa da aquisição do novo está em que, se aquele não existir, este não nascerá».

No ensino de SANTORO PASSARELLI[583], divulgado entre nós por RUI DE ALARCÃO[584], a aquisição decorrente da posse diz-se originária, «*porque se supõe que [o sujeito ativo] não subentra numa relação já existente, não importando pois que sobre o objeto da nova relação preexistisse já ou não outra relação*», como acontece com «*a aquisição da propriedade por ocupação, tanto da* res derrelicta*, que já foi objeto de uma outra relação jurídica, como da* res nullius*, que nunca o foi*».

Por sua vez, SANTOS JUSTO[585] define a aquisição originária como aquela em que «*o direito de propriedade surge ex novo com base no contacto imediato da coisa e na total independência de alguma relação jurídica que eventualmente ligue o proprietário adquirente a outro sujeito»,* ao passo que na aquisição derivada, *«o direito do novo proprietário deriva do antigo através de uma relação jurídica idónea*».

Para ARMANDO TRIUNFANTE[586] o que a natureza originária permite é «*que o direito usucapido ultrapasse várias contingências, designadamente o direto real contra o qual se usucapiu*», sem, no entanto, conceder «*um resultado afastado por lei, designadamente se tal produto fosse obtido através de negócio jurídico*».

Por fim, parece-nos particularmente sugestiva a caracterização de FRANCISCO LIBERAL FERNANDES[587], para quem «*a usucapião é uma aquisição originária, porquanto o usucapiente adquire o direito não por causa ou com origem no direito do anterior titular, mas apesar ou contra ele*».

É de igual modo elucidativa a distinção que se estabelece em Acórdão TRC de 8-5-2019[588] entre aquisição originária e derivada:

> «Se o autor invoca como título do seu direito uma forma de aquisição originária da propriedade, como a ocupação, a usucapião ou a acessão, apenas precisará de provar os factos de que emerge o seu direito. Se a aquisição é derivada, não

---

[582] *Teoria Geral do Fenómeno Sucessório – Noções Fundamentais*, Lisboa, 1944, p. 15.
[583] *Teoria Geral do Direito Civil*, tradução de Manuel de Alarcão, Atlântida Editora, Coimbra, 1967, p. 67.
[584] Autor do prefácio.
[585] *Direitos Reais*…., citado, p. 283.
[586] *Lições de Direitos Reais*, 2.ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2025, p. 210.
[587] FRANCISCO LIBERAL FERNANDES, *Direitos Reais – Elementos Didáticos*, Editora Gestlegal, Coimbra, 2024, p. 109.
[588] P.º 32/18.2T8MGR.C1.

> basta provar, por exemplo, que comprou a coisa ou que esta lhe foi doada. Nem a compra e venda nem a doação são constitutivas do direito de propriedade, mas apenas translativas desse direito (*nemo plus juris ad alium transferre potest, quam ipse habet*). É preciso, pois, provar que o direito já existia no transmitente (*dominium auctoris*)».

Nada disto, contudo, permite à usucapião, nem aos outros modos de aquisição originária de direitos reais, libertar-se dos vínculos da lei, em especial das normas imperativas que condicionam, em geral, todas os modos de aquisição, sem se limitarem à aquisição derivada.

O caráter originário da aquisição diz respeito, unicamente, às relações entre o direito real adquirido e o direito real extinto. Significa que o direito novo constitui-se como se o anterior direito nunca tivesse existido.

Há, de resto, quem considere que a usucapião não deve ser tida entre as modalidades de aquisição originária, mas antes considerada num *tertium genus* entre esta e a aquisição derivada, posto que não elimina, necessariamente, os direitos reais menores que tenham convivido com a posse (JOSÉ LUÍS BONIFÁCIO RAMOS[589]).

Compreende-se, pois, que não possa haver uniformidade jurisprudencial com relação às potencialidades da aquisição originária.

§23.III. Com efeito, encontram-se decisões que não proporcionam à usucapião o caráter de imunidade que as demais lhe conferem, que não conferem à natureza originária da aquisição mais do que ela significa:

— Acórdão STJ de 19-10-2004[590]:

> «2. Declarado pelas partes em escritura pública, sem falsa representação da realidade, querer uma vender e a outra comprar um prédio tal como ainda constava da respetiva descrição registal, mas que já havia sido demolido e substituído por nova construção, sem autorização camarária de loteamento ou destaque, de duas frações habitacionais materialmente autónomas, embora na realidade quisessem comprar e vender uma parte especificada dele, não ocorre a situação de erro que a lei civil prevê.
>
> 3. A posse sobre as frações prediais em causa com os requisitos necessários à aquisição do respetivo direito de propriedade por usucapião não releva para esse efeito se não estiver autorizado o respetivo loteamento ou destaque pela autoridade administrativa competente.
>
> 4. Antes de administrativamente regularizada a fragmentação jurídica autónoma do prédio em causa, não podem os outorgantes no contrato de compra e venda operar a sua alteração por via notarial, nem o vendedor pode obter a declaração judicial, em ação declarativa de apreciação, de que o objeto imediato daquele contrato só se consubstanciou em parte do prédio e a parte restante corresponde a outro prédio por ele construído e de sua pertença».

— Acórdão STJ de 7-6-2011[591]:

---

[589] *Manual de Direitos Reais*, 4.ª edição, Coimbra Editora, 2026, p. 248 e seguintes, p. 258 e seguintes.

[590] P-º 04A2988.

[591] 6.ª Secção, P.º197/2000.E1.S1.

> «I — É certo que o fracionamentos de um prédio rústico pressupõe a sua divisão por dois ou mais proprietários, isto é, a transferência do domínio para outrem, designadamente por venda. Daí que não deva falar-se em fracionamentos quando se opera uma divisão da propriedade para efeitos matriciais ou registrais, ficando a titularidade na mesma pessoa.
>
> II — Porém, assente que os réus "procederam ao fracionamentos em treze novos prédios distintos e demarcados" do prédio rústico de que eram proprietários e sendo certo que sete destes novos prédios foram depois objeto de compra e venda, com a consequente transferência das respetivas propriedades, não há dúvida que se trata de uma situação de fracionamentos de prédio rústico, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 1376.º do CC.
>
> III — Negar ao ato jurídico referido a qualificação de fracionamentos, a partir da sua consideração em termos completamente isolados dos negócios de compra e venda que se lhe seguiram, é fechar por completo os olhos à realidade dos factos concretos ocorridos e, mais do que isso, abrir a porta, em termos práticos, à legitimação de negócios em fraude à lei.
>
> IV — Tal entendimento, consistente em ignorar o significado jurídico da alienação de parcelas do prédio fracionado após a divisão deste, pode representar um incentivo à realização de operações de divisão de prédios rústicos cujo resultado prático coincide, justamente, com aqueles que a norma do artigo 1376.º pretende proibir (criação de parcelas que violam a unidade de cultura fixada para a zona, ou que, independentemente disso, ficam encravadas)».

— Acórdão TRE de 26-10-2017[592]:

> «Uma eventual aquisição originária por usucapião não prevalece sobre as regras de fracionamento dos prédios rústicos».

— Acórdão TRE de 28-6-2023[593]:

> «I — O acordo amigável extrajudicial entre comproprietários sobre o fracionamento de um imóvel rústico em parcelas inferiores à unidade de cultura, colide com a norma do artigo 1376.º, n.º 1, do Código Civil, determinando a infração dessa norma a nulidade do ato de fracionamento (artigo 1379.º, n.º 1, do Código Civil).
>
> II — A invocação das regras da usucapião tendentes à aquisição originária do direito de propriedade, sem oposição dos Réus, bem como a confessada intenção dos Autores de contornarem a referida prescrição legal, não corresponde a um interesse em agir baseado na procura de uma tutela jurisdicional adequada e necessária à defesa do alegado direito ou ao afastamento do estado de incerteza grave e objetivo do mesmo».

Em todos estes arestos afloram os riscos de exposição à fraude à lei para repudiar a natureza originária da aquisição como fundamento da irredutibilidade da usucapião, como se fosse alheia a toda e qualquer norma jurídica que não seja privativa do seu regime próprio.

---

[592] P.º 7859/15.5T8STB.E1.
[593] P.º 2709/22.9T8PTM.E1.

Nas palavras de J. F. SALAZAR CASANOVA[594]:

> «A exclusão da usucapião sobre parcelas de propriedade justifica-se quando dela resulte ofensa de princípios de direito público; justifica-se igualmente noutros casos no sentido em que a usucapião, enquanto instrumento legal de aquisição originária de um direito, não pode servir, qual esponja que apaga o ato constitutivo da aquisição derivada da propriedade, para afastar normas imperativas que sujeitam quem adquiriu a coisa por aquisição derivada. Assim, por exemplo, já se invocou a aquisição por usucapião dos imóveis doados a herdeiros legitimários para obstar à redução por inoficiosidade da liberalidade feita em vida do *de cujus*. Não estando aqui em causa a propriedade da coisa, evidencia-se que a usucapião não pode servir de instrumento *contra legem*».

O argumento da natureza originária surge, na verdade, como se fosse uma fórmula ou uma senha que, uma vez pronunciada, consente franquear todas as contingências e limitações. Ora, na usucapião, irrelevante é saber como foi adquirido o direito que acaba de se extinguir, o que não é a mesma coisa do que saber como se chegou à usucapião desde o início da posse.

§23.IV. Importa ter presente que também a expropriação por utilidade pública constitui um modo de aquisição originária[595] - [596]. Nem por isso se encontra desvinculada das múltiplas normas imperativas que a conformam e ao procedimento administrativo que se desenvolve desde a declaração de utilidade pública até à adjudicação.

Aliás, o próprio *Código das Expropriações* obriga este modo de aquisição originária a respeitar normas de direito privado, i.e., normas que protegem direitos de natureza estritamente privada, motivo por que o artigo 9.º manda considerar interessados «*Para os fins deste Código*» [...] *além do expropriado, os titulares de qualquer direito real ou ónus sobre o bem a expropriar e os arrendatários de prédios rústicos ou urbanos*» (n.º 1).

---

[594] "Usucapião, Loteamento, Acessão Industrial e Construção Clandestina", local citado, p. 22.

[595] V. Acórdão TRG, 3.ª Secção Cível, de 15-2-2024 (P.º3757/21.1T8GMR.G1): «A expropriação é uma forma originária de aquisição da propriedade: causa a extinção de todos os direitos, ónus ou encargos que incidem sobre o bem constituindo-se um novo direito na esfera jurídica do beneficiário da expropriação, sendo a posição do expropriante absolutamente independente da posição do anterior titular dos direitos reais sobre o imóvel expropriado»; Acórdão TRC, de 30-06-2009 (P.º 574/08.8TBCVL.C1): «1. A aquisição por expropriação (por utilidade pública) é uma aquisição originária. 2. Por via dessa forma de aquisição expropriativa o beneficiário da expropriação adquire (na sua esfera jurídica) um direito (real) totalmente novo e independente do direito e da posição que sobre ele tinha o anterior proprietário. 3. Aquisição essa que ocorre simultaneamente ou concomitantemente com a extinção do direito real que o anterior proprietário tinha sobre o bem expropriado, num momento que coincide com a consumação da expropriação. 4. Com tal forma de aquisição e em tal momento, extingue-se não só o direito real do anterior proprietário sobre o bem expropriado, como todos os outros direitos (de natureza real ou outra), ónus e encargos que eventualmente incidam sobre esse mesmo bem (e ainda qualquer outra limitação ao fim público que desencadeou o processo expropriativo). 5. Nesses direitos extintos incluem-se ainda as chamadas situações especiais de propriedade, vulgarmente designadas por propriedades especiais, tais como aquelas que têm a ver com a propriedade horizontal».

[596] Na doutrina, v. JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, in *Estudos sobre Expropriações e Nacionalizações*, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 1989, p. 49 e seguintes; JOÃO PEDRO DE MELO FERREIRA, *Código das Expropriações anotado*, 4ª ed., Coimbra Editora, 2007, p. 74.

A isto acresce ter direito o arrendatário habitacional de prédio urbano, desde que interessado, a um realojamento equivalente, adequado às suas necessidades e às daqueles que com ele vivam em economia comum à data da declaração de utilidade pública (n.º 2).

E, por se desconhecer a extensão de outros potenciais interessados, remete o n.º 3 para aqueles «*que no registo predial, na matriz ou em títulos bastantes de prova que exibam figurem como titulares dos direitos a que se referem os números anteriores ou, sempre que se trate de prédios omissos ou haja manifesta desatualização dos registos e das inscrições, aqueles que pública e notoriamente forem tidos como tais*[597]».

Não se vê como possa a natureza originária da aquisição amparar o incumprimento de normas imperativas de direito público que valem, a final, para todo e qualquer ato ou negócio jurídico que assente ou propicie a expansão do minifúndio, alvo de medidas de erradicação que o artigo 95.º da Constituição designou como fundamentais entre os objetivos da política agrícola.

§23.V. Opõe-se, ainda, que, não obstante o contrato de compra e venda de imóveis só ser válido se celebrado por escritura pública ou por documento particular autenticado (artigo 875.º do CC) pode o adquirente, mais tarde, invocar a usucapião, cumpridos os requisitos estatuídos nos artigos 1287.º e seguintes do CC. Estaria, assim, demonstrada a proeminência da aquisição originária sobre a aquisição derivada e sobre normas imperativas.

Este argumento não colhe, pois a invocação da usucapião é feita pelo possuidor (ou por terceiro interessado, nomeadamente, um credor[598]) e não pelo comprador — ainda que se trate da mesma pessoa.

São a posse e o tempo que permitem a aquisição quer tenha havido negócio jurídico inválido, esbulho ou qualquer outra forma de aquisição possessória.

A usucapião não sana a nulidade do contrato de compra e venda celebrado informalmente; apenas o torna irrelevante caso o adquirente seja investido na posse e, por meio desta, vier a usucapir.

Permite-lhe, por outro lado, ver reduzido o tempo de posse necessário, se registar esse título, apesar de formalmente inválido (artigo 1294.º do CC) por comparação com um outro possuidor cuja posse, por hipótese, tivesse resultado de esbulho. De outro modo, ao ser invocada, apenas transmutaria a posse formal em posse causal, a aquisição derivada em aquisição originária

Por outro lado, afirmar que a aquisição por usucapião não é nula pela falta de justificação ou de reconhecimento judicial é tão equívoco como sustentar que o contrato de compra e venda é válido apesar de o comprador não possuir a coisa.

Encontramo-nos no plano da eficácia; não no plano da validade.

Justamente por ser originária, a aquisição é em tudo alheia à nulidade do contrato de compra e venda. Ela decorre da posse exercida pelo comprador,

---

[597] Uma nota para dizer que o adquirente de imóvel por usucapião que não inscreva o facto constitutivo no registo predial só pode ter-se por interessado a tratar-se de prédio omisso e na medida em que pública e notoriamente seja tido como tal.

[598] Artigo 305.º, n.º 2, do Código Civil, *ex vi* do artigo 1292.º.

como poderia decorrer da posse de terceiro que entretanto o esbulhasse do imóvel ou invertesse a simples detenção em posse.

O que o caráter originário traz de seu é o cancelamento dos vícios que pudessem afetar o direito agora extinto, as suas vicissitudes e os efeitos jurídicos que possa ter produzido. Não mais do que isso.

De resto, a usucapião nem sequer elimina os direitos reais menores que porventura já onerassem o direito de propriedade se a posse com eles tiver contemporizado. Com efeito, o possuidor que, ao longo dos tempos, tolera a passagem pelo prédio por parte de um vizinho titular de um direito real de passagem (servidão ou uso), ao invocar a usucapião, não pode passar a ignorar tal oneração[599].

§23.VI. O direito constituído pela usucapião surge à imagem e semelhança da posse que o gerou. Assim, o artigo 1287.º do CC refere-se à «*posse do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo*» como pressuposto da «*aquisição do direito a cujo exercício corresponde a sua atuação*». De outro modo, a usucapião não permitiria constituir um direito de usufruto ou de superfície. Só de propriedade.

Com a aquisição originária, «*o novo titular*», nas palavras de JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO[600], «*recebe o seu direito independente do titular do direito antigo*», motivo por que «*não lhe podem ser opostas as exceções de que seria passível o direito daquele titular*».

Quer isto dizer que tendo A possuído uma parcela de superfície inferior à unidade de cultura, ao longo de 20 anos, mas cujo fracionamento remontava à aquisição por B, já não lhe pode ser oposto o incumprimento do artigo 1376.º, n.º 1, do CC. A invalidade da aquisição por B em nada compromete a usucapião da parcela por A, justamente por ser originária a aquisição. Nulo é, nos termos, daquela norma, o ato de fracionamento e esse foi B que o praticou. Destarte, a posse de A incidiu, desde o início, numa parcela já fracionada, pelo que a consequente usucapião é independente de como foi adquirido o direito extinto.

O efeito da aquisição originária e que a distingue da aquisição derivada consiste na «*extinção dos direitos incompatíveis com o que por aquela via foi adquirido; se foi o direito de propriedade plena, seguramente se extinguiu qualquer outro direito de propriedade plena eventualmente existente, por não poderem subsistir ambos*» (Acórdão STJ, de 30-9-2010[601]).

No Acórdão STJ de 14-11-2013[602] é apontado outro atributo do caráter originário da aquisição:

> «A usucapião, forma de aquisição originária do respetivo direito de propriedade, está na base de toda a nossa ordem imobiliária, valendo por si, em nada sendo prejudicada pelas vicissitudes registais. Nada podendo fazer contra ela o titular inscrito no registo».

---

[599] V. JOSÉ ALBERTO VIEIRA, *Direitos Reais*, citado, p. 393.
[600] *Direito Civil – Reais*, 5.ª edição, Coimbra Editora, 1993, p. 300.
[601] 7.ª Secção, P.º 392/03.0TBCNF.P1.S1.
[602] 2.ª Secção, P.º 74/07.3TCGMR.G1.S1.

Na verdade, de acordo com o artigo 5.º do *Código do Registo Predial*, os factos sujeitos a registo só produzem efeitos contra terceiros depois da data do respetivo registo (n.º 1), exceto, entre outros casos, a aquisição, fundada na usucapião, dos direitos de propriedade, usufruto, superfície ou servidão [alínea a)].

O direito adquirido «*surge* ex novo», seguindo a lição de SANTOS JUSTO[603], pois constitui-se «*com base no contacto imediato com a coisa e na total independência de alguma relação jurídica que eventualmente ligue o proprietário adquirente a outro sujeito*».

Quando se opõe que a nulidade de um contrato de compra e venda de imóveis sem a forma devida permite ao adquirente que tiver registado o justo título (apesar de inválido) invocar abreviadamente a usucapião (artigo 1294.º do CC), a aquisição originária que se produz não derroga nenhuma norma imperativa, não elimina a nulidade do contrato por falta de forma. É a posse que tudo opera, tornando indiferente e inoponível a invalidade do negócio ao adquirente.

Sem prejuízo da manifestação de vontade que a torna eficaz (invocação), relevante para a usucapião continua a ser a posse. O justo título apenas lhe confere um carácter qualificado e, por isso, encurta o tempo necessário, tal como sucede com o registo da mera posse, nos termos do artigo 1295.º do CC ou com a boa-fé.

§23.VII. Conservemos, ainda, a judiciosa observação de ANTÓNIO PEREIRA DA COSTA[604] a este propósito: «*Não é relevante o facto de a aquisição do direito por usucapião ser originária, pois isso equivale a dar como assente a premissa de que parte. Na verdade, o nó da questão está em saber o valor que tal posse tem, saber se a mesma se impõe contrariando normas de interesse público de valor constitucional (artigo 66.º da Constituição)*». Ao que acrescentaríamos, pela nossa parte uma referência aos artigos 81.º, alínea h), e 95.º da Constituição.

Por outras palavras, o caráter originário da aquisição só releva se e quando esta puder ter lugar.

Se uma norma imperativa impede a aquisição (originária ou derivada), se a impossibilita, como é o caso do artigo 1376.º, n.º 1, do CC, a posse mostra-se ineficaz para tal efeito, pelo que não chega a ocorrer aquisição nenhuma; nem originária nem derivada.

Para a aquisição ser originária, primeiro, tem de poder haver aquisição. Malograda a aquisição por norma imperativa de direito público é supérfluo discutir os seus efeitos.

Embora a propósito da acessão industrial imobiliária, assinala LUÍS CARVALHO FERNANDES[605]:

> «A natureza potestativa e diferida da aquisição impede que do seu carácter originário, e sem reservas, as consequências de, com a extinção do anterior

[603] *Direitos Reais*, 8.ª edição, Quid Juris Sociedade Editora, Lisboa, 2023, p. 283.
[604] "Loteamentos, acessão e usucapião…", local citado, p. 101.
[605] "Aquisição do direito de propriedade na acessão industrial imobiliária", local citado, p. 665.

> direito, serem completamente desconsiderados direitos de terceiros sobre o prédio».

Em suma, da natureza originária da aquisição, se ela se produzir, decorre não mais que a prevalência sobre situações jurídicas anteriores incompatíveis, como se concluiu em Acórdão STJ de 21-06-2007[606]:

> «Sendo uma modalidade de aquisição originária, a usucapião não cede perante registo anterior (artigo 5º, nº 2, a) do Código do Registo Predial)».

Tudo visto, o caráter originário da aquisição vem sendo invocado de modo impróprio, sem fundamento para conferir à usucapião os atributos de omnipotência que não possui nem nunca possuiu.

Cumpre ao Ministério Público desfazer este equívoco nas ações que proponha e nos recursos que vier a interpor.

§24. — Do ato de fracionamento como objeto da ação processual.

§24.I. Trataremos, agora, de determinar como e em que preciso momento é praticado o ato de fracionamento que o artigo 1379.º,n.º 1, do CC, considera nulo, e como se compagina com o artigo 48.º, n.º 3, do RJEF, que considera igualmente nulos os atos de justificação da usucapião de parcelas, incompatíveis com o disposto no artigo 1376.º, a saber: (a) área inferior à unidade de cultura, considerando-se, para este efeito, a constituição de usufruto (n.º 1), (b) encrave de qualquer das parcelas, ainda que seja respeitada a área de cultura (n.º 2).

Já o agravamento da irregularidade das estremas, a constituição de novas servidões, ou a constituição de um novo prédio sem, pelo menos, 20 metros de largo (artigo 48.º, n.º 5, do RJEF) não se apresenta como gerador de nulidade. Com efeito, o artigo 48.º, n.º 5, do RJEF, não remete para os números anteriores. Dá como pressuposto a aplicação das disposições anteriores para determinar que nem do fracionamento nem da troca de parcelas pode resultar qualquer uma das situações que descreve. E tão-pouco do acordo entre comproprietários para alteração de situações de indivisão, no âmbito do emparcelamento rural ou da valorização fundiária, que proceda à «*junção da área correspondente de alguma ou de todas as partes alíquotas, a prédios rústicos que sejam propriedade de um ou de alguns comproprietários*» (n.º 4).

Não se vê, porém, que outro valor jurídico negativo possa afetar os atos que infrinjam o artigo 48.º, n.º 5, considerando que no direito civil — ao contrário do que sucede no direto administrativo — são nulos e não apenas anuláveis, os atos e negócios jurídicos que infrinjam normas imperativas, «*salvo nos casos em que outra solução resulte da lei*».

§24.II. Descortinar onde e quando é praticado o ato de fracionamento que a lei considera nulo é fundamental para o Ministério Público apontar certeiramente os meios processuais de que dispõe.

Encontra-se o ato de fracionamento no início da posse, na invocação da usucapião ou apenas na sua justificação extrajudicial? E, no caso de negócio

---

[606] P-º 07B1552.

jurídico, o ato de fracionamento precede a alienação ou apenas é consumado com a celebração do negócio por escritura pública?

É oposto ao Ministério Público, com frequência, nas ações que intenta e em que pede a declaração de nulidade do negócio jurídico de transmissão ou impugna a escritura pública que lhe dá forma, que nem a usucapião, nem o negócio, tão-pouco o ato notarial e os atos registais subsequentes constituem o ato de fracionamento.

Este encontrar-se-ia sempre a montante, na divisão material e, por conseguinte, no plano dos factos, apesar de a nulidade representar um valor jurídico negativo, não de factos, mas dos atos e negócios jurídicos:

— Acórdão STJ de 15-11-2018[607]:

> «I. De acordo com jurisprudência anterior deste Supremo Tribunal "a justificação notarial constitui um mero instrumento jurídico através do qual, por via da invocação de razões de ciência, se obtém um título justificativo da aquisição do direito real por usucapião", pelo que "Não é o referido ato que traduz o fracionamento do prédio, o qual deve corresponder ao ato de divisão material, a partir do qual se iniciou a posse sobre cada uma das parcelas que, prolongando-se no tempo, por período legalmente suficiente, permitiu a invocação por parte dos RR da aquisição originária do direito de propriedade sobre cada uma delas por via da usucapião"».

— Acórdão TRE de 22-3-2018[608]:

> «O objetivo das escrituras de justificação é, apenas, documentar, para efeitos de registo, direitos reais adquiridos; como tal, delas não resulta o fracionamento dos prédios rústicos».

— Acórdão TRE de 25-1-2018[609]:

> «O fracionamento de prédio rústico não ocorre por via do ato declarativo titulado na escritura de justificação em que é invocada a usucapião; antes tem lugar por via da aquisição, aquando do início da posse, do direito de propriedade ali declarado».

— Acórdão TRE de 14-2-2019[610]:

> «1 - A escritura de justificação notarial em causa nos autos configura um ato jurídico de invocação da usucapião que permite registar o direito invocado sobre o imóvel e não um ato de fracionamento de um prédio rústico».

Ao invés, é, considerado, em outras decisões judiciais, só ocorrer verdadeiramente fracionamento quando a parcela seja adquirida por terceiros, quer por sucessão legítima ou testamentária, quer por negócio jurídico entre vivos, oneroso ou gratuito:

— Uma vez mais, o Acórdão STJ de 7-6-2011[611]:

> «I - É certo que o fracionamento de um prédio rústico pressupõe a sua divisão por dois ou mais proprietários, isto é, a transferência do domínio para outrem,

---

[607] 2.ª Secção, P.º 2769/17.4T8STB.E1.S1.
[608] P.º6000/16.1T8STB.E1.
[609] P.º7651/16.0T8STB.E1.
[610] P.º1113/18.8T8STB.E1
[611] 6.ª Secção, P.º197/2000.E1.

> designadamente por venda. Daí que não deva falar-se em fracionamento quando se opera uma divisão da propriedade para efeitos matriciais ou registrais, ficando a titularidade na mesma pessoa.
>
> II - Porém, assente que os réus "procederam ao fracionamento em treze novos prédios distintos e demarcados" do prédio rústico de que eram proprietários e sendo certo que sete destes novos prédios foram depois objeto de compra e venda, com a consequente transferência das respetivas propriedades, não há dúvida que se trata de uma situação de fracionamento de prédio rústico, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 1376.º do CC».

— Acórdão TRE de 1-2-2007[612]

> «I – A proibição de fracionamento imposta pelo artigo 1376.º do CC, tem um carácter, manifestamente, físico ou material e não tanto jurídico, e dirige-se, primordialmente, ao fracionamento de terrenos, entendendo estes numa dimensão física ou material e de propriedade, razão pela qual na sua aplicação se atende às áreas dos terrenos, à sua localização contígua ou não, à sua situação no País e ainda ao seu proprietário.
>
> II - Ora essa separação não ocorre quando se opera uma divisão da propriedade para efeitos matriciais ou registrais, ficando o domínio na mesma pessoa, mas sim quando esse domínio é transferido para outrem, designadamente por venda, troca ou outro negócio jurídico. É nesse momento que se opera o fracionamento e não quando se procede à simples divisão formal.
>
> III - Enquanto os prédios se mantiverem sob o domínio e titularidade do mesmo dono a divisão não contende com qualquer dos fins visados pela estatuição constante da norma do artigo 1376.º do CC e do regime legal de fracionamento de prédios rurais aptos e destinados à cultura.
>
> IV - Logo que ocorra um ato translativo opera-se o fracionamento da propriedade e então impõe-se averiguar se nesse momento foram respeitados todos os limites impostos designadamente os respeitantes à unidade de cultura e à proibição de encravamento de prédios.
>
> V- É a partir desse momento que se inicia o prazo de caducidade para a propositura da ação de anulação prevista no artigo 1379.º n.º 1 do CC».

§24.III. Em ambos os acórdãos citados, encontramos referência a atos de parcelamento praticados pelo proprietário dos seus próprios terrenos «*para efeitos matriciais ou registrais, ficando a titularidade na mesma pessoa*». É o caso do proprietário que pretende repartir por vários artigos matriciais um só prédio e obter a descrição dos novos prédios no registo predial como unidades independentes.

MARGARIDA COSTA ANDRADE[613], por sua vez, considera que fracionamento e alienação configuram dois atos diferentes, embora admita que o proprietário possa praticar ambos no negócio jurídico em que vende uma parcela subtraída ao prédio que lhe pertence. Nada o impede, porém, no pleno exercício do seu direito, de começar por segregar uma parcela e registá-la como um novo prédio,

---

[612] P.º2764/05-3.

[613] "Usucapião, fracionamento e domínio público marítimo" in *Julgar*, 51, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, setembro/dezembro 2023, p. 123, nota 3.

mesmo desprovido de área compatível com a unidade de cultura. No entanto, reconhece não haver «*propriedade sobre coisa que não seja certa, determinada e* autónoma».

Curiosamente, este critério, extraído do princípio da especialidade dos direitos reais, deixa-o a Autora de lado quando se trata de usucapião.

Já tivemos oportunidade de opinar que um tal parcelamento, além de poder comprometer os critérios de divisibilidade das coisas (artigo 209.º do CC), ao incorrer em diminuição de valor ou prejuízo para o uso a que se destina, não se sabe a que interesse matricial ou registal corresponde. Só pode ser motivado pelo propósito de, mais cedo ou mais tarde, levar a cabo a sua alienação.

Segundo a corrente jurisprudencial e doutrinal que entende não ocorrer fracionamento com a alienação, nem o notário nem o conservador do registo predial poderiam opor-se ao negócio, uma vez que o fracionamento já se consumara, anteriormente.

À divisão em parcelas que se mantêm, todas elas, nas mãos do autor da divisão — o proprietário — (ANTUNES VARELA/PIRES DE LIMA[614]) seria lícito, pois, o encravamento ou a incompatibilidade com a unidade de cultura.

Não se explica, no entanto, como possa o conservador do registo predial deixar de recusar a inscrição por ser manifesta a nulidade [artigo 69.º, n.º 1, alínea d), do *Código do Registo Predial*[615]].

O entendimento que considera inócuo o fracionamento apenas para efeitos matriciais ou registais, desde que a parcela remanescente e a parcela seccionada permaneçam na propriedade da mesma pessoa, revela-se enganoso, como o STJ reconheceu na venda flagrante que se seguiu a um fracionamento de 13 parcelas, das quais, sete estariam a ser alienadas para construção pouco tempo depois (Acórdão STJ, de 7-6-2011).

O fracionamento «*apenas*» para fins registais e matriciais não permite descortinar qualquer interesse legítimo da parte do seu autor (antes pelo contrário) e, por isso, deve ser sujeito ao crivo do artigo 1376.º do CC, bem como ao crivo das normas sobre loteamentos.

Se da divisão que se diz mecanicamente ser para meros efeitos formais resultar uma parcela sem área, pelo menos, igual à unidade de cultura, o fracionamento, além do mais, colide com o disposto no artigo 50.º do RJEF, como observa com inteira pertinência DAVID LOPES DE FIGUEIREDO[616]. Com efeito, o n.º 1 determina a anexação oficiosa «*de todos os prédios rústicos contíguos com uma área global inferior à unidade de cultura e pertencentes ao mesmo proprietário, independentemente da sua origem, com inscrição do novo prédio sob um único artigo e menção da correspondência*».

Admitir o fracionamento para logo ter de promover a anexação representaria uma contradição nos termos, devendo entender-se, pois, segundo o mencionado Autor, que o conservador deve recusar o registo por ser manifesta

---

[614] No sentido de não considerar verdadeiro fracionamento o parcelamento só para efeitos tributários (matriz predial) ou de registo predial, permanecendo na titularidade da mesma pessoa, v. *Código Civil Anotado*, III, citado, p. 259.

[615] «1 - O registo deve ser recusado nos seguintes casos: (...) d) Quando for manifesta a nulidade do facto».

[616] *Titulação de Negócios Jurídicos sobre Imóveis*, 4.ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2026, p. 243.

a nulidade, de acordo com o artigo 69.º, n.º 1, alínea d), do *Código do Registo Predial*, à luz do artigo 68.º: «*A viabilidade do pedido de registo deve ser apreciada em face das disposições legais aplicáveis, dos documentos apresentados e dos registos anteriores, verificando-se especialmente a identidade do prédio, a legitimidade dos interessados, a regularidade formal dos títulos e a validade dos atos neles contidos*».

§24.IV. No que diz respeito à usucapião, anteriormente à redação dada ao artigo 48.º, n.º2 e n.º 3, do RJEF, pela Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, cuja aplicação subsiste a factos passados, o Ministério Público é confrontado com as posições mais diversas.

Dizem uns que a usucapião se limita a produzir o efeito aquisitivo. O fracionamento situa-se nos atos de justificação notarial ou registal.

Opõem outros que a justificação representa um ato meramente declarativo e, portanto, ulterior ao fracionamento, embora não se questionem sobre se um ato consequente de fracionamento inválido deve, ou não, ser considerado igualmente inválido.

No Acórdão STJ de 30-4-2015[617], o problema foi equacionado nos seguintes termos:

> «VI - Assim sendo, não correspondendo, nem mesmo no plano de facto, o aludido acordo a uma divisão da propriedade para construção, não têm os autores posse de uma parcela de imóvel dividido para construção, não podendo também ser reconhecida a usucapião com base numa divisão material de propriedade rústica em parcelas com área inferior à unidade de cultura tendo em vista pôr termo à indivisão, acordo que, nestes precisos termos, também não se mostra que tenha sido efetivado.
>
> VII - O reconhecimento da usucapião com base em atos possessórios sobre parcela de prédio rústico com área inferior à unidade de cultura resultante de mera divisão material, conduziria, dada a impossibilidade de ser proposta ação de anulação face à inexistência de negócio constitutivo do fracionamento do prédio que deu origem a essa parcela, a um resultado que a lei possibilita e pretende evitar quando esse ilegal fracionamento resulta de negócio jurídico».

Por outras palavras, concluiu-se no acórdão que, sem haver negócio jurídico, não há nenhum ato que possa considerar-se nulo. Por conseguinte, a usucapião encontrar-se-ia fora do alvo dos artigos 1376.º, n.º 1, e 1379.º, n.º 1, do CC.

A Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, mercê da alteração ao artigo 48.º, n.º 3, do RJEF, acrescentou à nulidade do ato de fracionamento (artigo 1379.º, n.º 1, do CC) a nulidade dos atos de justificação de direitos invocados ao abrigo do regime da usucapião, sempre que a sua aquisição resulte de atos contrários ao disposto no artigo 1376.º do *Código Civil*.

Por conseguinte, se '*ato de fracionamento*' e '*ato de justificação extrajudicial*' não se identificam, se não são o mesmo ato, então o fracionamento é praticado antes da justificação, não obstante serem ambos nulos (artigo 1379.º, n.º 1, do CC, e artigo 48.º, n.º 3, do RJEF).

---

[617] 7.ª Secção, P.º 10495/08.9TMSNT.L1.S1.

Há, no entanto, quem insista, não obstante as alterações legislativas, que continua a ser possível usucapir parcelas de superfície incompatível com a unidade de cultura, pois o ato de justificação notarial ou registal, mesmo sendo nulo, não contamina a aquisição já consumada. E, apesar de não ser possível, hoje, intentar uma ação judicial de justificação, pode o usucapiente excecionar a aquisição, nomeadamente em ação de reivindicação contra si proposta, obtendo destarte o reconhecimento da usucapião.

Uma vez que a incerteza perdura, é imprescindível captar exatamente em que consiste o ato de fracionamento. Para ser nulo, não pode ser um simples facto jurídico; tópico que será desenvolvido *infra*.

§24.V. Na verdade, já foi sustentado que a usucapião de parcela em desconformidade com o disposto no artigo 1376.º, n.º 1, do CC, não produz o fracionamento.

Há muito que o TRP, em Acórdão de 14-2-1995[618], apesar de considerar que a usucapião não fraciona, pois limita-se a produzir a aquisição originária, acabou por recusar o resultado, i.e. a divisão fundiária em duas parcelas, ambas com superfície inferior à unidade de cultura então vigente:

> «II - Nos termos das normas que visam impedir o fracionamentos excessivo de prédios rústicos referidos nos artigos 1376.º e seguintes do Código Civil não são possíveis operações jurídicas de que resultem prédios, ou melhor, parcelas de área inferior á unidade de cultura. E essas operações jurídicas são essencialmente transmissões, formas de aquisição derivada da propriedade.
>
> III - A usucapião não é uma forma de divisão, mas uma forma de aquisição originária da propriedade.
>
> IV - O tribunal não pode declarar uma divisão que determine um fracionamentos de um prédio rústico apto para cultura em duas parcelas, cada uma delas com uma área de 1000 metros quadrados e, portanto, com áreas inferiores á unidade de cultura (5000 metros quadrados), infringindo, assim, o disposto no artigo 1376.º, n.º 1 do Código Civil».

Este entendimento parece imputar o fracionamento à posse, uma vez que a usucapião se limitaria a proporcionar ao possuidor a aquisição. O início da posse formal marcaria o fracionamento.

Transpondo este raciocínio para a aquisição derivada, o fracionamento não decorreria do negócio jurídico, antes o precederia. Como tal, a ser inválido o contrato de compra e venda ou a partilha, não o seriam por terem fracionado o terreno apto para cultura em parcela demasiado exígua. O incumprimento da unidade de cultura dever-se-ia sempre a um precedente fracionamento levado a cabo pelo anterior proprietário.

O certo é que o artigo 1379.º, n.º 1, do CC, determina serem nulos os atos de fracionamento ou troca contrários ao disposto nos artigos 1376.º e 1378.º, assim como o n.º 2 dispõe serem anuláveis os atos de fracionamento justificados ao abrigo da alínea c) do artigo 1377.º se a construção não for iniciada no prazo de

---

[618] P.º 9420866.

três anos. A expressão atos não cobre apenas os negócios jurídicos. Longe disso. Exclui, isso sim, os simples factos jurídicos.

A usucapião será um simples facto jurídico? Não. Na verdade, a usucapião é um efeito e não um facto. É efeito de uma posse duradoura com certas qualificações e da sua invocação (artigo 1288.º do CC).

§24.VI. Nulidade e anulabilidade são valores jurídicos negativos que, embora possam aplicar-se ao ato jurídico decorrente de fracionamento (o proprietário inscreve no registo predial um novo prédio por secessão[619], nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea d) [620] e dos artigos 54.º e 85.º[621] do *Código do Registo Predial*, precedendo inscrição na matriz predial [622]), não se aplicam à posse nem ao tempo.

A posse é, neste contexto, um comportamento, um facto humano voluntário que produz efeitos jurídicos. Pode produzir mais ou menos efeitos jurídicos de acordo com alguns critérios, não por ser válida, mas por ser plenamente eficaz ou apenas de modo circunscrito.

Nula pode revelar-se a invocação da usucapião[623], se, por exemplo, a coisa possuída pertencer ao domínio público. Trata-se de um ato jurídico em sentido estrito que não se limita a uma operação material, como o apossamento ou investidura na posse, mas constitui uma declaração de vontade tornada pública, em condições de ser conhecida pelo anterior dono da coisa usucapida. E, além do mais, constitui o exercício de um direito.

Se a posse é ineficaz para adquirir coisas do domínio público, então, a invocação é nula por impossibilidade do objeto (artigo 280.º, n.º 1, do CC, *ex vi* do artigo 295.º).

Não por acaso, o *Código Civil* ocupa-se da invocação da prescrição e da sua eficácia, em disposição que, *ex vi* do artigo 1294.º, vale para a invocação da usucapião:

«Artigo 303.º

(**Invocação da prescrição**)

O tribunal não pode suprir, de ofício, a prescrição; esta necessita, para ser eficaz, de ser invocada, judicial ou extrajudicialmente, por aquele a quem aproveita, pelo seu representante ou, tratando-se de incapaz, pelo Ministério Público».

---

[619] «*De cada prédio é feita uma descrição distinta*», nos termos do artigo 79.º, n.º 2, do Código do Registo Predial, a qual tem por fim a identificação física, económica e fiscal dos prédios (n.º 1). Só depois da descrição do prédio são lançadas as inscrições (n.º 3). Por sua vez, dispõe-se no artigo 80.º, n.º 3, que «*O registo das operações de transformação fundiária e das suas alterações dá lugar à descrição dos lotes ou parcelas que já se encontrem juridicamente individualizados*».

[620] «1 - Estão sujeitos a registo: (...) d) As operações de transformação fundiária resultantes de loteamento, de estruturação de compropriedade e de reparcelamento, bem como as respetivas alterações»

[621] Sob a epígrafe (Prédios constituídos a partir de um ou de vários prédios ou parcelas), dispõe-se artigo 85.º do Código do Registo Predial, o seguinte: «1 — É aberta nova descrição quando o registo incidir sobre prédio constituído: a) Por parcela de prédio descrito ou não descrito; b) Por dois ou mais prédios já descritos; c) Por prédios descritos e outro ou outros não descritos; d) Por prédios descritos e parcelas de outro ou outros também descritos; e) Por parcelas de prédios descritos e outras de prédios não descritos; f) Por parcelas de um ou mais prédios já descritos. 2 — As inscrições vigentes sobre a descrição de que foi desanexada a parcela ou sobre as descrições total ou parcialmente anexadas são reproduzidas na ficha da nova descrição.

[622] Cf. Artigo 31.º do Código do Registo Predial.

[623] Identificando, precisamente, o ato de invocação, v. LUÍS FILIPE CRAVO, local citado, p. 140 e seguintes.

Numa primeira leitura, dir-se-ia que a invocação não poderia ser comprometida por nenhum valor jurídico negativo atinente à estrutura dos seus pressupostos e requisitos. Tal como a posse, seria eficaz ou ineficaz.

Contudo, do teor desta disposição não é isso que decorre. Determina-se que a prescrição não é eficaz se não for invocada, em tribunal ou mediante justificação extrajudicial, em princípio por quem dela tira proveito. Por outras palavras, enquanto não for validamente invocada. A nulidade da invocação resulta da ineficácia do tempo decorrido, da prescrição.

Prescrição e usucapião são efeitos jurídicos condicionados por um ato. Esse ato jurídico é a invocação que os desperta, no exercício de um direito potestativo do possuidor (e dos seus credores, de acordo com o artigo 305.º, n.º 1, do CC).

Contrariamente à posse, a invocação da prescrição ou da usucapião constituem atos jurídicos em sentido estrito: declarações de vontade que são nulas quando não reúnam os pressupostos e requisitos essenciais de validade.

Por outro lado, tendo a lei estabelecido que a justificação extrajudicial obedece a normas de competência, de procedimento e de forma, importa distinguir entre a validade do ato notarial[624] ou registal de justificação e a validade/invalidade da invocação da usucapião.

Por isso, bem andou o legislador quando no artigo 48.º do RJEF, além de dispor no n.º 2, que «*a posse de terrenos aptos para cultura não faculta ao seu possuidor a justificação do direito a que esta diz respeito, ao abrigo do regime da usucapião, sempre que a sua aquisição resulte de atos contrários ao disposto no artigo 1376.º do Código Civil*», acrescentou no n.º 3 serem «*nulos os atos de justificação de direitos a que se refere o número anterior*».

Nulidade antecedente, no primeiro caso; consequente, no segundo. Por outras palavras, nulidade de um ato jurídico e nulidade de outro ato jurídico que subsequentemente o reconhece ou confirma[625].

§24.VII. Não obstante, entre a jurisprudência e a doutrina encontramos sustentado, com alguma recorrência, que a justificação é necessária apenas ao registo predial e útil, no mais, porque facilita a prova, mas, no entanto, simplesmente declarativa da usucapião e da sua invocação. Esta não obedece a uma forma própria e, desde que inequívoca, pode até ser implícita, manifestar-se numa operação material suficientemente concludente, para operar como declaração de vontade.

Como o artigo 48.º, n.º 2, do RJEF, tivesse deixado a porta aberta a outras formas de invocação, nomeadamente em defesa processual por exceção[626], manter-se-ia a possibilidade de ultrapassar as limitações da unidade de cultura através da usucapião.

---

[624] O ato notarial aqui usado como sinédoque, incluindo também a autenticação de documentos particulares por advogado ou solicitador e que sirvam de alternativa formal à escritura pública.

[625] De acordo com o artigo 288.º, n.º 1, do CC, só os negócios anuláveis podem ser confirmados. Os negócios nulos, embora possam ser reduzidos (artigo 292.º) ou convertidos (artigo 293.º) não podem ser confirmados.

[626] MARGARIDA COSTA ANDRADE, "Aquisição por usucapião do direito de propriedade quando o imóvel objeto da posse tenha área inferior à unidade de cultura — Acórdão do TRG de 5.12.2019, Proc. 1167/18.7T8PTL.G1, Anotado" in *Cadernos de Direito Privado*, 73 (2021), p. 35 e seguintes.

Terá o legislador estatuído a nulidade da justificação notarial ou registal, permanecendo válida a invocação informal? Tal invocação, em continuidade com a posse, tem, ao menos, de revelar-se pública, em condições tais que o proprietário preterido possa dela tomar conhecimento.

Ainda que o artigo 48.º, n.º 2 e n.º 3 do RJEF não se refira à invocação sem um ato de justificação notarial ou registal, aquela é sempre nula se a posse não for eficaz para usucapir.

O legislador cingiu-se ao modo mais comum de invocação extrajudicial, tomando a parte pelo todo, querendo afirmar outrossim que o ato de justificação notarial ou registal não convalida a invocação nula.

§24.VIII. Perante a multiplicidade de compreensões da usucapião e do fracionamento, fomos aludindo aos conceitos de facto e de atos jurídico, a operações materiais e a declarações, umas de vontade, outras de ciência.

Importa proceder a uma sistematização, até porque alguns destes conceitos parecem-nos mais próximos da responsabilidade civil do que da validade dos atos de fracionamento fundiário.

Na verdade, parece inquestionável que a responsabilidade extracontratual opera no mundo dos factos jurídicos e sem critérios de validade. Valem, isso sim, critérios de licitude que tanto se referem à lesão de um direito ou interesse legalmente protegido (artigo 483.º do CC) como à observância de certas regras de conduta (v.g. os deveres de informação pré-contratual, de acordo com o artigo 227.º do CC). O dano pode ser causado por facto ilícito (v.g. atropelamento de peão na passadeira), mas também pode resultar de um facto lícito (v.g. praticado em legítima defesa).

Quase intuitivamente nos damos conta de que a relação destes factos com a lei, tal como a das operações materiais ou de certas declarações a que aludimos é bem diversa daquela que temos por paradigma e que não consente dizer da posse nem, porventura, da usucapião, serem válidas ou inválidas.

A propósito da fraude à lei e da crítica que formulam à solução geralmente adotada pelos nossos tribunais e que consiste em declarar a nulidade do contrato fraudulento, PEDRO PAIS DE VASCONCELOS/PEDRO LEITÃO PAIS DE VASCONCELOS[627] objetam o seguinte:

> «Em primeiro lugar, não resolve a questão quando o artifício fraudatório consiste num mero facto jurídico, que é ilícito, mas não pode ser qualificado como nulo. É o caso, por exemplo, da deslocação de uma coisa de um lado para outro, quando daí resulte a aplicação ou não aplicação de certo regime legal de Ordem Pública. Em casos como este, a solução da nulidade é simplesmente inaplicável».

Ora, uma coisa é certa. Nem a posse nem o seu efeito aquisitivo (usucapião) são negócios jurídicos. Tão-pouco a invocação. A posse, embora produza efeitos jurídicos (v.g. a usucapião) é, em si mesma, um comportamento, um facto jurídico. A invocação é simplesmente uma declaração, no exercício de um direito potestativo decorrente da posse.

---

[627] *Teoria Geral do Direito Civil*, 9.ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2019, p. 592.

Entramos, assim, no complexo mundo dos factos jurídicos e dos atos jurídicos não negociais, entre os quais assume especial relevância o ato de fracionamento de um prédio — pelo proprietário ou por terceiro que lhe toma uma parcela por usucapião — e que a lei qualifica como nulo em certas condições (artigo 1379.º, n.º 1, do CC) e não simplesmente ilícito.

§24.IX. Ao mesmo tempo que a teoria do negócio jurídico dava os primeiros passos, logo nele se reconheceu ser apenas uma espécie do género ato jurídico em sentido amplo, ao lado de uma outra espécie — o ato jurídico em sentido estrito — que recolhe ao seu abrigo ações humanas voluntárias muito diferentes entre si, cujos efeitos jurídicos se encontram inteiramente estabelecidos na lei, sem margem para a autonomia privada afastar normas supletivas ou criar direito. O indivíduo diz sim ou não; aceita ou repudia a herança, assumindo ou rejeitando os efeitos jurídicos integralmente previstos na lei.

Contudo, o negócio jurídico, pela sua importância económica e social, cedo privou o ato jurídico simples — ou ato jurídico não negocial — da atenção da ciência do direito.

Importa, pois, determinar do que falamos quando nos referimos a atos jurídico não negociais: a categoria conceptual que surge no artigo 295.º do CC.

Os ensinamentos de que dispomos acerca do ato jurídico em sentido estrito, devemo-los, fundamentalmente, a MANUEL DE ANDRADE[628], a ISABEL MARIA DE MAGALHÃES COLLAÇO[629], a INOCÊNCIO GALVÃO TELLES[630] e a JOSÉ DIAS MARQUES[631], atentos ao que a Pandectística alemã (*Rechtsgeschäft*) e a civilística italiana estavam a criar, desde finais do século XIX até finais da primeira metade do século XX (EMILIO BETTI).

Desde então, a doutrina, tendo tomado por paradigma o negócio jurídico, vem relegando para melhor oportunidade a construção de uma teoria geral do *ato jurídico simples*, sem prejuízo de aprimoramentos e contributos significativos da Escola de Lisboa[632], da Escola de Coimbra[633] e da Escola do Porto[634] que se vêm sucedendo com grande constância e sem divergências de maior. Sempre,

---

[628] *Teoria Geral da Relação Jurídica*, vol. II (*Facto jurídico, em especial negócio jurídico*) Livraria Almedina, 7.ª Reimpressão, Coimbra, 1992, p. 8 e seguintes.

[629] Da legitimidade no ato jurídico, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 10, 1949 (janeiro), p. 20 e seguintes.

[630] *Teoria geral do fenómeno jurídico sucessório: noções fundamentais*, Lisboa, 1944;

[631] *Teoria Geral do Direito Civil - Lições ao Curso de 1957-58 da Faculdade de Direito de Lisboa*, volume II, Coimbra Editora, 1959, p. 9 e seguintes.

[632] JOÃO CASTRO MENDES, *Teoria Geral do Direito Civil,* com a colaboração de Armindo Ribeiro Mendes, Editora AAFDL, Lisboa, 1977/78, p.…JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil – Teoria Geral, Volume II (Ações e Factos jurídicos),* 2.ª edição, Coimbra Editora, 2003, p. 9 e seguintes; ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Tratado de Direito Civil, II, Parte Geral – Negócio Jurídico*, 4.ª edição, com a colaboração de A. Barreto Menezes Cordeiro, Editora Almedina, Coimbra, 2020, p. 83-85, p. 113-115; LUÍS A. CARVALHO FERNANDES, *Teoria Geral do Direito Civil*, II, 4.ª edição, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2007, p. 11 e seguintes; PEDRO PAIS DE VASCONCELOS/PEDRO LEITÃO PAIS DE VASCONCELOS, *Teoria Geral do Direito Civil,* 9.ª EDIÇÃO, Editora Almedina, Coimbra, 2019, p. 405 e seguintes; ANDRÉ ALFAR RODRIGUES, *Manual Prático de Teoria Geral do Direito Civil*, Editora AAFDL, Lisboa, 2025, p. 436.

[633] CARLOS ALBERTO DA MOTA PINTO, *Teoria Geral do Direito Civil*, 4.ª edição por António Pinto Monteiro e Paulo Mota Pinto, Coimbra Editora2005, p. 355 e seguintes; MAFALDA MIRANDA BARBOSA, *Lições de Teoria Geral do Direito Civil*, Editora Gestlegal, 3.ª edição, Coimbra, 2024, p. 595 e seguintes.

[634] HEINRICH EWALD HÖRSTER/EVA SÓNIA MOREIRA DA SILVA, *A Parte Geral do Código Civil Português: Teoria Geral do Direito Civil*, 2.ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2019, p.…

porém, sob a adversidade imposta pelo carácter extremamente heterogéneo do ato jurídico, que tanto compreende operações puramente materiais (v.g. o apossamento, o abandono), como declarações de vontade quase negociais (v.g. o repúdio da herança, a invocação da usucapião) ou de ciência (v.g. confissão).

E, apesar de o *Código Civil* ter concedido ao *ato jurídico simples* um capítulo próprio (capítulo II do subtítulo III, dedicado aos factos jurídicos, do título II, dedicado às relações jurídicas, do Livro I), esse capítulo limita-se uma única e singela disposição, mais a mais, meramente remissiva:

> «Capítulo II
>
> **Atos jurídicos**
>
> Artigo 295.º
>
> (**Disposições reguladoras**)
>
> Aos atos jurídicos que não sejam negócios jurídicos são aplicáveis, na medida em que a analogia das situações o justifique, as disposições do capítulo precedente».

Nada nos diz sobre o que sejam estes atos jurídicos. O legislador optou cautelosamente por uma delimitação negativa — «*atos jurídicos que não sejam negócios jurídicos*» — e, por outro lado, devolve o seu regime a uma analogia casuística com o regime do negócio jurídico, «*na medida em que a analogia das situações o justifique*».

O que devemos ter por certo é que os atos jurídicos não negociais — sem embargo de serem algo mais — são factos jurídicos voluntários, i.e. factos que produzem intencionalmente um evento jurídico que se consubstancia «*na constituição, modificação ou extinção de uma relação jurídica, ou também na substituição duma relação nova a uma preexistente, e ainda na qualificação duma pessoa, duma coisa ou de outro facto*» (F. SANTORO-PASSARELLI[635]) ou, segundo INOCÊNCIO GALVÃO TELES[636], e de forma mais sucinta, são factos cujos efeitos se podem agrupar «*em três categorias, consoante se traduzem na constituição, modificação ou extinção de normas jurídicas, de relações jurídicas, de qualidades jurídicas*».

ANDRÉ ALFAR RODRIGUES [637] define o ato jurídico simples como «*o comportamento voluntário que, nos termos da ordem jurídica, é condição suficiente para a produção de determinados efeitos jurídicos*».

Isto, por contraste com aqueles outros factos, alheios ou não ao agir humano, que em nada relevam juridicamente (v.g. alguém deixa cair um lápis e apanha-o do chão, deixou de chover ao fim da tarde). À partida, são lícitos ou apenas indiferentes perante a ordem jurídica. Só à partida, no entanto, pois há contingências que podem torna-los juridicamente relevantes.

---

[635] Obra citada, p. 79.
[636] *Teoria Geral do Fenómeno Sucessório*, obra citada, 1944, p. 1.
[637] *Manual Prático de Teoria Geral do Direito Civil*, Editora AAFDL, Lisboa, 2025, p. 618.

§24.X. Contudo, nem todos os factos jurídicos voluntários constituem atos jurídicos. Por isso, é preciso distinguir, em seguida, os factos «*conforme a* vontade humana *tenha ou não interesse para a sua eficácia* [638]»: atos jurídicos e factos jurídicos em sentido estrito.

Retomando SANTORO-PASSARELLI[639]:

> «Se o ato interessa como mero pressuposto de efeitos preordenados pela lei, pertence à categoria dos *atos* em *sentido estrito*. Se, pelo contrário, o ato interessa como expressão duma *vontade dirigida à produção de efeitos*, ele pertence à categoria dos atos de vontade ou negócios jurídicos. Mais concretamente, no âmbito do direito privado, os negócios jurídicos são atos de *autonomia privada*, pois os seus efeitos são determinados pela vontade privada, autorizada a isso pelo ordenamento jurídico».

Há na doutrina italiana quem entenda, como ANDREA BELVEDERE[640], que o ato jurídico deve circunscrever-se às declarações de ciência, como a confissão, o reconhecimento da paternidade, a passagem de quitação, as notificações. Contudo, ao lado destes atos identifica atos não declarativos que podem até não ir além de comportamentos concludentes: a gestão de negócios, a ocupação de um bem móvel.

Por sua vez, FRANCESCO GALGANO[641] apenas considera serem atos jurídicos *stricto sensu* as declarações de vontade e de ciência. As denominadas operações materiais, comportamentos sem uma função comunicacional, como é o caso da posse, pertenceriam ao universo dos factos jurídicos humanos e voluntários:

> «As declarações de vontade distinguem-se, dentro da vasta categoria dos factos humanos, pelo papel específico que em si desenvolve a vontade do sujeito: o efeito jurídico, constitutivo, modificativo ou extintivo de relações jurídicas. Não se circunscrevem à mera voluntariedade do comportamento humano, ao que, no limite, representa a chamada vontade de agir. Não basta, como para os factos jurídicos humanos, em geral, que o sujeito tenha querido o facto: aqui sucede, para que o efeito jurídico se produza, que o sujeito tenha ainda querido intencionalmente o efeito».

Por seu turno, através de declarações de ciência «*o sujeito declara ter conhecimento de um facto jurídico: assim, por exemplo, a declaração do credor de ter recebido o pagamento; a confissão que consiste na declaração de factos que podem ser desfavoráveis ao declarante e favoráveis a outrem*».

Ora, explica FRANCESCO GALGANO[642]:

> «O efeito das declarações de ciência não é, como sucede com as declarações de vontade, constituir, modificar ou extinguir relações jurídicas, mas provar a existência de factos jurídicos, por si constitutivos, modificativos ou extintivos. Trata-se, em rigor, de factos humanos, que produzem efeitos (probatórios) na

---

[638] Idem, p. 81.

[639] Obra citada, p. 82.

[640] *Scritti giuridici*, volume II (*Persona, obbligazioni, responsabilità, contrato*), CEDAM/Wolters Kluwer, Milão, 2016, p. 592 e seguinte.

[641] *Diritto Privato*, 10.ª edição, CEDAM, Pádua, 1999, p. 24 e seguintes (tradução do relator).

[642] Idem, p. 26.

> medida em que sejam praticados de forma consciente e voluntária, independentemente da circunstância de os seus efeitos serem intencionais».

Propondo, por fim, uma distinção entre o ato jurídico e a generalidade dos factos jurídicos[643]:

> «Qual o elemento comum às declarações de vontade e às declarações de ciência? Qual o elemento que no sistema do Código Civil, identifica a essência do ato, permitindo distingui-lo do facto jurídico? Podemos dizer que dos factos jurídicos que também possuem valor fora do direito, como os factos da natureza ou da experiência humana, e que assumem a qualificação de factos jurídicos só enquanto o direito lhes atribua um efeito, os atos jurídicos distinguem-se por serem factos apenas jurídicos: só têm valor no mundo do direito e exclusivamente para os efeitos jurídicos que produzem. Para quem goste de metáforas direi que os factos jurídicos são factos "encontrados" pelo direito, que lhes atribui efeitos jurídicos; e que os atos jurídicos são atos "criados" pelo direito, a fim de poderem produzir efeitos jurídicos».

Os atos jurídicos simples são factos jurídicos, tal como os negócios jurídicos — segundo a anotação de ANA PRATA[644] — que se distinguem destes «*com base na vontade que lhe está subjacente: enquanto o negócio jurídico pressupõe vontade de ação e vontade de declaração negocial, o ato jurídico simples exige apenas uma vontade de ação que produz os efeitos jurídicos estabelecidos por lei*». E, a título de exemplo, menciona o apoderamento material de um bem - «*os efeitos decorrentes desse ato estão fixados na lei, não precisam de ser queridos pelo autor do apossamento*».

Há, da parte do agente, consciência e vontade de facto, mas os efeitos do ato que pratica encontram-se inteiramente estatuídos pela lei[645]; mesmo aqueles que não lhe convêm.

Por isso, MENEZES CORDEIRO[646] prefere distingui-los do negócio jurídico por não compreenderem da parte do sujeito nenhuma criação de direito. A lei não lhes proporciona liberdade de estipulação, apenas de ação ou de opção: aceitar ou repudiar uma herança, invocar ou não a prescrição, reconhecer ou não a paternidade, casar ou não com determinada pessoa sem convenção antenupcial.

Pese o tratamento lacónico que o artigo 295.º proporciona ao ato jurídico em sentido estrito, considera ANA PRATA[647] que o preceito tem «*no contexto do Código Civil, uma função sistemática, separando nos factos jurídicos em sentido amplo, o ato jurídico simples, o negócio jurídico e o facto jurídico em sentido estrito, objeto do capítulo seguinte*», ou seja, o tempo e a sua repercussão nas relações jurídicas (prazos, prescrição e caducidade), regulados pelos artigos 296.º e seguintes do CC).

