FLORESTAS E LEGISLAÇÃO: QUE FUTURO?

COORDENADORAS
MARIA JOÃO ANTUNES • DULCE LOPES

INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Iij

O presente livro foi realizado no âmbito das actividades da Área de Investigação “Risco, Transparência e Litigiosidade”, integrada no projecto «Desafios Sociais, Incerteza e Direito: Pluralidade | Vulnerabilidade | Indecidibilidade» do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (UID/DIR/04643/2019).

EDIÇÃO

Instituto Jurídico

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

CONCEPÇÃO GRÁFICA

Ana Paula Silva

A foto da capa é de Alvoco das Várzeas, freguesia de Oliveira do Hospital, antes dos incêndios de outubro de 2017.

CONTACTOS

geral@ij.uc.pt

www.uc.pt/fduc/ij

Pátio da Universidade | 3004-528 Coimbra

ISBN

978-989-8891-52-5

FLORESTAS E LEGISLAÇÃO: QUE FUTURO?

COORDENADORAS
MARIA JOÃO ANTUNES · DULCE LOPES

DEBATE

FLORESTAS E LEGISLAÇÃO: QUE FUTURO?

Salão Nobre da Câmara Municipal de Oliveira do Hospital

7 DE DEZEMBRO DE 2018

Coordenação Científica: Prof. Doutora Maria João Antunes e Prof. Doutora Dulce Lopes

9h30 Abertura

Presidente da Câmara Municipal de Oliveira do Hospital, Dr. José Carlos Alexandrino Mendes
Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Prof. Doutora Maria João Antunes

1. Propriedade florestal: registos e cadastro, fracionamento do solo, direito sucessório e fiscalidade de prédios rústicos

Moderação: Prof. Doutor Carlos Veiga, Presidente da Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Oliveira do Hospital
10h Relatório "O território nacional: uma realidade desconhecida" (Marta Susana Lobo, Mestre da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

10h20 Prof. Doutora Mónica Jardim, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

10h40 Prof. Doutor Pedro Bingre do Amaral, Instituto Politécnico de Coimbra

11h00 Dr. Carlos Oliveira, Juiz Presidente do Tribunal Judicial da Comarca de Leiria

11h20 Eng.º Rui Gonçalves, Presidente Executivo da Floresta Atlântica, SA

11h40 Prof. Doutor Francisco Castro Rego, Presidente do Observatório Técnico Independente dos Incêndios

12h • 13h Debate

2. Planeamento e obrigações florestais: PMDFCIs, PDMS, PROFs, gestão de combustível, condicionamentos à construção, arborização e rearborecimento

Moderação: Dr. João Ramalheite, Deputado da Assembleia Municipal de Oliveira do Hospital

14h40 Relatório "O eucalipto: as suas metas de redução, regulamentação jurídica e aplicação prática" (João Cadete, Mestre da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra)

15h Prof. Doutora Dulce Lopes, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

15h20 Prof. Doutor Lusitano dos Santos, Professor Jubilado da Faculdade de Ciências e Tecnologia de Coimbra

15h40 Eng.º Domingos Patacho, QUERCUS

16h Prof. Doutora Sónia Fidalgo, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

16h20 Eng.º Tiago Martins de Oliveira, Presidente da Estrutura de Missão para a instalação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (a confirmar)

16h40 Debate

17h40 Encerramento

INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

FCT

Fundação para a Ciência e a Tecnologia

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

ENTRADA LIVRE

inscrições em <https://www.fd.uc.pt/inscricao/2018dez7/>

Certificado: 10 Euros

INDICE

Nota Introdutória	ix
O Território Nacional: Uma Realidade Desconhecida	1
<i>Marta Susana Lobo</i>	
O Registo Imobiliário e o Cadastro em Portugal	23
<i>Mónica Jardim</i>	
Florestas e Direitos: Implicações Económicas das Normativas Reais, Fiscais e Sucessórias sobre o Aproveitamento Silvícola do Território	39
<i>Pedro Bingre do Amaral</i>	
Propriedade Florestal: Direito Constituído e Constituendo	53
<i>Carlos Manuel Rodrigues Correia de Oliveira</i>	
Propriedade Florestal — A Visão da Floresta Atlântica, SA	67
<i>Rui Gonçalves</i>	
Evolução Histórica do Regime Florestal em Portugal	75
<i>Francisco Castro Rego · Iryna Skulska</i>	

Regulamentação Jurídica e Aplicação Prática.....	85
<i>João Cadete</i>	
Obrigações e Limites Resultantes da Regulamentação das Florestas em Portugal.....	109
<i>Dulce Lopes</i>	
Planeamento e Execução dos Planos nos Espaços Florestais	121
<i>Lusitano dos Santos</i>	
A Experiência e Contributos da Quercus	207
<i>Domingos Patacho</i>	
Incêndios Florestais — Perspectiva Jurídico-Penal	219
<i>Sónia Fidalgo</i>	

NOTA INTRODUTÓRIA

No dia 7 de dezembro de 2018 levámos o debate sobre o tema *Florestas e legislação: que futuro?* ao Salão Nobre da Câmara Municipal de Oliveira do Hospital, numa iniciativa da área *Risco, Transparência e Litigiosidade* do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

O Instituto Jurídico é uma unidade de investigação e desenvolvimento que tem como propósito fomentar a interdisciplinaridade e a transdisciplinaridade, promovendo o investimento em pesquisa aplicada e desenvolvendo a colaboração com centros e instituições de referência. O que nos congregou em Oliveira do Hospital cumpriu este propósito na perfeição. Pelo tema geral do debate, pelos subtemas que o galvanizaram, pela cidade que o acolheu, pela qualidade e diversidade dos moderadores e intervenientes e pelas apresentações de dois Mestres da nossa Faculdade que havíamos interessado pelo tema da proteção da floresta e da diminuição do risco de incêndio florestal.

Acreditamos que com o debate *Florestas e legislação: que futuro?* foi fomentado o diálogo entre o direito e a técnica florestal, de modo a contribuir para soluções jurídicas que, a vários propósitos (propriedade florestal, ordenamento e planeamento florestal e uso concreto do solo para fins de florestação), permitam uma melhor estruturação e gestão das áreas arborizadas.

À Câmara Municipal de Oliveira do Hospital é devido o nosso agradecimento, por desde a primeira hora ter aberto os Paços do Concelho à realização do debate. O Senhor Presidente Dr. José Carlos Alexandrino e o Senhor Vice-Presidente Dr. José Francisco Rolo acolheram-nos de forma afável e generosa que cumpre registar. Bem-hajam!

Maria João Antunes • Dulce Lopes

O TERRITÓRIO NACIONAL: UMA REALIDADE DESCONHECIDA

MARTA SUSANA LOBO

Considerando as crescentes necessidades de informação acerca das florestas e da gestão das mesmas no nosso, país, temos como ponto assente que um dos problemas que deve ser abordado e estudado com alguma urgência é a ausência de um cadastro do nosso território. É, de facto, necessário perceber o cadastro do nosso território - ou a falta dele, e as consequências que resultam dessa omissão.

Temos em mãos um problema de conhecimento. Temos em mãos a dificuldade de conhecer os proprietários, as dimensões e os limites das terras que compõem o território nacional. Assim, quer em termos urbanísticos, quer em termos florestais, são evidentes as dificuldades de desenvolvimento consciente e harmonizado. Não sabemos o que temos, não sabemos o que podemos ou não fazer com os nossos espaços, quais as suas potencialidades, necessidades e até mesmo debilidades.

