

Fraccionamento de prédios rústicos

António C. Pinheiro¹, Miguel C. Neto², José C. Coelho³ Miguel Tristany⁴

1. Introdução

O fraccionamento de prédios rústicos ocorre com grande frequência, quer por razões de partilha, quer por razões de transacção de propriedades, quer por muitas outras.

É frequente os herdeiros não querem abdicar do seu quinhão de herança por razões económicas e/ou sentimentais. Por outro lado, também é do conhecimento geral que uma grande propriedade se dividida em pequenas parcelas (as chamadas quintinhas) é transaccionada por um valor muito mais elevado do que se vendida como um todo.

Por estas e muitas outras razões, o problema do fraccionamento da propriedade rústica reveste-se de particular importância e, por isso, a legislação aplicável deve ser clara e fundamentada, o mais possível, em grandezas físicas e económicas de fácil medição.

O objectivo deste trabalho é analisar em que condições a legislação vigente permite o fraccionamento de prédios rústicos - vistos como unidades produtivas -, interpretá-la à luz da Economia Agrária, apontar os principais problemas que se levantam na sua aplicação e sugerir as alterações consideradas pertinentes.

Este problema, para além da importância económica e social que tem, reveste-se de especial relevância para a Ordem dos Engenheiros, na medida em que recebe frequentemente solicitações de tribunais onde decorrem processos desta natureza no sentido de indicar peritos para apoiar tecnicamente a fundamentação da decisão final dos mesmos, os quais na execução da peritagem se vão deparar com uma legislação manifestamente incompleta para o fim em causa.

2. Legislação vigente

O Código Civil de 1999 estabelece no número 1 do artigo 1376 que “os terrenos aptos para cultura não podem fraccionar-se em parcelas de área inferior a determinada superfície mínima, correspondente à **unidade de cultura** fixada para cada zona do País”. Por sua vez, a Portaria n.º 202/70, de 21 de Abril, fixa a unidade de cultura para as diferentes zonas do País, conforme o Quadro 1.

Quadro 1. Regulamento que fixa a Unidade de Cultura para Portugal Continental

Regiões	Unidade de cultura (hectares)		
	Terrenos de regadio		Terrenos de sequeiro
	Arvenses	Hortícolas	
Norte do Tejo:			
• Viana do Castelo, Braga, Porto, Aveiro, Viseu, Coimbra e Leiria	2,00	0,50	2,00
• Vila Real, Bragança, Guarda e Castelo Branco	2,00	0,50	3,00
• Lisboa e Santarém	2,00	0,50	4,00
Sul do Tejo			

¹ Professor do Departamento de Economia da Universidade de Évora. acap@uevora.pt

² Professor do ISEGI

³ Professor do Instituto Superior de Agronomia

⁴ Doutorando do Instituto Superior de Agronomia

• Portalegre, Évora, Beja e Setúbal	2,50	0,50	7,50
• Faro	2,50	0,50	5,00

Fonte: Portaria n.º 202/70

Esta portaria diz que, de acordo com o n.º 1 da base I e n.º 2 da base XXXIII da Lei n.º 2116, de 14 de Agosto de 1962, deve o Governo fixar a unidade de cultura para cada zona do País. A portaria fixa a unidade de cultura em hectares (unidade física), mas não explicita os reais motivos, nem os critérios, que fundamentam o estabelecimento das áreas para os diferentes tipos de aproveitamento da terra enquanto factor produtivo. Não se fica a conhecer o que, na realidade, ia no espírito do legislador. Naquela portaria afirma-se que “...foi-se procedendo aos estudos necessários e pediu-se, como a referida lei determina, o parecer da Corporação da Lavoura”.

Compulsada a Lei n.º 2116, do n.º 1 da base I, fica-se com a sensação que na definição da unidade de cultura deveria haver preocupações de natureza técnica, económica e social, pois afirma-se: “Esta unidade de cultura poderá variar no interior de cada zona, em atenção às exigências técnicas de cultivo e às condições locais de natureza económica-agrária e social”. Embora sejam manifestadas estas preocupações ou intenções, nada mais é referido de onde se possa inferir sobre os critérios que estiveram na base do dimensionamento das unidades de cultura.