A verdade, porém, é que o tempo está longe de esgotar os factos jurídicos em sentido estrito e que, sob o rótulo de atos jurídicos simples, encontramos uma vasta multiplicidade de factos que parecem, entre si, ter pouco em comum.

---

[643] Idem, p. 27.
[644] *Código Civil Anotado*, volume I, 3.ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2025, p. 392.
[645] SANTORO-PASSARELLI, citado, p. 83.
[646] *Tratado de Direito Civil, II,* citado, p. 113.
[647] *Código Civil Anotado*, citado, p. 393.

§24.XI. Entre o muito que falta saber a respeito da categoria do ato jurídico releva a primordial interrogação acerca do seu valor jurídico negativo quando contrário à lei ou se, porventura, deve simplesmente considerar-se ineficaz quando não possa qualificar-se no tipo desenhado pela lei. A resposta não é uniforme nem unívoca.

Para o que mais interessa à economia do parecer, importa apurar se pode dizer-se da posse (e do seu efeito aquisitivo) que é válida ou inválida, nula ou anulável, pois entre as disposições do capítulo precedente a que se refere o transcrito artigo 295.º do CC, conta-se precisamente a Secção III do capítulo I, que tem por designação *Nulidade e anulabilidade do negócio jurídico* (artigos 287.º a 294.º).

Observa ANDRÉ ALFAR RODRIGUES[648] a este propósito:

> «Os atos jurídicos podem ainda ser classificados em lícitos ou ilícitos, com base na sua conformidade com a norma jurídica. Os atos lícitos respeitam o Direito, enquanto os ilícitos violam disposições legais e acarretam sanções. Importa distinguir esta ilicitude da invalidade, uma vez que a prática de um ato inválido não implica necessariamente a prática de um ato ilícito. A invalidade refere-se à falta de eficácia do ato jurídico devido a vícios de forma, capacidade ou consentimento, enquanto a ilicitude se refere a uma violação da norma jurídica».

Podemos dar mais um passo em frente, seguindo a tripartição avançada por PEDRO PAIS DE VASCONCELOS[649] com relação às três categorias de dados extrajurídicos com que o Direito Civil opera:

> «As ações situam-se numa relação tensa entre as pessoas, os seus projetos e fins que lhes são próprios, e os bens que são hábeis para os realizar. As pessoas são o fundamento de todo o Direito: são o princípio e o fim. Os bens situam-se na tensão entre as pessoas e os seus projetos ou os seus fins, são os meios hábeis ou úteis para a realização dos fins das pessoas e, assim, para a sua realização como pessoas. As ações são o que há de dinâmico na realização pelas pessoas dos projetos e dos fins que lhes são próprios, são a procura e o aproveitamento dos bens, são a vida. (...)
>
> O que caracteriza a ação é a síntese do comportamento com a sua intencionalidade e o seu fim, num todo incindível, numa unidade que exprime o agir humano».

Há, porém, acontecimentos absolutamente independentes de ações humanas e que podem produzir efeitos jurídicos; são o que vimos serem designados como *factos jurídicos em sentido estrito*: o tempo cujo decurso faz correr certo prazo, o vento que destrói parte de um olival e leva o proprietário a acionar o seguro, a queda de um trabalhador considerada acidente em serviço ou o nascimento com vida que consolida a aquisição da personalidade jurídica.

Os atos jurídicos, ao invés, compreendem sempre ações ou declarações finalisticamente ordenadas dos sujeitos.

---

[648] *Manual Prático de Teoria Geral do Direito Civil*, Editora AAFDL, Lisboa, 2025, p. 436.
[649] Obra citada, p. 405-406.

Entre os factos, observam PEDRO PAIS DE VASCONCELOS/PEDRO LEITÃO PAIS DE VASCONCELOS [650] , «*existem casos em que são irrelevantes a intencionalidade e a finalidade, ou são pouco ou menos relevantes, mas tal nem sempre sucede*».

Assim:

> «É, por exemplo, irrelevante, para o Direito, que um automobilista cumpra o limite de velocidade por respeito pela lei ou para evitar o perigo, ou porque pretende poupar combustível (…). Neste caso, o Direito contenta-se com o resultado, independentemente da intencionalidade ou do fim. Diferentemente, o excesso de velocidade pode ser desculpado se for cometido para salvar uma vida (…).
>
> A ação humana só é compreensível na sua integralidade. Desconsideradas a intencionalidade e a finalidade, o simples comportamento humano externo só pode ser relevante como facto, e não como ato jurídico, como simples acontecimento ou ocorrência a que o Direito atribui consequências».

Os factos jurídicos simples distinguem-se dos atos por não serem ordenados a nenhum fim juridicamente relevante. «M*esmo quando se trata de factos humanos*» — explica PEDRO PAIS DE VASCONCELOS [651] — «s*ó é relevante para o Direito o seu acontecer*».

Pelo contrário, os atos jurídicos «*são comportamentos voluntários juridicamente relevantes* [652] », mas conservam algo em comum com os factos jurídicos: são objeto de valoração jurídica. O que os separa, ao invés, aproxima-os do negócio jurídico: a vontade ou, pelo menos, o caráter voluntário de lograr, sem mais, os efeitos jurídicos que a lei lhes associa.

Os negócios jurídicos, na lição de MANUEL DE ANDRADE [653] , «*são ações humanas (atos voluntários; mais precisamente — declarações de vontade) lícitas a que a ordem jurídica atribui efeitos dum modo geral concordantes com a vontade dos seus autores*». Assim, o testamento (negócio jurídico unilateral) corresponde à vontade do testador que a lei protege quando da abertura da sucessão.

Nos atos jurídicos não negociais, diferentemente, a vontade do agente é apenas o detonador dos efeitos. Limita-se a desencadear, sem mais, os efeitos integralmente previstos na lei.

«*Assim se compreende*», escreve A. MENEZES CORDEIRO [654] , «*que eles se documentem, sobretudo, no domínio do Direito das Coisas – por exemplo, o apossamento, artigo 1263.º, a), a ocupação, artigo 1318.º ou a especificação, artigo 1338.º*».

§24.XII. Uma outra classificação dos atos jurídicos em sentido estrito reparte-os por duas categorias bem diversas, a que a doutrina alemã faz corresponder, por um lado, os *quase-negócios*, não mais do que uma declaração de vontade, como cremos suceder com a inversão do título possessório ou com a invocação

---

[650] Ibidem.
[651] Idem, p. 411.
[652] Idem, p. 406 e seguinte.
[653] Obra citada, p. 8.
[654] *Tratado de Direito Civil, II,* citado, p. 113.

da usucapião, e, por outro lado, os *atos simplesmente materiais*, os mais puros atos jurídicos em sentido estrito, como é o caso do esbulho ou da ação direta para defesa da posse.

A classificação suscita reservas se pensarmos que nem todas as declarações são quase-negócios, como sucede com as declarações de ciência ou de conhecimento, designadamente as declarações prestadas numa escritura pública de justificação. Os declarantes não manifestam vontade alguma. Limitam-se a declarar o que viram, ouviram ou aquilo de que tomaram conhecimento por outro modo. Se a vontade intervém, é para adulterar a declaração a fim de alcançar um efeito jurídico que a verdade dos factos não produziria. Deixam de ser declarações de ciência.

Se a aplicação aos primeiros de algumas normas do regime jurídico do negócio jurídico se mostra plausível, já quanto aos segundos, anteveem-se maiores obstáculos. Estes não encontram na lei qualquer enquadramento dos pressupostos e requisitos da sua validade. Podem até ser ilícitos, como sucede com o esbulho e a posse dele consequente, pelo menos, até alcançar um ano (cf. artigo 1278.º, n.º 2, do CC), mas não são inválidos (nem nulos nem anuláveis).

A esse respeito LUÍS CARVALHO FERNANDES[655] afirma «*que no quase-negócio jurídico se levantam questões que não fazem sentido nas operações jurídicas*» ou materiais (como parece mais inequívoco). Quanto a estas, prossegue o Autor, «*muito pouco do ato negocial lhes é aplicável*». Não faz sentido aplicar-lhes «*as disposições relativas à modalidade e forma da declaração, às divergências entre a vontade real e declarada e aos vícios na formação da vontade*[656]». Mas já faz sentido encontrar resposta no regime do negócio jurídico para o objeto: «*objeto do ato de ocupação é a coisa ocupada*[657]». Se o objeto for uma coisa do domínio público, a ocupação, diz LUÍS CARVALHO FERNANDES [658] , é inidónea. É ineficaz, acrescentaríamos nós. O mesmo vale para o conteúdo: «*só está preenchido quando se verifiquem todos os elementos que constituem o modelo desenhado na norma*[659]».

É ilustrativo, em nosso entender, o caso da posse oculta ou violenta. Não deixa de ser posse, mas não pode produzir nenhum efeito aquisitivo, ainda que dure por mais de um século, porquanto, nos termos do artigo 1297.º do CC, «*Se a posse tiver sido constituída com violência ou tomada ocultamente, os prazos da usucapião só começam a contar-se desde que cesse a violência ou a posse se torne pública*». Por outras palavras, a posse só ganha *eficácia* aquisitiva quando se torne pública e pacífica, mas nem por isso deixa de ser posse.

Embora CARVALHO FERNANDES admita atos jurídicos nulos ou inexistentes, logo ressalva que «*Naturalmente, a operação jurídica tem a eficácia adequada à sua natureza, enquanto ato jurídico, mas os seus efeitos são apenas os desenhados na*

[655] Teoria Geral..., II, p. 547.
[656] Idem, p. 550.
[657] Idem, p. 551.
[658] Ibidem.
[659] Ibidem.

correspondente norma, pelo que não surgem aqui as questões que a tal respeito se suscitam no negócio jurídico[660]».

Já OLIVEIRA ASCENSÃO[661], apartando declarações e operações materiais, não tem dúvidas quanto à impossibilidade de anular um ato jurídico em sentido estrito, designadamente, uma operação como o apossamento ou a ocupação. Ao contrário da interpelação do devedor ou da confissão – verdadeiras declarações – aqueles «*não têm a função comunicativa da declaração*[662]».

Por isso, de harmonia com o artigo 1289.º, do CC, «*A usucapião aproveita a todos os que podem adquirir*» (n.º 1) e «*Os incapazes podem adquirir por usucapião, tanto por si como por intermédio das pessoas que legalmente os representam*». Contudo, já relevam, a coação física e, em certas condições, o erro[663]:

> «Pode (…) haver impugnação por erro na execução – algo de semelhante ao erro na declaração. Alguém que quer desfazer-se de uma bateria inutilizada deita fora distraidamente a bateria nova. O ato é impugnável, mesmo perante terceiro que se tenha apoderado dela».

Todavia, se nada fizer, quem se apoderou da bateria nova adquire-a por ocupação; não precisa de esperar pela usucapião, visto que o artigo 1318.º dá como suscetíveis de ocupação «*os animais e as coisas móveis que nunca tiveram dono, ou foram abandonados, perdidos ou escondidos pelos seus proprietários*», sem prejuízo das restrições na caça e pesca (artigo 1319.º), quanto a animais selvagens sem guarida própria (artigo 1320.º), enxames de abelhas (artigo 1322.º), tesouros (artigo 1324.º), animais e coisas móveis perdidas (artigo 1323.º).

O exemplo parece-nos justamente ser de reconduzir ao regime das coisas móveis perdidas, pois deitar fora certo objeto por erro ou inadvertidamente representa uma forma de perda. Em lugar da impugnação da ocupação, tem o dono um ano para reclamar o achado, contado do anúncio ou aviso que cumpre ao achador formular. Assim, e deixando de lado os animais:

> «Artigo 1323.º
>
> (**…coisas móveis perdidas**)
>
> 1 — Aquele que encontrar (…) coisa móvel perdida e souber a quem pertence deve restituir (…) a coisa a seu dono ou avisá-lo do achado.
>
> 2 — Se não souber a quem pertence [a] coisa móvel, aquele que [a] encontrar deve anunciar o achado pelo modo mais conveniente, atendendo ao seu valor e às possibilidades locais, e avisar as autoridades, observando os usos da terra, sempre que os haja.
>
> […]
>
> 4 — Anunciado o achado, o achador faz [sua] a coisa perdida, se não for reclamada pelo dono dentro do prazo de um ano, a contar do anúncio ou aviso.
>
> 5 — Restituíd[a] a coisa, o achador tem direito à indemnização do prejuízo havido e das despesas realizadas.

---

[660] Ibidem.
[661] Obra citada, p. 493.
[662] Ibidem.
[663] Idem, p. 494.

> 6 — O achador goza do direito de retenção e não responde, no caso de perda ou deterioração [...] da coisa, senão havendo da sua parte dolo ou culpa grave.
>
> [...]».

Contrariamente às *res nullius*, as coisas perdidas por alguém e achadas por outrem não se adquirem, de imediato, por ocupação. A posse pelo achador onera-o com uma série de deveres acessórios até poder dar como adquirida a coisa achada.

§24.XIII. As operações materiais são eficazes — plenamente, ou não — quando se acomodam ao tipo, à *fattispecie*. Quando não, serão ineficazes. Não obedecem a pressupostos e requisitos de validade de modo à eliminação dos seus efeitos ficar dependente da anulação ou da declaração de nulidade — ou preenchem o tipo, ou não.

Assim, a posse formal de parcela removida a um terreno apto para cultivo que não disponha de área igual ou superior à unidade de cultura é em tudo eficaz, exceto para efeitos de usucapião.

E mesmo para esse efeito, se a desconformidade com o artigo 1376.º, n.º 1, do CC, for justificada nos termos do artigo 1377.º, alíneas b) ou c) — ou seja, para emparcelamento ou para construção viável segundo as prescrições urbanísticas — deixa de ocorrer preterição de norma imperativa e o possuidor pode usucapir.

Em coerência com estes pressupostos, a posse deve ser considerada uma mera operação material e a invocação da usucapião uma declaração de vontade. Só a plena eficácia de uma e a validade da outra proporcionam a usucapião. Usucapião que é, por assim dizer, o efeito de uma conjunção da posse idónea para usucapir e da sua invocação pública, consciente e deliberada.

Se compararmos a invocação da aquisição facultada pela «*posse do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo, mantida por certo lapso de tempo*» (artigo 1287.º) com a invocação de um direito de servidão não aparente [artigo 1293.º, alínea a)], temos que esta, embora represente um facto jurídico lícito não possui a mesma eficácia, pois não faculta a aquisição de nenhum direito. Reduz-se a um facto irrelevante para a ordem jurídica.

Não por ser inválida a posse, mas por não ser plenamente ineficaz. Quando o artigo 1293.º do CC determina não poder adquirir-se por usucapião o direito a uma servidão predial não aparente ou quando o artigo 19.º do *Regime Jurídico do Património Imobiliário Público* determina não serem suscetíveis de aquisição por usucapião os imóveis do domínio público, reconhece-se, implicitamente, a ineficácia da posse para produzir a aquisição e a invalidade da invocação da usucapião por parte de quem julgue ter possuído uma coisa e adquirido um direito.

Sendo nula a invocação, também o é a justificação extrajudicial da aquisição, pois, estruturalmente, assenta em pressupostos e requisitos definidos pela lei com que a autonomia privada e a competência de quem justifica têm de conformar-se. Se a justificação se encontra privada de objeto, é nula, como resulta do artigo 48.º, n.º 3, do RJEF.

De resto, a justificação notarial ou registal não é mais do que invocação formal e documentada da usucapião.

A leitura que fazemos não andará muito longe do entendimento da doutrina.

§24.XIV. Considera ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO[664] que, sem prejuízo de outras perspetivas em que a posse configura um direitos subjetivo, deve, neste contexto, da usucapião, ser considerada um facto jurídico:

> «Embora com algumas precisões, parece-nos de acolher a indicação de Savigny: a posse pode ser um facto ou pode ser um direito, conforme o modo por que seja tomada. Enquanto controlo material de uma coisa, ao qual o Direito associa múltiplos efeitos jurídicos, a posse é um facto jurídico. Entre os efeitos produzidos conta-se — ou pode contar-se — uma permissão de aproveitamento de uma coisa e determinadas defesas. Tudo isso é verificado numa situação jurídica chamada posse, a qual surge como um direito subjetivo».

Quanto à usucapião, conclui JOSÉ DIAS MARQUES, do estudo mais aturado que o instituto conheceu na doutrina nacional[665], tratar-se de um ato jurídico, embora complexo.

Compõe-se dos atos de exercício de um direito que o possuidor só aparentemente tem[666]: atos de exercício jurídico e atos de exercício material do direito.

Os primeiros são atos jurídicos. «*A respeito dos atos materiais, isto é, dos atos por que se exercem os poderes de gozo em que se decompõe o direito possuído*» — afirma DIAS MARQUES [667] — «*é que a questão é um tanto mais delicada*». Isto porque sendo simples operações materiais «*pode surgir a dúvida sobre se a lei toma em consideração a voluntariedade que os anima [668]*».

Alguns têm um verdadeiro efeito jurídico, como sucede com «*a destruição ou consumo material das coisas* [669]», extinguindo o próprio direito. E não representam simples factos, mas, sim, verdadeiros atos jurídicos. O uso da razão, hoje determinado pelo artigo 1289.º do CC[670] - prossegue o Autor[671]- «*mostra que a lei os não considera como puros resultados materiais objetivos mas como produtos de um impulso psíquico voluntário e consciente*».

A aquisição prescricional ou usucapião é um ato jurídico complexo, porque ela resulta da posse, «*concebida como conjunto indissociável de factos menores [672]*».

Se a posse incidir apenas em parte da coisa possuída, tem de admitir-se que teve lugar a sua divisão, o fracionamento, mesmo quando o proprietário há muito tratasse a parcela como tal. Esse fracionamento, porém, não vale mais do que a posse. Uma vez interrompida a posse, a parcela não tem sequer de ser reintegrada no prédio do qual faz parte.

---

[664] *Tratado de Direito Civil XIII Direitos Reais (1.ª Parte) – Dogmática geral – Posse – Registo Predial*, Editora Almedina, Coimbra, 2022, p. 592 e seguintes.

[665] *Prescrição Aquisitiva*, Volume I, Livraria Petrony, Lisboa, 1960, p. 67 e seguintes.

[666] Idem, p. 69,

[667] Idem, p. 70.

[668] Idem, p. 71.

[669] Ibidem.

[670] Sob a epígrafe "Capacidade para adquirir", dispõe-se no artigo 1289.º do CC, o seguinte: «1 - A usucapião aproveita a todos os que podem adquirir. 2 - Os incapazes podem adquirir por usucapião, tanto por si como por intermédio das pessoas que legalmente os representam».

[671] Idem, p. 73.

[672] Idem, p. 79.

Por seu turno, ao caráter complexo acrescentaríamos a necessidade da invocação. Constituindo uma faculdade do possuidor (artigo 1287.º), a usucapião, para ser eficaz, precisa do exercício dessa faculdade e que consiste numa declaração de vontade: a invocação (artigo 1288.º), cuja prova documental se obtém pela justificação notarial ou registal, sem prejuízo de eventual ação de reivindicação em que o réu excecione a aquisição ou deduza pedido reconvencional e obtenha ganho de causa.

JOSÉ DIAS MARQUES equaciona, por fim, as relações entre a posse prescricional e a licitude.

«*Se a valoração que o direito faz da conduta humana se traduz em atribuir-lhe efeitos conformes à intenção que normalmente a determina, tal conduta dir-se-á lícita* [673] - [674] »; pelo contrário, sempre que um ato ofenda um direito alheio, independentemente das sanções a que essa ofensa dê lugar, haverá ilicitude[675]. Neste sentido, a posse de coisa alheia é sempre ilícita e dela pode emergir responsabilidade civil, o que não impede a constituição de direitos na esfera jurídica do possuidor[676], nomeadamente a faculdade de invocar, se assim quiser, a usucapião.

De modo similar, uma agressão é sempre ilícita, a menos que o autor reúna consigo os pressupostos da legítima defesa, da ação direta ou houver consentimento válido e lícito do lesado (artigos 336.º e seguintes do CC).

Por ser assim, ensina OLIVEIRA ASCENSÃO [677] que nem toda a ação desconforme à lei se pode ter por ilícita. Ao ilícito pode corresponder, ou não a invalidade[678], mas a invalidade pressupõe uma declaração de vontade sujeita a um mínimo de requisitos estruturais que nem sempre relevam no ato jurídico simples. Se a declaração de vontade cria direito — unilateralmente (v.g. o testamento) ou por um acordo de vontades (v.g. locação) já estamos no domínio do negócio jurídico.

§24.XV. O ato jurídico simples representa, com alguma frequência, o exercício de um direito, cujos efeitos estão inteiramente previstos na lei, pois a vontade de quem o pratica, sem que a lei lhe atribua relevância própria, nada cria, nada

---

[673] Idem, p. 104.

[674] «Sendo a expressão jurídica da utilidade social dos atos humanos ou pelo menos da sua inocuidade» (p. 106).

[675] Idem, p. 105.

[676] Cf. Artigo 1284.º, n.º 1, do CC: «O possuidor mantido ou restituído tem direito a ser indemnizado do prejuízo que haja sofrido em consequência da turbação ou do esbulho»; Artigo 1269.º: «O possuidor de boa-fé só responde pela perda ou deterioração da coisa se tiver procedido com culpa», Artigo 1270.º: «1 - O possuidor de boa-fé faz seus os frutos naturais percebidos até ao dia em que souber que está a lesar com a sua posse o direito de outrem, e os frutos civis correspondentes ao mesmo período. 2- Se ao tempo em que cessa a boa-fé estiverem pendentes frutos naturais, é o titular obrigado a indemnizar o possuidor das despesas de cultura, sementes ou matérias-primas e, em geral, de todas as despesas de produção, desde que não sejam superiores ao valor dos frutos que vierem a ser colhidos. 3 - Se o possuidor tiver alienado frutos antes da colheita e antes de cessar a boa-fé, a alienação subsiste, mas o produto da colheita pertence ao titular do direito, deduzida a indemnização a que o número anterior se refere», Artigo 1273.º: «O possuidor de má-fé deve restituir os frutos que a coisa produziu até ao termo da posse e responde, além disso, pelo valor daqueles que um proprietário diligente poderia ter obtido».

[677] Obra citada, p. 24.

[678] Idem, p. 28.

modifica, nada extingue. É a lei que, uma vez preenchida a previsão de certa norma, faz desencadear os efeitos que ela própria estatui. A vontade, embora insubstituível, limita-se a uma função de ignição.

Nas palavras de HEINRICH EWALD HÖRSTER/EVA MOREIRA DA SILVA,[679], «*as consequências resultam apenas da lei embora possa haver uma vontade coincidente*». Os autores dão como exemplo a interpelação do devedor:

> «O momento decisivo para a constituição em mora não é a interpelação, mas sim a anterior não efetivação da prestação no tempo devido por causa imputável ao devedor; é por causa desta situação, e não em virtude de um ato de interpelação, que a ordem jurídica prevê os efeitos da mora. A interpelação, para poder ser feita, pressupõe esta situação, como ilustra bem a comparação entre os n.os 1 e 2 do artigo 805.º».

Dando-se conta da variedade de atos jurídicos em sentido estrito, os mencionados Autores optam por classificá-los em *atos reais*, para os quais basta uma vontade natural, e *atos quase negociais*, que já requerem uma intenção consciente.

Por sua vez, repartem os atos reais em:

> «a) Atos que consistem na produção de um resultado material ou técnico. A este resultado a ordem jurídica atribui determinados efeitos jurídicos (p. ex. a composição artística, o achado de um tesouro [artigo 1324.º], a acessão industrial [artigos 1325.º e seguintes], a confusão [artigo 1333.º] e a especificação [artigo 1336.º],
>
> b) Atos que visam o efeito de aquisição ou perda da posse [artigos 1263.º, alínea a), e 1265.º, n.º 1, alínea a)], portanto, atos praticados com aquelas finalidades que visam efeitos de facto (*tatsächlicher Erfolg*), mas não efeitos de direito (*rechtlicher Erfolg*),
>
> c) Atos reais nos quais o elemento da vontade se autonomiza em relação ao próprio ato. Pertencem aqui a adoção do domicílio voluntário, a gestão de negócios, etc.»

Serão atos quase negociais «*certos casos de consentimento e certas comunicações ou notificações que se aproximam de negócios jurídicos* [680]», o que concretizam, nos termos seguintes:

> «Pertencem aqui p. ex., a referida interpelação do devedor, a notificação da cessão (artigo 583.º, n.º 1), a usucapião (artigos 1287.º, 1289.º, n.º 2), etc. de algum modo parecido com ato quase negocial é o perdão, uma figura específica, por meio da qual se exprimem uma atitude ou sentimento e ao qual a lei atribui efeitos, com exclusão do direito de requerer o divórcio [artigo 1780.º, alínea b), entretanto revogado pela Lei n.º 61/2008, de 31 de outubro, que eliminou a culpa como causa de divórcio]. Os atos praticados em cumprimento de uma obrigação (artigo 764.º) são quase-negociais quando a prestação constitui um ato de disposição (caso do n.º 1), mas podem bastar-se também em meros atos reais ou factos materiais (casos abrangidos pelo n.º 2) quando a prestação não atua diretamente sobre a existência ou conteúdo de um direito».

---

[679] Obra citada, p. 221.
[680] Idem, p. 222.

Vale esta distinção, em nosso entender, para confirmar que os primeiros podem, simplesmente, ser eficazes ou ineficazes, ao passo que os segundos podem ser válidos ou inválidos.

Das operações materiais e das meras declarações de ciência ou conhecimento, consideradas atos jurídicos simples, não pode dizer-se que sejam válidas ou inválidas, mas só eficazes ou ineficazes, a tal ponto são escassos os seus requisitos estruturais.

É o caso da rutura de uma união de facto. Trata-se de um ato jurídico não negocial que se traduz num mero comportamento de um ou de ambos os sujeitos sem que o termo desta situação de facto obedeça a pressupostos ou requisitos de validade, ao contrário do que sucede com o divórcio em relação ao casamento.

Assim concluiu o TRL (Acórdão de 5-3-2009[681]), considerando a união de facto finda mediante ato jurídico «*que se consubstancia na mera vontade de um dos seus membros*», pois «*Cada um pode romper a relação quando quiser sem que o outro possa pedir qualquer indemnização*», não obstante a proteção devida ao uso e habitação da casa de morada de família [artigo 3.º, alínea a), da Lei n.º 7/2001, de 11 de maio[682]]

O que, de igual modo, por estranho que pareça, vale para a posse ou para a ocupação.

Há, por certo, outras construções e classificações que contribuem para caracterizar o ato jurídico, entre as quais, não deve ser ignorada a de JOÃO CASTRO MENDES [683], permitindo-nos chamar a atenção para outro aspeto fundamental — a distinção entre o facto jurídico e os seus efeitos:

> «Um facto é em rigor um acontecimento do mundo natural (físico ou psicológico). No mundo jurídico, existem realidades dinâmicas específicas: os fenómenos ou efeitos jurídicos.
>
> Assim, a doação de x por A a B é um facto; a transmissão da propriedade de x da esfera jurídica de A para a de B não é em rigor um facto, mas um efeito ou fenómenos jurídico».

Por outro lado, quanto à distinção entre facto e ato jurídico, ensina o Autor[684]:

> «A distinção não repousa num critério puramente natural, nem coincide com a distinção entre factos jurídicos voluntários e factos jurídicos involuntários ou naturais.
>
> É certo que todos os factos involuntários ou naturais (não humanos – os previstos nos artigos 1328.º e 1332.º, por exemplo, ou humanos – a morte ou o nascimento, por exemplo) são factos jurídicos em sentido estrito. Mas nem todos os factos voluntários são atos jurídicos[(X)]. Só estamos na presença dum

[681] P.º74/05.8TBSLX.L1-6.

[682] Medidas de proteção das uniões de facto. Para a redação atual concorrem as alterações introduzidas pela Lei n.º 23/2010, de 30 de agosto, pela Lei n.º 2/2016, de 29 de fevereiro, pela Lei n.º 49/2018, de 14 de agosto, e pela Lei n.º 71/2019, de 31 de dezembro.

[683] *Direito Civil – Teoria Geral*, volume III, Associação Académica, Faculdade de Direito, 1979, p. 9 e seguintes.

[684] Idem, p. 24.

[(X)] Contra, MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, II, 10.ª ed., p. 422. «Ao facto jurídico voluntário chama-se ato jurídico». MANUEL DE ANDRADE, II, p. 8.

> ato jurídico quando pensamos num facto voluntário a que a ordem jurídica ligue efeitos de direito em atenção à sua voluntariedade.
>
> É efeito a efeito que temos de ver se o facto é ou não facto jurídico. Se o efeito é ligado ao facto enquanto manifestação de vontade, estamos perante um ato jurídico. Se o efeito é ligado ao facto, mesmo voluntário, na sua materialidade física, estamos perante um facto jurídico em sentido estrito.
>
> Assim, se A queima x e o destrói, para o efeito jurídico perda absoluta da propriedade de x o ato de queimar funciona como facto jurídico em sentido estrito. Tanto faz que a destruição houvesse sido operada por efeito duma vontade humana, como por efeito dum agente natural – o efeito perda absoluta da propriedade da coisa destruída, era sempre o mesmo. Se x é de B, para efeito de constituir A na obrigação de indemnizar B já o ato interessa na sua voluntariedade, como ato jurídico».

Por conseguinte, para CASTRO MENDES «*ato jurídico é (…) a manifestação de vontade que, como tal, produz efeitos de direito* [685]»,importando distinguir o ato jurídico simples do negócio jurídico, considerando que, relativamente ao primeiro, «*a lei atende apenas à voluntariedade na conduta; mas abstrai por completo da voluntariedade no resultado*[686]».

Cumprido este excurso em torno do ato jurídico a que se reporta o artigo 295.º, sempre diremos que a tradicional caracterização assente na distinção entre *vontade dirigida à conduta* e *vontade dirigida aos efeitos da lei* não se mostra convincente.

A admitirmos que a aceitação da herança, a perfilhação ou a confissão constituem atos jurídicos em sentido estrito, não se vê como possam os seus autores deixar de ser principalmente motivados, senão mesmo unicamente determinados, pelos efeitos que sabem decorrer das suas declarações.

E o mesmo se diga de certas operações materiais. A vontade de quem ocupa um bem móvel sabendo não pertencer a ninguém só pode encontrar-se principalmente ordenada à aquisição do direito de propriedade. O autor do esbulho, por sua vez, pode muito bem ter presente o conjunto de efeitos que a posse lhe pode proporcionar.

A vontade centrada no comportamento e nos seus efeitos causais, abstraindo dos possíveis efeitos que a lei lhe associa, ou não, apenas assenta bem aos factos jurídicos voluntários. Aquele que dolosamente causa um dano a outrem conhece, mas não quer para si os efeitos jurídicos desfavoráveis que a lei estatui por meio das diferentes formas de responsabilidade.

Por seu turno, erguer a distinção sobre o binómio liberdade de celebração/liberdade de estipulação, a fim de demarcar o simples ato do negócio jurídico, deixa por explicar os contratos de adesão, a menos que se pretenda admitir que uma das partes — o que simplesmente adere — pratica um ato jurídico simples cujos efeitos decorrem de cláusulas contratuais gerais.

---

[685] Idem, p. 25.
[686] Idem, p. 32.

§24.XVI. Mostra-se muito útil, aqui chegados, apelar à distinção entre *normas de validade* e *normas de conduta* que JOSÉ FERREIRA GOMES[687], na esteira da distinção de HERBERT HART, traz a lume.

Normas de conduta que podem ser permissivas, impositivas ou proibitivas de um comportamento ou da sua omissão[688] e convocam, principalmente, a responsabilidade: penal, contraordenacional, civil ou disciplinar. É o domínio da ilicitude e da culpa.

Já as normas de validade são aquelas que, nas palavras de JOSÉ FERREIRA GOMES[689], «*habilitam os visados a criar novas normas e a modificar ou extinguir regras anteriormente criadas*».

Embora em contexto completamente diverso, é o caso da relação entre a Constituição e o legislador e outros poderes públicos, pois segundo dispõe o artigo 3.º, n.º 3, «*A validade das leis e dos demais atos do Estado, das regiões autónomas, do poder local e de quaisquer outras entidades públicas depende da sua conformidade com a Constituição*». Só excecionalmente a desconformidade resvala para a inexistência jurídica[690], por atingir os requisitos de qualificação do ato, ou para a simples irregularidade, desvalorizando a infração[691].

No caso do negócio jurídico, em que a autonomia privada toma a dianteira, as normas de validade são ordenadas precipuamente a garantir a formação e declaração da vontade e a excluir determinados conteúdos e objetos por incompatibilidade com um pequeno reduto de normas imperativas, o qual inclui, ainda, alguns requisitos de ordem formal.

Em suma, conclui JOSÉ FERREIRA GOMES[692]:

> «As *normas de conduta*, enquanto normas primárias, são dirigidas à modelação ou conformação do comportamento e determinadas por um escopo de prevenção e reparação de consequências danosas. A sua violação convoca tendencialmente a aplicação de regras de responsabilidade civil destinadas à reparação dos danos causados.
>
> As *normas de validade*, enquanto normas secundárias, são dirigidas à proteção da regular formação da vontade na celebração do negócio e à conformação do mesmo em função de valorações essenciais do sistema jurídico. A sua violação determina a invalidade do negócio celebrado».

---

[687] "A nulidade do negócio jurídico por contrariedade à lei (artigos 294.º e 280.º/1 CC): Normas de conduta e normas de validade", in *Código Civil – Livro do Cinquentenário, vol. II (Em memória do Prof. Doutor Eduardo dos Santos Júnior),* coordenação de António Menezes Cordeiro, Centro de Investigação de Direito Privado, Editora Almedina, Coimbra, 2019, p. 167 e seguintes.

[688] DAVID DUARTE, *A Norma de Legalidade Procedimental Administrativa*, Editora Almedina Coimbra, 2006, p. 109.

[689] Local citado, p. 169.

[690] Dissolução de órgãos colegiais baseados no sufrágio direto sem marcação das novas eleições, nos 60 dias seguintes e pela lei eleitoral vigente ao tempo da dissolução (artigo 113.º, n.º 6), falta de promulgação ou assinatura pelo Presidente da República (artigo 137.º), falta de referenda ministerial (artigo 140.º, n.º 2) e dissolução da Assembleia da República nos seis meses posteriores à sua eleição, no último semestre do mandato do Presidente da República ou durante a vigência do estado de sítio ou do estado de emergência (artigo 172.º, n.º 2).

[691] Promulgação obrigatória fora do prazo (artigo 136.º, n.º 2. Artigo 286.º, n.º 2, da Constituição).

[692] Local citado, p. 173. Realce no original.

Ao transpormos para o universo dos atos jurídicos em sentido estrito o mencionado dualismo, rapidamente nos apercebemos por que razão as operações materiais, embora voluntárias, bem como as declarações de ciência, são apenas conformadas por normas de conduta. Assim, por exemplo, a posse violenta, além de fazer incorrer o possuidor em responsabilidade civil e, possivelmente, criminal, não é idónea para adquirir, por si só, a coisa possuída. E se este possuidor violento invocar a usucapião, será confrontado com a ineficácia da posse para adquirir a coisa: «*Se a posse tiver sido constituída com violência ou tomada ocultamente, os prazos da usucapião só começam a contar-se desde que cesse a violência ou a posse se torne pública*» (artigo 1297.º do CC).

PAULA COSTA E SILVA/NUNO TRIGO REIS[693], partindo, no entanto, de outra perspetiva metodológica, observam que «*a estipulação dos concretos efeitos jurídicos do ato jurídico simples está excluída pela circunstância de o regime surgir prefigurado pelo próprio direito objetivo* [694]».

Parecem admitir que os atos jurídicos simples, aos quais se refere o artigo 295.º do CC, obedecem a um princípio de tipicidade. E, neste sentido, ou há ocupação, ou não; ou há posse prescricional, ou não.

É que o conteúdo da operação material, enquanto ato jurídico, é inteiramente fixado de antemão pela lei, como assinala LUÍS CARVALHO FERNANDES[695]. Como tal, «*a operação jurídica tem a eficácia adequada à sua natureza, enquanto ato jurídico; mas os seus efeitos são apenas os desenhados na correspondente norma, pelo que não surgem aqui as questões que a tal respeito se suscitam no negócio jurídico*».

O que não vale — estamos em crer — para as declarações quase negociais, como a invocação da prescrição ou da usucapião.

Estas, a serem incompatíveis com a lei, mostram-se inválidas numa das suas categorias (anulabilidade ou nulidade) ou até juridicamente inexistentes se a incompatibilidade não permitir reconhecer os requisitos de qualificação (v.g. reconhecimento da paternidade pelo próprio filho).

Diremos, então, que não há posse nem usucapião inválidas. Há, isso sim, posse inapta para produzir usucapião. Inválida é a sua invocação e inválidos serão, por consequência, os atos e negócios jurídicos que a tenham como pressuposto.

Inválido é, pois, no plano jurídico, o fracionamento de imóveis compreendido em negócio jurídico ou na invocação de usucapião que contrariem o artigo 1376.º do CC ou o artigo 48.º, n.º 5, do RJEF.

A posse de parte de um prédio não o fraciona. Só a aquisição. Até lá, interrompida ou finda a posse por reivindicação do proprietário, a suposta

---

[693] "O ato jurídico no Código Civil de 1966: contributo para uma interpretação do artigo 294.º", in *Código Civil – Livro do Cinquentenário, vol. II (Em memória do Prof. Doutor Eduardo dos Santos Júnior),* António Menezes Cordeiro [coordenação], Centro de Investigação de Direito Privado, Editora Almedina, Coimbra, 2019, p. 519 e seguintes.

[694] Idem, p. 574.

[695] *Teoria Geral…,* II, citado, p 551.

parcela nem precisa de ser reintegrada no prédio ao qual nunca deixou de pertencer.

Note-se, aliás, que a lei, por vezes, deixa perpassar o entendimento, segundo o qual os atos de fracionamento são sempre jurídicos.

Assim, por exemplo, o Decreto-Lei n.º 263-A/2007, de 23 de julho[696], ao disciplinar o procedimento especial de transmissão, oneração e registo imediato de prédio urbano, dispõe o que passamos a reproduzir:

> «Artigo 2.º
>
> (**Âmbito**)
>
> 1 — O regime previsto no presente decreto-lei aplica-se aos seguintes negócios jurídicos:
>
> a) Compra e venda;
>
> b) Mútuo e demais contratos de crédito e de financiamento celebrados por instituições de crédito, com hipoteca, com ou sem fiança;
>
> c) Hipoteca;
>
> d) Sub-rogação nos direitos e garantias do credor hipotecário, nos termos do artigo 591.º do Código Civil;
>
> e) Outros negócios jurídicos, a definir por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça.
>
> 2 — O presente procedimento especial de transmissão, oneração e registo imediato de prédios aplica-se a prédios urbanos e é, nos termos a definir por portaria do membro do Governo responsável pela área da Justiça, ainda aplicável aos seguintes tipos de prédios:
>
> a) Prédios mistos;
>
> b) Prédios rústicos;
>
> c) Prédios urbanos formados, no próprio ato, a partir de outros, por fracionamento ou emparcelamento».

O n.º 2, ao estender o âmbito de aplicação *a prédios urbanos formados no próprio ato por fracionamento ou emparcelamento*, está a admitir a transmissão como causa da criação do novo prédio, dispensando, por completo, quaisquer atos materiais que pudessem ser necessários.

§24.XVII. Temos, assim, resposta para a interrogação primordial. Se a posse contrária ao artigo 1376.º, n.º 1, do CC, é ineficaz, eis por que motivo dispõe o artigo 1379.º, n.º 1, ser nulo o fracionamento e o artigo 48.º, n.º 3, do RJEF, considera nulo o ato de justificação.

Com esta afirmação defrontamos, pois, o argumento segundo o qual o fracionamento não ocorreria com o negócio jurídico que apenas transmitiria a parcela de um prédio nem com o ato notarial ou registal que justifica a usucapião. Por si, nada fracionariam. O fracionamento teria sido previamente praticado através de uma operação material.

---

[696] Alterado pelo artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 122/2009, de 21 de maio, pelo artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 209/2012, de 19 de setembro, e pelo artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 125/2013, de 30 de agosto.

Encontramos tal motivação em diversos acórdãos que, embora coloquem o fracionamento em diversas posições, deixam descortinar um fator determinante – o fracionamento encontra-se sempre associado à aquisição, mas de modo diferente, consoante esta seja originária ou derivada:

— Acórdão STJ de 21-2-2019[697]:

> «II – Tal fracionamento teve lugar com os atos de divisão material levados a cabo sobre o imóvel e concomitante início da posse de cada possuidor sobre as parcelas emergentes da divisão, posse essa que, prolongada no tempo, viabilizou a aquisição, por usucapião, declarada naqueles atos notariais».

— Acórdão TRG de 15-10-2020[698]:

> «II - A impugnação da justificação notarial apenas por via de ação (ou reconvenção) pode ser efetuada e não por via de exceção.
>
> III - O fracionamento do prédio rústico a que alude o artigo 1376º do C.C. não ocorre com a justificação notarial, que é um mero ato declarativo de aquisição de um direito por via da usucapião, e não um ato constitutivo, nem translativo de direitos, mas ocorre, por ex., com a doação de prédio que corresponde a uma parcela de outro».

— Acórdão TRE de 25-1-2018[699]:

> «II — As escrituras de justificação, com alegação da usucapião, destinadas ao estabelecimento de trato sucessivo, não configuram atos translativos da propriedade, assim não constituindo atos de fracionamento, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 1379.º, n.º 1, do Código Civil».

— Acórdão TRE de 25-3-2021[700]:

> «I — O fracionamento de um prédio rústico pressupõe, não apenas a sua divisão em duas ou mais parcelas, mas também a respetiva transferência para dois ou mais proprietários, ocorrendo aquando da prática do ato translativo da propriedade;
>
> II — Não constitui ato de fracionamento, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 1376.º do Código Civil, a escritura de constituição de prédios rústicos distintos, através da qual a ré, declarando ser dona de determinado prédio rústico, procedeu à respetiva divisão, em consequência do que constituiu quinze prédios rústicos novos, não transferindo para outrem a propriedade sobre qualquer das parcelas em que dividiu o prédio».

— Acórdão STJ de 15-11-2018[701]:

> «I — De acordo com jurisprudência anterior deste Supremo Tribunal "a justificação notarial constitui um mero instrumento jurídico através do qual, por via da invocação de razões de ciência, se obtém um título justificativo da aquisição do direito real por usucapião", pelo que "Não é o referido ato que traduz o fracionamento do prédio, o qual deve corresponder ao ato de divisão material, a partir do qual se iniciou a posse sobre cada uma das parcelas que,

[697] 7.ª Secção, P.º7651/16.0T8STB.E1.S3.
[698] 2.ª Secção Cível, P. 1942/18.2T8BCL.G1.
[699] P.º7601/16.3T8STB.E1.
[700] P.º7680/19.1T8STB.E1.
[701] 2.ª Secção, P.º 2769/17.4T8STB.E1.S1.

prolongando-se no tempo, por período legalmente suficiente, permitiu a invocação por parte dos RR da aquisição originária do direito de propriedade sobre cada uma delas por via da usucapião".

II — No caso dos autos, entende-se que o ato de fracionamento da parcela de terreno em causa teve lugar aquando da desanexação material do mesmo, ocorrida "no decurso do ano de 1960", ano em que vigorava o regime do artigo 107.º do Decreto n.º 16.731, de 13 de abril de 1929, que proibia a divisão de prédios rústicos de que proviessem novos prédios de menos de meio hectare (5.000 m2). Assim, tendo a parcela de terreno a área de 8.471 m2, conclui-se que o ato de fracionamento não desrespeitou as regras legais aplicáveis».

— Acórdão STJ de 28-3-2019[702]:

«II - Ainda que a escritura titule a aquisição por usucapião de parcela de prédio rústico inferior à unidade de cultura, o ato escriturado não configura um ato de fracionamento.

III - O fracionamento ocorre com o ato de divisão material, a partir do qual se iniciou a posse sobre cada uma das parcelas e que, prolongando-se no tempo, por período legalmente suficiente, permitiu a invocação por parte dos RR da aquisição originária do direito de propriedade sobre cada uma delas por via da usucapião.

IV - Atenta a primitiva redação do artigo 1379.º, n.º 1, do CC, a anulabilidade do ato de fracionamento de prédios rústicos, contra o disposto no artigo 1376.º, não impede a aquisição originária do direito de propriedade por via da usucapião.

V - A tal não obsta o facto de artigo 1287.º do CC excecionar, para efeitos de invocação da usucapião, a existência de "disposição em contrário", segmento normativo que não abarca os casos de mera anulabilidade, como o que estava regulado na primitiva redação do artigo 1379.º, n.º 1, do CC».

— Acórdão STJ de 18-6-2019[703]:

«I — A justificação notarial constitui um instrumento jurídico simplificado para estabelecimento de trato sucessivo no registo predial e visa suprir a falta de documento que comprove o direito real sobre imóvel.

II — A escritura de justificação notarial, não sendo em si própria um negócio jurídico de que resulte o fracionamento de prédio rústico em violação do artigo 1376.º, do Código Civil, constitui o título justificativo (por via da invocação de razões de ciência) da aquisição originária do direito real pela usucapião invocada, cujos efeitos retroagem à data do início da posse das parcelas de terreno, posse decorrente de ato de divisão material.

III — A aquisição, por usucapião, do direito de propriedade não se encontra ferida de invalidade por desrespeito das regras do fracionamento dos prédios rústicos cominadas com anulabilidade.

IV — Mostra-se válida a posse sobre parcelas inferiores à unidade de cultura vigente que levou à usucapião do direito de propriedade sobre os terrenos, invocada nas escrituras de justificação notarial, não obstante ter subjacente a

---

[702] 2.ª Secção, 7604/16.8T8STB.E1.S1.
[703] 6.ª Secção, P.º 1786/17.9T8STB.E1.S1.

> violação do então vigente artigo 1379.º, n.º 1, do Código Civil (na redação anterior à alteração dada pela Lei 111/2015, de 27-08)».

Atualmente, porém, quanto aos atos de justificação, a resposta encontra-se no artigo 48.º, n.º 3, do RJEF. São nulos, determina a lei, sem mais.

Mas são-no também por constituírem atos consequentes de um ato jurídico nulo. O ato de justificação é, neste caso, um ato cujo objeto é juridicamente impossível e, como tal, à semelhança do que dispõe o artigo 280.º, n.º 1, do CC, é nulo. Ele assenta numa declaração de ciência falsa ou numa invocação ineficaz.

§24.XVIII. Acrescem, neste ponto, as considerações expendidas a respeito da divisibilidade das coisas (artigo 209.º do CC) e da impossibilidade jurídica de usucapir uma parcela de imóvel que não pode vir a constituir um prédio, como sucede com as parcelas de terrenos aptos para cultura com área inferior à unidade aplicável.

Neste sentido, conclui o TRE, por Acórdão de 12-9-2019[704], o seguinte:

> «Uma parcela de um prédio rústico com a área de 8 metros quadrados não pode ser deste destacada para constituir um prédio rústico autónomo, ainda que o autor invoque a usucapião como modo de aquisição do direito de propriedade sobre a mesma parcela».

Em jeito de conclusão, dir-se-á que o ato de fracionamento é sempre um ato ou um negócio jurídico. Como tal, o ato de fracionamento nulo é a invocação fundada em posse ineficaz para usucapir. Tal invocação, para ser documentada, torna necessária a justificação notarial ou registal. Daí que a referência no artigo 48.º, n.º 3, do RJEF, à nulidade dos atos de justificação se limita a tomar o todo pela parte.

Se é nula a invocação perante um oficial público, não poderia ser válida uma invocação informal e não documentada de idêntico teor.

Por fim, relativamente aos negócios jurídicos é justamente com a sua celebração que tem lugar o fracionamento relevante para a ordem jurídica, a menos que o proprietário já tenha levado a cabo a divisão na matriz e no registo prediais por ato jurídico simples.

Para quem entenda que o fracionamento ocorre pela simples demarcação material feita pelo *dominus* antes da alienação, então opor-se-á que tal operação, à semelhança da posse e da usucapião, constitui um ato jurídico ineficaz.

Sendo ineficaz, não pode o proprietário alienar em partes aquilo que não dividiu com efeitos jurídicos, pelo que é o negócio jurídico que tiver por objeto uma parte da coisa — a parcela com área inferior à unidade de cultura — a cometer o fracionamento. Nulo, por conseguinte, de acordo com o artigo 1379.º, n.º 1, do CC, na sua atual redação.

De igual modo, o possuidor de parcela de um terreno alheio nada fracionou ao investir-se na posse. Limita a posse a uma parte do prédio, mas o fracionamento só ocorre quando os factos cederem lugar ao direito por via da extinção do direito de propriedade alheio sobre a parcela. Só então, completada

---

[704] P.º 1223/13.8TBSLV.E1.

a usucapião com a invocação, o fracionamento retroage ao início da posse (artigo 1288.º do CC).

Veremos, em seguida, por que motivo não é de acolher a argumentação que pretende esvaziar de alcance imediato a Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, e continuar a aplicar o direito pretérito, frustrando a sua revogação e modificação que o legislador entendeu imprimir à ordem jurídica.

§25. — Da retroação dos efeitos da usucapião e da sucessão de leis no tempo.

§25.I. Um outro tópico argumentativo esgrimido por alguns setores da doutrina e com vasto eco na jurisprudência assenta numa confusão entre a retroatividade dos efeitos da usucapião e a aplicação da lei no tempo.

Bem vistas as coisas, a norma em questão nada dispõe sobre a sucessão de leis no tempo por que decorre a posse:

> «Artigo 1288.º
>
> (**Retroatividade da usucapião**)
>
> Invocada a usucapião, os seus efeitos retrotraem-se à data do início da posse.
>
> [...]
>
> Artigo 1317.º
>
> (**Momento da aquisição**)
>
> O momento da aquisição do direito de propriedade é:
>
> a) No caso de contrato, o designado nos artigos 408.º e 409.º;
>
> b) No caso de sucessão por morte, o da abertura da sucessão;
>
> c) No caso de usucapião, o do início da posse;
>
> d) Nos casos de ocupação e acessão, o da verificação dos factos respetivos».

Por retroagirem os seus efeitos ao início da posse aplicar-se-ia sempre à usucapião a lei que então vigorava, mostrando-se inoponíveis ao possuidor todas e quaisquer limitações supervenientes à aquisição de direitos em geral ou até em especial, como viria a suceder com a Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, e com a redação atribuída pela Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, ao artigo 48.º, n.os 2 e 3, do RJEF.

A verdade é que, não obstante a entrada em vigor das alterações introduzidas ao RJEF, no sentido de desconsiderar os efeitos aquisitivos da posse de parcelas minifundiárias, vêm os tribunais superiores acordando em que a retroação dos efeitos da usucapião ao início da posse (artigo 1288.º do *Código Civil*) justifica a aquisição de parcelas com área inferior à unidade de cultura, sempre que a posse tenha tido início sob a vigência da lei anterior, independentemente do momento em que se produziu, ou não, a usucapião.

Segundo um enviesamento dos princípios por que se rege a sucessão de leis no tempo, a posse iniciada até então beneficiaria sempre da redação originária do artigo 1379.º, n.º 1, do *Código Civil.* Por ser meramente anulável o fracionamento e degradada a imperatividade do artigo 1376.º, n.º 1, a posse ininterrupta até 26 de setembro de 2035 — ou 26 de setembro de 2045, no caso

dos imóveis do património do Estado[705] — iniciadas na véspera da entrada em vigor da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, prevaleceria sobre a proibição de fracionamento de prédios aptos para cultura de que resultasse uma parcela de superfície inferior à unidade de cultura.

§25.II. De certo modo, as instâncias e o Supremo Tribunal de Justiça, em alguns acórdãos, como que reconhecem à usucapião natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias e à lei sobre usucapião um valor reforçado sem paralelo no catálogo constitucional.

Importa ter presente que o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte — não, porém, à aquisição originária — (artigo 62.º, n.º 1, da Constituição) já constitui um direito de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias. Ora, o artigo 17.º da Constituição não compreende direitos análogos aos direitos análogos. Além do mais, a usucapião resulta apenas da lei e poderia, quando muito, ser considerada um direito fundamental em sentido material (artigo 16.º, n.º 1, da Constituição). O disposto no artigo 1287.º do *Código Civil* não possui, em caso algum, a força jurídica própria das normas formalmente constitucionais.

De resto, a usucapião tem, ela própria e as normas que lhe dão corpo, despertado questões de inconstitucionalidade.

O seu efeito ablativo suscita dúvidas de conformidade com o artigo 62.º, n.º 2, da Constituição (RUI PINTO DUARTE[706]), nomeadamente, por não se encontrar condicionada ao pagamento de justa indemnização[707] (artigo 62.º, n.º 2, da Constituição) ou, diríamos até, de indemnização calculada em relação aos meios de produção em abandono e que, só por esse facto, podem ser expropriados (artigo 88.º, n.º 1).

No Acórdão n.º 819/2017, de 6 de dezembro[708], o TC julgou inconstitucional a norma contida no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 195-A/76, de 16 de março[709], interpretada no sentido de a extinção do direito correspondente ao domínio direto numa relação jurídica de enfiteuse, com a consolidação da propriedade plena na esfera jurídica do titular do domínio útil, por força do disposto no artigo 1.º, n.º 1 do referido diploma, não conferir direito a indemnização. O que já fizera no Acórdão n.º 786/2014, de 12 de novembro[710].

---

[705] A Lei n.º 54, de 16 de julho de 1913, determina que as prescrições contra a Fazenda Nacional só se completam quando, além dos prazos estabelecidos, tenha decorrido mais metade dos mesmos prazos (artigo 1.º). Por conseguinte, a posse não registada e de má-fé sobre imóveis do domínio privado do Estado faculta a aquisição por usucapião ao fim de 30 anos.

[706] *Curso de Direitos Reais*, citado, p. 490 e seguinte. V. Acórdão TC n.º 205/2000, de 4 de abril (2.ª Secção, P.º 390/96) e Acórdão TC n.º 491/2002, de 26 de novembro (Plenário, Pº 310/99).

[707] V. ABÍLIO VASSALO DE ABREU, "Usucapião de imóveis sem indemnização: o teste da conformidade com a Constituição e o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 205/2000, de 4 de abril de 2000 (Proc.º 390/96), in *Boletim da Faculdade Direito da Universidade de Coimbra*, n.º 88, 2012, p. 189 e seguintes.

[708] 1.ª Secção, P.º 992/2016.

[709] Aboliu a enfiteuse a que se achavam sujeitos certos prédios rústicos, mandando transferir o domínio direto deles para o titular do domínio útil. Conheceu alterações por via do Decreto-Lei n.º 546/76, de 10 de julho, da Lei n.º 22/87, de 24 de junho, e da Lei n.º 108/97, de 16 de setembro.

[710] 2.ª Secção, P.º 412/13.

Por seu turno, a questão de saber se é, ou não, uma expropriação por utilidade particular, como, de certo modo, é a usucapião, tem vindo a ganhar redobrado interesse na doutrina, considerando a falta de previsão legal de indemnização[711].

Embora o caso fosse de acessão industrial imobiliária, o Acórdão TC n.º 205/2000, de 4 de abril[712] não julgou inconstitucional a norma constante do n.º 1 do artigo 1340.º do *Código Civil*, apesar de prever como valor relevante para o cálculo da indemnização o que o terreno tinha no momento da incorporação, e não o "valor justo e atual".

Considerou, então:

> «[Q]ue, operando a aquisição por acessão desde o momento da incorporação (cf. a alínea d) do artigo 1317.º do Código Civil, preceito não impugnado pelos recorrentes), não se pode considerar lesiva desse direito uma norma que garante a neutralidade patrimonial, quer do ponto de vista do proprietário anterior, quer do ponto de vista do adquirente, no momento em que a perda e a aquisição ocorrem. A consideração de qualquer momento posterior introduziria, ela sim, um fator arbitrário no cálculo do valor da indemnização, com consequências, aliás, que poderiam redundar em desfavor do titular do direito sacrificado».

Certo é que a acessão industrial imobiliária, a menos que o valor acrescentado seja menor, importa sempre um pagamento ao proprietário do prédio acedido, contrariamente à usucapião, dispondo-se no *Código Civil*:

> «Artigo 1340.º
>
> (**Obras, sementeiras ou plantações feitas de boa fé em terreno alheio**)
>
> 1 — Se alguém, de boa-fé, construir obra em terreno alheio, ou nele fizer sementeira ou plantação, e o valor que as obras, sementeiras ou plantações tiverem trazido à totalidade do prédio for maior do que o valor que este tinha antes, o autor da incorporação adquire a propriedade dele, pagando o valor que o prédio tinha antes das obras, sementeiras ou plantações.
>
> 2 — Se o valor acrescentado for igual, haverá licitação entre o antigo dono e o autor da incorporação, pela forma estabelecida no n.º 2 do artigo 1333.º
>
> 3 — Se o valor acrescentado for menor, as obras, sementeiras ou plantações pertencem ao dono do terreno, com obrigação de indemnizar o autor delas do valor que tinham ao tempo da incorporação.
>
> 4 — Entende-se que houve boa-fé, se o autor da obra, sementeira ou plantação desconhecia que o terreno era alheio, ou se foi autorizada a incorporação pelo dono do terreno».

---

[711] Assim, v. ABÍLIO VASSALO DE ABREU, "Usucapião de imóveis sem indemnização", *in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. LXXXVII, tomo 1, 2002, p. 250; FRANCISCO LIBERAL FERNANDES, *Direitos Reais – Elementos Didáticos*, Gestlegal Editora, Coimbra, 2024, p.127 e seguintes; "Sobre a legitimidade constitucional da aquisição originária da propriedade no Código Civil" in *Estudos Comemorativos dos 20 Anos da FDUP*, vol. I, Editora Almedina, Coimbra, 2017, p. 535 e seguintes.

[712] 2.ª Secção, P.º 390/96.

§25.III. A retroação dos efeitos aquisitivos ao início da posse, não só expurgaria a formação da usucapião de todo e qualquer vício, como também retomaria a lei vigente ao tempo.

É posição com amplo acolhimento na jurisprudência dos tribunais superiores.

a) Assim, o TRE, em Acórdão de 25-1-2018[713], considerou que não ocorrendo o fracionamento de prédio rústico «*do ato declarativo titulado na escritura de justificação em que é invocada a usucapião*», antes tendo lugar por via da aquisição, aquando do início da posse, do direito de propriedade ali declarado, seriam irrelevantes as inovações carreadas pela lei nova.

b) O TRG adotou esta linha de raciocínio em diversas ocasiões:

— Acórdão TRG de 21-5-2020[714]:

> «I — A usucapião é uma forma de aquisição originária de direitos, que surgem *ex novo* na titularidade do sujeito unicamente em função da posse exercida por certo período temporal, sendo por isso absolutamente autónoma e independente de eventuais vícios (de natureza formal ou substancial) que afetem o ato ou negócio gerador da posse.
>
> II — Tendo a usucapião efeitos retroativos à data do início da posse, adquirindo-se o direito no momento em que aquela se iniciou, será pela lei então em vigor que se apreciará as condições de validade aplicáveis ao objeto do direito que se pretende usucapir (nomeadamente, as relativas ao fracionamento de prédio rústico apto para cultivo).
>
> III — Na interpretação da lei, não se deve atender apenas à sua letra, intervindo ainda elementos lógicos, nomeadamente de ordem sistemática (impondo a consideração da unidade do sistema jurídico), de ordem racional/teleológica (impondo a consideração da razão de ser da lei, sustentada na respetiva justificação e no objetivo pretendido com a sua criação), de ordem histórica (impondo o reconhecimento e consideração dos acontecimentos que a determinaram, nomeadamente toda a realidade social que envolveu o seu aparecimento), e de ordem atualista (impondo a consideração das condições específicas do tempo em que é aplicada).
>
> IV — Até à alteração da redação do artigo 1379.º, n.º 1 do CC, operada pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto (que passou a cominar como nulos, e já não meramente como anuláveis, os atos de fracionamento de prédios rústicos contrários ao disposto no artigo 1376.º do CC), a interpretação mais correta daquele preceito coincide com a que admite a aquisição originária, por usucapião, de parcela de prédio rústico apto para cultura, ainda que com área inferior à unidade de cultura legal, desde que se verifiquem os seus pressupostos próprios».

— Acórdão TRG de 30-4-2020[715]:

---

[713] P.º7651/16.0T8STB.E1.

[714] P.º 1050/18.6T8PTL.G1 (1.ª Secção Cível).

[715] P.º1334/10.1TBVVD.G1 (2.ª Secção Cível). No Acórdão de 16-9-2021, a mesma Secção retoma exatamente o sumário transcrito (P.º 1960/20.0T8VCT.G1, 2.ª Secção Cível).

«I — A data ou momento relevante para aferir se o reconhecimento do direito de propriedade, adquirido por usucapião, infringe ou não as invocadas regras legais limitativas do fracionamento de prédios rústicos é a do início da posse.

II — Tendo a usucapião efeitos retroativos à data do início da posse (cf. artigo 1288.º do CC), será a lei vigente nessa data que indicará se pode haver fracionamento do prédio e se o mesmo for fracionado em violação da lei quais as consequências que daí decorrem.

III — À luz da lei vigente no início da década de 80 o fracionamento de prédios rústicos em área inferior à unidade de cultura não seria nulo, quando muito anulável, a arguir no prazo de 3 (três) anos, sob pena de caducidade da ação de anulação (primitiva redação dos n.ºs 1 e 3 do artigo 1379º do CC).