Desde os primórdios da humanidade que o Homem assenta na terra a base da sua sobrevivência: cultiva-a, colhe os seus frutos, cria pastagens para os seus animais e sobre ela constrói as suas habitações e infraestruturas. O solo é a unidade que permite o seu desenvolvimento e é ele que lhe disponibiliza diversos recursos — e é aqui que encontramos a base do cadastro, quando há vários séculos atrás as ceiras de A tinham como limite os pomares de B, que por sua vez era vizinho das pastagens de C, cujo domínio terminava junto da ribeira X. Assim foram os homens assumindo o domínio do território. Ao longo dos séculos, as terras foram sendo repartidas, divididas, transmitidas; algumas demarcações mais vulgares — como valados, ribeiras, pequenas pedras — deram lugar a muros. Noutros casos, prevalecia um

conhecimento antigo e vincado das extremas, passado de gerações em gerações, onde linhas imaginárias se traçavam entre marcos. Todavia, muitas são as situações em que nenhum destes conhecimentos se transmitiu, nenhuma cultura demonstra a figura dos prédios, sendo estes uma figura uniforme, num mapa rústico de terras incultas.

A ideia do cadastro predial atravessa os séculos, sendo evidentes as debilidades que conduzem a uma árdua realização (e afastada conclusão). Os Alvarás Régios de 1801 apontam já a necessidade de se proceder a um registo das terras e dos respetivos possuidores; como refere e transcreve Maria Augusta Silva¹:

Que em cada huma das Comarcas haja um Mathematico que seja Cosmografo... Que cada hum dos referidos Cosmografos proceda à formação de hum Livro em que se contenha:

Primo: a Carta Geral da Comarca;

Segundo: em Ponto maior, as cartas particulares de cada huma das Vilas... que conterà a Topografia natural...

Outro livro... de Cartas Particulares, também em Ponto maior, em que se descreverão e configurem todas as Herdades e outros Bens, assim Ruraes, como urbanos, com as suas dimensões e demarcações...

Ainda outro livro... de registo Geral, no qual se registem os Titulos de cada hum dos Possuidores das respetivas Propriedades, que serão obrigados a fazê-lo... E para que este Registo se haja de continuar com methodo em methodo, ...

Ordeno que sempre que cada huma Propriedade passar de hum Possuidor para outro, seja o novo Possuidor obrigado a fazer registar o seu competente Titulo, sob pena de não ser reconhecido por Senhor daquella Propriedade...

O referido Registo se fará, confrontando-se a Propriedade assim adquirida, com o Livro dos Mappas e Propriedades, reportando-se a elle o Registo que novamente se fizer ...

... esta necessária formalidade, para se haver por cumprida e satisfeita, o novo adquirente... será obrigado a apresentar no Acto de Registo, a certidão de se haver pago a Siza... Obviando-se assim a escandalosa sub-tracção de Sizas e as ocultações dellas...que tanto são prejudiciais à Minha Real Fazenda.

Ressaltam à vista as preocupações de cariz tributário evidenciadas pelo poder régio da dinastia de Bragança. O objetivo do cadastro prendia-se primordialmente com a necessidade de arrecadar as devidas “sizas” (antigos impostos que recaíam sobre a transmissão onerosa do direito de propriedade, que consubstanciam atualmente o IMT —

¹ Mestrado em Engenharia Geográfica, Universidade do Porto, Nov/Dez 2014, disponível em <https://sigarra.up.pt/fcup/pt/conteudos_service.conteudos_cont?pct_id=242991>.

Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis), essenciais à Fazenda Pública de então. Posteriormente, importa ressaltar a importância dada à disciplina e informação urbanística no período que se seguiu ao terramoto de 1755: “Como uma das suas primeiras manifestações no período pós pombalino, mencionamos a disciplina urbanística estabelecida nos planos gerais de melhoramentos das cidades e vilas do Reino, providência legislativa destinada a enquadrar a construção, conservação, polícia de estradas e abertura de ruas, através do Decreto com força de lei, de 31 de Dezembro de 1864 (...)”². Do mesmo modo, cumpre também realçar que “Na linha de milenares convicções, usos e regras consuetudinárias, sociais, jurídicas e outras, em Portugal constata-se pacífica compreensão e acolhimento do direito à propriedade privada e ao uso do solo, a par de outros com expressão ou incidência territorial, como direitos dos cidadãos.”³

Hodiernamente, não se afasta esta conveniência ao erário público, mas ressaltam também preocupações no que concerne à administração e aplicação das mesmas — especialmente daquelas cujos titulares são desconhecidos.

Como refere António Araújo⁴, “Ficamos perplexos quando sabemos, através deste livro, que quase um quarto do nosso país — talvez 20% para sermos mais precisos — é constituído por terras incultas, boa parte delas sem dono conhecido. E estas últimas serão, por isso, na maior parte dos casos, património do Estado, nos termos do Código Civil. (...) O facto de Portugal — à semelhança de outros países da Europa, reconheça-se — não possuir um cadastro predial actualizado permite a ocorrência de situações como esta: não sabemos a quem pertence 20% do nosso país.”. Estes números revelam-se, nitidamente, assustadores, especialmente no contexto de perigos que em anos nupérrimos assolaram e abalaram o nosso país — mais especificamente os incêndios.

A este respeito, não obstante a legislação já existente no tocante à prevenção destes flagelos através da limpeza de matas, as dimensões da catástrofe no ano de 2017 alcançaram proporções nunca antes vistas, particularmente no que respeita à perda de vidas humanas e de bens, móveis e imóveis; centenas de pessoas morreram e o número de casas ardidas atingiu quase os quatro dígitos. Assim, impõe-se repensar os

² Ana Cristina BORDALO, *Cadastro Predial em Urbanismo — Que Modelo?*, Lisboa: Colibri, Novembro de 2012, 137.

³ Ana Cristina BORDALO, *Cadastro Predial em Urbanismo*, 31.

⁴ Na introdução à obra de Rodrigo Sarmiento de BEIRES / João Gama AMARAL / Paula RIBEIRO, *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos / Rodrigo Sarmiento de Beires, Maio de 2013, 8.

passos dados no passado, mais afastado e mais próximo, que desembocaram na existência de terrenos “de ninguém” que, em certas zonas do país, se tornaram no combustível perfeito para a força das chamas. Como o mesmo autor salienta, “Deseja-se que o presente livro permita despertar a consciência cívica para a importância fulcral de possuímos um cadastro actualizado e credível do país — do país real, da terra palpável, não do Portugal imaginado que a ninguém serve e que todos os anos se desertifica um pouco mais ou é devorado por incêndios nas matas e florestas. (...) a ausência de um cadastro da propriedade é uma das causas fundamentais do nosso atraso.”⁵. Nas palavras de Ana Cristina Bordalo⁶, “(...) tomando por referência as Grandes Opções do Plano 2005-2009 e o Programa do XVII Governo Constitucional que reconhecem ser Portugal um dos poucos países da Europa dos 25 que não tem cadastro, lacuna que é necessário colmatar, o Conselho de Ministros resolve através da Resolução n.º 45/2006, de 4 de Maio, aprovar as linhas orientadoras para a execução, manutenção e exploração de informação cadastral através do Sistema Nacional de Exportação e Gestão de Informação Cadastral”.

