

## Projeto de Lei n.º 652/XV/1 (IL)

**Facilita o acesso às cadernetas prediais do património imobiliário do Estado.**

Data de admissão: 10 de março de 2023

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

## ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

---

**Elaborada por:** Fernando Bento Ribeiro e Leonor Calvão Borges (DILP), Carolina Caldeira (DAPLEN) e Joana Coutinho (DAC)

**Data:** 27.03.2023

## I. A INICIATIVA

---

O proponente refere que, diferentemente do verificado quanto à certidão permanente do registo predial, a qual pode ser requerida por qualquer interessado nas conservatórias do registo predial, o acesso à caderneta predial, emitida pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), é apenas permitido ao seu proprietário, notários, conservadores, oficiais dos registos, advogados e a entidades profissionais com competência para autenticar documentos particulares que titulem atos ou contratos sujeitos a registo predial, sendo este tratamento desigual e injustificado.

Mais alega que «parte significativa do património imobiliário do Estado não se encontra inscrito na Conservatória do Registo Predial».

Assim, pela presente iniciativa, propõe que qualquer interessado possa aceder à caderneta predial dos imóveis da Administração Pública.

## II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

---

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

A iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal (IL), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)<sup>1</sup> (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

---

<sup>1</sup> As ligações para a Constituição e para o Regimento são direcionadas para o portal oficial da Assembleia da República.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que as mesmas parecem não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A iniciativa deu entrada a 9 de março de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 10 de março de 2023 foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) com conexão à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República. A 13 de março a iniciativa foi redistribuída à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), tendo sido anunciada na sessão plenária do dia 15 de março de 2023.

## ▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [lei formulário](#)<sup>2</sup> contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possam ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

O n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, dispõe que «os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações

---

<sup>2</sup> Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

A iniciativa não refere o número de ordem da alteração, nem elenca as alterações anteriores.

Todavia, a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um Diário da República Eletrónico, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente. Assim, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a alterações quando a mesma incida sobre Códigos, «Leis Gerais», «Regimes Gerais», «Regimes Jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante, como é o caso.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que devem ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa estabelece, no seu artigo 3.º, que a sua entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte ao da sua publicação», cumprindo assim o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

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

#### ▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do [Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos](#)<sup>3</sup>, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

---

<sup>3</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República

Nesse sentido, sugere-se que o título da iniciativa mencione expressamente o diploma que pretende alterar: Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões no âmbito da legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

De acordo com o [artigo 62.º](#) da Constituição «A todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição.» E ainda que «Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.» (n.º 1 do [artigo 65.º](#)).

A política fiscal está clarificada no [artigo 103.º](#) da Constituição nos seguintes termos: «O sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza. Os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes.»

A caderneta predial é uma espécie de bilhete de identidade de um imóvel. Este documento contém todas as informações relevantes sobre o imóvel do ponto de vista fiscal, incluindo as suas características, a sua localização, a identificação do proprietário e o valor patrimonial tributário (VPT), entre outros elementos. É emitido pela AT e é também designado de Certidão Matricial. Este documento detém toda a informação fiscal associada ao imóvel.

O Código do Registo Predial foi aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 224/84, de 6 de julho](#)<sup>4</sup>. De acordo com o seu preâmbulo, o Código entende proceder «à valorização da fé pública registral, com base no princípio da legitimação de direitos sobre imóveis titulados

---

<sup>4</sup> Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 23/03/2023.

judicial ou extra-judicialmente; ao reforço do princípio da prioridade, através de uma maior transparência da actividade das conservatórias e de uma maior responsabilização dos conservadores e oficiais do registo; e à simplificação processual, com reflexo numa maior participação do público e na obtenção mais expedita das garantias do registo.»

O registo predial destina-se essencialmente a dar publicidade à situação jurídica dos prédios, tendo em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário. Os factos sujeitos a registo constam do [artigo 2.º](#) do Código do Registo Predial. «O registo efectua-se mediante pedido de quem tenha legitimidade, salvo os casos de oficiosidade previstos na lei.» ([artigo 41.º](#)) E «pode ser efetuado pessoalmente, por via eletrónica ou por correio.» ([artigo 41.º-B](#)). O pedido de certidão, o seu conteúdo e a sua emissão ou recusa constam dos artigos [111.º a 113.º](#) do mesmo diploma.

