

---

# Desafios da propriedade rústica em Portugal

---

**Rui Gonçalves**

Coordenador do Grupo de Trabalho  
para a Propriedade Rústica (2021/23)

11 de março de 2025



# Sumário

---



<b>I. Os territórios rurais</b>	<b>3</b>
<b>II. Constrangimentos à gestão</b>	<b>12</b>
<b>III. Propostas</b>	<b>17</b>
<b>IV. Outras recomendações</b>	<b>23</b>



# I. Os territórios rurais

---



“A fragmentação da propriedade rústica constitui um **desafio territorial** relevante ... para a **gestão ativa dos territórios**, para a sua **resiliência** e para a prevenção dos riscos territoriais mais significativos, designadamente, do **risco de incêndios florestais**.”



Preâmbulo do Despacho nº 7722/2021 de 6 de agosto

# I. Os territórios rurais: um problema que vem do passado

---



*“É universalmente assente que ... a excessiva divisão e ... a fragmentação das courelas de um mesmo dono se tornam um mal ... grave [para a economia rural de um país]” Oliveira Martins, 1887*

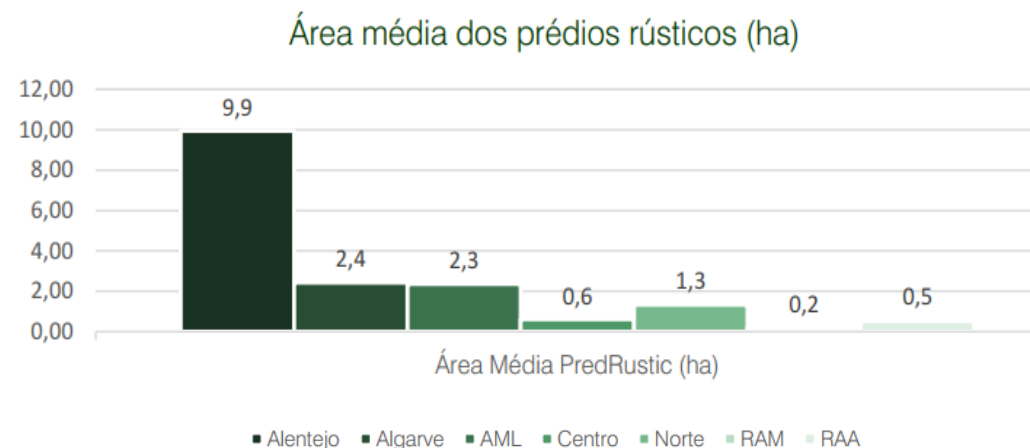
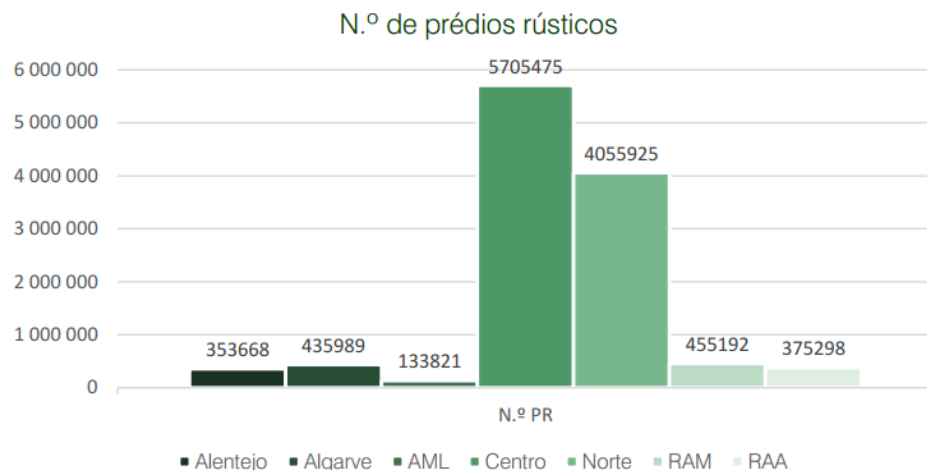
*“... Será legítimo qualificar de prédios rústicos as pequeníssimas parcelas de solo sobre que incidem colectas inferiores a 100 réis? Não; essas parcelas ... nenhum papel ... representam na produção agrícola...” Basílio Teles, 1902*

*“... o grande parcelamento do solo que leva à constituição de propriedades cuja exploração não é económica, e se traduz num sucessivo empobrecimento ... das populações rurais, ...” E. A. Lima Basto, 1942*

*“O microfúndio surge representado em áreas onde partilhas sucessivas ... conduziram ... a propriedade a um estado de fragmentação predial impróprio...” Eugénio Castro Caldas, 1957*

*“Pensando-se que não faltam grandes prédios rústicos nas regiões de pequena propriedade, tem-se uma ideia do extraordinário retalhamento e das ... dificuldades de cultura e de vida. ” Álvaro Cunhal, 1968*

# I. Os territórios rurais: estrutura da propriedade



- Total de 11,5 milhões de prédios rústicos em todo o território nacional.
- Registo Predial (IRN) só tem 60% do número de prédios rústicos da Matriz (AT).
- Ausência de cadastro geométrico para a totalidade do país.

