PARECER

Proposta de Lei n.º 203/XIII (4.ª): *Altera o regime da estruturação fundiária* (GOV)

Autor: Carlos Matias (BE)

Índice

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA **3**

PARTE II – CONSIDERANDOS **3**

Objeto, conteúdo e motivação da iniciativa 3

Conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais, e cumprimento da Lei Formulário 5

Enquadramento parlamentar 7

Enquadramento no plano da União Europeia 7

Consultas e contributos 8

PARTE III - OPINIÃO DO RELATOR **9**

PARTE IV – CONCLUSÕES **9**

PARTE V – ANEXOS **9**

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

O Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, suportado no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, assim como no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 29 de Maio de 2019, a Proposta de Lei n.º 203/XIII (4.ª): *Altera o regime da estruturação fundiária*.

Conforme indica a Nota Técnica (NT) elaborada pelos serviços técnicos da Assembleia da República (DAPLEN, DILP e DAC), esta iniciativa reveste a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º e n.º 2 do artigo 123.º do RAR. Foi aprovada em Conselho de Ministros de 23 de Maio de 2019, ao abrigo da competência prevista na alínea c) n.º 1 do artigo 200.º da Constituição, e é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e pelo Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Parlamentares.

Foi admitida e baixou, na generalidade, à Comissão de Agricultura e Mar (7.ª), como comissão competente, em conexão com a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, a 4 de Junho de 2019. Foi anunciada na sessão plenária no dia seguinte.

PARTE II – CONSIDERANDOS

Objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Segundo a exposição de motivos da iniciativa em apreço, o Governo pretende reforçar os instrumentos de estruturação fundiária e dotar de maior eficácia, quer a unidade de cultura, quer o regime de fraccionamento de prédios. Para atingir tal objectivo, o Governo promove a distinção entre terrenos de sequeiro, terrenos de regadio e terrenos de floresta.

Com as alterações legislativas propostas, pretende ainda simplificar a verificação dos pressupostos da isenção fiscal e, no que concerne aos incentivos e isenções, facilitar o acesso a

capitais alheios, através do alargamento da isenção do imposto de selo, bem como do alargamento da isenção do imposto municipal sobre imóveis.

Por último, procede à alteração do regime sancionatório, com o aumento das coimas, variando consoante se trate de pessoa singular ou pessoa colectiva.

Enquadramento jurídico nacional

O artigo 93.º da Constituição da República Portuguesa refere que são objectivos da política agrícola a promoção da melhoria da situação económica, social e cultural dos trabalhadores rurais e dos agricultores, do desenvolvimento do mundo rural, da racionalização das estruturas fundiárias, a modernização do tecido empresarial e do acesso à propriedade ou à posse da terra e demais meios de produção directamente utilizados na sua exploração por parte daqueles que a trabalham. De igual modo, o redimensionamento das unidades de exploração agrícola que tenham dimensão excessiva do ponto de vista dos objectivos da política agrícola será regulado por lei. A estrutura fundiária refere-se, assim, às características de tamanho e organização do espaço agrário, consistindo esta uma incumbência do Estado no âmbito da política agrícola constitucionalmente prevista.

Em 2015, surge a Lei n.º 111/2015, de 27 de Agosto, que estabelece o Regime Jurídico da Estruturação Fundiária, que altera o Código Civil e revoga dos Decretos-Leis nºs 384/88, de 25 de Outubro, e 103/90, de 22 de Março. Os instrumentos fundiários aí previstos são:

- O emparcelamento rural;
- A valorização fundiária;
- O regime de fraccionamento dos prédios rústicos;
- Os planos territoriais intermunicipais ou municipais; e
- A bolsa nacional de terras para utilização agrícola, florestal ou silvopastoril, designada de «bolsa de terras».

Estes instrumentos têm como objectivo a criação de melhores condições para o desenvolvimento das actividades agrícolas e florestais de modo compatível com a sua gestão sustentável nos domínios económico, social e ambiental, através da intervenção na configuração, dimensão, qualificação e utilização produtiva das parcelas e prédios rústicos. Foi

também no âmbito deste diploma que ficou reconhecido o papel das autarquias locais em matéria de ordenamento e gestão do território, em termos de estruturação fundiária, motivo pelo qual foram redefinidas algumas das suas atribuições neste âmbito. De igual modo, e sendo as Câmaras Municipais parte integrante na toma de decisão de alguns dos instrumentos fundiários elencados (especificamente o emparcelamento simples), passou a ser da responsabilidade destas a aprovação dos projectos.

O regime jurídico da estruturação fundiária incluí também um regime sancionatório, previsto nos artigos 54.º e seguintes.

Ainda com relevo para a apreciação da presente iniciativa, cumpre mencionar:

- O Código do Imposto Municipal Sobre Imóveis;
- O Guia de apoio aos instrumentos de estruturação fundiária da Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural;
- O Programa do XXI Governo Constitucional; e
- A Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2019, de 21 de Janeiro, que aprova o relatório de diagnóstico e as medidas de actuação para a valorização do território florestal e de incentivo à gestão florestal activa.

Conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais, e cumprimento da Lei Formulário

A iniciativa em apreço foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto na CRP e no RAR. Toma a forma de proposta de lei, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objecto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, em conformidade com o disposto no RAR. Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa, previstos no n.º 1 do mesmo regimento. É subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e pelo Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros de 23 de Maio de 2019.

