

## Anexo I

### **Acesso à informação cadastral necessária ao cumprimento de obrigações legais dos proprietários | Necessidade de orientação da tutela quanto aos procedimentos da Direção-Geral do Território**

#### **I. Objeto**

1. A NORMA tem vindo a receber comunicações de associados e de outros cidadãos dando conta de que a **Direção-Geral do Território** não disponibiliza os elementos matriciais, registais ou de titularidade relativos a prédios cadastrados pelos seus serviços, mesmo quando a informação é pedida por um proprietário para praticar um ato ou cumprir uma obrigação legal referente a prédio determinado, como por exemplo contactar prédios confinantes para alargamento da área de exploração ou exercício de direito de preferência.
2. A título de exemplo, registam-se os processos que deram origem ao **Parecer n.º 489/2023** e ao **Parecer n.º 360/2025** da CADA – Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, que não deram, porém, origem a qualquer alteração de procedimentos, conforme comprova o correio eletrónico remetido por «loja@dgterritorio.pt», no dia 5 de agosto de 2026, às 11:58, com o seguinte teor: «Comunicamos que a Direção-Geral do Território (DGT) desenvolve uma política de privacidade que garante a confidencialidade e proteção dos dados pessoais fornecidos, assegurando a privacidade relativamente a todos os dados, incluindo os dados pessoais, cuja recolha seja necessária à prestação do serviço pretendido, de acordo com a lei e restantes normas aplicáveis. A informação solicitada está abrangida pelo normativo da Proteção de Dados Pessoais. Quanto à identificação da matriz, deverá dirigir-se à Repartição de Finanças. É o que nos cumpre informar.»
3. A dificuldade agrava-se nos casos em que a lei faz depender o exercício de um direito ou o cumprimento de um dever da identificação ou do contacto com o proprietário de outro prédio. Aí, a informação cadastral deixa de ser um elemento de conveniência e passa a ser **condição material do cumprimento da própria lei**.
4. Não se sustenta a publicidade irrestrita dos dados pessoais dos titulares cadastrais. Sustenta-se, sim, que, recaindo sobre um proprietário obrigação legal cuja execução pressuponha identificar ou contactar terceiro determinado em função da propriedade

de outro prédio, o sistema cadastral deve permitir o acesso à informação indispensável ao seu cumprimento, dentro dos limites da necessidade e da proporcionalidade.

5. A questão não é de somenos importância prática. Envolve a **estrutura fundiária do território**, o combate ao minifúndio, o emparcelamento e, no plano individual, a possibilidade de cada proprietário poder cumprir, sem risco de invalidade dos atos que pratique, os deveres que a lei lhe impõe perante os demais proprietários.
6. Dirige-se a presente exposição a V. Exa. por a área governativa da **administração local e do ordenamento do território** exercer poderes de direção sobre a Direção-Geral do Território e acompanhar a execução do cadastro predial e do **Balcão Único do Prédio (BUPi)**, sendo a solução que adiante se propõe indissociável da articulação com a Autoridade Tributária e Aduaneira e com o Instituto dos Registos e do Notariado.

## II. A dimensão constitucional

7. O **artigo 268.º, n.os 1 e 2, da Constituição** confere aos cidadãos o direito de serem informados pela Administração sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados e o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo das matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.
8. A ressalva relativa à intimidade das pessoas não converte a informação nominativa em matéria absolutamente vedada. Impõe, isso sim, uma **ponderação concreta e proporcional**, nos termos do artigo 18.º, n.º 2, da Constituição, entre o interesse do requerente e a reserva da vida privada do titular dos dados.
9. Está igualmente em causa a efetividade do **direito de propriedade privada** (artigo 62.º da Constituição) e os princípios da **proporcionalidade, da justiça e da boa administração** que o artigo 266.º, n.º 2, impõe à Administração Pública. Uma prática administrativa que impossibilite materialmente o cumprimento de um dever legal onera o particular com um sacrifício que a Constituição não consente.

