

MINISTÉRIO PÚBLICO

Procuradoria-Geral da República

Parecer (extrato) n.º 4/2026

Sumário: Usucapião. Fracionamento de terrenos. Unidade de cultura. Loteamentos clandestinos. Ministério Público. Legitimidade processual.

Conclusões:

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 tome 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 RIUE, do RJEJ, 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 usucapiante, 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 - E 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 ter-

renos 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 1.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 extremas 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). E 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 insito no n.º 2 do artigo 1379.º do Código Civil é, estritamente, de natureza agrária, e não urbanística, como poderia equivocadamente 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 extremas [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 extremas [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 extremas 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 arripio 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-agrícolas 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 expectativa 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 carácter originário da aquisição fundada na posse, pois tal carácter 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 excepcionais 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 excepcional 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 expectativa 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 conseqüente 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 encontra 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 as alterações que lhe foram introduzidas pela Portaria n.º 19/2019, de 15 de janeiro.

95.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*].

96.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.

97.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*».

98.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).

99.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)].

100.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).

101.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.

102.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.

103.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).

104.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

105.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.

106.^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.

107.^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).

108.^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 subseqüentemente, 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].

109.^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.

110.^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.

111.^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*.

112.^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 compartilhar nos custos de construção, manutenção, reforço ou renovação das infraestruturas, equipamentos e espaços públicos de âmbito geral. [alínea e)].

113.^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.

114.^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 extremas, extinga servidões e direitos de superfície (n.º 1 do artigo 7.º do *Regime Jurídico da Estruturação Fundiária*).

115.^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*).

116.^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*.

117.^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*).

118.^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).

119.^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.

120.^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.

121.^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.

122.^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 expectativas de cada comproprietário, além de bulir com classificações de solo antagónicas ao uso efetivamente praticado, obrigando a sucessivas adaptações dos planos municipais.

123.^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).

124.^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.

125.^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).

126.^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*.

127.^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

128.^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.

129.^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].

130.^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

131.^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).

132.^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.

133.^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*.

134.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).

135.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.

136.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*.

137.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*).

https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/2026-05/parecer-04_2026-002.pdf

Este Parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 16 de abril.

Amadeu Francisco Ribeiro Guerra — Eduardo André Folque da Costa Ferreira (Relator) — João Conde Correia dos Santos — José Joaquim Arrepiá Ferreira — Ricardo Lopes Dinis Pedro — José Manuel Gonçalves Dias Ribeiro de Almeida — Helena Maria de Carvalho Gomes de Melo — António Tomás Ribeiro — Helena Maria Carvalho Martins Leitão.

Nos termos artigo 49.º, n.º 1 e n.º 2, da Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto (Estatuto do Ministério Público), determinou Sua Excelência o Conselheiro Procurador-Geral da República, por despacho de 12 de maio de 2026, a divulgação do Parecer do Conselho Consultivo n.º 4/2026, de 16 de abril, e a publicação oficial das suas conclusões para os devidos efeitos.

15 de maio de 2026. — A Secretária-Geral da Procuradoria-Geral da República, Carla Costa.

320000745