Deu entrada em 29 de Maio do corrente ano, foi admitida em 4 de Junho, tendo baixado nessa mesma data, na generalidade, à Comissão de Agricultura e Mar (7.ª), como comissão competente, em conexão com a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª).

Foi anunciada na sessão plenária do dia 5 de Junho. Foi nomeado relator do parecer o Sr. Deputado Carlos Matias (BE).

A respectiva discussão na generalidade encontra-se já agendada para a reunião plenária do dia 3 de Julho (cf. Súmula n.º 90 da Conferencia de Líderes, de 12.6.2019).

Cumprimento da Lei Formulário

A presente iniciativa contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei, apresentando sucessivamente, após o articulado, a data de aprovação em Conselho de Ministros e a assinatura do Primeiro-Ministro e do Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, em conformidade com o disposto nos nºs 1 e 2 do artigo 13.º da lei formulário. A proposta de lei em apreço visa proceder à primeira alteração à Lei n.º 111/2015, de 27 de Agosto, que estabelece o regime da estruturação fundiária.

No que diz respeito ao título, importa referir, que o mesmo deve traduzir sinteticamente o objecto da iniciativa, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário[1]. De igual modo nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 6.º da mesma lei, "os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas". Ora, após consulta ao Diário da República Electrónico, verificou-se que, à data de elaboração da nota técnica, a Lei n.º 111/2015, de 27 de Agosto, não sofreu qualquer alteração. Assim, em caso de aprovação, esta será a primeira alteração e deve ser mencionado no título (não obstante ser mencionado no artigo 1.º da iniciativa). **Assim sugere-se o seguinte título: "Primeira alteração à Lei n.º 111/2015, de 27 de Agosto, que estabelece o regime da estruturação fundiária".**

[1] Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de Julho

Enquadramento parlamentar

Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

De acordo com a Nota Técnica, são de relevar, em conexão com a matéria em apreço nesta Proposta de Lei, os seguintes diplomas:

- Proposta de lei n.º 307/XII "Estabelece o Regime Jurídico da Estruturação Fundiária, altera o Código Civil, e revoga os decretos-Leis nºs 384/88, de 25 de Outubro, e 103/90, de 22 de Março";
- Projecto de Lei n.º 157/XII "Estabelece o Regime Jurídico da estruturação Fundiária".

Enquadramento no plano da União Europeia

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados membros da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

O diploma que regulamenta, de uma forma genérica, a matéria em apreço é a *Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias*, e que tem por objecto, entre outros, o estimulo das explorações agrárias, em dimensões suficientes para garantir a sua viabilidade e impedir o fraccionamento excessivo das propriedades rurais. A título exemplificativo e na Comunidade autónoma das Astúrias, é a *Ley 4/1989, de 21 de julio, de ordenación agraria y desarrollo rural* que regula a matéria. De acordo com o diploma, está constituído um "banco de terras", gerido pela Comissão Regional do Banco de Terras.

FRANÇA

É no *Code rural et de la pêche maritime*, que estão previstas as questões relacionadas com os terrenos agrícolas, bem como a forma como estes se organizam, onde está prevista a existência de um observatório dos espaços agrícolas responsável pelo desenvolvimento de ferramentas para a gestão das áreas agrícolas. De acordo com o disposto no artigo L123-1, a utilização dos terrenos agrícolas é alcançado através da distribuição de parcelas fragmentadas e dispersas, com o objectivo de estabelecer propriedades rurais com um só explorador e grandes parcelas convenientemente agrupadas, com o fim de melhorar a rentabilidade destas. Cabe a uma comissão local, conforme previsto pelo artigo L112-1-1, determinar as regras de atribuição das compensações por desapropriação. Em cada departamento é criada uma comissão local de

gestão das áreas agrícolas. A comissão, presidida pelo presidente da câmara, envolve representantes das autoridades locais, profissionais da agricultura, advogados e associações registradas de protecção ambiental assim como o Estado. De salientar a existência das *Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural* (SAFER) que estão encarregues de missões de interesse geral na área do desenvolvimento rural, não podendo ter objectivos lucrativos e incluem, na sua composição, a participação de comissários do Governo das áreas da agricultura e das finanças.

Consultas e contributos

Pareceres/contributos enviados pelo Governo ou solicitados ao mesmo

O RAR prevê que *as* propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. Nesse mesmo sentido, o n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de Outubro, dispõe que "*No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta directa às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo*". Segundo a Nota Técnica, no caso em apreço, o Governo não menciona, na exposição de motivos, que tenha realizado alguma audição ou consulta, nem a proposta de lei vem acompanhada de qualquer estudo ou parecer que a tenha fundamentado.

Regiões Autónomas –

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 5 de Junho de 2019, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição. Caso sejam enviados, os respectivos pareceres serão disponibilizados no sitio electrónico da Assembleia da República, na página da presente iniciativa. O parecer do Governo da RAA já está disponível e é consultável no sítio electrónico referido.

PARTE III - OPINIÃO DO RELATOR

Nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento a elaboração da opinião do relator é facultativa, pelo que o signatário do presente parecer, exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em apreço.