«O registo prova-se por meio de certidões. As certidões são válidas por um período de seis meses, podendo ser revalidadas por períodos de igual duração se a sua informação se mantiver atual. As certidões podem ser disponibilizadas em suporte electrónico, nos termos a definir por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça. As certidões disponibilizadas nos termos do número anterior fazem prova para todos os efeitos legais e perante qualquer autoridade pública ou entidade privada, nos mesmos termos da correspondente versão em suporte de papel. Faz igualmente prova para todos os efeitos legais e perante qualquer autoridade pública ou entidade privada a disponibilização da informação constante da certidão em sítio da Internet, em termos a definir por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça. Por cada processo de registo é disponibilizado gratuitamente, pelo período de três meses, o serviço referido no número anterior, salvo se o requerente optar pela disponibilização gratuita de uma cópia não certificada dos registos efetuados.» ([artigo 110.º do Código](#))

A [Portaria n.º 622/2008, de 18 de julho](#), regula as taxas devidas aos serviços de registo pela emissão de certidões, fotocópias, informações e certificados de registo predial.

E a [Portaria n.º 121/2021, de 9 de junho](#), veio regulamentar 'o *arquivo eletrónico de documentos lavrados por notário e de outros documentos arquivados nos cartórios, a certidão notarial permanente e a participação de atos por via eletrónica à Conservatória dos Registos Centrais*'.



No portal [‘eportugal.gov.pt’](https://eportugal.gov.pt) está disponível informação sobre como pedir uma certidão de registo predial.<sup>5</sup>

O [Decreto-Lei n.º 51/2017, de 25 de maio](#), criou regime extraordinário de regularização matricial e registral dos bens imóveis pertencentes ao domínio privado do Estado e de outras entidades públicas. Por sua vez, o [Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto](#), tinha estabelecido o regime jurídico do património imobiliário público.

De acordo com o preâmbulo do DL n.º 51/2017:

«Acresce que na maior parte das situações inexistem títulos válidos para o registo predial das operações incidentes sobre este património, ou desconhecimento dos títulos existentes, ou ainda desconformidade da informação relativa ao prédio entre a constante do título e a constante do registo ou da respetiva inscrição matricial.»

«Estes procedimentos pretendem abranger os atos e procedimentos necessários à regularização matricial e registral dos referidos bens imóveis, em situação de omissão ou de incorreta inscrição ou descrição nas matrizes e no registo predial sempre que a entidade pública atue como sujeito ativo do ato ou do negócio jurídico.»

«Com esse objetivo, implementa-se a criação de procedimentos especiais de registo e de regularização da situação jurídico-registral dos bens imóveis do domínio privado do Estado, institutos públicos, regiões autónomas e autarquias locais, alternativos aos já existentes, mormente ao previsto no Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto. Estes procedimentos são tramitados preferencialmente em plataforma eletrónica especialmente criada ou adaptada para o efeito, sem prejuízo do recurso aos meios tradicionais de comunicação e do uso para tal de canal privilegiado, com vista, designadamente, à troca de informação necessária à fixação da situação jurídico registral dos imóveis entre os serviços de registo e a Direção-Geral do Tesouro e Finanças e os institutos públicos, bem como à comunicação dos atos de registo necessários à regularização dessa situação, à comunicação da respetiva execução

---

<sup>5</sup> Informação disponível no portal “eportugal.gov.pt” em [‘https://eportugal.gov.pt/servicos/pedir-uma-certidao-de-registo-predial’](https://eportugal.gov.pt/servicos/pedir-uma-certidao-de-registo-predial) Consultas efetuadas em 23/03/2023.

acompanhada do envio do código de acesso à certidão predial online comprovativa dos atos executados.»

Com o serviço online ([predialonline.pt](http://predialonline.pt)) do Ministério da Justiça<sup>6</sup> tem início uma nova fase no relacionamento dos cidadãos e das empresas com as conservatórias/serviços do registo predial.