- Regiões Norte e Centro destacam-se com a maior fragmentação da propriedade no território continental.
- Na região Centro a área média dos prédios rústicos é 0,6 hectares.
- Nas Regiões Autónomas a fragmentação é ainda maior, com destaque para a RA da Madeira, com uma área média de 0,2 hectares.

# I. Os territórios rurais: fragmentação da propriedade



O elevado fracionamento da propriedade está a gerar uma estrutura espacial da **propriedade rústica constituída por inúmeros prédios de pequena dimensão**, com a configuração de faixas lineares descontextualizadas, sem acessos e inviabilizando atividades mecanizadas.

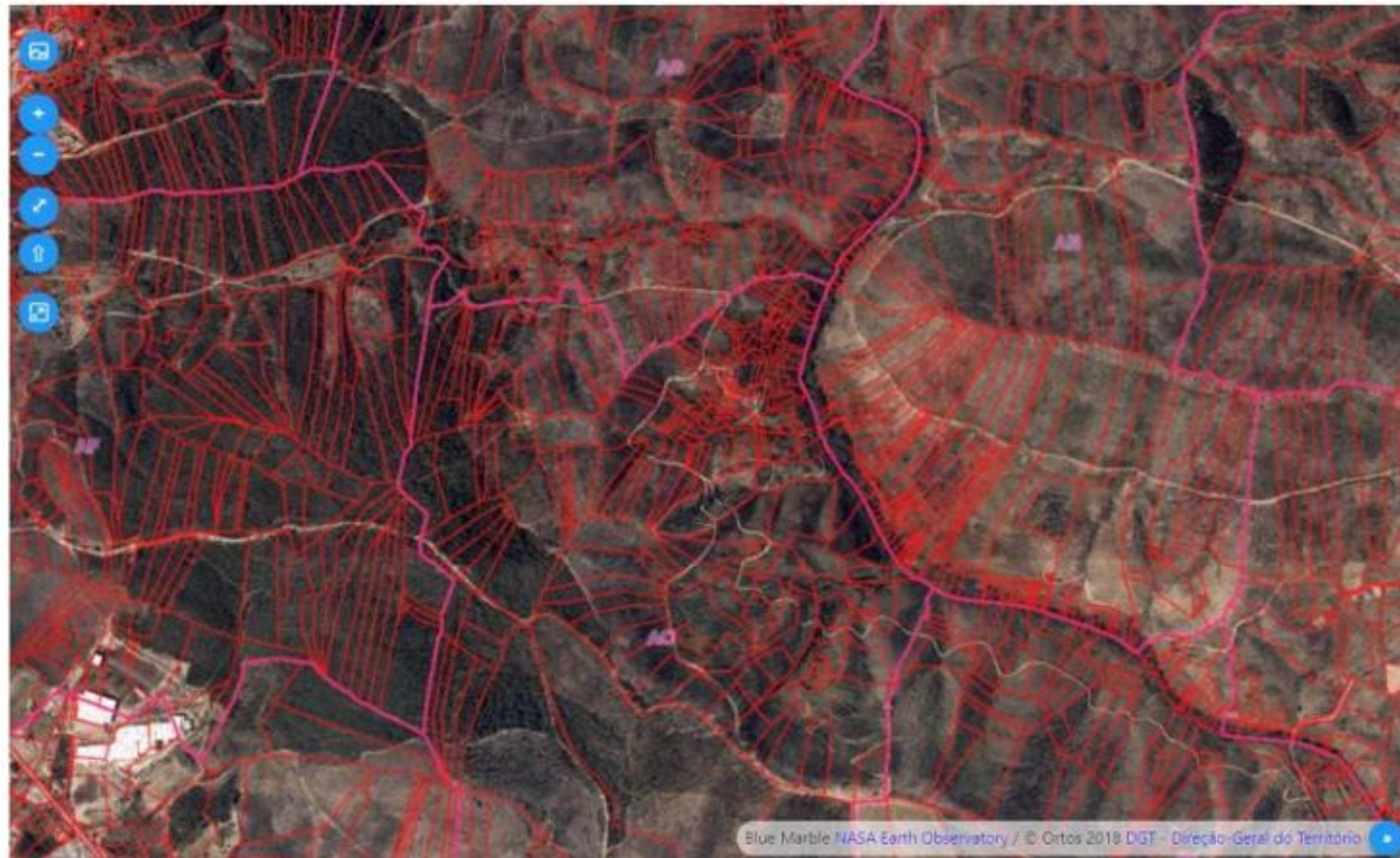


Figura 1 - Cadastro geométrico da propriedade rústica – Concelho de Mação



# I. Os territórios rurais: fragmentação da propriedade

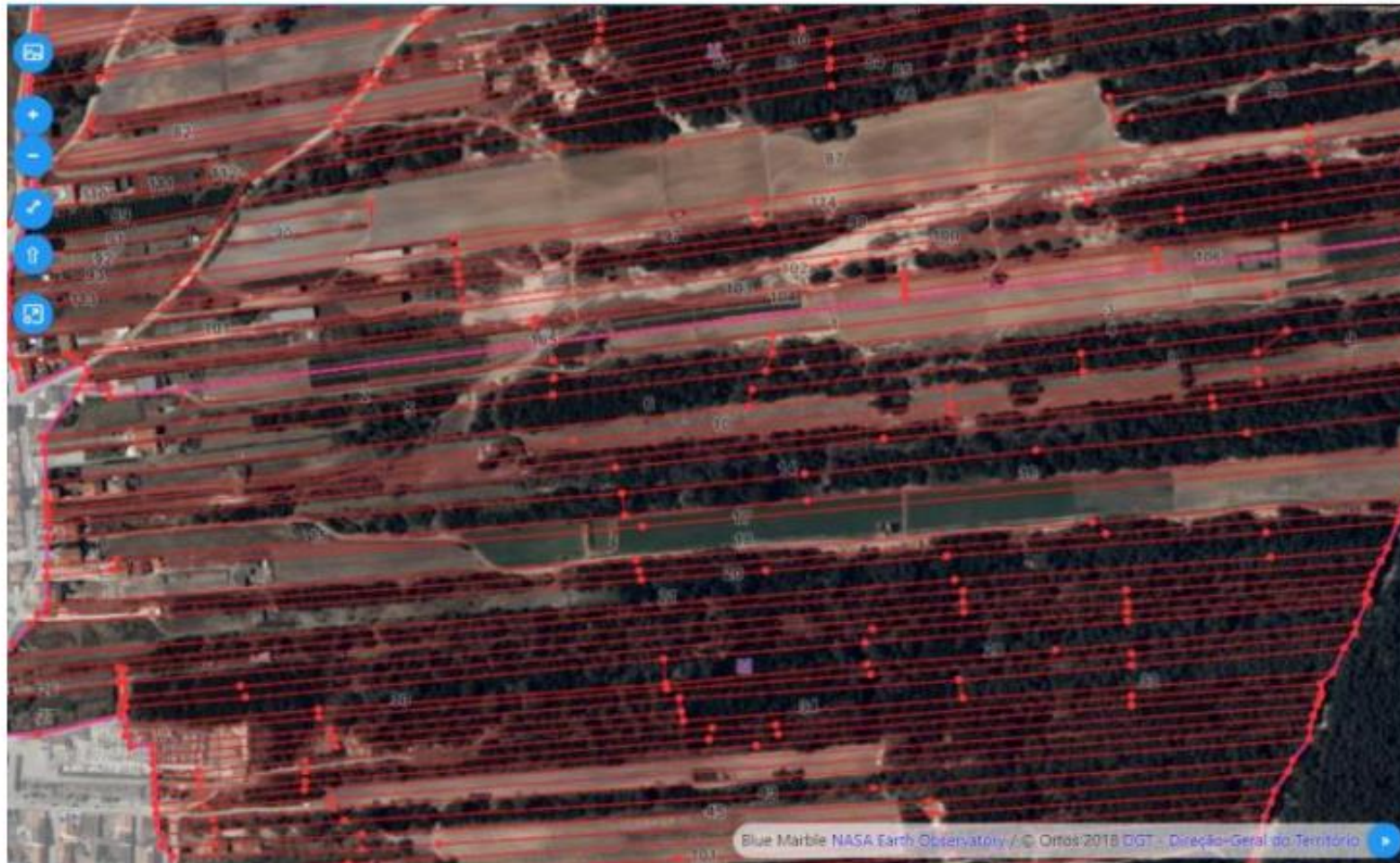


Figura 2 - Cadastro geométrico da propriedade rústica – Concelho de Peniche



# I. Os territórios rurais: fragmentação da propriedade

---



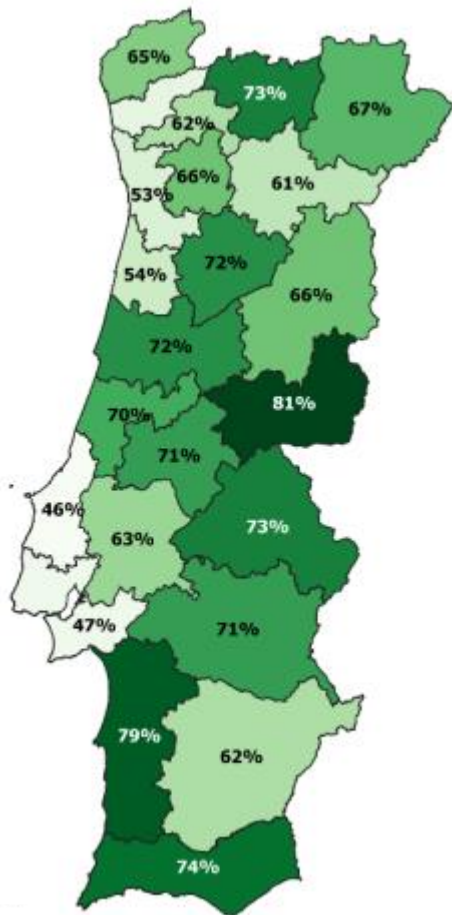
Figura 3. Zona de Olho Marinho, Óbidos (fonte: Google Maps)



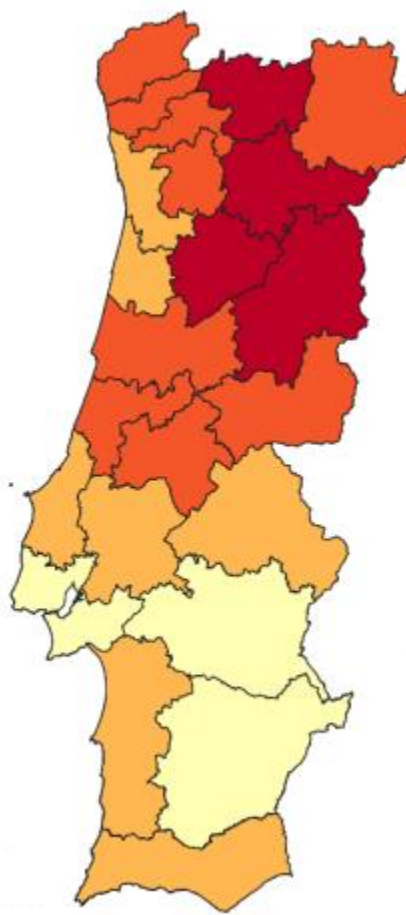
# I. Os territórios rurais: espaços florestais e cadastro