IV — Estando em causa uma divisão material de prédios rústicos e não se verificando qualquer questão de natureza urbanística, a anulabilidade do ato de fracionamento de prédios rústicos, em violação do disposto no artigo 1376º do CC, não impede a aquisição originária do direito de propriedade por via da usucapião».

— Acórdão TRG de 21-5-2020[716]:

«II — Tendo a usucapião efeitos retractivos à data do início da posse, adquirindo-se o direito no momento em que aquela se iniciou, será pela lei então em vigor que se apreciará as condições de validade aplicáveis ao objeto do direito que se pretende usucapir (nomeadamente, as relativas ao fracionamento de prédio rústico apto para cultivo)»

— Acórdão TRG de 14-1-2021[717]:

«I — Tendo a usucapião efeitos retroativos à data do início da posse (cf. artigo 1288.º do Código Civil) a data ou momento relevante para aferir se o reconhecimento do direito de propriedade, adquirido por usucapião, infringe ou não as regras legais limitativas do fracionamento de prédios rústicos é a do início da posse.

II — É à lei em vigor na data do início da posse que deve atender-se para determinar se o prédio é fracionado em violação da lei e quais as consequências que decorrem dessa violação.

III — Atenta a primitiva redação do artigo 1379.º n.º 1 do Código Civil, em vigor em 1998, data da divisão e início da posse, a anulabilidade do ato de fracionamento de prédios rústicos, contra o disposto no artigo 1376.º, não impedia a aquisição originária do direito de propriedade por via da usucapião.

IV — Operada a divisão material do prédio rústico em duas parcelas de terreno, perfeitamente delimitadas com muros e vedações, com confrontações e áreas definidas, há mais de 20 anos, ambas com área inferior à unidade de cultura fixada pela Portaria n.º 202/70, de 21/04 e verificados os requisitos da usucapião, a aquisição por essa via do direito de propriedade sobre cada uma das parcelas deve prevalecer sobre as regras de fracionamento dos prédios rústicos.

V — Não obstante a lei interpretativa não estar sujeita ao princípio geral consagrado no artigo 12.º do Código Civil, ainda assim a retroatividade da lei

[716] P.º 1050/18.6T8PTL.G1 (1ª Secção Cível).
[717] 2.ª Secção Cível, P.º 4240/19.0T8VCT.G1.

interpretativa não é irrestrita pois não atinge os efeitos já produzidos, ao abrigo da lei interpretada, pelo cumprimento das obrigações, pelo caso julgado, pela transação ou atos de natureza análoga (cf. 2ª parte do n.º 1 do artigo 13.º do Código Civil) e a lei interpretativa não pode estender os seus efeitos para lá do início da vigência da lei interpretada.

VI — A lei interpretativa integra-se na lei interpretada o que significa que aquela retroage os seus efeitos até à data da entrada em vigor da lei interpretada, tudo ocorrendo como se tivesse sido publicada na data em que o foi esta».

— Acórdão TRG de 28-1-2021[718]:

«IV — Tendo a usucapião efeitos retroativos à data do início da posse (cf. artigo 1288º do Código Civil) a data ou momento relevante para aferir se o reconhecimento do direito de propriedade, adquirido por usucapião, infringe ou não as regras legais limitativas do fracionamento de prédios rústicos é a do início da posse».

— Acórdão TRG de 13-7-2021[719]:

«Invocada a usucapião, os seus efeitos retrotraem-se à data do início da posse (artigo 1288º do CC), pelo que, nos casos em que se entenda que impede a aquisição por usucapião, a violação de normas imperativas do direito do urbanismo, é aos diplomas em vigor à data do início da posse que se deve atender».

— Acórdão TRG de 16-9-2021[720]:

«I — A data ou momento relevante para aferir se o reconhecimento do direito de propriedade, adquirido por usucapião, infringe ou não as invocadas regras legais limitativas do fracionamento de prédios rústicos é a do início da posse.

II — Tendo a usucapião efeitos retroativos à data do início da posse (cf. artigo 1288.º do CC do CC), será a lei vigente nessa data que indicará se pode haver fracionamento do prédio e se o mesmo for fracionado em violação da lei quais as consequências que daí decorrem.

III — À luz da lei vigente no início da década de 80 o fracionamento de prédios rústicos em área inferior à unidade de cultura não seria nulo, quando muito anulável, a arguir no prazo de 3 (três) anos, sob pena de caducidade da ação de anulação (primitiva redação dos n.ºs 1 e 3 do artigo 1379º do CC).

IV — Estando em causa uma divisão material de prédios rústicos e não se verificando qualquer questão de natureza urbanística, a anulabilidade do ato de fracionamento de prédios rústicos, em violação do disposto no artigo 1376.º do CC, não impede a aquisição originária do direito de propriedade por via da usucapião».

c) Da jurisprudência do Tribunal da Relação de Coimbra respigámos os seguintes acórdãos com os sumários que se reproduzem integral ou parcialmente:

— Acórdão TRC de 22-11-2022[721]:

---

[718] 2.ª Secção Cível, P.º 8264/15.9T8VNF.G1.
[719] 1.ª Secção Cível, P.º 1628/18.8T8VCT.G1.
[720] 2.ª Secção Cível, P.º 1960/20.0T8VCT.G1.
[721] P.º3706/19.7T8VIS.C1.

> «I — O disposto no artigo 48.º da Lei n.º 111/2015, de 27-08, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 89/2019, de 03-09, não impede que seja reconhecida a aquisição do direito de propriedade, por usucapião, de uma parcela de terreno com área inferior à unidade de cultura, num caso em que a posse conducente à aquisição de tal direito se iniciou – início em 1995 – e completou antes da entrada em vigor desta Lei.
>
> II – Neste âmbito, com vista a determinar se ocorre violação de regras legais imperativas, o momento que releva é a data do início da posse».

— Acórdão TRC de 7-11-2023[722]:

> «I — A alegação de um direito incompatível com o direito do Autor, neste caso a aquisição originária, pelos Réus, das parcelas que compõem o prédio cuja divisão o Autor pretende, pode ser feita por exceção.
>
> II — Na data em que os Réus iniciaram a posse que alegam exercer sobre as parcelas de que os Autores se arrogam comproprietários, a sanção legal para o fracionamento desrespeitador do artigo 1376.º do C. Civil era a anulabilidade, sanção essa que com a Lei n.º 111/2015 de 27 de agosto, passou a ser a nulidade.
>
> III — O momento relevante para a aquisição do direito de propriedade por usucapião é o da data do início da posse – artigo 1288.º e 1317.º, c), ambos do C. Civil - é segundo a lei então em vigor que deverá ser apreciada a sua validade, o que no caso – segundo a alegação dos Réus – nos remete para aquela que em 1988 vigorava – a anulabilidade.
>
> IV — O facto de as parcelas resultantes do fracionamento do prédio terem uma área inferior à mínima de cultura, não é [...] impeditivo, caso se venham a provar os factos necessários para o efeito, da sua aquisição por usucapião».

d) Por fim, também o Supremo Tribunal de Justiça já acolheu pontualmente esta posição, nomeadamente nos acórdãos que passamos a elencar:

— Acórdão STJ de 2-5-2019[723]:

> «I — Num recurso em que está em causa apreciar se o reconhecimento do direito de propriedade da ré, adquirido por usucapião, viola regras legais imperativas, considera-se que o momento que releva para efeitos de apurar se tal violação ocorre é a data do início da posse.
>
> II — À data do início da posse da parcela dos autos (1956), o fracionamento de prédios rústicos encontrava-se regulado pelo artigo 107.º do Decreto 16.731, de 13.04.1929; tendo em conta que o prédio da autora é um prédio rústico e estando em causa, na apreciação do pedido reconvencional, o reconhecimento do direito de propriedade da ré sobre um prédio urbano, é aplicável a norma prevista no § 2 do mesmo artigo 107.º, segundo a qual se excetua "do disposto no corpo deste artigo a divisão do prédio rústico condicionada a construções".
>
> III — Quanto à alegada violação das normas legais relativas à REN, tendo em conta que a construção ocorreu em 1956, o facto de ter sido provado que "A construção referida está instalada em zona de REN (Reserva Ecológica Nacional), delimitada no município de ... pela RCM nº 70/2000, de 01.07." não permite dar

[722] P.º3261/18.5T8VIS-B.C1.
[723] P.º 514/07.1TBGDL.E1.S1 (2.ª Secção).

como verificada tal violação, uma vez que a REN apenas foi criada pelo DL nº 321/83, de 05.07, que o perímetro da REN no concelho de … apenas foi definido em 2000 e que a restrição à ocupação, uso e transformação do solo da REN apenas foi estabelecida pelo DL nº 166/2008, de 22.08.

IV — Quanto à alegada violação de normas legais respeitantes ao loteamento urbano, constata-se que, também neste domínio, a divisão material dos prédios e o início da posse tiveram lugar em momento anterior ao da aprovação de tal regime legal, que ocorreu com o Decreto nº 46.673, de 29.11.1965.

V — Finalmente quanto ao alegado desrespeito pela exigência de licença administrativa para edificação, designadamente à luz do regime do [Regulamento Geral das Edificações Urbanas, RGEU, aprovado pelo] Decreto-Lei nº 38.382, de 07.08.1951, verifica-se que a exigência de licença camarária prévia se aplicava à "execução de novas edificações ou de quaisquer obras de construção civil, a reconstrução, ampliação, alteração, reparação ou demolição das edificações e obras existentes" nas seguintes situações: (i) "dentro do perímetro urbano"; (ii) dentro "das zonas rurais de proteção fixadas para as sedes de concelho"; (iii) "para as demais localidades sujeitas por lei a plano de urbanização e expansão"; (iv) "nas zonas e localidades a que seja tornado extensivo por deliberação municipal"; (v) "em todos os casos" quanto a "edificações de carácter industrial ou de utilização coletiva".

VI — Para os efeitos do regime indicado em V, e independentemente de se apurar se as sanções previstas para o eventual desrespeito da exigência de licença administrativa (cf. artigos 160.º e seguintes do RGEU) poderiam ou não implicar um efeito impeditivo da aquisição do direito de propriedade por usucapião, certo é que, da factualidade provada nos autos, não é possível concluir que a construção na parcela em causa se subsuma a qualquer das situações previstas no referido regime legal em vigor à data em que foi a mesma foi edificada.

VII — Tratando-se da prova de um facto impeditivo do reconhecimento do direito de propriedade da ré reconvinte por usucapião, integrante de uma exceção perentória, cabia à autora a alegação e prova da inserção da parcela em causa em alguma das previsões legais do [RGEU], nos termos do artigo 342º, nº 2, do CC e do artigo 576º, nº 3 do CPC».

— Acórdão STJ de 24-10-2019[724]:

«I — A data ou momento relevante para aferir se o reconhecimento do direito de propriedade, adquirido por usucapião, infringe ou não as invocadas regras legais limitativas do fracionamento de prédios rústicos é a do início da posse.

II — No caso dos autos, a usucapião invocada pela A. reporta-se ao início da posse, datada de 1986.

III — Tendo a usucapião efeitos retroativos à data do início da posse, a lei aplicável é, sem dúvidas, a vigente à data do início da posse. Será assim essa lei que indicará se pode haver fracionamento do prédio e se o mesmo for fracionado em violação da lei quais as consequências que daí decorrem. O mesmo se diga em matéria de loteamento urbano, licenças e dispensas.

---

[724] 1.ª Secção, P.º 317/15.0T8TVD.L1.S2. Tratava-se, porém, de terreno fora da previsão do artigo 1376.º, n.º 1, do CC, por não ser apto para cultura.

> IV — À luz da lei vigente em 1986 o fracionamento não seria nulo, quando muito anulável.
>
> V — Para ser anulável, a lei também impunha que o fracionamento se reportasse a terrenos aptos para cultura.
>
> VI — Ora, no caso dos autos, está claramente provado que a reivindicação do prédio em causa não está relacionada com qualquer utilização (anterior, ou futura) do mesmo relacionada com atividade agrícola, florestal ou pecuária, ou, nas palavras da lei, aptidão para cultura».

§25.IV. De modo convergente, o Conselho Consultivo do IRN tem vindo a pronunciar-se em sentido favorável à não aplicação da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, e da Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, a posses iniciadas anteriormente à sua entrada em vigor.

O Parecer n.º 10/2019, de 26 de março [725], foi votado ainda antes da publicação da Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro. Cuida apenas da alteração ao artigo 1379.º, n.º 1, do *Código Civil*, através do artigo 59.º da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto.

A Direção-Geral do Território, ora consulente, vinha considerando nulos os atos de justificação contrários ao artigo 1376.º por entender que a nova redação do artigo 1379.º, n.º 1, se aplicava de imediato aos atos de justificação.

No parecer, o Conselho Consultivo do IRN começa por apontar o alcance dos atos de justificação notarial ou registal: não apenas obter um documento que permita registar a aquisição, mas também exercer a faculdade de invocar a usucapião.

É interessante notar que, em dado ponto, no entanto, o Conselho manifesta a seguinte posição:

> «1.4. Queremos, com isto, adiantar que, para nós, tal como para a consulente, não vale a afirmação de que "a posse é agnóstica" e de que, portanto, a aquisição por usucapião é absolutamente impermeável às normas que estabelecem requisitos para o fracionamento dos prédios, porquanto entendemos que a aquisição por usucapião dependerá sempre da suscetibilidade de autonomização da parcela como objeto de um novo direito de propriedade».

De tal afirmação, ficam por retirar todas as consequências, mas o Conselho manifesta não ter dúvidas, em qualquer caso, acerca da distinção entre os atos de fracionamento — «*os atos jurídicos de disposição da coisa (prédio rústico) praticados pelo proprietário*» — e, por seu turno, os «*atos de reconhecimento de direitos que tomem por objeto a parcela resultante de fracionamento contrário ao disposto no artigo 1376.º do mesmo Código*», os quais não devem ser objetivo da declaração de nulidade.

Sendo o segundo um ato consequente do primeiro, a nós suscita-nos as maiores dúvidas a sua validade.

Dá-se conta, com muita acuidade, do problema de que cuidámos no capítulo anterior. Se o artigo 1379.º, n.º 1, do CC, considera nulo o ato de fracionamento contrário ao artigo 1376.º, está, necessariamente, a referir-se a um ato jurídico,

[725] www.irn.justica.gov.pt

sem que possa atribuir-se tal valor jurídico negativo à usucapião que aquele órgão considera, e bem, «*um facto jurídico de fonte não negocial*».

Entendeu o seguinte:

> «3.5. Ainda que o domínio de facto incida sobre aquela porção de solo (parte componente de prédio rústico) como se já fosse coisa autónoma e o *animus* do possuidor consista na intenção de exercer o direito de propriedade sobre coisa assim considerada, juridicamente, a posse formal não deixa de ser exercida sobre uma parte da coisa (prédio rústico inicial)[X], donde, essa posse (sobre parte de prédio) só facultará ao possuidor a aquisição do direito de propriedade, se aquele *quid*, tomado como como objeto do direito de propriedade pelo possuidor, puder efetivamente sê-lo. Nesta perspetiva, o fracionamento do prédio inicial, ao invés de efeito da aquisição por usucapião, constitui antes um pressuposto (ainda que de verificação simultânea) dessa aquisição».

E, como tal, sem poder adquirir-se por usucapião a parcela autonomizada, também não pode ser adquirida a «*mesma porção de terreno enquanto parte de prédio rústico por autonomizar, posto que a tal se opõe o princípio da inerência do direito de propriedade à totalidade da coisa*».

Já, porém, quando se trata de saber da aplicação no tempo da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, o Parecer n.º 10/2019, de 26 de março, deixa-se arrastar pelo efeito sugestivo do artigo 1288.º do CC.

Em lugar de tomar a posse como mero facto jurídico, vê-a antes como um direito de aquisição que se vai constituindo ao longo do seu decurso no tempo. Como tal, na usucapião, tudo se passaria como se o momento da invocação da aquisição e o momento do início da posse coincidissem, por força do artigo 1288.º do CC.

Cai, assim, a nosso ver, no equívoco de identificar a retroação dos efeitos da usucapião e a aplicação da lei pretérita.

O Parecer n.º 26/2023, de 14 de setembro[726], já conta com a entrada em vigor da Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, e com a nulidade dos atos de justificação de direitos adquiridos mediante fracionamento contrário ao artigo 1376.º do CC.

Considera que as disposições ínsitas no artigo 48.º, n.º 2 e n.º 3, do RJEF possuem natureza interpretativa e que, por isso, «*através delas se clarifica a insusceptibilidade de aquisição por usucapião de parte de terreno apto para cultura que não preencha os requisitos legalmente estabelecidos para o fracionamento rústico e não possa, por causa disso, ser objeto autónomo de direitos*».

Natureza interpretativa apenas do disposto no artigo 59.º da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, insistindo, pois, na aplicação da lei anterior a toda e qualquer posse de parcelas fracionadas antes da sua entrada em vigor, pois só com a lei nova se tornara absoluta a impossibilidade de aquisição.

[X] Cf. A este propósito, MÓNICA JARDIM/DULCE LOPES, "Acessão industrial imobiliária e usucapião parciais versus destaque", in *O Urbanismo, O Ordenamento do Território e os Tribunais*, coordenação de Fernanda Paula Oliveira, Editora Almedina, Coimbra, 2010, p. 794.

[726] Homologado em 22-11-2023.

Em voto de vencido extremamente acutilante, ANTÓNIO MANUEL FERNANDES LOPES, faz sobressair, entre outros, um aspeto que se mostra do maior interesse:

> «Testemunhando o fenómeno [de banalização da usucapião de parcelas exíguas], o legislador não quis resignar-se a aceitar que ele simplesmente campeasse, frustrando por anos e anos a realização dos fins de política legislativa a que se propusera. Tome-se bem nota disto: a admitir-se a continuação da irrestrita validade da invocação da usucapião que implique o fracionamento que aqui se contempla, contanto que a posse respetiva se inicie antes do início de vigência do RJEF, isso significa que só lá para o ano de 2035 é que deixará de ser viável invocar esse modo de adquirir em instrumento de justificação de direitos. E isso supondo que os interessados falassem sempre verdade, nas suas declarações acerca do momento em que começaram a possuir – coisa que, sem falsa ingenuidade, bem sabemos com frequência não suceder. E daí que o mais provável, segundo um tal enquadramento, é que se chegasse ao ano de 2050, e se avançasse, sem que diminuísse a popularidade do recurso ao mesmo meio (justificação) para "legalização" do fracionamento – posto que, para legitimá-lo, apenas bastaria que se fizesse remontar o início da posse a momento anterior ao do início de vigência do RJEF».

Como tal, e nas palavras do ilustre vogal, a nulidade dos atos de justificação, ainda que relativos à posse iniciada anteriormente, é de aplicação imediata, havendo por conseguinte de ser recusada «*a celebração da competente escritura pública (artigo 173.º/1-a) CN) ou indeferido – porventura liminarmente (artigo 117.º-F/1 CRP) – o competente pedido*».

§25.V. Igualmente em contracorrente com a posição dominante, refira-se o Acórdão TRL de 26-10-2006[727] em cuja fundamentação de direito pode ler-se:

> «A aquisição fundada em usucapião só poderia ser reconhecida se o respetivo prazo tivesse decorrido inteiramente antes de vigorar o regime legal impeditivo da realização de negócios jurídicos que tenham por efeito, direto, ou indireto, a formação de lotes de construção. No fundo, e como se referiu, as partes, não podendo obter o pretendido fracionamento do lote por meio de negócio jurídico, também não o poderão atingir por meio de uma qualquer ação judicial. Não podem ser atingidos, através do processo civil fins que os interessados não possam alcançar fora do processo.
>
> Entende-se, pois, que, apesar de estarem reunidos os pressupostos da aquisição por usucapião do direito de compropriedade da autora sobre a parcela de terreno dos autos, não pode ser reconhecida tal aquisição, por a lei a não admitir».

Mais recentemente, sobressai o Acórdão TRG de 5-12-2019[728], por ter feito aplicar a Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, e o próprio RJEF, a uma posse iniciada anteriormente, sustentando que as normas relativas à nulidade dos atos de

[727] P.º 3021/2006-2.
[728] Proc. 1167/18.7T8PTL.G1.

justificação contrários ao artigo 1376.º, n.º 1, do CC possuiriam natureza interpretativa.

Pode ler-se no sumário:

> «1) Para que uma LN possa ser realmente interpretativa são necessários dois requisitos: que a solução do direito anterior seja controvertida ou pelo menos incerta; e que a solução definida pela nova lei se situe dentro dos quadros da controvérsia e seja tal que o julgador ou o intérprete a ela poderiam chegar sem ultrapassar os limites normalmente impostos à interpretação e aplicação da lei, sendo que, se o julgador ou o intérprete, em face de textos antigos, não podiam sentir-se autorizados a adotar a solução que a LN vem consagrar, então esta é decididamente inovadora;
>
> 2) Perante as antecedentemente enunciadas divergências relativas à questão de saber se a usucapião, como forma originária de adquirir, pode ou não incidir sobre parcela de terreno inferior a unidade de cultura, contrariando o regime previsto no artigo 1376.º/1 do C.C, torna-se manifesta a natureza interpretativa do artigo 48.º, n.º 2 da Lei n.º 89/2019, de 03.09, da iniciativa, aliás, do órgão legislativo nacional próprio – artigo 161.º, al. c) da CRP -, como meio de pôr termo à patente diversidade de decisões sobre aquela temática;
>
> 3) Da conjugação do disposto no artigo 48.º, n.º2 da Lei n.º 89/2019, de 03.09.2019 e artigos 1376.º/1 com o n.º1 do artigo 1379.º, ambos do CC, na sua versão atual, fica excluída a aquisição, por usucapião, de parcela de terreno inferior à área correspondente à unidade de cultura».

Em anotação ao acórdão, MARGARIDA COSTA ANDRADE [729] verbera o entendimento adotado, objetando que a usucapião «*enquanto promove a correspondência entre poder sobre o solo e direito sobre o solo, atua, e indubitavelmente, quer como instrumento de legalidade, quer como instrumento de correto ordenamento do território*», tal como se opõe frontalmente ao caráter interpretativo da Lei n.º 89/2019, de setembro[730].

Considera, como nós, que o fracionamento se produz com a invocação da usucapião, momento em que o possuidor formal passa a ser possuidor causal, exercendo o direito correspondente à posse praticada[731] e que a justificação não é imprescindível. Apenas a necessidade de prova documental para efeito de registo predial leva o adquirente a procurar uma justificação consignada por documento autêntico, pois, de acordo com o artigo 43.º, n.º 1, do *Código do Registo Predial,* «*Só podem ser registados os factos constantes de documentos que legalmente os comprovem*».

---

[729] Local citado, p. 62.

[730] Isto, porque o se disposto no artigo 48.º, n.º 2, e n.º 3, do RJEF, na redação que lhe deu a Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, não veio resolver nenhuma questão controvertida, não pode reconhecer-se às suas normas caráter interpretativo. A confirmá-lo estaria o facto de tais normas não poderem integrar a lei interpretada, na senda do artigo 13.º, n.º 1, do Código Civil: «A lei interpretativa integra-se na lei interpretada, ficando salvos, porém, os efeitos já produzidos pelo cumprimento da obrigação, por sentença passada em julgado, por transação, ainda que não homologada, ou por atos de análoga natureza».

[731] Local, citado, p. 54.

No entanto, apesar de suprimida a ação judicial de justificação, entende assistir ao possuidor que se considera usucapiente o direito de intentar uma ação para o reconhecimento do direito de propriedade[732], pelo que a justificação notarial ou registal são perfeitamente dispensáveis.

Não esclarece, contudo, por que motivo haveria o tribunal de se achar desvinculado com relação ao artigo 1376.º e ao artigo 1379.º, n.º 1, do *Código Civil*. Pelo contrário, quer nessa suposta ação, quer em reconvenção — o que se mostra mais verosímil — cumpre ao tribunal não reconhecer a usucapião contrária a normas imperativas do ordenamento agrário, posto que a nulidade é de conhecimento oficioso.

Por outro lado, a Autora não concede que o artigo 1376.º e o artigo 1379.º, n.º 1, do CC, na sua atual redação, se apliquem à posse iniciada na vigência da lei anterior, mas só completada para usucapir na vigência da lei nova.

A ser assim, com a Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, e com a Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, pouco ou nada mudara. A posse iniciada anteriormente jamais poderia ser privada de eficácia aquisitiva. Continuaria a gozar de um insólito estatuto que lhe permitiria prevalecer contra tudo e contra todos.

§25.VI. A aplicação da lei nova, porém, não precisa sequer de ser considerada interpretativa. Decorre já do artigo 12.º do CC a sua aplicação, posto que a invocação se mostra um facto futuro em relação ao início da posse.

Observam, e bem, PEDRO EIRÓ/MIGUEL DO CARMO MOTA[733] que «*a circunstância de a aquisição de determinado direito de propriedade ser lícita no momento em que a posse se iniciou não justifica esta possibilidade em momento posterior, no qual aquela aquisição é vedada por lei nova*».

Passaremos, então, às razões oferecidas para dissociar lei aplicável e início da posse, pois, na verdade, o retrocesso a este momento dos efeitos da aquisição não deve ser confundido com a aplicação da lei que vigorava ao tempo do início da posse e que, embora se mostre mais favorável ao adquirente no caso do fracionamento de prédios rústicos com base em posse iniciada entre 1-6-1967 e 26-9-2015, não tem de o ser necessariamente. Veja-se o caso da posse iniciada antes de o *Código Civil* entrar em vigor.

Não é possível retirar do artigo 1288.º e do artigo 1317.º, alínea c), do *Código Civil*, mais do que aquilo que resulta dos seus enunciados.

Dispor que os efeitos da usucapião retroagem ao início da posse tem como pressuposto que a aquisição se tenha produzido ao arrepio do regime de aplicação da lei no tempo, de modo a afirmar que a constituição de um direito por efeito da posse e do transcurso do tempo é sempre regida pela lei que se encontrava em vigor no momento do seu início.

Por outras palavras, de modo algum resulta dos artigos 1288.º e 1317.º, alínea c), do *Código Civil*, que a lei aplicável a qualquer posse iniciada antes da entrada em vigor da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, ou da Lei n.º 89/2019, de

---

[732] Local citado, p. 65. A Autora apoia-se em artigo de MÓNICA JARDIM ("Algumas notas sobre a experiência portuguesa na usucapião extrajudicial", in *Revista dos Tribunais*, 2017, p. 215 e seguinte).

[733] *Comentário ao Código Civil – Direito das Coisas*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2021, p. 96.

3 de setembro, mas já depois da entrada em vigor do *Código Civil*, será sempre o disposto no artigo 1379.º, n.º 1, deste último, na sua redação originária.

Sobrevindo uma lei, no decurso da posse, que a converte em posse interdital, ou que acrescenta novos requisitos à posse boa para usucapião, nada garante ao interessado que no termo do prazo previsto pela lei revogada venha a adquirir o direito real de gozo a cuja titularidade se arroga, ainda que aspirasse à imutabilidade dos pressupostos de tempo e dos requisitos da posse boa para usucapião.

Nenhum dos referidos preceitos determina que se aplique à sucessão de leis no tempo em matéria de usucapião um regime diverso daquele que o *Código Civil* consagra em termos gerais e abstratos[734]:

«Artigo 12.º

(**Aplicação das leis no tempo. Princípio geral**)

1 — A lei só dispõe para o futuro; ainda que lhe seja atribuída eficácia retroativa, presume-se que ficam ressalvados os efeitos já produzidos pelos factos que a lei se destina a regular.

2 — Quando a lei dispõe sobre as condições de validade substancial ou formal de quaisquer factos ou sobre os seus efeitos, entende-se, em caso de dúvida, que só visa os factos novos; mas, quando dispuser diretamente sobre o conteúdo de certas relações jurídicas, abstraindo dos factos que lhes deram origem, entender-se-á que a lei abrange as próprias relações já constituídas, que subsistam à data da sua entrada em vigor».

Pois bem. A nova redação do artigo 1379.º, n.º 1, do *Código Civil*, tal como a segunda redação atribuída ao artigo 48.º, n.os 2 e 3 do RJEF, aplicam-se à posse já iniciada mas que não pôde, ainda, ser eficazmente invocada para efeitos de usucapião. Por isso, dispõe o artigo 1288.º do CC que os efeitos «*retrotraem-se à data do início da posse*», mas só depois de a usucapião ser invocada. Tal invocação é, sem dúvida, um facto novo cuja eficácia obedece à lei nova, de harmonia com o n.º 2 do reproduzido artigo 12.º.

A posse não constitui um direito real de aquisição por usucapião. Confere apenas uma expetativa de aquisição que, a todo o tempo, pode ser gorada por uma ação de reivindicação do proprietário ou por uma alteração legislativa.

A lei nova não vem dispor sobre factos passados, mas, sim, sobre efeitos que ainda não se produziram e que nunca foi garantido viessem a produzir-se.

Dir-se-á com o n.º 2 do artigo 12.º do CC que, dispondo a nova lei sobre «*as condições de validade substancial ou formal de quaisquer factos ou sobre os seus efeitos, entende-se, em caso de dúvida, que só visa os factos novos*», motivo por que

[734] Sobre a aplicação da lei no tempo, na doutrina do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República expendida na última década, v. Parecer n.º 10/2021, de 4 de novembro (*Diário da República*, n.º 76, 2.ª Série, de 19 de abril de 2022), Parecer n.º 11/2020, de 25 de junho (inédito), Parecer n.º 34/2019, de 3 de dezembro de 2020 (www.mp.pt), Parecer n.º 7/2018, de 26 de abril (*Diário da República*, n.º 100, 2.ª Série, de 24 de maio de 2018), Parecer n.º 4/2018, de 22 de março (inédito), Parecer n.º 25/2017, de 28 de setembro (*Diário da República*, n.º 140, 2.ª Série, de 23 de julho de 2018), Parecer n.º 15/2017, de 14 de setembro (*Diário da República*, 2.ª Série, de 8 de janeiro de 2018), Parecer n.º 33/2016, de 2 e março de 2017 (*Diário da República*. 2.ª Série, de 19 de junho de 2017).

a Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, apenas se aplicaria à posse iniciada desde a sua entrada em vigor.

Contudo, a posse decorrida na vigência da lei nova, ainda que iniciada sob o direito anterior, já constitui um *facto novo* para os efeitos previstos no artigo 12.º, n.º 2.

Para se desencadear o efeito retroativo consignado no artigo 1288.º, é preciso que se alcance a usucapião, mas nada impede a lei nova de pôr termo a esse processo. O tempo que falta a essa posse para alcançar a usucapião representa um *facto novo*. Se a invocação da usucapião já tiver lugar na vigência da lei nova que a impede, então, não manda retrocederem ao início da posse os efeitos que, a final, não produz.

Por seu turno, o tempo da posse anterior — até à entrada em vigor da lei nova — não a priva de efeitos sobre o conteúdo da posse, «*abstraindo dos factos que lhes deram origem*», pelo que abrange as relações ainda não inteiramente constituídas à data da sua entrada em vigor (n.º 2, 2.ª parte).

Como tal, a ideia de que se aplica sempre a lei vigente ao início da posse constitui um equívoco, sem correspondência na letra nem no espírito da norma ínsita no artigo 1288.º do *Código Civil*, pois não se trata de norma excecional diante do artigo 12.º.

Deve portanto concluir-se que a redação originária do artigo 1379.º, n.º 1, do CC, com todas as consequências que daí são retiradas para a usucapião só continua a aplicar-se à posse iniciada e completada sob a sua vigência.

§25.VII. Assim, ao prazo para impugnação que era de três anos e, em seguida, ilimitado, aplica-se o artigo 297.º sem que o almejado retrocesso ao início da posse haja sido invocado eficazmente pelo possuidor:

> «Artigo 297.º
>
> (**Alteração de prazos**)
>
> 1 — A lei que estabelecer, para qualquer efeito, um prazo mais curto do que o fixado na lei anterior é também aplicável aos prazos que já estiverem em curso, mas o prazo só se conta a partir da entrada em vigor da nova lei, a não ser que, segundo a lei antiga, falte menos tempo para o prazo se completar.
>
> 2 — A lei que fixar um prazo mais longo é igualmente aplicável aos prazos que já estejam em curso, mas computar-se-á neles todo o tempo decorrido desde o seu momento inicial.
>
> 3 — A doutrina dos números anteriores é extensiva, na parte aplicável, aos prazos fixados pelos tribunais ou por qualquer autoridade».

Este foi, precisamente, o entendimento adotado no Acórdão TRE, de 2-5-2019[735], assinalando-se o desacerto que consistiria em ignorar a sucessão de leis no tempo e ignorar a aplicação do artigo 297.º do CC, como se a determinação da lei aplicável fosse um efeito da posse ou da usucapião:

---

[735] P.º495/17.3T8VRS.E1.

> «1 — Com a alteração operada na redação dada ao n.º 1 do artigo 1379.º pela Lei n.º 111/2015, de 27/08, passando o fracionamento ilegal de prédios rústicos a consubstanciar a invalidade nulidade em vez da invalidade anulabilidade, implicitamente ocorreu também uma alteração nos prazos do exercício do direito de ação com vista à inutilização dos atos de fracionamento.
>
> 2 — Enquanto [a] *invalidade na modalidade de anulabilidade* previa um prazo de arguição de 3 anos, a *invalidade na modalidade de nulidade* passou a não prever qualquer prazo para esse efeito atendendo a que por força do disposto no artigo 286.º do CC esta pode ser invocada a todo o tempo.
>
> 3 — Existindo uma situação de sucessão de leis no tempo, com repercussões no prazo de exercício do direito de ação, que no fundo procede à alteração de um prazo em curso, esse direito transitório formal no que aos prazos respeita, rege-se pelo disposto no artigo 297.º do CC, enquanto disposição especial, relativa, precisamente à alteração de prazos e não perante o disposto no artigo 12º do CC que versa sobre o direito transitório geral.
>
> 4 — Estando, em causa um alongamento do prazo para requerer a invalidade de um ato - de três anos a partir da celebração do ato, para a todo o tempo - (respetivamente lei antiga e lei nova), tem aplicação o n.º 2 do artigo 297.º do CC que manda ter em conta o prazo mais longo, mas computar nele todo o tempo decorrido do prazo em curso, desde o seu momento inicial.
>
> 5 — No caso, atendendo a que o novo prazo não tem limite definido não tem relevância efetuar qualquer cômputo do tempo já decorrido, havendo, tão só, que reconhecer que em face do normativo, em conjugação com o que atualmente se dispõe o artigo 1379.º n.º 1 do CC, bem como no artigo 286.º do mesmo Código, que não operou a caducidade do direito de ação».

Refira-se que, por Acórdão tirado em 19-3-1981[736], não hesitara o Supremo Tribunal de Justiça, perante a entrada em vigor do novo *Código Civil*, em fazer prevalecer o novo prazo para usucapião com base em posse titulada e de má-fé (20 anos) sobre o do *Código de Seabra* (30 anos) embora contando apenas o tempo decorrido na vigência da nova lei, «*salvo se dai resultar um prazo mais longo do que o da lei anterior, caso em que o prazo continua a correr segundo esta lei (artigo 297.º do Código atual)*».

§25.VIII. O que não deve é ser confundida a sucessão de unidades de cultura com a aplicação no tempo de um novo regime de validade.

Assim, em Acórdão STJ de 15-1-2018[737], considerou-se o seguinte:

> «II - No caso dos autos, entende-se que o ato de fracionamento da parcela de terreno em causa teve lugar aquando da desanexação material do mesmo, ocorrida "no decurso do ano de 1960", ano em que vigorava o regime do artigo 107.º do Decreto n.º 16.731, de 13 de abril de 1929, que proibia a divisão de prédios rústicos de que proviessem novos prédios de menos de meio hectare (5.000 m2). Assim, tendo a parcela de terreno a área de 8.471 m2, conclui-se que o ato de fracionamento não desrespeitou as regras legais aplicáveis».

---

[736] Rec.º 68700.

[737] 2.ª Secção, Proc.º 2769/17.4T8STB.E1.S1

Aplicar-se uma unidade de cultura supervenientemente fixada, mais restritiva e com a qual não pudesse o possuidor contar, isso sim, colidiria com o princípio da proteção da confiança.

Na verdade, a aplicação dos diferentes desvalores jurídicos da invocação da usucapião (nulidade/anulabilidade) nem sempre coincidiram com as alterações da unidade de cultura.

O artigo 107.º do Decreto n.º 16.731, de 13 de abril de 1929, definia a unidade de cultura em ½ hectare (e impedia o fracionamento de terrenos com manos de um hectare) e, ao mesmo tempo, cominava com a nulidade os atos contrários.

Porém, com a entrada em vigor do novo *Código Civil*, em 1-6-1967, a nulidade deu lugar à anulabilidade.

A redefinição da unidade de cultura, no entanto, só veio a ter lugar com a Portaria n.º 202/70, de 21 de abril.

Ao entrar em vigor a Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, era esta portaria que se encontrava em vigor. Só veio a ser revogada e substituída pela Portaria n.º 219/2016, de 9 de agosto.

Os atos de fracionamento devem observar a unidade de cultura que se encontra em vigor ao tempo da celebração do negócio jurídico ou da invocação da usucapião.

Por conseguinte, quando deparamos com um prédio rústico cuja área é inferior à unidade de cultura, não podemos, sem mais, considerar inválido o fracionamento que possa estar na sua origem. Tudo depende da unidade de cultura que se aplicava.

Acresce ter presente que tal fracionamento originário, ainda que inválido quando ocorreu, pode ter-se convalidado ao longo da vigência da redação originária do *Código Civil*, ou seja, entre 1-6-1967 e 26-9-2015 (entrada em vigor da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto).

Admitindo, por hipótese, um fracionamento ocorrido em 1960, do qual resultou uma parcela hortícola com 0,4 hectare no concelho de Viana do Castelo, ela não respeitava o mínimo de ½ hectare exigido pelo artigo 107.º do Decreto n.º 16.731, de 13 de abril de 1929, nem tão-pouco um hectare previsto para terrenos de sequeiro, no distrito de Viana do Castelo, pela Portaria n.º 20 302, de 7 de janeiro de 1964, nem ½ hectare definido pela Portaria n.º 202/70, de 21 de abril, para aquele local.

Com a entrada em vigor do novo *Código Civil*, começaram a contar três anos para a impugnação do fracionamento. Logo, em 1-6-1970, o fracionamento deixou de poder ser impugnado e o ato ficou sanado.

Por seu turno, o fracionamento praticado, no mesmo concelho, em 1-10-2015 do qual tenha resultado subtraída uma parcela de terreno de sequeiro com três hectares vê a sua validade aferida pelo ½ hectare previsto na Portaria n.º 202/70, de 21 de abril; não, pelos 4 hectares previstos pela Portaria n.º 219/2016, de 9 de agosto.

Estes terrenos, bem como os demais cuja constituição não tenha decorrido de fracionamento, mas não atinjam a unidade de cultura encontram-se numa situação regular.

Podem ser alienados, podem ser objeto de sucessão e podem ser adquiridos por usucapião.

Isto, porque a nulidade estatuída no artigo 1379.º, n.º 1, do CC, diz respeito apenas aos atos de fracionamento, pelo que tais terrenos, apesar de aptos para cultura e de possuírem área inferior à unidade de cultura atualmente em vigor têm a sua situação justificada perante a lei.

Só não podem, obviamente, ser fracionados, pois, em razão da sua exiguidade nunca deles poderia ser extraída uma parcela com área suficiente para cumprir a unidade de cultura.

§25.IX. Já não faz sentido convocar o princípio da proteção da confiança de modo a preservar o possuidor formal das vicissitudes supervenientes da lei, pois as expetativas de vir a adquirir a coisa possuída por usucapião são deveras precárias. São meras expetativas de facto.

A todo o tempo, pode o proprietário intentar ação de reivindicação e fazer malograr a usucapião.

Ainda que o possuidor se encontre de boa-fé e que a posse se revele inteiramente pública e pacífica, ela pode ter resultado de um esbulho ou da inversão do título. Nada concede ao possuidor, como antecipámos, mais do que uma expetativas de facto.

O possuidor pode até ver essa expetativa robustecida ao longo do tempo perante a falta de oposição do proprietário e a aproximação do termo do prazo para a usucapião. Essa convicção psicológica, porém, não merece a proteção do direito, pois a usucapião é uma decorrência meramente eventual da posse.

Nem o *corpus* nem o *animus* do possuidor dizem respeito à aquisição do direito.

Da posse não resulta, porém, um investimento legítimo de confiança na aquisição por usucapião. Até ao último dia do prazo, a posse pode vir a ser interrompida e a propriedade reivindicada com sucesso. Se é legítimo ao possuidor ter expetativas na aquisição do direito correspondente à posse, também é legítimo ao proprietário desapossado entender que tem tempo para reivindicar o que é seu. Não há expetativas legítimas enquanto subsistir o direito de propriedade. Este só se extingue com a consumação da usucapião.

§25.X. Fazer retroagir os efeitos da aquisição ao início da posse, nos termos do artigo 1288.º do *Código Civil*, pressupõe que a aquisição se dê por consumada.

Antes disso, a posse conforma-se com as leis que se sucedem, tornando os requisitos mais ou menos exigentes, prolongando ou encurtando os prazos do que no passado se denominava prescrição aquisitiva ou, simplesmente, considerando-a ou desconsiderando-a para efeitos de aquisição.

Uma coisa é fazer remontar ao início da posse a aquisição do direito, com reflexo nas eventuais benfeitorias e frutos ou em direitos reais menores que onerassem a propriedade. Outra bem diferente é continuar a aplicar a lei contemporânea ao início da posse, dotando-a de uma eficácia temporal reforçada que nada nem ninguém lhe conferiu.

A aquisição só se completa com o termo do prazo e a sua invocação pelo possuidor. Se nesse momento a lei tiver sido modificada, impedindo aquela mesma posse de produzir o efeito aquisitivo, não ocorre sequer a retroação disposta no artigo 1288.º.

Na hipótese contrária, de sobrevir uma lei mais favorável à aquisição, não faria sentido impedir a sua aplicação às situações possessórias em curso com fundamento na retroação dos efeitos ao início da posse: a um tempo em que a lei impedia a usucapião. O possuidor deve beneficiar, pelo menos, da posse subsequente à entrada em vigor da lei nova, não tendo de permanecer submetido para sempre à lei antiga.

§25.XI. Veremos como decidiu a Relação de Guimarães, por acórdãos tirados em 5-3-2015 [738] e em 4-6-2020[739], aplicar a lei nova (e mais favorável) à usucapião de estabelecimentos de farmácia.

Ao contrário do que sucede com a aquisição de parcelas indevidamente fracionadas, no caso das farmácias, a lei em vigor ao tempo do início da posse era claramente desfavorável ao possuidor que não fosse licenciado em ciências farmacêuticas.

O Decreto-Lei n.º 307/2007, de 31 de agosto (*Regime Jurídico das Farmácias de Oficina* [740]) veio eliminar a reserva da propriedade dos estabelecimentos de farmácia a indivíduos licenciados em ciências farmacêuticas, o que resultava da Lei n.º 2125, de 20 de março de 1965, em cuja Base II se dispunha que as farmácias só poderiam funcionar mediante alvará passado pela Direção-Geral de Saúde. Alvará esse que titulava um ato administrativo pessoal e só podia ser concedido a quem fosse permitido ser proprietário de farmácias, caducando em todos os casos de transmissão, salvo nas hipóteses previstas na lei (n.º 1).

Nos termos do n.º 2 da citada Base, a autorização e o respetivo alvará apenas podiam ser concedidos a farmacêuticos ou a sociedades em nome coletivo ou por quotas, cujos sócios fossem, todos eles, farmacêuticos e enquanto o fossem.

O artigo 14.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 307/2007, de 31 de agosto, estendeu o direito à propriedade das farmácias a favor da generalidade das pessoas singulares e das sociedades comerciais. Com uma limitação, porém. Se o capital social for representado por ações, estas têm de ser nominativas (n.º 2).

Também as entidades do sector social da economia passaram a poder ser proprietárias de farmácias desde que cumpram o disposto no novo regime, nas demais normas regulamentares que o concretizem e observem o regime fiscal aplicável às sociedades comerciais (n.º 3).

---

[738] P.º 3854/09.1TBVCT.G1 (2.ª Secção Cível).

[739] P.º 851/15.1T8BGC.G1 (1.ª Secção Cível).

[740] A redação atual é fruto das alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2011, de 16 de junho, pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 612/2011, de 13 de dezembro (*Diário da República*, Série I, n.º 17, de 24 de janeiro de 2012), pelo Decreto-Lei n.º 171/2012, de 1 de agosto, pela Lei n.º 16/2013, de 8 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 128/2013, de 5 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 109/2014, de 10 de julho, pela Lei n.º 51/2014, de 25 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 75/2016, de 8 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 128/2023, de 26 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 58/2024, de 25 de setembro.

Proibiu-se, porém, que uma só pessoa singular ou sociedade comercial possa «*deter ou exercer, em simultâneo, direta ou indiretamente, a propriedade, a exploração ou a gestão de mais de quatro farmácias*» (artigo 15.º, n.º 1).

Temos, pois, que a posse de uma farmácia por não farmacêutico, até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 307/2007, de 31 de agosto, não era de modo a conferir a aquisição da propriedade ou do usufruto por usucapião.

Era, na expressão do direito romano, uma posse interdital. Aquela que confere legitimidade para as ações possessórias ou para colher os frutos, mas não todos os efeitos da posse, nomeadamente a usucapião.

Ora, o que os citados acórdãos do Tribunal da Relação de Guimarães vieram admitir, foi justamente o aproveitamento da posse desde o seu início, aplicando a lei nova em lugar da lei que vigorava no momento em que a posse teve início.

Assim, pode ler-se na fundamentação do primeiro de tais arestos:

> «E as dúvidas manifestadas pela apelante quanto à contagem do prazo para a usucapião – não poder aproveitar o prazo decorrido em data anterior à vigência do Decreto-Lei n.º 307/2007 – ficaram perfeitamente resolvidas na sentença de que se recorre, de forma esclarecedora e para a qual se remete, por concordância e ausência de outros fundamentos:
>
> "Não ocorre qualquer obstáculo de ordem substantiva à aquisição originária da propriedade da farmácia por parte do R. J.. relacionado com a circunstância de o mesmo não ser farmacêutico. Com efeito, o Decreto-Lei n.º 307/2007, de 31 de agosto (Novo Regime Jurídico da Farmácia) eliminou a limitação à propriedade de farmácia, passando a adotar um regime de livre propriedade (art.14º-1, ainda que com algumas ressalvas), tendo sido esse, de resto, um dos objetivos do diploma, como se lê no respetivo preâmbulo: *Por outro lado, é de salientar que a legislação anterior fomentou, ao longo do tempo, a criação de situações fictícias em relação à propriedade, por força de um regime extraordinariamente restritivo da transmissão da propriedade entre farmacêuticos. Com a alteração do regime jurídico da propriedade permitir-se-á a regularização dessas situações* (sublinhado nosso), *desde que observem os requisitos e os limites de titularidade e respeitem as incompatibilidades em relação à propriedade, exploração e gestão de farmácias*. (...) O facto de o R. J.. não ser farmacêutico não impede a contabilização, para efeitos de usucapião, do tempo de posse que o mesmo exerceu sobre a farmácia até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 307/2007 – pelo contrário até, se tivermos presente que, como atrás vimos, um dos objetivos do diploma foi justamente o de trazer para a legalidade "situações fictícias" criadas na vigência do anterior regime [tanto assim é que, de acordo com alguma jurisprudência, a entrada em vigor do citado Decreto-Lei n.º 307/2007 convalidou (supervenientemente) os acordos dissimulados de transmissão da propriedade de farmácias para não farmacêuticos (operando-se, assim, a partir de então, a aquisição derivada de farmácias por parte destes) por força da aplicação retroativa desse diploma aos negócios jurídicos celebrados no âmbito da Lei n.º 2125, ao abrigo do qual se encontravam feridos de nulidade por violação da proibição da transmissão da propriedade de farmácia a não farmacêutico (por exemplo, Acórdão da Relação de Coimbra de 18/5/2010, proc.665/04.4TBSCD.C1, www.dgsi.pt: "Suprimindo a Lei Nova um dos fundamentos da nulidade, é aplicável aos negócios jurídicos anteriormente constituídos, validando o negócio dissimulado"). No caso concreto, essa

> convalidação (superveniente) do acordo dissimulado de transmissão da farmácia de M.. e para o R. J.. (trespasse de 22/10/1985) só não ocorreu porque, como vimos, no âmbito da n.º Lei 2125 o negócio dissimulado era nulo não só por violação do aludido princípio mas também por falta de forma: e, quanto a esta, o Decreto-Lei n.º 307/2007 continuou a exigir a forma escrita para o trespasse de farmácia (art.18.º, n.º 4), a qual, porém, não foi observada em relação ao não farmacêutico]».
>
> Também não se entende a alusão na alegação de recurso ao Acórdão do STJ de 09/12/2010[741] (...), uma vez que o mesmo aceita a convalidação retroativa de um contrato nulo pela falta da qualidade de farmacêutico do contratante (ainda que se trate, no caso, de posterior obtenção da qualidade ou grau de farmacêutico)».

E nem a falta do necessário alvará (título documental que torna pública a licença ou autorização administrativa) impede a usucapião, no entendimento de PAULO MOTA PINTO/ SANDRA PASSINHAS[742]:

> «Cumpre, porém, perguntar ainda se a existência legal de alvará para o funcionamento de uma farmácia pode obstar à sua aquisição por usucapião — ainda que sempre esta pergunta pressuponha uma confusão entre a exigência de autorização administrativa para *o exercício da farmácia* e o *estabelecimento comercial enquanto complexo de bens organizados* para o exercício da atividade farmacêutica.
>
> Já a Base II da Lei n.º 2125, de 20 de março de 1965, dispunha no seu n.º 1, que: "as farmácias só poderão funcionar mediante alvará passado pela Direção-Geral de Saúde. O alvará é pessoal, só pode ser concedido a quem é permitido ser proprietário de farmácia e caduca em todos os casos de transmissão, salvo nas hipóteses previstas na lei". E o artigo 25.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 307/2007, na redação em vigor estabelece que "as farmácias só podem abrir ao público depois de lhes ser atribuído o respetivo alvará, emitido pelo INFARMED.
>
> Verifica-se, pois, uma diferença substancial entre os dois regimes: o alvará *é pessoal*, uma autorização concedida a um *determinado farmacêutico* para o funcionamento de uma *determinada farmácia* de que é proprietário. Após a entrada em vigor da legislação de 2007, no entanto, o alvará da farmácia transmitir-se-á naturalmente com o estabelecimento trespassado, independentemente da estipulação *ad hoc.*
>
> Ora, do regime de 1965 resultava logo (pela diferença entre a exigência de uma autorização administrativa para o exercício da farmácia e a posse da farmácia, enquanto estabelecimento comercial) que não era a inexistência do alvará passado a quem efetivamente exerceu posse sobre a farmácia que impede a consumação dos efeitos dessa posse, incluindo a usucapião. E entendemos que a mesma conclusão deve continuar a aplicar-se depois da alteração de 2007, pois sempre estará em causa uma autorização administrativa, e não uma condição para a existência e produção de efeitos da posse, regulados pelo direito privado».

---

[741] 7.ª Secção, Proc.º 802/05.TBPTL.G1.S1.

[742] "Posse e usucapião de estabelecimento comercial de farmácia", in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, Ano 146.º, n.º 4003, 2017, p.241.

Também o Tribunal da Relação de Coimbra, por Acórdão de 17-10-2017[743] admitiu a usucapião de farmácia, aplicando a lei superveniente[744] ao início da posse, em 1960:

> «I – Um estabelecimento comercial – enquanto unidade económica e jurídica que há muito vem sendo reconhecida – pode ser objeto de posse e, como tal, pode ser adquirido por usucapião.
>
> II – Assim, estando provado que o Réu, durante mais de quarenta anos, deteve o poder de atuar e agir sobre o estabelecimento comercial (no caso, uma farmácia), praticando uma multiplicidade de atos que são próprios e inerentes ao direito de propriedade – era ele o titular do alvará de funcionamento da farmácia; era ele que explorava e geria a farmácia como se fosse sua, adquirindo e revendendo os produtos e fazendo seus os lucros obtidos; era ele que contratava e pagava aos funcionários do estabelecimento; era ele que pagava os respetivos impostos, taxas e licenças; era ele que mandava efetuar e pagava as obras necessárias, tendo, aliás, mudado o estabelecimento para outro local; era ele que se apresentava como titular da farmácia junto de diversas entidades que com ele se relacionavam; era ele que celebrava e pagava os contratos de seguro – e estando provado que atuava dessa forma com a convicção de exercer e explorar um direito sobre coisa sua e de ser o dono/proprietário da farmácia, impõe-se concluir que o mesmo adquiriu e exerceu a posse correspondente ao direito de propriedade e que, estando em causa uma posse pública e pacífica, adquiriu esse direito por usucapião».

Vale esta incursão pelo regime de propriedade das farmácias e pela sucessão de leis no tempo ao longo da posse para reforçar a nossa convicção de que o artigo 1288.º do CC — ao fazer remontar os efeitos da usucapião ao início da posse — nada dispõe acerca da aplicação da lei no tempo, tão-pouco remete a usucapião para a lei que estava em vigor quando a posse teve início[745].

§25.XII. Com efeito, ensina ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO[746], que remontar ao início da posse releva, isso sim, para os seguintes efeitos:

---

[743] P.º 235/11.0TBMIR.C1.

[744] Decreto-Lei n.º 307/2007, de 31 de agosto.

[745] Note-se, porém, que o Acórdão STJ de 28-5-2024 (P.º851/15.1T8BGC.G1.S1), na linha da segregação das normas imperativas de direito público, optou por concluir o seguinte: «. I - Não deve ter-se por abarcada pela restrição constante do artigo 1287.º do Código Civil a legislação que impunha que os proprietários das farmácias tivessem o título académico de farmacêuticos. II. A legislação restritiva da propriedade das farmácias aos farmacêuticos tinha em si mesma objetivos de controlo administrativo não do direito real de propriedade em si mesmo, mas do funcionamento das farmácias que esse direito permite, ou favorece, por razões atualmente unicamente atinentes à salvaguarda da saúde pública e da acessibilidade do medicamento aos cidadãos em condições adequadas e, no Estado Novo, também, de índole corporativa. III. Ainda que temporariamente, as farmácias, em situações específicas, sempre puderam ser propriedade de não farmacêuticos e em caso algum a legislação administrativa definiu sobre o conteúdo do direito de propriedade das farmácias, mas apenas sobre o exercício da atividade comercial que nelas habitualmente se exerce».

[746] *Código Civil Comentado, IV (Direito das Coisas),* Centro de Investigação de Direito Privado/Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Editora Almedina, Coimbra, 2024, p. 265.

a) Consolida-se destarte a aquisição de frutos, ainda que obtida de má-fé, em prejuízo do disposto no artigo 1271.º[747];

b) Não se responde pela deterioração da coisa, independentemente de ter-se procedido, ou não, com culpa e de a posse ser, ou não de boa-fé, afastando, assim, o disposto no artigo 1269.º[748];

c) Consideram-se feitas pelo adquirente as benfeitorias praticadas por anteriores possuidores;

d) Legitimam-se eventuais alterações da coisa executadas pelo adquirente ao longo da posse;

e) Regularizam-se vicissitudes jurídicas que possam ter-se verificado (v.g. constituição de servidões, locação);

f) Consideram-se sofridos pelo novo proprietário os danos que ao longo da posse hajam sido perpetrados por terceiros.

A posse que não era titulada passa a sê-lo retroativamente. Por outro lado, tudo o que era próprio de posses anteriores e dos direitos reais entretanto extintos é inoponível ao adquirente originário. O direito adquirido por usucapião — e que se ficciona tê-lo sido quando do início da posse — apresenta-se completamente desvinculado de situações jurídicas anteriores. Remontar ao início da posse é apenas isto e não mais.

É este o verdadeiro alcance do disposto no artigo 1288.º do CC. Não, pelo contrário, a aplicação *ad perpetuam* da lei vigente ao tempo do início da posse

De outro modo, o regime pretérito e revogado permaneceria irredutível às novas leis que lhe sucedessem, restringindo ou ampliando a aquisição por usucapião.

Seria um insólito ato legislativo de eficácia temporal reforçada, investido de um estatuto desproporcionado à proteção da confiança reservada aos possuidores: a expetativa, mais ou menos legítima, de beneficiarem da usucapião, não vendo a posse suspensa nem interrompida, designadamente pela reivindicação do proprietário que é inteiramente legítima até se extinguir o seu direito.

§26. — Da posse civil e da posse interdital.

§26.I. Em seguida, cumpre-nos responder a duas interrogações que despontam da análise que vimos de empreender.

Em primeiro lugar, saber se a posse de parcelas decorrentes de fracionamento de terrenos aptos para cultura, cuja área não respeite a unidade mínima aplicável, cumpre uma função social verdadeiramente útil.

Em segundo lugar, saber se a exiguidade da área e o escasso aproveitamento agrícola, pecuário ou florestal que o novo prédio consente são de modo a que a posse seja exercida à imagem do direito de propriedade, do usufruto ou do

[747] O artigo 1271.º, sob a epígrafe Frutos na posse de má-fé, dispõe o seguinte: «O possuidor de má-fé deve restituir os frutos que a coisa produziu até ao termo da posse e responde, além disso, pelo valor daqueles que um proprietário diligente poderia ter obtido».

[748] O artigo 1269.º, sob a epígrafe Perda ou deterioração da coisa, dispõe o seguinte: «O possuidor de boa-fé só responde pela perda ou deterioração da coisa se tiver procedido com culpa».

direito de superfície, de modo a reconhecer-se algum destes direitos no exercício que corresponde à atuação do possuidor.

A resposta a ambas as questões é negativa e tem, por isso, implicações significativas na usucapião de parcelas que, além de prejudicarem o aproveitamento do prédio ao qual são subtraídas, não permitem senão um uso muito modesto e sem verdadeira utilidade social.

Nas palavras de ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO [749], o problema do fracionamento «*manifesta-se em face de qualquer empreendimento produtivo*», mas é visível de sobremaneira no campo agrícola:

> «No plano agrícola, o fracionamento sucessório da propriedade tem, ainda, outros efeitos, para além da inviabilização das explorações. Os donos de pequenas parcelas desafetaram-nas da agricultura, dando-lhes utilizações lúdicas, procurando edificá-las ou, pura e simplesmente, abandonando-as. Tudo isso joga contra a atividade agrícola, originando disciplinas corretoras».

Pois bem. Se um dos fundamentos da usucapião, senão mesmo o mais importante para determinado setor da doutrina[750], decorre do incentivo ao uso profícuo dos bens e à função social que daí resulta, então, temos mais uma razão para repensar a usucapião de parcelas fracionadas a terrenos aptos para cultura ou que sejam causa de encravamento de outros prédios.

Tratando-se de unidades prediais de dimensão muito reduzida, a posse não pode ir além de um uso rudimentar ou simplesmente voluptuário. Um uso semelhante ao que é dado aos logradouros de prédios urbanos, alguns com área superior à unidade de cultura.

O possuidor que limita a servir-se da coisa ou de parte dela manifesta na sua atuação o exercício de um direito real menor justamente denominado direito de uso que «*consiste na faculdade de se servir de certa coisa alheia e haver os respetivos frutos, na medida das necessidades, quer do titular, quer da sua família*» (artigo 1484.º, n.º 1, do CC).

Uma posse com tais características, correspondente ao direito de uso, revela-se imprópria para adquirir por usucapião, pois de acordo com o artigo 1293.º, do *Código Civil*, não podem adquirir-se por este modo as servidões não aparentes [alínea a)] nem os direitos de uso e habitação [alínea b)].

---

[749] *Código Civil Comentado IV – Direito das Coisas*, Centro de Investigação de Direito Privado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Editora Almedina, Coimbra, 2024, p. 567.

[750] ABÍLIO VASSALO ABREU, *Titularidade Registral do Direito de Propriedade Imobiliária versus Usucapião ("adverse possession"),* Coimbra Editora, 2013, p. 103 e seguintes. Para OLIVEIRA ASCENSÃO apenas a posse efetiva que corresponda «ao fim de utilização da coisa sob o ponto de vista económico, na perspetiva de Jhering» é idónea para a usucapião (*Direito Civil – Reais*, 3.ª edição, Coimbra Editora, 1993, p. 102 e seguinte, p. 297 e seguinte). De igual modo, V. JOSÉ ALBERTO R. L. GONZÁLEZ, "Usucapião e fracionamento de prédios rústicos", in *Revista do Ministério Público*, 148 (outubro – dezembro, 2016), p. 11: «Seria paradoxal que o não exercício (da posse, neste caso) pudesse conduzir à aquisição de um direito, quando, na normalidade (artigo 298.º, n.º 3 Código Civil), ele produz o efeito exatamente inverso: a sua extinção».

Iremos demonstrar mais desenvolvidamente por que motivo tal posse se limita ao uso e a uma fruição contingente sem possível correspondência com direitos reais maiores: propriedade, usufruto e superfície.

§26.II. Na definição de ULPIANO, o simples uso não consentia para o direito romano clássico qualquer fruição[751] e era isso que o distinguia do usufruto. Se o usufrutuário tinha direito aos frutos, o titular de um simples direito de uso permanecia limitado a servir-se da coisa.