PARTE IV – CONCLUSÕES

A proposta de lei 203/XIII/4ª cumpre todos os requisitos constitucionais, legais e regimentais necessários à sua tramitação. Está em condições de ser apreciada e votada em reunião plenária da Assembleia da República.

PARTE V – ANEXOS

Por conter informação mais detalhada e exaustiva, nomeadamente quanto ao enquadramento jurídico e bibliográfico sobre o assunto, assim como informações relevantes quanto à conformidade dos requisitos formais, é parte integrante deste Parecer a NOTA TÉCNICA elaborada pelos serviços administrativos da Assembleia da República (DILP, DAPLEN e DAC), aos quais o signatário deste Parecer, desde já, agradece.

Palácio de São Bento, 26 de Junho de 2019

O Deputado Autor do Parecer

(Carlos Matias)

P/ **O Presidente da Comissão**

(Joaquim Barreto)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

NOTA TÉCNICA

Proposta de Lei n.º 203/XIII/4.ª (GOV)

Altera o regime da estruturação fundiária

Data de admissão: 4 de junho de 2019

Comissão: Trabalho e Agricultura e Mar (7.ª)

Índice

I. Análise da iniciativa

II. Enquadramento parlamentar

III. Apreciação dos requisitos formais

IV. Análise de direito comparado

V. Consultas e contributos

VI. Avaliação prévia de impacto

VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborado por: Lurdes Sauane (DAPLEN), Nuno Amorim (DILP) e Joaquim Ruas (DAC)

Data: 21 de junho de 2019

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

Segundo a exposição de motivos da iniciativa em apreço, o Governo pretende reforçar os instrumentos de estruturação fundiária e dotar de maior eficácia quer a unidade de cultura, quer o regime de fracionamento de prédios.

Para atingir tal desiderato, o Governo promove a distinção entre terrenos de sequeiro, terrenos de regadio e terrenos de floresta.

Com as alterações propostas pretende-se ainda simplificar a verificação dos pressupostos da isenção fiscal e no que concerne aos incentivos e isenções pretende-se facilitar o acesso a capitais alheios, através do alargamento da isenção do imposto de selo, bem como do alargamento da isenção do imposto municipal sobre imóveis.

Por último, procede-se à alteração do regime sancionatório, com o aumento das coimas, variando consoante se trate de pessoa singular ou pessoa coletiva.

- **Enquadramento jurídico nacional**

Diz-nos a alínea b) do n.º 1 do artigo 93.º da Constituição da República Portuguesa que são objetivos da política agrícola a promoção da melhoria da situação económica, social e cultural dos trabalhadores rurais e dos agricultores, do desenvolvimento do mundo rural, da racionalização das estruturas fundiárias, a modernização do tecido empresarial e do acesso à propriedade ou à posse da terra e demais meios de produção diretamente utilizados na sua exploração por parte daqueles que a trabalham. De igual modo, o redimensionamento das unidades de exploração agrícola que tenham dimensão excessiva do ponto de vista dos objetivos da política agrícola será regulado por lei, que deverá prever, em caso de expropriação, o direito do proprietário à correspondente indemnização e à reserva de área suficiente para a viabilidade e a racionalidade da sua própria exploração. A estrutura fundiária[1] refere-se, assim, às características de tamanho e organização do espaço agrário, consistindo esta uma incumbência do Estado no âmbito da política agrícola constitucionalmente prevista.

[1] Para uma breve análise sobre a história da estrutura fundiária em Portugal, bem como das sucessivas reformas apresentadas no Parlamento, ver AMARAL, Luciano, "Portugal e o passado: política agrária, grupos de pressão e evolução da agricultura portuguesa durante o Estado Novo" in *Análise Social*, Vol. XXIX (128, 1994, p. 889-906, disponível aqui.

Em 2015, surge a Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, que estabelece o Regime Jurídico da Estruturação Fundiária, altera o Código Civil e revoga dos Decretos-Leis n.os 384/88, de 25 de outubro, e 103/90, de 22 de março. Os instrumentos fundiários previstos são (n.º 1 do artigo 3.º):

- O emparcelamento rural (alínea a));
- A valorização fundiária (alínea b));
- O regime de fracionamento dos prédios rústicos (alínea c));
- Os planos territoriais intermunicipais ou municipais (alínea d)); e
- A bolsa nacional de terras para utilização agrícola, florestal ou silvopastoril, designada de «bolsa de terras» (alínea e)).

Estes instrumentos têm como objetivo a criação de melhores condições para o desenvolvimento das atividades agrícolas e florestais de modo compatível com a sua gestão sustentável nos domínios económico, social e ambiental, através da intervenção na configuração, dimensão, qualificação e utilização produtiva das parcelas e prédios rústicos. Foi também no âmbito deste diploma que ficou reconhecido o papel privilegiado das autarquias locais nem matéria de ordenamento e gestão do território em termos de estruturação fundiária, motivo pelo qual foram redefinidas algumas das suas atribuições neste âmbito. De igual modo, e sendo as Câmaras Municipais parte integrante na toma de decisão de alguns dos instrumentos fundiários elencados (especificamente o emparcelamento simples), passou a ser da responsabilidade destas a aprovação dos projetos.