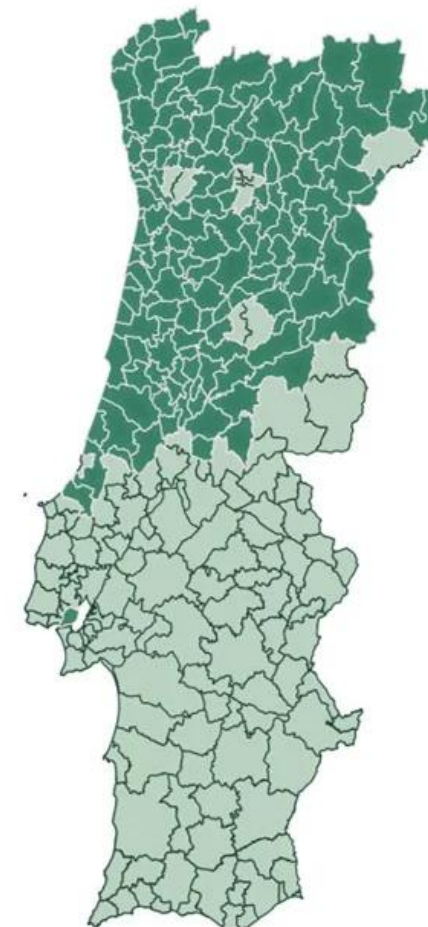
*Espaços florestais*



*Perigo de incêndio*



*Floresta pública*



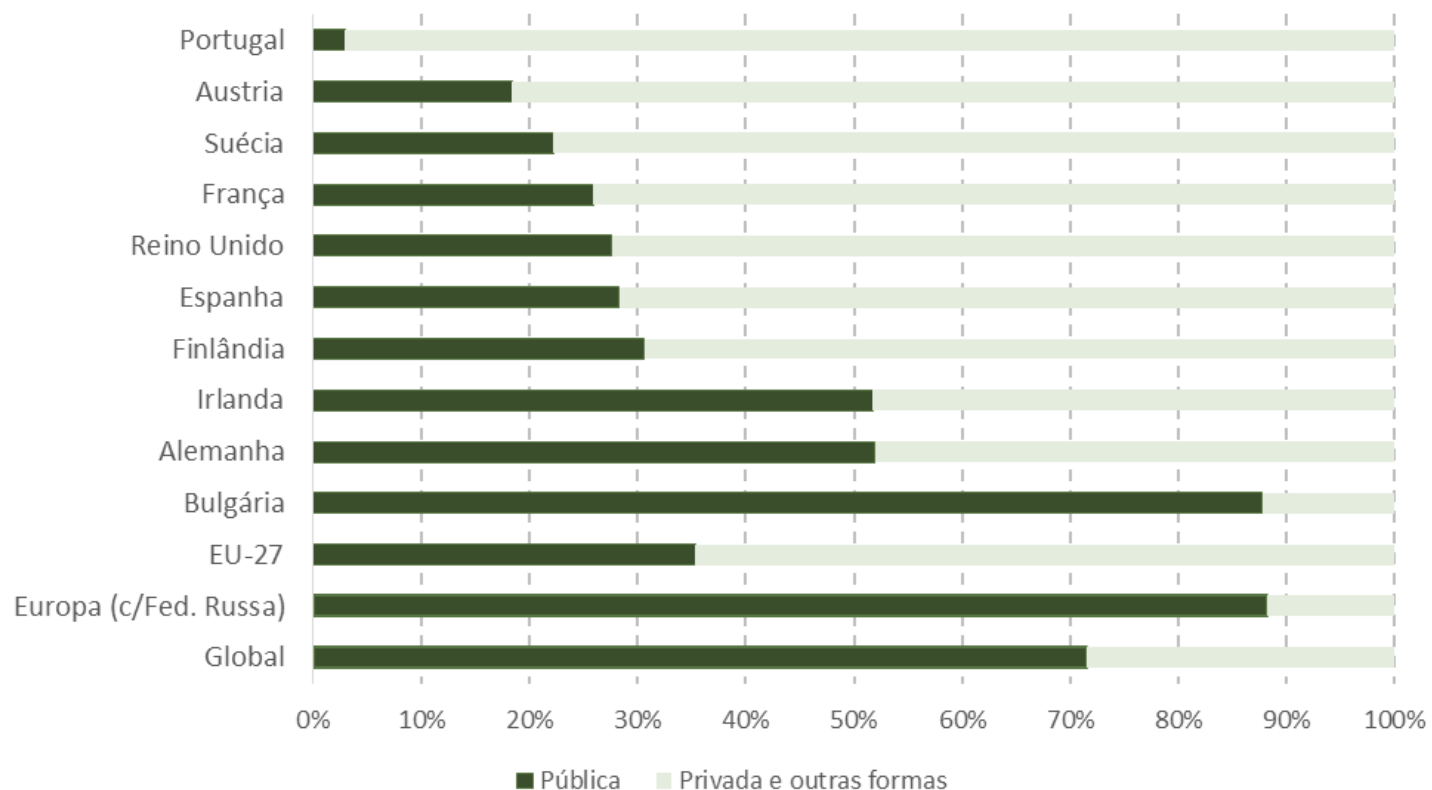
- Municípios sem CGPR
- Municípios com CGPR

Fonte: Instituto da Conservação da Natureza e Florestas (ICNF) e Balcão Único do Prédio (BUPi)

# I. Os territórios rurais: comparação internacional



## Distribuição da propriedade