Transmitidas estas primeiras linhas essenciais, convém abordar números. Em primeiro lugar, releva mencionar que, embora o projeto de cadastro predial do nosso país remonte a alvarás régios e tenha passado posteriormente por diversas abordagens presidenciais e ministeriais, a verdade é que pouca foi a área portuguesa abrangida por este projeto. Podemos mesmo afirmar que a alavanca melhor sucedida — senão mesmo fulcral — de entre as várias tentativas de conhecer e cadastrar o território nacional ocorreu através do projeto nacional do supracitado Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral — doravante SINERGIC. O então designado “projeto piloto” abrangeu apenas os concelhos de Loulé, Oliveira do Hospital, Paredes, Penafiel, São Brás de Alportel, Seia e Tavira, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2009, de 22 de setembro, que autorizou a realização da despesa com a aquisição dos serviços de execução de cadastro predial. De acordo com a Portaria 976/2009 de 1 de Setembro, “A escolha das freguesias nas quais será aplicado o período experimental recaiu sobre os concelhos considerados prioritários pela Autoridade Florestal Nacional, nomeadamente no que concerne às zonas de intervenção florestal e grupos de baldios, sobre os concelhos em que não foram concluídas as operações de execução de cadastro, bem como sobre os concelhos em que a má qualidade

⁵ BEIRES / AMARAL / RIBEIRO, *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, 9.

⁶ BEIRES / AMARAL / RIBEIRO, *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, 82.

da informação cadastral existente requer a realização de operações de execução de cadastro.”⁷. No restante território continuava em vigor o sistema instituído pelo Regulamento do Cadastro Predial, aprovado pelo Decreto Lei 172/95 de 18 de julho.

Contam-se, entre os seus principais objetivos, e sob a égide da Direção Geral do Território, conhecer os aspetos físicos, descritivos, jurídicos, fiscais, de valorização e/ou desvalorização do território nacional. Desta forma, seria possível idealizar a criação de um suporte informativo para o proprietário, bem como para as autoridades que gerem o ordenamento do território. Neste sentido, podemos falar de um conjunto de princípios gerais aos quais se subordina este regime, nomeadamente:

- cooperação, considerando a partilha de responsabilidade que deve ocorrer, constantemente, entre as entidades competentes pela organização da informação recolhida (proprietários, representantes da Direção Geral do Território e respetivos técnicos, técnicos dos municípios e técnicos da empresa à qual foi adjudicada o contrato para realização dos trabalhos de cadastro);
- complementaridade de informações entre a matriz predial, a matriz fiscal e o registo predial. Tal como realça o Decreto Lei 224/2007 no seu preâmbulo, “A informação predial única deverá resultar da harmonização dos conteúdos cadastrais com a situação jurídica dos prédios constante do registo predial e com as inscrições matriciais.”⁸.
- subsidiariedade, em virtude de a informação ser recolhida e transmitida pelas diversas entidades envolvidas, considerando fatores de proximidade;
- participação, nomeadamente através do envolvimento dos cidadãos, que devem colaborar com as entidades envolvidas no processo, fornecendo as informações documentais necessárias, bem como colaborando com as equipas na deslocação ao terreno. Os cidadãos/proprietários devem ainda promover a atualização do cadastro, se eventualmente forem feitas alterações;
- publicidade, existindo uma garantia de transparência nos procedimentos e havendo ainda lugar a consulta pública e eventuais reclamações, sem prejuízo da proteção dos dados dos envolvidos.

Traça-se, assim, o modo de auxílio necessário para atingir os fins

⁷ Texto legal disponível para consulta em <<https://data.dre.pt/eli/port/976/2009/09/01/p/dre/pt/html>>.

⁸ Disponível para consulta em <<https://data.dre.pt/eli/dec-lei/224/2007/05/31/p/dre/pt/html>>.

consagrados no artigo 2º da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo:

“Constituem fins da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo:

- a)* 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;
- b)* Garantir o desenvolvimento sustentável, a competitividade económica territorial, a criação de emprego e a organização eficiente do mercado fundiário, tendo em vista evitar a especulação imobiliária e as práticas lesivas do interesse geral;
- c)* Reforçar a coesão nacional, organizando o território de modo a conter a expansão urbana e a edificação dispersa, corrigindo as assimetrias regionais, nomeadamente dos territórios de baixa densidade, assegurando a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas, em especial aos equipamentos e serviços que promovam o apoio à família, à terceira idade e à inclusão social;
- d)* Aumentar a resiliência do território aos efeitos decorrentes de fenómenos climáticos extremos, combater os efeitos da erosão, minimizar a emissão de gases com efeito de estufa e aumentar a eficiência energética e carbónica;
- e)* Evitar a contaminação do solo, eliminando ou minorando os efeitos de substâncias poluentes, a fim de garantir a salvaguarda da saúde humana e do ambiente;
- f)* Salvaguardar e valorizar a identidade do território nacional, promovendo a integração das suas diversidades e da qualidade de vida das populações;
- g)* Racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos, os aglomerados rurais e a coerência dos sistemas em que se inserem;
- h)* Promover a defesa, a fruição e a valorização do património natural, cultural e paisagístico;
- i)* Assegurar o aproveitamento racional e eficiente do solo, enquanto recurso natural escasso e valorizar a biodiversidade;
- j)* Prevenir riscos coletivos e reduzir os seus efeitos nas pessoas e bens;
- k)* Salvaguardar e valorizar a orla costeira, as margens dos rios e as albufeiras;
- l)* Dinamizar as potencialidades das áreas agrícolas, florestais e silvo-pastoris;
- m)* Regenerar o território, promovendo a requalificação de áreas degradadas e a reconversão de áreas urbanas de génese ilegal;
- n)* Promover a acessibilidade de pessoas com mobilidade condicionada aos edifícios, equipamentos e espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva.”

Observando a legislação mais premente acerca da matéria — o Decreto-Lei n.º 172/95 de 18 de julho⁹ -, verifica-se que os interesses tributários são acompanhados de um “(...) conceito actual 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.”. Vinte e dois anos separam a promulgação deste decreto lei do início dos pioneiros passos dados no sentido de o realizar. Vinte e dois anos de mutações sociais, demográficas, económicas, geográficas e climáticas. E, passados todos estes anos, “Os prédios rústicos ainda lá estão, as muitos deles já foram abandonados, ou só lá se vai esporadicamente, já que não compensa trabalhar a terra. Alguns desses terrenos, mais afastados da aldeia ou no monte, já nem sabemos bem onde são. Nem quase saberíamos que nos pertencem, não fora o Serviço de Finanças reportar, de vez em quando, uma lista com os artigos de matriz, atribuindo-lhe um valor quase ridículo e um imposto muito diminuto, que pagamos com gosto (por ser tão irrisório), confirmando a nossa posse.”¹⁰. E o que acontece às terras “sem dono”, aqueles terrenos que não estão descritos como prédios e registados nas conservatórias? A solução legal encontra-se vertida de forma clara em três diplomas distintos:

— Em primeiro lugar, na Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 88º (Meios de produção em abandono), onde se consagra que “1. Os meios de produção em abandono podem ser expropriados em condições a fixar pela lei, que terá em devida conta a situação específica da propriedade dos trabalhadores emigrantes. 2. Os meios de produção em abandono injustificado podem ainda ser objeto de arrendamento ou de concessão de exploração compulsivos, em condições a fixar por lei.”.