Nas palavras de JOSÉ ALBERTO VIEIRA[752], «*o direito de uso atribuía ao usuário o* uti *ou* usus, *por contraposição ao usufruto, que compreendia também o f*rui», de tal sorte que acabava por se restringir às coisas infrutíferas.

Não obstante a fruição já ser reconhecida ao titular do direito de uso no período justinianeu e ao longo da Idade Média, desde que fosse necessária «*para fazer face às suas necessidades e da família*[753]», a influência romanista ainda prevaleceu no *Código Civil de 1867*, limitando o direito de uso à faculdade de se servir de coisa alheia[754].

O *Código Civil de 1966*, pela primeira vez, prevê o uso e a fruição, conquanto o aproveitamento dos frutos permaneça limitado às necessidades pessoais do usuário e do agregado familiar a seu cargo, assim se distinguindo do usufruto:

> «Artigo 1484.º
>
> (**Noção**)
>
> 1 — O direito de uso consiste na faculdade de se servir de certa coisa alheia e haver os respetivos frutos, na medida das necessidades, quer do titular, quer da sua família.
>
> 2 — Quando este direito se refere a casas de morada, chama-se direito de habitação».

Servir-se de certa coisa alheia é uma expressão que mais aproxima este direito das várias formas de servidão predial (artigo 1543.º do CC[755]) do que propriamente do usufruto, não fora permitir ao titular do direito «*haver os respetivos frutos, na medida das necessidades*».

O titular do direito de uso (ou usuário) não pode «*trespassar ou locar o seu direito, nem onerá-lo por qualquer modo*» (artigo 1488.º do CC).

Em suma, retomando JOSÉ ALBERTO VIEIRA[756], «*no poder de fruição do usuário ou morador apenas se abrangem as denominadas necessidades diretas*», o que significa encontrar-se excluída «*a alienação dos frutos para obter dinheiro ou a permuta daqueles com outras coisas*».

---

[751] A. SANTOS JUSTO, *Direitos Reais*, 8.ª edição, Quid Juris Sociedade Editora, Lisboa, 2023, p. 429.

[752] *Direitos Reais*, 3.ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2020, p. 741.

[753] Obra citada, p. 742.

[754] PIRES DE LIMA/ ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, volume III, 2.ª edição (reimpressão), Coimbra Editora1987, p. 545.,

[755] Diz-se servidão predial «o encargo imposto num prédio em proveito exclusivo de outro prédio pertencente a dono diferente; diz-se serviente o prédio sujeito à servidão e dominante o que dela beneficia».

[756] *Obra citada, p. 748.*

§26.III. De modo similar, a parcela de superfície inferior à unidade de cultura não permite um aproveitamento agrícola socialmente útil nem individualmente suficiente. Quando muito, contribui para satisfazer necessidades alimentares do possuidor.

A unidade de cultura é calculada, precisamente, para o efeito de distinguir uma utilização minimamente proveitosa e uma utilização economicamente infrutífera.

Ela representa, nos termos do artigo 49.º, n.º 1, do RJEF, «*a superfície mínima de um terreno rústico para que este possa ser gerido de uma forma sustentável, utilizando os meios e recursos normais e adequados à obtenção de um resultado satisfatório, atendendo às características desse terreno e às características geográficas, agrícolas e florestais da zona onde o mesmo se integra*».

E, para que estes critérios não se percam numa demasiada abstração, o n.º 2, determina que «*Para efeitos da determinação da unidade de cultura releva a distinção entre terrenos de regadio, de sequeiro e de floresta, categorias reconhecidas a partir das espécies vegetais desenvolvidas, bem como das características pedológicas, edáficas, hídricas, económico-agrárias e silvícolas dos terrenos, aferidas com recurso às cartas de capacidade de uso do solo*».

O conceito de exploração agrícola viável, que o Decreto-Lei n.º 103/90, de 22 de março, adotara, cumpria uma função semelhante, embora com critérios mais exigentes. Assim, nos termos do artigo 44.º, n.º 2, apenas era considerada economicamente viável a exploração que assegurasse um rendimento de trabalho por unidade homem de trabalho (UHT) superior ao salário mínimo nacional para os sectores não agrícolas, sendo que por UHT se entendia «*a quantidade de trabalho que um trabalhador ativo agrícola está apto a prestar, durante um ano e em condições normais, num período correspondente a 2400 horas*». A unidade cultura situa-se muito aquém deste limiar de referência.

A parcela de superfície inferior à unidade de cultura contribui, quando muito, para a subsistência do possuidor e daqueles que sustenta ou a quem presta alimentos, a saber, «*apenas o cônjuge, não separado judicialmente de pessoas e bens, os filhos solteiros, outros parentes a quem sejam devidos alimentos e as pessoas que, convivendo com o respetivo titular, se encontrem ao seu serviço ou ao serviço das pessoas designadas*» (artigo 1487.º) e, tudo isto, na estrita medida da necessidade dos frutos «*de acordo com a sua condição socia*l» (artigo 1486.º).

Nas palavras de ARMANDO TRIUNFANTE[757], «*as necessidades pessoais devem ser entendidas numa lógica de apoio à subsistência*».

Contribuir para a subsistência é bastante menos do que prover à subsistência. A exploração agrícola, pecuária ou florestal de uma parcela inferior em área à unidade de cultura não provê sequer ao sustento do possuidor, por muito frugal que seja sua existência.

E, ainda que este cultive outras parcelas das quais obtenha rendimento, esta tende para uma utilidade marginal incipiente. O esforço aplicado a um terreno

[757] *Lições de Direitos Reais,* 2.ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2024, p. 275.

de dimensões tão reduzidas acaba por se revelar contraproducente, sob pena de ficarem descurados os terrenos verdadeiramente rentáveis.

§26.IV. Opor-se-á que este possuidor pode, com grande esforço, praticar atos que vão além do uso e fruição condicionada, e inverter o título possessório, designadamente, ao providenciar por reparações ordinárias, suportar despesas de administração, introduzir benfeitorias e assumir a liquidação de impostos e de outros encargos anuais. Enfim, possuindo como se fosse usufrutuário ou mesmo proprietário.

Mas, nem a ampliação do gozo e fruição lhe permitem possuir o usufruto. É o que a lei dispõe para a eventualidade de o usuário consumir todos os frutos. Esse meio não é apto a inverter o título possessório para o usufruto, muto menos, para a propriedade plena:

«Artigo 1489.º

(**Obrigações inerentes ao uso e à habitação**)

1 — Se o usuário consumir todos os frutos do prédio ou ocupar todo o edifício, ficam a seu cargo as reparações ordinárias, as despesas de administração e os impostos e encargos anuais, como se fosse usufrutuário.

2 — Se o usuário perceber só parte dos frutos ou ocupar só parte do edifício, contribuirá para as despesas mencionadas no número precedente em proporção da sua fruição».

Quer isto dizer (n.º 1) que o consumo dos frutos que extravase das necessidades do usuário e família apenas tem por efeito a constituição de encargos para si próprio.

É certo que a aparente afinidade com o usufruto leva a que se apliquem «*aos direitos de uso e de habitação as disposições que regulam o usufruto, quando conformes à natureza daqueles direitos*» (artigo 1490.º).Todavia, o possuidor jamais passará de usuário. A posse nunca irá além da faculdade de se servir da coisa e de se servir dos frutos, muito limitados decerto, em razão da escassez da área de cultivo.

Se a lei determina que assume encargos «*como se fosse usufrutuário*», impede-o de vir a sê-lo, pelo menos, através da posse. O usufrutuário apenas serve de termo de referência para calcular a medida dos encargos.

§26.V. Não por acaso, o artigo 1376.º, n.º 1, do *Código Civil*, ao impedir que os terrenos aptos para cultura sejam fracionados em parcelas de área inferior à superfície correspondente à unidade de cultura, teve o cuidado de especificar que «*importa fracionamento, para este efeito, a constituição de usufruto sobre uma parcela do terreno*».

Em rigor, a constituição do usufruto não importaria um fracionamento, visto que o direito de propriedade, embora onerado, subsistia inalterado sem se criar um novo prédio, tão-pouco permitindo abrir uma nova descrição no registo predial.

A razão de ser deste segmento do n.º 1 do artigo 1376.º encontra-se na cisão da exploração. O prédio que parcialmente é onerado com um usufruto deixa de

obedecer a uma só administração. O usufrutuário dispõe de plena autonomia e o proprietário não põe nem dispõe sobre o gozo da parcela onerada.

Os direitos que lhe assistem enquanto proprietário de raiz em nada condicionam a liberdade do usufrutuário no aproveitamento da coisa.

Assim sucede com a caução que pode exigir ao usufrutuário. Apenas se este a não prestar, «*tem o proprietário a faculdade de exigir que os imóveis se arrendem ou ponham em administração, que os móveis se vendam ou lhe sejam entregues, que os capitais, bem como a importância dos preços das vendas, se deem a juros ou se empreguem em títulos de crédito nominativos, que os títulos ao portador se convertam em nominativos ou se depositem nas mãos de terceiro, ou que se adotem outras medidas adequadas*» (artigo 1470.º, n.º 1, do CC).

Não obstante ser o usufrutuário obrigado a consentir ao proprietário quaisquer obras ou melhoramentos de que seja suscetível a coisa usufruída, ou novas plantações, se o usufruto recair em prédios rústicos, é preciso que dos atos do proprietário não resulte diminuição do valor do usufruto (artigo 1471.º, n.º 1). Em todo o caso, «*das obras ou melhoramentos realizados tem o usufrutuário direito ao usufruto, sem ser obrigado a pagar juros das somas desembolsadas pelo proprietário ou qualquer outra indemnização» Só «no caso, porém, de as obras ou melhoramentos aumentarem o rendimento líquido da coisa usufruída, o aumento pertence ao proprietário*» (n.º 2).

Dispõe o artigo 1473.º, n.º 1, do CC, quanto às reparações extraordinárias. Só incumbem o usufrutuário de «*avisar em tempo o proprietário, para que este, querendo, as mande fazer; se, porém, elas se tiverem tornado necessárias por má administração do usufrutuário»,* este pode eximir-se das reparações ou despesas a que ficaria obrigado, renunciando ao usufruto.

Todavia, «*se o proprietário, depois de avisado, não fizer as reparações extraordinárias, e estas forem de utilidade real, pode o usufrutuário fazê-las a expensas suas e exigir a importância despendida, ou o pagamento do valor que tiverem no fim do usufruto, se este valor for inferior ao custo*» (n.º 2).

O proprietário tem direito a ser avisado pelo usufrutuário «*de qualquer facto de terceiro, de que tenha notícia, sempre que ele possa lesar os direitos do proprietário*». Se o usufrutuário o não fizer, somente responde pelos eventuais danos (artigo 1475.º).

O proprietário apenas tem direito a desfrutar o solo e os materiais restantes se o usufruto for constituído em prédio urbano e este for destruído por qualquer causa (artigo 1479.º, n.º 2), sem prejuízo de lhe assistir igual direito se o usufruto for constituído em algum prédio rústico de que faça parte o edifício destruído (n.º 3). Em ambos os casos, poderá «*reconstruir o prédio, ocupando o solo e os materiais, desde que pague ao usufrutuário, durante o usufruto, os juros correspondentes ao valor do mesmo solo e dos materiais*» (n.º 2).

Por seu turno, «*se a coisa ou direito usufruído se perder, deteriorar ou diminuir de valor, e o proprietário tiver direito a ser indemnizado, o usufruto passa a incidir sobre a indemnização*» (artigo 1480.º, n.º 1, do CC). Algo que vale para a indemnização resultante de expropriação ou requisição da coisa ou direito, à indemnização devida por extinção do direito de superfície, ao preço da remição do foro e a outros casos análogos (n.º 2).

Na hipótese de o usufrutuário ter feito o seguro da coisa ou pago os prémios pelo seguro já feito, o usufruto transfere-se para a indemnização devida pelo segurador (artigo 1481.º, n.º 1) e, tratando-se de edifício, o proprietário poderá vir a reconstruí-lo, transferindo-se, neste caso, o usufruto para o novo edifício; salvo se a soma despendida na reconstrução for superior à indemnização recebida. Nesse caso, o direito do usufrutuário será proporcional à indemnização (n.º 2).

Bem se vê não ser fácil ao proprietário tirar proveito da coisa ou conseguir a extinção do usufruto, antes do seu termo resolutivo[758], pois, de acordo com o artigo 1482.º, o usufruto não se extingue, ainda que o usufrutuário faça mau uso da coisa usufruída. Apenas «*se o abuso se tornar consideravelmente prejudicial ao proprietário, pode este exigir que a coisa lhe seja entregue, ou que se tomem as providências previstas no artigo 1470.º, obrigando-se, no primeiro caso, a pagar anualmente ao usufrutuário o produto líquido dela, depois de deduzidas as despesas e o prémio que pela sua administração lhe for arbitrado*».

Na verdade, o usufruto é, «*quanto ao gozo da coisa* [759], *e a despeito da sua raiz* pessoal *(...), como* PUGLIESE *afirma "o espelho fiel da propriedade"; o seu titular, desde que respeite o destino económico da coisa, pode comportar-se exatamente como um proprietário*».

§26.VI. Contudo, se da constituição de usufruto sobre uma parcela se ficciona a sua secessão relativamente à área remanescente do prédio (artigo 1376.º, n.º 1, do CC), já não é assim com a constituição de um simples direito de uso, uma vez que este direito não permite ao titular dispor ou onerar a parcela, tão-pouco tomar para si integralmente os frutos.

É um direito pessoalíssimo, na expressão de A. SANTOS JUSTO[760]. Por isso a posse correspondente se encontra excluída da usucapião.

Há mesmo quem lhe negue a natureza jurídica de direito real. É apenas um direito de gozo pessoal, no entendimento de PEDRO VENÂNCIO[761], até por ser intransmissível[762].

«*Quanto ao uso e habitação*» — explica FRANCISCO LIBERAL FERNANDES[763] — a proibição de usucapir «*está relacionada com a circunstância de estes direitos estarem previstos apenas para satisfazer as necessidades pessoais do titular e da sua família; ora, semelhante finalidade é incompatível com a possibilidade de o mesmo direito ser objeto de usucapião por pessoa diversa daquela em benefício da qual haviam sido constituídos*».

---

[758] Importa ter presente que, embora o usufruto não possa exceder a vida do usufrutuário ou 30 anos se tiver sido constituído a favor de uma pessoa coletiva, de direito público ou privado (artigo 1443.º do CC), a verdade é que pode ter sido constituído em favor de mais pessoas sucessivamente, contanto que existam ao tempo em que o direito do primeiro usufrutuário se torne efetivo (artigo 1441.º) e que a ter sido constituído por contrato ou testamento em favor de várias pessoas conjuntamente «só se consolida com a propriedade por morte da última que sobreviver» (artigo 1442.º).

[759] PIRES DE LIMA/ ANTINES VARELA, obra citada, volume III, p. 546.

[760] Obra citada, p. 434.

[761] Obra citada, p. 203.

[762] Idem, p. 207.

[763] *Direitos Reais*, citado, p. 110.

Compreende-se, assim, que, da conjugação do disposto no artigo 1376.º, n.º 1, do CC, com o artigo 1379.º, n.º 1, a constituição de usufruto sobre parcela inferior à unidade de cultura, na medida em que importa sempre um fracionamento, seja nula. A nulidade atinge o contrato ou a deixa testamentária, como atinge a invocação da usucapião por quem tenha exercido posse duradoura com traços de usufruto.

A própria coisa possuída não o consente. Uma vez que a posse de parcela demasiado exígua não faculta um aproveitamento que possa ir além da estrita subsistência, que não permite sequer satisfazer, integralmente, as necessidades básicas alimentares do possuidor e do seu agregado familiar, faltam condições para poder ser validamente invocada a usucapião quer do direito de propriedade quer do usufruto ou até do direito de superfície para ali fazer ou manter plantações.

Ora, o sempre citado artigo 1376.º, n.º 1, do CC, ao ter equiparado a constituição de usufruto sobre tais parcelas ao fracionamento ilícito, pelo contrário, nada dispôs a respeito do direito de uso, pois este é pouco mais do que inócuo e sujeito ao título constitutivo.

Por conseguinte, é lícita a constituição de um direito de uso sobre parcela de terreno apto para cultura, independentemente da sua área.

A posse é adquirida «*pela prática reiterada, com publicidade, dos atos materiais correspondentes ao exercício do direito*» [artigo 1263.º, alínea a), do CC], pela tradição material ou simbólica da coisa, efetuada pelo anterior possuidor [alínea b), do CC] por constituto possessório [alínea c)] ou pelo simples detentor que inverta o título [alínea d)],

Seja qual for o modo de aquisição, a posse de parcela subtraída a um terreno apto para cultura e cuja área seja inferior à unidade mínima aplicável só se compagina com o simples direito de uso.

Posse que, no entanto, é insuscetível de produzir usucapião por se encontrar expressamente discriminada no artigo 1293.º, alínea b), do CC.

Parafraseando o artigo 1287.º do CC, pode dizer-se que a posse de parcela fracionada a terreno apto para cultivo que não perfaça a unidade de cultura, por não poder ir além de um gozo e fruição limitados, é sempre correspondente ao direito de uso, salvo disposição em contrário [artigo 1377.º, alíneas b) e c)].

Como tal, mesmo quando mantida duradouramente, não faculta ao possuidor a aquisição do direito a cujo exercício corresponde a sua atuação (direito de uso), porquanto este se encontra expressamente vedado por disposição em contrário que a considera posse interdital.

§26.VII. A posse consequente do fracionamento de terreno com aptidão agrícola já pode justificar a aquisição de outros direitos reais de gozo, sem excluir o direito de propriedade, se o possuidor for proprietário de terreno contíguo e se a área da parte remanescente do terreno fracionado, no mínimo, cumprir a unidade de cultura, de harmonia com o artigo 1377.º, alínea b), ou se o fracionamento tiver por fim a desintegração de terrenos para construção ou retificação de estremas, em conformidade com a alínea c).

A ser assim, está em condições de exercer uma posse socialmente profícua e de adquirir por usucapião, pois incrementa o aproveitamento do seu prédio e restitui à parcela subtraída ao terreno contíguo a utilidade que o seu proprietário desperdiçava, no caso do artigo 1377.º, alínea b), ou vai dar-lhe outro destino socialmente útil — a construção —, no caso do artigo 1377.º, alínea c).

Pelo contrário, fora destes casos, a posse de parcelas com área inferior à unidade mínima, subtraídas aos terrenos aptos para cultura, constitui posse interdital, tal como a posse do locatário, do comodatário ou do depositário.

Tomemos com proveito, uma vez mais, a lição de A. MENEZES CORDEIRO[764], ao distinguir posse civil e posse interdital:

> «O sistema possessório português habilita-nos a reaplicar a velha contraposição românica entre a *possessio civilis* e a *possessio ad interdictum*. A posse civil confere a plenitude dos efeitos possessórios, sendo apanágio dos direitos reais de gozo, embora com exceções. Em rigor, ela poderá ainda conferir outras possibilidades, entre as quais a fruição, em termos a verificar caso a caso[765]».

Pelo contrário, a posse interdital não confere a plenitude dos efeitos. Designadamente, não confere o efeito aquisitivo.

Podemos afirmar que a lei, ao mandar fixar uma unidade de cultura, determina qual a posse que confere a plenitude dos efeitos possessórios.

§26.VIII. Opor-se-á, no entanto, haver terrenos aptos para cultura com área inferior à unidade mínima e que são objeto de direito de propriedade. Deixaria o seu proprietário de possuir a coisa que lhe pertence?

É evidente que não, pois a sua posse é causal, ou seja, decorrente do direito de propriedade que já adquiriu por outro meio.

A aquisição pode ter resultado de consecutivas sucessões que remontem a unidades de cultura menos exigentes ou simplesmente de contrato ou partilha que se tenham consolidado na ordem jurídica a um tempo em que os atos de fracionamento eram simplesmente anuláveis.

Importa considerar, bem assim, que, nos termos do artigo 1254.º, n.º 2, do CC, a posse atual faz presumir a posse anterior, quando seja titulada; presumindo-se, então, que há posse desde a data do título.

E mais se dispõe no CC:

> «Artigo 1257.º
>
> (**Conservação da posse**)
>
> 1 — A posse mantém-se enquanto durar a atuação correspondente ao exercício do direito ou a possibilidade de a continuar.
>
> 2 — Presume-se que a posse continua em nome de quem a começou»

Ao proprietário, ao usufrutuário ou ao superficiário de uma tal parcela, sem que seja esbulhado, assiste posse, pelo menos, titulada, i.e. «*fundada em qualquer modo legítimo de adquirir, independentemente, quer do direito do transmitente, quer da validade substancial do negócio jurídico*» (artigo 1259.º, n.º 1, do CC).

---

[764] *Tratado de Direito Civil, XIII - Direitos Reais (1.ª Parte),* Editora Almedina, Coimbra, 2022, p. 626.

[765] Sublinhado no original.

Apenas perdem a posse pelo abandono, pela perda ou destruição material da coisa ou por esta ser posta fora do comércio, pela sua cedência ou pela posse de outrem, mesmo contra a sua vontade, logo que a nova posse exceda um ano (artigo 1267.º, n.º 1, do CC).

Por outras palavras, é possível que parcelas de área inferior à unidade de cultura sejam objeto de direitos reais maiores do que o simples uso. O que não podem esses direitos é ter sido adquiridos por meio de um fracionamento contrário a norma imperativa de direito público.

§26.IX. A conclusão a que chegamos é a de que, mesmo na vigência da anterior redação do artigo 1379.º, n.º 1, do CC, não podia adquirir-se por efeito da posse nenhum direito real de gozo sobre parcelas de ínfima superfície, subtraídas a terrenos aptos para cultura.

Não dispondo a parcela seccionada de área suficiente para cumprir a unidade de cultura, nunca a posse poderia ir além do simples direito de uso. Um uso necessariamente contingente e, por isso, incompatível com a aptidão para cultura da parcela subtraída.

E com isto, regressamos ao artigo 209.º do CC e às condições de divisibilidade das coisas.

Se o proprietário só pode legitimamente dividir coisa que possa ser fracionada sem alteração da sua substância, sem diminuição sensível de valor nem prejuízo para o uso a que se destina, então, parece claro que subtrair a um terreno apto para cultura uma parcela que, por causa do fracionamento, deixará de o ser, a divisão é ilícita, mesmo que o ato de fracionamento seja considerado meramente anulável, como sucedeu até à Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto.

O tratamento análogo da anulabilidade e da usucapião haveria de ter inspirado maiores reservas, pois, na verdade, a posse de tais parcelas sempre se revelou diminuída, infrutífera e inidónea para a usucapião.

PARTE VI

DA LEGITIMIDADE PROCESSUAL ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

§27. — Da impugnação de facto justificado e da declaração de nulidade de atos ou negócios jurídicos.

§27.I. Vamos atender, por fim, às questões formuladas com o pedido de parecer relativamente à legitimidade processual do Ministério Público neste domínio, partindo do artigo 1379.º, n.º 3, do CC: «*Tem legitimidade para a ação de anulação o Ministério Público [...]*». Ação que, recorde-se, diz respeito ao fracionamento de terrenos aptos para cultura sob a justificação de a parcela, embora inferior à unidade de cultura, ser destinada a construção sem que esta,

porém, se encontre iniciada ao fim de três anos (n.º 2). Dispõe o Ministério Público de outros três, contados do termo final do mencionado triénio (n.º 4).

Assiste-lhe legitimidade, como tal, para intentar ação declarativa constitutiva [766] com vista à anulação do ato de fracionamento que, embora justificado por uma imediata alteração do destino (construção), nos termos do artigo 1377.º, alínea c), do CC, acabou por não satisfazer tal condição.

Assiste-lhe legitimidade, em segundo lugar, para propor ações judiciais de simples apreciação [767] de facto negativo, quando a aquisição por usucapião contrária a norma imperativa de direito público tenha sido justificada em escritura pública ou através do procedimento registal próprio com base na prestação de declarações que falseiem a verdade sobre facto determinante.

Trata-se, pois, de impugnar o facto justificado, na expressão do artigo 101.º, n.º 1, do *Código do Notariado*, visto que, nos termos do artigo 89.º, n.º 1, «*a justificação, para os efeitos do n.º 1 do artigo 116.º do Código do Registo Predial, consiste na declaração, feita pelo interessado, em que este se afirme, com exclusão de outrem, titular do direito que se arroga, especificando a causa da sua aquisição e referindo as razões que o impossibilitam de a comprovar pelos meios normais*». A ser alegada a usucapião baseada em posse não titulada, determina o n.º 2 que «*devem mencionar-se expressamente as circunstâncias de facto que determinam o início da posse, bem como as que consubstanciam e caracterizam a posse geradora da usucapião*». São estas circunstâncias de facto o objeto da impugnação, por vezes, confundida com a declaração de nulidade da escritura por vícios próprios.

No entanto, uma vez que o artigo 48.º, n.º 3, do RJEF, determina a nulidade dos atos de justificação de direitos sempre que a sua aquisição resulte de atos contrários ao disposto no artigo 1376.º do *Código Civil*, assiste-lhe legitimidade, outrossim, para intentar ação de simples apreciação e declaração consecutiva da nulidade de tais atos notariais ou registais considerando, bem assim, o n.º 3 do artigo 17.º do *Código do Registo Predial*: «*A ação judicial de declaração de nulidade do registo pode ser interposta por qualquer interessado e pelo Ministério Público, logo que tome conhecimento do vício*».

De igual modo, para obter declaração de nulidade da invocação informal da usucapião baseada em posse interdital, nomeadamente de parcela de terreno apto para cultura com área inferior à unidade definida para o concelho (artigo 1379.º, n.º 1, e artigo 286.º *ex vi* do artigo 295.º do CC).

Por fim, legitimidade para intentar ação de simples apreciação com vista à declaração de nulidade de atos e negócios jurídicos que importam ou assentem numa operação de reestruturação fundiária negativa (i.e. com agravamento da dispersão fundiária) em preterição do disposto no artigo 49.º, n.º 1, do RJUE

---

[766] Nos termos do artigo 10.º, n.º 3, alínea c), do CPC, as ações declarativas constitutivas têm por fim «autorizar uma mudança na ordem jurídica existente».

[767] As ações declarativas de simples apreciação, nos termos do artigo 10.º, n.º 3, alínea a), são as que têm por fim «obter unicamente a declaração da existência ou inexistência de um direito ou de um facto». Sobre a ação de simples apreciação, v. DUARTE RODRIGUES NUNES, *Curso de Direito Processual Civil Declarativo – A Ação Declarativa Comum,* Editora Gestlegal, Coimbra, 2025, p. 22 e seguintes; JOÃO DE CASTRO MENDES/MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *Manual de Processo Civil*, Volume I, AAFDL Editora, Lisboa, 2020, p. 60 e seguintes; JOSÉ LEBRE DE FREITAS*, Introdução ao Processo Civil – Conceito e Princípios Gerais à Luz do CPC de 2013,* 5.ª edição, Editora Gestlegal, Coimbra, 2023, p. 34 e seguintes;

(precedência de operação de loteamento ou de certidão municipal de destaque), como também de quaisquer atos ou negócios jurídicos entre vivos de que resulte ou possa vir a resultar a constituição de compropriedade ou a ampliação do número de compartes de prédios rústicos sem parecer favorável da câmara municipal do local da situação dos prédios (artigo 54.º, n.os 1 e 4, do Regime das Áreas Urbanas de Génese Ilegal).

Ao contrário do que sucede com o fracionamento de terrenos aptos para cultura, nenhuma disposição específica prevê a legitimidade do Ministério Público para propor ação de declaração de nulidade de atos ou negócios jurídicos que infrinjam o disposto no artigo 49.º, n.os 1 e 2 do RJUE. O artigo 69.º, n.º 1, dispõe que os factos geradores das nulidades previstas no artigo 68.º «*e quaisquer outros factos de que possa resultar a invalidade dos atos administrativos previstos no presente diploma devem ser participados, por quem deles tenha conhecimento, ao Ministério Público, para efeitos de propositura da competente ação administrativa e respetivos meios processuais acessórios*». Ora, o mencionado artigo 68.º determina a nulidade de licenças, de autorizações de utilização e de decisões relativas a pedidos de informação prévia que violem plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território, plano especial de ordenamento do território, medidas preventivas ou licença ou comunicação prévia de loteamento em vigor [alínea a)] ou que «*não tenham sido precedidas de consulta das entidades cujos pareceres, autorizações ou aprovações sejam legalmente exigíveis, bem como quando não estejam em conformidade com esses pareceres, autorizações ou aprovações, desde que os pareceres tenham sido emanados dentro do prazo legalmente previsto*» [alínea b)].

Trata-se, em todo o caso, de atos administrativos, a impugnar em ação administrativa; não de atos e negócios jurídicos puramente privados.

É certo que pode o Ministério Público impugnar as licenças para obras de edificação nos lotes constituídos por negócio jurídico nulo, mas apenas por vícios próprios dos atos que as deferiram.

No entanto, os atos e negócios jurídicos compreendidos no artigo 49.º, n.º 1, do RJUE, encontram-se sujeitos a registo, pois, não obstante contornarem a exigência de uma operação de loteamento, constituem «*operações de transformação fundiária resultantes de* (...) *estruturação de compropriedade e de reparcelamento*» (artigo 2.º, n.º 1, alínea d), do *Código de Registo Predial*[768].

Cumpre, assim, ao conservador do registo predial recusar a descrição dos novos prédios (lotes) a inscrição das respetivas aquisições, desde que a escritura pública se revele manifestamente nula [artigo 69.º, n.º 1, alínea d), do *Código do Registo Predial*]. Se, pelo contrário, não for recusada a prática dos mencionados atos registais, dispõe o Ministério Público de legitimidade para intentar ação judicial de declaração de nulidade do registo «*logo que tome conhecimento do vício*» (artigo 17.º, n.º 3). A nulidade do registo será invocada depois de declarada

[768] Sobre situações jurídicas urbanísticas sujeitas a registo predial, v. J. A. MOUTEIRO GUERREIRO, *Manual de Direito Registral Imobiliário*, Luís Mouteiro Guerreiro [colaboração], Editora Almedina, Coimbra, 2022, p. 347 e seguintes; JOAQUIM SEABRA LOPES, *Direito dos Registos e Notariado*, 14.ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2024, p. 335 e seguintes

por decisão judicial com trânsito em julgado (n.º 1) com o consequente cancelamento (artigo 8.º-A, n.º 1).

Em todo o caso, é de admitir que o Ministério Público peça imediatamente a declaração de nulidade do título de arrematação ou de outro documento judicial, bem como do instrumento notarial relativos a ato ou negócio jurídico de que resulte, direta ou indiretamente, a constituição de lotes de cujo teor não conste o número da licença ou da comunicação prévia, a data de emissão do título, a data de caducidade e a certidão do registo predial (artigo 49.º, n.º 1, do RJUE), ou ato de primeira transmissão de edifício construído nos lotes ou das frações autónomas desses imóveis sem que tenha sido seja exibida, «*perante a entidade que celebre a escritura pública ou autentique o documento particular, certidão emitida pela câmara municipal, comprovativa da receção provisória das obras de urbanização ou certidão, emitida pela câmara municipal, comprovativa de que a caução a que se refere o artigo 54.º é suficiente para garantir a boa execução das obras de urbanização*» (artigo 49.º, n.º 2).

Se o Ministério Público dispõe de legitimidade para impugnar uma licença de loteamento nula, por maioria de razão, há de poder impugnar na jurisdição comum o ato ou negócio jurídico que defraudou a necessidade de licença municipal (artigos 286.º, n.º 1, e 294.º, do CC).

Acresce que o RJUE, no artigo 101.º-A, n.º 1, reconhece a qualquer pessoa legitimidade para comunicar à câmara municipal, ao Ministério Público, às ordens ou associações profissionais, ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P., ou a outras entidades competentes «*a violação das normas do presente diploma*». Compreende, pois, a violação do artigo 49.º, n.º 1 ou n.º 2. Seria inconsequente denunciar ao Ministério Público a celebração de um negócio jurídico nulo ali contemplado por se ter furtado à necessária operação de loteamento se, depois, o Ministério Público não pudesse impugnar o negócio jurídico denunciado, nos termos do artigo 286.º do CC.

§27.II. Além dos múltiplos casos que se encontram previstos em legislação avulsa, designadamente com relação a cláusulas contratuais gerais[769], o *Código Civil*[770] prevê a legitimidade ativa do Ministério Público para promover, em defesa da legalidade e de concretos interesses públicos que lhe são confiados:

> — Para pedir a declaração judicial da nulidade do ato de constituição de pessoa coletiva (artigo 158.º-A);

---

[769] Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, na redação que lhe atribuíram consecutivamente o Decreto-Lei n.º 220/95, de 31 de agosto (cf. Declaração de Retificação n.º 114-B/95, de 31 de agosto), o Decreto-Lei n.º 249/99, de 7 de julho, o Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro, a Lei n.º 32/2021, de 27 de maio, o Decreto-Lei n.º 108/2021, de 7 de dezembro, o Decreto-Lei n.º 109-G/2021, de 10 de dezembro, a Lei n.º 10/2023, de 3 de março, e o Decreto-Lei n.º 123/2023, de 26 de dezembro. Nos termos do 26.º, n.º 1, alínea b), a ação destinada a obter a condenação na abstenção do uso ou da recomendação de cláusulas contratuais gerais pode ser intentada pelo Ministério Público, oficiosamente, por indicação do Provedor de Justiça ou quando entenda fundamentada a solicitação de qualquer interessado.

[770] Acerca da intervenção principal e acessória do Ministério Público especificada por disposições do Código Civil, v. MIGUEL ÂNGELO CARMO, "O Ministério Público no Código Civil: Passado, presente e futuro", in *50 Anos do Código Civil*, António Pinto Monteiro [coordenação],Universidade de Coimbra, Editora Almedina, Coimbra, 2019, p. 349 e seguintes.

— Para intentar ação para extinção de fundação quando o seu fim seja sistematicamente prosseguido por meios ilícitos ou imorais ou a sua existência se torne contrária à ordem pública (artigo 192.º, n.º 3);

— Para arguir a nulidade do título constitutivo de propriedade horizontal mediante «*participação da entidade pública a quem caiba a aprovação ou fiscalização das construções*» (artigo 1416.º, n.º 2);

— Para intentar ação judicial de anulação de casamento celebrado sob impedimento dirimente (artigo 1639.º, n.º 1) ou sem testemunhas (artigo 1642.º);

— Para intentar ação de separação de pessoas e bens se o acompanhante do cônjuge lesado, na condição de maior acompanhado, for o outro cônjuge (artigo 1679.º, n.º 2), como também de divórcio (artigo 1785.º, n.º 2);

— Para intentar ação para prova da interrupção de anterior gravidez, nos 300 dias anteriores ao parto, não havendo registo do facto (artigo 1799.º, n.º 2) ou ação destinada a fixar a data provável da conceção dentro do período referido no artigo 1798.º, ou a provar que o período de gestação do filho foi inferior a cento e oitenta dias ou superior a trezentos (artigo 1800.º, n.º 2);

— Para impugnar a maternidade (artigo 1807.º) ou a paternidade (artigo 1839.º, n.º 1), mesmo a requerimento de quem se declarar pai do filho, se for reconhecida pelo tribunal a viabilidade do pedido (artigo 1841.º, n.º 1), bem como para impugnar a perfilhação (artigo 1859.º, n.º 2).

§27.III. Por sua vez, o *Código do Processo nos Tribunais Administrativos* confia ao Ministério Público uma ampla legitimidade ativa[771] para «*propor e intervir, nos termos previstos na lei, em processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, como a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, assim como para promover a execução das correspondentes decisões jurisdicionais*» (artigo 9.º, n.º 2), o que se concretiza, em especial, na impugnação de atos administrativos [artigo 55.º, n.º 1, alínea b)]. Algo que até pode suceder apenas supervenientemente, pois compete-lhe «*assumir a posição de autor, requerendo o seguimento de processo que, por decisão ainda não transitada, tenha terminado por desistência ou outra circunstância própria do autor*» (artigo 62.º, n.º 1).

Compete-lhe outrossim intentar ações de impugnação de normas regulamentares e pedir a declaração da sua ilegalidade com força obrigatória geral [artigo 73.º, n.º 2, alínea b)], bem como deduzir pedidos relativos à

[771] Acerca da intervenção do Ministério Público na jurisdição administrativa, Parecer n.º 29/2019, de 17 de outro (inédito), V. ORLANDO MACHADO, "Representação do Estado pelo Ministério Público nos tribunais administrativos - inconstitucionalidade material do conjunto formado pelas normas constantes do segmento final do n.º 1 do artigo 11.º e do n.º 4 do artigo 25.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, na redação conferida pela Lei n.º 118/2019", in *Revista do Ministério Público*, n.º 160, 2019 (outubro-dezembro); CLÁUDIA ALEXANDRA DOS SANTOS SILVA, "O ministério público no atual contencioso administrativo português", in *Revista e-pública,* Volume 3, n.º 1, abril – 2016; MESQUITA FURTADO, "A intervenção do Ministério Público no contencioso administrativo", in *Estudos em Memória do Conselheiro Artur Maurício*, Coimbra Editora, Coimbra, 2014; ALEXANDRA LEITÃO, A representação do Estado pelo Ministério Público nos Tribunais Administrativos, in *Revista Julgar*, n.º 20, 2013; JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, "A reforma do contencioso administrativo e as funções do Ministério Público", in *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, Coimbra Editora, 2001.

invalidade, no todo ou em parte, de contratos públicos [artigo 77.º-A, n.º 1, alínea b)].

E, ainda que não seja autor, intervém em ações impugnatórias intentadas por terceiros a fim de emitir parecer sobre o mérito da causa, em defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, de interesses públicos especialmente relevantes ou de valores e bens constitucionalmente protegidos, como a saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais (artigo 85.º, n.º 2), prevendo-se com relação aos processos impugnatórios que o Ministério Público possa invocar causas de invalidade diversas das que tenham sido arguidas na petição inicial e solicitar a realização de diligências instrutórias para a respetiva prova (n.º 3).

§27.IV. A alteração efetuada ao n.º 1 do artigo 1379.º do CC, convolando em nulidade o valor jurídico negativo dos atos de fracionamento ali compreendidos, não foi acompanhada pelo aditamento de uma disposição que viesse conferir legitimidade ao Ministério Público para impugnar atos de fracionamento nulos, por contraste com o n.º 3 que permaneceu inalterado: «*Tem legitimidade para a ação de anulação o Ministério Público ou qualquer proprietário que goze do direito de preferência (…)».*

É por isso que têm vindo a ser suscitadas dúvidas sobre se, desde então, a legitimidade do Ministério Público não terá ficado circunscrita aos casos de anulação.

No entanto, só a anulabilidade — até ser sanada por confirmação ou pelo decurso do tempo — precisa de uma identificação dos sujeitos ou categorias de sujeitos a quem assiste legitimidade.

É certo que o artigo 158.º-A do *Código Civil* dispõe ser aplicável à constituição de pessoas coletivas o disposto no artigo 280.º, «*devendo o Ministério Público promover a declaração judicial da nulidade*», mas, neste contexto, não há qualquer estatuição de anulabilidade. Pretendeu o legislador (com o aditamento introduzido pelo Decreto-Lei n.º 496/77, de 25 de novembro), instituir um dever funcional de impugnação judicial para os Magistrados do Ministério Público[772], ao mesmo tempo que evitava dúvidas acerca do interesse público em torno do objeto negocial da constituição de pessoas coletivas, de modo a garantir que o objeto não seja física ou legalmente impossível, contrário à lei ou indeterminável (artigo 280.º, n.º 1, do CC), tão-pouco «*contrário à ordem pública, ou ofensivo dos bons costumes*[773]» (n.º 2).

A este propósito PIRES DE LIMA/ANTUNES VARELA[774] anotam o seguinte:

---

[772] Aliás, opinam PIRES DE LIMA/ANTUNES VARELA (obra citada, volume I, p. 164) ser esta a verdadeira utilidade do novo preceito: impor ao Ministério Público «o dever de promover a declaração judicial de nulidade da pessoa coletiva incursa no artigo 280.º».

[773] Sendo que, nos termos do artigo 281.º do CC, quando apenas o fim do negócio jurídico for contrário à lei ou à ordem pública, ou ofensivo dos bons costumes, o negócio só é nulo se o fim for comum a ambas as partes.

[774] *Código Civil Anotado*, volume I, citado, p. 264.

> «Não basta ter interesse na anulação para legitimar a intervenção da parte que a invoca. Esse é o regime da nulidade. Agora exige-se que seja a *pessoa no interesse da qual a lei estabelece a anulabilidade*. Há, portanto, que resolver sempre uma questão de direito e não, como na nulidade, apreciar somente o facto do interesse na destruição dos efeitos do negócio[775]».

No artigo 1379.º, n.º 3, do CC, após a modificação introduzida ao n.º 1 do artigo 1379.º do CC pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, permaneceu expressamente consignada a legitimidade do Ministério Público e dos proprietários com direito de preferência, pois é próprio da arguição da anulabilidade ser restrita a um círculo de interessados que a lei delimita, compreendendo, ou não, o Ministério Público.

Exemplos colhidos no *Código Civil* ilustram bem esta característica da anulabilidade[776]:

> «Artigo 125.º
>
> (**Anulabilidade dos atos dos menores**)
>
> 1 — Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 287.º, os negócios jurídicos celebrados pelo menor podem ser anulados:
>
> a) A requerimento, conforme os casos, do progenitor que exerça as responsabilidades parentais, do tutor ou do administrador de bens, desde que a ação seja proposta no prazo de um ano a contar do conhecimento que o requerente haja tido do negócio impugnado, mas nunca depois de o menor atingir a maioridade, salvo o disposto no artigo 131.º;
>
> b) A requerimento do próprio menor, no prazo de um ano a contar da sua maioridade;
>
> c) A requerimento de qualquer herdeiro do menor, no prazo de um ano a contar da morte deste, ocorrida antes de expirar o prazo referido na alínea anterior.
>
> 2 — A anulabilidade é sanável mediante confirmação do menor depois de atingir a maioridade, ou por confirmação do progenitor que exerça as responsabilidades parentais, tutor ou administrador de bens, tratando-se de ato que algum deles pudesse celebrar como representante do menor»
>
> […]

---

[775] Sublinhado no original.

[776] Sobre a distinção entre nulidade e anulabilidade no direito civil, v. ANDRÉ ALFAR RODRIGUES, *Manual Prático*…, citado, p. 598 e seguintes; ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Código Civil Comentado*, I – Parte Geral, citado, p. 836 e seguintes; CARLOS ALBERTO DA MOTA PINTO, *Teoria Geral do Direito Civil*, 4.ª edição, 2005, p. 615 e seguintes; CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA, *Contratos V – Invalidade*, 2.ª edição, p. 15 e seguinte; p. 211 e seguintes; Editora Almedina, Coimbra, 2020, HEINRICH EWALD HÖRSTER/EVA SÓNIA MOREIRA DA SILVA, *A Parte Geral*…, citado, p. 571 e seguintes; INOCÊNCIO GALVÃO TELLES, *Manual dos Contratos em Geral*, Editora Lex, Lisboa, 1995, p. 357 e seguintes; JOÃO DE CASTRO MENDES, *Direito Civil - Teoria Geral*, volume III, AAFDL, Lisboa, 1979, p. 671 e seguintes; JORGE MORAIS CARVALHO, Anotação aos artigos 285.º a 290.º do Código Civil, in *Código Civil Anotado*, Ana Prata [Coordenação], 3.ª edição, Editora Almedina, 2025, p. 379 e seguintes; JOSÉ ALBERTO GONZÁLEZ, *Código Civil Anotado*, Volume I (Parte Geral), Quid Juris Sociedade Editora, Lisboa, 2011, p. 376 e seguintes; JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil – Teoria Geral*, vol. II, Coimbra Editora, 2002, p. 374 e seguintes; LUÍS A. CARVALHO FERNANDES, *Teoria Geral do Direito Civil,* II, 4.ª edição, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2007, p. 491 e seguintes; PEDRO PAIS DE VASCONCELOS/PEDRO LEITÃO PAIS DE VASCONCELOS; *Teoria Geral do Direito Civil*, citado, p. 731 e seguintes; PIRES DE LIMA/ ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado,* volume I, 4.ª edição, M. Henrique Mesquita [colaboração], Coimbra Editora, 1987, p. 262 e seguintes; RUI DE ALARCÃO, "Invalidade dos negócios jurídicos,/Anteprojeto para o novo Código Civil", *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 89, 1959.

«Artigo 178.º

(**Regime da anulabilidade**)

1 — A anulabilidade prevista nos artigos anteriores pode ser arguida, dentro do prazo de seis meses, pelo órgão da administração ou por qualquer associado que não tenha votado a deliberação.

2 — Tratando-se de associado que não foi convocado regularmente para a reunião da assembleia, o prazo só começa a correr a partir da data em que ele teve conhecimento da deliberação».

[...]

«Artigo 254.º

(**Efeitos do dolo**)

1 — O declarante cuja vontade tenha sido determinada por dolo pode anular a declaração; a anulabilidade não é excluída pelo facto de o dolo ser bilateral.

2 — Quando o dolo provier de terceiro, a declaração só é anulável se o destinatário tinha ou devia ter conhecimento dele; mas, se alguém tiver adquirido diretamente algum direito por virtude da declaração, esta é anulável em relação ao beneficiário, se tiver sido ele o autor do dolo ou se o conhecia ou devia ter conhecido».

[...]

«Artigo 877.º

(**Venda a filhos ou netos**)

1 — Os pais e avós não podem vender a filhos ou netos, se os outros filhos ou netos não consentirem na venda; o consentimento dos descendentes, quando não possa ser prestado ou seja recusado, é suscetível de suprimento judicial.

2 — A venda feita com quebra do que preceitua o número anterior é anulável; a anulação pode ser pedida pelos filhos ou netos que não deram o seu consentimento, dentro do prazo de um ano a contar do conhecimento da celebração do contrato, ou do termo da incapacidade, se forem incapazes.

3 — A proibição não abrange a dação em cumprimento feita pelo ascendente».

Em qualquer um destes casos, e a menos que represente um incapaz ou um ausente em parte incerta, o Ministério Público não dispõe de legitimidade para arguir a anulabilidade. Este condicionamento é próprio do regime dos atos e negócios anuláveis e da sua possível confirmação:

«Artigo 287.º

(**Anulabilidade**)

1 — Só têm legitimidade para arguir a anulabilidade as pessoas em cujo interesse a lei a estabelece, e só dentro do ano subsequente à cessação do vício que lhe serve de fundamento.

2 — Enquanto, porém, o negócio não estiver cumprido, pode a anulabilidade ser arguida, sem dependência de prazo, tanto por via de ação como por via de exceção.

Artigo 288.º

(**Confirmação**)

> 1 — A anulabilidade é sanável mediante confirmação.
>
> 2 — A confirmação compete à pessoa a quem pertencer o direito de anulação, e só é eficaz quando for posterior à cessação do vício que serve de fundamento à anulabilidade e o seu autor tiver conhecimento do vício e do direito à anulação.
>
> 3 — A confirmação pode ser expressa ou tácita e não depende de forma especial.
>
> 4 — A confirmação tem eficácia retroativa, mesmo em relação a terceiro».

A entender-se que o Ministério Público deve fazer parte do círculo restrito dos sujeitos com legitimidade para arguir a anulabilidade, o *Código Civil* determina-o expressamente[777]:

> «Artigo 1639.º
>
> (**Anulação fundada em impedimento dirimente**)
>
> 1 - Têm legitimidade para intentar a ação de anulação fundada em impedimento dirimente, ou para prosseguir nela, os cônjuges, ou qualquer parente deles na linha reta ou até ao quarto grau da linha colateral, bem como os herdeiros e adotantes dos cônjuges, e o *Ministério Público*[778].
>
> 2 - Além das pessoas mencionadas no número anterior, podem ainda intentar a ação, ou prosseguir nela, o tutor, o acompanhante com poderes para o efeito e o primeiro cônjuge do infrator, no caso de bigamia».

É, igualmente, o que se verifica no artigo 1379.º, n.º 3. O Ministério Público surge ao lado dos proprietários vizinhos com direito de preferência porque se trata de anulabilidade.

§27.V. Sendo assim para os atos anuláveis, então, por maioria de razão assiste ao Ministério Público legitimidade para impugnar o ato ou negócio jurídico nulo que infrinja norma destinada a proteger exatamente o mesmo interesse público: a contenção do fracionamento de terrenos aptos para cultura com quebra da viabilidade da exploração ou, por outras palavras, a erradicação do minifúndio.

Se o Ministério Público e os proprietários vizinhos preteridos no seu direito de preferência ficassem privados de intentar ação para declaração da nulidade dos atos de fracionamento contrários ao artigo 1376.º do CC, apesar de nulos, ninguém disporia de legitimidade.

O possuidor certamente que não teria interesse em agir contra si próprio. O proprietário da parcela remanescente tão-pouco. Dispõe de um meio muito mais incisivo: a ação de reivindicação que lhe permite obter o reconhecimento do seu direito de propriedade e a consequente restituição do que lhe pertence (artigo 1311.º do CC).

---

[777] Sobre a legitimidade do Ministério Público para intentar ações de anulação de casamentos civis, v. PEDRO BRANQUINHO DIAS, Sobre a legitimidade do Ministério Público para requerer a anulação de casamentos por simulação: o caso particular dos chamados "casamentos brancos" in *Julgar*, 2013 (www.julgar.pt/wp-content/uploads/2014/07/).

[778] Sublinhado nosso.

Seria absolutamente incoerente, em face da unidade da ordem jurídica, poder o Ministério Público reagir contra atos de fracionamento menos gravosos — e, por isso, anuláveis — e estar privado da impugnação de atos nulos praticamente iguais, sendo, o interesse público protegido exatamente o mesmo: a estrutura fundiária.

Por conseguinte, a legitimidade do Ministério Público para arguir ou requerer a declaração de nulidade dispensa norma que a consigne expressamente, pois encontra-se implícita no artigo 1379.º, n.º 3, do CC.

Em todo o caso, decorreria sempre do artigo 286.º do CC — «*A nulidade é invocável a todo o tempo por qualquer interessado e pode ser declarada oficiosamente pelo tribunal*» — em conjugação com o artigo 1.º do EMP — na parte em que incumbe o Ministério Público de defender *os interesses que a lei determinar* e defender a legalidade democrática, «*nos termos da Constituição, do presente Estatuto e da Lei*».

Apoiando-se no elemento literal que reforça a generalidade — *qualquer interessado* — considera CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA[779] ser «*todo aquele que tem pretensão séria e digna de proteção de, com a declaração de nulidade, remover alguma desvantagem ou obter alguma vantagem, jurídica ou prática, patrimonial ou não, direta ou indireta, atual ou potencial*».

A questão não está na qualificação do interesse processual para propor ação declarativa da nulidade, segundo o CPC, pois é o Ministério Público, enquanto Autor, a configurar o pedido:

«Artigo 30.º

(**Conceito de legitimidade**)

1 — O autor é parte legítima quando tem interesse direto em demandar; o réu é parte legítima quando tem interesse direto em contradizer.

2 — O interesse em demandar exprime-se pela utilidade derivada da procedência da ação e o interesse em contradizer pelo prejuízo que dessa procedência advenha.

3 — Na falta de indicação da lei em contrário, são considerados titulares do interesse relevante para o efeito da legitimidade os sujeitos da relação controvertida, tal como é configurada pelo autor».

Todavia, ao contrário do que se verifica com a generalidade dos interessados, o Ministério Público não é sujeito de qualquer relação jurídica substantiva com os réus, o que reclama da sua parte individualizar o interesse público que o move, não servindo a legitimidade que o artigo 31.º oferece em matéria de ação popular. Não se trata, aqui, de interesses difusos, mas de um concreto interesse público.

E ainda que a lei possa, por vezes, não ser clara quanto à atribuição específica ao Ministério Público de um poder funcional para representar o Estado e pedir a declaração de nulidade de atos e negócios jurídicos na jurisdição comum, «*nada*

[779] Obra citada, p. 212.

impede que, no âmbito das suas competências, alerte o tribunal para impulsionar o conhecimento oficioso» (CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA[780]), uma vez que o tribunal pode, em qualquer fase da ação, declarar a nulidade do ato, contanto que o mesmo seja relevante no objeto do processo[781].

§27.VI. Não devem restar dúvidas quanto a considerar a preservação dos terrenos aptos para cultura contra o parcelamento excessivo entre os interesses públicos que cumpre ao Ministério Público defender, nos termos da lei, em face do artigo 1379.º, n.º 3, do CC. Este é um ponto essencial.

Se lhe assiste legitimidade para intentar ação constitutiva de anulação dentro dos pressupostos muito estritos do artigo 1377.º, alínea c), e do artigo 1379.º, n.º 3, do CC, não faria sentido algum estar impedido de reagir contra os atos de parcelamento fundiário cuja contrariedade à lei foi considerada insanável, i.e. os atos de fracionamento nulos (artigo 1379.º, n.º 1, do CC, e artigo 48.º, n.º 3, do RJEF).

É certo que o Ministério Público tem intervenção principal nos processos quando representa interesses coletivos ou difusos [artigo 9.º, n.º 1, alínea f), do EMP], nomeadamente quando representa o interesse das populações na saúde pública, no respeito pelos direitos dos consumidores, na qualidade de vida, na preservação do ambiente e do património cultural, mesmo contra o Estado.

Nos termos do artigo 31.º do CPC, tem legitimidade para propor e intervir nas ações e procedimentos cautelares destinados, *designadamente*, à defesa da saúde pública, do ambiente, da qualidade de vida, do património cultural e do domínio público.

E, bem assim, nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da Lei n.º 83/95, de 31 de agosto[782], o Ministério Público[783], no âmbito de ações públicas por si intentadas ou de ações populares, «*é titular da legitimidade ativa e dos poderes de representação e de intervenção processual que lhe são conferidos por lei, podendo substituir-se ao autor em caso de desistência da lide, bem como de transação ou de comportamentos lesivos dos interesses em causa*».

Mas não é esse o caso, quando se trata de eliminar atos de fracionamento fundiário contrários à lei. Os interesses difusos na defesa da saúde pública, do ambiente, da qualidade de vida, do património cultural e do domínio público são apenas um reflexo indivisível de interesses públicos homólogos, que a Constituição e a lei equiparam a interesses diretos e pessoais, de modo a assegurar a participação cívica junto da administração pública e dos tribunais.

Participação que a todos é garantida por direitos fundamentais de participação, consagrados na Constituição:

---

[780] Idem, p. 215.

[781] Idem, p. 214.

[782] Cf. Declaração de Retificação n.º 4/95, de 12 de outubro de 1995. A redação atual compreende as modificações decorrentes do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

[783] Acerca da defesa de interesses difusos e coletivos mediante ação pública, v. MANUELA CARVALHO, A ação popular: o papel do Ministério Público na defesa dos interesses coletivos e difusos, in *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, 2024, 1.º Semestre, n.º 1, p. 105 e seguintes;

(i) Artigo 52.º, n.º 3 — «É conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de ação popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para: a) Promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida e a preservação do ambiente e do património cultural; b) Assegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais»;

(ii) Artigo 60.º, n.º 3 — «As associações de consumidores e as cooperativas de consumo têm direito, nos termos da lei, ao apoio do Estado e a ser ouvidas sobre as questões que digam respeito à defesa dos consumidores, sendo-lhes reconhecida legitimidade processual para defesa dos seus associados ou de interesses coletivos ou difusos»;

(iii) Artigo 64.º, n.º 1 — «Todos têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover».

(iv) Artigo 65.º, n.º 5 — «É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território»;

(v) Artigo 66.º, n.º 1: «Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender», n.º 2 — Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos: a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão; b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem; c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico; d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações; e) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico e da proteção das zonas históricas; f) Promover a integração de objetivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial; g) Promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente»;

(vi) Artigo 78.º, n.º 1 — «Todos têm direito à fruição e criação cultural, bem como o dever de preservar, defender e valorizar o património cultural. 2. Incumbe ao Estado, em colaboração com todos os agentes culturais: a) Incentivar e assegurar o acesso de todos os cidadãos aos meios e instrumentos de ação cultural, bem como corrigir as assimetrias existentes no país em tal domínio; b) Apoiar as iniciativas que estimulem a criação individual e coletiva, nas suas múltiplas formas e expressões, e uma maior circulação das obras e dos bens culturais de qualidade; c) Promover a salvaguarda e a valorização do património cultural, tornando-o elemento vivificador da identidade cultural comum; d) Desenvolver as relações culturais com todos os povos, especialmente os de língua portuguesa, e assegurar a defesa e a promoção da cultura portuguesa no estrangeiro; e) Articular a política cultural e as demais políticas sectoriais».

O que está em causa no artigo 1379.º do CC consiste na erradicação do minifúndio como interesse público, assumido pelo Estado Coletividade, à semelhança do que se dispõe no artigo 69.º, n.º 1, do RJUE, em matéria de licenças urbanísticas inválidas, ou no artigo 4.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 594/74, de 7 de novembro, relativamente à constituição de associações de direito privado.

A legitimidade própria do Ministério Público, nas palavras de MIGUEL ÂNGELO CARMO [784] , «*fora de qualquer contexto processual tradicional de representação individualizada*» confere-lhe «*a defesa e a tutela de um conjunto de interesses que possuem, pela sua razão de ser, algo que justifica a intervenção da comunidade entendida no seu todo*».

É justamente o caso do interesse público na erradicação do minifúndio, processualmente sustentado pelo Ministério Público em representação do Estado[785] [artigo 9.º, n.º 1, alínea a)]. Não do Estado Administração, mas do Estado Coletividade[786].

Com efeito, o Estado Administração não detém o exclusivo da prossecução do interesse público, pois há interesses públicos confiados ao Ministério Púbico, como, aliás, deixa antever a formulação constitucional do artigo 219.º, n.º 1: «*Ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar* [...]».

De modo arguto, observa CARLOS LOPES DO REGO[787]:

> «Numerosos preceitos legais conferem direta e autonomamente ao M.º P.º competência específica para, na prossecução do interesse público, solicitar determinadas atuações jurisdicionais, com reflexo na esfera jurídica dos particulares.
>
> [...]
>
> Tal poder de atuação vem, por outro lado, conferido direta e autonomamente ao M.º P.º, sem a interposição de qualquer entidade administrativa, em cuja esfera jurídica se situe o direito exercido através da ação. Não se trata, deste modo, de mera atuação em juízo de direitos ou faculdades pertinentes a entidades públicas, a solicitação dos respetivos órgãos dirigentes e no patrocínio ou representação judiciária daqueles – mas antes de exercer um verdadeiro poder de intervenção nas relações jurídico-privadas, que o

[784] Local citado, p. 355.

[785] Acerca da representação do Estado no contencioso administrativo pelo Ministério Público, v. ALEXANDRA LEITÃO, A representação do Estado pelo Ministério Público nos tribunais administrativos, in *Julgar,* n.º 20, 2013, p. 36 e seguintes.

[786] Sobre as várias aceções da palavra "Estado", v. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, volume I, 4.ª edição, Luís Fábrica, Jorge Pereira da Silva e Tiago Macieirinha [colaboração], Editora Almedina, Coimbra, 2015, p. 193 e seguintes; JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA/FRANCISCO PAES MARQUES, *Noções de Direito Administrativo*, Volume I, 2.ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2025, p. 429 e seguintes; MARCELO REBELO DE SOUSA, *Lições de Direito Administrativo*, Volume I, Editora Lex, Lisboa, 1999, p. 239; MAFALDA CARMONA, *Legalidade e Culpa na Responsabilidade Civil da Administração Pública*, Imprensa da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, AAFDL Editora, Lisboa, 2026, p. 456 e seguintes; PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Editora Almedina, Coimbra, 2019, p. 27 e seguintes.

[787] Atribuições do Ministério Público no âmbito da jurisdição civil, in *Boletim do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público*, n.º 4, 1988 (junho), p. 29.

> ordenamento jurídico reserva ao Estado Coletividade. Este[X] vai, pois, atuar, através do M.º P.º como verdadeiro substituto processual dos titulares de relações jurídico-privadas controvertidas, solicitando uma providência jurisdicional com reflexo na esfera dos particulares, com vista à realização do interesse público».

Apenas os tribunais se encontram desvinculados dos interesses públicos secundários em que a Constituição e a lei desdobram o interesse público primário na satisfação de necessidades coletivas elementares de bem-estar, segurança e cultura [788] . Nem podia ser de outro modo, considerando as características próprias da função jurisdicional.

Tal não impede, porém, que os tribunais administrem a justiça e dirimam conflitos mediante aplicação de normas que empreguem o interesse público como conceito vago e indeterminado. É nesses casos uma tarefa de interpretação que é pedida ao juiz; de interpretação e de ponderação de todos os interesses constitucionalmente protegidos (RUI MEDEIROS[789]).

§27.VII. Verdadeiramente é ainda o interesse público agrário a determinar a anulabilidade superveniente dos atos de fracionamento para construção [artigo 1377.º, alínea c)], que se revelem inconsequentes (artigo 1379.º, n.º 2)

Não obstante a construção poder suscitar dúvidas de conformidade com normas de direito urbanístico ou de ordenamento do território, aquilo que está em causa no artigo 1379.º, n.º 2, é o incumprimento de uma condição resolutiva: o possuidor da parcela subtraída a um terreno apto para cultura não deu início às obras de construção no prazo de três anos. Prejudicou inutilmente um terreno apto para cultura, removendo-lhe uma parcela.