florestal



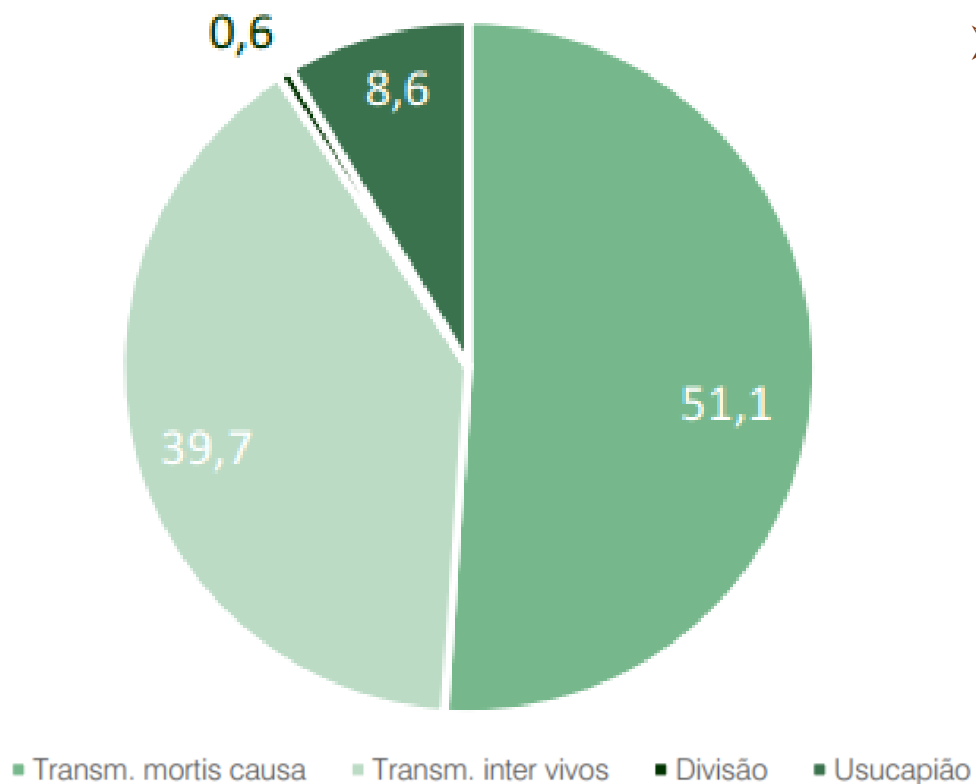
- **Apenas 3%** da totalidade das áreas florestais em Portugal é propriedade pública (terrenos do domínio privado do Estado e de outros entes públicos).
- Este valor é dos mais baixos do mundo e o menor da UE.
- Lei de Bases da Política Florestal prevê que compete ao Estado ampliar o património florestal público.