— Em segundo lugar, também o Código Civil resolve esta questão no artigo 1345º (Coisas imóveis sem dono conhecido): “As coisas imóveis sem dono conhecido consideram-se do património do Estado.”.

— Por último, importa referir o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (aprovado pelo Decreto Lei n.º 287/2003 de 12 de novembro), no seu artigo 35º (Inscrição de prédios sem titular conhecido ou em litígio): “1 — Os prédios cujo titular não for identificado são inscritos em nome do Estado, com anotação de que o titular não é conhecido.”. A solução é evidente: as terras “de ninguém”

⁹ Disponível online para consulta em <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/462035/details/maximized>>.

¹⁰ BEIRES / AMARAL / RIBEIRO, *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, 25.

são propriedade do Estado, sendo a favor deste registadas. Numa primeira vista, pode parecer uma solução que contende com o direito de propriedade, direito fundamental inerente à democracia; contudo, é necessário observar e ter em consideração todos os passos dados até à efetivação do registo através do cadastro predial, que pressupõe o conhecimento público do cadastro realizado, revelando abertura a “reclamações” e modificações do mesmo. Analisando o supracitado Decreto Lei 172/95 de 18 de julho, é evidente as diversas possibilidades de tomada de conhecimento por eventuais interessados que são disponibilizadas durante o processo de cadastro, nomeadamente: o artigo 15.º, referente à publicitação do próprio cadastro (“1 - A intenção de realizar uma operação de execução do cadastro é anunciada pelo IPCC com, pelo menos, quatro meses de antecedência, por meio de editais, a afixar nos locais de estilo, nas sedes dos municípios e das freguesias abrangidos e contíguos, e de anúncio a publicar em dois jornais diários dos mais lidos na região, sem prejuízo da utilização de outros meios. 2 - A mesma intenção é comunicada com, pelo menos, um mês de antecedência, à conservatória de registo predial com competência na área geográfica abrangida, para efeitos da informação a que se refere o n.º 5 do artigo 10.º do presente diploma. 3 - Conjuntamente com os editais referidos no n.º 1, serão publicitadas pelo IPCC as instruções técnicas a aplicar pelos proprietários ou usufrutuários na demarcação dos respectivos prédios. 4 - As instruções a que se refere o número anterior são aprovadas por despacho do Ministro do Planeamento e da Administração do Território.”); o artigo 22º, alusivo à exposição pública e notificação dos proprietários (“1 - A caracterização provisória dos prédios abrangidos pela operação de execução de cadastro está sujeita a exposição pública, na respectiva freguesia. 2 - Os proprietários dos prédios referidos no número anterior são notificados pelo IPCC, com a antecedência mínima de 30 dias, das datas da exposição pública da caracterização provisória, bem como do direito de dela reclamarem. 3 - A notificação é feita através da afixação de editais na sede da junta de freguesia e noutros lugares de estilo. 4 - Do edital constará obrigatoriamente: a) A indicação do local onde a caracterização será exposta; b) O período de tempo pelo qual ficará exposta, o qual não poderá ser inferior a 10 dias úteis; c) O prazo fixado para reclamações, o qual não poderá ser inferior a 20 dias úteis. 5 - Durante o período de exposição da caracterização, o IPCC manterá no local pessoal apto a prestar informações e esclarecimentos.”); o artigo 23º, concernente à reclamação em caso de erro (“1 - A reclamação pode ser feita no local, durante a exposição da caracterização provi-

sória, sendo lavrado o respectivo auto, ou por escrito, até ao termo do prazo fixado para o efeito, por meio de carta registada dirigida ao IPCC. 2 - A reclamação tem de ser fundamentada e especificar as alterações pretendidas. 3 - Sempre que as reclamações forem atendidas, o IPCC procede às correspondentes alterações das caracterizações provisórias. 4 - O indeferimento das reclamações, devidamente fundamentado, é comunicado ao reclamante, por escrito, por meio de correio registado. 5 - Os prédios cuja reclamação tenha sido indeferida ficam sujeitos ao disposto no artigo 17.º, com as necessárias adaptações, até que, directamente ou por carta registada, os respectivos proprietários entreguem declaração, com a assinatura reconhecida notarialmente, na qual desistam da reclamação, ou até que a reclamação seja decidida favoravelmente ao reclamante.”); por fim, “o artigo 24º, respeitante à confirmação dos termos da inscrição do prédio na conservatória (“1 - Na ausência de reclamação, ou após a tramitação descrita nos n.ºs 1, 2, 3 e 5 do artigo anterior, a caracterização dos prédios é considerada confirmada. 2 - O disposto no número anterior não prejudica a posterior apresentação de reclamações, às quais se aplicará o disposto nos n.ºs 3, 6 e 7 do artigo 17.º, com as necessárias adaptações.”). As garantias dos privados são, assim, asseguradas, podendo os mesmos intervir em diversas fases do processo de cadastro.

Todavia, este pode parecer um fardo demasiado grande para o Estado, que anualmente fica incumbido da administração de um maior número de terras consignadas ao abandono; como bem refere Rodrigo Sarmiento de Beires, “Quem não sabe onde estão e quais são os limites da maior parte das terras que lhe pertencem ou que lhe cabe gerir é o Estado. É que, além dos rios e estradas, cabe ainda ao Estado gerir todos os terrenos que não estão apropriados como prédios e registados na conservatória, ou seja, todas as terras sem dono conhecido como determina o artigo 1345 do Código Civil. E, como vamos ver, podem representar áreas muito significativas, para cima de 10% do território.”¹¹.

É agora altura de confrontar tudo o que foi acima referido com o Decreto Lei n.º 124/2006 de 28 de junho¹², que estabelece as medidas e ações a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios. Define o mesmo, no seu artigo 15.º diversos pontos de relevo, nomeadamente:

¹¹ BEIRES / AMARAL / RIBEIRO, *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, 38.

¹² Disponível para consulta online em <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/358491/details/normal?l=1>>.