Por outras palavras, tanto nos atos de fracionamento nulos como nos anuláveis, o interesse público a defender pelo Ministério Público é o mesmo: preservar o bom aproveitamento dos terrenos aptos para cultura contra o minifúndio.

É certo que ao conceito de «*qualquer interessado*» para arguir a nulidade (artigo 286.º do CC) tem sido atribuído um sentido restritivo que sugere o afastamento de interesses indiretos ou meramente reflexos[790].

Será esse o caso do interesse público na eliminação de um negócio jurídico privado nulo?

[X] «Ao contrário do que a mera análise literal dos preceitos poderia sugerir, a parte ativa nestas ações não é o M.º P.º – órgão desprovido de personalidade judiciária – nem o sujeito da relação material que reflexamente pode beneficiar com a atuação do M.º P.º, mas o Estado-Coletividade, enquanto entidade jurídica em que se consubstancia o interesse público acautelado através da atuação oficiosa do M.º P.º».

[788] V. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direto Administrativo*, Volume I, 4.ª edição, Luís Fábrica, Jorge Pereira da Silva, Tiago Macieirinha [colaboração], Editora Almedina, Coimbra, 2015, p. 25 e seguintes.

[789] *A Decisão de Inconstitucionalidade: os autores, o conteúdo e os efeitos da decisão de inconstitucionalidade da lei*, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 1999, p. 704 e seguintes.

[790] V. JOSÉ LEBRE DE FREITAS, "O conceito de interessado no artigo 286.º do Código Civil e sua legitimidade processual", in *Estudos em memória do Professor Doutor José Dias Marques*, Editora Almedina, Coimbra, 2007, p. 363 e seguintes.

Por exemplo, a respeito da nulidade da deliberação constitutiva de uma AUGI, tomada pela respetiva assembleia de proprietários ou comproprietários de prédio ou prédios integrados na mesma, considerou-se em Acórdão STJ de 2-2-2023[791] o seguinte:

> «II — "Qualquer interessado" para efeitos do artigo 12.º, n.º 8, deve entender-se como referido aos proprietários ou comproprietários dos prédios abrangidos pela área da AUGI;
>
> III — A legitimidade para invocar a nulidade da deliberação constitutiva de uma AUGI, nos termos do artigo 286.º do Código Civil pressupõe a alegação de factos demonstrativos da nulidade, e que se é titular de um interesse próprio e direto na declaração de nulidade».

Já em relação ao Ministério Público, tal restrição — ser portador de um interesse próprio e direto — não pode ser considerada segundo as mesmas pautas, porquanto, e servindo-nos das palavras de PEDRO PAIS DE VASCONCELOS *et al*.[792], «*na nulidade estão tipicamente em jogo interesses de ordem pública, enquanto na anulabilidade, estão tipicamente em jogo interesses interprivados*».

Contudo, para que não restem dúvidas, a imperatividade da norma infringida e a consequente nulidade devem ser sempre justificadas pelo Ministério Público com base no interesse público concreto que constitui o escopo determinante da norma e o move na sua iniciativa processual.

Assim, em Acórdão STJ de 14-2-2016[793], concluiu-se o seguinte:

> «IX) – Subjacentes à ação inibitória estão interesses de ordem pública como, desde logo, resulta da legitimidade ativa conferida ao Ministério Público: visando a ação inibitória a apreciação abstrata de cláusulas contratuais gerais elaboradas para utilização futura – artigo 25º do DL.446/85 – a publicidade da decisão, podendo ser imposta ou não na decisão judicial, tem um fim imediato que se exprime na proibição de inclusão em contratos futuros, dirigida ao infrator, fim colimado à proteção do consumidor que, pela via da publicação da decisão judicial, fica informado e pode fazer a sua opção de modo a não contratar com quem predispõe cláusulas proibidas, pelo que só razões muito excecionais, que não se verificam, determinariam que se omitisse a publicidade da decisão».

Importa tornar claro, quando não seja evidente, que as normas imperativas nem sempre cuidam de um interesse público. Há interesses legítimos dos particulares que, apesar de resguardados por normas imperativas, consentem uma certa disponibilidade: quanto mais não seja pela inércia dos diretos interessados, como faz notar ARMANDO TRIUNFANTE[794], com relação à servidão por vistas ou estilicídio (artigo 1362.º do CC). Contrariamente a normas urbanísticas, principalmente as que acautelam o interesse público na segurança, salubridade e estética das edificações urbanas, a servidão por vistas ou estilicídio

---

[791] 7.ª Secção, P.º 2504/21.2T8SXL.L1.S1.
[792] Obra citada, p. 732.
[793] 6.ª Secção, P.º 20054/10.0T2SNT.L2.S1.
[794] *Lições…*, p. 211.

podem extinguir-se por inação dos beneficiários, apesar de protegidas por normas imperativas.

Por isso, na falta de específica disposição legal que confira legitimidade ao Ministério Público para impugnar atos e negócios jurídicos nulos, cumpre-lhe, como escrevemos, individualizar o concreto interesse público, não bastando, para o efeito, invocar genericamente o interesse geral, o interesse público primário[795] ou, simplesmente, a defesa da legalidade.

Assim, no Acórdão STJ de 28-2-1989[796], pode ler-se:

> «III - Embora a guarda e a administração dos monumentos nacionais estejam a cargo do Instituto Português do Património Cultural, o Ministério Publico tem legitimidade para arguir quando esteja em causa a infração de normas legais de interesse e ordem publica relativas à proteção do património cultural».

No Acórdão TRE de 30-1-2025[797]:

> «O Ministério Público tem legitimidade para impugnar a escritura de justificação notarial em causa nos autos, com fundamento na alegação de que os Réus fizeram constar na mesma factos que não correspondem à verdade, com violação das disposições referentes à aquisição originária [por] usucapião e que com isso visaram contornar a proibição legal de fracionamento rústico previsto naqueles preceitos do artigo 1376.º e seguintes do Código Civil».

No que concerne ao fracionamento de terrenos aptos para cultura, relevam para legitimar a ação civil pública o «*interesse económico relacionado com a exploração da terra*», a necessidade de criar «*melhores condições para rentabilizar os referidos terrenos*[798]» e ainda o interesse público em fortalecer este setor da economia.

Recordemos, a este propósito, que o primeiro dos objetivos da política agrícola consiste em «*Aumentar a produção e a produtividade da agricultura, dotando-a das infraestruturas e dos meios humanos, técnicos e financeiros adequados, tendentes ao reforço da competitividade e a assegurar a qualidade dos produtos, a sua eficaz comercialização, o melhor abastecimento do país e o incremento da exportação*» [artigo 93.º, alínea a), da Constituição] e, não menos relevante, é o objetivo de «*Assegurar o uso e a gestão racionais dos solos e dos restantes recursos naturais, bem como a manutenção da sua capacidade de regeneração*» [artigo 93.º, alínea d), da Constituição].

O minifúndio, como é bem de ver, sem permitir a rotação de culturas nem o pousio, tornando marginalmente inúteis certos investimentos, traz consigo a marca da saturação dos solos, do seu abandono e a necessidade coletiva, assumida como primordial, de «*redimensionamento das unidades de exploração agrícola com dimensão inferior à adequada*» (artigo 95.º da Constituição).

---

[795] Acerca da distinção entre interesse público primário e os vários secundários, v. JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA/FRANCISCO PAES MARQUES, obra citada, Volume II, Coimbra, 2025, p. 8 e seguintes.

[796] P.º 077232.

[797] P.º 2667/18.4T8OER.L1-6.

[798] ARMANDO TRIUNFANTE, *Lições…,* p. 215.

§27.VIII. Ora, interessado em salvaguardar a viabilidade das explorações agrícolas é o Estado Coletividade, quer nas situações previstas pelo artigo 1379.º, n.º 3, quer nas situações compreendidas pelo n.º 1.

Com efeito, pese embora o artigo 1377.º, alínea c), se refira ao fracionamento de parcelas destinadas à construção, o interesse na anulação, como dissemos, é agrário. Exatamente o mesmo interesse que legitima o Ministério Público a intentar uma ação declarativa da nulidade com relação aos demais casos, previstos no artigo 1379.º do CC e no artigo 48.º do RJEF.

Sendo o interesse público exatamente o mesmo e sabendo-se que a nulidade alarga o círculo de interessados, seria redundante da parte do legislador especificar a legitimidade do Ministério Público para arguir a nulidade na defesa de um interesse público, quando dela dispõe, de modo expresso, para arguir a anulabilidade.

Deve, pois, ficar bem claro que não há qualquer interesse público urbanístico na anulação decretada com base no artigo 1379.º, n.º 2, do CC.

Se o possuidor da parcela desintegrada nada construir no prazo de três anos, isso, em princípio, é irrelevante para a ordem pública urbanística.

Já do ponto de vista do ordenamento agrário, o facto de a obra não ter sido iniciada ao fim de três anos significa ter sido em vão o prejuízo para um terreno apto para cultura. Por isso, importa restituir a parcela segregada à unidade com o prédio do qual fazia parte.

Apenas se a construção for iniciada há um interesse público urbanístico em verificar se foram transgredidas as normas relativas ao loteamento urbano e ao destaque, mas isso já nada tem a ver com a ação de anulação do ato de fracionamento prevista no artigo 1379.º, n.º 3.

§27.IX. Resta-nos tentar compreender por que motivo permaneceu simplesmente anulável o fracionamento decorrente de a construção não se encontrar sequer iniciada, passados três anos.

A razão de ser parece-nos ser esta: a lei pretendeu deixar ao critério do Ministério Público a oportunidade de intentar a ação de anulação logo que decorridos três anos sobre o fracionamento ou aguardar por mais algum tempo.

Por isso, nos termos do artigo 1379.º, n.º 4, dispõe de mais três anos para o fazer. A dar-se o caso de o início da construção ocorrer nesse segundo triénio, em nada aproveitaria ao interesse público anular o ato de fracionamento.

A ser nulo o ato jurídico de fracionamento por não se cumprir a condição que justificou infringir a unidade de cultura, o proprietário não ousaria construir passados três anos, receando, precisamente a declaração de nulidade suscetível de ser requerida a todo o tempo, não só pelo Ministério Público, como por proprietário vizinho cujo direito de preferência haja sido preterido.

Não menos relevante é a edificabilidade do solo. A parcela subtraída, não obstante provir de um terreno apto para cultura, para preencher os requisitos de justificação do artigo 1377.º, alínea c), tem de encontrar-se em solo qualificado, segundo o plano urbanístico, para edificar. É o que acontece, em solo rústico, com as áreas de povoamento disperso ou de pequenos aglomerados.

Nesse caso, a anulabilidade permite ao Ministério Público deixar correr o prazo e abster-se de pedir a anulação, pois embora pelas suas qualidades orgânicas o terreno pudesse ser semeado ou objeto de plantações, a verdade é que o ordenamento do território lhe atribuiu outro destino.

§28. — Das falsas declarações prestadas no ato de justificação.

§28.I. É-nos perguntado se o Ministério Público tem legitimidade ativa para propor ações judiciais pedindo a declaração de nulidade ou a anulação de escrituras públicas baseadas em declarações falsas, independentemente de estarem em causa, ou não, os artigos 1376.º e 1378.º, do *Código Civil*, ou as Leis n.º 111/2015, de 27 de agosto, e n.º 89/2019, de 3 de setembro.

A resposta é indubitavelmente positiva, no pressuposto, contudo, de estar em causa um interesse público suficientemente concretizado em norma imperativa de direito público, aplicável aos atos e negócios jurídicos de particulares, pois não menos relevante para o Ministério Público é exercer a ação penal.

E, na verdade, foi no direito criminal que se registaram maiores incertezas acerca das falsas declarações em ato notarial, desde a entrada em vigor do *Código Penal de 1982* até à publicação da Lei n.º 19/2013, de 21 de fevereiro — e, de certo modo, até à declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral do artigo 97.º do *Código do Notariado*.

Por isso, antes de passarmos ao processo civil, vale a pena começar por analisar as falsas declarações prestadas em escritura de justificação notarial no âmbito da responsabilidade criminal, pois um olhar retrospetivo permite ter uma ideia de como se perdeu ao longo de anos a finalidade de prevenção e dissuasão, na falta de um tipo criminal, após a revogação do *Código Penal de 1886*[799], que previsse tal comportamento perante autoridade pública não judicial.

Com efeito, o *Código Penal de 1886* dispunha o seguinte:

> «**Art. 242.º** Aquele que testemunhar falso em qualquer inquirição não contenciosa e, bem assim, aquele que, sendo legalmente obrigado a dar informações, ou fazer declarações, com juramento ou sem ele, à autoridade pública, sobre algum facto relativo a outras pessoas ou ao Estado, der falsamente essa informação, ou fizer falsamente essa declaração, será punido com suspensão temporária dos direitos políticos, e prisão até seis meses».

O *Código Penal de 1982* não previa semelhante incriminação e conquanto se advogasse que a revogação global do antigo *Código Penal* não afetara a vigência do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 33 725, de 21 de junho de 1944, o certo é que era duvidoso aplicá-lo fora do seu contexto (perícias médico-legais):

> «**Art. 22.º** Aquele que declarar ou atestar falsamente à autoridade pública ou a funcionário no exercício das suas funções identidade, estado ou outra qualidade a que a lei atribua efeitos jurídicos, próprios ou alheios, será punido com prisão simples até um ano.

[799] Aprovado por Decreto de 16 de setembro de 1886 (in *Diário do Governo*, 20 de setembro de 1886).

> §1.º A pena será de prisão simples até dois anos quando as declarações se destinem a ser exaradas em documento oficial.
>
> §2.º Se a falsidade a que se refere o corpo deste artigo e o §1.º tiver sido cometida por negligência, aplicar-se-á a pena de multa até 1000$».

No termo de tergiversações várias no campo jurisprudencial, só a Lei n.º 19/2013, de 21 de fevereiro, introduziu, finalmente, no *Código Penal* [800] a criminalização de falsas declarações com o seguinte teor:

> «Artigo 348.º-A
>
> (**Falsas declarações**)
>
> 1 — Quem declarar ou atestar falsamente à autoridade pública ou a funcionário no exercício das suas funções identidade, estado ou outra qualidade a que a lei atribua efeitos jurídicos, próprios ou alheios, é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa, se pena mais grave não lhe couber por força de outra disposição legal.
>
> 2 — Se as declarações se destinarem a ser exaradas em documento autêntico o agente é punido com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa.»

Tal medida legislativa veio, assim, pôr termo a um longo período de controvérsia que se estendia ao artigo 97.º do *Código do Notariado*, declarado inconstitucional com força obrigatória geral, por violação da alínea c), do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição (Acórdão TC n.º 96/2015, de 3 de fevereiro[801]), na sequência da desaplicação de tal norma pelo Acórdão n.º 379/2012 e, posteriormente, pelas Decisões Sumárias n.ºs 120/2013, 162/2013, 163/2013 e 514/2013.

Nas palavras do TC, o *Código Penal* de 1982 «*passou (…) a distinguir entre, por um lado, aqueles crimes que — tal como os de falsificação de documentos, moeda, pesos e medidas - são considerados crimes contra valores e interesses da vida em sociedade (Capítulo II do Título IV) e, por outro, aqueles que são considerados "crimes contra a realização da justiça" e como tal incluídos no Título dos "crimes contra o Estado" (Capítulo III do Título V). Entre estes últimos encontram-se, por exemplo, a falsidade de depoimento ou declarações, a que corresponde o atual artigo 359.º do Código Penal ou a falsidade de testemunho, prevista no artigo 360.º do mesmo Código, preceito para o qual a decisão recorrida, em juízo de interpretação de direito infraconstitucional que a este Tribunal não cabe sindicar, entendeu que o artigo 97.º do atual Código do Notariado remeteria*».

Dispunha-se no referido preceito do *Código do Notariado* que os declarantes em escritura pública de justificação seriam advertidos de incorrerem nas penas aplicáveis ao crime de falsas declarações perante oficial público se, dolosamente e em prejuízo de outrem, prestassem ou confirmassem declarações falsas, devendo a advertência constar da escritura, mas, na verdade, até à Lei n.º

---

[800] Referimo-nos ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, amplamente revisto pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, e que conhece, hoje, a sua 66.ª redação, dada pelas sucessivas alterações — última das quais, por via da Lei n.º 72/2025, de 23 de dezembro.

[801] P.º 1111/13.

19/2013, de 21 de fevereiro, a advertência era enganosa, pois a conduta não correspondia aos crimes previstos e punidos nos termos dos artigos 256.º (falsificação ou contrafação de documento), 359.º (falsidade de depoimento ou declaração em juízo) ou 360.º do *Código Penal* (falsidade de testemunho, perícia, interpretação ou tradução).

O tipo penal para que o artigo 97.º remetia não correspondia à epígrafe, nem ao conteúdo, de qualquer incriminação do *Código Penal* ou de legislação extravagante, de modo que estabelecer a «*correspondência entre a fórmula* "crime de falsas declarações perante oficial público" *e um determinado tipo legal de crime* [tornara-se], *assim, tarefa interpretativa, que, no entanto, se* [deparava] *com dificuldades e incertezas incompatíveis com o princípio da legalidade, na vertente de* nulla poena sine lege certa».

Depois, levantar-se-ia um problema de inconstitucionalidade orgânico-formal, pois o *Código do Notariado* fora aprovado pelo Governo no exercício de competência própria, quando esta advertência se entendeu precisar de autorização parlamentar.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 19/2013, de 21 de fevereiro, e a introdução no *Código Penal* do artigo 348.º-A a questão parecia ultrapassada, mas só do ponto de vista material, pois subsistia a aludida inconstitucionalidade orgânica e formal. Foi, na verdade a violação da reserva de competência legislativa da Assembleia da República que levou o Tribunal Constitucional à declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral.

§28.II. Atualmente, porém, como se viu, o crime de falsas declarações encontra-se previsto, justamente, entre os crimes contra a autoridade pública (capítulo II do título V – Crimes contra o Estado do Livro II – Crimes em Especial).

E, apesar de o *Código Penal* não definir o que seja autoridade pública, estabelece a delimitação do conceito de funcionário, nos seguintes termos:

> «Artigo 386.º
>
> (**Conceito de funcionário**)
>
> 1 — Para efeito da lei penal, a expressão funcionário abrange:
>
> a) O empregado público civil e o militar;
>
> b) Quem desempenhe cargo público em virtude de vínculo especial;
>
> c) Quem, mesmo provisória ou temporariamente, mediante remuneração ou a título gratuito, voluntária ou obrigatoriamente, tiver sido chamado a desempenhar ou a participar no desempenho de uma atividade compreendida na função pública administrativa ou jurisdicional;
>
> d) Os juízes do Tribunal Constitucional, os juízes do Tribunal de Contas, os magistrados judiciais, os magistrados do Ministério Público, o Procurador-Geral da República, o Provedor de Justiça, os membros do Conselho Superior da Magistratura, os membros do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e os membros do Conselho Superior do Ministério Público;
>
> e) O árbitro, o jurado, o perito, o técnico que auxilie o tribunal em inspeção judicial, o tradutor, o intérprete e o mediador;
>
> f) O notário;

> g) Quem, mesmo provisória ou temporariamente, mediante remuneração ou a título gratuito, voluntária ou obrigatoriamente, desempenhar ou participar no desempenho de função pública administrativa ou exercer funções de autoridade em pessoa coletiva de utilidade pública, incluindo as instituições particulares de solidariedade social; e
>
> h) Quem desempenhe ou participe no desempenho de funções públicas em associação pública.
>
> 2 — Ao funcionário são equiparados os membros de órgão de gestão ou administração ou órgão fiscal e os trabalhadores de empresas públicas, nacionalizadas, de capitais públicos ou com participação maioritária de capital público e ainda de empresas concessionárias de serviços públicos, sendo que no caso das empresas com participação igual ou minoritária de capitais públicos, são equiparados a funcionários os titulares de órgão de gestão ou administração designados pelo Estado ou por outro ente público.
>
> 3 — São ainda equiparados ao funcionário, para efeitos do disposto nos artigos 335.º e 372.º a 375.º:
>
> a) Os magistrados, funcionários, agentes e equiparados de organizações de direito internacional público, independentemente da nacionalidade e residência;
>
> b) Os funcionários nacionais de outros Estados;
>
> c) Todos os que exerçam funções idênticas às descritas no n.º 1 no âmbito de qualquer organização internacional de direito público de que Portugal seja membro;
>
> d) Os magistrados e funcionários de tribunais internacionais, desde que Portugal tenha declarado aceitar a competência desses tribunais;
>
> e) Todos os que exerçam funções no âmbito de procedimentos de resolução extrajudicial de conflitos, independentemente da nacionalidade e residência;
>
> f) Os jurados e árbitros nacionais de outros Estados.
>
> 4 — A equiparação a funcionário, para efeito da lei penal, de quem desempenhe funções políticas é regulada por lei especial».

Inequivocamente o notário preenche este conceito, como decorre expressamente do artigo 386.º, n.º 1, alínea f) e o declarante em escritura púbica de justificação notarial sujeita-se à pena agravada, prevista no artigo 348.º-A, n.º 2, pois as declarações que preste destinam-se «*a ser exaradas em documento autêntico*».

Dizem-se autênticos «*os documentos exarados, com as formalidades legais, pelas autoridades públicas nos limites da sua competência ou, dentro do círculo de atividade que lhe é atribuído, pelo notário ou outro oficial público provido de fé pública; todos os outros documentos são particulares*» (artigo 363.º, n.º 2, do CC).

Falta saber, porém, se as declarações respeitantes à posse, de modo a justificar a usucapião por terceiro, podem considerar-se declarações sobre «*identidade, estado ou outra qualidade a que a lei atribua efeitos jurídicos, próprios ou alheios*» (artigo 348.º-A, n.º 1).

A jurisprudência tem vindo a dar uma resposta afirmativa:

— Acórdão TRL de 28-3-2023[802]:

«As declarações falsas prestadas pelo outorgante numa escritura de justificação notarial, das quais resultem efeitos jurídicos, designadamente os de, através delas, se obter o direito de propriedade de um prédio por usucapião, integram hoje o crime de falsas declarações previsto no artigo 348.º-A do Código Penal, ainda que as declarações se reportem a factos que não foram vividos pelo declarante»

— Acórdão TRG de 23-4-2024[803]:

«I. Foi para colmatar lacunas carecidas de intervenção legislativa em matéria de falsas declarações perante autoridade pública, designadamente da resultante da declaração de inconstitucionalidade material do artigo 97.º do Código do Notariado, proclamada pelo acórdão do Tribunal Constitucional n.º 379/2012, que o atual artigo 348.º-A do Código Penal foi introduzido.

II. As declarações falsas prestadas pelos outorgantes numa escritura de justificação notarial, das quais resultem efeitos jurídicos, designadamente os de, através delas, se obter o registo do direito de propriedade de um prédio por usucapião, integram hoje o crime de falsas declarações previsto e punido pelo artigo 348.º-A do Código Penal, ainda que as declarações se reportem a factos que não tenham sido vivenciados pelo declarante.

III. A referência normativa «outra qualidade», integrante do tipo de crime de falsas declarações compreende, a par dos apontados dados como a filiação, a naturalidade, a nacionalidade, a data de nascimento, a profissão, a residência e o local de trabalho ou similares, outros elementos identificativos a que a lei atribui efeitos jurídicos, nomeadamente cargos, funções, títulos, categorias ou meras condições como a de proprietário e de possuidor.

IV. A mencionada tipologia criminal não exige a verificação de qualquer prejuízo para terceiro ou sequer da simples intenção de lho causar.

V. A alínea f), do n.º 1, do artigo 386.º do Código Penal, introduzida pela Lei n.º 94/2021, de 21 de dezembro, não inseriu qualquer elemento novo ao tipo de crime de falsas declarações previsto e punido pelo artigo 348.º-A do Código Penal».

— Acórdão TRP de 12-2-2025[804]:

«I - Cometem o crime de falsas declarações, p. e p. pelo Art. 348.º-A, n.ºs 1 e 2, do Código Penal, os declarantes interessados (justificantes) que numa escritura pública de justificação notarial, sabendo da falsidade dessa declaração, se arrogaram na qualidade de destinatários de uma doação verbal do imóvel ali identificado, de possuidores de facto do mesmo por mais de vinte anos e do consequente direito de propriedade por usucapião.

II - E sendo necessária a confirmação das declarações prestadas pelos justificantes através de três testemunhas declarantes (Art. 96.º do Código do Notariado), contribuem as mesmas na exata medida dos justificantes para a verificação dos efeitos jurídicos que a qualidade arrogada atribui –

[802] P.º 1634/21.5T9ALM.L1-5.
[803] P.º 58/20.6T9MDR.G1.
[804] P.º361/20.5T9OAZ.P1.

> reconhecimento dos justificantes como legítimos proprietários do imóvel (Art. 1287 e seguintes do Código Civil).
>
> III - Tais testemunhas declarantes, sabendo também da falsidade daquela declaração, cometeram igualmente o crime de falsas declarações, p. e p. pelo artigo 348.º-A, n.ºs 1 e 2, do Código Penal».

Todavia, ainda que o declarante seja condenado, o facto permanece justificado e o direito adquirido por usucapião.

§28.III. Daí, a necessidade de impugnar o facto justificado ou o negócio jurídico formalizado e documentado por escritura pública fundada em falsas declarações que comprometam um concreto interesse público, como é o caso do interesse salvaguardado pelo artigo 1376.º do CC e pelo artigo 48.º do RJEF.

Nas palavras do Acórdão STJ, de 18-06-2019[805]:

> «I — A justificação notarial constitui um instrumento jurídico simplificado para estabelecimento de trato sucessivo no registo predial e visa suprir a falta de documento que comprove o direito real sobre imóvel.
>
> II — A escritura de justificação notarial, não sendo em si própria um negócio jurídico de que resulte o fracionamento de prédio rústico em violação do artigo 1376.º, do Código Civil, constitui o título justificativo (por via da invocação de razões de ciência) da aquisição originária do direito real pela usucapião invocada, cujos efeitos retroagem à data do início da posse das parcelas de terreno, posse decorrente de ato de divisão material».

Contra a indevida aquisição por usucapião, porém, mais do que obter a declaração de nulidade da escritura pública de justificação, interessa impedir que o facto continue a ser publicamente tido por justificado.

E, no caso dos fracionamentos fundiários, mais do que a falsidade das declarações importa saber se, na verdade, a parcela cumpre a unidade de cultura, se o prédio ao qual foi retirada permanece compatível com a unidade de cultura, se do fracionamento resultou encravamento de prédio, agravamento da irregularidade das estremas ou estreitamento a menos 20 metros de largura. Isto sem se aplicar nenhuma das causas de justificação previstas no artigo 1377.º.

A função notarial, de acordo com o artigo 1.º, n.º 1, do *Código do Notariado* (CN) «*destina-se a dar forma legal e conferir fé pública aos atos jurídicos extrajudiciais*», mas não confere verdade a factos falsos.

Ato jurídico extrajudicial é a justificação da aquisição por efeito da posse, seja porque o título do adquirente é inválido, cumprindo à posse suprir a sua falta, seja por nunca o possuidor ter disposto de outro título que não fosse ter tomado posse da coisa e ter-se comportado duradouramente como seu legítimo proprietário[806], superficiário ou usufrutuário.

---

[805] P.º1786/17.9T8STB.E1.S1.

[806] V. Acórdão STJ de 12-4-1977: «I - A divisão de bens imobiliários deve constar de escritura ou ato público. II - Contudo, a falta de título deixa de ser considerada quando cada um dos interessados esteja na posse exclusiva do seu quinhão durante o tempo necessário para adquirir a propriedade por usucapião» (P.º 066591).

A escritura pública de justificação, de acordo com o CN, dá forma à invocação da usucapião ou confirma a invocação informal, e pode ter uma de três funções:

> — Artigo 89.º: Estabelecimento do trato sucessivo no registo predial (artigo 116.º, n.º 1, do Código do Registo Predial);
>
> — Artigo 90.º: Reatamento do trato sucessivo no registo predial (artigo 116.º, n.º 2, do Código do Registo Predial); ou
>
> — Artigo 91.º: Estabelecimento de novo trato sucessivo no registo predial (artigo 116.º, n.º 3, do Código do Registo Predial).

Portanto, cumpre aos interessados, nos termos do artigo 98.º do CN, fazer chegar ao notário:

> — Certidão comprovativa da omissão dos prédios no registo predial ou, estando descritos, certidão de teor da respetiva descrição e de todas as inscrições em vigor [n.º 1, alínea a)]; e
>
> — Certidão de teor da correspondente inscrição matricial [alínea b)];
>
> — Documentos comprovativos das transmissões anteriores e subsequentes ao facto justificado, se a justificação se destinar ao reatamento ou estabelecimento de novo trato sucessivo, a menos que o justificante afirme ser impossível obtê-los.

A inscrição na matriz, em princípio, permite estimar a área do prédio ou parcela e o tipo de cultura praticado, de acordo com o artigo 86.º, n.º 1, alínea e), o CIMI, as matrizes cadastrais rústicas devem especificar, entre outros dados, «*as parcelas com o seu número de ordem, qualidade de cultura, destino e área em hectares*»

As certidões podem ser substituídas pela exibição do título de registo e caderneta predial, desde que tais documentos se mostrem conferidos dentro do prazo fixado para a validade das certidões (artigo 98.º, n.º 2, do CN)

Pode outorgar legitimamente, não só aquele que adquiriu como os seus credores (artigo 92.º, n.º 2, do CN), mas, em todo o caso, é preciso que o direito invocado já se encontre inscrito na matriz predial (n.º 1).

O interessado ou os interessados (compossuidores ou credores) prestam esclarecimento ao notário acerca dos factos que pretendem justificar e este apreciará prudencialmente a suficiência dos fundamentos invocados quanto à impossibilidade de os provar por meio de outros instrumentos notariais ou registais (artigo 95.º), seguindo-se a conformação de quanto tiver sido dito pelo justificante e por três declarantes (artigo 96.º, n.º 1), apresentados pelo justificante, desde que possam ser testemunhas instrumentárias e não sejam parentes sucessíveis do justificante nem o cônjuge de qualquer deles (artigo 84.º *ex vi* do artigo 96.º, n.º 2).

§28.IV. Não obstante a escritura pública de justificação constituir um documento autêntico, nada impede a impugnação do facto justificado.

Antes pelo contrário, dispõe-se no *Código do Notariado* o seguinte:

«Artigo 101.º

(**Impugnação**)

1 — Se algum interessado impugnar em juízo o facto justificado deve requerer simultaneamente ao tribunal a imediata comunicação ao notário da pendência da ação.

2 — Só podem ser passadas certidões de escritura de justificação decorridos 30 dias sobre a data em que o extrato for publicado, se dentro desse prazo não for recebida comunicação da pendência da impugnação.

3— O disposto no número anterior não prejudica a passagem de certidão para efeito de impugnação, menção que da mesma deve constar expressamente.

4 — Em caso de impugnação, as certidões só podem ser passadas depois de averbada a decisão definitiva da ação.

5 — No caso de justificação simultânea, nos termos do artigo 93.º, não podem ser extraídas quaisquer certidões da escritura sem observância do prazo e das condições referidos nos números anteriores».

Ineficaz o facto justificado, procedendo a impugnação, os efeitos da sentença estendem-se ao registo predial se o facto aquisitivo já se encontrar inscrito.

Assim,

— Acórdão TRL de 10-4-2014[807]

«I – Não logrando os 1ºs RR demonstrar os factos constitutivos da aquisição por usucapião do prédio por parte do R, conforme este se arrogara quando da outorga da escritura de justificação notarial, aquela escritura é ineficaz, devendo a inscrição de aquisição no Registo Predial a favor daquele R. ser cancelada.

II – Falhando, porque cancelada, a 1ª inscrição obtida mediante recurso à escritura de justificação, em termos lógicos tal inquinaria a inscrição seguinte.

III – Muito embora a venda do prédio pelos 1ºs RR. aos 2ºs RR., reconduzindo-se a uma venda de coisa alheia, fosse ineficaz em relação à A., ela poderia vir invocar a nulidade do contrato de compra e venda, como o fez.

IV – Tendo a presente ação sido proposta e registada dentro dos três anos posteriores à conclusão do contrato de compra e venda, face ao disposto no nº 2 do artigo 291.º do CC não podem ser reconhecidos quaisquer direitos aos 2ºs RR..

V – Não havendo a Autora e os 2ºs RR adquirido quaisquer direitos de «um autor comum» e, não sendo terceiros entre si, para efeitos de registo, não lhes seria aplicável o n.º 2 do artigo 17 do CRP.»

— Acórdão STJ de 6-12-2018[808]

I - Verificada uma situação de dupla descrição de um mesmo prédio no registo predial e de inscrições de atos de aquisição, a favor de adquirentes diferentes, lançados em ambas as descrições, a determinação de qual é o direito que prevalece resulta das regras do direito substantivo aplicável – no caso, o regime da venda de bens alheios –, e não dos princípios registais.

---

[807] P.º 504/05.9TBLNH.L1-2.

[808] 7.ª Secção, P.º 7787/12.6TBSTB.E1.S1.

> II - Impugnada eficazmente a escritura de justificação notarial da aquisição da propriedade de um determinado imóvel por usucapião, a sua venda pelos justificantes, que não lograram provar a usucapião, não transfere o direito de propriedade; tal como a não transfere a permuta que se lhe seguiu.
>
> III - A proteção conferida pelo artigo 291.º do CC a terceiros adquirentes a título oneroso e de boa-fé não se aplica em casos de ineficácia do ato aquisitivo, como sucede, em relação ao verdadeiro proprietário, com a venda de coisa alheia.
>
> IV - Basta considerar que a dupla descrição do mesmo prédio anula a proteção que o terceiro poderia pretender retirar da inscrição no registo da sua aquisição *a non domino* para afastar a alegação de inconstitucionalidade por violação do princípio constitucional do Estado de Direito».

§28.V. A escritura pública de justificação constitui, sem dúvida, um documento autêntico, mas a sua força probatória plena conhece limites, dispondo-se no *Código Civil*:

> «Artigo 371.º
>
> (**Força probatória**)
>
> 1 — Os documentos autênticos fazem prova plena dos factos que referem como praticados pela autoridade ou oficial público respetivo, assim como dos factos que neles são atestados com base nas perceções da entidade documentadora; os meros juízos pessoais do documentador só valem como elementos sujeitos à livre apreciação do julgador.
>
> 2 — Se o documento contiver palavras emendadas, truncadas ou escritas sobre rasuras ou entrelinhas, sem a devida ressalva, determinará o julgador livremente a medida em que os vícios externos do documento excluem ou reduzem a sua força probatória».

A prova plena só vai até onde pode ir a função notarial. Não compreende, por isso, a veracidade das declarações prestadas. Faz prova de que foram prestadas e por quem, mas não prova nem pode provar que o seu teor corresponda à verdade.

Assim, independentemente da autenticidade do documento, admite-se a impugnação do facto justificado sempre que uma falsa declaração tenha sido determinante.

Explica-o LUÍS FILIPE PIRES DE SOUSA[809],

> «No que tange às declarações proferidas pelas partes perante o oficial público, a eficácia probatória de prova plena reporta-se apenas ao conteúdo extrínseco das declarações, ou seja, ao facto histórico que as partes proferiram declarações com aquele teor perante oficial público documentador. A força probatória não se estende ao conteúdo intrínseco das declarações, isto é, à veracidade, sinceridade e validade do que foi afirmado pelas partes perante o oficial público. O âmbito precípuo da eficácia privilegiada de prova plena não abarca a circunstância de as declarações proferidas pelas partes serem ou não verdadeiras (no caso das declarações de ciência, sendo que nestas se representa apenas um estado das coisas) ou de serem ou não válidas (no caso

[809] *Direito Probatório Comentado*, 3.ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2023, p. 150.

das declarações de vontade, nas quais se modifica um estado das coisas) porquanto a veracidade /sinceridade /validade das declarações está subtraída às perceções do documentador. " A verdade das afirmações feitas pelos interessados perante a autoridade documentadora não fica abrangida pelo valor de prova plena do documento autêntico "».

De igual modo, ensina JOSÉ LEBRE DE FREITAS[810]:

«O documento autêntico faz *prova plena* dos factos (declarações e outros) que nele são referidos como *praticados* pela autoridade ou oficial público documentador (por exemplo, a leitura e explicação da escritura pública pelo notário aos outorgantes: artigo 46.º, n.º 1, do Código do Notariado), bem como dos que nele são *atestados* como objeto da sua perceção direta (por exemplo, a produção, pelos outorgantes, de declarações de compra e venda perante o notário e a entrega, perante ele, do comprador ao vendedor, de um cheque de valor igual ao preço declarado como sendo o da compra e venda – artigo 42.º, n.º 2, do Código do Notariado); mas não daqueles que constituem *objeto de declarações de ciência* perante ele produzidas (por exemplo, a entrega, antes da escritura, do preço da compra e venda pelo comprador ao vendedor, conforme a declaração confessória deste) ou constantes de documentos que lhe sejam apresentados (por exemplo, o facto de o nome e demais elementos dos outorgantes da escritura serem efetivamente os que constam dos bilhetes de identidade apresentados ao notário), nem tão-pouco dos que sejam *objeto de apreciações ou juízos pessoais* [por exemplo, o facto de os intervenientes no ato terem íntegras as suas faculdades mentais ao celebrá-lo: artigo 173.º, n.º 1, alínea c)]».

A jurisprudência tem adotado este entendimento e de um modo que pode dizer-se constante:

— Acórdão STJ de 2-12-1987[811]

«III - Os documentos autênticos só asseguram a veracidade dos factos que referem como praticados pela autoridade ou oficial respetivos, assim como a dos factos que neles são atestados com base em perceção da entidade documentadora.

IV - Não se exclui que as declarações, assim demonstradas, possam ter sido simuladas, feitas sob reserva mental, ou se achem afetadas de vícios de consentimento ou produzidas em circunstâncias que afetem a sua eficácia jurídica, matérias sobre as quais não está interdita a prova testemunhal».

— Acórdão STJ de 9-6-2005[812]

«II - As escrituras públicas como documentos autênticos que são (artigo 371.º do CC) fazem prova plena dos factos que referem como praticados pela autoridade ou oficial público respetivo, assim como dos factos que neles são atestados com base nas perceções da entidade documentadora.

III - Tal força probatória não se estende, porém, à veracidade, realidade ou verosimilhança das declarações dos outorgantes-intervenientes.

---

[810] *Código Civil Anotado*, volume I, 3.ª edição, Ana Prata (coordenação), Centro de Estudos de I&D sobre Direito e Sociedade/Editora Almedina, Coimbra, 2025, p. 491.

[811] P.º 74882.

[812] P.º 05B1417.

IV - A prova de que as declarações produzidas pelos outorgantes em presença do oficial público (notário) não correspondem à verdade não implica a necessidade de arguir a falsidade do documento por ele elaborado.

V - O preço e respetivo pagamento só estarão cobertos pela força probatória plena do documento autêntico se o notário tiver atestado esse facto através de perceção sua (direta), ou seja que tal pagamento haja sido feito na sua presença.

VI - Há que distinguir entre confissão e admissão ou mera declaração de um facto (ou situação factual): assim, a declaração constante de uma escritura de cessão de quotas na qual é mencionado pelo cedente o recebimento do preço ou de um dado preço, não pode ser havida como confissão, por não conter a admissão pelo declarante da veracidade de tal recebimento; a materialidade da declaração é indiscutível, porém o respetivo conteúdo, porque não atestado pelo oficial público, é passível de demonstração/impugnação, designadamente através de prova testemunhal».

— Acórdão STJ de 4-2-2010[813]

«I - Como é Jurisprudência constante dos nossos Tribunais, designadamente deste Supremo Tribunal, a força probatória plena das escrituras não se estende à veracidade, realidade ou verosimilhança do conteúdo das declarações dos outorgantes nelas intervenientes, como *inter alia* decidiu o Acórdão deste Supremo, de 9-6-2005 (P.º 05B1417) de que foi Relator, o Exmo. Conselheiro Ferreira de Almeida e onde se decidiu também que «o respetivo preço e pagamento só estarão cobertos pela força probatória plena do documento autêntico se o Notário tiver atestado esse facto através de perceção sua (direta), ou seja que tal pagamento haja sido feito na sua presença» (disponível em www.dgsi.pt).

II - Assim, apenas nos casos em que o valor do preço tenha sido pago ao vendedor na presença do Oficial dotado de fé pública (documentador), de modo a este aperceber-se dos atos praticados na sua presença (*ex propriis sensibus, visus et auditus*, como diziam os antigos), é que o pagamento e o montante do preço são abrangidos pelo valor de prova plena da referida escritura».

— Acórdão STJ de 7-4-2011[814]

«Um documento autêntico só tem força probatória plena quanto às ações ou perceções do oficial público nele mencionadas, sendo certo que, em relação aos restantes factos, não cobertos por tal força probatória, pode a sua impugnação fazer-se, independentemente da sua arguição de falsidade, pelos meios gerais».

— Acórdão STJ de 1-3-2012[815]

«I - Apesar de a escritura notarial de habilitação de herdeiros ser um documento autêntico, o notário que a exarou não garante a veracidade nem a eficácia das declarações que lhe foram feitas, pelo que em relação a elas é admissível a prova testemunhal, salvo se deverem ser consideradas plenamente provadas por confissão extrajudicial. Ou seja, os atos e declarações que o notário atesta como tendo sido praticados, emitidos ou prestados perante ele terão o valor

[813] 2.ª Secção, P.º 4114/06.5YXLSB.S1.
[814] 2.ª Secção, P.º 569/04.0TCSNT.L1.S1.
[815] 7.ª Secção. P.º 180/2000.E1.S1.

jurídico que lhes competir, podendo ser impugnadas pelos interessados, nos termos gerais de direito.

II - Provada a falsidade dessas declarações, o documento perde, consequentemente, a sua eficácia como fonte de prova dos factos cobertos pela presunção legal, mas não perde, por isso, a sua existência jurídica nem a sua validade.

III - Porque na formação dessa escritura não se preteriu qualquer formalidade que a lei exige, encontrando-se os efeitos da falsidade circunscritos à perda da força probatória do documento, os vícios apontados não geram a nulidade ou anulabilidade da escritura notarial de habilitação de herdeiros, pelo que, não sendo nula nem anulável, carece de qualquer fundamento a caducidade do direito invocado pela ré, com base na sua pretensa anulabilidade.

IV - Demonstrada a não existência do direito da ré sobre as frações dos aludidos prédios, é falso o respetivo registo, o que implica a sua nulidade, deixando, consequentemente, de gozar da presunção prevista no artigo 7.º do Código de Registo Predial».

— Acórdão STJ de 2-11-2017[816]

«V – Sendo uma escritura de partilha um documento autêntico, e fazendo os documentos autênticos prova plena dos factos neles referidos como praticados pela autoridade ou oficial público respetivo e, também, dos factos neles atestados com base nas perceções da entidade documentadora – Artigo 371.º, n.º 1 do CC -, aquela escritura prova plenamente as declarações prestadas pelos respetivos outorgantes perante o notário, nomeadamente a de que foram recebidas as tornas nela atribuídas.

VI – Sendo diferentes, por um lado, a declaração de que se recebeu e, por outro, a efetiva ocorrência desse recebimento, é possível pôr este último em causa apesar da existência daquela.

VII – A declaração, feita na escritura de partilha, de que foi recebida uma quantia a título de tornas, na medida em que extingue o correspondente direito de crédito, é um facto desfavorável para quem delas é credor e favorável para o respetivo devedor, pelo que tem a natureza de confissão».

§28.VI. Por outro lado, não há prazo para impugnar em juízo um facto justificado, muito menos o prazo a que se refere o artigo 101.º, n.º 2, do *Código do Notariado,* como se entendeu no acórdão cujo sumário passamos a transcrever:

— Acórdão STJ de 26-2-2013[817]

«I - O prazo de 30 dias a que alude o artigo 101.º, n.º 2, do CN, não é um prazo de caducidade da ação de impugnação da justificação notarial a que se refere o n.º 1 do mesmo normativo, sendo certo, por isso, que esta ação não está sujeita a qualquer prazo de caducidade.

II - Se o terreno objeto da escritura de justificação notarial e subsequente registo se localiza dentro da faixa litoral incluída no domínio público marítimo, tal como definida pelos artigos 1.º, 2.º, 3.º e 5.º do DL n.º 468/71, de 05-11, não pode ser

[816] 2.ª Secção, P.º 420/16.9T8STR.E1.S1.
[817] 7.ªSecção, P.º 41/06.4TBCSC.L1.S2.

adquirido por particulares, designadamente por usucapião, nos termos dos artigos 1287.º e seguintes do CC».

Em segundo lugar, com relação ao interesse que permite fundar a legitimidade processual ativa para impugnar o facto justificado, valem os requisitos gerais de legitimidade do Ministério Público e do interesse em agir, mais restritivos, compreensivelmente, nas ações de simples apreciação:

— Acórdão STJ de 11-11-2010[818]

«1. A legitimidade processual afere-se pela relação controvertida configurada pelo autor; a efetiva titularidade da relação material respeita ao fundo ou mérito da causa, e a sua falta conduz à improcedência da ação.

2. Numa ação de simples apreciação, verifica-se o pressuposto do interesse em agir se o direito cuja existência ou inexistência se pretende que seja judicialmente declarada se encontrar numa situação de dúvida suscetível de causar prejuízos graves e objetivos ao seu titular.

3. Numa ação de impugnação de justificação notarial, o autor vem reagir contra a afirmação de titularidade do direito de propriedade por parte do justificante; trata-se de um pedido de simples apreciação negativa.

4. É condição imprescindível ao conhecimento da ação que o impugnante alegue ser titular de um direito suscetível de ser afetado pela justificação notarial.

5.Não é interessado na impugnação de escritura de justificação notarial da propriedade o autor que alega ser titular de direitos de servidão sobre o prédio correspondente».

— Acórdão STJ de 27-6-2017[819]

«I - O interessado na impugnação da justificação notarial a que se alude no artigo 101.º do Código do Notariado pode ser quem invoque direito cujo exercício pode ser posto em causa se não for posto termo à situação de dúvida desencadeada pela inscrição no registo do direito reconhecido mediante justificação notarial.

II - No entanto, para que se admita a impugnação por parte de quem não goza de direito oposto ao que beneficia da presunção derivada do registo nos termos do artigo 7.º do Código do Registo Predial, há de ser alegada factualidade que evidencie que o interesse salvaguardado pelo direito do impugnante é igual ou, pelo menos, equivalente ao do direito que foi objeto de justificação notarial».

§28.VII. Por último, relativamente à legitimidade do Ministério Público para impugnar um facto justificado por escritura pública, de nada serve procura-la na relação jurídica sempre que atue como defensor de um interesse público que a lei lhe confiou, expressamente, como é o caso da integridade dos terrenos aptos para cultura contra operações minifundiárias:

— Acórdão TRE de 30-1-2025[820],

«O Ministério Público tem legitimidade para impugnar a escritura de justificação notarial em causa nos autos, com fundamento na alegação de que os Réus

[818] 7.ª Secção, P.º 33/08.9TBVNG.P1.S1.
[819] 7.ª Secção, P.º 5043/16.0T8STB.S1.
[820] P.º 4747/21.0T8STB.E1

> fizeram constar na mesma factos que não correspondem à verdade, com violação das disposições referentes à aquisição originária [por] usucapião e que com isso visaram contornar a proibição legal de fracionamento rústico previsto naqueles preceitos do artigo 1376.º e seguintes do Código Civil».

É relevante, pois, que o Ministério Público invoque expressamente o interesse público concreto que o move: ter sido usada a justificação notarial de usucapião para contornar as limitações ao fracionamento de terrenos aptos para cultura, cuja indivisibilidade lhe compete assegurar, de acordo com as pertinentes prescrições legais e regulamentares.

Pode ler-se no acórdão vindo de mencionar que o Ministério Público «*Alegou, em resumo, que os justificantes não adquiriram o direito de propriedade pela forma como fizeram constar na escritura, não havendo lugar à verificação da usucapião, pelo que a referida escritura de justificação é ineficaz e invocou o disposto nos artigos 116.º, n.º 1 do Código Registo Predial, artigo 89.º do Código do Notariado, e artigo 4,º, n.º 1 alínea r) e), n.º 1 alínea g) do Estatuto do Ministério Público*.».

E bem sustentou que «*apesar de não ser titular de direito ao prédio, possui um interesse incompatível com o declarado na escritura de justificação, que lhe advém da defesa dos interesses públicos associados ao ordenamento do território e à estruturação fundiária*» e que lhe cumpre «*a prossecução do interesse público exercendo um verdadeiro poder de intervenção em relações jurídico-privadas, que o ordenamento jurídico, em certas circunstâncias, reserva ao Estado Coletividade*», nomeadamente, o interesse público subjacente aos preceitos do *Código Civil* «*que estabelecem um regime próprio, de carácter imperativo, nos seus artigos 1287.º, 1376.º a 1381º, com o intuito de criação e manutenção de unidades prediais economicamente viáveis para esse fim, visando impedir a divisão da propriedade agrícola, preceitos que os RR visaram tornear com a sua atuação*». Mais ainda, «*o artigo 294.º do Código Civil, disposição legal de caráter imperativo, confere legitimidade para agir ao Ministério Público desde que os negócios envolvam interesses públicos tutelados por normas imperativas e de ordem pública*».

Por fim, invocou o artigo 219.º, n.º 1, da Constituição, no segmento em que o incumbe de «*defender os interesses que a lei determinar*». Neste caso, o interesse público na estruturação fundiária.

Ainda que nas alegações de recurso o Ministério Público tenha também invocado os interesses difusos na salvaguarda do ambiente ou do ordenamento territorial, tal não se justifica, na presença de um interesse público que lhe cumpre defender.

Justifica-se fazê-lo quando o Ministério Público intente ações contra o Estado ou contra outras pessoas coletivas públicas que descurem as suas atribuições.

Com efeito, o TRE afirmaria a respeito dos artigos 1376.º e seguintes do CC que «*A este regime subjaz, pois, um interesse económico e social, que interessa a toda a coletividade, e [é] por tal facto, um interesse público*», sem embargo de, a título complementar, atender aos artigos 5.º e seguintes da *Lei de Bases do Ambiente* [821].

[821] Lei n.º 19/2014, de 14 de abril.

Não obstante, por Acórdão de 27-1-2022[822], o TRE admitira a defesa do ambiente, da qualidade de vida e do domínio público como suficiente assento de interesses difusos para legitimar a impugnação de escrituras notariais «*e todos os negócios jurídicos celebrados após as referidas escrituras de justificação notarial*», que, a partir de declarações falsas, tinham justificado a usucapião de parcelas com menor superfície do que a prevista na unidade de cultura.

Um ponto a salientar é o da ineficácia do facto justificado, independentemente da validade da escritura pública. As falsas declarações comprometem o facto justificado, sendo, por isso declaradas ineficazes (Acórdão STJ de 10-1-2023[823]).

§28.VIII. A nulidade dos atos notariais, em princípio, tem a ver com vícios próprios e não com o teor das declarações prestadas cuja veracidade não pode o notário atestar.

No caso da unidade de cultura, mais do que a falsidade das declarações, releva ser objetivamente real a área do prédio ou da parcela.

Até ter sido considerada nula a escritura pública de justificação de usucapião contrária ao artigo 1376.º, n.º 1 do CC, por via da Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, perante erro nos pressupostos de facto determinantes para justificar a usucapião, o Ministério Público só dispunha de um meio: impugnar o facto justificado, de harmonia com artigo 101.º, n.º 1, do CN, sem prejuízo de vir a exercer a ação penal contra o declarante. Isto, porque a impugnação da escritura pública só tem razão de ser quando é, ela própria, inválida,

Neste sentido, depõe o Acórdão TRL de 31-03-2023[824], ao concluir o seguinte:

> «O documento autêntico não faz prova plena quanto à veracidade das declarações emitidas pelos outorgantes, podendo provar-se, por qualquer meio, que essas declarações não são verdadeiras – sem necessidade de arguir a falsidade do documento autêntico, uma vez que, usualmente, não é isso que está em causa –, sem prejuízo de algumas limitações estabelecidas na lei (artigo 394.º do Código Civil)».

Deve o notário recusar a prática dos atos que lhe sejam requisitados, se forem nulos [artigo 173.º, n.º 1, alínea a)], se não forem da sua competência ou ele estiver pessoalmente impedido de os praticar [alínea b)], se tiver dúvidas sobre a integridade das faculdades mentais dos intervenientes [alínea c)], se as partes não fizerem os preparos devidos [alínea d)] ou se a alguma das partes for vedada a intervenção como parte no negócio, nos termos da alínea g) do n.º 1 do artigo 37.º do *Regime Jurídico do Registo Central do Beneficiário Efetivo*, aprovado em anexo à Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto[825].

Se o ato for simplesmente anulável ou ineficaz, já o notário não pode recusar a sua prática (artigo 173.º, n.º 1), competindo-lhe, no entanto, «*advertir as partes da existência do vício e consignar no instrumento a advertência que tenha feito*» (n.º 2).

---

[822] P.º 509/21.2T8PTM.E1.
[823] Citado.
[824] P.º 1375/04.8TYLSB-AM.L1-1.
[825] Alterado pela Lei n.º 58/2020, de 31 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 115/2025, de 27 de outubro.

No entanto, pode suceder que seja antes o próprio ato notarial a revelar-se nulo, por vícios próprios, tema que o *Código do Notariado* regula nos termos seguintes:

«Artigo 70.º

(**Casos de nulidade por vícios de forma e sua sanação**)

1 — O ato notarial é nulo, por vício de forma, apenas quando falte algum dos seguintes requisitos:

a) A menção do dia, mês e ano ou do lugar em que foi lavrado;

b) A declaração do cumprimento das formalidades previstas nos artigos 65.º e 66.º;

c) A observância do disposto na primeira parte do n.º 2 do artigo 41.º;

d) A assinatura de qualquer intérprete, perito, leitor, abonador ou testemunha;

e) A assinatura de qualquer dos outorgantes que saiba e possa assinar;

f) A assinatura do notário.

g) A observância do disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 46.º.

2 — As nulidades previstas nas alíneas a), b), d), e), f) e g) do número anterior consideram-se sanadas, conforme os casos:

a) Se, em face da omissão do dia, mês, ano ou lugar da celebração do ato, for possível proceder ao averbamento nos termos previstos no n.º 7 do artigo 132.º;

b) Se as partes declararem, por forma autêntica, que foram cumpridas as formalidades previstas nos artigos 65.º e 66.º;

c) Se os intervenientes acidentais, cujas assinaturas faltam, se encontrarem devidamente identificados no ato e declararem, por forma autêntica, ter assistido à sua leitura, explicação e outorga e que não se recusaram a assiná-lo;

d) Se os outorgantes, cujas assinaturas faltam, declararem, por forma autêntica, que estiveram presentes à leitura e explicação do ato, que este representa a sua vontade e que não se recusaram a assiná-lo;

e) Se o notário cuja assinatura está em falta declarar expressamente, através de documento autêntico, que esteve presente no ato e que, na sua realização, foram cumpridas todas as formalidades legais;

f) Se em face da inobservância do disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 46.º, ou da incorreta menção dos requisitos nele exigidos, for comprovado, mediante exibição da certidão de registo ou do correspondente código de acesso, que a mesma já existia à data da celebração do ato.

Artigo 71.º

(**Outros casos de nulidade**)

1 — É nulo o ato lavrado por funcionário incompetente, em razão da matéria ou do lugar, ou por funcionário legalmente impedido, sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 369.º do Código Civil.

2 — Determina também a nulidade do ato a incapacidade ou a inabilidade dos intervenientes acidentais.

3 - O ato nulo por violação das regras de competência em razão do lugar, por falta do requisito previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo anterior ou por

incapacidade ou inabilidade de algum interveniente acidental pode ser sanado por decisão do respetivo notário, nas seguintes situações:

a) Quando for apresentada declaração, passada pelo notário competente, comprovativa da sua ausência na data em causa e as partes justificarem, por escrito, o carácter urgente da celebração do ato;

b) Quando as partes declararem, por forma autêntica, que as palavras inutilizadas, quaisquer que elas fossem, não podiam alterar os elementos essenciais ou o conteúdo substancial do ato;

c) Quando o vício se referir apenas a um dos abonadores ou a uma das testemunhas e possa considerar-se suprido pela idoneidade do outro interveniente.

Artigo 72.º

(**Limitação de efeitos de algumas nulidades**)

Nos atos com disposições a favor de algumas das pessoas mencionadas no n.º 1 do artigo 5.º ou dos respetivos intervenientes acidentais, incluindo os que figurem nos instrumentos de aprovação de testamentos cerrados e internacionais, a nulidade é restrita a essas disposições».

A atual redação do artigo 48.º, n.º 3, do RJEF, determinando serem nulos os atos de justificação que viabilizassem a usucapião contrária aos condicionalismos fundiários, como que veio acrescentar mais uma causa de nulidade ao elenco dos artigos 70.º e 71.º do CN e do artigo 16.º do *Código do Registo Predial*.

Daí, o compreensível equívoco entre a impugnação do facto justificado (artigo 101.º, n.º 1, do CN) e a impugnação da escritura pública por nulidade (artigo 48.º, n.os 2 e 3 do RJEF). Uma coisa é certa, porém. Se dúvidas restassem acerca da legitimidade do Ministério Público assente no artigo 101.º, n.º 1, do CN, sempre se dissipariam perante a nulidade do ato notarial, pois trata-se de uma norma de ordem pública, em cujo cumprimento, o principal interessado, para efeitos processuais, é o Ministério Público, enquanto órgão do Estado ao qual foi atribuída a sua proteção.

Quanto a atos de justificação escriturados na vigência da Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, o artigo 48.º, n.º 3, do RJEF, basta ao Ministério Público fundamentar que o terreno é apto para cultura e que a parcela amputada não dispõe de área suficiente para cumprir a unidade mínima ou de o fracionamento ocasionar o encrave de outro terreno para fundamentar a declaração de nulidade.

Por conseguinte, as falsas declarações não relevam autonomamente para a nulidade do ato de justificação. Pode, sim, relevar na impugnação do facto justificado que disser respeito aos pressupostos e requisitos da posse, designadamente, ao tempo da posse ou ao seu caráter público e pacífico.

§28.IX. Refira-se, ainda, que, de acordo com o artigo 343.º, n.º 1, do CC, «*nas ações de simples apreciação ou declaração negativa, compete ao réu a prova dos factos constitutivos do direito que se arroga*».

Precisamente, a ação de impugnação de uma escritura notarial «*é uma ação de declaração negativa em que compete aos seus autores a prova dos factos*

constitutivos do direito que se arrogam (n.º 1 do artigo 343.º do Código Civil)» (Acórdão STJ de 5-5-1992[826]).

Assim:

— Acórdão STJ de 4-12-2007[827]

> «Na ação de impugnação de escritura de justificação notarial prevista nos artigos 116º, n.º 1, do Código do Registo Predial e 89.º e 101.º do Código do Notariado, tendo sido os réus que nela afirmaram a aquisição, por usucapião, do direito de propriedade sobre um imóvel, inscrito definitivamente no registo, a seu favor, com base nessa escritura, incumbe-lhes a prova dos factos constitutivos do seu direito, sem poderem beneficiar da presunção do registo decorrente do artigo.7.º do Código do Registo Predial».

— Acórdão STJ de 26-5-2015[828]

> «1. Na ação de impugnação da escritura de justificação notarial recai sobre o R. o ónus de alegar e de provar os factos constitutivos do direito que pretendeu justificar através dessa escritura, mais concretamente, se for o caso, os factos que integram a aquisição originária do direito por via da usucapião.
>
> 2. Nos casos de contitularidade, o uso da coisa comum por algum dos contitulares do direito não determina a ampliação do âmbito objetivo da sua posse fora dos limites da sua quota, a não ser que se verifique uma situação de inversão do título de posse, nos termos dos artigos 1406.º, n.º 2, *in fine*, e 1265.º do CC.
>
> 3. A aquisição por um dos co-usufrutuários de uma quota-parte do imóvel da posse, em termos de propriedade ou de compropriedade, de outra quota pode ser feita através de qualquer das vias previstas no artigo 1263.º do CC, seja a inversão do título de posse, seja a aquisição paulatina da posse.
>
> 4. A demolição e a reconstrução do edifício que é objeto do usufruto são da exclusividade do titular da nua propriedade (artigos 1446.º e 1450.º do CC), de modo que a prática desses atos pelo co-usufrutuário de uma quota-parte, de forma pública, com o conhecimento e sem a oposição do titular da nua propriedade da outra quota-parte é de qualificar como inversão do título de posse.
>
> 5. A persistência de uma situação em que o co-usufrutuário, a partir da demolição e da reconstrução do edifício, passou a atuar durante os subsequentes 37 anos como dono exclusivo de todo o prédio, de forma pública e pacífica, sem oposição dos demais titulares, revela uma situação de posse reportada ao direito de propriedade, fazendo presumir o elemento subjetivo, nos termos do artigo 1252.º, n.º 2, do CC.
>
> 6. Impugnada a decisão da matéria de facto, cumpre à Relação apreciar formalmente se considera provados ou não provados certos factos, não

---

[826] P.º 081097. No mesmo sentido, v. Acórdão STJ de 10-12-2009, 1.ª Secção, (P.º210/04.1TBSRE.C1.S1.). Acórdão STJ de 21-1-2010, 1.ª Secção, (P.º 2319/04.2TBGDM.P1.S1), Acórdão STJ de 7-4-2011, 2.ª Secção (P.º 569/04.0TCSNT.L1.S1), Acórdão STJ de 10-1-2023, 7.ª Secção, P.º 583/19.1T8FAR.E1.S1., Acórdão STJ de 18-4-2024, 2.ª Secção, P.º693/22.8T8PDL.L1.S1.