# I. Os territórios rurais: causas da aquisição de prédios rústicos



Causas da aquisição (%)

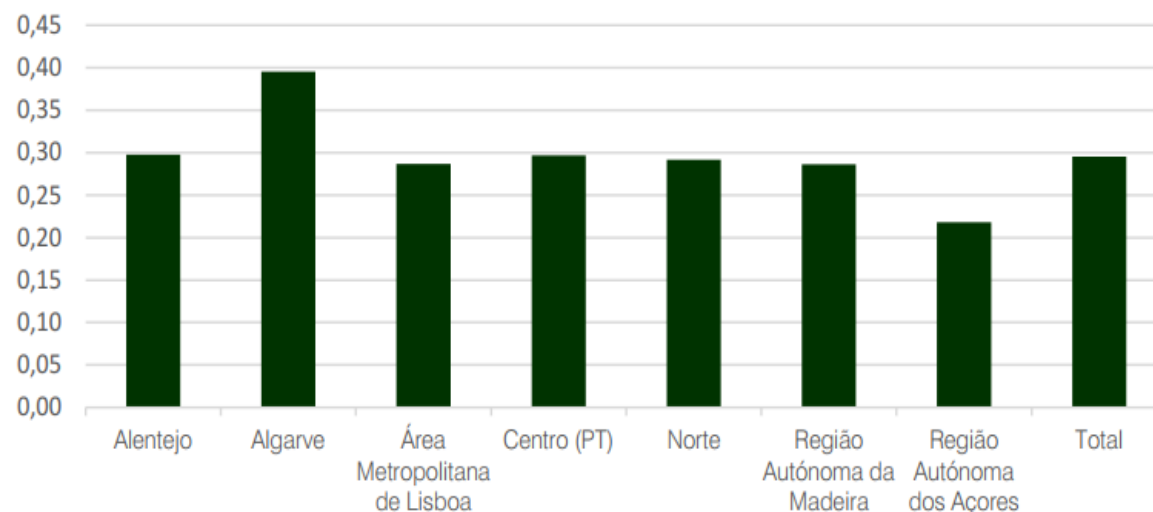


- **Predomínio da transmissão por morte** - revela o imobilismo da propriedade rústica.
- Peso significativo da **usucapião** (8,6%) - pode indiciar diversas causas, entre as quais:
  - **Ausência de contratos de transmissão** dos imóveis rústicos sem a forma legalmente exigida.
  - **O abandono** da propriedade rústica pelos titulares.
  - **Forma de evitar o controlo administrativo das operações urbanísticas** subjacentes ao fracionamento de prédios que se destinam a fins urbanísticos.
  - **Forma de fracionamento** de prédios rústicos sem observância da **unidade mínima de cultura** aplicável.

## II. Constrangimentos à gestão: prédios rústicos em herança indivisa



Prédios rústicos em herança indivisa (%)



- **30 %** dos prédios rústicos em situação de herança indivisa (cabeça de casal).
- Dados a partir de 2003, ano em que passou a ser obrigatória a atribuição de NIF e a inscrição dos prédios que formam a herança => **Situação real seguramente superior.**



## II. Constrangimentos à gestão: heranças jacentes

---



### Herança jacente (antes da aceitação da herança)

A situação de herança jacente é a que implica maiores constrangimentos à gestão dos bens:

- **Limitação dos poderes de administração dos bens;**
- **Morosidade do processo** de aceitação da herança, prolongando a situação de indefinição e de limitação dos poderes de administração dos bens.