"A necessidade de tornar mais eficazes as ações de estruturação fundiária radicou na importância de aperfeiçoar, criar e desenvolver instrumentos que promovessem e facilitassem a criação de empresas ou explorações agrícolas sustentáveis, de dinamização do mercado da terra, em ordem à qualificação e valorização dos territórios rurais e ao desenvolvimento sustentável"[2]. Neste sentido, com o emparcelamento rural pretende-se concentrar e corrigir as configurações dos prédios rústicos e garantir o

[2] Exposição de motivos da Portaria n.º 219/2016, de 9 de agosto.

aproveitamento dos recursos e valores naturais, incluindo a valorização da biodiversidade e da paisagem. O "emparcelamento" é assim o instituto que visa contribuir para a melhoria da eficácia das estruturas agrícolas através do redimensionamento e da racionalização das explorações.

As operações de emparcelamento rural podem assumir duas formas: a simples e a integral (artigo 6.º). O emparcelamento simples consiste na correção da divisão parcelar de prédios rústicos ou de parcelas pertencentes a dois ou mais proprietários ou na aquisição de prédios contíguos, através da concentração, do redimensionamento, da retificação de estremas e da extinção de encraves e de servidões e outros direitos de superfície (artigo 7.º) enquanto que o emparcelamento integral consiste na substituição de uma estrutura predial da propriedade rústica por outra que, associada à realização de obras de melhoramento fundiário, permita (a) concentrar a área de prédios rústicos ou parcelas pertencentes a cada proprietário no menor número possível de prédios rústicos; (b) Melhorar a configuração e as condições de utilização das parcelas e dos prédios rústicos e apoiar o desenvolvimento das zonas rurais; (c) Aumentar a superfície dos prédios rústicos e (d) eliminar prédios encravados (artigo 12.º n.º 1).

As operações de emparcelamento simples são da iniciativa dos proprietários interessados (diretamente ou através de representantes) podendo, no entanto, ser objeto de um acordo entre estes e as freguesias e os municípios (artigo 8.º).

Os preponentes são responsáveis pela elaboração e execução dos projetos de emparcelamento simples que são sujeitos à aprovação do município territorialmente competente[3] (artigo 9.º).

Por seu turno, as operações de emparcelamento integral são de iniciativa do Estado ou dos municípios e pressupõe que sejam elaborados estudos preliminares (artigo 15.º), autorização do membro do Governo responsável pelas áreas da agricultura e desenvolvimento rural (artigo 16.º) e a criação de uma comissão de emparcelamento para acompanhar o projeto (artigo 17.º).

[3] Quando o preponente é o próprio município a aprovação é da competência da Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR)).

A determinação da situação jurídica dos prédios consiste na identificação dos respetivos titulares, bem como dos direitos, ónus e encargos que sobre eles impendem (n.º 1 do artigo 24.º), se existirem duvidas quanto à propriedade do prédio ou parcela, é considerado proprietário, na falta de título suficiente, aquele que estiver na respetiva posse de acordo com o regime da usucapião (n.º 2).

Os titulares de direitos sobre prédios rústicos ou parcelas são obrigados a explorar ou manter a exploração do prédio resultante do emparcelamento integral, em conformidade com os prazos e objetivos estabelecidos no projeto (n.º 1 do artigo 30.º) enquanto que os prédios resultantes de operações de emparcelamento simples não podem ser fracionados durante o período de 15 anos a partir da data do seu registo (n.º 2).

Quando as coisas imóveis não têm dono conhecido, estas consideram-se do património do Estado (artigo 1345.º do Código Civil[4]), tendo sido criada para o efeito uma bolsa nacional de terras para utilização agrícola, florestal ou silvopastoril, designada por «Bolsa de terras», cujo objetivo e funcionamento, bem como a disponibilização e cedência de prédios, foram regulados pela Lei n.º 62/2012, de 10 de dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 15/2019, de 21 de janeiro.

Além das normas constantes na Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, ao fracionamento e à troca de parcelas aplicam-se igualmente as regras constantes nos artigos 1376.º a 1381.º do Código Civil (artigo 48.º).

Os terrenos aptos para cultura não podem fracionar-se em parcelas de área inferior a determinada superfície mínima, correspondente à unidade de cultura fixada para cada zona do País. Importa para este fracionamento a constituição de usufruto sobre uma parcela do terreno, não sendo aquele admitido quando dele possa resultar o encrave de qualquer das parcelas, ainda que seja respeitada a área fixada para a unidade de cultura (artigo 1376.º do Código Civil).

Este redimensionamento obedece a limites máximos fixados na Portaria n.º 219/2016, de 9 de agosto, alterada pela Portaria n.º 19/2019, de 15 de janeiro, que fixa a superfície máxima resultante do redimensionamento de explorações agrícolas com vista à melhoria da estruturação fundiária da exploração e a unidade de cultura e que deve ser

[4] Diploma consolidado retirado do portal na Internet da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa.

atualizada com um intervalo máximo de 10 anos (artigo 49.º n.º 1 da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto).

Entende-se por unidade de cultura a superfície mínima de um terreno rústico para que este possa ser gerido de uma forma sustentável, utilizando os meios e recursos normais e adequados à obtenção de um resultado satisfatório, atendendo às características desse terreno e às características geográficas, agrícolas e florestais da zona onde o mesmo se integra. (n.º 5 do artigo 26.º).