Esta lei foi revogada pelo Decreto-lei n.º 384/88, de 25 de Outubro. Tal como a lei que revoga, este decreto centra-se, essencialmente, nos aspectos legais do emparcelamento e do fraccionamento dos prédios rústicos, sendo que a ideia subjacente a toda esta legislação é a de tornar a agricultura mais competitiva e tornar o nível de vida dos que trabalham no sector rural mais próximo dos padrões dos que desenvolvem a sua actividade em outros sectores. São usadas expressões como “explorações com dimensão insuficiente”, “explorações agrícolas economicamente viáveis” e “viabilidade técnico-económica”, mas nunca se diz o que são ou a que critérios devem obedecer as explorações para merecerem tais designações.

O artigo 44º do Decreto-Lei n.º 103/90, de 22 de Março, define explorações economicamente viáveis nos seguintes termos: “A exploração agrícola é considerada economicamente viável quando assegure um rendimento de trabalho por unidade homem de trabalho (UHT⁵) superior ao salário mínimo nacional para os sectores não agrícolas”. Contudo, não se sabe como é calculado o rendimento do trabalho nem se há alguma relação ou equivalência entre a unidade de cultura e exploração agrícola economicamente viável.

A Portaria n.º 202/70, continua em vigor e, como se disse, em relação à terra de regadio, a dimensão da unidade de cultura é fixada em função do tipo de culturas: arvenses ou hortícolas. Como adiante se verá, esta classificação não determina a constituição de duas subclasses mutuamente exclusivas. Este facto dá origem a muitos conflitos que, frequentemente, só se resolvem com o recurso aos tribunais.

3. Tipos de culturas

Como se disse, a classificação das culturas de regadio em arvenses e em hortícolas, não é mutuamente exclusiva. Vejamos como se definem estas culturas:

- Culturas arvenses – Cultura das plantas herbáceas anuais ou vivazes integradas, ou não, em sucessões lógicas designadas rotações. Ao termo arvense está associado a ideia de terra lavrada e a expressão cultura arvense, ainda hoje mal definida, só exclui em rigor as culturas arbustivas, arbóreas e florestais (Vilhena, 1974). Assim sendo, a batata, o tomate, as couves, o

⁵ A sigla UHT, que corresponde a 2.400 horas de trabalho por ano, foi substituída pela sigla UTA (Unidade de Trabalho Anual) = 275 dias x 8 horas = 2.180 horas

pimento, etc., podem ser consideradas arvenses. Acresce que algumas destas culturas como a batata podem ser de regadio ou de sequeiro, dependendo da região e da época do ano em que são cultivadas, havendo mesmo regiões do País onde é possível fazer duas culturas de batata por ano.

- Culturas hortícolas – Segundo Monteiro (1991) a horticultura é um subsector agrícola fundamental do nosso país, não só devido à sua importância económica mas também ao seu papel estabilizador do ponto de vista social, uma vez que mobiliza um elevado número de pequenas e médias explorações distribuídas ao longo de todo o território, onde se desenvolve uma actividade agrícola intensiva de baixo grau de sazonalidade. Ainda de acordo com o mesmo autor, a batata (1.000.000 t), o tomate (800.000 t) e as couves (530.000 t) são as três principais culturas hortícolas produzidas em Portugal e representam, em conjunto, cerca de três quartos da produção total de produtos hortícolas.

No passado a palavra horticultura estava sempre ligada à ideia de máxima intensidade dos processos produtivos e à continuidade da produção. C. Marques de Almeida acrescenta-lhe uma nova dimensão a “horticultura extensiva que, em Portugal, se localizou principalmente na margem sul do Tejo e nas terras ribatejanas”, caracterizada por uma economia de mão-de-obra, pelo emprego da máquina agrícola e “pela perda do carácter que a agricultura tradicional ou ‘intensiva’ possuía, justificando-se economicamente o recorrer-se ao braço alheio para realização desta cultura” (Portas, 1974).