2. Os proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, detenham terrenos confinantes a edificações, designadamente habitações, estaleiros, armazéns, oficinas, fábricas ou outros equipamentos, são obrigados a proceder à gestão de combustível numa faixa de 50 m à volta daquelas edificações ou instalações medida a partir da alvenaria exterior da edificação, de acordo com as normas constantes no anexo do presente decreto-lei e que dele faz parte integrante.
3. Em caso de incumprimento do disposto nos números anteriores, a câmara municipal notifica as entidades responsáveis pelos trabalhos.
4. Verificado o incumprimento, a câmara municipal poderá realizar os trabalhos de gestão de combustível, com a faculdade de se ressarcir, desencadeando os mecanismos necessários ao ressarcimento da despesa efectuada.
5. Na ausência de intervenção, nos termos dos números anteriores, entre o dia 15 de Abril de cada ano e até 30 de Outubro, os proprietários ou outras entidades que detenham a qualquer título a administração de habitações, estaleiros, armazéns, oficinas, fábricas ou outros equipamentos sociais e de serviços podem substituir-se aos proprietários e outros produtores florestais, procedendo à gestão de combustível prevista no número anterior, mediante comunicação aos proprietários e, na falta de resposta em 10 dias, por aviso a afixar no local dos trabalhos, num prazo não inferior a 20 dias.
6. Em caso de substituição, os proprietários e outros produtores florestais são obrigados a permitir o acesso dos proprietários ou gestores das edificações confinantes aos seus terrenos e a ressarcir-los das despesas efectuadas com a gestão de combustível.
7. Sempre que os materiais resultantes da acção de gestão de combustível referida no número anterior possuam valor comercial, o produto obtido dessa forma é pertença do proprietário ou produtor florestal respectivo, podendo contudo ser vendido pelo proprietário ou entidade que procedeu à gestão de combustível, retendo o correspondente valor até ao ressarcimento das despesas efectuadas.
8. Nos aglomerados populacionais inseridos ou confinantes com espaços florestais e previamente definidos nos planos municipais de defesa da floresta contra incêndios é obrigatória a gestão de combustível numa faixa exterior de protecção de largura mínima não inferior a 100 m, podendo, face ao risco de incêndios, outra amplitude ser definida nos respectivos planos municipais de defesa da floresta contra incêndios.
9. Compete aos proprietários, arrendatários, usufrutuários ou entidades que, a qualquer título, detenham terrenos inseridos na faixa referida no número anterior a gestão de combustível nesses terrenos.
10. Verificando-se, até ao dia 15 de Abril de cada ano, o incumprimento referido no número anterior, compete à câmara municipal a realização dos trabalhos de gestão de combustível, com a faculdade de se ressarcir, desencadeando os mecanismos necessários ao ressarcimento da despesa efectuada, podendo, mediante protocolo, delegar esta competência na junta de freguesia.
11. Nos parques de campismo, nas infra-estruturas e equipamentos florestais de recreio, nos parques e polígonos industriais, nas plataformas de lo-

gística e nos aterros sanitários inseridos ou confinantes com espaços florestais é obrigatória a gestão de combustível, e sua manutenção, de uma faixa envolvente com uma largura mínima não inferior a 100 m, competindo à respectiva entidade gestora ou, na sua inexistência ou não cumprimento da sua obrigação, à câmara municipal realizar os respectivos trabalhos, podendo esta, para o efeito, desencadear os mecanismos necessários ao ressarcimento da despesa efectuada.

Transcritos estão os pontos essenciais deste decreto lei sobre os quais devem ser tecidas algumas considerações: em primeiro lugar, esta possibilidade de substituição dos detentores dos prédios que necessitam de limpeza (designada de “gestão de combustível”) pelo Estado (que delega nos municípios) e por particulares cujos terrenos sejam confinantes pressupõe, desde início, que os titulares dos ditos terrenos estejam identificados, identificação esta que pode ser obtida junto do serviço de finanças ou das conservatórias de registo predial, em caso de não haver um conhecimento de antemão da “vizinhança”. Contudo, indo ao cerne da questão, os prédios rústicos devem pelo menos constar da matriz, e é aqui que as falhas se espelham.

Muito em virtude da obrigatoriedade do registo ter sido implementada a partir do ano de 2008¹³, e da falsa crença de que o que releva é a inscrição no serviço de finanças, o equilíbrio do sistema de registo português está bastante comprometido, sendo aqui fulcral uma ação rápida e eficaz do processo de cadastro predial — “Efectivamente, sem o registo predial actualizado, nenhum acto jurídico tem validade efectiva, como será o caso, a título de exemplo, de uma eventual escritura de compra e venda ou de partilha. E, na ausência de registo, pode também dar-se o caso de alguém se antecipar validamente registando o prédio e, nesse caso, é o direito de precedência que manda nos termos da lei.”¹⁴. Caso contrário, as limpezas serão levadas a cabo por terceiros e pelos municípios que não saberão junto de quem se devem ressarcir posteriormente — existirão devedores cuja identidade é desconhecida! No mesmo sentido, deve o Estado, nomeadamente os municípios, ser melhor conhecedor dos seus terrenos (que são cada vez mais!) e proceder à sua limpeza dentro dos limites das datas previstas (que são cada vez mais antecipadas e regulares!), de modo a perceber, de forma célere e eficaz, quais as terras que, em razão do abandono, foram registadas

¹³ Alteração introduzida com o Decreto Lei n.º 116/2008 de 4 de julho, que veio estabelecer um sistema de registo predial obrigatório (e não apenas tendencialmente obrigatório, como anteriormente se verificava), otimizando a correspondência entre a realidade física, substantiva e registral, auxiliando, deste modo, o aumento da segurança e a certeza nos negócios jurídicos que envolvam bens imóveis.

¹⁴ BEIRES / AMARAL / RIBEIRO, *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, 39.

a seu favor. Tal implica uma maior proximidade e comunicação entre as conservatórias prediais de cada concelho e o próprio município, de modo a precaver erros e incertezas que, no futuro, podem dar azo a verdadeiras tragédias. Tal como afirma o Professor Doutor Mouteira Guerreiro, “(...) com vista ao desenvolvimento económico — e à pres-suposta confiança de que, para tanto, a propensão para o investimento carece — parece óbvio que não se conseguirá alcançar esse objectivo (ou, pelo menos, alcança-lo devidamente) sem a existência de uma *publicidade registral credível*, que propicie as transacções, o crédito e a indispensável segurança dos direitos sobre os imóveis (...)”.¹⁵

No final de 2017, designadamente em novembro, Anabela Pedroso, secretária de Estado da Justiça, anunciou aos meios de comunicação a entrada em vigor de um novo sistema de informação cadastral simplificado (um novo processo, numa primeira fase gratuito), abrangendo os municípios de Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Góis, Pampilhosa da Serra, Penela, Sertã, Caminha, Alfândega da Fé e Proença-a-Nova. De acordo com a mesma, “Desta vez vamos começar com algo diferente. Juntamos toda a informação conhecida”, acrescentando ainda: “Estamos a trabalhar com toda a informação disponível de todos os ministérios da Administração Central”¹⁶. Abandona-se assim o SINERGIC e inicia-se uma nova fase cadastral no nosso país através do BUPI — Balcão Único Predial Imóvel¹⁷, instituído pela Lei 78/2017 de 17 de agosto¹⁸.

Num primeiro e último olhar, ilustrado pela imagem abaixo, são evidentes as debilidades e perigosidades do novo sistema, que se propôs a realizar a sua “experiência” entre 1 de novembro de 2017 e 31 de outubro de 2018, com o objetivo audacioso de abranger 10 concelhos. Propunha-se ainda a cadastrar 50% da área de cada município de 100% de uma freguesia de cada um destes. Resta questionar até que ponto a elevada determinação em alcançar números não terá sacrificado a fiabilidade dos dados obtidos — crescendo ainda o perigo

¹⁵ José Augusto Mouteira GUERREIRO, *Temas de Registo e de Notariado*, Almedina, Janeiro de 2010, 239.

¹⁶ Em entrevista à RTP, *Bom Dia Portugal*, disponível em <https://www.rtp.pt/noticias/pais/novo-sistema-de-informacao-cadastral-ja-esta-a-funcionar_v1038039>, consultado em 06-05-2018.

¹⁷ Já disponível para consulta online em <<https://bupi.gov.pt/>>.