Desde 1 de janeiro de 2009 posso pedir todos os atos de registo predial através da Internet, com exceção da instauração de processos de justificação, de retificação e de impugnação de decisão de conservador, independentemente da localização do prédio ou prédios. A “Certidão Permanente de registo predial” publicita informação de todos os registos do prédio em vigor e todos os pedidos de registo ainda pendentes de elaboração ou confirmação, sendo que relativamente aos últimos é disponibilizada informação sobre o número e data da Apresentação, com a identificação do tipo de atos requeridos.

A presente iniciativa legislativa pretende alterar o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro](#). Em particular, os seus proponentes entendem que « (...) a restrição ao acesso à caderneta predial pelos interessados é injustificada (...) ». O [artigo 93.º](#) do CIMI é respeitante às cadernetas prediais. O seu atual n.º 7 prevê que « Os advogados e solicitadores podem, no exercício da sua profissão, ter acesso à informação constante das cadernetas prediais, sem que se lhes possa opor o regime da confidencialidade, nas seguintes condições: a) Quando se trate de matéria relacionada com o interesse efetivo dos respetivos clientes; b) Sujeição a deveres de confidencialidade relativamente à informação que consultam. »

Por cada prédio inscrito na matriz é preenchida e entregue ao sujeito passivo uma caderneta predial do modelo aprovado. O titular do prédio, que seja um sujeito passivo abrangido pela obrigação prevista no n.º 9 do [artigo 19.º da Lei Geral Tributária](#), apenas

---

<sup>6</sup> Disponível em <https://www.predialonline.pt/PredialOnline/> Consultas efetuadas em 23/03/2023.



pode obter a caderneta predial, urbana e rústica de base não cadastral, referida no n.º 1, por via eletrónica no [Portal das Finanças](#)<sup>7</sup>. (n.ºs 1 e 6 do [artigo 93.º](#) do CIMI)

## IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

### ▪ **Âmbito internacional**

#### **Países analisados**

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a Espanha.

#### **ESPANHA**

Em Espanha, é a [Ley 33/2003, de 3 de noviembre](#)<sup>8</sup>, *del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, que estabelece as bases do regime patrimonial das Administrações Públicas, e regula a administração, defesa e conservação do Património do Estado (*artículo 1*).

Nesse sentido, determina-se a obrigatoriedade de inventariar os bens e direitos que integram o seu património, indicando, com suficiente detalhe, os elementos necessários à sua identificação (*artículo 32*).

Assim, o Inventário Geral dos Bens e Direitos do Estado incluirá todos os bens e direitos que constituam o Património do Estado, com exceção dos que tenham sido adquiridos por entidades públicas com a finalidade de os devolver ao trânsito jurídico patrimonial de acordo com as suas finalidades peculiares ou para cumprimento de requisitos relativos a provisões técnicas obrigatórias, e os demais bens e direitos cuja inventariação e identificação corresponda aos serviços ministeriais ou organismos públicos.

---

<sup>7</sup> Informação disponível no 'Portal das Finanças' em <https://www.portaldasfinancas.gov.pt/pt/menu.action?pai=657&segld=OE> Consulta efetuada em 23/03/2023

<sup>8</sup> Diploma consolidado retirado do portal legislativo espanhol *BOE.ES*. Todas as referências legislativas relativas a Espanha são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 21/03/2023.

O diploma prevê ainda a inscrição nos respetivos registos dos bens e direitos sobre os seus bens, públicos ou patrimoniais, que estejam sujeitos a registo, bem como todos os atos e contratos a eles referidos que tenham acesso aos referidos registos (*artículo 36*).

Não se encontraram referências ao acesso às cadernetas do património do Estado.

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

### ▪ **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada pesquisa sobre a base de dados da Atividade de Parlamentar (AP), não foram identificadas iniciativas pendentes conexas com a presente iniciativa.

### ▪ **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada pesquisa sobre a mesma base de dados, também não foram identificados antecedentes parlamentares sobre matéria conexa com a da presente iniciativa.

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

---

### ▪ **Consultas facultativas**

Atenta a matéria objeto da iniciativa, poderá ser pertinente consultar o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.