Face ao que acima foi exposto, não é possível, pelo simples reconhecimento da, ou das, cultura(s) que em dado momento ocupa(m) uma determinada parcela de terra, afirmar, com absoluta certeza, se estamos perante uma unidade de cultura de arvenses de regadio ou de hortícolas. Para algumas culturas, como a batata, e nalgumas regiões nem sequer é possível distinguir se a cultura é realizada em regime de regadio ou de sequeiro (visto que ambos coexistem nessa região). A distinção, então, terá de ter por base, não o que em dado momento está a ser cultivado, mas antes o potencial produtivo da unidade de cultura, isto é, o que essa terra pode produzir que seja económica e ambientalmente sustentável.

4. Uso actual e uso potencial da terra

A utilização que é dada, em cada momento, a um dado terreno depende das características edafoclimáticas que lhe são intrínsecas e dos conhecimentos, capacidades e interesse de quem a explora ou administra. O tipo de exploração condiciona o fluxo de bens e serviços que a terra fornece. O perito deve, contudo, certificar-se se a utilização actual é sustentável, isto é, se o fluxo de bens e serviços que actualmente são produzidos se pode manter à perpetuidade. Se assim for, existe a garantia que o potencial produtivo não será degradado ou, por outras palavras, que o uso que está a ser dado ao solo é um dos possíveis. Contudo, o uso que está a ser dado à terra tanto pode ser como não ser o economicamente mais aconselhável. Assim, por exemplo, um terreno de boa aptidão para batata de regadio pode estar a ser utilizado na produção de trigo de sequeiro. Do ponto de vista agrícola não há nada a dizer, é uma das muitas utilizações possíveis, mas, do ponto de vista económico, pode ser uma utilização totalmente irracional.

A melhor utilização potencial de uma dada parcela de terra depende das características edafoclimáticas do próprio solo e dos conhecimentos dos seus utilizadores. A mesma terra pode ser vista por um indivíduo com um dado potencial de produção de bens e serviços e por outro indivíduo com um outro potencial muito diferente. São estas diferenças que fazem com que uma dada propriedade possa ter valores muito díspares para diferentes utilizadores. Estes são alguns dos aspectos que introduzem subjectividade no processo de avaliação (Pinheiro, 2006).

Para poder estabelecer um plano de utilização viável é necessário inventariar com rigor todas as características da terra em apreço. Por exemplo, quando se pretende estabelecer o plano de exploração de uma propriedade rústica é necessário começar por estudar e inventariar as características físicas (textura, estrutura, resistência à penetração, permeabilidade, etc.) e químicas (pH, teor em nutrientes e matéria orgânica, etc.) dos solos. De seguida, ou em paralelo, é necessário estudar e inventariar as condições climáticas aí prevaletes, tais como: a radiação disponível; os excessos, os défices e as disponibilidades de água ao longo do ano; as temperaturas médias, máximas e mínimas ao longo do ano; o número de dias de geada e os dias mais prováveis para a sua ocorrência; a velocidade e a direcção dos ventos; a humidade relativa do ar; etc. Só em função de todos estes dados edafo-climáticos podemos, então, definir as culturas que aí se podem praticar e ficar a conhecer a chamada aptidão agro-ecológica da exploração. Depois, em função das disponibilidades de terra, mão-de-obra e capital, e dos balanços entre custos e receitas alcançáveis em cada cultura, escolhem-se as actividades técnica e economicamente viáveis e competitivas (aptidão agronómica da exploração). Quanto melhor for este estudo para a caracterização da propriedade, mais correcto e mais sustentável e rentável será o plano de utilização da exploração.

Em resumo, o facto de um terreno, em dado momento, estar ocupado com uma ou várias culturas não nos permite afirmar se esse mesmo terreno tem, ou não tem, aptidão para outro tipo de culturas. Compete aos peritos averiguar se o terreno tem, ou não tem, as características necessárias e suficientes que permitam suportar, de forma sustentada, o uso que lhe está a ser dado ou se, pelo contrário, seria melhor dar-lhe outra ocupação.