[827] P.º07A2464

[828] 2.ª Secção P.º 17933/12.4T2SNT.L1.S2.

podendo eximir-se a essa função mediante a preferência dada a considerações de natureza jurídica.

7. Confirmada a situação de posse através da prova de factos que revelam o elemento objetivo e que fazem presumir o elemento subjetivo que não foi elidido, fica prejudicada a omissão de pronúncia que afeta o acórdão da Relação, por falta de assunção de posição expressa sobre a prova ou a falta de prova do facto atinente ao elemento subjetivo da posse».

§28.X. Por último, considerando a utilidade prática que se espera proporcionar com o presente parecer aos Senhores Magistrados do Ministério Público, não pode ignorar-se um recente acórdão do Supremo Tribunal de Justiça que veio, ao completo arrepio da jurisprudência anterior, admitir a competência dos tribunais para conhecerem de ações declarativas de justificação de aquisições por usucapião, em alternativa aos meios extrajudiciais.

O contrário era dado como certo, de modo pacífico, desde a reforma operada pelo Decreto-Lei n.º 273/2001, de 13 de outubro, o qual revogou expressa e globalmente o Decreto-Lei n.º 284/84, de 22 de agosto[829].

Assim, e como se não bastasse a complexidade das questões controvertidas, decorrentes da entrada em vigor da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, e da Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, o Supremo Tribunal de Justiça, ao reconhecer o interesse processual dos apelantes, considerou não serem exclusivamente competentes os notários e os conservadores do registo predial para justificar a aquisição de parcelas de imóveis por usucapião.

Entendeu subsistir a justificação judicial por meio de ação de simples apreciação. Isto, em atenção à profunda desarmonia de julgados, criadora de uma incerteza objetiva intolerável na comunidade, designadamente entre os notários que, por cautela, recusam as escrituras públicas de justificação.

No Acórdão STJ de 25-1-2024[830] estava em causa uma ação de simples apreciação em que os Autores pediam fosse declarado que determinado prédio «*se encontra materialmente dividido, por usucapião, em três parcelas, distintas e autónomas*», das tinham adquirido uma por usucapião e, por conseguinte, fossem os RR condenados «*a reconhecerem, quer a divisão por usucapião do dito prédio naquelas três parcelas distintas e autónomas* (...), *quer a parcela pertencente aos AA, designada pela letra "C" e estes como donos, proprietários e legítimos possuidores daquela mesma parcela*», mais se condenando os RR «*a reconhecerem e a acatarem a constituição e existência de tal parcela de terra como autónoma, distinta e independente, dividida e demarcada, assim como o direito de propriedade dos AA sobre o mesma, e a se absterem de praticar atos que perturbem ou impeçam aos AA o uso da dita parcela/prédio ou o exercício do direito de propriedade, ou de outro com este conexo, sobre a mesma parcela*».

A fundamentação começou por ponderar a doutrina vertida no Acórdão TRP de 04-05-2022[831], tirado em caso análogo. Ali entendera-se faltar interesse em

---

[829] Pelo qual era retirada do Código do Registo Predial e atribuído aos tribunais comuns o processo de justificação judicial, até oportuna inclusão no Código de Processo Civil.

[830] 2.ª Secção, P.º 2709/22.9T8PTM.E1.S1.

[831] P.º 70/21.5T8VGS.P1.

agir, pois a pretensão dos Autores não permitia divisar qualquer situação de conflito ou de incerteza, mas tão só a necessidade de obter um título que lhes permitisse registar a propriedade em seu nome.

Fazia-se notar que, «*para o efeito*, *a lei estabeleceu dois mecanismos destinados a suprir a falta de documento válido que legitime a inscrição no registo, meios esses de utilização necessária, estando vedado ao interessado recorrer aos meios judiciais em primeira linha: a escritura de justificação e a ação de justificação, previstas nos artigos 116.º e seguintes do Código do Registo Predial*»

E mais foi ponderado o interesse em agir dos Apelantes à luz da doutrina vertida no Acórdão da Relação de Lisboa, de 7-4-2005[832], do qual se transcreveu o trecho seguinte:

> «A lei não abriu dois procedimentos a utilizar ao arbítrio das partes: ação declarativa para reconhecimento de aquisição da propriedade por usucapião e processo de justificação relativa ao trato sucessivo de tal forma que se um interessado não fosse bem-sucedido num deles poderia tentar a sua sorte no outro e vice-versa.
>
> Assim, o interessado deverá recorrer à via judicial no caso de o seu direito estar a ser posto em causa (pressuposto de litigiosidade); se tal não suceder, o que se verá pelos termos concretos à luz dos quais desenha o litígio, utilizará a via do registo predial sob pena de, demandando quem se não lhe opõe, ver a sua pretensão soçobrar processualmente por via da procedência da exceção dilatória da falta de interesse em agir.
>
> Em conclusão: verifica-se falta de interesse em agir numa ação em que se pede que seja declarada a aquisição por usucapião do direito de propriedade uma parcela de um determinado prédio, sem que seja imputada aos réus qualquer oposição a essa titularidade ou ao exercício das faculdades a ela inerentes, ou que se alegue uma situação objetiva de incerteza que ponha em causa a consistência desse direito.».

No entanto, depois de recusar o interesse processual relativamente aos pedidos de condenação, a 2.ª Secção Cível do STJ acabaria por reconhecer o interesse em agir dos Apelantes no tocante à declaração da existência do direito de propriedade sobre parcelas de terreno inferiores à unidade de cultura com os fundamentos que se transcrevem em atenção ao caráter surpreendente do aresto:

> «Em contrapartida, quanto às pretensões do primeiro tipo, típicas da ação de simples apreciação, as coisas são mais duvidosas. É, aliás, neste tipo de ações que "o apuramento do pressuposto do interesse processual reveste maior acuidade"10[(X)] e – acrescentar-se-ia – se torna mais complicado.
>
> Tem-se entendido que "não basta qualquer situação subjetiva de dúvida ou incerteza acerca da existência do direito ou do facto, para que haja interesse processual na ação"; é exigível "uma situação de incerteza objetivamente grave

---

[832] P.º 469/2005-8.

[(X)] Cf. Antunes Varela / Miguel Bezerra / Sampaio e Nora, *Manual de Processo Civil*, cit., p. 186 (destaques dos autores).

que justifique a intervenção judicial (exs. negação, ainda que só verbal, dum direito do autor (...)"[X1].

Em conclusão, só se pode dar por verificado o interesse processual quando haja uma incerteza objetiva e grave – objetiva porque resultante de factos ou circunstâncias exteriores e não de meras conjeturas ou especulações do autor e grave porque suscetível de conduzir a um prejuízo (material ou imaterial) visível e não insignificante dos interesses do autor[X2].

Normalmente, a incerteza objetiva necessária para que se reconheça interesse processual resulta da contestação do réu. Mas não tem de ser assim, podendo resultar de outras circunstâncias.

Com relevância para este ponto, verifica-se que os autores alegam, no essencial, que os notários por eles contactados para o fim de elaboração da escritura de justificação notarial (necessária para o registo do seu direito) se manifestam inseguros e receosos [cf., designadamente, conclusão v)], o que se deve à particularidade de a parcela em causa ter sido adquirida por usucapião e, sobretudo, ter uma área inferior à unidade de cultura [cf., designadamente, conclusão y)].

Reconhecem, em suma, os autores que a situação de facto não corresponde à situação de direito (para todos os efeitos jurídicos, o prédio continua indiviso). Pretendem a sua conversão, para adequada proteção do direito que se arrogam (através do registo predial), sabendo que, para tal, necessitam de um título. Mas deparam-se com dificuldades para obter a escritura pública de justificação notarial (os notários manifestam receio por insegurança quanto à existência do direito). Entendem, por isso, que é justificado o seu recurso aos meios judiciais.

Deve dizer-se que, confirmem-se ou não, em concreto, a insegurança e o receio ou mesmo a relutância referidas, elas não são de estranhar num caso como o dos autos.

Por mais que estas justificações sirvam, justamente, para permitir ao titular de um imóvel ou outro bem sujeito a registo que não disponha de título comprovativo o seu direito, obter a primeira inscrição de aquisição do bem a seu favor no registo predial, o facto é que o direito de propriedade em causa adquirido por usucapião incide sobre parcela resultante de divisão de prédio rústico com uma área inferior à unidade de cultura – numa palavra: é um direito cuja existência é controversa.

De facto, existe uma conhecida divergência na jurisprudência portuguesa quanto à possibilidade de aquisição por usucapião de direitos de propriedade sobre prédios como o dos autos, ou seja, prédios rústicos com área inferior à unidade de cultura, invocando alguns que isso contraria normas de natureza imperativa.

Circunscrevendo a análise à jurisprudência deste Supremo Tribunal de Justiça, discute-se, mais precisamente, se a aquisição do direito de propriedade é admissível, rejeitando parte da jurisprudência a possibilidade quando estejam em causa normas de carácter imperativo, designadamente, o artigo 1376.º, n.º

[X1] Cf. José Lebre de Freitas / Isabel Alexandre, ob. cit., loc. cit.

[X2] Segue-se, uma vez mais, Antunes Varela / Miguel Bezerra / Sampaio e Nora, Manual de Processo Civil, cit., pp. 186-187.

1, do CC em conjugação com o artigo 1379.º, n.º 1, do CC na sua redação catual (i.e., depois da alteração pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto[X3]) e admitindo-a de forma tendencialmente irrestrita outra parte.

Veja-se, para ilustrar a primeira corrente, o Acórdão de 26 de janeiro de 2016 (Proc. 5434/09.2TVLSB.L1.S1), em que se concluiu:

> "Na ausência de demonstração do cumprimento das limitações impostas pelas normas administrativas de ordenamento do território relativas à validade das operações urbanísticas como o loteamento ou o destaque (artigos 3.º, alínea a), 5.º, 53.º, n.º 1 e 56.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Loteamentos Urbanos, republicado pelo Decreto-Lei n.º 334/95, de 28-12, aplicáveis na data da celebração da escritura), não podem os atos de posse baseados num facto proibido por essas leis permitir uma aquisição por usucapião na medida em que contrários a uma disposição de carácter imperativo (artigo 294.º do Código Civil), sendo nula a escritura de justificação que a titula".

Veja-se ainda, admitindo a hipótese de aquisição do direito de propriedade mas apenas no quadro da anterior redação do artigo 1376.º, n.º 1, do CC, o Acórdão de 3 de maio de 2018 (Proc. 7859/15.5T8STB.E1), onde se afirma:

> "A usucapião, como forma originária de adquirir, pode incidir sobre parcela de terreno inferior à unidade de cultura, contrariando o regime previsto no artigo 1379.º, n.º 1, do CC, na versão anterior à alteração legal introduzida pela Lei n.º111/2015, de 27-08"

E, na mesma linha, o Acórdão de 18 de junho de 2019 (Proc. 1786/17.9T8STB.E1.S1), em que se diz:

> "Mostra-se válida a posse sobre parcelas inferiores à unidade de cultura vigente que levou à usucapião do direito de propriedade sobre os terrenos, invocada nas escrituras de justificação notarial, não obstante ter subjacente a violação do então vigente artigo 1379.º, n.º 1, do Código Civil (na redação anterior à alteração dada pela Lei 111/2015, de 27-08) ".

Veja-se, para ilustrar a segunda corrente, o Acórdão de 21 de fevereiro de 2019 (Processo n.º 7651/16.0T8STB.E1.S3), do qual consta:

> "Mesmo sendo nulo o fracionamento de terreno apto para a cultura que despoletou o início da posse, tal vício não é suscetível de excluir a faculdade de usucapir por parte do possuidor de parcela emergente dessa divisão ilegal.
>
> Não se descortina, entre as normas legais reguladoras do fracionamento de prédios rústicos, alguma que negue a possibilidade de adquirir por usucapião as parcelas de terreno que venham a ser objeto de posse mercê de fracionamento ilegal de prédio rústico.
>
> Igualmente não tem essa natureza o artigo 1376º do CC, pelo não existe a "disposição em contrário" que, nos termos do artigo 1287º,

[X3] A Lei n.º 111/2015 estabelece o Regime Jurídico da Estruturação Fundiária, altera o Código Civil, e revoga os Decretos-Leis n.ºs 384/88, de 25 de Outubro, e 103/90, de 22 de Março, e alterou, entre outras, a redação do artigo 1379.º, n.º 1, do CC. Onde se dizia: "[s]ão anuláveis os atos de fracionamento ou troca contrários ao disposto nos artigos 1376.º e 1378.º" passou a dizer-se: "[s]ão nulos os atos de fracionamento ou troca contrários ao disposto nos artigos 1376.º e 1378.º".

> pode obstar a que a posse do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo, mantida por certo lapso de tempo, faculte ao possuidor a aquisição do direito a cujo exercício corresponde a sua atuação".

Decisivo para comprovar a divergência jurisprudencial de que se fala é, por fim, o recente Acórdão da Formação deste Supremo Tribunal de Justiça de 2 de maio de 2023 (Proc. 81/20.9T8TMR.E1.S2), em que, a propósito da admissibilidade do recurso num quadro factual semelhante ao dos autos, se observa:

> "Nos autos discute-se, no essencial, se o incumprimento de regras de natureza urbanística obsta à aquisição originária do direito de propriedade por via da usucapião, num caso, como o dos autos, em que está em causa a aquisição por usucapião de parte de um prédio, resultante de fracionamento ilegal.
>
> Ora, muito embora a matéria em discussão nos autos tenha sido já objeto de tratamento por este Supremo Tribunal de Justiça, nomeadamente, nos Acórdãos de 21 de fevereiro de 2019 (Processo n.º 7651/16.0T8STB.E1.S3), de 28 de março de 2019 (Processo n.º 7604/16.8T8STB.E1.S1), de 30 de abril de 2019 (Processo n.º 1293/09.3TBLRA.C1.S2) e de 18 de junho de 2019 (Processo n.º 1786/17.9T8STB.E1.S1), a verdade é que, como resulta à saciedade das alegações de recurso em análise, a matéria trazida à discussão é intrincada e implica operações exegéticas de complexidade superior.
>
> Por outro lado, cumpre afirmar que a matéria atinente às consequências decorrentes das alterações introduzidas pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, ao n.º 1 do artigo 1379.º do Código Civil não se mostra, a nosso ver, tratada pela jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça de forma expressiva, uniforme e suficientemente esclarecedora.
>
> De facto, muito embora o Supremo Tribunal de Justiça já tenha abordado esta específica matéria, a verdade é a resposta dada à questão não se nos afigura unânime, havendo quem propugne o entendimento de que a nulidade do fracionamento de prédio rústico não obsta à aquisição do direito de propriedade por usucapião - Acórdãos de 21 de fevereiro de 2019 (Processo n.º 7651/16.0T8STB.E1.S3) e de 30 de maio de 2019 (Processo n.º 916/18.8T8STB.E1.S1) - e quem entenda que a aquisição do direito de propriedade por usucapião apenas se mostra possível se os factos respetivos ocorrerem antes da entrada em vigor da alteração do n.º 1 do art.º 1379º do Código Civil, operada pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto - Acórdãos de 30 de abril de 2019 (Processo n.º 1293/09.3TBLRA.C1.S2), de 18 de junho de 2019 (Processo n.º 1786/17.9T8STB.E1.S1), de 1 de março de 2018 (Processo n.º 1011/16.0TBSTB.E1.S1) e de 3 de maio de 2018 (Processo n.º 7859/15.5T8STB.E1.S1).
>
> Assim, não sendo inédito, o tema em discussão aos autos gera, ainda assim, clivagens jurisprudenciais que importa atenuar, o que, aliado à complexidade das matérias em discussão, resulta na evidente relevância jurídica da questão a apreciar".

> Isto é quanto basta para se considerar demonstrado que o pedido de declaração judicial da existência do direito de propriedade sobre a parcela se reveste de indiscutível utilidade prática para os autores.
>
> Em conclusão, a incerteza que está na origem da propositura da ação, na parte relativa aos pedidos do direito de propriedade invocado pelos autores, apresenta as características de objetividade e de gravidade exigíveis para que se configure interesse processual, devendo concluir-se que eles são titulares de um interesse sério e atendível, que justificava o seu recurso à ação na parte em que pedem a declaração da existência do direito de propriedade.
>
> Esclareça-se, a terminar, que para esta conclusão em nada releva o facto de, aparentemente, não ser possível obter a justificação notarial e de a ação se apresentar, em concreto, como o único meio para os autores obterem o título comprovativo do seu direito. A utilidade a que se associa o interesse processual não reside, com efeito, na necessidade, em concreto, da ação para o resultado pretendido pelo autor (faltando, por conseguinte, interesse processual quando existam meios alternativos); o que importa é tão-só a aptidão do meio jurisdicional para a satisfação do interesse do autor[(X4)]. E não há dúvida de que isso se verifica».

Por fim, do sumário constam as seguintes conclusões:

> «I. Para que se considere que o autor tem interesse processual numa ação em que pede a declaração da existência de certo direito é preciso que se conclua pela existência de uma incerteza objetiva e grave quanto à existência do direito.
>
> II. Existe incerteza objetiva e grave para o efeito de se considerar que existe interesse processual quando, sendo o direito que o autor se arroga um direito do tipo cuja aquisição é controvertida na jurisprudência, o recurso à ação é suscetível de proporcionar ao autor manifesta utilidade prática».

Desconhecem-se outras decisões judiciais que tenham perfilhado este entendimento, pelo que é de supor que subsiste o entendimento, outrora pacífico, de que, por meio do Decreto-Lei n.º 273/2001, de 13 de outubro, ocorrera uma «*transferência de competências em processos de carácter*

[(X4)] Observam Antunes Varela / Miguel Bezerra / Sampaio e Nora (Manual de Processo Civil, cit., pp. 180-181) que, "[r]elativamente ao autor, tem-se entendido que a necessidade de recorrer às vias judiciais, como substractum do interesse processual, não tem de ser uma necessidade absoluta, a única ou a última via aberta para a realização da pretensão formulada". Mais desenvolvidamente, explica Miguel Teixeira de Sousa (Manual de Processo Civil, volume I, cit., pp. 366-367) que "[a] utilidade da tutela pode referir-se à necessidade de um meio processual concreto para obter o resultado ('utilità processuale'); nesta hipótese, falta o interesse processual se a parte não necessitar do meio processual concreto para conseguir o resultado, ou seja, se o puder alcançar pela via extraprocessual ou evitando uma duplicação de processos; a utilidade da tutela pode respeitar à utilidade do resultado a obter ('utilità sostanziale'), nesta situação, o interesse processual só falta se o resultado a obter for, em abstrato, inútil. Qualquer das referências do interesse processual é doutrinariamente aceitável (...) no direito português, a desnecessidade do meio processual concretamente utilizado pela parte não implica a falta de interesse processual, pelo que resta referenciar o interesse processual à utilidade, em abstrato, do resultado a obter pelo requerente da tutela (ou seja, à referida 'utilità sostanziale'. Em suma: a necessidade da tutela processual concretamente solicitada pela parte não é relevante para aferir o interesse processual; o que é relevante é se a tutela, em abstrato, é útil ou inútil. Portanto, o interesse processual fica assegurado sempre que, em abstrato, a tutela jurisdicional seja útil" (destaques do autor). O autor critica esta solução do direito positivo, atendendo, sobretudo, a que ela conduz a indesejáveis casos de duplicação de ações.

eminentemente registral dos tribunais judiciais para os próprios conservadores de registo, inserindo-se numa estratégia de desjudicialização de matérias que não consubstanciam verdadeiro litígio[833]».

A ser assim, não se trata de uma questão de competência, mas de falta de jurisdição, posto que a justificação para efeitos de trato sucessivo foi subtraída aos tribunais, juntamento com outras competências consideradas de jurisdição voluntária.

§29. — Do cancelamento de inscrições e averbamentos no Registo Predial por iniciativa do Ministério Público.

§29.I. Outra das dúvidas especificadas no pedido de consulta diz respeito à legitimidade do Ministério Público para requerer judicialmente o cancelamento das inscrições registais prediais resultantes das escrituras notariais mencionadas em a) e b) [834].

A justificação da aquisição por efeito da posse não se encontra reservada à função notarial, desde que nos artigos 116.º e seguintes do *Código do Registo Predial* passou a estar regulado um procedimento de justificação. O que sucedeu por efeito dos aditamentos introduzidos pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho, sete anos após a abolição do processo civil especial com o mesmo objeto[835].

No entanto, a justificação por sentença transitada em julgado, por escritura pública ou pelo conservador do registo predial «*não carecem de inscrição no registo para adquirirem eficácia perante terceiros*», visto que o artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do *Código do Registo Predial* excetua a aquisição, fundada na usucapião, dos direitos de propriedade, usufruto, uso e habitação[836], superfície ou servidão.

Embora o artigo 8.º-A, n.º 1, alínea a), aponte para a inscrição obrigatória, ao abranger todos os factos previstos no artigo 2.º, a aludida exceção prevalece, até porque tal inscrição, como nota J. A. GONZÁLEZ[837], possui um efeito meramente enunciativo.

Com efeito, a aquisição por usucapião produz efeitos contra terceiros independentemente da sua inscrição no registo predial.

---

[833] Na mesma ocasião, o Decreto-Lei n.º 272/2001, de 13 de outubro, tinha operado a transferência de competência decisória em determinados processos de jurisdição voluntária dos tribunais judiciais para o Ministério Público e para as conservatórias do registo civil.

[834] Vale a pena recordar que a alínea a) refere-se à justificação de usucapião mediante fracionamento ilegal de terrenos rústicos aptos para cultura em parcelas inferiores à unidade mínima legalmente fixada, a loteamentos ilegais e a outras formas de fraude à lei que visem contornar disposições imperativas relacionadas com o ordenamento do território e a proteção ambiental. A alínea b), por seu turno, diz respeito a justificações, em geral, que tenham sido escrituradas publicamente com base em declarações não verdadeiras e que, como acabámos de ver no capítulo precedente, podem comprometer a eficácia da usucapião.

[835] Pelo Decreto-Lei n.º 273/2001, de 13 de outubro. O revogado Decreto-Lei n.º 284/84, de 22 de agosto, previa-se a citação do Ministério Público em todas as ações de justificação (artigo 2.º, n.º 1) e competia-lhe «deduzir oposição, por simples requerimento, nos 10 dias subsequentes ao termo do prazo dos editais» (artigo 4.º, n.º 1) e assistia-lhe legitimidade para intentar recurso de agravo nos termos gerais (artigo 5.º).

[836] Direito que não se adquire por usucapião, em conformidade com o artigo 1293.º, alínea b), do CC.

[837] Local citado, p. 16.

De resto, nos termos do n.º 1 do artigo 1268.º do *Código Civil*, «*o possuidor goza da presunção da titularidade do direito, exceto se existir, a favor de outrem, presunção fundada em registo anterior ao início da posse*».

A contrario sensu, o registo ulterior não abala a usucapião.

Quando concorrem presunções legais fundadas em registo, a prioridade é entre elas fixada na legislação respetiva (n.º 2), o que, de acordo com o artigo 6.º, n.º 1, do *Código do Registo Predial* significa a prevalência do direito inscrito em primeiro lugar «*sobre os que se lhe seguirem relativamente aos mesmos bens, por ordem da data dos registos e, dentro da mesma data, pela ordem temporal das apresentações correspondentes*».

Sem haver registo anterior, o usucapiente nada tem a temer, pois o registo ulterior não prevalece.

A inscrição, embora facultativa, torna-se necessária, porém, quando o usucapiente pretender alienar ou onerar a coisa adquirida:

> «Artigo 9.º
>
> (**Legitimação de direitos sobre imóveis**)
>
> 1 — Os factos de que resulte transmissão de direitos ou constituição de encargos sobre imóveis não podem ser titulados sem que os bens estejam definitivamente inscritos a favor da pessoa de quem se adquire o direito ou contra o qual se constitui o encargo.
>
> 2 — Excetuam-se do disposto no número anterior:
>
> a) A partilha, a expropriação, a venda executiva, a penhora, o arresto, a apreensão em processo penal, a declaração de insolvência e outras providências ou atos que afetem a livre disposição dos imóveis;
>
> b) Os atos de transmissão ou oneração praticados por quem tenha adquirido no mesmo dia os bens transmitidos ou onerados;
>
> c) Os casos de urgência devidamente justificada por perigo de vida dos outorgantes.
>
> 3 — Tratando-se de prédio situado em área onde não tenha vigorado o registo obrigatório, o primeiro de transmissão posterior a 1 de outubro de 1984 pode ser titulado sem a exigência prevista no n.º 1, se for exibido documento comprovativo, ou feita justificação simultânea, do direito da pessoa de quem se adquire».

Vale a pena chamar a atenção para que a exigência contida no n.º 1 não fica satisfeita pelo registo provisório, nomeadamente, por dúvidas do conservador. A inscrição tem de ser definitiva.

§29.II. A justificação perante o conservador do registo predial é independente da inscrição e decorre em termos não muito diversos da justificação notarial.

Assim, o artigo 116.º, n.º 1, confere ao adquirente que não disponha de documento para a prova do seu direito a possibilidade de obter a primeira inscrição mediante escritura de justificação notarial ou decisão proferida no âmbito do processo de justificação do registo predial.

Havendo inscrição de aquisição, reconhecimento ou mera posse — dispõe o n.º 2 — que «*a falta de intervenção do respetivo titular, exigida pela regra do n.º 2 do*

artigo 34.º, pode ser suprida mediante escritura de justificação notarial ou decisão proferida no âmbito do processo de justificação previsto neste capítulo», sem prejuízo de a usucapião implicar novo trato sucessivo a partir do titular do direito assim justificado (n.º 3).

Os requisitos do pedido encontram-se previstos nos termos seguintes:

«Artigo 117.º-B

(**Pedido**)

1 — O processo inicia-se com a apresentação do pedido em qualquer serviço de registo com competência para a prática de atos de registo predial.

2 — No pedido o interessado solicita o reconhecimento do direito em causa, oferece e apresenta os meios de prova e indica, consoante os casos:

a) A causa da aquisição e as razões que impossibilitam a sua comprovação pelos meios normais, quando se trate de estabelecer o trato sucessivo relativamente a prédios não descritos ou a prédios descritos sobre os quais não incida inscrição de aquisição, de reconhecimento ou de mera posse;

b) As sucessivas transmissões operadas a partir do titular inscrito, com especificação das suas causas e identificação dos respetivos sujeitos, bem como das razões que impedem a comprovação pelos meios normais das transmissões relativamente às quais declare não lhe ser possível obter o título;

c) As circunstâncias em que baseia a aquisição originária, bem como as transmissões que a tenham antecedido e as subsequentes, se estiver em causa o estabelecimento de novo trato sucessivo nos termos do n.º 3 do artigo 116.º

3 — Sendo invocada a usucapião como causa da aquisição, são expressamente alegadas as circunstâncias de facto que determinam o início da posse, quando não titulada, bem como, em qualquer caso, as que consubstanciam e caracterizam a posse geradora da usucapião.

4 — O prédio objeto do direito justificando deve ser identificado no pedido nos termos exigidos na alínea b) do n.º 1 do artigo 44.º».

Este último requisito, concernente à identificação do prédio compreende o número da descrição dos prédios ou as menções necessárias à sua descrição, bem como a indicação do número, data de emissão e entidade emitente das certidões de registo que tenham sido apresentadas ou, no caso de certidão permanente, a indicação do respetivo código de acesso.

Em seguida, determinam-se os meios prova admitidos:

«Artigo 117.º-C

(**Meios de prova**)

1 — Com o pedido devem ser apresentados os seguintes meios de prova:

a) Testemunhas, em número de três;

b) Documentos comprovativos das transmissões anteriores e subsequentes ao facto justificado a respeito das quais se não alegue a impossibilidade de os obter;

c) Outros documentos que se considerem necessários para a verificação dos pressupostos da procedência do pedido.

2 — Às testemunhas, referidas na alínea a) do número anterior, aplica-se o disposto quanto aos declarantes no processo de justificação notarial».

Sempre que a justificação requerida se destine a reatar ou a estabelecer novo trato sucessivo, «*é notificado o titular da última inscrição, quando se verifique falta de título em que ele tenha intervindo, procedendo-se à sua notificação edital ou à dos seus herdeiros, independentemente de habilitação, quando, respetivamente, aquele titular esteja ausente em parte incerta ou tenha falecido*» (artigo 117.º-G, n.º 2).

Da decisão do conservador do registo predial cabe recurso para o tribunal de 1.ª instância competente na área da circunscrição a que pertence a conservatória onde pende o processo, por iniciativa do Ministério Público ou de qualquer interessado (artigo 117.º-I, n.º 1) no prazo de 30 dias contados da notificação da decisão (artigo 638.º, n.º 1, do *Código do Processo Civil*, *ex vi* do artigo 117.º-I, n.º 3, do *Código do Registo Predial*).

Da sentença proferida no tribunal de 1.ª instância podem o Ministério Público e os interessados interpor recurso para o Tribunal da Relação (artigo 117.º-L, n.º 1), o qual tem efeito suspensivo e deve ser interposto no prazo de 30 dias (n.º 2).

No n.º 3 do artigo 117.º-L garante-se recurso do acórdão da Relação para o Supremo Tribunal de Justiça, para além das hipóteses em que é sempre admissível, nos casos seguintes: a) Quando esteja em causa uma questão cuja apreciação, pela sua relevância jurídica, seja claramente necessária para uma melhor aplicação do direito; b) Quando estejam em causa interesses de particular relevância social; c) Quando o acórdão da Relação esteja em contradição com outro, já transitado em julgado, proferido por qualquer Relação ou pelo Supremo Tribunal de Justiça, no domínio da mesma legislação e sobre a mesma questão fundamental de direito, salvo se tiver sido proferido acórdão de uniformização de jurisprudência com ele conforme.

Determina-se, por fim:

«Artigo 118.º

(**Outros casos de justificação**)

1 — As disposições relativas à justificação para primeira inscrição são aplicáveis, com as devidas adaptações, ao cancelamento pedido pelo titular inscrito do registo de quaisquer ónus ou encargos, quando não seja possível obter documento comprovativo da respetiva extinção.

2 — Ao registo da mera posse são aplicáveis as disposições relativas ao processo de justificação para primeira inscrição.

3 — São regulados pela legislação respetiva o processo de justificação para inscrição de direitos sobre os prédios abrangidos por emparcelamento e o processo de justificação administrativa para inscrição de direitos sobre imóveis a favor do Estado».

Se a justificação for admitida, segue-se a descrição do prédio, caso estivesse omisso e a inscrição da aquisição por usucapião.

§29.III. A inscrição só pode ser revertida por cancelamento «*com base na extinção dos direitos, ónus ou encargos neles definidos, em execução de decisão administrativa, nos casos previstos na lei, ou de decisão judicial transitada em julgado*» (artigo 13.º).

Também aqui importa distinguir a nulidade do registo e a ineficácia do facto justificado.

Com efeito, as falsas declarações não determinam, sem mais, a nulidade do registo, cujos casos são enunciados, de modo taxativo, nos termos seguintes:

> «Artigo 16.º
>
> (**Causas de nulidade**)
>
> O registo é nulo:
>
> a) Quando for falso ou tiver sido lavrado com base em títulos falsos;
>
> b) Quando tiver sido lavrado com base em títulos insuficientes para a prova legal do facto registado;
>
> c) Quando enfermar de omissões ou inexatidões de que resulte incerteza acerca dos sujeitos ou do objeto da relação jurídica a que o facto registado se refere;
>
> d) Quando tiver sido efetuado por serviço de registo incompetente ou assinado por pessoa sem competência, salvo o disposto no n.º 2 do artigo 369.º do Código Civil e não possa ser confirmado nos termos do disposto no artigo seguinte;
>
> e) Quando tiver sido lavrado sem apresentação prévia ou com violação do princípio do trato sucessivo».

Deve ser tido em conta que a falsidade do registo ou dos títulos com base nos quais é lavrado [alínea a] não se confunde com as falsas declarações prestadas no procedimento de justificação, à semelhança do que sucede com os atos notariais.

Contudo, uma vez declarada nula a justificação notarial ou registal, nos termos do artigo 48.º, n.º 3, do RJEF, ou acolhida a impugnação do facto justificado, deve considerar-se nulo o registo por ter sido lavrado com base em títulos insuficientes para a prova legal do facto registado [alínea b)].

Ainda assim, a nulidade do registo só pode ser invocada depois de declarada por decisão judicial com trânsito em julgado (artigo 17.º, n.º 1) e «*não prejudica os direitos adquiridos a título oneroso por terceiro de boa-fé, se o registo dos correspondentes factos for anterior ao registo da ação de nulidade*» (n.º 2).

A ação judicial de declaração de nulidade do registo pode ser proposta por qualquer interessado e pelo Ministério Público, logo que tome conhecimento do vício (n.º 3) e a todo o tempo, como é próprio das ações de simples apreciação em que é arguida a nulidade de um ato ou de um negócio jurídico.

§29.IV. Admite-se, ainda, a ação em que apenas se impugna o facto registado.

Com efeito, a impugnação judicial de factos registados encontra-se prevista no artigo 8.º, n.º 1, do *Código do Registo Predial*, e faz presumir o pedido de cancelamento do respetivo registo.

A impugnação do facto justificado e, eventualmente, registado, é praticada através de uma ação de simples apreciação, como vem sendo reconhecido pela jurisprudência.

Refira-se o Acórdão STJ de 3-7-2003[838], em cujo sumário se firmou algo que, embora relativo à impugnação de facto justificado por escritura notarial, vale, de igual modo, para o facto justificado nos termos dos artigos 116.º e seguintes do *Código do Registo Predial*.

Ali se firmou o seguinte:

> «- A impugnação das justificações notariais tem sido classificada, entre as espécies de ações definidas no artigo 4º, CPC, como ação de simples apreciação negativa (4º, 2, a, CPC), do facto notarialmente justificado.
>
> - Nas ações de simples apreciação negativa, cabe ao autor demonstrar os fundamentos do pedido (as causas e razões do seu direito) e negar, antecipadamente, as declarações contrárias do réu; a este cabe alegar e demonstrar, por seu lado, os fundamentos do direito que contrapõe ao do autor».

De igual modo, pode ler-se no sumário do Acórdão TRL, de 30-4-2015[839], o seguinte:

> «II - A ação de impugnação de justificação notarial é uma ação de apreciação negativa e, estando ou não feito o registo da aquisição com base na mesma, era à R. que competiria demonstrar a realidade dos factos conducentes à aquisição do direito de propriedade invocado na escritura sem que beneficiasse da presunção prevista no artigo 7.º do Código do Registo Predial.
>
> III - Atuando a Autora por forma correspondente ao exercício do direito de propriedade, exercendo o poder de facto, usando e fruindo o imóvel desde que por escritura pública foi celebrada a compra e venda do mesmo, o exercício do "corpus" da posse fará presumir a existência do respetivo "animus" - que, aliás, se compagina com a circunstância da A. figurar como compradora naquela escritura de compra e venda.
>
> IV - Sendo a posse por parte da A. pública e pacífica e tendo derivado do contrato de compra e venda, pelo que titulada, assim se presumindo de boa-fé, o prazo da usucapião é de quinze anos.
>
> V - Porque o pedido de declaração da nulidade da escritura de justificação notarial (ou, mais precisamente, de declaração de ineficácia da mesma) contém implicitamente o de cancelamento do registo, não se verifica a nulidade da sentença por a condenação haver excedido o pedido quando, apesar de não peticionado, foi determinado aquele cancelamento».

E, bem assim, no Acórdão STJ, de 24-6-2024[840]:

> «I - Lavrada escritura de justificação notarial de prédio omisso no registo, tendente, por consequência, à sua primeira inscrição e ao início do trato sucessivo, nos termos dos artigos 116.º, n.º 1, do Código do Registo Predial, e 89.º, n.º 1, do Código do Notariado, o procedimento judicial comum de impugnação previsto no artigo 101.º deste último corpo de leis, através do qual a autora visou obter a declaração de que os réus justificantes não são titulares do direito que se arrogam na escritura relativamente a uma parcela de 2/12 avos em que o prédio se encontra dividido, deve ser qualificado na espécie das ações

[838] 7.ª Secção, P.º 03B2066.
[839] P.º 699/13.8TVLSB.L1-2.
[840] 2.ª Secção, P.º 03B3843.

de simples apreciação negativa [artigo 4,º, n.º 1, alínea a), do Código de Processo Civil];

II - Incumbia consequentemente aos réus o ónus da prova dos factos constitutivos do direito de propriedade sobre a parcela que se arrogaram na escritura (artigo 343.º, n.º 1, do Código Civil) e à autora, por seu lado, a prova dos respetivos factos impeditivos, modificativos ou extintivos (cf. o n.º 2 do artigo 502.º do Código de Processo Civil);

III - O termo de 30 dias referido no artigo 101.º do Código do Notariado não deve ser qualificado como prazo de caducidade da ação, cuja consumação sem que a mesma seja proposta produza a extinção substantiva do direito de proceder não obstante a presente ação de impugnação posteriormente instaurada, uma vez que os réus não provaram os factos constitutivos do direito de propriedade que se arrogam sobre a parcela de 2/12 avos do questionado prédio, logrando a autora, por sua vez, provar factos constitutivos da posse conducente a usucapião da mesma parcela a seu favor (artigo 1296.º, primeira parte, do Código Civil), ilidindo assim a presunção quiçá resultante do registo a favor dos réus (artigo 7.º do Código do Registo Predial) e havendo a propósito formulado o pedido de cancelamento do registo em causa (artigo 8.º do mesmo Código);

IV - Tanto mais que, gozando o possuidor «da presunção de titularidade do direito exceto se existir, a favor de outrem, presunção fundada em registo anterior ao início da posse» (artigo 1268.º, n.º 1, do Código Civil), e não sendo tal manifestamente a antiguidade do aludido registo a favor do réu, sobre a presunção neste ancorada sempre prevaleceria a presunção emergente da posse da autora da impugnação, podendo o facto justificado ser impugnado em juízo decorrido o prazo;

V - Tão-pouco transporta o referido prazo qualquer virtualidade conformadora da natureza e estrutura da ação de impugnação, pelo que o seu decurso não produz a inversão do ónus da prova cometido ao réu no n.º 1 do artigo 343.º; escoado o prazo e efetuado entretanto o registo da justificação notarial.»

§29.V. O princípio segundo o qual não pode beneficiar da presunção do artigo 7.º do *Código do Registo Predial*[841] quem é réu em ação de impugnação de facto justificado decorre do Acórdão n.º 1/2008 de Uniformização de Jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça, de 4 de dezembro de 2007[842]:

«Na ação de impugnação de escritura de justificação notarial prevista nos artigos 116.º, n.º 1, do Código do Registo Predial e 89.º e 101.º do Código do Notariado, tendo sido os réus que nela afirmaram a aquisição, por usucapião, do direito de propriedade sobre um imóvel, inscrito definitivamente no registo, a seu favor, com base nessa escritura, incumbe-lhes a prova dos factos constitutivos do seu direito, sem poderem beneficiar da presunção do registo decorrente do artigo 7.º do Código do Registo Predial».

---

[841] Dispõe-se no citado preceito: «O registo definitivo constitui presunção de que o direito existe e pertence ao titular inscrito, nos precisos termos em que o registo o define». As presunções aqui estabelecidas, no entanto, são ilidíveis mediante prova em contrário (v. ISABEL FERREIRA QUELHAS GERALDES, *Código do Registo Predial – anotado e comentado*, 4.ª edição, Ed. Almedina, Coimbra, 2025, p. 117.

[842] In *Diário da República*, n.º 63, Série I, de 31 de março de 2008.

Por outro lado, se os interessados não tiverem oportunamente impugnado a escritura pública, podem, mais tarde, impugnar o facto justificado, como se entendeu em Acórdão TRL, de 26-6-2025[843]:

> «1- Os processos de suprimento previstos no artigo 116.º n.º 1 do Código do Registo Predial destinam-se a suprir a falta de título e não a constituir o direito titulado, quer se trate da escritura de justificação notarial prevista nos artigos 89.º, e 101.º do Código do Notariado, quer se trate do processo de justificação notarial previsto nos artigos 117º- B e seguintes do Cód. Registo Predial.
>
> 2- Em ambos os casos poderão os interessados impugnar o direito subjacente ao título assim obtido mediante ação judicial.
>
> 3- O facto de os ora autores não terem recorrido da decisão proferida no processo de justificação notarial não determina, pois, a preclusão de impugnar judicialmente o direito cujo título foi obtido pelo réu naquele processo».

§29.VI. A considerar-se nulo o ato de justificação por desconformidade com o artigo 1376.º do CC *ex vi* do artigo 48.º, n.º 3, do RJEF, a declaração de nulidade retroage ao momento inicial «*e importa o cancelamento dos registos prediais feitos com base nela*» (Acórdão STJ, de 2-10-1990[844]).

Há, no entanto, jurisprudência que considera as falsas declarações como causa autónoma de nulidade do registo.

Refiram-se, designadamente, o Acórdão TRC, de 7-11-2023[845]:

> «1. O facto de o direito sobre as coisas se impor à generalidade dos membros da comunidade jurídica (eficácia *erga omnes*) exige uma publicidade suficiente para se dar a conhecer a terceiros o que por definição lhes diz respeito.
>
> 2. Os registos são cancelados em execução de decisão judicial transitada em julgado (artigo 13.º do Código do Registo Predial).
>
> 3. O registo é nulo quando for falso ou tiver sido lavrado com base em títulos falsos (artigo 16.º, alínea a), do mesmo Código).
>
> 4. Infirmado o teor do registo predial, por totalmente avesso à realidade, no respeito pelos objetivos e princípios do Código do Registo Predial (v. g., fluidez e clareza do comércio jurídico imobiliário, valorização da fé pública registral e simplificação processual) e o respetivo quadro normativo, seguem-se as consequências ditas em 2. e 3. (cf., ainda, artigos 1.º, 8.º-B, n.º 3, 10.º e 36.º).»

Ou o Acórdão TRC, de 17-3-2022[846]:

> «I – Provando-se na ação de impugnação de escritura de justificação notarial que os atos de posse nela mencionados não abrangeram uma dada parcela de terreno, os efeitos jurídicos resultantes de tal escritura são ineficazes apenas em relação a essa parcela.
>
> II – As doações subsequentes do prédio descrito na escritura de justificação são nulas na parte em que integram no seu objeto essa parcela.

---

[843] P.º 576/23.4T8SCR.L1-6

[844] P.º 76702.

[845] P.º 2372/20.1T8CBR.C1.

[846] P.º 348/19.0T8PCV.C1.

> III – O cancelamento dos registos que foram efetuados com base nessa escritura de justificação e doações posteriores deve refletir tal nulidade parcial».

Deve ter-se em conta, porém, não ser este o entendimento perfilhado pelo Supremo Tribunal de Justiça, pelo menos, na fundamentação do Acórdão de Uniformização de jurisprudência n.º 1/2008, cujo trecho mais relevante, a esse propósito, se transcreve:

> «O autor pede se declare nula a escritura de justificação notarial de 14 de fevereiro de 1996, com fundamento na falsidade das afirmações justificatórias constantes da mesma escritura.
>
> Ora, a falsidade das afirmações dos outorgantes não figura entre as causas típicas de nulidade dos atos notariais, previstas nos artigos 70.º e 71.º do Código do Notariado.
>
> Do que se trata é antes da ineficácia de tal escritura, declarando-se que não produz efeitos, por os réus não terem adquirido o prédio por usucapião.
>
> Tratando-se de erro na qualificação jurídica do efeito pretendido, que é a ineficácia do ato em vez da sua nulidade, o tribunal deve corrigir, oficiosamente, tal erro, e declarar tal ineficácia da escritura de justificação notarial, como permitido pelo artigo 664.º do Código de Processo Civil. (Acórdão uniformizador de jurisprudência n.º 3/2001, de 23 de Janeiro, publicado no Diário da República, 1.ª Série-A, de 9 de Fevereiro de 2001)».

§29.VII. Ao contrário do que sucedia no passado, o pedido de cancelamento do respetivo registo presume-se agora da impugnação judicial do facto registado (artigo 8.º, n.º 1, do *Código do Registo Predial*). Não tem, pois, de ser pedido especificadamente, como outrora.

A este propósito, refira-se o Acórdão TRL, de 8-4-2025[847],

> «1 – O negócio indireto constitui figura afim mas distinta da simulação, pois nele não há qualquer pacto simulatório nem divergência entre a vontade manifestada e a vontade real, caracterizando-se pela utilização de um tipo contratual fora da sua função.
>
> 2 – Resultando dos factos dados como provados que a ré DD, representando os autores, vendeu a si própria e ao co-réu CC, na realidade e sem pacto simulatório, a nua propriedade de uma fração autónoma, estando ela e o co-réu cientes de que o valor consignado na escritura de compra e venda como correspondendo ao preço não seria entregue aos vendedores, está em causa um negócio indireto, em que o ato oneroso que é a compra e venda serviu de veículo a uma liberalidade.
>
> 3 - Se o representante está munido de poderes representativos que incluem a possibilidade de prometer vender e vender um imóvel, mas ultrapassa os respetivos limites na sua atuação representativa, procedendo a uma doação, age em excesso de representação, sem poderes de representação, o que gera a ineficácia do negócio jurídico praticado pelo representante perante os representados, nos termos do disposto no artigo 268.º, n.º 1 do Código Civil.
>
> 4 - Reconhecida a ineficácia da transmissão da nua propriedade da fração perante os autores, o registo que contradiz a titularidade destes sobre esta tem

[847] P.º 29412/21.4T8LSB.L1-7.

de ser cancelado, por tal ser decorrência do disposto no artigo 13º do Código do Registo Predial.»

O cancelamento constitui o ato fundamental, pois ainda que seja declarada nula a inscrição, não ocorre o seu expurgo nem a eliminação do assento ou do averbamento. Averba-se o cancelamento ao registo da inscrição, nos termos do artigo 101.º, n.º 2, alínea g), do *Código do Registo Predial*.

Por seu turno, a conversão em definitiva da inscrição de ação em que se julgue modificado ou extinto um facto registado, ou se declare nulo ou anulado um registo, determina o correspondente averbamento oficioso de alteração ou cancelamento (artigo 101.º, n.º 4).

§29.VIII. Não se verificando motivo para o cancelamento da inscrição nem ineficácia do facto justificado, mas provando-se ter o registo sido lavrado em desconformidade com o título que lhe serviu de base ou que enferma de deficiências provenientes desse título que não sejam causa de nulidade, é reconhecida a sua inexatidão (artigo 18.º, n.º 1, do *Código do Registo Predial*) seguindo-se o processo de retificação «*por iniciativa do conservador logo que tome conhecimento da irregularidade, ou a pedido de qualquer interessado, ainda que não inscrito*» (artigo 121.º, n.º 1).

Por seu turno, os registos indevidamente efetuados que sejam nulos nos termos das alíneas b)[848] e d)[849] do artigo 16.º podem ser cancelados com o consentimento dos interessados ou em execução de decisão tomada neste processo.

Em todo o caso, a retificação do registo não pode prejudicar «*os direitos adquiridos a título oneroso por terceiros de boa-fé, se o registo dos factos correspondentes for anterior ao registo da retificação ou da pendência do respetivo processo*» (artigo 122.º).

Compete ao conservador indeferir liminarmente a retificação requerida, por despacho fundamentado de que notifica o requerente, se o pedido se prefigurar «*como manifestamente improcedente*» (artigo 127.º, n.º 1).

Segue-se, nos termos do artigo 129.º, n.º 1, a notificação dos interessados não requerentes «*para, no prazo de 10 dias, deduzirem oposição à retificação, devendo juntar os elementos de prova e pagar os emolumentos devidos*».

Uma vez recebida a oposição ou decorrido o prazo, o conservador procede às diligências necessárias de produção de prova (artigo 130.º, n.º 1), o que pode compreender a produção de prova testemunhal «*mediante a apresentação das testemunhas pela parte que as tiver indicado, em número não superior a três, sendo os respetivos depoimentos reduzidos a escrito por extrato*» (n.º 2) e prova pericial a requisitar pelo conservador ou a realizar «*por perito a nomear nos termos previstos no artigo 568.º do Código de Processo Civil, aplicável com as necessárias adaptações*» (n.º 3). O conservador pode, em qualquer caso, proceder às diligências e

[848] Quando tiver sido lavrado com base em títulos insuficientes para a prova legal do facto registado;

[849] Quando tiver sido efetuado por serviço de registo incompetente ou assinado por pessoa sem competência, salvo o disposto no n.º 2 do artigo 369.º do Código Civil e não possa ser confirmado. Concluindo-se que o registo não podia ter sido efetuado, deve ser instaurado, oficiosamente, processo de retificação com vista ao seu cancelamento (artigo 17.º, n.º 3).

produção de prova que considerar necessárias (n.º 4), cumprindo-lhe, no termo da instrução, decidir sobre o pedido de retificação no prazo de 10 dias (n.º 6).

Chegados a este ponto, encontramos, de novo, a intervenção do Ministério Público, quer para recorrer hierarquicamente quer para impugnar judicialmente a decisão do conservador:

«Artigo 131.º

(**Recurso hierárquico e impugnação judicial**)

1 — A decisão sobre o pedido de retificação pode ser impugnada mediante interposição de recurso hierárquico para o conselho diretivo do Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., ou mediante impugnação judicial para o tribunal da comarca da área da circunscrição a que pertence o serviço de registo, nos termos dos números seguintes.

2 — A interposição da impugnação judicial por algum dos interessados faz precludir o seu direito à interposição de recurso hierárquico, e equivale à desistência deste, quando por si já interposto.

3 — A interposição da impugnação judicial por algum dos interessados determina a suspensão do processo de recurso hierárquico anteriormente interposto por qualquer outro interessado, até ao trânsito em julgado da decisão que ponha termo àquela impugnação.

4 — Têm legitimidade para recorrer hierarquicamente ou impugnar judicialmente a decisão do conservador qualquer interessado e o Ministério Público.

5 — O recurso hierárquico e a impugnação judicial previstos no n.º 1 têm efeito suspensivo e devem ser interpostos no prazo de 10 dias, por meio de requerimento onde são expostos os respetivos fundamentos.

6 — A interposição de recurso hierárquico ou de impugnação judicial considera-se feita com a apresentação do respetivo requerimento no serviço de registo onde foi proferida a decisão impugnada».

O recurso hierárquico, nos termos do artigo 131.º-B, n.º 1, é decidido no prazo de 90 dias, pelo conselho diretivo do Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., que pode determinar seja previamente ouvido o conselho consultivo.

A ser ouvido o conselho consultivo, deve pronunciar-se no prazo máximo de 60 dias, incluídos no prazo de 90 dias para a decisão definitiva (n.º 2).

Se o recurso hierárquico for julgado improcedente, o interessado pode ainda impugnar judicialmente a decisão sobre o pedido de retificação (artigo 131.º-C, n.º 1). O facto de não ter logo impugnado judicialmente a decisão em nada prejudica o direito de o fazer neste momento.

Se, pelo contrário, o recurso hierárquico for julgado procedente, pode qualquer outro interessado, na parte que lhe for desfavorável, impugnar judicialmente a decisão nele proferida (n.º 2).

Em termos similares decorre o processo de apresentação e qualificação do pedido de registo, em termos que o Acórdão TRC, de 2-3-2010[850] sumariou, detalhadamente:

---

[850] P.º 593/09.7TBAVR.C1.

«I - O registo predial está entregue a órgãos da administração pública, embora as conservatórias sejam órgãos administrativos de natureza especial, subordinados à administração central.

II - O Dec. Lei n.º 129/07, de 27/04, que aprova a orgânica do Instituto dos Registos e do Notariado, define-o como um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e património próprio, que prossegue atribuições do Ministério da Justiça, sob superintendência e tutela do respetivo ministro.

III - O registo predial, na veste de registo público, atesta a verificação de factos jurídicos e permite que o público em geral se possa fiar nos efeitos que típica e normalmente se produzem associados a tal facto.

IV - Como mecanismo de contestação às decisões assumidas no âmbito do registo predial pelo Conservador está prevista a impugnação judicial, para a qual tem legitimidade qualquer interessado e o Ministério Público – artigo 131.º do Código de Registo Predial.

V - A relação processual registal estabelece-se entre o apresentante e a conservatória, o que funda, desde logo, a intervenção do conservador na instância judicial, quer na primeira instância quer na fase recursiva.

VI - Por isso, o Conservador do Registo Predial está legitimado a responder às alegações de um Recorrente em processo registal/impugnação judicial.

VII - No registo predial o ato individualizador do prédio é a sua descrição, que tem por fim a identificação física, económica e fiscal dos prédios, com a feitura de uma descrição distinta por cada prédio e com a definição de diversas menções tendentes a contribuir para a sua individualização (artigos 79.º, nºs 1 e 2; e 82.º do Código do Registo Predial).

VIII - A organização registal é referenciada por dois assentos: a descrição, que constitui o assento principal; e a inscrição, que corresponde ao secundário.

IX - O procedimento registal predial é hoje composto pela apresentação (cuja iniciativa do pedido de registo pertence aos sujeitos, ativos ou passivos, da respetiva relação jurídica – artigo 36.º), instrução (artigo 60.º) e qualificação (em que o conservador formula um juízo de mérito acerca do registo que lhe é pedido e que constitui um pressuposto da decisão final acerca da viabilidade de realização do registo).

X - A função do conservador do registo predial é tida como parajudicial, no sentido de que, apesar da natureza administrativa da atividade registal, a apreciação relativa à admissibilidade do facto a registo envolve juízos análogos aos que o tribunal formula na apreciação do mérito da causa.

XI - Não obstante a não taxatividade das causas de recusa, só excecionalmente o registo deve ser recusado, com a deriva dos nºs 1 e 2 do artigo 69.º do Código de Registo Predial – o mesmo é dizer que o registo provisório por dúvidas deve prevalecer sobre a recusa e deve ser lavrado sempre que não haja fundamento para recusa mas as deficiências, irregularidades ou inexatidões da apresentação alicercem a provisoriedade (artigo 70.º).

XII - A única diferença entre o registo provisório e o definitivo é que aquele está sujeito a prazos de caducidade enquanto este não tem qualquer duração temporal previamente definida.

> XIII - Se houver deficiências na requisição do registo, incluindo da apresentação, elas devem ser supridas oficiosamente com base nos documentos apresentados ou já existentes no serviço de registo competente ou até por acesso direto à informação constante das bases de dados das entidades ou serviços da administração pública (artigo 73.º, nº 1, Código de Registo Predial).
>
> XIV - Se as deficiências existentes não puderem ser sanadas nos moldes indicados, o interessado deve ser avisado para, no prazo de cinco dias, proceder ao seu suprimento, sob pena de o registo ser lavrado como provisório ou recusado (n.º 2 do artigo 73.º), pois só excecionalmente o registo predial deve ser recusado».

§29.IX. Para recorrer para o tribunal de 1.ª instância da decisão do conservador que justifique indevidamente a aquisição por usucapião (n.º 1 do artigo 117.º-I, do *Código do Registo Predial*) o Ministério Público dispõe de 30 dias e contados partir da notificação da decisão, nos termos do n.º 1 do artigo 638.º do *Código de Processo Civil ex vi* do artigo 117.º-I, n.º 2, do *Código do Registo Predial*.

E de apenas dez dias para recorrer hierarquicamente ou impugnar judicialmente as decisões do conservador sobre pedidos de retificação (n.º 5 do artigo 131.º)

Nenhum destes prazos se mostra compatível com o conhecimento incidental e extemporâneo das decisões do conservador do registo predial (artigo 131.º, n.º 5, e artigo 117.º-I, n.º 2, *ex vi* do artigo 638.º do *Código de Processo Civil*[851]).

Aliás, em ambos os casos, o *dies a quo* é determinado pela data da notificação ao Ministério Público de certa decisão do conservador do registo predial.

A razão de ser é simples. Estes meios circunscrevem-se à intervenção do Ministério Público em representação do Estado, dos incapazes ou dos ausentes em parte incerta.

Apenas em tais casos faz sentido que o Ministério Público tenha de ser notificado das decisões do conservador do registo predial e, por isso, disponha de prazos relativamente curtos para impugnar e recorrer.

Fora desses casos de representação do Estado Administração ou da representação de ausentes e incapazes, a legitimidade do Ministério Público para intentar impugnação do facto justificado (artigo 8.º, n.º 1) ou com vista à declaração de nulidade da inscrição (artigo 17.º, n.º 3) não está condicionada por prazo algum.

O Ministério Público intervém em defesa de um interesse público concreto que o legislador lhe atribuiu, como é o caso do artigo 1379.º, n.º 3, do CC, e a sua legitimidade assenta, como tal, na necessidade de proteção que se presume da violação de uma norma imperativa que o promove ou salvaguarda.

§29.X. Não é preciso que o Ministério Público especifique uma concreta lesão do interesse público, posto que «*Ao invés do que tipicamente acontece com a ação de condenação, a ação de simples apreciação não pressupõe qualquer lesão ou violação de um direito, são meios de tutela de direitos em que não é posta em causa a sua violação, quer efetiva, quer receada. Porém, o autor na ação tem de demonstrar*

[851] O preceito hoje correspondente ao artigo 685.º a que a disposição se refere.

que tem um interesse na obtenção da declaração judicial da existência ou inexistência que pede, pois esta, como qualquer outra ação, supõe a existência de interesse em agir» (Acórdão TRC de 8-5-2019[852]).

JOSÉ ALBERTO DOS REIS[853] diz mesmo que a falta de lesão[854] é o traço distintivo da ação de simples apreciação:

> «A questão (da admissibilidade da ações de simples apreciação) está resolvida. Pode propor-se uma ação de simples apreciação quer sob a forma positiva (ação destinada a fazer declarar a existência de um direito ou de um facto) quer sob a forma negativa (ação proposta para se obter a declaração da inexistência de um direito ou de um facto). (…) O que caracteriza a ação de simples apreciação e a distingue da ação de condenação é a ausência de lesão ou violação do direito. A ação de condenação pressupõe um facto ilícito, isto é, que o direito já foi violado; a ação de simples apreciação é anterior à violação do direito ou tudo se passa como se o fosse. (…) Na ação de simples apreciação não se exige do réu prestação alguma, porque não se lhe imputa a falta de cumprimento de qualquer obrigação. O autor tem simplesmente em vista pôr termo a uma incerteza que o prejudica: incerteza sobre a existência de um direito ou de um facto».

E noutro trecho, de forma impressiva, afirma[855]: «*O que dá origem à ação é o facto de o réu se arrogar determinada pretensão*».

É justamente por isso que «*Nas ações de simples apreciação ou declaração negativa, compete ao réu a prova dos factos constitutivos do direito que se arroga*» (artigo 343.º, n.º 1, do CC). Em contrapartida, cumprirá ao Ministério Público, como a outro qualquer autor, provar os factos que impediram a formação do direito[856] (v.g. parcela de terreno apto para cultura com área inferior à unidade de cultura).

A ação de simples apreciação pode ser intentada a todo o tempo. Tratando-se de obter a declaração da nulidade de um ato ou negócio jurídico ou de reconhecer a sua ineficácia, a sua propositura não caduca nem prescreve o poder funcional do Ministério Público: «*O direito de arguir a nulidade do negócio jurídico não está sujeito a prescrição extintiva*» (Acórdão STJ de 27-3-2025[857]). De igual modo, tratando-se de impugnar um facto, de modo a fazer cessar os efeitos jurídicos que indevidamente continua a produzir ou a sustentar, basta ao Ministério Público especificar o interesse público que o move. Esse é verdadeiramente o interesse processual: ser declarada a inexistência do facto.

---

[852] P.º 32/18.2T8MGR.C1.

[853] *Código de Processo Civil Anotado*, Coimbra Editora, 1950, vol. I, p. 21.

[854] Concedendo que apenas não exigem a lesão sem a excluírem, no entanto, v. ANTÓNIO SANTOS ABRANTES GERALDES/ PAULO PIMENTA/ LUÍS FILIPE PIRES DE SOUSA, *Código de Processo Civil Anotado*, Vol. I, 3.ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2022, p. 43.

[855] *Código de Processo Civil Anotado*, vol. III, Coimbra Editora, 1950, p. 289

[856] V. Acórdão TRL de 28 -9-2024 (P.º 1203/21.0T8FNC.L2-8). No contencioso administrativo da nacionalidade é sobre o Ministério Público que recai o ónus de privar a inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional, em conformidade com o Acórdão n.º 4/2016, de 7 de julho, de Uniformização da Jurisprudência do STA (in *Diário da República*, Série I, n.º 189, de 30 de setembro de 2016).

[857] 7.ª Secção, P.º 11528/20.6T8PRT.P1.S1.

Por conseguinte, o recorte da figura destinado a afastar dos tribunais litígios puramente abstratos ou fúteis, em princípio não compromete a ação pública.

Deve notar-se, porém, que apenas as sentenças condenatórias podem servir de base à execução (artigo 703.º, n.º 1, alínea c), do CPC), como se entendeu no Acórdão STJ de 22-2-2022[858].

