

[Projeto de Lei n.º 32/XVI/1.ª \(IL\)](#)

Facilita o acesso às cadernetas prediais do património imobiliário do Estado

Data de admissão: 04 de abril de 2024

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (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**

Elaborada por: Fernando Bento Ribeiro e Leonor Calvão Borges (DILP), Lurdes Sauane (DAPLEN) e Joana Coutinho (DAC)

Data: 03.05.2024

I. A INICIATIVA

Segundo o proponente, 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 da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)² (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.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, mostra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida

¹ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

de uma 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 parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A iniciativa deu entrada a 27 de março de 2024, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 4 de abril de 2024 foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª), com conexão à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada na sessão plenária de 17 de abril de 2024.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#)³, conhecida como lei formulário contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

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

A presente iniciativa altera o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro](#), não indicando o número de ordem de alteração nem o elenco de alterações anteriores.

³ Hiperligação para o sítio da Internet da Assembleia da República.

O n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário estabelece o dever de indicar nos diplomas que alterem outros, o número de ordem da alteração introduzida e a identificação dos diplomas que procederam a 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 do Código do IMI.

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](#)⁴, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

⁴ 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](#) da República Portuguesa (Constituição),⁵ «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 Autoridade Tributária (AT) e é também designado de Certidão Matricial. Este documento detém toda a informação fiscal associada ao imóvel.

⁵ Todas as referências legislativas à Constituição da República Portuguesa nesta parte da nota técnica são feitas para o portal oficial da [Assembleia da República](#), salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 29/04/2024.

O Código do Registo Predial foi aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 224/84, de 6 de julho](#)⁶. 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 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 (...) 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. [O](#)

⁶ 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 29/04/2024.

[Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho](#), aprovou um vasto conjunto de medidas de simplificação, desmaterialização e desformalização de actos e processos na área do registo predial, concretizando, assim, mais uma medida do programa SIMPLEX.

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’ está disponível informação sobre como pedir uma certidão de registo predial.⁷

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:

«Acréscce 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

⁷ Informação disponível no portal “eportugal.gov.pt” em “<https://eportugal.gov.pt/servicos/pedir-uma-certidao-de-registo-predial>” Consultas efetuadas em 29/04/2024.

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

Com o serviço online (predialonline.pt) do Ministério da Justiça⁸ 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 é possível 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

⁸ Disponível em <https://www.predialonline.pt/PredialOnline/> Consultas efetuadas em 29/04/2024.

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 pode obter a caderneta predial, urbana e rústica de base não cadastral, referida no n.º 1, por via eletrónica no [Portal das Finanças](#)⁹. (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

É a [Ley 33/2003, de 3 de noviembre](#)¹⁰, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que estabelece as bases do regime patrimonial das Administrações Públicas, e regula a administração, a defesa e a 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

⁹ Informação disponível no 'Portal das Finanças' em <https://www.portaldasfinancas.gov.pt/pt/menu.action?pai=657&segId=OE> Consultas efetuadas em 29/04/2024

¹⁰ 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 29/04/2024.

relativos a provisões técnicas obrigatórias, e os demais bens e direitos cuja inventariação e identificação corresponda aos serviços ministeriais ou organismos públicos.

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 à 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 à mesma base de dados, foi identificado o [Projeto de Lei n.º 652/XV/1 \(IL\)](#) «Facilita o acesso às cadernetas prediais do património imobiliário do Estado» - em tudo idêntico ao projeto de lei em análise -, que foi rejeitado, na generalidade, a 5 de maio de 2023 com os votos contra do PS e PCP, a abstenção do BE e L e a favor do PSD, CH, IL, PAN. Este projeto de lei, do mesmo autor que o projeto de lei em análise, é em tudo idêntico ao projeto objeto da presente nota técnica

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas facultativas**

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