

PROJETO DE LEI QUE ESTABELECE O REGIME JURÍDICO DA ESTRUTURAÇÃO FUNDIÁRIA

PARECER ANMP

O Gabinete de Sua Excelência a Ministra da Agricultura e do Mar solicita à Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) a emissão de parecer sobre o Projeto de Proposta de Lei (n.º 333/2014) que estabelece o Regime Jurídico da Estruturação Fundiária.

O presente Projeto de Lei tem por objetivo estabelecer um regime jurídico da estruturação fundiária de forma a criar melhores condições para promover o desenvolvimento das atividades agrícolas e florestais revogando a anterior legislação sobre o fracionamento e emparcelamento de prédios rústicos constante do Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de Outubro e do Decreto-Lei n.º 103/90, de 22 de Março (na sua redação atual).

A experiência acumulada durante a vigência quer do Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de Outubro, quer do Decreto-Lei n.º 103/90, de 22 de Março, na aplicação do regime de emparcelamento rural, permitiu identificar algumas deficiências da anterior legislação na implantação de novas estruturas prediais, situação que a proposta em apreço pretende resolver.

De notar que tal iniciativa legislativa não pode ser desassociada de dois outros diplomas publicados recentemente, designadamente: a Lei n.º 62/2012, de 10 de Dezembro, que criou a bolsa nacional de terras para utilização agrícola, florestal ou silvo pastoril; o Decreto-Lei n.º 27/2014, de 18 de Fevereiro, que redinamizou as zonas de intervenção florestal (ZIF). No alcance dos pressupostos destes dois diplomas o emparcelamento rural e o fracionamento de prédios rústico constituem-se como instrumentos fundamentais em matéria de estruturação fundiária;

II. ALGUMAS NOTAS GENÉRICAS RELATIVAS AO ARTICULADO

No essencial, o projeto de Diploma visa criar 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.

A. INSTRUMENTOS DE ESTRUTURAÇÃO FUNDIÁRIA (ARTIGOS 2.º E SS.)

A proposta de Lei estabelece como **instrumentos de Estruturação Fundiária**: (i) o emparcelamento rural; (ii) a valorização fundiária; (iii) o regime de fracionamento dos prédios rústicos; (iv) os planos territoriais municipais ou intermunicipais.

No que respeita à figura do **emparcelamento rural**, o articulado estabelece que o emparcelamento visa a reunião da propriedade num único prédio rústico por titular e a eliminação de situações de prédios encravados, podendo assumir uma de duas formas procedimentais, a saber: o emparcelamento simples e o emparcelamento integral.

Quanto ao emparcelamento simples, da iniciativa dos particulares interessados, tem por objetivo a correção da divisão parcelar da propriedade rústica, através da concentração, do redimensionamento, da retificação de extremas e da extinção de encaves, servidões e outros direitos de superfície e a sua aprovação é da competência do município territorialmente competente.

Por seu turno, o emparcelamento integral, da iniciativa do Estado (através da DGADR) ou dos municípios, tem por base a substituição de uma estrutura predial da propriedade rústica por outra associada à realização de obras de melhoramento fundiário, tendo por base pressupostos como: os aproveitamentos hidroagrícolas; a reestruturação da propriedade rústica afetadas pela realização de grandes obras públicas; a execução de programas integrados de desenvolvimento rural, designadamente no âmbito do ordenamento do espaço rural e do modelo de desenvolvimento agrícola.

Relativamente aos **projetos de valorização fundiária**, da iniciativa dos Municípios, a proposta estabelece que tem por objetivo a qualificação e o melhor aproveitamento económico, ambiental e social das zonas rurais e dos prédios rústicos, através da execução de obras de melhoramento fundiário. Mais esclarece que, sendo o Município o promotor responsável pela elaboração, aprovação e execução de cada projeto de valorização fundiária -, ainda que envolvendo ações de emparcelamento rural - cabe-lhe também promover a constituição da comissão de valorização fundiária, estabelecendo a respetiva composição.