§29.XI. Sentença condenatória é expressão que não compreende — antes pelo contrário — «*as ações de simples apreciação, ou seja, as ações em que unicamente se obtém a declaração da existência ou inexistência de um direito ou de um facto (cf. artigo 10.º, n.º 3, al. a), do CPC), em que o réu não é condenado no cumprimento duma obrigação pré-existente ou condenado/constituído em nova obrigação a cumprir*».

Ora, é, precisamente, «*o caso da sentença que se limite a reconhecer/declarar um direito real (seja de propriedade, seja de servidão), sentença que só passará (e nessa estrita medida) a servir de base a uma execução se (e a partir do momento), na mesma sentença, para além do reconhecimento/declaração do direito real, se condene, por ex., na restituição do prédio (como acontece na reivindicação, na hipótese do prédio não estar em poder daquele que foi declarado seu proprietário) ou a proceder à desobstrução da servidão de passagem (como acontece quando o dono do prédio serviente coloca obstáculos que impedem a passagem)*».

E mais se concluiu o seguinte:

> «IV - Tendo-se numa mesma sentença – após se declarar/reconhecer que sobre o prédio do autor e a favor do prédio do réu se acha constituída, por usucapião, uma servidão de passagem (de pé e carro e trânsito de animais) – feito constar, no segmento seguinte, que se condena a R. a reconhecer esse direito e a respeitá-lo, tal "condenação" não é efetiva e rigorosamente uma condenação, mas uma mera redundância/repetição do direito (de servidão) já antes declarado.
>
> V - À expressão reconhecimento do seu direito, constante do artigo 1311.º do CC (ao caso aplicável *ex vi* artigo 1315.º do CC), corresponde, em termos processuais, a declaração do direito, pelo que, quando numa ação se declara a constituição dum direito de servidão (por usucapião), fica o réu obrigado a reconhecer tal direito e a abster-se de praticar atos que o prejudiquem, sendo redundante/repetitivo acrescentar-se, a seguir, que se "condena" o réu a reconhecer e respeitar o direito (de servidão) já antes declarado.
>
> VI - Para além disso – e no sentido de não poder servir de base a uma execução – não se traduz tal "condenação" (redundante) na imposição duma concreta obrigação pré-existente e/ou na condenação/constituição duma nova obrigação; e muito menos numa obrigação certa, determinada em relação à sua qualidade e cujo objeto da prestação se encontre perfeitamente delimitado ou individualizado, isto é, que se saiba precisamente o que se deve».

---

[858] 6.ª Secção, P.º 140/11.0TBCVD-A.E1.S1.

O cancelamento de inscrição ou averbamento no registo não constituem execução da sentença[859]. Tão-pouco obrigam a intentar uma ação declarativa de condenação, uma vez que, nos termos do artigo 8.º, n.º 1, do *Código do Registo Predial,* «*A impugnação judicial de factos registados faz presumir o pedido de cancelamento do respetivo registo*».

Quanto ao interesse em agir nas ações de simples apreciação, refira-se o Acórdão STJ de 22-11-2025[860], em cujo sumário ficou consignado o seguinte:

> «I. O pressuposto processual do "interesse em agir" implica um estado de incerteza qualificada, objetivamente grave, que justifique a utilidade prática inequívoca na tutela jurisdicional da instauração de uma ação de simples apreciação negativa (artigo 10º, 2, 3, a), CPC), tendo como resultado a declaração da inexistência de um direito com um certo e determinado conteúdo, que não se concretiza numa situação de incerteza subjetiva e contingente a uma dúvida sobre o conteúdo de uma determinada relação jurídica, sem que, ademais, se demonstre a necessidade de sustar uma lesão efetiva (prejuízo) na esfera jurídica do demandante e como tal por si configurada para ser superada.
>
> II. O "interesse processual em agir", uma vez não verificado, constitui exceção dilatória inominada, conducente à absolvição do réu da instância (artigos 277.º, a), 278.º, 1, e), e 576.º, 2, CPC)».

A jurisprudência mostra-se pacífica em reconhecer que do artigo 17.º, n.º 3, do *Código do Registo Predial*, decorre para o Ministério Público legitimidade para pedir a declaração nulidade de atos registais.

Refira-se, a título principal, o Acórdão STJ de 13-3-2025[861]:

> «Nos termos do n.º 3 do artigo 17.º do Código do Registo Predial (introduzido pelo DL n.º 125/2013, de 30-08), o MP tem legitimidade para intentar ação de nulidade do registo predial por violação do princípio do trato sucessivo».

Ressaltam, entre os fundamentos, os seguintes trechos:

> «Na representação do Estado, intervindo processualmente como parte principal, o Ministério Público assume a promoção processual, quer de interesses privados, quer de interesses de ordem pública do Estado-Administração. Mas o Ministério Público representa também o Estado-Coletividade quando defende o próprio ordenamento jurídico, atuando em representação de um interesse superior de ordem pública que poderá porventura coincidir, "simultânea ou reflexamente, com a defesa dos titulares do interesse a quem a atuação judiciária das normas aproveita (ou desaproveita) no concreto" (António Neves Ribeiro, ob. cit., [(X)] pág. 20). Neste caso, o Ministério Público acuta na dimensão ética do Estado, sendo a sua consciência legal "enquanto suporte jurídico da comunidade integrante, independentemente do aproveitamento, ou não, dos titulares dos direitos ou obrigações questionados através da relação processual" (Idem, ob. cit., pág. 20)».

---

[859] Em matéria de propriedade industrial, no Acórdão STJ de 27-4-2023 (7.ª Secção, P.º 289/18.9YHLSB.L1.S1) entendeu-se que a pretensão de ver reconhecido que o R. não é inventor acrescida pela de alteração do *status quo* jurídico (por eliminação do registo) é própria de uma ação declarativa constitutiva e não uma ação de simples apreciação negativa. Por conseguinte, de igual modo, o ónus da prova incumbe ao Autor.

[860] 6.ª Secção, P.º 21174/22.4T8LSB.L1.S1.

[861] 2.ª Secção, P.º 675/23.2T8BRG.G1.S1.

[(X)] *O Estado nos Tribunais (Intervenção cível do MP em 1.ª instância),* 2.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 1994.

> […]
>
> «Ainda que o preâmbulo do Decreto-lei n.º 125/2013, que introduziu o n.º 3 no artigo 17.º do Código do Registo Predial, não explique a razão pela qual conferiu legitimidade ao Ministério Público para propor a ação de nulidade do registo, a circunstância de o n.º 3 conferir legitimidade, cumulativamente, a qualquer interessado "e" ao Ministério Público, «logo que tome conhecimento do vício», mostra que o legislador tomou posição no sentido de a nulidade do registo não ser uma questão que interessa apenas aos afetados pelos vícios do registo, sendo antes uma questão de interesse público. Com efeito, quando – perante as dúvidas que transparecem no referido Parecer da PGR[862] – o legislador decide alargar o círculo dos interessados para propor determinada a ação e inclui neles o Ministério Público indicia claramente que, de acordo com o critério do legislador, essa ação é de interesse público. O legislador tem interesse que a ação seja proposta e para prevenir a inércia de algum dos interessados alarga o leque daqueles que a podem propor».

Deve ainda ser tido em conta, como se concluiu no Acórdão STJ de 14-4-2011[863], que «*A nulidade do registo não acarreta necessariamente a do negócio jurídico (no caso, compra e venda de imóvel) que lhe está subjacente, pois as causas de cada um daqueles vícios são diferentes (artigos 16.º do Código do Registo Predial e 285.º e seguintes. do CC)».*

Ao invés, «*O contrato de compra e venda inserto em escritura falsa é nulo*» (Acórdão STJ de 4-6-1996[864]).

§30. — Da legitimidade do Ministério Público para impugnar atos e negócios jurídicos praticados com fraude à lei.

§30.I. Vem perguntado, ainda se o Ministério Público tem legitimidade ativa para propor ações judiciais (ações para declaração de nulidade e/ou ações de anulação) relativamente a escrituras de justificação notarial que envolvam aquisição por usucapião com fraude à lei, de modo a contornar disposições imperativas relacionadas com o ordenamento do território e a proteção ambiental.

A dúvida, tal como é formulada, sugere tratar-se de casos em que os interesses difusos, nos termos da lei, suscitem reservas quanto à sua aptidão

---

[862] Contanto que este corpo consultivo se tenha pronunciado pela ilegitimidade processual ativa do Ministério Público, exceto nos casos em que se discernisse um interesse pessoal e direto do Estado Administração — «um interesse público, personalizado no Estado, que justificasse ou impusesse a tutela jurisdicional na eliminação das nulidades do registo» (Parecer n.º 73/96, de 19 de maio de 2000, in *Diário da República*, Série II, de 20 de novembro de 2000), fê-lo, porém, antes da introdução da norma ínsita no artigo 17.º, n.º 3, do Código do Registo Predial, pelo Decreto-Lei n.º 125/2013, de 30 de agosto. O facto de tal parecer surgir no Diário da República eletrónico como publicado muito posteriormente, induzira o tribunal recorrido a sustentar que o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República interpretava restritivamente aquela norma. O STJ, dando conta do equívoco, observa «Labora, porém, o acórdão no equívoco (até certo ponto compreensível) de, perante a data da publicação deste Parecer no Diário da República (31 de Agosto de 2018), presumir que o mesmo se reporta ao regime do artigo 17.º do Código do Registo Predial, na redação dada pelo Decreto-lei n.º 125/2013, de 30 de Agosto. Ora, não é esse o caso, pois, como acima se assinalou, embora publicado naquela data o dito Parecer foi aprovado em 19 de Maio de 2000».

[863] 7.ª Secção, P.º 1980/06.8TBSTS.P1.S1.

[864] P.º 088248.

para ancorarem a legitimidade do Ministério Público, pois, de outro modo, a legitimidade assentaria no artigo 31.º do CPC e no artigo 9.º, n.º 1, do EMP.

De fora permanecem também os negócios com fraude à lei dos quais resulte um prejuízo para o Estado-Administração, relativamente aos quais o Ministério Público atua como órgão de representação, a pedido do Governo, se a pessoa coletiva Estado tiver um interesse direto e pessoal na demanda.

Contudo, o próprio *Estatuto do Ministério* Público incumbe os seus magistrados de recorrerem «*sempre que a decisão seja efeito de conluio das partes no sentido de fraudar a lei ou tenha sido proferida com violação de lei expressa*» [artigo 4.º, n.º 1, alínea q)]. Eis uma das razões porque «*deve o Ministério Público ser notificado das decisões finais proferidas por todos os tribunais* (n.º 2).

Não é este o momento para uma análise profunda do negócio com fraude à lei, da sua autonomia na teoria geral do negócio jurídico nem do valor jurídico negativo que lhe está associado.

Como é sabido, a fraude à lei surge no CC a título principal, como instrumento de perversão das normas de conflitos através da criação ou supressão artificiosa de elementos de conexão (artigo 21.º), a respeito da qual ensina FERRER CORREIA[865]:

> «A fraude à lei em DIP consiste em alguém iludir a competência da lei de aplicação normal, a fim de afastar um preceito de direito material dessa lei (preceito rigorosamente imperativo), substituindo-lhe outra lei onde tal preceito, que não convém às partes ou a uma delas, não existe. A intenção fraudulenta é levada a cabo através de uma adequada manipulação da regra de conflitos, normalmente do fator de conexão. É este o elemento objetivo da fraude, a qual pressupõe que possa depender da vontade dos interessados fixar a conexão relevante à medida das suas conveniências. É a nacionalidade o elemento de conexão normalmente utilizado».

No mais, a fraude à lei surge, obliquamente, no CC como modalidade da simulação (artigo 242.º, n.º 1), como forma de contornar por negócio jurídico as regras legais da prescrição (artigo 330.º, n.º 1), a respeito de fraude do credor na execução do contrato de jogo e aposta (artigo 1245.º), da fraude ou artifício para cativar animais selvagens alheios (artigo 1320.º, n.º 2), da falência ou insolvência fraudulenta como impedimento para ser administrador de bens do menor [artigo 1970.º, alínea b)].

Nem por isso fica impedida uma sistematização da fraude como um instituto autónomo, no contexto da violação de normas imperativas.

A jurisprudência tem-se manifestado maioritariamente pela autonomia do negócio em fraude, sem prejuízo de, por vezes, se entender que o negócio em fraude à lei é não mais do que um negócio contrário ao espírito da lei e ao fim que pretende evitar, com o que a qualificação se pode confinar à interpretação. Este último parecer ser o entendimento tradicional na doutrina.

---

[865] *Lições de Direito Internacional Privado I,* Luís Barreto Xavier [colaboração], 16.ª Reimpressão da edição de 2000, Editora Almedina, Coimbra, 2026, p. 421.

Tendencialmente, os tribunais inclinam-se para a nulidade dos negócios celebrados em fraude à lei, embora alguns sectores da doutrina apontem para a sua ineficácia.

O negócio celebrado em fraude à lei, nas palavras do Acórdão STJ de 27-5-2024[866], «*caracteriza-se pela instrumentalização de negócio formalmente lícito para conseguir um resultado final ilícito em razão da sua equivalência material a um resultado não autorizado pela lei*».

É nulo, não por desconformidade com o elemento literal de uma norma imperativa, mas por motivo de o resultado alcançado por meio de instrumentos aparentemente lícitos ser precisamente aquele que a norma visa impedir.

E, valendo-nos do Acórdão STJ de 20-10-2009[867], diremos que, apesar de o legislador apenas ter tratado genericamente a figura de fraude à lei quanto à manipulação dos elementos de conexão e, deste modo, das normas de conflitos (direito internacional privado), «*a mesma pode e deve estender-se a todo o negócio jurídico, desde que se lance mão de uma norma de cobertura para ultrapassar – ou incumprir- outra norma (a defraudada)*». É, por conseguinte, de um modo indireto, pela prática de um ou vários atos lícitos que se logra obter «*um resultado que a lei previu e proibiu*». Necessário é, pois, descortinar «*um nexo entre o(s) ato(s) lícitos e o resultado proibido, não sendo essencial a intenção das partes em defraudar a lei*[868]*, aderindo-se assim a uma conceção objetivista*».

§30.II. Procurando recolher exemplos, em matéria de fraude à lei, que, de algum modo, digam respeito ao objeto da consulta, refiram-se os seguintes arestos:

— Acórdão STJ de 7-10-1986[869]:

> «I - É nulo o negocio jurídico cujo objeto seja contrário à lei, não só frontalmente, mas também os que procuram contornar a proibição legal, negócios em fraude a lei - artigo 285.º, n.º 1 do Código Civil.
>
> II - É nulo o negócio sujeito a uma condição suspensiva que seja física ou legalmente impossível - artigo 271.º, n.º 2 do Código Civil - invocável a todo o tempo, por qualquer interessado ou declarada oficiosamente - artigo 286.º daquele Código.
>
> III - As partes podem subordinar a um acontecimento futuro e incerto a produção dos efeitos do negócio jurídico ou a sua resolução: no primeiro caso, diz-se suspensiva a condição, no segundo, resolutiva — artigo 270.º do Código Civil.
>
> IV - O declarar na escritura de permuta que o prédio que os Réus trocam com a Câmara Municipal de Lisboa está livre de ónus ou encargos e desocupado de inquilinos, não traduz uma condição, pelo que não se violou o artigo 221.º, desse Código.

---

[866] 1.ª Secção, P.º 24746/16.2T8LSB.L1.S1.

[867] 1.ª Secção, P.º 115/09.0TBPTL.S1

[868] Neste sentido, v. ANA FILIPA MORAIS ANTUNES, *A Fraude à Lei no Direito Civil Português – em especial, como fundamento autónomo da invalidade negocial*, Instituto do Conhecimento Abreu Advogados, Coleção Monografias, n.º 3, Editora Almedina, Coimbra, 2018, p. 358. A Autora adverte porém para que a intencionalidade, a ser provada, contribui para o diagnóstico da fraude à lei.

[869] P.º 73753.

IV - O facto de o prédio ocupado pelo Autor ter passado depois para a Câmara, deixando de pertencer a particulares, não obsta à legalização da ocupação, pois esta deu-se quando o prédio pertencia a particulares, mas o que obsta é o Autor ter nessa ocupação um interesse de natureza exclusivamente politica, não se verificando o requisito de interesse social digno de tutela, conforme acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 28 de abril de 1983, que constitui caso julgado».

— Acórdão TRL de 8-5-1997[870]:

«I - O momento da aquisição do direito de propriedade com fundamento nas hipóteses do artigo 1340.º do Código Civil (acessão industrial imobiliária) é o da verificação dos atos materiais de incorporação, nos termos da alínea d) do artigo 1317.º do mesmo Código;

II - Tal aquisição, nas hipóteses dos números 1 e 2 do artigo 1340.º do CC, não é uma consequência forçada (automática) da referida incorporação, mas depende do exercício do correspondente direito potestativo, sendo, pois, nesse sentido, uma aquisição voluntária.

III - Fraude à Lei representa um procedimento pelo qual um particular realiza, por forma inusitada, um tipo legal em vez de um outro, a fim de provocar a consequência jurídica daquele, em vez deste, sendo seus elementos constitutivos: a) norma fraudada; b) norma- -instrumento; c) atividade fraudatória; d) intenção fraudatória.

IV - A ação em que os autores pretendem ver reconhecido o seu direito de propriedade, adquirido por acessão industrial imobiliária, sobre prédios, constituídos por terrenos de que eram meros promitentes-compradores e casas construídas nesses terrenos, com autorização do proprietário destes, mas sem o prévio licenciamento e loteamento, é não só um ato jurídico de objeto *contra legem*, mas também um ato jurídico em fraude à Lei».

— Acórdão STJ de 13-1-2000[871]:

«I - A proibição contida no n.º 2 do artigo 394.º do Código Civil, acerca da inadmissibilidade da prova testemunhal ao acordo simulatório e ao negócio dissimulado quando invocados pelos simuladores, não se aplica à simulação realizada com o fim de defraudar norma imperativa e proibitiva do negócio dissimulado.

II - O negócio dissimulado, ou real, é nulo quando é feito de uma operação de loteamento, sem licença, por força do disposto nos artigos 294.º do C.C. e 1.º e 27.º, n.º 2, do DL 289/73, de 6 de junho».

— Acórdão STJ de 17-11-2021[872]:

«I - A fraude à lei traduz a ideia de um comportamento que, mantendo a aparência de conformidade com a lei, obtém algo que se entende ser proibido por ela.

II - A fraude à lei, em face da inexistência no nosso ordenamento jurídico de regra de índole geral que trate o conceito (para lá das referências, entre outras, nos artigos 21.º, n.º 2, 330.º, n.º 1, 418.º e 2067.º todos do CC), obtém-se pela via da interpretação da lei e do negócio jurídico no sentido de as situações criadas

---

[870] P.º 11762.
[871] P.º 99B1052.
[872] 7.ª Secção, P.º 700/10.7TBABF.E3.S1.

para evitar a aplicação de regras que seriam aplicáveis serem irrelevantes/ineficazes.

III - Na verificação da existência de fraude à lei exige-se, como requisitos, a regra jurídica que é objeto de fraude (a norma a cujo imperativo se procura escapar); a regra jurídica a cuja proteção se acolhe o fraudante; a atividade fraudatória e resultado que a lei proíbe, pela qual o fraudante procurou e obteve a modelação ilícita de uma situação coberta por esta segunda regra, não sendo exigível a alegação e prova de intenção fraudatória.

IV - Existe fraude à lei quando para evitar o cumprimento das exigências legais estabelecidas no regime do direito real de habitação periódica e no das cláusulas contratuais gerais, a ré celebra com os autores um contrato de adesão a uma associação e em que, como direito dos associados por força dessa adesão, passa a ser concedido o direito de utilização de determinadas suites em regime em tudo semelhante ao fixado no RGHP.

V - À fraude à lei, que determina por regra a nulidade total do contrato, não é aplicável o regime da redução do negócio jurídico previsto no artigo 292.º do CC que tem como exigências, para lá de ter de ser solicitada a nulidade (ou a anulação) parcial do contrato e existir vontade das partes no tocante ao ponto de redução, a invocação e prova por parte do interessado na redução dos factos de onde decorra a natureza meramente parcial da invalidade».

— Acórdão TRC de 20-11-2022[873]:

«1. O uso anormal do processo (artigo 665.º do CPC) pressupõe o conluio entre as partes, com alegação de uma versão fáctica não correspondente à realidade.

2. Na vertente de simulação processual, pressupõe-se que as partes se tivessem conluiado, criando a aparência de um litígio inexistente, para obter sentença cujo efeito querem apenas relativamente a terceiros, enganando estes, mas não entre si.

3. Na vertente de fraude processual, exige-se que as partes se tivessem conluiado, criando a aparência de um litígio inexistente, para obterem determinado efeito jurídico, que efetivamente querem, mas que prejudica terceiros».

— Acórdão STJ de 16-3-2023[874]:

«VI. De acordo com a jurisprudência deste STJ é de considerar que a autoridade do caso julgado, ainda que possa dispensar a verificação da tríplice identidade requerida para a procedência da exceção dilatória, não dispensa, na falta de norma legal que o permita, a identidade subjetiva.

VII. A caducidade do alvará de loteamento não provoca a destruição do efeito real da transformação fundiária coetâneo da eficácia do ato de aprovação do loteamento, mas apenas a suspensão do *jus aedificandi* previsto naquele alvará relativamente aos lotes que não chegaram a ser objeto de licenciamento de construção, conservando os lotes o estatuto de prédios autónomos.

VIII. Não ocorre, assim, impossibilidade do objeto relativamente às hipotecas que se tenham constituído sobre tais lotes.

---

[873] P.º 1423/11.5TBGRD.C1.

[874] 2.ª Secção, P.º 1377/18.7T8LSB.L1.S1.

> IX. A cessão de quotas de sociedade não provoca, ainda que indiretamente, qualquer constituição ou transmissão de lotes que já se encontrassem no património da sociedade, não se subsumindo à previsão do artigo 49º do RJUE.
>
> X. Daí que, ainda que a cessão de quotas tivesse como finalidade a aquisição dos lotes pertencentes à sociedade (negócio indireto), não se verifica fraude à lei (através da prática de atos lícitos logra obter-se um resultado que a lei previu e proibiu), uma vez que não se verifica o alegado resultado proibido: transferência de lotes inexistentes e incumprimento do artigo 49.º do RJUE».

É bem de ver que o maior problema para o aplicador — sem excluir o Ministério Público, obviamente — advém da fluidez e da extrema atipicidade dos negócios com fraude à lei, não raro, ostentando linhas tangenciais com figuras afins[875].

E se todas as construções que a doutrina vem ensaiando sobre a fraude à lei assentam no negócio jurídico, no entanto, parece razoável admitir, *ex vi* do artigo 295.º do *Código Civil*, que também nos simples atos jurídicos se encontre um veículo de fraude à lei, cumprindo aplicar-lhes com as devidas adaptações as normas e princípios sobre validade e eficácia do negócio jurídico, sempre que, em concreto, a analogia não suscite dúvidas. Será o caso da instrumentalização de um ato jurídico em sentido estrito (v.g. invocação da usucapião, repúdio da herança, confissão) para contornar norma imperativa em cuja previsão incorreria de modo fatal, logrando, assim, obter um resultado que repugna à ordem jurídica (em especial, à norma contornada).

§30.III. Sobre a fraude à lei já se debruçou este corpo consultivo em diversas ocasiões, pelo que podemos beneficiar do tratamento dispensado, nomeadamente no Parecer n.º 2/95, de 20 de dezembro[876], e do enquadramento doutrinal ali sistematizado:

> «Para BELEZA DOS SANTOS [(X)], "uma norma imperativa pode ser violada por uma forma direta, abertamente ofensiva do preceito que o texto formula, praticando-se um ato *contra legem*. Ou pode violar-se a lei por uma forma indireta, insidiosa, respeitando-se aparentemente, mas iludindo-se na realidade os seus preceitos, não se atacando o seu texto, mas falseando-se- lhe o espírito, procurando conseguir-se obliquamente um resultado que por meios diretos se não pode alcançar, porque expressamente os proíbe o texto legal que se procura iludir". Apenas "aparentemente se respeita o preceito imperativo da lei". Para este Autor a fraude à lei não goza de autonomia perante o ato contra

---

[875] Para ANA FILIPA MORAIS ANTUNES (*A Fraude à Lei no Direito Civil Português*, citado, p. 361 e seguintes) destacam-se o negócio com objeto ilícito (artigo 280.º do CC), o negócio com motivo final ilícito (artigo 281.º), o negócio com causa ou função ilícita, o negócio simulado (artigos 240.º e seguintes), o negócio indireto e o negócio fiduciário.

[876] Inédito. De igual modo, v. Parecer n.º 29/2017, de 9 de novembro (inédito), Parecer n.º 75/1996, de 5 de agosto de 1987, in *Diário da República*, Série II, de 21 de março de 1998; Parecer Complementar n.º 166/1982, de 18 de abril de 1985, in *Diário da República*, Série II, n.º 228, de 3 de outubro de 1985; Parecer n.º 156/1981, de 3 de dezembro, in *Diário da República*, Série II, n.º 121, de 28 de maio de 1982, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 316, p.82 e seguintes; Parecer n.º 103/1980, de 12 de março de 1981, in *Diário da República*, Série II, n.º 212, de 15 de setembro de 1981, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 309, p. 100.

[(X)] *A Simulação em Direito Civil*, Coimbra, 1921, pág. 102.

a lei; num caso a violação é mais clara, mais grosseira, no outro, mais oculta, artificiosa e disfarçada.

Também para ORLANDO DE CARVALHO [X1] "a fraude à lei não constitui uma específica categoria, mas uma esporádica qualidade", a qual pode incidir "sobre figuras as mais variadas e todas lícitas", não podendo entender-se sem a existência de uma norma coativa.

De acordo com VAZ SERRA[X2] dá-se a fraude à lei "quando se procura evitar a aplicação de uma norma imperativa, mediante um desvio, que consiste na realização de um contrato diferente do diretamente proibido pela lei, mas com o mesmo ou semelhante resultado". A lei, ao ditar a proibição, tem em vista certo resultado, o qual as partes alcançariam através do negócio fraudatório, pelo que também a ele se deve estender aquela proibição.

Entendia igualmente VAZ SERRA que a fraude à lei não é uma figura à parte da violação da lei, pois atua através de um negócio contrário ao seu espírito[X3].

Segundo GALVÃO TELLES[X4] ao "*contra legem agere* deve equiparar-se o *in fraudem legis agere*".

Os expedientes para defraudar a lei dependem do engenho dos contratantes mas em substância o que se faz é tornar inaplicável a proibição da lei "recorrendo a um negócio jurídico ou, mais frequentemente, a uma combinação de negócios jurídicos que a lei em si não reprova, mas que conduzem ao resultado proibido ou a um resultado prático semelhante", ofendendo-se não a letra mas o espírito da lei.

Porém, este Autor alerta para a rigorosa determinação do "conteúdo ou alcance da proibição legal", se o resultado qualquer que seja o modo de o atingir, se apenas determinado pacto ou negócio jurídico. Com efeito, muitas vezes o resultado prático é semelhante mas não igual ao da Convenção que a norma condena.

E adianta:

"Não se deve exagerar a perseguição à fraude à lei, que pode afetar atividades perfeitamente lícitas, postas pelo engenho dos juristas ou pela intuição dos práticos ao serviço de fins honestos, que a estreiteza dos quadros legislativos não permite realizar por via direta, mas só pelo jogo combinado de negócios jurídicos".

Por seu turno, BAPTISTA MACHADO[X5], depois de realçar os elementos constitutivos da fraude à lei - a norma fraudada, a norma--instrumento, a atividade fraudatória e (para alguns) a intenção fraudatória - anota, citando KEGEL, o facto de o direito não poder ser mero "instrumento" posto à disposição das manobras combinatórias dos particulares, impedindo-se que os seus

---

[X1] "Negócio Jurídico Indireto", in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* (Suplemento X), 1952, págs. 144 e seguintes.

[X2] "Objeto da obrigação - A prestação - suas espécies, conteúdo e requisitos", no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 74, págs. 171/174.

[X3] Para este Autor não haveria que exigir, para a declaração de nulidade, que ambos os contraentes tivessem intenção de obter a finalidade que a lei condena. Bastava a obtenção objetiva do resultado proibido.

[X4] *Manual dos Contratos em Geral*, 3ª edição, Lisboa, 1965, págs. 263/269.

[X5] *Lições de Direito Internacional Privado*, 4ª edição, Coimbra, 1990, págs. 273 e seguintes.

destinatários o convertam em "objeto", pois que é informado por valores que são um fim em si mesmo, com referência a cânones éticos como o da boa-fé.

Uma última menção doutrinal mais recente.

O direito não é um mecanismo cego, adverte JACQUES GHESTIN et alii[(X6)]. Controla-se a si próprio sempre que o acionamento das regras jurídicas conduz a resultados demasiado chocantes. A teoria do abuso de direito e da fraude à lei funcionam como corretivos.

A fraude, em sentido estrito, consiste em fazer intervir uma regra de direito para tornear outra regra de direito.

A "vítima" da manobra não é uma pessoa determinada mas a ordem jurídica.

Para que o sujeito de direito se subtraia à execução de uma regra obrigatória é necessário que se sirva de um meio adequado[(X7)].

"*Fraus omnia corrumpit*", brocardo a significar que o meio usado é real e não fictício e pode ser mesmo lícito.

Há que distinguir a fraude (ilícita) da habilidade para se colocar fora de determinadas condições legais, que uma vez verificadas levariam a certo resultado não desejado pelo sujeito de direito.

Como critério de valoração dos factos indiciadores de fraude, os Autores a que nos reportamos afirmam que a fraude tem de ser algo mais que a exclusão voluntária de uma regra de direito: "*Elle marque un véritable mépris pour cette règle qui se trouve bafouée; lorsque cet élément fait défaut, il s'agit seulement d'habilité*".

Geralmente a fraude realiza-se através de factos ou atos levados a cabo a título de liberdade contratual, da liberdade de locomoção, etc.»

Por sua vez, no Parecer n.º 75/91, de 29 de outubro de 1992[877], já se observara o seguinte:

«São chamados negócios em fraude à lei aqueles pelos quais se consegue por via oblíqua o mesmo resultado que a lei quis impedir ou um resultado praticamente idêntico, podendo frustrar-se, através deles, o objetivo a que se destina a proibição legal[(Y)].

Essencial ao conceito de fraude à lei, segundo BETTI[(Y1)], é que a norma objeto de fraude seja uma norma proibitiva ou preceptiva, isto é, uma norma que determina a ilicitude do fim prosseguido ou uma norma que consinta a realização do fim só com a adoção de uma determinada forma.

Como diz VAZ SERRA, citando DE RUGGIERO e MAROI, o contrato fraudulento tem lugar quando as partes tentam alcançar por via indireta o resultado proibido, violando, assim, o espírito da lei: isto obtém-se com um complexo de meios jurídicos na aparência lícitos, mas que em si ou na sua combinação

---

(X6) *Traité de Droit Civil*, 4ª edição, págs. 796 e seguintes.

(X7) Os Autores citados exigem ainda a intenção de iludir, cujo critério suscita sérias dificuldades, posto que não seja o centro de gravidade da teoria. A vontade de escapar à aplicação da regra obrigatória deve caracterizar a intenção fraudulenta, pelo que um motivo legítimo para a operação empreendida excluirá a fraude.

877 Inédito.

(Y) MANUEL DE ANDRADE, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, vol. II, pág. 180.

(Y1) *Teoria Geral do Negócio Jurídico*, tomo II, págs. 318e seguintes.

> prosseguem um resultado análogo ou equivalente ao proibido(Y2). E mais adiante: a fraude à lei não é, em rigor, uma figura à parte, pois, significa que se realizou um negócio contrário ao espírito da lei, de modo que o negócio em fraude à lei é, na realidade, um negócio contrário à lei».

§30.IV. A produção doutrinária mais recente tende a sustentar a autonomia do instituto, embora adotando configurações diversas.

Assim, para CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA[878], a fraude ao direito – como prefere designá-la – compõe-se, necessariamente, de três elementos: (1) a norma fraudada; (2) a atividade fraudatória; e (3) a intenção fraudulenta. Já a norma usada como instrumento ou alternativa constitui um elemento eventual.

Propõe um conceito extensivo e analítico[879]:

> «A realidade fáctica ou jurídica pela qual se criam, se constroem ou se conjugam, artificialmente, factos ou situações jurídicas. Os meios usados são, designadamente, a criação da aparência de factos ou de direitos, por referência a facto passado ou a facto atual inexistente ou a facto futuro, cuja verificação se não pretende; a promoção de um facto acessório a principal; a cisão artificial de um facto efetivamente unitário; a conjugação de uma série de factos jurídicos ou materiais, de tal modo que nenhum deles de per si corresponda à previsão da norma fraudada».

Ao invés, PEDRO PAIS DE VASCONCELOS/ PEDRO LEITÃO PAIS DE VASCONCELOS[880] conservam-se fiéis à conceção tradicional: o negócio pode contrariar direta ou indiretamente uma norma injuntiva e é neste último caso que tal desconformidade releva como fraude à lei. Por conseguinte, tudo decorre ainda no campo hermenêutico da norma.

Sublinham, no entanto, o papel da ordem pública como elemento sintagmático no discernimento do resultado indesejado:

> «Na fraude à lei, o conteúdo negocial não agride diretamente a lei defraudada, mas antes colide com a intencionalidade normativa que lhe está subjacente e que justifica a sua imperatividade. Esta intencionalidade normativa subjacente à imperatividade da lei é a Ordem Pública, como portadora dos critérios ordenantes do sistema».

Admitindo que a fraude à lei possa ser simplesmente objetiva, por contraponto aos casos em que se descortina uma intenção fraudatória, consideram, porém, em tais hipóteses, que tudo se move ainda no quadro da interpretação da lei e do negócio jurídico[881]:

(Y2) Objeto da Obrigação - A prestação - suas espécies, conteúdo e requisitos, in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 74, págs. 171-173. Sugestivamente escreve BELEZA DOS SANTOS (*A simulação*, I, pág. 102) que se pode violar a lei por uma forma indireta, insidiosa, respeitando-se aparentemente, mas iludindo-se na realidade os seus preceitos, não se atacando o seu texto, mas falseando-lhe o espírito, procurando conseguir-se obliquamente um resultado que por meios diretos se não pode alcançar, porque expressamente os proíbe o texto legal que se procura iludir.

878 Obra citada, p. 176 e seguintes.

879 Idem, p. 178.

880 *Teoria Geral…,* p. 587.

881 Idem, p. 589.

> «O processo de concretização centra-se então sobre a questão de saber se a lei cuja defraudação é acusada deve ser interpretada de modo a abranger também aquela atuação e se o negócio jurídico em concreto celebrado deve ser interpretado de modo a lhe ser aplicável aquela lei».

Além de observarem que os negócios atípicos agudizam consideravelmente os problemas de qualificação[882], fazem notar que, à semelhança da previsão contida no artigo 21.º para os elementos de conexão das normas de conflitos, o instrumento fraudulento pode não ser um contrato, mas um simples facto[883]. Daí que a desconsideração ou ineficácia do resultado fraudatório, tal como estatuída no artigo 21.º, seja preferível à nulidade do ato instrumental.

Ao invés, ANA FILIPA MORAIS ANTUNES[884] opõe-se à simples ineficácia, pois esta carateriza habitualmente atos e negócios jurídicos válidos, mas cujos efeitos se não produzem por força de fatores externos (v.g. condições, termos). A nulidade, de resto, é o valor negativo típico do negócio jurídico incompatível com normas imperativas (artigo 294.º do CC), embora não seja de admitir a conversão do negócio jurídico nulo por fraude à lei[885].

Protótipos frequentes são, de acordo com a mesma Autora, a interposição real de sujeitos[886], a frustração de norma proibitiva do exercício de uma atividade económica[887], o abuso da personalidade jurídica coletiva[888], o fracionamento artificial do negócio jurídico[889] ou a alienação em garantia[890].

Dispensando a intenção[891], faz assentar a sua construção nos seguintes elementos: (1) uma pluralidade real e efetiva de negócios, (2) o seu encadeamento em termos funcionais e finalísticos, (3) a licitude de cada um, isoladamente, e (4) um resultado global próximo a outro que a ordem jurídica repudia.

Também RUI PINTO DUARTE[892] refletiu sobre a fraude à lei «*no sentido de comportamento que, mantendo a aparência de conformidade com a lei, obtém algo que se entende ser proibido por lei*», sustentando a autonomia do instituto[893].

Pondera, contudo, que nem sempre o ato em fraude à lei se deve considerar nulo, desde logo, porque pode tratar-se de uma omissão[894]. A ineficácia ou pura desconsideração, não apenas decorre do artigo 21.º do CC, como também do artigo 418.º, n.º 2 (irrelevância da promessa de prestação acessória com o desiderato de afastar o exercício de um direito de preferência) e do artigo 2067.º:

---

[882] Idem, p. 590.
[883] Idem, p. 591.
[884] *A Fraude à Lei no Direito Civil Português*..., citado, p. 335 e seguintes.
[885] Idem, p. 341.
[886] Idem, p. 417 e seguintes.
[887] Idem, p. 424 e seguintes.
[888] Idem, p. 429 e seguintes.
[889] Idem, p. 436 e seguintes. Figura principalmente estada no direito dos contratos públicos.
[890] Idem, p. 443 e seguintes.
[891] Idem, p. 475.
[892] A fraude à lei: alguns apontamentos, in *Liber amicorum – Pedro Pais de Vasconcelos*, Pedro Leitão Pais de Vasconcelos [organização], Volume I, Editora Almedina, Coimbra, 2022, p. 145 e seguintes.
[893] Idem, p. 159 e seguintes.
[894] Idem, p. 165.

«*o que aí se estabelece é a irrelevância para os credores do repúdio da herança, quando se verifiquem os pressupostos da sub-rogação – e, se é claro que a lei não exige que o repúdio seja fraudulento (-), também o é que a maioria das hipóteses de aplicação do preceito será de fraude*[895]».

Acresce, segundo o Autor, a similitude com os efeitos da simulação relativa: aplicar ao negócio real o regime que lhe caberia sem dissimulação (artigo 241.º, n.º 1, do CC).

§30.V. O que diz respeito ao regime processual — informa-nos ANA FILIPA MORAIS ANTUNES[896] — «*não tem conhecido desenvolvimentos significativos na literatura jurídica*».

Ainda assim, é possível congregar alguns tópicos de especial significado.

Nas palavras da Autora, «*o negócio em fraude à lei é um negócio lícito que se caracteriza pela circunstância de, por intermédio de uma pluralidade de negócios em si mesmo lícitos, prosseguir um resultado final global ilícito*». Ocorre com a fraude à lei um abalo na «*coerência interna do ordenamento jurídico, e, de modo particular, na pauta valorativa cristalizada em regras vinculativas*[897]».

Como tal, a legitimidade processual ativa para impugnar o negócio nulo não deve circunscrever-se a quem possua um interesse direto e pessoal na declaração de nulidade e na consequente liquidação que o *Código Civil* estatui nos seguintes termos:

> «Artigo 289.º
>
> (**Efeitos da declaração de nulidade e da anulação**)
>
> 1 — Tanto a declaração de nulidade como a anulação do negócio têm efeito retroativo, devendo ser restituído tudo o que tiver sido prestado ou, se a restituição em espécie não for possível, o valor correspondente.
>
> 2 — Tendo alguma das partes alienado gratuitamente coisa que devesse restituir, e não podendo tornar-se efetiva contra o alienante a restituição do valor dela, fica o adquirente obrigado em lugar daquele, mas só na medida do seu enriquecimento.
>
> 3 — É aplicável em qualquer dos casos previstos nos números anteriores, diretamente ou por analogia, o disposto nos artigos 1269.º e seguintes[898]».

Em muito casos, pode ser este o interesse do Ministério Público — obter para o Estado a restituição do que lhe couber ou, no caso de interesses difusos a reintegração — mas a legitimidade pode decorrer simplesmente da lei que é defraudada e do interesse público que se encontra na sua esfera de proteção.

Releva sobremaneira identificar a esfera de proteção da norma que é iludida ou contornada pelo ato ou pelos atos jurídicos encadeados para um resultado contrário à lei, não obstante a aparência de licitude, motivo por que, de novo, convocamos o Acórdão STJ de 7-6-2011[899].

---

[895] Idem, p. 167.

[896] Obra citada, p. 357.

[897] Idem, p. 359.

[898] Efeitos da posse em matéria de perda ou deterioração da coisa (artigo 1269.º), de frutos (artigos 1270.º e 1271.º), encargos (1272.º) e benfeitorias (1273.º a 1275.º).

[899] 6.ª Secção, P.º 197/2000.E1.

É suficientemente ilustrativo do elo finalístico que une o fracionamento predial *apenas* para fins matriciais e registais e a posterior alienação para construção, de modo a contornar os encargos que uma operação de loteamento representaria:

> «I - É certo que o fracionamento de um prédio rústico pressupõe a sua divisão por dois ou mais proprietários, isto é, a transferência do domínio para outrem, designadamente por venda. Daí que não deva falar-se em fracionamento quando se opera uma divisão da propriedade para efeitos matriciais ou registrais, ficando a titularidade na mesma pessoa.
>
> II - Porém, assente que os réus "procederam ao fracionamento em treze novos prédios distintos e demarcados" do prédio rústico de que eram proprietários e sendo certo que sete destes novos prédios foram depois objeto de compra e venda, com a consequente transferência das respetivas propriedades, não há dúvida que se trata de uma situação de fracionamento de prédio rústico, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 1376.º do CC.
>
> III - Negar ao ato jurídico referido a qualificação de fracionamento, a partir da sua consideração em termos completamente isolados dos negócios de compra e venda que se lhe seguiram, é fechar por completo os olhos à realidade dos factos concretos ocorridos e, mais do que isso, abrir a porta, em termos práticos, à legitimação de negócios em fraude à lei.
>
> IV - Tal entendimento, consistente em ignorar o significado jurídico da alienação de parcelas do prédio fracionado após a divisão deste, pode representar um incentivo à realização de operações de divisão de prédios rústicos cujo resultado prático coincide, justamente, com aqueles que a norma do artigo 1376.º pretende proibir (criação de parcelas que violam a unidade de cultura fixada para a zona, ou que, independentemente disso, ficam encravadas)».

A partir da observação jurisprudencial, considera ANA FILIPA MORAIS ANTUNES[900] que o fracionamento fundiário é um dos domínios em que o negócio com fraude à lei é mais representativo, a par do casamento, da aquisição da nacionalidade e adoção fraudulentos, da invocação de necessidade de habitação para o senhorio resolver o contrato de arrendamento, dos contratos de trabalho a termo, a fim de iludir normas imperativas de proteção do trabalhador, da desconsideração da personalidade jurídica, da fraude às regras legais de prescrição (artigo 330.º, n.º 1, do CC) e das exceções oponíveis pelo garante na garantia bancária autónoma.

Com relação ao fracionamento predial e de modo a iludir regras urbanísticas, MÓNICA JARDIM/DULCE LOPES [901] relatam-nos como sendo conhecido, no passado, um esquema fraudulento que descrevem nos seguintes termos:

> «Porque sempre foi assim, antes da entrada em vigor do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, não raras vezes os interessados fraudulentamente dirigiam-se à repartição de finanças da área onde se localizava a parcela de terreno que pretendiam usucapir e declaravam que pretendiam inscrever um prédio que se encontrava omisso há mais de quarenta anos e que tinha sido por

[900] Negócio em fraude à lei, *in Edição Comemorativa do Cinquentenário do Código Civil*, Elsa Vaz de Sequeira e Fernando Oliveira e Sá [coordenação], Universidade Católica Editora, Lisboa, 2017, p. 178.

[901] Local citado, p. 800.

> si adquirido há mais de vinte anos. Não lhes sendo exigida a apresentação do título aquisitivo, conseguiam, deste modo, geralmente, criar um novo prédio na matriz; inscrito o prédio em seu nome, deslocavam-se ao notário e obtinham a escritura de justificação sem se depararem com os obstáculos relacionados com as regras do urbanismo, desde que não tivessem feito uma construção clandestina».

Se, porém, tivessem ali edificado e conseguissem provar que a construção era anterior à entrada em vigor do RGEU (1951) também obteriam a qualificação do prédio como urbano e autónomo[902].

§30.VI. Tivemos oportunidade de rastrear hipóteses de fraude ao loteamento e aos encargos que representa para o promotor, de modo a que as mais-valias que retira da reestruturação fundiária sirvam, em parte, para assumir a dotação de infraestruturas ou a sua ligação às redes e outras obras de urbanização que devem preceder, necessariamente, a edificação nos lotes.

Vale a pena recapitular e configurar outros possíveis desvios.

Um conjunto de edifícios que, embora dotados de um mínimo de autonomia, aparentam arquitetonicamente constituir um só no projeto de arquitetura.

Essa aparência pode permitir ao promotor furtar-se, não apenas aos encargos e limitações próprios das operações de loteamento, como também aos encargos que o artigo 57.º, n.º 5, do RJUE, faz recair sobre edifícios contíguos e funcionalmente ligados entre si, mas que determinam, em termos urbanísticos, impactes semelhantes a uma operação de loteamento.

Indicia, igualmente, fraude à lei um conjunto de edifícios cuja contiguidade e ligação funcional entre si se revelem artificiosas ou superabundantes, permitindo ao promotor subtrair-se à execução de obras de urbanização e (ou) à localização dentro do perímetro urbano e em terrenos já urbanizados ou cuja urbanização se encontre programada em plano municipal de ordenamento do território, como é próprio das operações de loteamento urbano, sujeitando-se tão-só aos encargos previstos no artigo 43.º e nos n.os 1 a 3 do artigo 44.º do RJUE ex vi do artigo 57.º, n.º 5.

E, bem assim, o loteamento urbano que, mercê da utilização turística inicial logo muda de utilização, depois de lhe ter sido permitido situar-se fora de aglomerado urbano, contornando, assim, o disposto no artigo 41.º do RJUE por via do n.º 2 do artigo 38.º

Nestes e noutros casos, o critério determinante para aferir da legitimidade e do interesse processual do Ministério Público é, sem dúvida, o resultado que repugna ao direito e o interesse privado ou público que concita tal reação. Quanto mais esse resultado atinge o núcleo essencial da ordem pública, mais inequívoca se mostra a necessidade de intervenção do Ministério Público.

---

[902] Ibidem.

§31. — Da intervenção processual do Ministério Público em acordos homologatórios ou negócios jurídicos processuais.

§31.I. Das questões apresentadas a este corpo consultivo resulta a dúvida sobre «*se o Ministério Público deve intervir nos processos judiciais pendentes que envolvam acordos homologatórios ou negócios jurídico-processuais que impliquem fracionamento ilegal, incluindo situações de loteamento clandestino ou de divisão ilegal de terrenos destinados à construção*».

A resposta, da nossa parte, é indubitavelmente positiva, pois não há nem se justificaria que houvesse critérios de legitimidade processual ativa diferentes.

Não pode obter-se por acordo entre as partes o que não poderia obter-se por sentença. E vice-versa. Assim, no Acórdão STJ de 13-10-2016[903] concluiu-se que «*III - Estando declaradamente assente que a transação efetuada no processo n.º [...] se não pode validar, por ser ineficaz relativamente aos credores e à massa insolvente, dúvidas não podemos ter, também, de que terá de improceder a ação de simples apreciação proposta pela autora/recorrente*».

Sob a designação *negócios processuais* consideram JOÃO DE CASTRO MENDES/MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA[904] a desistência, a confissão e a transação enquanto «*negócios de composição da ação*» e que, nos termos do artigo 277.º, alínea d), do CPC, determinam a extinção da instância.

Qualquer uma destas formas de composição pode implicar atos de fracionamento fundiário contrários à lei e pode ser fruto de mediação entre as partes, nos seguintes termos do CPC:

> «Artigo 273.º
>
> (**Mediação e suspensão da instância**)
>
> 1 - Em qualquer estado da causa, e sempre que o entenda conveniente, o juiz pode determinar a remessa do processo para mediação, suspendendo a instância, salvo quando alguma das partes expressamente se opuser a tal remessa.
>
> 2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, as partes podem, em conjunto, optar por resolver o litígio por mediação, acordando na suspensão da instância nos termos e pelo prazo máximo previsto no n.º 4 do artigo anterior.
>
> 3 - A suspensão da instância referida no número anterior verifica-se, automaticamente e sem necessidade de despacho judicial, com a comunicação por qualquer das partes do recurso a sistemas de mediação.
>
> 4 - Verificando-se na mediação a impossibilidade de acordo, o mediador dá conhecimento ao tribunal desse facto, preferencialmente por via eletrónica, cessando automaticamente e sem necessidade de qualquer ato do juiz ou da secretaria a suspensão da instância.
>
> 5 - Alcançando-se acordo na mediação, o mesmo é remetido a tribunal, preferencialmente por via eletrónica, seguindo os termos definidos na lei para a homologação dos acordos de mediação».

---

[903] 7.ª Secção, P.º 430/13.8TBPVZ.P1.S1.

[904] *Manual de Processo Civil*, Volume I, Editora AAFDL, Lisboa, 2022, p. 586 e seguintes.

A desistência do pedido, por parte do Autor, e confissão pelo Réu, podem ter lugar em qualquer altura (artigo 283.º, n.º 1), assim como é lícito às partes, em qualquer estado da instância, transigir sobre o objeto da causa (n.º 2).

O abandono da pretensão processual pode ter por objeto o pedido ou apenas a instância (artigo 285.º, n.º 2). Neste caso, permanece intocada a situação jurídica material e, por isso, compreende-se que exija a aceitação do réu, se a contestação já tiver sido oferecida (artigo 286.º, n.º 1).

A confissão de factos consiste no reconhecimento que a parte faz de um ou mais factos, apesar de favorecerem a pretensão do Autor (artigo 352.º do CC), ao passo que a confissão do pedido admite que este deve ser atendido.

Por sua vez, a transação é definida pelo *Código Civil* como «*o contrato pelo qual as partes previnem ou terminam um litígio mediante recíprocas concessões*» (artigo 1248.º, n.º 1), das quais venham a decorrer «*a constituição, modificação ou extinção de direitos diversos do direito controvertido*» (n.º 2).

Tais concessões conferem ao contrato de transação judicial caráter oneroso, como alvitram JOÃO DE CASTRO MENDES/MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA[905]:

> «A transação judicial possui, como qualquer outro contrato processual, requisitos materiais e processuais: este contrato tem, por isso, uma natureza dupla ou mista (-). Característica da transação é ser bilateral e onerosa, não (como a desistência e a confissão) unilateral. A transação pode até englobar desistência e confissão; a desistência ou confissão contra dinheiro, por exemplo, é uma transação».

Da mesma forma que «*não é permitida confissão, desistência ou transação que importe a afirmação da vontade das partes relativamente a direitos indisponíveis*» (artigo 289.º, n.º 1), também o não pode ser com preterição de normas imperativas de direito público, sobre cuja desaplicação as partes não têm direito ou poder algum.

O artigo 1249.º do *Código Civil* acrescenta, quanto à transação não poderem as partes transigir «*sobre questões respeitantes a negócios jurídicos ilícitos*», ou seja, segundo JOSÉ LEBRE DE FREITAS[906], «*negócios cujo conteúdo ou fim seja contrário à lei ou à ordem pública ou ofensivo dos bons costumes*».

De outro modo, teríamos através deste expediente o caminho aberto a negócios em fraude à lei.

A confissão, a desistência ou a transação podem ser outorgadas por documento autêntico ou particular, sem prejuízo das exigências de forma da lei substantiva, ou por termo no processo (artigo 290.º, n.º 1). Este é tomado pela secretaria a simples pedido verbal dos interessados (n.º 2) examinando-se se, pelo seu objeto e pela qualidade das pessoas que nela intervieram, a confissão, a desistência ou a transação são válidas, e, no caso afirmativo, assim deve ser declarado por sentença, condenando-se ou absolvendo-se nos seus precisos termos (n.º 3). A transação pode também fazer-se em ata, quando resulte de

---

[905] *Manual de Processo Civil*, Volume I, citado, p. 587.

[906] Anotação ao artigo 1249.º do Código Civil, in *Código Civil Anotado*, Ana Prata [Coordenação], 3.ª edição, Editora Almedina, 2025, p. 1606.

conciliação obtida pelo juiz; em tal caso, limita-se este a homologá-la por sentença ditada para a ata (n.º 4).

§30.II. Não obstante a declaração por sentença, «*condenando-se ou absolvendo-se nos seus precisos termos*» (artigo 290.º, n.º 3, do CPC), admite o artigo 291.º, n.º 1, do CPC, que «*a confissão, a desistência e a transação podem ser declaradas nulas ou anuladas como os outros atos da mesma natureza, sendo aplicável à confissão o disposto no n.º 2 do artigo 359.º do Código Civil*[907]».

Naturalmente que releva aqui também encontrarem-se incumbidos os magistrados do Ministério Público de recorrerem *«sempre que a decisão seja efeito de conluio das partes no sentido de fraudar a lei ou tenha sido proferida com violação de lei expressa*» [artigo 4.º, n.º 1, alínea q), do EMP].

Como tal, pode e deve o Ministério Público, havendo indícios de ser propiciado fracionamento fundiário contrário à lei, intentar ação destinada à declaração de nulidade ou à anulação da confissão, da desistência ou da transação, pois a isso não obsta o trânsito em julgado da sentença proferida sobre a confissão, a desistência ou a transação (artigo 291.º, n.º 2).

Pode igualmente interpor o recurso de revisão a que expressamente se refere o artigo 291.º, n.º 2, considerando os fundamentos enunciados no artigo 696.º, em especial:

> — A verificar-se a falsidade de documento ou ato judicial, de depoimento ou das declarações de peritos ou árbitros, que possam, em qualquer dos casos, ter determinado a decisão a rever, não tendo a matéria sido objeto de discussão no processo em que foi proferida [alínea b)],
>
> — A verificar-se nulidade ou anulabilidade de confissão, desistência ou transação em que a decisão se fundou [alínea d)],
>
> — A verificar-se que o litígio assentou sobre ato simulado das partes e que o tribunal não fez uso do poder que lhe confere o artigo 612.º, por se não ter apercebido da fraude [alínea g)].

O mesmo vale para a sentença homologatória da partilha, da qual cabe apelação autónoma, de acordo com o artigo 1123.º, n.º 2, alínea c).

§32. — Do dever funcional de intentar ação e interpor recurso.

Resta-nos, por fim, a questão relativa à propositura de ações e a interposição de recursos pelo Ministério Público à luz das funções que a Constituição lhe confere, em especial, no artigo 219.º, de modo a saber se num determinado conjunto de casos especificados há um verdadeiro dever funcional de iniciativa processual.

É-nos perguntado, com efeito, se recai sobre os Magistrados do Ministério Público um dever funcional de propor ações judiciais para declaração de nulidade, para anulação das escrituras de justificação notarial que envolvam aquisição por usucapião mediante fracionamento ilegal de terrenos aptos para

---

[907] O que significa que «o erro, desde que seja essencial, não tem de satisfazer aos requisitos exigidos para a anulação dos negócios jurídicos».

cultura em parcelas inferiores à unidade mínima, ou que deem lugar a loteamentos ilegais em violação do *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*. Mais se questiona se a propositura de ações contra «*outras formas de fraude à lei que visem contornar disposições imperativas relacionadas com o ordenamento do território e a proteção ambiental*» integra um dever funcional e, bem assim, a propositura de ações judiciais para impugnação de factos ou das próprias escrituras públicas baseadas em declarações falsas, «*sem qualquer implicância dos artigos 1376.º e 1378.º, do Código Civil, ou das Leis n.º 111/2015, de 27 de agosto, e n.º 89/2019, de 3 de setembro*».

Nas palavras de CARLOS LOPES DO REGO[908], «*os magistrados do Ministério Público que exercem funções em tribunais com competência para a dirimição de litígios de natureza civil são chamados a exercer nos respetivos processos funções que é possível sistematizar em três categorias: de* representação *de uma das partes (ou* intervenção principal*), de* assistência *a alguma das partes principais (ou* intervenção acessória*) e* de fiscalização e defesa da legalidade *do exercício da função jurisdicional*».

A representação não se esgota no patrocínio do Estado ou de outras pessoas coletivas ou singulares. As ações declarativas que vimos de analisar, seja para salvaguarda das condições de edificação contra loteamentos clandestinos, seja para assegurar a prevalência da unidade de cultura e outras características dos terrenos aptos para cultura inscrevem-se na primeira categoria, a título de representação orgânica. Não há lugar, por isso, a instruções de ordem específica dimanadas pelo Ministro da Justiça [artigo 101.º, alínea a), do EMP].

O Ministério Público atua como verdadeiro substituto processual do Estado Coletividade, pelo que, retomando CARLOS LOPES DO REGO[909], «*sujeito ativo da lide é, nestes casos, o Estado Coletividade — e não o Estado Administração Central; daí que o Ministério Público atue com plena autonomia*». O Autor[910] aponta como exemplos de tais intervenções de cariz oficioso o domínio dos direitos reais (fiscalização do ordenamento agrário ou da propriedade horizontal). São ações em que o Ministério Público se apresenta como *órgão autónomo de administração da justiça*, incumbido pela ordem jurídica «*de prosseguir a realização de determinados interesses radicados na própria coletividade*[911]».

Os Magistrados do Ministério Público atuam, por conseguinte, no cumprimento de um dever funcional e encontram-se sob a direção funcional segundo a estrutura hierárquica e com a «*consequente obrigação de acatamento [...] das diretivas, ordens e instruções recebidas*» (artigo 97.º, n.º 5 do EMP) e porque não se trata de processo penal, «*as decisões finais proferidas pelos magistrados do Ministério Público em procedimentos de natureza não criminal podem ser objeto de reapreciação pelo imediato superior hierárquico*» (n.º 5).

---

[908] A intervenção do Ministério Público na área cível e o respeito pelo princípio da igualdade de armas, in *A Democracia, a Igualdade dos Cidadãos e o Ministério Público, 5.º Congresso do Ministério Público*, Edições Cosmos, Lisboa, 2000, p. 81.

[909] Idem, p. 89.

[910] Idem, p. 90.

[911] CARLOS LOPES DO REGO, Legitimidade das partes e interesse de intervirem processo civil, in *Revista do Ministério Público*, Ano 11.º, n.º 41, p. 47.

Isto, sem prejuízo de poderem exercer o direito de respeitosa representação junto do superior hierárquico, solicitando-lhe «*que a ordem ou instrução sejam emitidas por escrito, devendo sempre sê-lo por esta forma quando se destine a produzir efeitos em processo determinado*» (artigo 100.º, n.º 1).

O dever funcional tem de especial, em relação aos demais deveres, encontrar-se subordinado a um fim, o que concede ao magistrado do Ministério Público uma ampla latitude de apreciação e decisão sobre o modo como, em conformidade com a lei, as instruções e diretivas superiores, o cumpre.

Faz notar ELSA VAZ SEQUEIRA[912] que nos encontramos muito próximos do poder funcional. Em seu entender, porém, «*a componente passiva própria do dever funcional é claramente dominante, o que justifica a sua qualificação como situação passiva*». E logo acrescenta[913]: «*A independência que se reconhece ao devedor prende-se muito mais com aspetos técnicos e operacionais do que com um verdadeiro poder decisório*».

Daqui decorre que o magistrado do Ministério Público não pode optar, segundo critérios pessoais, por intentar ou deixar de intentar a ação.

O dever funcional aponta para a atuação, mas justamente por ser funcional e ser inerente a um fim, a um interesse público, a omissão pode ser justificada por razões técnico-jurídicas e prudenciais que atestem haver nela manifesto proveito ou ser evitado grave prejuízo; numa palavra, por critérios de razoabilidade que colham o assentimento do superior hierárquico.

Em caso de atos ou negócios jurídicos anuláveis, a margem de autonomia é tendencialmente maior. Razões prudenciais, em vista do interesse público, podem justificar que se deixe correr o prazo sem intentar a pertinente ação, com o que ocorre a consolidação do ato ou negócio jurídico na ordem jurídica[914].

---

[912] *Teoria Geral do Direito Civil*, 3.ª edição, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2024, p. 273.

[913] Ibidem.

[914] Acerca da latitude da ponderação no contencioso administrativo urbanístico, v. PAULO DIAS NEVES, obra citada, p. 44 e seguintes.

PARTE VII

CONCLUSÕES

No termo da análise suscitada pelas questões trazidas a parecer deste corpo consultivo, estamos, por fim, em condições de formular as conclusões seguidamente discriminadas:

1.ª — Impedir que do fracionamento de terrenos aptos para cultura surjam prédios rústicos sem a dimensão adequada (minifúndio) constitui um superior interesse público consagrado nos artigos 81.º, alínea h), e 95.º da Constituição, e que se conta entre os interesses públicos cuja defesa o legislador confiou especificamente ao Ministério Público.

2.ª — De acordo com o n.º 1 do artigo 219.º da Constituição, ao Ministério Público cumpre não apenas representar o Estado, exercer a ação penal, defender a legalidade democrática e participar na execução da política criminal, mas também «*defender os interesses que a lei determinar*», o que é, precisamente, o caso da estrutura fundiária, em especial, rústica.