Todas os atos e contratos necessários à realização de operações de emparcelamento rural, bem como o registo de todos os direitos e ónus incidentes sobre os novos prédios rústicos daí resultantes estão isentos de emolumentos (n.º 1 do artigo 51.º). Para solicitar estas isenções o requerente terá de apresentar dois pareceres: o da Direção-Regional de Agricultura e Pescas da área e o do município competente (n.º 3 e 5).

O regime jurídico da estruturação fundiária incluí igualmente um regime sancionatório, previsto nos artigos 54.º e seguintes, com coimas máximas de 2500€, independentemente de se tratar de pessoa singular ou coletiva.

Ainda com relevo para a apreciação da presente iniciativa, cumpre mencionar:

- O Código do Imposto Municipal Sobre Imóveis;
- O Guia de apoio aos instrumentos de estruturação fundiária da Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural;
- O Programa do XXI Governo Constitucional; e
- A Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2019, de 21 de janeiro, que aprova o relatório de diagnóstico e as medidas de atuação para a valorização do território florestal e de incentivo à gestão florestal ativa.

II. Enquadramento parlamentar (DAC)

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

- Proposta de lei n.º 307/XII "Estabelece o Regime Jurídico da Estruturação Fundiária, altera o Código Civil, e revoga os decretos-Leis nºs 384/88, de 25 de outubro, e 103/90, de 22 de março.

- Projeto de Lei n.º 157/XII "Estabelece o Regime Jurídico da estruturação Fundiária

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreço foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, em conformidade com o disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR. Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

A proposta de lei é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e pelo Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros de 23 de maio de 2019.

A proposta de lei deu entrada em 29 de maio do corrente ano, foi admitida em 4 de junho, tendo baixado nessa mesma data, na generalidade, à Comissão de Agricultura e Mar (7.ª), como comissão competente, em conexão com a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª). Foi anunciada na sessão plenária do dia 5 de junho. Foi nomeado relator do parecer o Sr. Deputado Carlos Matias (BE).
A respetiva discussão na generalidade encontra-se já agendada para a reunião plenária do dia 3 de julho (cf. Súmula n.º 90 da Conferencia de Líderes, de 12.6.2019).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A lei formulário[5] estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa e que, por isso, importa observar no decurso do processo da especialidade na Comissão, nomeadamente no momento da redação final.

A presente iniciativa contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei, apresentando sucessivamente, após o articulado, a data de aprovação em Conselho de Ministros e a assinatura do Primeiro-Ministro e do Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, em conformidade com o disposto nos n.os 1 e 2 do artigo 13.º da lei formulário.

A proposta de lei em apreço visa proceder à primeira alteração à Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, que estabelece o regime da estruturação fundiária.

No que diz respeito ao título, importa referir, que o mesmo deve traduzir sinteticamente o objeto da iniciativa, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.

De igual modo nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 6.º da mesma lei, "*os diplomas que alterem outros* devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, *caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas"*.

Ora, após consulta ao *Diário da República Eletrónico*, verificou-se que, à data de elaboração desta nota técnica, a Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, não sofreu qualquer alteração. Assim, em caso de aprovação, esta será a primeira alteração e deve ser mencionado no título (não obstante ser mencionado no artigo 1.º da iniciativa).

Assim sugere-se o seguinte título:

"**Primeira alteração à Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, que estabelece o regime da estruturação fundiária**".

[5] Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho

Refira-se que a iniciativa em apreço, em caso de aprovação, revestindo a forma de lei, será objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea *c*) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Não sendo fixado prazo para a sua entrada em vigor, aplica-se o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei mencionada, pelo que a mesma ocorrerá no quinto dia após a publicação.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação**

A iniciativa não prevê a necessidade de regulamentação posterior das suas normas, nem condiciona a sua aplicação ao cumprimento de qualquer obrigação legal. Prevê a revogação do n.º 5 do artigo 26.º da Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto, que altera o regime de estruturação fundiária.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados membros da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

O diploma que regulamenta, de uma forma genérica, a matéria em apreço é a *Ley 19/1995, de 4 de julio*, *de modernización de las explotaciones agrarias*, e que tem por objeto, entre outros, o estimulo das explorações agrarias, em dimensões suficientes

para garantir a sua viabilidade e impedir o fracionamento excessivo das propriedades rurais.

O diploma inclui um regime sancionatório (artigo 21), remetendo para a *Ley General Presupuestaria* e para as normas especificas de cada *Comunidade Autónoma*, bem como um regime de financiamento e de ajudas (artigo 22) que podem ser concedidas pela *Administración General del Estado* ou pelas próprias *Comunidades Autónomas*. É igualmente prevista uma divisão das parcelas de terreno rústico em tamanho não inferior à "*unidad mínima de cultivo" (*artigo 24)[6], cuja determinação é da competência de cada uma das comunidades autónomas (n.º 2 do artigo 23 da *Ley 19/1995, de 4 de julio*)

A título exemplificativo e na Comunidade autónoma das Astúrias, é a *Ley 4/1989, de 21 de julio, de ordenación agraria y desarrollo rural* que regula a matéria.

De acordo com o diploma, está constituído um "banco de terras", gerido pela Comissão Regional do Banco de Terras. Está previsto um regime de expropriação (artigos 11 e seguintes), bem como de parcelamento de terras (artigos 16 e seguintes) de iniciativa dos particulares ou oficiosamente (artigo 21) e que inclui a necessidade de execução de estudos por parte da *Consejaría de Agricultura y Pesca* (artigo 22).