B. ISENÇÕES E INCENTIVOS (ARTIGOS 51.º E 52.º)

O projeto de Lei estabelece algumas isenções e incentivos de carácter emolumentar e fiscal, em sede de Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT), de Imposto de Selo e, nalguns casos, de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI).

c. **Outras inovações** que decorrem da proposta em apreço:

1. Fornecimento gratuito, pela Direção Geral do Território (DGT), dos elementos cartográficos e dos elementos do cadastro geométrico da propriedade rústica, quando ele exista, necessários à elaboração dos projetos de emparcelamento integral ou de valorização fundiária;

2. Fornecimento gratuito, pelos serviços de finanças, das cadernetas prediais rústicas dos prédios sujeitos a emparcelamento integral ou a valorização fundiária;
3. Em matéria de fracionamento e de troca de parcelas, a aplicação cumulativa do regime previsto na proposta com o disposto no Código Civil sobre esta matéria;

II. ANÁLISE DO ARTICULADO

Relativamente ao conteúdo da proposta de Lei apresentada cumpre, desde já, tecer os seguintes comentários:

1. NOTA PRÉVIA

Como ponto prévio, a ANMP considera que a presente proposta de Lei implica a alteração e/ou revisão de alguns diplomas legais em vigor no nosso ordenamento jurídico, designadamente:

- a. O Código do Registo Predial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224/84, de 6 de julho, por forma a contemplar os (novos) fatos sujeitos a registo;
- b. O Regulamento Emolumentar dos Registos E Notariado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de dezembro, a fim de acautelar a isenção prevista no artigo 51º da Proposta de Lei;
- c. O Código do Imposto Municipal Sobre Imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, para contemplar a isenção de IMT e Imposto de Selo nas transmissões operadas no âmbito das operações de emparcelamento rural, previstas no artigo 51º do referido Projeto de diploma;
- d. A Tabela de Emolumentos da Direção Geral de Impostos, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 29/98, de 11 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 307/2002, 16 de dezembro (na sua redação atual) e assim prever o fornecimento gratuito de cadernetas prediais, por parte dos Serviços de Finanças.

Tal diploma deve, também ser acompanhado da efetiva concretização e dinamização do cadastro rústico, isto é, do registo cadastral dos prédios rústicos, instrumento essencial de atuação e exercício do planeamento sobre o território rústico.

2. PROPOSTA DE ARTICULADO

A proposta de Lei não contém uma norma com a definição dos conceitos necessários à sua compreensão, estabelecendo em vários dos seus normativos o que se entende por “*prédio rústico*”, de “*parcela*”, de “*benfeitorias*”, “*unidade de cultura*”, entre outras.

Ora, tal repetição contínua, incessante e reiterada das mesmas noções, sendo desajustada com a técnica de legística em vigor, parece-nos justificação suficiente para que seja ponderado o aditamento de um novo artigo, no Capítulo das “Disposições gerais”, que - sobre a epígrafe de “*Definições*” - esclareça, de forma genérica, o que se entende, para efeitos de estruturação fundiária, por: prédio rústico, parcela (vide a ficha n.º 48 do Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de Maio), benfeitorias (cfr. o artigo 216.º do Código Civil), “*melhoramento fundiário*”, “construções sem autonomia económica” (expressão que atenta a subjetividade e amplitude carece de concretização), “*agricultura urbana*”, etc.

Para efeitos de aplicação de algumas normas deste diploma, entende-se por prédio rústico “*toda a parte delimitada do solo com autonomia física, ainda que ocupada por infraestruturas, que não esteja classificada como urbana e que se destine a atividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais, assim como os espaços naturais de proteção ou de lazer*”.

Ora, na senda do anteriormente defendido, afigura-se-nos que tal noção deve também fazer referência às atividades associadas à agricultura e floresta, nomeadamente o turismo em espaço rural, a valorização e exploração de recursos naturais e os recursos energéticos.

Mais se considera que a definição de “*prédio rústico*” que venha a adotar-se deve ser compatibilizada com os demais diplomas legais, mormente com a definição de “*prédio rústico*” constante do artigo 3.º do CIMI e com a noção de “*solo rústico*”, para efeitos da Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio – Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo –.

No que concerne à noção de “*parcela*” (cfr. o proposta de definição constante do n.º 4 do artigo 6.º), considera-se estranho que a parcela enquanto porção de terreno delimitável não tenha autonomia física. Assim, permitimo-nos questionar qual o significado de autonomia económica das construções? Esta expressão pode ter várias interpretações designadamente para efeitos de possibilidade de inscrição na matriz? Produtividade económica?