3.ª — Não se trata apenas dos interesses difusos que legitimam a ação popular prevista no n.º 3 do artigo 52.º da Constituição, nem tão-pouco da defesa da legalidade administrativa ou financeira, mas de interesses públicos em sentido próprio, presentes em relações jurídicas de direito privado entre particulares, na medida da sua compatibilidade com certas normas imperativas.

4.ª — Descortinam-se, entre outros, no artigo 158.º-A do *Código Civil* (legalidade da constituição de pessoas coletivas), no n.º 1 do artigo 166.º (destinação de bens doados ou deixados com encargo ou modo a pessoas coletivas em extinção), no n.º 3 do artigo 192.º (extinção de fundações cuja existência se torne contrária à ordem pública), no n.º 2 do artigo 1416.º (legalidade urbanística do título constitutivo da propriedade horizontal) ou no n.º 2 do artigo 1611.º (impedimentos matrimoniais).

5.ª — Com efeito, há muito entendeu o legislador conferir ao Ministério Público legitimidade processual para, junto dos tribunais da jurisdição comum, obter a anulação dos atos e negócios jurídicos que fracionassem terrenos aptos para cultura em parcelas de superfície inferior à que se considerava unidade mínima ou infringissem outras normas imperativas de direito agrário com semelhante finalidade, o que consagrou no n.º 2 do artigo 1379.º do atual *Código Civil*, na sua redação originária.

6.ª — A intervenção do Ministério Público ganhou, ainda, maior relevo, com o novo *Regime Jurídico da Estruturação Fundiária*, aprovado pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, pois os atos de divisão em substância de um ou mais prédios rústicos que formem explorações agrícolas viáveis deixaram de estar condicionados por parecer favorável das autoridades agrárias, como decorria do n.º 1 do artigo 45.º, do Decreto-Lei n.º 103/90, de 22 de março, em conjugação com o n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de outubro.

7.ª — Deixou, assim, de haver qualquer controlo da administração agrária sobre o fracionamento dos prédios rústicos com aptidão para o uso agrícola, pecuário ou florestal, nem que sejam terras afetas à Reserva Agrícola Nacional e devam, por isso, observar o triplo da área mínima fixada pela Portaria n.º 219/2016, de 9 de agosto (artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março).

8.ª — A administração tributária tem conhecimento dos atos e negócios jurídicos que importem a divisão fundiária: através dos notários, obrigados a enviar, mensalmente, uma relação das escrituras públicas (n.º 1 do artigo 186.º do *Código do Notariado*) ou através dos proprietários, ao requererem a alteração da matriz predial, por eliminação da inscrição do prédio originário e inscrição em artigo adicional de cada novo prédio resultante da divisão [alínea e) do artigo 106.º do *Código do Imposto Municipal sobre Imóveis*] ou quando reclamam da inscrição matricial por incorreção, designadamente por alteração na composição dos prédios em resultado de divisão, anexação de outros confinantes, retificação de estremas ou arredondamento de propriedades [alínea g) do n.º 3 do artigo 131.º] ou, ainda, por erro na determinação das áreas se as diferenças entre as que sejam apuradas pelo perito avaliador e a contestada forem superiores a 10% e 5% respetivamente [alínea n)].

9.ª — Também a Direção-Geral do Território tem conhecimento incidental de atos de fracionamento em desrespeito à unidade de cultura, porquanto as modificações que se verifiquem nos limites dos prédios, por transmissão de parte deles, parcelamento ou qualquer outra causa, devem ser-lhe comunicadas pelos serviços tributários, a fim de proceder às correspondentes alterações nos mapas parcelares (n.º 1 do artigo 97.º do *Código do Imposto Municipal sobre Imóveis*), cumprindo ao perito encarregado de introduzir nos mapas parcelares as correspondentes alterações, sem embargo de poder corrigir «*a qualificação e classificação das parcelas divididas, se verificar que tais alterações implicam a sua correção*».

10.ª — Ocorrem, por outro lado, alterações por anexação ou divisão de prédios que podem ser detetadas pela Direção-Geral do Território, independentemente de comunicação dos serviços de finanças, e que lhe cumpre introduzir nas fichas dos prédios (artigo 103.º do *Código do*

Imposto Municipal sobre Imóveis), mediante processo organizado por aquele órgão do Estado e remetido aos serviços de finanças após resolução (artigo 104.º), ao que acresce ser, por vezes, obrigatório o seu parecer, relativamente aos factos alegados em reclamações deduzidas nos serviços de finanças contra matrizes cadastrais (n.º 2 do artigo 133.º).

11.ª — Por último, cumpre à Direção-Geral do Território, ao inscrever na carta cadastral um prédio cadastrado ou resultante de operação de conservação, verificar o «*cumprimento das disposições legais e regulamentares relativas ao fracionamento e à anexação de prédios, ou parte de prédios, designadamente os constantes do artigo 1376.º do Código Civil e da unidade de cultura aplicável, do RJUE, do RJEF, das servidões de utilidade pública, nomeadamente da reserva agrícola nacional, ou ainda dos planos territoriais (…) aplicáveis*» (n.º 1 do artigo 64.º do *Regime Jurídico do Cadastro Predial e do Sistema Nacional de Informação Cadastral)*.

12.ª — A posse que vier a ser detetada sobre parte ou partes de prédios em desconformidade com as mencionadas disposições, não releva «*para efeitos de cadastro predial e inscrição na carta cadastral*» (n.º 7).

13.ª — Todavia, nem os serviços de finanças nem a Direção-Geral do Território podem anular ou declarar a nulidade dos atos de fracionamento contrários à lei, cumprindo-lhes, sim, participar ao Ministério Público os factos que possam justificar a sua intervenção processual. Um fluxo que tende a avolumar-se à medida que progridam as operações de execução do cadastro predial.

14.ª — Em especial, encontra-se incumbida a Direção-Geral do Território de «*participar ao Ministério Público ou a outras entidades em razão da matéria e das respetivas atribuições, os atos de alteração da situação jurídica de prédios e de transformação fundiária praticados em violação do presente decreto-lei e demais normas legais e regulamentares aplicáveis*» [alínea n) do n.º 1 do artigo 4.º do *Regime Jurídico do Cadastro Predial*].

15.ª — A título preventivo, o interesse público na defesa dos terrenos aptos para cultura e da sua produtividade contra o fracionamento excessivo é hoje protagonizado pela função notarial (notários, câmaras de comércio, advogados e solicitadores habilitados a autenticar documentos particulares, nos termos do n.º 1 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 76-A/2007, de 29 de março, e do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho) e pelos conservadores do registo predial, cumprindo-lhes impedir a prática, a conclusão ou a inscrição de atos e negócios jurídicos nulos por desconformidade com normas imperativas de direito público.

16.ª — Os requisitos formais *ad substantiam* que condicionam a validade de certos negócios jurídicos, em especial, dos que incidem sobre

imóveis, há muito que deixaram de servir, exclusivamente, para salvaguardar a vontade livre e esclarecida dos outorgantes, de tal sorte que notários e conservadores registais constituem instâncias de controlo da legalidade, não apenas formal, como também civil, comercial, tributária, urbanística, penal e contraordenacional.

17.ª — A título sucessivo, é determinante a iniciativa do Ministério Público, propondo ações com vista à declaração de nulidade dos atos de fracionamento de terrenos aptos para cultura praticados em desconformidade com disposto no artigo 1376.º do *Código Civil* e no artigo 48.º do *Regime Jurídico da Estruturação Fundiária*, ou intentando ações de anulação dos atos de fracionamento que, embora justificados pelo propósito de construir ou retificar estremas [alínea c) do artigo 1377.º do *Código Civil*], ao fim de três anos, permaneçam sem obras iniciadas (n.os 2 e 3 do artigo 1379.º).

18.ª — Está em causa um interesse público do Estado Coletividade, cuja defesa o Ministério Público assume diretamente como órgão complexo do Estado, à semelhança de outros interesses públicos que o *Código Civil* ou leis extravagantes lhe atribuem, reconhecendo-lhe legitimidade processual civil para os fazer valer em tribunal.

19.ª — O que dispensa o Ministério Público de fundamentar a legitimidade processual num interesse direto e pessoal do Estado Administração na procedência da ação (artigo 30.º do *Código de Processo Civil*) ou na proteção dos interesses difusos constitucionalmente protegidos [alínea a) do n.º 3 do artigo 52.º da Constituição, artigo 31.º do *Código de Processo Civil* e alínea f) do n.º 1 do artigo 9.º do *Estatuto do Ministério Público*].

20.ª — O fracionamento produz-se ou é justificado por meio de negócios jurídicos ou de atos jurídicos não negociais que, a um primeiro tempo, são escrutinados pela função notarial, uma vez que a transmissão de imóveis, a título gratuito ou oneroso, incorre em nulidade (artigo 220.º do *Código Civil*) se não observar a forma de escritura pública ou constar de documento particular autenticado, em conformidade com o disposto, consoante o caso, nos artigos 875.º, 947.º, 1250.º, 2126.º do *Código Civil*, ou com as alíneas a) e g) do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho.

21.ª — Função similar cabe ao conservador do registo predial, uma vez que não podem ser registados os factos constantes de documentos que legalmente os comprovem, senão de acordo com o n.º 1 do artigo 43.º do *Código do Registo Predial*.

22.ª — Aquele que invoca a usucapião de uma parcela de terreno, a fim de ver justificada a sua aquisição, pode optar entre a escritura pública, em conformidade com os artigos 89.º e seguintes do *Código do Notariado,* e o procedimento regulado pelos artigos 116.º e seguintes

do *Código do Registo Predial*, mas não pode intentar ação de justificação, uma vez revogado o Decreto-Lei n.º 284/84, de 22 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 273/2001, de 13 de outubro.

23.ª — E, embora a usucapião não seja de inscrição obrigatória no registo predial [alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º do *Código do Registo Predial*], o usucapiente, se o não fizer, ver-se-á a braços com a prova da titularidade do direito, seja para o defender ou reivindicar de terceiros, seja para o alienar (n.º 1 do artigo 9.º), o que implica respeitar o trato sucessivo (n.º 2 do artigo 34.º), constituindo-o originariamente em caso de omissão absoluta (n.º 1 do artigo 116.º), constituindo um novo trato (n.º 3) ou reatando-o, simplesmente (n.º 2).

24.ª — A quem exerce a função notarial e ao conservador do registo predial cumpre recusar a justificação da usucapião que importe fracionamento contrário ao disposto nos n.os 1 e 2 do artigo 1376.º do *Código Civil* e, numa segunda linha, compete ao Ministério Público a impugnação dos atos de justificação que se mostrem nulos, nos termos do n.º 3 do artigo 48.º do *Regime Jurídico da Estruturação Fundiária*.

25.ª — Anteriormente à entrada em vigor da Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, haveria o Ministério Público de impugnar o facto justificado, nos termos do artigo n.º 1 do 101.º do *Código do Notariado*, ou impugnar o facto justificado pelo conservador do registo predial, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º do *Código do Registo Predial*, sem estar condicionado pelo prazo de 30 dias, previsto no n.º 2 do artigo 101.º do *Código do Notariado*.

26.ª — É certo que a escritura pública constitui documento autêntico, pelo que, nos termos do n.º 1 do artigo 371.º do *Código Civil*, faz prova plena, a qual, porém, só vai até onde pode ir a função notarial, excluindo, por isso, a verdade das declarações prestadas. A escritura pública faz prova plena de que foram prestadas e por quem, mas não de o seu teor corresponder à verdade.

27.ª — A Lei n.º 89/2019, de 3 de setembro, porém, mediante as alterações que introduziu ao n.º 3 do artigo 48.º do *Regime Jurídico da Estruturação Fundiária*, determinou serem também nulos os atos de justificação do direito que se pretende adquirido por efeito da posse de parcelas subtraídas a terrenos aptos para cultura quando em desconformidade com o artigo 1376.º do *Código Civil*. Como que ampliou o enunciado das nulidades dos artigos 70.º e 71.º do *Código do Notariado* e do artigo 16.º do *Código do Registo Predial*).

28.ª — A falsidade das declarações que tenham habilitado a justificação só é relevante como causa de pedir nas ações de impugnação do facto justificado quando estejam em causa os pressupostos e os requisitos gerais de formação da usucapião (artigos 1287.º e seguintes do *Código Civil*), designadamente a qualificação da posse e a sua duração.

29.ª — Sem prejuízo de as falsas declarações perante o notário fazerem incorrer os seus autores na prática do crime previsto e punido pelo artigo 348.º-A do *Código Penal*, não têm de incorporar a causa de pedir, quando a nulidade da escritura pública se deva à insuficiência da área da parcela ou ao encrave causado a prédio confinante (n.os 1 e 2 do artigo 1376.º do *Código Civil*).

30.ª — Intentada ação declarativa de simples apreciação (alínea a) do n.º 3 do artigo 10.º do *Código de Processo Civil*), a fim de obter a declaração de nulidade da justificação, é ao réu que cabe «*a prova dos factos constitutivos do direito que se arroga*» (n.º 1 do artigo 343.º do *Código Civil*), bastando ao Ministério Público provar que se trata de terreno apto para cultivo, pastagem ou floresta, depois de alegar que o fracionamento causou encrave ou deu lugar a prédio com área inferior à unidade de cultura aplicável, de acordo com a atividade florestal ou a cultura de sequeiro ou regadio a que se preste e segundo o concelho em que se localize, nos termos da Portaria n.º 219/2016, de 9 de setembro, na sua atual redação.

31.ª — O n.º 1 do artigo 1376.º do *Código Civil* pode, de igual modo, ser infringido se a parcela remanescente no terreno originário for privada de área suficiente para cumprir a unidade de cultura, embora, para o efeito, se conte a superfície total de terreno em contiguidade que pertença ao mesmo proprietário, não obstante repartida por prédios distintos (n.º 3).

32.ª — São nulos, também, os atos de fracionamento de que resultem prédios com menos de 20 metros de largura, novas servidões legais (v.g. de passagem para o aproveitamento de águas) ou prédios com estremas mais irregulares do que as do prédio originário (n.º 5 do artigo 48.º do *Regime Jurídico da Estruturação Fundiária*).

33.ª — A Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, também modificou o n.º 1 do artigo 1379.º do *Código Civil*, agravando a invalidade dos atos de fracionamento contrários à lei — de meramente anuláveis passaram a ser nulos —, sem, no entanto, ter aditado disposição que expressamente confira legitimidade processual ao Ministério Público para pedir em juízo a declaração de nulidade de tais atos.

34.ª — Não era necessário, porém, que o fizesse, uma vez que conservou no n.º 3 do artigo 1379.º do *Código Civil*, a legitimidade do Ministério Público para pedir a anulação dos atos de fracionamento com preterição da unidade de cultura que, embora justificados por uma edificação a construir na parcela desintegrada [alínea c) do artigo 1377.º do *Código Civil*], não tenham cumprido a condição de iniciar as obras no prazo de três anos (n.º 2 do artigo 1379.º). É a partir desse momento que o Ministério Público dispõe de três anos para intentar a ação de anulação (n.º 4).

35.ª — O reconhecimento de legitimidade para propor ações de anulação, esse sim, é indispensável, uma vez que a anulabilidade apenas pode ser arguida pelas pessoas em cujo interesse a lei a estabelece, de harmonia com o n.º 2 do artigo 287.º do *Código Civil.*

36.ª — Se o Ministério Público pode reagir processualmente contra atos que a lei tolera se convalidem ao fim de seis anos, também pode fazê-lo contra outros que, pela sua maior gravidade, a lei considera irredutivelmente nulos, pois o interesse público subjacente à iniciativa processual é exatamente o mesmo, num e noutro caso.

37.ª — Com efeito, apesar de a motivação do fracionamento ser a construção, o interesse público ínsito no n.º 2 do artigo 1379.º do *Código Civil* é, estritamente, de natureza agrária, e não urbanística, como poderia equivocamente sugerir aquela norma, conjugada com o enunciado da alínea c) do artigo 1377.º.

38.ª — A menos que um plano municipal careça da parcela para ser executado, à ordem pública urbanística não interessa ter a construção sido iniciada, até porque a justificação do fracionamento, alicerçada na alínea c) do artigo 1377.º, em nada obriga as autoridades municipais a validarem o destaque ou licenciarem as obras de construção na parcela desintegrada.

39.ª — Por outras palavras, o motivo para não terem sido iniciadas as obras pode decorrer de prescrições legais ou regulamentares de ordenamento do território ou de urbanismo que impeçam a operação, designadamente um plano municipal, uma servidão administrativa ou uma restrição de interesse público.

40.ª — A anulabilidade superveniente que atinge o ato de fracionamento (n.º 2 do artigo 1379.º do *Código Civil*), deve-se, pois, ao desaproveitamento de parte de um terreno com aptidão agrícola, pecuária ou florestal, a qual, permanecendo desanexada e por ser demasiado exígua, não permite qualquer produção minimamente sustentável e socialmente útil.

41.ª — Ao propor a ação de anulação, com a legitimidade que lhe assiste, de acordo com o n.º 3 do artigo 1379.º, do *Código Civil*, o Ministério Público tem em vista a eliminação do ato ou do negócio jurídico em que o fracionamento ancorou, de modo a restituir a parcela ao terreno de onde foi desanexada e retomar, por conseguinte, o uso agrícola, pecuário ou florestal que lhe convém.

42.ª — Além de o Ministério Público dispor de legitimidade para arguir em juízo a nulidade de atos e negócios jurídicos contrários a normas imperativas de ordem pública (n.º 2 do artigo 280.º, artigos 286.º e 294.º do *Código Civil*) sem ter de invocar uma utilidade líquida e imediata para o Estado, a legitimidade para propor ações de declaração de nulidade dos atos e negócios jurídicos de fracionamento contrários a normas

imperativas de natureza agrária sempre resultaria, por maioria de razão, do n.º 3 do artigo 1379.º do *Código Civil*.

43.ª — Em suma, ao Ministério Público, e sem prejuízo da legitimidade para intentar a ação de anulação a que se refere o n.º 3 do artigo 1379.º do *Código Civil*, assiste legitimidade para intentar ações de simples apreciação, impugnando, por nulidade, os atos e negócios jurídicos:

§1. Dos quais resulte a desanexação a terreno apto para cultura de uma parcela com superfície inferior à unidade mínima estabelecida para o local e tipo de cultura (n.º 1 do artigo 1376.º do *Código Civil*), a menos que a parcela contribua para o emparcelamento, integrando-se em prédio contíguo ao adquirido, e que a área da parte restante do terreno fracionado corresponda, pelo menos, a uma unidade de cultura [alínea b) do artigo 1377.º] ou que a parcela se destine à construção ou à retificação de estremas [alínea c)];

§2. Dos quais resulte ficar o terreno originário – contando todo o terreno contíguo do mesmo proprietário, ainda que pertencente a vários prédios (n.º 3 do artigo 1376.º do *Código Civil*) – com superfície inferior à unidade de cultura, a menos que contribua para o emparcelamento, integrando-se em prédio contíguo ao adquirido [alínea b) do artigo 1377.º] ou se destine à construção ou à retificação de estremas [alínea c)];

§3. De que resulte a constituição de usufruto sobre parcela de terreno apto para cultura sem a superfície mínima definida pela unidade de cultura (n.º 1, *in fine*, do artigo 1376.º);

§4. De que resulte parcela que encrave prédio vizinho ou seja motivo para constituir outro tipo de servidão, não obstante respeitar o mínimo de área fixada pela unidade de cultura (n.º 2 do artigo 1376.º do *Código Civil* e n.º 5 do artigo 48.º do *Regime Jurídico da Estruturação Fundiária*);

§5. Que tenham como efeito a permuta de terrenos aptos para cultura fora dos casos previstos no artigo 1378.º do *Código Civil*;

§6. Que originem prédios com menos de 20 metros de largo ou com estremas mais irregulares do que as do prédio originário (n.º 5 do artigo 48.º do *Regime Jurídico da Estruturação Fundiária*);

§7. Que justifiquem a usucapião de parcelas fracionadas ao arrepio do n.º 1 ou do n.º 2 do artigo 1376.º do *Código Civil* (n.os 2 e 3 do artigo 48.º do *Regime Jurídico da Estruturação Fundiária*);

§8. Que através de atos ou negócios jurídicos lícitos, mas usados com fraude à lei, alcancem os resultados que as proibições vindas de enunciar visam impedir; ou

§9. Que infrinjam normas de ordem pública urbanística, nos termos discriminados *infra*).

44.ª — Sendo nulos os negócios jurídicos que impliquem ou reconheçam o fracionamento de terrenos aptos para cultura em desconformidade com normas imperativas de direito público, não é

possível continuar a sustentar, em benefício de quem invoca a usucapião, um tratamento análogo ao que decorria da anulabilidade até à entrada em vigor da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto.

45.ª — Nas modalidades de aquisição derivada, o fracionamento produz-se por negócio jurídico outorgado em escritura pública ou em documento particular autenticado e que, apenas se tiver por objeto prédios urbanos pode efetuar-se através do procedimento especial de transmissão, oneração e registo predial, aplicável aos «*prédios urbanos formados no próprio ato, a partir de outros, por fracionamento ou emparcelamento*» [alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 263-A/2007, de 23 de julho].

46.ª — A referência, nesta disposição, a «*prédios urbanos formados no próprio ato, a partir de outros*» dissipa dúvidas quanto a saber como e quando se produz o fracionamento e determinar com exatidão o objeto do processo.

47.ª — Os propósitos frequentemente invocados pelos autores do fracionamento fundiário de terrenos aptos para cultura, sob a designação de " fins matriciais e registais", não devem, à partida, ser considerados legítimos.

48.ª — Cumpre, assim, aos notários, aos agentes habilitados a autenticar documentos particulares e aos conservadores do registo predial recusar a viabilização dos atos jurídicos unilaterais que fracionem terrenos aptos para cultura em parcelas inferiores à unidade, não obstante, de momento, o proprietário permanecer o mesmo.

49.ª — Até porque prescreve o n.º 1 do artigo 50.º do *Regime Jurídico da Estruturação Fundiária* a anexação oficiosa pelos serviços de finanças de todos os prédios rústicos contíguos com uma área global inferior à unidade de cultura e pertencentes ao mesmo proprietário, independentemente da sua origem, o que obrigaria o serviço de finanças, logo de seguida, a eliminar o fracionamento.

50.ª — Sendo nulos os atos de fracionamento a que se refere o n.º 1 do artigo 1376.º do *Código Civil* há de tratar-se de negócios ou atos jurídicos não negociais, estes últimos, segundo a qualificação atribuída a certas declarações de vontade pelo artigo 295.º do *Código Civil*, pois só os negócios jurídicos e tais atos obedecem a requisitos de validade, o que não se aplica à posse.

51.ª — A posse consiste num facto jurídico voluntário que, satisfazendo a todos os requisitos, faculta ao possuidor, salvo disposição em contrário, a aquisição do direito a cujo exercício corresponde a sua atuação, de acordo com o artigo 1287.º do *Código Civil*.

52.ª — Já a invocação da usucapião — direito potestativo previsto no artigo 1288.º do *Código Civil*, cujo exercício condiciona a sua eficácia — não é um simples facto jurídico voluntário, mas uma declaração de vontade que obedece a requisitos de validade, sendo nula por impossibilidade do objeto sempre que a posse em que se fundamenta não permita a aquisição (n.º 1 do artigo 280.º).

53.ª — A posse formal de parcela de um terreno alheio só aparentemente o fraciona, pois enquanto não for legítima e validamente invocada a usucapião, não se extinguiu nenhum direito sobre o prédio nem lhe foi subtraída qualquer área.

54.ª — Como facto jurídico voluntário, a posse é ordenada por normas de conduta e não por normas de validade, pelo que não há posse nula nem anulável; apenas posse ineficaz ou inapta para produzir a usucapião.

55.ª — Referindo-se a lei a ato de fracionamento nulo (n.º 1 do artigo 1379.º do *Código Civil*) — e a admitir que a posse formal de parcelas (e não, do terreno, integralmente) faculte a usucapião — a invocação representa um desses atos, sujeitando-se, não a normas de conduta, mas a normas de validade, nos termos do artigo 294.º do *Código Civil ex vi* do artigo 295.º.

56.ª — *Salvo disposição em contrário*, a posse duradoura, pública e pacífica de coisas que não se encontrem fora do comércio jurídico e que satisfaça aos demais requisitos permite invocar a usucapião do direito correspondente à atuação do possuidor, entre os vários direitos reais de gozo, excetuada, porém, a constituição de servidões não aparentes e dos direitos de uso e de habitação (artigo 1293.º do *Código Civil*).

57.ª — Em cada momento histórico, são definidas áreas mínimas de cultura, atendendo às características locais e ao regime de cultivo ou floresta, com o propósito de estabelecer que, apenas com essa área, é possível colher frutos acima da escala do lazer ou da mera subsistência, i.e. retirar da parcela de terreno um aproveitamento satisfatório e sustentável.

58.ª — Por isso, o n.º 1 do artigo 49.º do *Regime Jurídico da Estruturação Fundiária* define a unidade de cultura como a superfície mínima necessária para um terreno ser usado para fins agrícolas, pecuários ou florestais de forma sustentável, utilizando os meios e recursos normais e adequados à obtenção de um resultado satisfatório, atendendo ao tipo de cultura a que se presta o terreno e às características territoriais, agrícolas e florestais da região onde se localiza.

59.ª — Ordenada a evitar o desaproveitamento de terrenos úteis, a unidade de cultura é um corolário da função social da propriedade privada e que a lei determina se ajuste às características pedológicas, edáficas, hídricas, económico-agrárias e silvícolas dos terrenos, aferidas com recurso às cartas de capacidade de uso do solo, cumprindo à sua quantificação em hectares refletir a distinção entre terrenos de regadio, de sequeiro e de floresta, enquanto categorias reconhecidas a partir das espécies vegetais desenvolvidas (n.º 2 do artigo 49.º do *Regime Jurídico da Estruturação Fundiária*).

60.ª — Como tal, a posse formal de cada nova parcela com superfície inferior à unidade de cultura, segundo os critérios de cada tempo e local, representa pouco mais do que uma servidão, i.e. servir-se o possuidor de coisa alheia e haver os frutos de que estritamente precise para seu sustento e da sua família.

61.ª — Posse que corresponde ao direito de simples uso, tal como definido pelo n.º 1 do artigo 1484.º do *Código Civil*: «*a faculdade de se servir de certa coisa alheia e haver os respetivos frutos, na medida das necessidades, quer do titular, quer da sua família*».

62.ª — Se a posse de uma parcela tão diminuta não permite usucapir um dos menores direitos reais de gozo — o direito de uso [alínea b) do artigo 1293.º do *Código Civil*] — muito menos permite adquirir a propriedade ou o usufruto.

63.ª — É significativo que o n.º 1 do artigo 1376.º do *Código Civil*, na sua parte final, equipare ao fracionamento a constituição de um usufruto sobre determinada parcela de terreno apto para cultivo, de modo a submetê-lo «*à unidade de cultura fixada para cada zona do País*», mas não impeça a constituição de um direito de uso por contrato ou disposição testamentária, pois as parcelas de superfície inferior à unidade de cultura, condicionando as práticas agrícolas, pecuárias ou florestais à mera subsistência, apenas são compatíveis com este direito.

64.ª — Ainda que o possuidor pretenda inverter o título possessório e tire para si proveito de frutos em quantidade superior às suas necessidades ou deles disponha, nem por isso exerce uma posse conforme com o direito de usufruto, de modo a adquiri-lo por usucapião, pois o n.º 1 do artigo 1489.º do *Código Civil* não o consente ao usuário, antes determinando que, nessa circunstância, seja tratado «*como se fosse usufrutuário*», sem expetativa alguma de o vir a ser por meio da posse.

65.ª — Pelo contrário, resulta de tal atuação ficarem a seu cargo as reparações ordinárias, as despesas de administração e os impostos e encargos anuais à imagem do usufrutuário — *como se o fosse* —,

mas sem o ser nem poder vir a sê-lo verdadeiramente, condicionado que está pela exiguidade da parcela.

66.ª — Já o usufrutuário, goza temporária, mas plenamente, coisa ou direito alheio até aos limites da sua forma ou substância (artigo 1439.º) podendo usar, fruir e administrar a coisa ou o direito como faria um bom pai de família e respeitando o seu destino económico (artigo 1446.º), o que não é consentâneo com o aproveitamento irrisório de uma parcela de terreno apto para cultura, cuja superfície é inferior à unidade mínima.

67.ª — Porque a parcela com superfície inferior à unidade de cultura é incapaz de respeitar o destino económico do terreno ao qual foi subtraída, é nula a constituição de usufruto nas condições previstas pela parte final do n.º 1 do artigo 1376.º do *Código Civil* (cf. n.º 1 do artigo 1379.º).

68.ª — O fracionamento de terrenos aptos para cultura do qual resultem parcelas de superfície inferior à unidade mínima aplicável é, igualmente, desconforme com os parâmetros de indivisibilidade das coisas, que artigo 209.º do *Código Civil* não considera de verificação cumulativa, pois representa uma diminuição de valor e um prejuízo para o uso a que se destinam aqueles imóveis.

69.ª — O incumprimento da unidade de cultura não é justificado nem sanado pelo caráter originário da aquisição fundada na posse, pois tal caráter diz respeito, única e exclusivamente, à relação do direito adquirido com o direito simultaneamente extinto.

70.ª — Por conseguinte, a natureza originária da aquisição não consente o atropelo de normas imperativas de direito público que impedem a aquisição, em geral.

71.ª — Sem estar consumada a usucapião não há aquisição — nem originária nem derivada — pelo que se mostra falacioso admitir que, antecipadamente, ficaria justificada a violação de normas de ordem pública e afastada a nulidade da invocação.

72.ª — De resto, à usucapião não assiste qualquer estatuto de privilégio entre os modos de aquisição de direitos reais de gozo; pelo contrário, o n.º 1 do artigo 62.º da Constituição, ao especificar a transmissão entre vivos ou por morte, protege expressamente a aquisição derivada, mas não exige do legislador que preveja todas as formas possíveis de aquisição originária.

73.ª — Não que por esse motivo sejam inconstitucionais as normas que preveem a usucapião, implícita, de resto, no direito à propriedade privada ou à apropriação (1.ª parte do n.º 1 do artigo 62.º), sem embargo de vir sendo crescentemente controvertido deixar o

anterior proprietário sem indemnização, ao contrário da expropriação (n.º 2), ainda que fosse calculada segundo critérios diversos que o n.º 1 do artigo 88.º da Constituição parece sugerir com relação aos meios de produção em abandono.

74.ª — Os termos da Constituição, segundo os quais é garantido o direito à propriedade privada (n.º 1 do artigo 62.º), compreendem a incumbência prioritária de o Estado «*eliminar os latifúndios e reordenar o minifúndio*» [alínea h) do artigo 81.º] bem como as limitações decorrentes dos objetivos da política agrícola inscritos no artigo 93.º, em especial o de «*Assegurar o uso e a gestão racionais dos solos e dos restantes recursos naturais, bem como a manutenção da sua capacidade de regeneração*» [alínea d) do n.º 1], o que importa uma «*política de ordenamento e reconversão agrária e de desenvolvimento florestal, de acordo com os condicionalismos ecológicos e sociais do país*» (n.º 2).

75.ª — E se, de acordo com o artigo 95.º da Constituição, «*o redimensionamento das unidades de exploração agrícola com dimensão inferior à adequada do ponto de vista dos objetivos da política agrícola*» deve ser levado a cabo «*sem prejuízo do direito de propriedade*», não é menos certo que para impedir novas unidades de exploração agrícola com dimensão inferior à adequada se justifica condicionar o fracionamento de terrenos aptos para cultura e, de forma agravada, das terras compreendidas na Reserva Agrícola Nacional ou que tenham sido objeto de emparcelamento rural (artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março, e n.os 2 a 4 do artigo 30.º do *Regime Jurídico da Estruturação Fundiária*, respetivamente).

76.ª — O esforço financeiro e administrativo que importam as medidas de emparcelamento rural e valorização fundiária seria em vão a consentir-se que, de modo concorrente, o fracionamento pudesse ignorar a unidade de cultura, simplesmente, por decorrer da usucapião.

77.ª — Nem das práticas socialmente enraizadas nem da convicção generalizada de que a usucapião premeia o possuidor de coisa alheia perante a inércia do proprietário, a ponto de lhe ser reconhecida prevalência sobre todas as normas imperativas que a não interditem expressamente, podem nascer normas consuetudinárias compatíveis com as normas e princípios constitucionais.

78.ª — Tão-pouco deve ignorar-se que a função social da posse é malograda quanto tem por objeto parcelas de terreno apto para cultivo cuja dimensão não permite uma produção rentável em termos económicos nem sustentável do ponto de vista ambiental e da regeneração dos solos.

79.ª — As normas contidas no artigo 1376.º e seguintes do *Código Civil* e no artigo 48.º do *Regime Jurídico da Estruturação Fundiária* são, verdadeiramente, *disposições em contrário* à usucapião que impedem a posse de ser plenamente eficaz, isto é, de proporcionar a aquisição do direito correspondente ao seu exercício, em conformidade com o artigo 1287.º do *Código Civil*.

80.ª — As *disposições em contrário* a que se refere o artigo 1287.º do *Código Civil* não têm de ser excecionais nem de especificar a imprescritibilidade ou a usucapião, bastando que a sua previsão contemple a generalidade dos modos de aquisição de direitos reais de gozo.

81.ª — É, de resto, o entendimento que a jurisprudência concede às normas que, no regime da propriedade horizontal, definem certas partes do imóvel como imperativamente comuns (n.º 1 do artigo 1421.º do *Código Civil*), assim interditando a sua aquisição, no todo ou em parte, por usucapião, apesar de nenhuma norma excecional o consignar.

82.ª — Sendo nulos os atos de fracionamento contrários ao artigo 1376.º do *Código Civil*, com a redação que o artigo 59.º da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, conferiu ao n.º 1 do artigo 1379.º, são nulos os atos de invocação da usucapião praticados na sua vigência, pois o fracionamento dá-se, precisamente, com a invocação, pela eficácia que este ato concede à aquisição e à extinção do direito de propriedade anterior.

83.ª — A aplicação da lei anterior a qualquer posse iniciada na sua vigência assenta num equívoco, ao confundir a retroação dos efeitos da usucapião ao início da posse (artigo 1288.º do *Código Civil*) com o regime da sucessão de leis no tempo (artigo 12.º), pois a determinação da lei aplicável no tempo precede logicamente saber se os efeitos se produzem ou não.

84.ª — Não há como deixar de tomar por factos novos, nos termos e para os efeitos previstos no n.º 2 do artigo 12.º do *Código Civil*, a posse por tempo suficiente para alcançar a usucapião e sua necessária invocação, quando posteriores à entrada em vigor da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto.

85.ª — Para a posse iniciada anteriormente à entrada vigor da nova lei facultar a usucapião nos termos que a lei anterior previa, é preciso ter cumprido todos os requisitos enunciados nos artigos 1294.º e seguintes do *Código Civil* e ter sido invocada na vigência da redação originária do n.º 1 do artigo 1379.º.

86.ª — Ainda que invocada de modo informal, desde que inequívoca e publicamente, tal usucapião adquiriu eficácia ao abrigo da lei

anterior, não obstante precisar da justificação e da posterior inscrição no registo predial para alcançar maior proteção jurídica.

87.ª — Com relação à posse de farmácias de oficina por indivíduos sem licenciatura adequada, a jurisprudência não convocou a lei aplicável ao *tempo do início da posse*; antes desconsiderou a Lei n.º 2125, de 20 de março de 1965, e que reservava a apropriação a licenciados em ciências farmacêuticas, assim permitindo a indivíduos sem tal habilitação aproveitarem a posse pretérita de farmácias e, ao abrigo da lei nova — o Decreto-Lei n.º 307/2007, de 31 de agosto — adquirirem por usucapião.

88.ª — A posse e a mera expetativa de facto na aquisição dela decorrente não impedem o legislador de modificar o seu regime e de o fazer aplicar de imediato, uma vez que, até se cumprir o prazo previsto na lei, a posse pode ser derradeiramente interrompida por ação de reivindicação intentada pelo proprietário, a qual, nos termos do n.º 1 do artigo 1311.º do *Código Civil* permite-lhe exigir do possuidor o reconhecimento do seu direito e a consequente restituição do que lhe pertence.

89.ª — De outro modo, o regime da usucapião, contido nos artigos 1287.º e seguintes, e nos artigos 300.º, 302.º, 303.º e 305.º *ex vi* do artigo 1292.º, todos do *Código Civil*, teria, de modo insólito, o estatuto de lei de valor reforçado, prevalecendo sobre a lei nova até se completar o prazo máximo para usucapião — que é de 30 anos quando diga respeito a posse de má-fé sobre imóvel do património do Estado, nos termos do artigo 1.º da Lei n.º 54, de 16 de julho de 1913, e da parte final do artigo 1296.º do *Código Civil*.

90.ª — Vale isto por dizer que os efeitos da usucapião só retroagem ao termo inicial da posse, de acordo com o artigo 1288.º do *Código Civil*, mediante a invocação, a qual, para ser válida e eficaz, tem de obedecer aos requisitos de validade próprios da lei que se encontre em vigor e não da lei já revogada.

91.ª — Por outras palavras, os efeitos da usucapião não retroagem ao termo inicial da posse se, no termo final do prazo, aquela tiver deixado de proporcionar usucapião e já não puder ser validamente invocada.

92.ª — Por conseguinte, a redação originária do n.º 1 do artigo 1379.º do *Código Civil*, com todas as consequências que daí são retiradas por analogia, só permanece aplicável à usucapião decorrente de posse iniciada, completada e invocada na sua vigência.

93.ª — Importa ter presente que a nulidade é do ato de fracionamento, pelo que não se encontram fora do comércio jurídico os prédios rústicos com área inferior à unidade de cultura, cuja constituição não

tenha decorrido de fracionamento ou este seja anterior ao Decreto n.º 16731, de 13 de abril, de 1929 — cujo artigo 107.º, n.º 1, instituiu a nulidade da divisão de superfícies inferiores a 1 hectare ou de que resultassem parcelas com menos de ½ hectare — ou se tenha convalidado na vigência da redação originária do artigo 1379.º do *Código Civil*. Esses prédios podem ser transmitidos *inter vivos* ou *mortis causa* e adquiridos por usucapião, mas não podem, claro está, ser fracionados, a menos que o fracionamento encontre justificação no artigo 1377.º, alíneas b), e c), do *Código Civil*.

94.ª — E importa, por fim, distinguir a aplicação no tempo da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, da sucessão cronológica de diferentes unidades de cultura, cumprindo aquilatar a validade do fracionamento de acordo com as superfícies previstas no n.º 1 do artigo 107.º do Decreto n.º 16731, de 13 de abril, de 1929, na Portaria n.º 202/70, de 21 de abril, e na Portaria n.º 219/2016, de 9 de agosto, com e sem a s alterações que lhe foram introduzidas pela Portaria n.º 19/2019, de 15 de janeiro.

96.ª — O fracionamento predial não releva apenas para o interesse público agrário, pois pode acometer o ordenamento urbanístico e a precedência da urbanização sobre a edificação, ao abrir caminho a novas frentes urbanas ou à sua ampliação sem infraestruturas que sirvam diretamente as edificações, designadamente arruamentos viários e pedonais, redes de esgotos e de abastecimento de água, eletricidade, gás e telecomunicações, e ainda espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva [alínea h) do artigo 2.º do *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*].

97.ª — No n.º 2 do artigo 204.º do *Código Civil* tem assento o paradigma das operações de loteamento urbano e que revela um princípio geral de direito do urbanismo, corroborado pelo disposto na alínea i) do artigo 2.º e no n.º 5 do artigo 57.º do *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, segundo o qual, a cada edificação autónoma corresponde um prédio urbano e a cada prédio urbano corresponde uma só edificação autónoma.

98.ª — Paradigma que se completa com o dever de arcar com os encargos de urbanização por parte de quem tira proveito patrimonial do fracionamento predial, ampliando o número de edificações que passa a poder construir. É esta a razão de ser do loteamento urbano e do seu regime: «*ubi commoda, ibi incommoda*».

99.ª — A operação de loteamento, sujeita a licença municipal ou a comunicação prévia, permite parcelar ou reparcelar um ou vários prédios — designados lotes — com a garantia de neles se poder construir sob condição de o loteador:

§1. Localizar a nova frente urbana no interior do perímetro urbano e em terrenos já urbanizados ou cuja urbanização se encontre programada em plano municipal ou intermunicipal (artigo 41.º do *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*), a menos que se trate de criar empreendimento turístico, podendo então lotear-se em solo rústico se aquele uso for compatível com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis (n.º 2 do artigo 38.º).

§2. Empreender, por sua conta, as obras de urbanização e ligações às infraestruturas em rede tidas por necessárias (n.º 2 do artigo 49.º e n.º 4 do artigo 57.º da Urbanização e da Edificação);

§3. Depositar caução que até à receção das obras de urbanização garanta, de modo suficiente, a sua execução [alínea b) do n.º 1 do artigo 53.º e artigo 87.º];

§4. Ceder gratuitamente ao município parcelas de terreno para espaços verdes públicos, habitação pública (a custos controlados ou para arrendamento acessível) e equipamentos de utilização coletiva, além das infraestruturas que, de acordo com a lei e a licença ou comunicação prévia, devam integrar o domínio municipal (n.º 1 do artigo 44.º);

§5. Reservar na área loteada parcelas destinadas à implantação de suficientes espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos (n.º 1 do artigo 43.º) que constituirão partes comuns dos lotes sob o regime da propriedade horizontal com as necessárias adaptações (n.º 4); e,

§6. Compensar o município em numerário ou em espécie se o prédio a lotear já estiver servido pelas infraestruturas necessárias ou não se justificar a localização de qualquer equipamento ou espaço verde públicos no referido prédio, ou ainda se as mencionadas partes comuns aos lotes forem abertas ao público (n.º 4 do artigo 44.º).

100.ª — Os loteamentos anteriores à reforma levada a cabo pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro, desempenhavam uma função similar à dos planos de pormenor ou das unidades de execução, pois no alvará era obrigatório especificar o número de lotes, indicar a área de cada um, a sua localização e finalidade, as áreas de implantação e de construção, o número de pisos e o número de fogos, discriminando os que permaneciam destinados a habitações a custos controlados, quando previstos [alínea e) do n.º 1 do artigo 77.º], assim como era obrigatório especificar os prazos para concluir as obras de urbanização [alínea h)] e para concluir as edificações previstas, de modo compatível com o prazo previsto no instrumento de programação da execução do plano municipal aplicável, nunca superior a 10 anos [alínea g)].

101.ª — Tais especificações — hoje restritas aos alvarás emitidos no passado — vinculam os adquirentes dos lotes e das frações autónomas dos edifícios neles, eventualmente, construídos, visto

que as operações de transformação fundiária resultantes de loteamento, bem como as respetivas alterações, estão sujeitas a registo predial [alínea d) do n.º 1 do artigo 2.º do *Código do Registo Predial*], a efetuar com base no alvará respetivo, no recibo de admissão de comunicação prévia ou em outro documento que legalmente comprove aqueles factos, com individualização dos lotes ou parcelas (artigo 54.º), dando lugar à descrição dos lotes ou parcelas que ficam, deste modo, juridicamente individualizados (n.º 3 do artigo 80.º).

102.ª — De modo a impedir que seja contornada a necessidade de uma operação de loteamento, dispõe-se no n.º 1 do artigo 49.º do *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação,* que o número da licença ou da comunicação prévia, a data de emissão do título, a data de caducidade e a certidão do registo predial devem constar nos títulos de arrematação e em outros documentos judiciais, bem como nos instrumentos relativos a atos ou negócios jurídicos de que resulte, direta ou indiretamente, a constituição de lotes, ou seja, de prédios em condições de serem edificados.

103.ª — Apenas se exceciona a reestruturação fundiária decorrente de plano de pormenor com efeitos registais, em conformidade com o n.º 7 do artigo 108.º do *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, ou decorrente de unidade de execução já aprovada (artigo 148.º e seguintes), pois a precedência da urbanização encontra-se acautelada por outro modo.

104.ª — Os atos e negócios jurídicos contrários ao n.º 1 do artigo 49.º do *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação* são nulos por incumprimento de norma imperativa de direito público (artigo 294.º do *Código Civil*) que integra a ordem pública urbanística (n.º 2 do artigo 280.º).

105.ª — Entre tais atos compreende-se a invocação da usucapião, efetuada, designadamente, por escritura pública ou junto do conservador do registo predial, pois trata-se de uma declaração de vontade do usucapiente, acompanhada por declarações de ciência de terceiros, que deve ser qualificada como ato jurídico não negocial e submetida ao n.º 2 do artigo 280.º, aos artigos 286.º e 294.º do *Código Civil ex vi* do artigo 295.º.

106.ª — A edificação adquirida por usucapião que tenha sido construída ilegalmente permanece clandestina, como permanece clandestino o lote sem loteamento, pois se a usucapião extingue o direito de propriedade anterior, não extingue a desconformidade com as prescrições legais ou regulamentares urbanísticas, designadamente as que salvaguardam a localização e funcionalidade dos edifícios, a sua segurança, estética e salubridade.

107.ª — Só através da legalização, quando esta se mostre possível, nos termos previstos pelo artigo 102.º-A do *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, implicando obras de alteração ou até demolições parciais, pode a Administração Pública dar por reintegrada a ordem pública urbanística.

108.ª — De nada serve ao dono da obra opor o tempo decorrido nem a posse exercida, o facto de vir cumprindo as obrigações tributárias ou ter liquidado a coima que, eventualmente, lhe tenha sido aplicada. Sem reunir condições, não resta às autoridades municipais senão a demolição ou a reposição do terreno (artigo 106.º *do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*), fazer cessar a utilização do edificado (artigo 109.º), se necessário por recurso ao despejo administrativo sumário (artigo 92.º).

109.ª — Bem se compreende, pois, que, não obstante o autor de um fracionamento declarar que este se limita a fins matriciais e registais e que as parcelas resultantes do fracionamento não se destinam, nem imediata nem subsequentemente, à edificação, deve ser exigida prova da operação de loteamento, tratando-se de solo urbano ou de solo rústico com aptidão edificatória, como sucede com os solos qualificados em plano diretor municipal como aglomerados rurais ou áreas de edificação dispersa [alíneas d) e e) do n.º 2 do artigo 23.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto].

110.ª — Com efeito, tal declaração não cria nem pode criar uma zona *non ædificandi*, tão-pouco vincular terceiros adquirentes dos novos prédios, aos quais — assim o plano o consinta — seria legítimo incorporar em cada prédio uma edificação.

111.ª — A não ser recusada a outorga em escritura pública nem a descrição dos novos prédios no registo, ficam criadas as condições para uma nova frente urbana, mediante uma edificação em cada novo prédio urbano, apesar de não terem sido satisfeitas as contrapartidas que uma operação de loteamento urbano exige e poderem faltar especificações de pormenor que harmonizem o conjunto em termos funcionais, económicos, sociais, estéticos e paisagísticos.

112.ª — Ainda que se trate de terrenos inaptos para cultura, o parcelamento ou reparcelamento sem utilidade social não corresponde a um direito nem interesse legítimo do proprietário, pois é incompatível com o princípio geral de indivisibilidade dos prédios assente no artigo 209.º do *Código Civil* e no artigo 13.º da *Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo*.

113.ª — Este último preceito reserva o direito de reestruturação fundiária aos proprietários do solo urbano [alínea a) do n.º 3], em concordância, porém, com os ónus e encargos enunciados no n.º 2 do artigo 14.º: ceder áreas para infraestruturas, equipamentos, habitação pública, a custos controlados ou para arrendamento acessível, espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva [alínea b)]; compensar o município, na ausência ou insuficiência da cedência destas áreas [alínea c)]; prover os lotes e a zona envolvente com infraestruturas, espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva [alínea d)], e comparticipar nos custos de construção, manutenção, reforço ou renovação das infraestruturas, equipamentos e espaços públicos de âmbito geral. [alínea e)].

114.ª — Aos proprietários de solo rústico assiste o direito de o utilizar «*de acordo com a sua natureza, traduzida na exploração da aptidão produtiva desses solos, diretamente ou por terceiros, preservando e valorizando os bens culturais, naturais, ambientais e paisagísticos e de biodiversidade*» (n.º 2 do artigo 13.º da *Lei de Bases*), pelo que as operações de parcelamento ou reparcelamento que empreendam têm de conformar-se com o *Regime Jurídico da Estruturação Fundiária*.

115.ª — A reestruturação fundiária por iniciativa dos proprietários deve ser coordenada em operações de emparcelamento simples que, por meio da correção à divisão parcelar de prédios rústicos ou de parcelas pertencentes a dois ou mais proprietários ou pela aquisição de prédios contíguos, concentre e redimensione os prédios retifique estremas, extinga servidões e direitos de superfície (n.º 1 do artigo 7.º do *Regime Jurídico da Estruturação Fundiária*).

116.ª — Não obstante a falta de disposição equivalente à do n.º 2 do artigo 9.º do *Código do Processo nos Tribunais Administrativos*, assiste legitimidade ao Ministério Público para impugnar na jurisdição comum os atos e negócios jurídicos desconformes com o n.º 1 do artigo 49.º do *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, pois a sua nulidade encerra uma contrariedade com a ordem pública urbanística (n.º 2 do artigo 280.º do *Código Civil*).

117.ª — Além disso, ao contornarem a obrigatoriedade de uma prévia operação de loteamento, tais atos ou negócios podem comprometer o primado da legalidade urbanística e os meios ao dispor do Ministério Público para a defender nos tribunais administrativos, acrescidos pelo disposto no artigo 69.º do *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*.

118.ª — Também no domínio urbanístico, a legitimidade do Ministério Público na jurisdição cível contempla a impugnação dos atos que invoquem a usucapião, preterindo a necessidade de loteamento, seja pedindo a declaração da sua nulidade em ação de simples

apreciação, seja impugnando o facto justificado em escritura pública (n.º 1 do artigo 101.º do *Código do Notariado*) ou pelo conservador do registo predial (n.º 1 do artigo 8.º do *Código do Registo Predial*).

119.ª — O destaque significa a dispensa de operação de loteamento e dos encargos que representaria, em atenção ao diminuto efeito que, *em aglomerado urbano*, advém da subtração de apenas uma parcela ao prédio originário, quando ambos confrontem com arruamentos públicos, (n.º 4 do artigo 6.º do *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*) ou, *em solo rústico*, na condição de a parcela remanescente respeitar a área mínima fixada na unidade de cultura aplicável e de a parcela destacada não albergar mais do que um edifício para fins exclusivamente habitacionais e com um máximo de dois fogos (n.º 5).

120.ª — Aqui se encontra um singular ponto de confluência, mas não de confusão, com o fracionamento de terrenos aptos para cultura e que justifica saber, quando invocado o disposto na alínea c) do artigo 1377.º do *Código Civil*, se a parcela satisfaz às condições do destaque, pois, de outro modo, a finalidade de construção não pode ser alcançada.

121.ª — O reverso do loteamento encontra-se nas áreas urbanas de génese ilegal (AUGI), às quais, a ser possível a sua reconversão urbanística, beneficiam do regime contido na Lei n.º 91/95, de 2 de setembro: conjuntos de edificações num ou em vários prédios, geralmente em solo rústico, sem infraestruturas ou com infraestruturas muito rudimentares (arruamentos, fornecimento de eletricidade, abastecimento de água, drenagem de águas pluviais e de esgotos e das águas pluviais, espaços verdes), em que os aparentes lotes, embora materialmente demarcados, permanecem em compropriedade e as construções erigidas, clandestinas.

122.ª — A reconversão tem custos financeiros superiores aos que teriam resultado do cumprimento da lei e que os comproprietários raramente estão em condições de suportar, implicando, por isso, montantes elevados de despesa pública sem a qual a área do loteamento clandestino jamais será dotada das condições mínimas de urbanização e de edificação.

123.ª — Tal como a jurisprudência evidencia, a reconversão das AUGI produz elevada litigância, pois obriga a demolições e reparcelamentos, a fim de abrir arruamentos, instalar infraestruturas de saneamento básico, abastecimento de água e eletricidade, ou até fazer respeitar um distanciamento mínimo entre fachadas, o que colide, frequentemente, com as expetativas de cada comproprietário, além de bulir com classificações de solo

antagónicas ao uso efetivamente praticado, obrigando a sucessivas adaptações dos planos municipais.

124.ª — Além da legitimidade do Ministério Público para impugnar atos e negócios jurídicos desconformes com o n.º 1 do artigo 49.º do *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, releva a legitimidade para arguir a nulidade dos «*negócios de venda de parcelas, de quotas indivisas e de promessa de compra e venda com autorização de ocupação, tendo por objeto os prédios integrantes da AUGI, que possibilitaram o seu parcelamento físico*» (n.º 1 do artigo 45.º da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro) bem como dos «*atos ou negócios jurídicos entre vivos de que resulte ou possa vir a resultar a constituição de compropriedade ou a ampliação do número de compartes de prédios rústicos*» sem parecer favorável da câmara municipal (n.º 1 do artigo 54.º).

125.ª — A intervenção processual do Ministério Público estende-se ainda às operações urbanísticas que, em fraude ao loteamento, permitam ao promotor obter indevidamente a redução dos encargos, por meio de artifícios no projeto de arquitetura ou nos projetos das especialidades, ficcionando contiguidade e dependência funcional entre edifícios, na verdade, autónomos entre si.

126.ª — Após um período em que a fuga ao loteamento se respaldava no regime da propriedade horizontal aplicável a conjuntos de edifícios contíguos funcionalmente ligados entre si pela existência de partes comuns afetadas ao uso de todas ou algumas unidades ou frações que os compõem (artigo 1438.º-A do *Código Civil*, aditado pelo Decreto-Lei n.º 267/94, de 25 de outubro), veio o *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, através do n.º 5 do artigo 57.º fazer recair sobre tais conjuntos — com impactes urbanísticos semelhantes aos de uma operação de loteamento — os encargos com a reserva de áreas privativas destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias, equipamentos e habitação pública (n.º 1 do artigo 43.º) e com a cedência de terrenos ao município (n.º 1 do artigo 44.º).

127.ª — Não, porém, com obras de urbanização nem com restrições à localização (no interior dos perímetros urbanos), motivo por que importa verificar se a contiguidade e ligação funcional não ocultam uma verdadeira autonomia entre os edifícios que deveria ter justificado a constituição de um lote para cada um, em conformidade com o conceito de prédio urbano estabelecido pelo n.º 2 do artigo 204.º do *Código Civil*.

128.ª — Justifica, bem assim, a atenção do Ministério Público o loteamento urbano que, mercê da utilização turística inicial pôde localizar-se fora do perímetro urbano, mas que logo muda de

utilização, assim contornando o disposto no artigo 41.º do *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação* por via do n.º 2 do artigo 38.º.

129.ª — A defesa da legalidade urbanística pelo Ministério Público, que o artigo 69.º do *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação* direciona para o contencioso administrativo, não prejudica a legitimidade do Ministério Público para, junto dos tribunais comuns, pedir a declaração da nulidade de atos e negócios jurídicos contrários à ordem pública urbanística, ao viabilizarem operações a que a administração municipal não possa fazer frente ou só possa fazê-lo com elevados custos.

130.ª — O que vale para os negócios processuais ou de composição da ação, como a confissão, a desistência ou a transação, até porque se encontram os magistrados do Ministério Público sob o dever funcional de recorrerem «*sempre que a decisão seja efeito de conluio das partes no sentido de fraudar a lei ou tenha sido proferida com violação de lei expressa*» [alínea q), do n.º 1 do artigo 4.º *Estatuto do Ministério Público*].

131.ª — Como tal, perante claros indícios de ser propiciado fracionamento fundiário contrário à lei, pode e deve o Ministério Público intentar ação destinada à declaração de nulidade ou à anulação da confissão, da desistência ou da transação, pois a isso não obsta o trânsito em julgado da sentença proferida, como pode interpor o recurso de revisão a que expressamente se refere o n.º 2 do artigo 291.º do *Código de Processo Civil*, com base nos fundamentos enunciados pelo artigo 696.º.

132.ª — A legitimidade do Ministério Público para recorrer da decisão do conservador do registo predial que justifique ou recuse indevidamente justificar a aquisição por usucapião (n.º 1 do artigo 117.º-I) no prazo de 30 dias, fixado pelo n.º 1 do artigo 638.º do *Código de Processo Civil* (*ex vi* do n.º 2 do artigo 117.º do *Código do Registo Predial*) tal como a legitimidade ancorada no n.º 4 do artigo 131.º para, no prazo de 10 dias (n.º 5), recorrer hierarquicamente ou impugnar judicialmente as decisões do conservador sobre pedidos de retificação circunscrevem-se a situações em que o Ministério Público representa os incapazes, os ausentes em parte incerta ou o Estado-Administração (ou pessoa coletiva).

133.ª — Por isso, o Ministério Público é notificado de tais atos, em processos que têm antecedentes, e dispõe de prazos relativamente curtos para impugnar e recorrer, ao contrário do conhecimento incidental e extemporâneo que toma de atos registais nulos ou de factos justificados por atos de igual desvalor.

134.ª — Sendo nulo o ato do conservador do registo predial que justifique a usucapião nos termos do n.º 3 do artigo 48.º do *Regime Jurídico da Estruturação Fundiária* e nula, consequentemente, a inscrição do facto aquisitivo, pode o Ministério Público impugnar, simplesmente, o facto justificado (n.º 1 do artigo 8.º do *Código do Registo Predial*) ou intentar ação judicial de declaração de nulidade do registo predial, prevista no n.º 3 do artigo 17.º do *Código do Registo Predial*.

135.ª — Apenas a caducidade e o cancelamento fazem extinguir os efeitos do registo (artigo 10.º do *Código do Registo Predial*) e este só pode ter lugar em execução de decisão administrativa, nos casos previstos na lei, ou de decisão judicial transitada em julgado (artigo 13.º).

136.ª — Todavia, o cancelamento do registo não tem de ser especificado no pedido, como sucedia até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho, e da redação que conferiu ao n.º 1 do artigo 8.º do *Código do Registo Predial*, presumindo-se, hoje, da impugnação judicial de factos registados.

137.ª — À impugnação de facto justificado pelo conservador do registo predial devem aplicar-se subsidiariamente as regras sobre impugnação do facto justificado por escritura pública, prevista no n.º 1 do artigo 101.º do *Código do Notariado.*

138.ª — Pedida a de declaração de nulidade ou impugnado o facto justificado pelo Ministério Público é ao réu que compete a prova dos factos constitutivos do direito que se arroga, pois trata-se, em ambos os casos, de ações de simples apreciação (n.º 1 do artigo 343.º do *Código Civil*).

INDICE

§1. — Da consulta. 1

PRELIMINARES 19

§3. — Da intervenção do Ministério Público em matéria de fracionamento de terrenos aptos para cultura. 19

DO INTERESSE PÚBLICO NO ORDENAMENTO AGRÁRIO 49

§4. — Do ancestral desequilíbrio da estrutura fundiária portuguesa. 49

§5. — Do interesse público no emparcelamento rural. 80

§7. — Do atual regime de restrições ao fracionamento de terrenos aptos para cultura. 127

PARTE III 137

DA PROPRIEDADE PRIVADA DE SOLOS 137

§8. — Das coisas: divisibilidade e indivisibilidade pelo proprietário. 137

§9. — Da função social da propriedade privada. 145

§10. — Da propriedade privada na Constituição e na lei. 170

§11. — Das restrições de interesse público, em especial, da Reserva Agrícola Nacional aos terrenos aptos para cultura. 174

§12. — Das unidades de terra em solo urbano ou rural: prédios, lotes e parcelas. 187

DO INTERESSE PÚBLICO URBANÍSTICO 215

§13. — Do parcelamento e reparcelamento à edificação. 215

§14. — Da precedência da urbanização sobre a edificação: o loteamento urbano, o plano de pormenor registal e a unidade de execução. 223

§15. Os sucessivos regimes do loteamento urbano e do destaque. 236

§16. — Da alienação ou promessa de alienação de partes alíquotas de prédios indivisos. 260

§17. — Da edificação em conjunto e da propriedade horizontal. 270

§18. - Das áreas urbanas de génese ilegal (AUGI). 278

§19. — Da defesa da legalidade da estrutura fundiária. 282

DA USUCAPIÃO 292

§20. — Da usucapião e seus efeitos na estrutura fundiária. 292

§21. — Das normas imperativas e da usucapião. 302

§22. — Do impedimento à usucapião por “disposição em contrário”. 345

§23. — Da aquisição originária e do seu alcance real. 350

§24. — Do ato de fracionamento como objeto da ação processual. 361

§25. — Da retroação dos efeitos da usucapião e da sucessão de leis no tempo. 390

§26. — Da posse civil e da posse interdital. 412

DA LEGITIMIDADE PROCESSUAL ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO 421

§27. — Da impugnação de facto justificado e da declaração de nulidade de atos ou negócios jurídicos. 421

§28. — Das falsas declarações prestadas no ato de justificação. 438

§29. — Do cancelamento de inscrições e averbamentos no Registo Predial por iniciativa do Ministério Público. 462

§30. — Da legitimidade do Ministério Público para impugnar atos e negócios jurídicos praticados com fraude à lei. 478

§31. — Da intervenção processual do Ministério Público em acordos homologatórios ou negócios jurídicos processuais. 491

§32. — Do dever funcional de intentar ação e interpor recurso. 493

PARTE VII 495

CONCLUSÕES 496

INDICE 520