FRANÇA

É no *Code rural et de la pêche maritime*, que estão previstas as questões relacionadas com os terrenos agrícolas, bem como a forma como estes se organizam.

Na *Section 1: La nouvelle distribution parcellaire*, relativa à afetação do espaço agrícola e florestal do *Chapitre III: L'aménagement foncier agricole et forestier*, nomeadamente nos *articles L123-1 à L123-7,* está prevista a existência de um observatório dos espaços agrícolas responsável pelo desenvolvimento de ferramentas para a gestão das áreas agrícolas.

Já nos artigos L121-1 e seguintes é explicado que o desenvolvimento rural tem como objetivo a melhoria das condições de exploração dos terrenos agrícolas e florestais, estando disponíveis diversos mecanismos para o efeito como a gestão de terras ou o

[6] O conceito de *unidad mínima de cultivo* encontra-se plasmado no artigo 23 da *Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias.*

intercambio de propriedades rurais (artigos L123-1 a L123-35 e L124-1 a L124-13, respetivamente).

De acordo com o disposto no artigo L123-1, a utilização dos terrenos agrícolas é alcançado através da distribuição de parcelas fragmentadas e dispersas, com o objetivo de estabelecer propriedades rurais com um só explorador e grandes parcelas convenientemente agrupadas, com o fim de melhorar a rentabilidade destas.

Cabe a uma comissão local, conforme previsto pelo artigo L112-1-1, determinar as regras de atribuição das compensações por desapropriação. Em cada departamento é criada uma comissão local de gestão das áreas agrícolas. A comissão, presidida pelo presidente da câmara, envolve representantes das autoridades locais, profissionais da agricultura, advogados e associações registradas de proteção ambiental assim como o Estado. Pode ser consultada sobre qualquer assunto relacionado com a estruturação fundiária.

De salientar a existência das *Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural* (SAFER) que estão encarregues de missões de interesse geral na área do desenvolvimento rural, não podendo ter objetivos lucrativos e incluem, na sua composição, a participação de comissários do Governo das áreas da agricultura e das finanças.

V. Consultas e contributos

Pareceres/contributos enviados pelo Governo ou solicitados ao mesmo

O n.º 3 do artigo 124.º do RAR prevê que *as* propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. Nesse mesmo sentido, o n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe que "*No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no*

decurso do procedimento legislativo do Governo". No caso em apreço, o Governo não menciona, na exposição de motivos, que tenha realizado alguma audição ou consulta, nem a proposta de lei vem acompanhada de qualquer estudo ou parecer que a tenha fundamentado.

Regiões Autónomas –

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 5 de junho de 2019, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição. Caso sejam enviados, os respetivos pareceres serão disponibilizados no sitio eletrónico da Assembleia da República, na página da presente iniciativa.

VI. Avaliação prévia de impacto

Linguagem não discriminatória – DAPLEN

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. No caso presente não parecem colocar-se questões de linguagem discriminatória e, tratando-se de alterações a diplomas existentes, deverá sempre ser respeitada a coerência terminológica com os textos em vigor.

Quadro Comparativo:

Lei n.º 111/2015, 27 de agosto	PPL n.º 203/XIII

• Artigo 7.º Noção 1 - O emparcelamento simples consiste na correção da divisão parcelar de prédios rústicos ou de parcelas pertencentes a dois ou mais proprietários ou na aquisição de prédios contíguos, através da concentração, do redimensionamento, da retificação de estremas e da extinção de encraves e de servidões e outros direitos de superfície. 2 - O emparcelamento simples pode também integrar obras de melhoramento fundiário. 3 - Entende-se por parcela toda a parte delimitada do solo sem autonomia física e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica.	Artigo 7.º […] 1 - O emparcelamento simples consiste na correção da divisão parcelar de prédios rústicos ou de parcelas pertencentes a dois ou mais proprietários ou na aquisição de prédios contíguos, através da concentração, do redimensionamento, da retificação de estremas e da extinção de encraves e de servidões e direitos de superfície. 2 - […]. 3 - […].
• Artigo 9.º Elaboração, aprovação e execução dos projetos 1 - Cabe aos proponentes garantir a elaboração e a execução dos projetos de emparcelamento simples. 2 - A aprovação dos projetos é da competência do município territorialmente competente, exceto nos casos em que este é o proponente, em que a aprovação compete à Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR).	Artigo 9.º […] 1 - […] 2 - […] 3 - […] 4 - […] 5 - […] 6 - O disposto no n.º 2 não se

3 - Os requerimentos para a execução de operações de emparcelamento simples devem ser acompanhados de um projeto que contenha, designadamente, os seguintes elementos: a) A identificação dos proponentes; b) A delimitação da área a emparcelar, com a identificação das parcelas e dos prédios rústicos sobre os quais vão incidir as operações; c) A identificação dos titulares dos prédios rústicos a abranger; d) A definição dos objetivos, incluindo a identificação e caracterização dos prédios resultantes da transformação fundiária e os melhoramentos fundiários a realizar, nos casos em que tal se verifique. 4 - No caso de parcerias, os projetos de emparcelamento simples ainda devem conter, designadamente: a) A identificação da entidade responsável pela execução da operação; b) A caracterização das ações a realizar, incluindo os trabalhos de infraestruturação a concretizar; c) Cópia do acordo de parceria. 5 - Nos casos de operações de emparcelamento simples que integrem obras de melhoramento fundiário, a gestão das infraestruturas é da responsabilidade dos municípios. 6 - O disposto no n.º 2 não se aplica às aquisições de prédio confinante.	aplica às aquisições de prédio confinante ou de prédios contíguos.