5. O que se deve considerar na definição da unidade de cultura

Como atrás se disse, da lei em vigor é muito difícil inferir os reais objectivos que lhe estão subjacentes. Daqui resulta que, em grande parte dos casos, é muito difícil perceber e, sobretudo, decidir em plena consciência se uma dada parcela de terra pode ser considerada como sendo arvense ou hortícola e, portanto, se o seu parcelamento pode ir até fracções de meio hectare ou de dimensões muito maiores. Sucede ainda que, na maior parte das vezes, em especial nas regiões mais densamente povoadas e onde as fracções são menores, a unidade de cultura é frequentemente interpretada e usada para finalidades não agrícolas, como a construção de uma habitação, ficando o resto do terreno para actividades de lazer, para as quais a natureza e a aptidão agrícola do solo pouca ou nenhuma importância têm. Assim, se a legislação tem por objectivo defender a utilização do solo para fins agrícolas ela é completamente ineficaz e inconsequente.

Se a legislação realmente pretende acautelar o uso dos solos e desenvolver o sector agrícola, criando uma agricultura viável e economicamente competitiva, então a unidade de cultura tem de ter por base critérios de natureza ambiental, económica e social. Na fixação das unidades de cultura para cada actividade ou sistema de produção agro-florestal deve-se ter em linha de conta a sua sustentabilidade, isto é, devem ser analisados, entre outros, pelos seguintes aspectos (Coelho, 1994):

- **Produtividade** – quantidade de produção por unidade de área;
- **Estabilidade** – regularidade inter-anual ou inter-sazonal da produção;
- **Durabilidade** – capacidade de manutenção de um dado nível de produtividade a longo prazo;
- **Suficiência** – capacidade para satisfazer as necessidades dos que vivem e trabalham no sistema.

O potencial produtivo da terra varia com as condições edafo-climáticas e com a natureza da cultura. O ambiente físico condiciona, em larga medida, os tipos de actividade a que a empresa agrícola se pode dedicar: Dependendo da adequação do clima (evapotranspiração, radiação, temperaturas ao longo do

ano, dias de geadas, etc.), solo (espessura efectiva, pedregosidade, características químicas, físicas e biológicas do perfil cultural) e topografia (declive), às condições requeridas pela espécie vegetal em análise e pelo modo de cultivo (regadio ou sequeiro, ao ar livre ou em estufa, ou outro).

Delimitada uma área (região, distrito ou outra), tendo a informação georeferenciada sobre as condições edafo-climáticas aí prevaletentes e sobre as exigências ambientais gerais das culturas, é possível determinar a aptidão cultural dessa mesma área para uma ou mais culturas (Tristany, 2004). Deste modo, e uma vez obtidas as diferentes cartas de aptidão cultural, é possível, trabalhando e intersectando os diferentes “layers” de informação, obter uma carta de ordenamento cultural para a região. Feito isto, será então possível estimar as produções e os rendimentos permitidos, bem como os volumes de factores requeridos para as tecnologias padrão, chegando-se, por último, à definição e construção de unidades de cultura com a dimensão que satisfaça os objectivos pretendidos.

Presentemente, para muitos efeitos⁶, a dimensão da actividade agro-florestal das empresas faz-se recorrendo a critérios de natureza técnico-económica, tendo por base a designada **unidade de dimensão europeia** (UDE). As UDE são unidades que permitem, nos termos da Decisão Europeia n.º 85/377/CEE, de 7 de Junho, determinar o valor monetário da produção agrícola bruta, deduzidos certos custos específicos a ela inerentes. Uma UDE corresponde a 1.200 euros de **margem bruta padrão**, MBP,⁷. Por sua vez, a **dimensão económica**, DE, de uma exploração é calculada dividindo a margem bruta total, MBT, da exploração por 1.200 euros. Isto é,

$$DE = MBT / 1.200$$

A fim de ver as disparidades, do ponto de vista económico, a que a classificação das terras apresentada na Portaria n.º 202/70, anteriormente referida, pode dar azo, e tendo apenas em atenção a classificação das culturas em, arvenses de sequeiro, arvenses de regadio e hortícolas, veja-se o Quadro 2.

Quadro 2. Margens brutas de algumas culturas em euros por hectare.