¹⁸ A referida lei vem revogar a Lei 152/2015 de 14 de setembro de 2015, que consagrava o Processo de reconhecimento da situação de prédio rústico e misto sem dono conhecido que não esteja a ser utilizado para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris e seu registo. Disponível para consulta em <<https://data.dre.pt/eli/lei/152/2015/09/14/p/dre/pt/html>>.

de as extremas lançadas serem as traçadas em plataformas digitais, sem a comprovação nos terrenos. Considerando a nova realidade social, económica e cada vez menos rural do nosso país, torna-se evidente que quem ainda conhece verdadeiramente os seus prédios são aqueles que os exploram e que dessa exploração obtêm ainda algum rendimento. Proliferam visivelmente os casos de abandono que encaram as terras como um dispendioso encargo em impostos e limpezas de mato — evidentes anualmente aquando do período de limpeza de matas.

Não se pode almejar executar num ano o trabalho que se olvidou em décadas (contando ainda com a perda de conhecimento das terras que se foi operando geração após geração). Não menosprezando a iniciativa — deveras necessária! –, trata-se de um processo (e procedimento) que exige mais rigor na sua execução.

O Instituto de Registos e Notariado, no seu site, explica “O BUPI é um balcão físico e virtual que reúne a informação registral, matricial e georreferenciada relacionada com os prédios, e que opera numa plataforma eletrónica que comunica com todas as bases de dados e aplicações que contêm informação relevante sobre os elementos que caracterizam, identificam e localizam os prédios e os seus titulares, no âmbito do cadastro predial simplificado. Constitui, pois, uma plataforma eletrónica única de articulação do cidadão com a Administração Pública no âmbito do cadastro predial, permitindo promover a identificação e a alteração da informação dos prédios, acolhendo a sua representação georreferenciada e disponibilizando toda a informação relacionada com a propriedade num único local.”¹⁹. O seu principal objetivo consiste no conhecimento imediato da localização, limites e titularidade dos prédios existentes em território português.

¹⁹ Disponível para consulta em <http://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/a_registral/registo-predial/bupi/faqs/perguntas-mais/>.

Importa aqui questionar: quantas descrições de prédios, neste regime, se irão sobrepor? Qual a que prevalece? Qual o nível de fiabilidade de uma descrição de linhas e pontos, numa imagem de voo ou satélite, considerando o desinteresse das camadas mais jovens pelo mundo rural e a iliteracia informática das camadas mais envelhecidas que ainda conhecem as suas terras? Como basear e validar uma descrição cujo grau de confirmação no terreno é mínima? Procura-se aqui a verdadeira identidade do país ou apenas dados estatísticos que afirmem que o processo foi célere e que a percentagem de terrenos cadastrados aumentou? Qual a correspondência entre estes “desenhos” e os registos fiscais, matriciais e prediais dos prédios? Assevera-se então, mais do que útil, necessária a interligação do cadastro com o registo e demais elementos documentais que possam existir acerca do prédio para afiançar que o polígono indicado e encontra mesmo na esfera do pretense titular. O texto legal parece dar resposta a algumas destas interrogações no seu artigo 5º:

“Representação gráfica georreferenciada

1. A representação gráfica georreferenciada constitui a configuração geométrica dos prédios constantes da base cartográfica acessível através do BUPI, sendo efetuada através de delimitação do prédio, mediante representação cartográfica das extremas do prédio, unidas através de uma linha poligonal fechada, obtida por processos diretos de medição, nomeadamente com recurso a sistemas de posicionamento global, ou de forma indireta, designadamente, através de recurso à fotointerpretação sobre os ortofotomapas disponíveis no BUPI.
2. A informação resultante da representação gráfica georreferenciada do prédio rústico que seja validada nos termos da presente lei, no que se refere à área e à localização geográfica do mesmo, releva para efeitos de natureza cadastral, registral e matricial, sem prejuízo do n.º 5.
3. A informação resultante da representação gráfica georreferenciada do prédio rústico que seja validada por todos os proprietários confinantes assume a natureza de cadastro predial para todos os efeitos legais.
4. Em caso de litígio emergente de sobreposição de polígonos, a representação gráfica georreferenciada dos prédios em causa é apresentada no BUPI pelos respetivos centroides até à resolução do conflito.
5. Nos casos em que exista a sobreposição de polígonos, a informação constante do BUPI não pode ser usada como meio de prova, nem para invocação de aquisição de direitos por usucapião sobre os prédios.

Suprime-se a deslocação ao local de peritos e proprietários, bem como o pedido de demarcação dos terrenos por estes últimos, como anteriormente necessário no SINERGIC. Erradicam-se assim procedimentos que promoviam a confirmação dos polígonos no local e a correta delimitação física dos mesmos com efeitos para a posterioridade.

A este propósito, releva aqui mencionar o trabalho de campo realizado em Oliveira do Hospital, a 30 de Outubro de 2018 — um ano e quinze dias após os grandes incêndios que, na madrugada de 15 para 16 de outubro do ano transato, consumiram 22 mil hectares em 11 horas. Em conversa com o Engenheiro José Carlos Marques da Silva, responsável pelo Gabinete Florestal do Município de Oliveira do Hospital — e presidente da Junta de Freguesia de Lourosa —, bem como com a arquiteta deste mesmo município, Alexandra Maria da Silva Simões Henriques, foram evidentes as dificuldades encontradas pelos mesmos no processo de cadastro do município.

Escolhido como um dos primeiros municípios para a implementação do projeto piloto (em virtude de ter sido o primeiro município a nível nacional a ter uma ZIF consolidada — o que pressupunha um levantamento dos associados²⁰) no âmbito do projeto nacional Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC)²¹, Oliveira do Hospital registou uma taxa de sucesso na casa dos 64% do território do município, o que, face aos dados anteriormente existentes, os intervenientes consideram “um excelente número”. Tendo o decreto-lei sido apresentado em 2007, as regras atinentes ao seu desenvolvimento e regras são apresentadas em 2009, com o Decreto Regulamentar n.º 9/2009 de 29 de Maio. O cadastro do município tem início alguns anos depois, entre 9 de maio de 2014 e 26 de fevereiro de 2015, sendo a data posteriormente alargada para 24 de abril do mesmo ano. O trabalho foi levado a cabo pela empresa Municipia, à qual foi adjudicado o empreendimento após fase de concurso público, tendo a Câmara Municipal disponibilizado um espaço nos Paços do Município para a Direção Geral do Território poder operar. A equipa de apoio técnico realizava reuniões semanais para esclarecimento dos interessados, sendo constituída por um elemento da DGT (coordena-

²⁰ A Portaria n.º 1357/2006, de 30 de Novembro de 2006, emitida pelo Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, criou “(...) a zona de intervenção florestal de Alva e Alvoco, englobando vários prédios rústicos das freguesias de Aldeia das Dez, Alvoco das Várzeas, Nogueira do Cravo, Oliveira do Hospital, Penalva de Alva, Santa Ovaia, São Gião, São Paio de Gramaços e São Sebastião da Feira, do município de Oliveira do Hospital”. A criação da mesma surge “Por requerimento dirigido ao Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, um grupo de proprietários e produtores florestais, para o efeito constituído em núcleo fundador, veio apresentar um pedido de criação de uma zona de intervenção florestal (ZIF), subscrito por proprietários e produtores florestais de vários prédios rústicos de freguesias do município de Oliveira do Hospital.”, disponível para consulta em <<https://data.dre.pt/eli/port/1357/2006/11/30/p/dre/pt/html>>.