Poderes de administração:

- **Apenas as providências estritamente necessárias** de conservação e defesa dos bens que integram a herança podem ser realizadas.
  - **Desincentiva a realização de qualquer tipo de investimento** ou rentabilização do bem, ainda que as receitas pudessem reverter para herança.
- **Esta limitação prejudica também o cumprimento de deveres ou encargos de interesse geral como, por exemplo, os deveres de gestão de combustível e os decorrentes das servidões destinadas à prevenção de incêndios rurais.**

## II. Constrangimentos à gestão: heranças indivisas

---



**Herança indivisa** (após a aceitação da herança e antes das partilhas)

Constrangimentos relacionados com a dificuldade de partilha e gestão da herança:

- **Exigência de acordo unânime dos herdeiros.**
  - É a trave-mestra do regime de administração da herança e sobretudo da sua partilha.
  - Conflitos entre herdeiros; herdeiros ausentes.
  - Ex: nomeação de uma terceira entidade como gestor é muito difícil.
  - Leva à eternização da herança indivisa, com graves prejuízos para a gestão das propriedades.
- **Ausência de soluções alternativas ao pagamento de tornas**
  - Apesar da possibilidade de hipoteca do imóvel para pagamento de tornas, nem sempre é possível aos herdeiros assegurar esse pagamento.
  - Nesse caso, as únicas alternativas ao dispor dos herdeiros são a adjudicação do imóvel em compropriedade ou a manutenção da herança indivisa.



## II. Constrangimentos à gestão: fracionamento

---



### Fracionamento

#### Constrangimento:

Défice de controlo de situações de fracionamento ilegal da propriedade rústica, por dois tipos de razões:

- **Dificuldade de controlo de situações de fracionamento ilegal** por parte dos agentes que praticam atos relacionados com a sua transmissão (solicitadores, advogados, tribunais);
- **Não aplicação das regras legais limitadoras do fracionamento de prédios** para fins urbanísticos ou outros fins.

## II. Constrangimentos à gestão

---



### Dificuldades de gestão conjunta

Existem diversos tipos de instrumentos de gestão conjunta, alguns vocacionados especificamente para a propriedade rústica, por ex:

- Zonas de Intervenção Florestal (ZIF),
- Entidades de Gestão florestal (EGF)
- Áreas Integradas de Gestão da Paisagem (AIGP)
- Cooperativas
- Organismos de investimento coletivo (fundos).

Mas...

A gestão da propriedade rústica continua maioritariamente refém de uma conceção individualista, assente na ligação entre domínio direto (titularidade) e domínio útil (gestão).

A grande percentagem de prédios rústicos em compropriedade (heranças indivisas), dificulta a adesão e desenvolvimento destes instrumentos.



# III. Propostas: ao nível das heranças

---



## Sejam jacentes, indivisas ou vagas

- Proposto um período de **6 meses para identificação/habilitação de herdeiros** após o óbito.
- Redução do **prazo de tempo possível para aceitar ou repudiar** até à declaração de herança vaga de 10 para **2 anos**.
- **Proposta obrigatoriedade de partilha no prazo de 5 anos** no caso de herança indivisa.
- Criada a figura do **administrador profissional de herança**.

### III. Propostas: ao nível da propriedade

---



- Previsto o Princípio do **dever de uso e gestão responsável** do prédio rústico.
- **Proibição de constituição, divisão ou fracionamento de prédios** rústicos ou mistos em compropriedade **caso tenham áreas inferiores à unidade de cultura.**
- Proposto um novo regime jurídico para a instituição **de instrumentos de apoio financeiro imediato do Estado** que disponibilizem liquidez financeira aos interessados para realizarem as prestações de tornas.
- **Suficiência da maioria do valor total das quotas** dos comproprietários na administração da coisa para que haja a maioria dos consortes exigida por lei.
- **Simplificado o processo judicial de divisão de coisa comum.**

### III. Propostas: fracionamento

---



- Estabelecido o **conceito único de prédio** (rústico, urbano e misto) como unidade territorial autónoma que serve de referência a todo o ordenamento jurídico.
- Circunscritas as condições para **a divisibilidade dos prédios**.
- Clarificadas as normas sobre aquisição do direito de propriedade por **usucapião**.
- Proposta a criação do **documento único do prédio** com a identificação e disponibilização do prédio como unidade predial (matriz fiscal + registo predial + cadastro predial).
- Introduzidas garantias de que as ações, atos ou negócios jurídicos que tenham como efeito a realização de operações urbanísticas são **compatíveis com os planos territoriais**.
- **Nulidade de todos os atos ou negócios jurídicos** subjacentes, caso não haja controlo prévio municipal ou exista violação dos planos territoriais de âmbito intermunicipal ou municipal.



# III. Propostas: emparcelamento

---



- **Facilitado o emparcelamento simples**, que deixa de ser objeto de licenciamento para estar sujeito a **comunicação prévia**.
- **Alargada a figura do emparcelamento aos prédios mistos**.
- Programa **Emparcelar para Ordenar**:
  - Novo programa mais ambicioso, designado “**Emparcelar é Ordenar**”.