Mais se considera indispensável que, em conformidade, se proceda à eliminação dos vários que tratam de tais noções – v.g. n.ºs 3 e 4 do artigo 6.º, n.º 5 do artigo 7.º, n.º 8 do artigo 8.º, n.ºs 2 e 3 do artigo 11.º, n.ºs 5 e 6 do artigo 15.º, n.º 6 do artigo 16.º, n.ºs 3, 7 e 8 do artigo 17.º, n.ºs 7 e 8 do artigo 19.º, n.ºs 5 e 6 do artigo 20.º, n.º 3 do artigo 23.º, n.ºs 5, 7 e 8 do artigo 24.º, n.ºs 5 e 6 do artigo 25.º, n.º 6 do artigo 26.º, n.º 8 do artigo 27.º, n.ºs 3 e 4 do artigo 28.º, n.º 3 do artigo

29.º, n.ºs 3 e 4 do artigo 30.º, n.º 5 do artigo 31.º, n.ºs 3 e 4 do artigo 32.º, n.º 2 do artigo 33.º, n.ºs 3 e 4 do artigo 34.º, n.º 5 do artigo 35.º, n.º 4 do artigo 38.º, n.ºs 4 e 5 do artigo 43.º, entre outros...-.

3. ARTIGO 2.º | INSTRUMENTOS DE ESTRUTURAÇÃO FUNDIÁRIA

Quanto aos planos territoriais intermunicipais ou municipais, apesar do diploma os elencar como um dos instrumentos de estruturação fundiária, a verdade é que a Lei apenas apresenta regras e formas de atuação para os demais instrumentos, nada dispondo relativamente a este planos.

Ora, atento o regime aplicável aos planos territoriais (intermunicipais ou municipais) que, atualmente, se encontra consagrados na Lei n.º 31/2014 conjugada com o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, diploma que – conforme é sabido – se encontra em processo de “Reforma”, permitimo-nos questionar em que medida é que a finalidade de reestruturação fundiária está contida nos objetivos de tais planos (cfr. os objetivos dos planos municipais enunciados pelo artigo 74.º da proposta de futuro “RJGT” que nos foi remetida para emissão de parecer).

Mais se considera importante concretizar que planos são estes? Quais são os seus objetivos, enquanto instrumentos de reestruturação fundiária? De que forma se articulam com, os atuais Planos Regionais de Ordenamento do Território e os futuros Programas Regionais?

Por último, e por motivos de escala territorial e de observância da sistemática da atual Lei de Bases Gerais da política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo sugere-se a seguinte redação final para a alínea d): “d) *Planos territoriais intermunicipais e municipais*”.

4. ARTIGO 3.º | OBJETIVOS

Quanto à alínea c) do n.º 1 afigura-se-nos indispensável concretizar a noção vaga e indeterminada de “correto ordenamento fundiário”.

Relativamente ao n.º 2 do preceito em análise, considera-se relevante salvaguardar também a valorização da paisagem nesta perspetiva e de acordo com o previsto na Convenção Europeia da Paisagem transposta para a nossa ordem jurídica pelo Decreto n.º 4/2005, de 14 Fevereiro.

5. ARTIGOS 4.º | ALTERAÇÕES PREDIAIS

Relativamente às **alterações prediais** resultantes de operações de emparcelamento rural, o n.º 2 da norma em análise estabelece que as mesmas estão sujeitas a registo predial, a inscrição matricial e no cadastro predial e a georreferenciação.

Questiona-se, no entanto, quem é que será responsável por este processo e pela sua validação, dado que alguns Municípios não dispõem de cadastro geométrico.

Mais se considera que nesta matéria o diploma dever ser articulado, desde logo, com a Direção Geral do Território (DGT), entidade a quem estão cometidas as competências em matéria de cadastro.

6. ARTIGOS 6.º E SSº | EMPARCELAMENTO SIMPLES

Quanto ao emparelamento simples - da iniciativa dos particulares interessados -, e atendendo a que o mesmo pode, em certas situações, ser objeto de um acordo de parceria entre os proprietários interessados e as freguesias ou os municípios, afigura-se-nos importante clarificar o respetivo regime (cfr. o n.º 4 do artigo 7.º), desde logo, concretizar a quem cabe a assunção dos encargos financeiros inerentes, sendo certo que o projeto estabelece que cabe aos proponentes garantir a elaboração e a execução destes projetos.

Permitimo-nos, ainda, sugerir a correção do erro ortográfico constante do n.º 4 do artigo 7.º pois onde se lê “aordo” deve-se ler “acordo”.