Regadio ou sequeiro	Cultura	Regiões						
		EDM	TM	BL	BI	RO	ALT	ALG
Sequeiro	Trigo Mole	190	205	254	209	369	254	165
	Milho Regional	205	224	205	205	219	219	219
	Batata	713	713	484	728	953	968	968
Regadio	Milho Regional	783	304	459	753	898	753	708
	Milho Híbrido	823	823	1087	1072	1177	863	708
	Batata	1292	1362	1696	1177	2289	2384	2459
	Tomate	3626	3626	3626	4404	4404	4200	4404
	Pimento	2250	2250	2250	2250	4474	5217	2250

Fonte: Matriz de Margens Brutas Padrão para avaliação da dimensão económica das explorações, em sede de aplicação do Decreto-Lei n.º 115/2005. EDM- Entre Douro e Minho; TM – Trás-os-Montes; BL – Beira Litoral; BI – Beira Interior; RO – Ribatejo e Oeste; ALT – Alentejo; ALG – Algarve.

O Quadro 2 evidencia três aspectos fundamentais. Primeiro, que para a mesma cultura as margens brutas, MB, variam muito de região para região (por exemplo, a batata de regadio tem uma MB no

⁶ Decreto-lei n.º 115/2005

⁷ Para este cálculos são utilizadas as margens brutas padrão de referência divulgadas pelo Gabinete de Planeamento Agro-Alimentar, GPPAA 2005.

Algarve que é mais do dobro da que tem na Beira Interior). Segundo, há culturas de sequeiro que têm MB semelhantes ou maiores do que outras actividades de regadio (por exemplo, a batata de sequeiro e o milho de regadio). Terceiro, para a mesma região, em particular nas culturas de regadio, é muito grande a variabilidade das margens brutas (comparem-se as MB do milho com as do tomate ou do pimento).

De tudo isto resulta que a aplicação da Portaria n.º 202/70, leva à constituição de unidades de cultura que geram margens brutas muito díspares de região para região e dentro da mesma região.

6. Conclusões

Não se conhecem os fundamentos da lei que actualmente regula o fraccionamento da propriedade rústica, nem, tão pouco, é possível encontrar qualquer racionalidade de natureza económica, social, ambiental, ou outra, que permita defendê-la.

Daqui decorre que são inúmeros os processos litigiosos a que a aplicação desta lei dá origem, nomeadamente, no fraccionamento da propriedade em unidades de cultura de hortícolas; as chamadas “quintinhas”.

Por tudo o que atrás se disse, se o objectivo é o de constituir unidades de cultura economicamente viáveis, a legislação deve ser alterada e a nova legislação deve ter por base a seguinte metodologia:

- 1) Para cada região, com base na informação sobre as condições edafo-climáticas determinar a aptidão dessa mesma área para o conjunto de culturas que, à partida, melhor se adaptem à região. Obtendo-se, assim, uma carta de aptidão cultural dessa região;
- 2) Calcular a margem bruta de cada uma das culturas, do conjunto das que melhor se adaptem à região, e achar a sua média, MBM;
- 3) Fixar a margem bruta de referência, MBR, ou seja, aquela que se pretende que a unidade de cultura gere (em número de salários mínimos, em DE, ou noutro qualquer valor de referência).
- 4) Fixar a dimensão da unidade de cultura, UC, dividido a margem bruta que se pretende que ela gere (MBR) pela margem bruta média (MBM), isto é, $UC = MBR/MBM$.

Referência bibliográficas

Coelho, J. C. e Pinto, P. A. (1994). Sistemas de Agricultura Sustentáveis Ensaio para a clarificação de alguns conceitos. *Revista de Ciências Agrárias*, XVII (3): 71-84.

Decreto-lei n.º 384/88, de 25 de Outubro.

Decreto-Lei nº 103/90, de 22 de Março.

Lei n.º 2116, de 14 de Agosto de 1962

Monteiro, A. (1991) *Enciclopédia Temática. Portugal Moderno. Agricultura & Pescas*. POMO – Edições Portugal Moderno, Lta.

Pinheiro, A. C. A. (2006) *Avaliação de Património*, 2.ª edição, Edições Sílabo, Lisboa.

Portaria n. 202/70, de 21 de Abril.

Portas, C. (1974) *Verbo, Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*. Editorial Verbo, Lisboa.

Tristany, M. e Coelho J. C. (2004) *Sistema de Apoio à Decisão da Aptidão Cultural (SISAP)*. ISA / Agri-ciência.

Vilhena, F. M. de (1974) *Verbo, Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*. Editorial Verbo, Lisboa.