²¹ Introduzido ao abrigo do Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 65/2011, de 16 de maio.

dor da equipa), o chefe das finanças do município, uma conservadora e um técnico da Câmara, tendo o cadastro sido efetuado nas 21 freguesias do concelho, inclusivamente as recentemente agregadas. Foram reunidas informações acerca de bens do domínio privado e público. As diligências cadastrais dividiam-se em dois momentos fulcrais — a primeira, dentro do gabinete da Câmara, onde os proprietários, após apresentarem a documentação relativa aos imóveis (caderneta predial emitida pelas finanças e certidão de teor disponibilizadas pela conservatória), procediam à delimitação do seu prédio no programa informático providenciado pela própria Municipia (entidade executante), traçando assim o polígono correspondente ao prédio. Neste mesmo gabinete de atendimento eram disponibilizadas as informações acerca do cadastro e dos modos de demarcação dos prédios. Num segundo momento, eram realizados os trabalhos de campo — de acordo com a disponibilidade dos técnicos, os proprietários e a equipa deslocava-se aos imóveis para complementar a informação e, através de informações de GPS, fazer a correspondência com o polígono anteriormente traçado.

2. Imagem disponível em <http://www.ordemengenheiros.pt/fotos/editor2-regioes/regiao centro/ sessoestecnicas/municipia_oe_cadastro.pdf>.

Do mesmo modo, foram levadas a cabo ações de publicitação do processo, para informação dos interessados, nomeadamente²²:

- Sessões de Esclarecimento nalgumas freguesias e locais do concelho (especialmente durante os 4 primeiros meses do projeto);
- Envio de Folhetos pelo correio para a totalidade das moradas do concelho (através de informação da Câmara Municipal);
- Disponibilização de cartazes e flyers em cafés, mercearias, supermercados, e vitrines espalhadas pelo concelho;
- No Boletim de Informação das Câmaras Municipais;
- Entrevistas e divulgação em Rádios Locais;
- Nas feiras, nomeadamente na EXPOH (durante uma semana com um expositor);
- Através de informação aos sacerdotes e durante as missas;
- Divulgação através das redes sociais das câmaras Municipais e nos sites das câmaras municipais;
- Notícias em jornais e revistas locais;
- Outdoors;
- Reportagem para a Agência Lusa;
- Viaturas e Gabinete Móvel.

Promoveu-se, desde modo, indiretamente, a limpeza e a demarcação dos terrenos, suscitando o interesse dos proprietários. Concluídas as duas operações, assomam duas hipóteses de resultado:

- a primeira informação é confirmada pelo trabalho de campo, não havendo grandes alterações a fazer ao polígono inicialmente traçado. Esta hipótese verifica-se, na maioria das vezes, no tocante a prédios urbanos ou rústicos de pequena dimensão e com demarcações evidentes — muros, valados, confrontações com bens do domínio público;
- a segunda informação contende com a primeira, o que conduz a um deslocamento do polígono traçado em computador “alguns metros para o lado”.

Contudo, as vicissitudes surgem também no caso de a segunda operação não ser levada a cabo. Se um primeiro interessado traça o polígono e não se desloca ao local com os peritos, a informação não fica completa e cai por terra na hipótese de um segundo interessado traçar o seu polígono sobre o do primeiro e ir ao terreno confirmar a localização — nesta situação, o primeiro não perde área do seu pré-

²² Dados disponíveis para consulta em <[http://www.ordemengenheiros.pt/fo-
tos/editor2/regioes/regiaoocentro/sextoestecnicas/municipia_oe_cadastro.pdf](http://www.ordemengenheiros.pt/fo-
tos/editor2/regioes/regiaoocentro/sextoestecnicas/municipia_oe_cadastro.pdf)>.

dio; este é simplesmente “arrastado” no plano informático, aguardando a futura deslocação do proprietário ao terreno.

Desta forma, podemos destacar três situações distintas:

- processos cadastrais realizados na íntegra;
- processos cadastrais iniciados apenas em gabinete;
- processos não iniciados por falta de comparência dos interessados.

Podemos ainda identificar algumas vicissitudes, de acordo com as informações avançadas pelo relatório da Município:

Dificuldades e Constrangimentos

- Proprietários muito idosos;
- Zonas de difícil acesso;
- Mato denso;
- Falta de demarcação;
- Encostas com grandes declives, topografia adversa;
- O desconhecimento das estremas de propriedade e da existência de marcos por muitos proprietários;
- Muitos proprietários julgarem que este projeto destina-se ao aumento dos impostos;
- Falta de limpeza das estremas;
- Grande fracionamento de propriedade;
- Incêndios recentes;

Cabe agora analisar as motivações que conduzem esta última hipótese, sendo elas, preponderantemente, o desinteresse dos proprietários e o receio de agravamento da carga fiscal em virtude da atualização das áreas vertidas nas cadernetas prediais (nas quais as áreas registadas são, na sua maioria, inferiores à área real do prédio).

O trabalho realizado é, nas palavras dos intervenientes, fidedigno porque bastante aproximado da realidade, em virtude do contacto físico com os imóveis. Contudo, não se pode falar de um processo concluído, sendo que a informação reunida foi disponibilizada aos proprietários e às câmaras, o que em muito auxiliou nos recentes anos na identificação dos proprietários para fins urbanísticos e de limpezas de terrenos (faixas de gestão de combustível). A fase de consulta de inte-

ressados suscitou diversas dúvidas, tendo os processos sido remetidos para a Direção Geral do Território, aguardando ainda decisão; outros, por falta da segunda etapa, não se consideram concluídos; outros, por falta de interesse dos proprietários, não foram sequer iniciados, tendo sido os mesmos notificados pela DGT para procederem à realização do cadastro e, desta vez, sem a participação anteriormente oferecida.

Várias foram também as situações de “descoberta” ao longo do processo:

- pretensos titulares descobriram já não ser proprietários dos terrenos em virtude de anterior invocação de usucapião pelos vizinhos ou outros, evidenciando a falta de interesse e preocupação com as terras, muitas delas herdadas;
- o desconhecimento das extremas e demarcações, que foram agora realizadas, com a inserção de marcos brancos onde constam as iniciais do dono do prédio e o número do artigo correspondente;
- o pedido, por parte dos particulares, para a Câmara tomar posse administrativa dos terrenos, em virtude da falta de meios para proceder a uma boa gestão das terras;
- a própria Câmara teve algumas dificuldades em reconhecer a localização e delimitação dos prédios que são sua pertença, tendo de recorrer a informações de populares e de funcionários mais “antigos”;
- sensibilização das populações, especialmente das camadas mais idosas, para a importância do registo das propriedades e necessidade de documentos com valor legal — dos quais muitos não dispunham, apresentando meros contratos de “eu comprei, eu vendi”;
- a área média dos prédios caracterizados é de 3800 metros quadrados, evidenciando que se trata de uma área de minifúndios.

O produto final do cadastro consiste apenas numa folha (por cada prédio) que condensa as informações constantes da caderneta das finanças e a constante da certidão de teor, tendo somente um esboço do polígono formado pelo prédio. Assim sendo, e considerando os processos ainda remetidos para análise, aos quais se juntam aqueles que aguardam diligências por parte dos proprietários, não podemos falar, não obstante o salto qualitativo que ocorreu, que se trata de um processo concluído, mas sim um processo que aguarda diversos “avais” para se concluir, sem prazo ou meta definido.