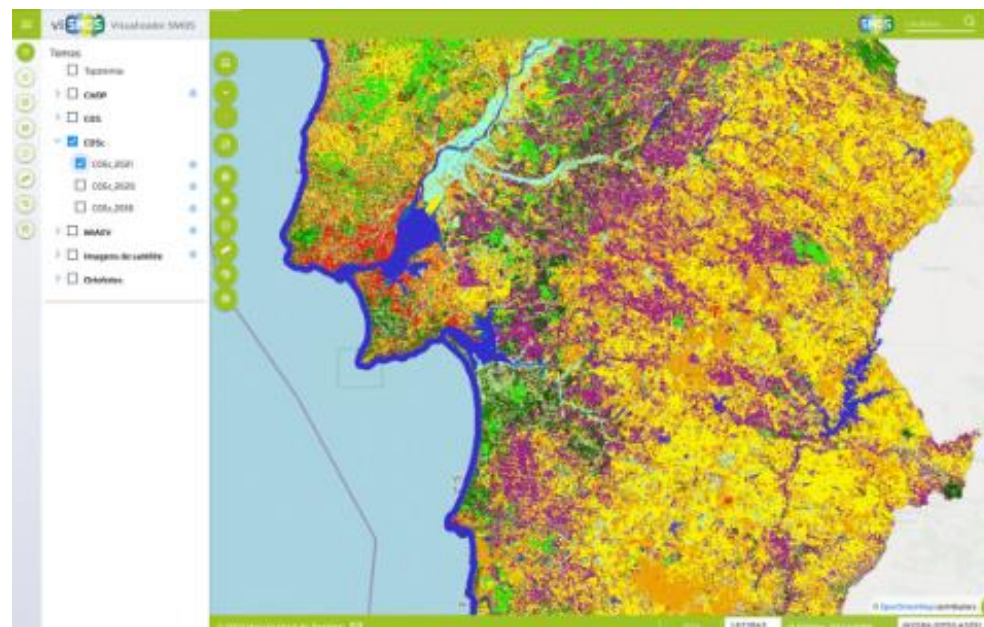


<https://www.dgadr.gov.pt/estruturacao-fundiaria/emparcelar-para-ordenar>

### III. Propostas: ao nível das insuficiências do cadastro predial



- Necessidade de **apresentação de configuração geométrica** nos atos e negócios jurídicos.
- **Dever do conservador de registos de consultar os visualizadores geográficos** do SMOS – Sistema de Monitorização da Ocupação do Solo e dos prédios cadastrados com RGG – Representação Gráfica Georreferenciada.



<https://smos.dgterritorio.gov.pt/visualizadores>

### III. Propostas: renúncia ao direito de propriedade

---



- **Previsão expressa na admissibilidade de renúncia** ao direito de propriedade, integrando o prédio no património do Estado.
- Criação de um **procedimento especial de renúncia abdicativa** ao direito de propriedade, a ocorrer nas conservatórias de registos, **gratuito**, para os prédios rústicos e mistos.





# Outras recomendações

---



1. Recomendação para a criação de uma **estrutura de acompanhamento e monitorização** da propriedade rústica.
2. Recomendação para a substituição do conceito de **unidade de cultura** por unidade territorial.
3. Recomendação para a **revisão dos regimes de edificabilidade** em espaços agrícolas, florestais e naturais.
4. Recomendação para o **alargamento do Regime Florestal**.
5. Recomendação para a conceção de um **mecanismo de receção e gestão de prédios abandonados**.
6. Recomendação para a necessidade da **função tributária** dotar-se de elementos de disciplina de ordenamento territorial.

# Nota biográfica

---



**Rui Gonçalves**  
*rui.goncalves@ifap.pt*

Rui Gonçalves é especialista em ambiente e clima, formado em Engenharia do Ambiente e com Pós-graduação em Economia e Estudos Europeus.

Com vasta experiência profissional desde 1984, ocupou diversos cargos, incluindo o de Secretário de Estado do Ambiente (1999-2002) e do Desenvolvimento Rural e das Florestas (2005-2008).

Entre as muitas responsabilidades que assumiu, destacam-se a preparação do primeiro Programa Nacional para as Alterações Climáticas, a criação das Zonas de Intervenção Florestal (ZIF), o desenvolvimento da Estratégia Nacional para as Florestas e a coordenação do Grupo de Trabalho para a Propriedade Rústica.

Na sua carreira passou por instituições como o Instituto de Meteorologia, a Agência Portuguesa do Ambiente, a Empresa Geral do Fomento (EGF, SA) e presidiu à Floresta Atlântica e à FlorestGal.

Atualmente é Técnico Superior no Departamento de Apoio ao Investimento do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP, IP).

---

# Obrigado

---