• Artigo 30.º Obrigações dos titulares e ónus sobre os prédios 1 - Os titulares de direitos sobre prédios rústicos ou parcelas são obrigados a explorar ou manter a exploração do prédio resultante do emparcelamento integral, em conformidade com os prazos e objetivos estabelecidos no projeto. 2 - Os prédios resultantes de operações de emparcelamento simples não podem ser fracionados durante o período de 15 anos a partir da data do seu registo. 3 - Os prédios resultantes de emparcelamento integral não podem ser fracionados durante o período de 25 anos contados a partir da data do seu registo, não podendo, em qualquer caso, do fracionamento resultar prédios com área inferior ao dobro da unidade de cultura. 4 - Os ónus de não fracionamento previstos nos números anteriores devem ser inscritos no registo predial.	Artigo 30.º […] 1 - […]. 2 - Os prédios resultantes de operações de emparcelamento simples ou da anexação de prédios rústicos prevista na alínea *b*) e *d*) do n.º 2 do artigo 51.ºnão podem ser fracionados durante o período de 15 anos a partir da data do seu registo. 3 - […]. 4 - […].
• Artigo 48.º Regime 1 - Ao fracionamento e à troca de parcelas aplicam-se, além das regras dos artigos 1376.º a 1381.º do Código Civil, as disposições da presente lei. 2 - Quando todos os interessados estiverem de acordo, as situações de indivisão podem ser alteradas no âmbito do emparcelamento rural ou da valorização fundiária, pela junção da área correspondente de alguma ou de todas as partes alíquotas, a prédios rústicos que sejam	Artigo 48.º […] 1 - […]. 2 - A posse de terrenos aptos para cultura não faculta ao seu possuidor a justificação do direito a que esta diz respeito ao abrigo do regime da usucapião, sempre que a sua aquisição resulte de atos

propriedade de um ou de alguns comproprietários. 3 - Da aplicação do disposto nos números anteriores não podem resultar prédios com menos de 20 m de largura, prédios onerados com servidão ou prédios com estremas mais irregulares do que as do prédio original.	contrários ao disposto no artigo 1376.º do Código Civil. 3 - São nulos os atos de justificação de direitos a que se refere o número anterior. 4 - [*Anterior n.º 2*]. 5 - [*Anterior* n.º 3.]
• Artigo 49.º Unidade de cultura 1 - A unidade de cultura é fixada por portaria do membro do Governo responsável pela área do desenvolvimento rural e deve ser atualizada com um intervalo máximo de 10 anos. 2 - As transmissões e a transferência de direitos que se verifiquem no âmbito da execução dos projetos de emparcelamento integral efetivam-se independentemente dos limites da unidade de cultura.	Artigo 49.º […] 1 - Entende-se por unidade de cultura a superfície mínima de um terreno rústico para que este possa ser gerido de uma forma sustentável, utilizando os meios e recursos normais e adequados à obtenção de um resultado satisfatório, atendendo às características desse terreno e às características geográficas, agrícolas e florestais da zona onde o mesmo se integra. 2 - Para efeitos da determinação da unidade de

	cultura releva a distinção entre terrenos de regadio, de sequeiro e de floresta, categorias reconhecidas a partir das espécies vegetais desenvolvidas, bem como das características pedológicas, edáficas, hídricas, económico-agrárias e silvícolas dos terrenos, aferidas com recurso às cartas de capacidade de uso do solo. 3 - Sempre que não seja possível o reconhecimento do tipo de terreno nos termos do número anterior, deve ser atribuída a categoria de terreno de sequeiro. 4 - [*Anterior n.º 1*]. 5 - [*Anterior* n.º 2].
• Artigo 51.º Isenções 1 - Estão isentos de emolumentos todos os atos e contratos necessários à realização das operações de emparcelamento rural, bem como	Artigo 51.º […] 1 - […]. 2 - […]:

o registo de todos os direitos e ónus incidentes sobre os novos prédios rústicos daí resultantes. 2 - São isentas do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis e de Imposto do Selo: a) As transmissões de prédios rústicos ocorridas em resultado de operações de emparcelamento rural realizadas ao abrigo da presente lei; b) A aquisição de prédio rústico confinante com prédio da mesma natureza, propriedade do adquirente, se a aquisição contribuir para melhorar a estrutura fundiária da exploração; c) A compra ou permuta de prédios rústicos, a integrar na reserva de terras; d) As aquisições de prédios rústicos que excedam o quinhão ideal do adquirente em ato de partilha ou divisão de coisa comum que ponham termo à compropriedade e quando a unidade predial ou de exploração agrícola não possam fracionar-se sem inconveniente. 3 - A isenção prevista na alínea b) do número anterior é reconhecida pelo chefe do serviço de finanças, a requerimento do interessado, apresentado nos termos e prazo previstos no n.º 1 do artigo 10.º do Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, acompanhado de parecer do município territorialmente competente que a fundamente, o qual deve ser solicitado pelo interessado. 4 - São ainda isentos do Imposto Municipal sobre Imóveis, os prédios rústicos a que se refere a alínea c) do n.º 2, nos termos do n.º 1 do artigo 11.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.	*a)* […]; *b)* A aquisição de prédio rústico confinante ou de prédios contíguos com prédio da mesma natureza, propriedade do adquirente, se a aquisição contribuir para melhorar a estrutura fundiária da exploração; *c)* […]; *d)* […]. 3 - As operações de crédito concedido e utilizado para a realização das operações referidas no número anterior, bem como os juros decorrentes dessas operações são isentas de Imposto do Selo. 4 - As isenções previstas nas alíneas *b)* e *d)* do n.º 2 são requeridas pelos interessados e apresentadas nos termos e prazo previstos no n.º 1 do artigo 10.º do Código do Imposto

5 - A verificação e declaração das isenções previstas no n.º 2 dependem da apresentação dos documentos suscetíveis de demonstrar os pressupostos das mesmas, designadamente: a) Documento comprovativo de que o requerente é titular do direito de propriedade de prédio rústico confinante do que pretende adquirir, nos casos previstos na alínea b) do n.º 2, dispensável sempre que esse facto possa ser verificado em face de elementos existentes no serviço de finanças; b) Parecer da DRAP territorialmente competente no sentido de que, nos casos previstos na alínea b) do n.º 2, a junção ou aquisição do prédio confinante contribui para melhorar a estrutura fundiária da exploração ou, nos casos previstos na alínea d) do n.º 2, que o fracionamento da unidade predial ou de exploração agrícola não acarreta inconvenientes. 6 - Para efeitos do disposto no presente artigo, a definição de prédio rústico é a que consta do artigo 3.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.	Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis. 5 - O reconhecimento das isenções previstas nas alíneas *b*) e *d*) do n.º 2 pelo serviço de finanças depende da apresentação dos documentos suscetíveis de demonstrar os pressupostos das mesmas, designadamente: *a)* Documento comprovativo de que o requerente é titular do direito de propriedade de prédio rústico confinante ou contíguo dos que pretende adquirir, nos casos previstos na alínea *b*) do n.º 2; *b)* Documento comprovativo de que a junção ou aquisição dos prédios contribui

	para melhorar a estrutura fundiária da exploração, nos casos previstos na alínea *b*) do n.º 2; *c)* Documento comprovativo de que o fracionamento da unidade predial ou da exploração agrícola não acarreta inconvenientes, nos casos previstos na alínea *d*) do n.º 2. 6 - Os documentos previstos nas alíneas *b*) e *c*) do número anterior são da responsabilidade do município territorialmente competente. 7 - São isentos do Imposto Municipal sobre Imóveis, quando forem reconhecidas as isenções previstas no n.º 2: *a)* Os prédios rústicos a que se refere a alínea c) do n.º 2;

	b) Pelo período de dez anos, o prédio rústico resultante do emparcelamento, da anexação ou em que se pôs termo à compropriedade, nas situações previstas nas alíneas *a*), *b*) e *d*) do n.º 2. 8 - Os procedimentos de reclamação ao cadastro com origem na anexação de prédios contíguos, prevista no artigo anterior, são isentos de taxas ou emolumentos. [*Anterior n.º 6*].
• Artigo 53.º Incentivos No âmbito de projetos de emparcelamento integral, pode ser criado, por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do desenvolvimento rural, um sistema de incentivos destinados a fomentar a venda à reserva de terras de prédios rústicos de reduzida dimensão ou pertencentes a proprietários de idade superior a 65 anos.	Artigo 53.º […] No âmbito de projetos de emparcelamento rural, pode ser criado, por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do desenvolvimento rural, um sistema de incentivos destinados a fomentar a venda de prédios rústicos que contribuam para a melhoria da estrutura fundiária das explorações, desde que o

	emparcelamento rural atinja a unidade mínima de cultura.
• Artigo 55.º Montante das coimas 1 - A contraordenação prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo anterior é punível com a coima mínima de (euro) 100 e máxima de (euro) 1000. 2 - As contraordenações previstas na alínea b) do n.º 1 do artigo anterior são puníveis com a coima mínima de (euro) 100 e máxima de (euro) 2000. 3 - As contraordenações previstas nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo anterior são puníveis com a coima mínima de (euro) 500 e máxima de (euro) 2500.	Artigo 55.º […] 1 - A contraordenação prevista na alínea *a*) do n.º 1 do artigo anterior é punível com coima de € 200 a € 1750 ou de € 400 a € 5250, consoante se trate de pessoa singular ou de pessoa coletiva. 2 - A contraordenação prevista na alínea *b*) do n.º 1 do artigo anterior é punível com a coima de € 200 a € 2000 ou de € 400 a € 6000, consoante se trate de pessoa singular ou de pessoa coletiva. As contraordenações previstas nas alíneas *c*) e *d*) do n.º 1 do artigo anterior são puníveis com coima de € 800 a de € 3500 ou de € 2000 a € 10500, consoante se trate de pessoa singular ou de pessoa coletiva.»