Auscultados acerca do BUI, recentemente criado pela lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, que cria o sistema de informação cadastral simplificado (descrito pela DGT como tendo o “intuito de conhecer o território português de forma simples e inovadora, possibilitando a identificação dos proprietários das áreas em risco de incêndio e a prevenção da incidência de fogos em defesa do meio ambiente e dos bens”), os intervenientes do processo de cadastro no referido município descrevem como sendo um modo de tentar reunir dados que permitam falar em estatísticas, sem correspondência minimamente segura com a realidade; justificam a posição com a falta de conhecimentos e até mesmo iliteracia das populações, associado ao desconhecimento e ao desinteresse atual dos proprietários — onde a “terra”, onde estes imóveis são vistos como encargos, como “heranças envenenadas”, em virtude da sua falta de rendimento e elevados gastos na gestão e manutenção dos mesmos. Assumem ainda a possibilidade de o BUI operar em perímetros urbanos, descartando contudo a sua utilização em zonas florestais, especialmente onde abundarem os minifúndios, como o caso do concelho — não obstante a área ardida e as recentes imagens de voo permitirem agora uma mais fácil identificação dos terrenos.

Importa agora mencionar o Aviso n.º 18995/2018²³, no qual Fernanda do Carmo, diretora geral da Direção Geral do Território afirma como pública a conclusão da operação de cadastro predial no concelho de Oliveira do Hospital, continuando, contudo, a estabelecer uma diferenciação entre os prédios em situação de cadastro transitório e aqueles cujo cadastro foi já diferido, numa ótica de harmonização de informações acerca do teor das declarações de titularidade, os dados das descrições prediais e as inscrições matriciais, culminando posteriormente na atribuição de um número de identificação predial que permita a identificação unívoca dos prédios cadastrados. Presumem-se, entretanto, como certas, as informações prestadas até à data, sem prejuízo de eventuais alterações que possam ser levadas a cabo após a intervenção de interessados, sendo efetuados esforços no sentido de preservar os dados recolhidos quanto aos prédios cujo cadastro foi já diferido (acompanhando as eventuais alterações que possam ocorrer nos prédios em virtude do comércio jurídico dos imóveis).

²³ Publicado em Diário da República, 2.ª série, N.º 243 de 18 de dezembro de 2018, páginas 33920-33920, disponível para consulta em <https://dre.pt/web/guest/home/-/dre/117434583/details/4/maximized?serie=II&parte_filter=31&-day=2018-12-18&date=2018-12-01&dreId=117427403>.

Assim sendo, releva agora tecer algumas considerações finais acerca deste tema: refletindo acerca da nova realidade socioeconómica do país, focado agora num sector terciário, resvalando o sector primário para um modelo de larga escala que não se compadece com os minifúndios; avaliando as migrações internas e externas que conduzem a um maior abandono do meio rural, especialmente do interior do país; examinando as deficiências a nível registral do património imobiliário português de cariz rústico; ponderando os flagelos relacionados com as faixas de gestão combustível que assolam o nosso país anualmente com cada vez mais pujança; conclui-se que urge agora avançar com um cadastro predial efetivo do país, um registo atualizado da nossa realidade geoespacial. Como Ana Cristina Bordalo²⁴ menciona, “(...) antes de dar início à elaboração de um plano e tendo em vista os objetivos legalmente fixados, é essencial que a camara municipal disponha da adequada informação não só em matéria da legislação que, protegendo determinados valores e realidades, limita a livre discricionariedade do planeamento, bem como tem de dispor de informação digital vectorial sobre os demais instrumentos de gestão territorial, de âmbito superior, cujas directrizes e orientações tem de acatar.”. Neste sentido, a mesma autora ressalva que “(...) o desconhecimento da realidade fundiária, determinado pela inexistência de cadastro ou baseado em cadastro desatualizado, pode condicionar ou mesmo inviabilizar a adequada concretização do plano.”²⁵.

O efetivo conhecimento da identidade do território nacional permitirá um melhor aproveitamento e administração dos nossos solos e recursos naturais, com evidentes impactos a nível de produção e de economia. Permitirá afastar as incertezas de titularidade, ao garantir toda a publicidade do processo tendente ao registo dos imóveis na conservatória. Será este processo que permitirá localizar, delimitar, identificar e quantificar, concretamente, quais as propriedades sobre a alçada do Estado, podendo este colocá-las num eventual Fundo de Terras Rústicas do Estado, arrendando-as ou vendendo-as a hipotéticos interessados, com evidentes benefícios para o erário público. Revela-se um procedimento moroso e árduo — no entanto, é também fulcral para a administração de um país que ultrapassa as cidades e busca a própria modernização²⁶. Destarte, invocando as

²⁴ Mouteira GUERREIRO, *Temas de Registo e de Notariado*, 182.

²⁵ Mouteira GUERREIRO, *Temas de Registo e de Notariado*, 83.

²⁶ A este propósito, importa ainda mencionar a Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2012, publicada em DR n.º 129/2012, Série I de 2012-07-05 (disponível para consulta online em <<http://data.dre.pt/eli/resolconsmin/56/2012/07/05/p/dre/pt/html>>) , cujo texto afirma que “A complexidade da realidade cadastral na-

palavras de Rodrigo Sarmiento de Beires, João Gama Amaral e Paula Ribeiro²⁷, “É ao Governo que cumprirá sempre assegurar, ou não, a execução de quaisquer medidas, dando meios ou reorientando os processos que a Administração tem em curso ou que retende instalar. Mas é também a este, aos anteriores e futuros governos que cabe a responsabilidade do que fizeram e, neste domínio, de modo especial, do que não terão feito. É que, como dizia o direito romano, «tão criminoso é aquele que tendo o poder dele abusa, como aquele que o não usa atempadamente».”.

cional torna imprescindível proceder à reforma do modelo em vigor, no sentido de lhe conferir alternativas mais ágeis, com o escopo de obter de forma célere a cobertura cadastral nacional e de, simultaneamente, contribuir para a consecução do desiderato da utilização eficiente e racional dos recursos públicos. Neste contexto, é necessário dar um salto qualitativo na coordenação das diversas bases de dados com relevância geográfica, de modo a constituir um sistema partilhado, em atualização constante, com diversos prestadores e diversos utilizadores públicos da informação. (...) O Programa do XIX Governo Constitucional prevê, nos domínios da agricultura e das florestas, um conjunto de objetivos estratégicos e de medidas, de que cumpre salientar o aumento da disponibilidade de terras, o fomento do mercado fundiário, bem como a promoção do emparcelamento e da gestão rurais, de forma a impulsionar um desenvolvimento sustentável que aumente o potencial produtivo agrícola, dinamize o mundo rural e torne a floresta um sector potenciador de riqueza, de biodiversidade e de equilíbrio ambiental. Efetivamente, um dos principais desafios que se coloca a Portugal reside na gestão sustentável do território rural, que representa 94 % da superfície do continente, preservando e valorizando os solos e os recursos naturais, com o objetivo de aumentar a produção agrícola e florestal. As ações a desenvolver para o efeito deverão visar a consolidação, a expansão e a competitividade das explorações agrícolas e florestais e contribuir decisivamente para a minimização do abandono e despovoamento rurais e dos riscos de incêndio florestal, fitossanitários e de desertificação, sem descurar, outrossim, o atual quadro de alterações climáticas.

²⁷ Mouteira GUERREIRO, *Temas de Registo e de Notariado*, 223-224.