Relativamente à gestão de informação (cfr. o artigo 9.º), mais exatamente à obrigatoriedade dos Municípios disponibilizarem, até 1 de Março de cada ano, à Direção Regional de Agricultura e Pescas (DRAP) territorialmente competente o relatório referente aos projetos de emparcelamento simples que lhes tenham sido submetidos, parece-nos essencial - para assegurar o cumprimento de tal reporte - a previsão da obrigatoriedade de entrega, pelos particulares, da informação em formato digital e devidamente georreferenciada,

7. ARTIGOS 11.º E SSº | EMPARCELAMENTO INTEGRAL

Considerando a natureza e complexidade da figura de emparcelamento integral julga-se que, em termos processuais, o diploma deve fixar prazos para cada etapa procedimental, bem como de definir mais objetivamente a forma de procedimento de modo a acautelar a eficácia da sua operacionalidade.

De ressaltar ainda que, apesar do diploma reconhecer a responsabilidade dos Municípios em termos de estruturação fundiária, os projetos de emparcelamento integral continuam a depender de autorização e aprovação do membro do Governo responsável pelas áreas da agricultura e desenvolvimento rural.

Ora, tal exigência de autorização governamental (cfr. o artigo 15.º da proposta) parece-nos incompatível com as competências municipais em matéria de ordenamento e gestão território, constituindo uma ingerência nas atribuições

municipais previstas em normativos legais propondo-se, assim, a revogação da disciplina constante a redação constante do artigo 15.º do projeto em análise.

A este propósito aproveitamos ainda para salientar que a diferença entre o “Emparcelamento Integral”, previsto no artigo 11.º e a “Valorização Fundiária”, constante do artigo 32.º não é muito grande, pese embora, o facto desta última figura poder abarcar tanto o “Emparcelamento Integral” como o “Emparcelamento Simples”, pelo que parece-nos não se justificar a existência de uma outra figura para além da “Valorização Fundiária”.

Quanto ao artigo 11.º, o projeto estabelece que um dos objetivos do emparcelamento integral é a eliminação de prédios encravados (cfr. a alínea d) do n.º 1), questiona-se de que forma é que os Municípios que não possuem cadastro e, conseqüentemente, desconhecem a divisão fundiária conseguem garantir o cumprimento de tal normativo.

Relativamente à alínea l) do n.º 1 do artigo 17.º da proposta, onde se lê: “A estimativa do valor das expropriações ...” deve ler-se “A estimativa do valor das expropriações ou da constituição de servidões administrativas”.

No que concerne à identificação e notificação dos proprietários e possuidores de parcelas ou de prédios rústicos, bem como titulares de direitos, ónus ou encargos sobre prédios abrangidos por um projeto de emparcelamento integral, importa alertar, desde já, para as eventuais dificuldades que os Municípios, enquanto promotores de tal emparcelamento, vão ter na sua identificação e subsequente notificação.

Assim, e como forma de ultrapassar tal dificuldade de aplicação prática do disposto no artigo 18.º, parece-nos essencial e indispensável que a proposta preveja, expressamente, a obrigatoriedade dos Serviços de Finanças colaborarem com os Municípios na identificação dos envolvidos, nomeadamente através de buscas gratuitas, quer por nome dos proprietários, moradas e números de polícia, quer por outros elementos relativos ao titular do prédio.

Mais se considera importante a previsão de mecanismos de participação / discussão pública dos eventuais interessados em tal procedimento, independentemente da audiência prévia dos interessados nos termos do Código de Procedimento Administrativo que se encontra acautelada no artigo 18.º da proposta em análise.

Relativamente ao regime consagrado no artigo 27.º e ao auto que é lavrado aquando da entrega/incorporação dos novos prédios resultantes do emparcelamento, sugere-se que seja ponderada a realização de uma *vistoria ad perpetuam rei memoriam* para efeitos de elaboração do mesmo (auto).

8. ARTIGOS 23.º E 25.º | DISPOSIÇÕES RELATIVAS AOS PRÉDIOS E PARCELAS

Relativamente aos mecanismos de perequação dos benefícios, previstos no artigo 23.º, e à distribuição de direitos, ónus e encargos, consagrada no artigo 25.º, os mesmos são limitativos, pelo que tais normativos devem ser reponderados.

9. ARTIGOS 34.º E 40.º | VALORIZAÇÃO FUNDIÁRIA

No que concerne aos projetos de valorização fundiária, o artigo 34.º prevê que os mesmos integram obras de melhoramento fundiário e o n.º 2 do mesmo preceito elenca as ações a serem contempladas em tais projetos.

Por sua vez, o artigo 40.º da proposta estabelece que a a execução material e financeira dos projetos de valorização fundiária é da responsabilidade do Município promotor, ainda que envolva ações de emparcelamento rural.

Atento o exposto, parece-nos que a proposta de diploma para além de prever o apoio técnico à elaboração e execução dos projetos de valorização fundiária (cfr. o artigo 41.º), deve ser revista no sentido de acautelar mecanismos de financiamento dos Municípios quando promovam tais ações.

10. ARTIGO 42.º | PUBLICIDADE

Quanto à **publicidade da autorização** para elaboração dos projetos e todas as decisões de interesse geral para os projetos de emparcelamento integral e de valorização fundiária, e para além dos editais e das publicações em jornais, conforme prescreve o no n.º 1 do supra referido artigo, sugere-se que tal publicidade se faça também através dos Sites Institucionais das entidades licenciadoras/promotoras.

11. ARTIGO 49.º E ANEXO | UNIDADE DE CULTURA

O projeto de Lei fixa, em anexo, **novos valores para as unidades mínimas de cultura**, procedendo à revogação da atual regulamentação consagrada na Portaria n.º 202/70, de 21 de Abril.

O n.º 5 do artigo 24.º da proposta estabelece que a unidade de cultura deve ter em atenção 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. Ora, esta sustentabilidade deve ter em atenção o tipo de cultura (regadio ou sequeiro, se em produção força – estufas- ou outra, se uma agricultura competitiva ou de subsistência) e a sua natureza económica e social do proprietário.

No fundo, parece-nos que a opção legislativa foi proceder a uma revisão dos limites da unidade de cultura em função de critérios de sustentabilidade, atendendo às características geográficas, agrícolas e florestais da zona onde se integra.

Nesta medida, e não obstante a ANMP considerar essencial impulsionar a mobilização da terra e a gestão rural sustentada, bem como aumentar os valores de referência e, desta forma, dissuadir a utilização e pressão urbanísticas, parece-nos que as unidades mínimas de cultura fixadas, em geral, estão algo desajustadas da realidade fundiária e da dimensão da propriedade rústica no nosso País, considerando-se assim importante que os valores fixados sejam objeto de ponderação/revisão.

12. ARTIGO 51.º | ISENÇÕES

Conforme já demos conta, a proposta de diploma estabelece algumas isenções e incentivos de carácter emolumentar e fiscal que contribuam para a redução dos encargos a suportar pelos particulares com as medidas de estruturação fundiária.

Assim, estão isentos de emolumentos todos os atos e contratos necessários à realização das operações de emparcelamento rural, bem como o registo de todos os direitos e ónus incidentes sobre os novos prédios rústicos daí resultantes; algumas aquisições, transições e compras estão, também, isentas de Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) e de Imposto de Selo, havendo, ainda, casos de isenção de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI).

Ora, tratando-se o IMT e o IMI de impostos municipais, afigura-se-nos que o reconhecimento de uma qualquer isenção, dentro das situações elencadas nos n.º3 e no n.º 5 do artigo 51.º, devem ficar sempre dependentes de parecer prévio vinculativo do(s) município(s) territorialmente competente(s), na medida em que o seu reconhecimento implica, necessariamente, uma quebra de receita municipal.

13. ARTIGO 62.º | REGIÕES AUTÓNOMAS

No que concerne à aplicabilidade de tal Lei nas Regiões Autónomas – dos Açores e da Madeira- o artigo 62.º prescreve que o presente regime é também aplicável naquelas Regiões, sem prejuízo da legislação regional existente, devendo as unidades de cultura regionais ser fixadas por decreto legislativo regional.

De notar, a este respeito, que qualquer previsão legal diversa seria de difícil aplicação prática, na medida em que as parcelas agrícolas regionais são, em regra, pequenas, por força da geografia dos terrenos e dos modos tradicionais de ocupação das terras (terrenos pequenos, delimitados e subdivididos por sebes vivas, como forma de proteger as culturas dos fatores atmosféricos e da ação dos ventos marítimos).



III. POSIÇÃO DA ANMP.

Cotejado o exposto, a ANMP considera indispensável que o projeto de Lei que estabelece o regime jurídico de estruturação fundiária, seja revisto pelo que emite parecer desfavorável.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS PORTUGUESES

COIMBRA, 23 DE DEZEMBRO DE 2014