## III. A função instrumental do cadastro

10. O **Decreto-Lei n.º 72/2023, de 23 de agosto**, que aprovou o **Regime Jurídico do Cadastro Predial**, não concebe o cadastro como inventário cartográfico da propriedade, mas como infraestrutura de informação destinada a permitir a utilização jurídica, económica e administrativa dos prédios cadastrados.

11. Assim, o **artigo 8.º, n.º 1, alínea f)** inclui entre as funcionalidades do **Sistema Nacional de Informação Cadastral (SNIC)** o «acesso aos dados cadastrais necessários para a realização de atos, negócios jurídicos ou operações de transformação fundiária relativos a prédios cadastrados», determinando o mesmo preceito que o sistema associe os dados dos prédios cadastrados aos correspondentes dados das descrições e das matrizes prediais.
12. O cadastro destina-se, portanto, a habilitar atuações jurídicas concretas sobre os prédios e não apenas a permitir a sua visualização geográfica, dimensão que o **artigo 23.º** reforça ao impor aos próprios titulares cadastrais o dever de desenvolver as diligências necessárias à harmonização da informação cadastral, matricial e registal.
13. No mesmo sentido, o **artigo 36.º** manda incluir na informação recolhida para identificação do prédio, sempre que exista, o nome ou designação do titular, o respetivo número de identificação fiscal, o domicílio e os elementos de contacto, bem como o número da descrição no registo predial e o número da inscrição na matriz predial. Quando alguns desses elementos essenciais não possam ser obtidos, entre os quais a descrição predial e a inscrição matricial, o prédio é considerado não cadastrado para os efeitos aí previstos.
14. A identificação cadastral foi, pois, legalmente construída para estabelecer a correspondência entre o prédio físico, o respetivo titular e a sua identificação matricial e registal. E essa informação é recolhida para permitir atos, negócios jurídicos, operações de transformação fundiária e o cumprimento das demais finalidades legalmente associadas à propriedade, e não para permanecer estanque nos sistemas da Administração.

#### **IV. Obrigações legais que pressupõem a identificação de terceiros**

15. O problema torna-se evidente quando a lei impõe ao proprietário obrigação cujo cumprimento depende de contactar outro proprietário, como sucede no regime dos **direitos legais de preferência**. Nos termos do **artigo 416.º, n.º 1, do Código Civil**, o obrigado à preferência que pretenda vender tem de comunicar ao titular do direito o projeto de venda e as cláusulas do respetivo contrato, comunicação que o **Supremo Tribunal de Justiça** vem qualificando como verdadeiro dever jurídico.
16. Nos prédios rústicos, o **artigo 1380.º do Código Civil** confere preferência aos proprietários de prédios confinantes, pelo que quem pretenda alienar pode ficar obrigado a comunicar-lhes o projeto de venda. Para o fazer, terá necessariamente de determinar qual é o prédio confinante, qual o respetivo artigo matricial ou descrição

predial e, em certas circunstâncias, quem é o titular a quem a comunicação legal deve ser dirigida.

17. Não é razoável exigir a um proprietário o cumprimento de uma obrigação legal e negar-lhe simultaneamente qualquer meio efetivo de identificar o respetivo destinatário. A objeção ganha especial força quando o prédio confinante está perfeitamente identificado no cadastro e a DGT dispõe da ligação entre esse prédio, a matriz, a descrição predial e a titularidade, mas o cidadão não consegue passar da identificação cadastral para os elementos que lhe permitiriam cumprir a lei. A efetividade da norma substantiva fica, deste modo, dependente da efetividade do sistema público de informação predial.

## **V. A dimensão de interesse público**

18. Acresce que estas obrigações não prosseguem apenas interesses privados. A preferência entre confinantes é também **instrumento de estruturação fundiária**, destinado a favorecer o emparcelamento, a evitar a fragmentação excessiva da propriedade e a promover explorações económicas e tecnicamente mais viáveis. É essa a orientação seguida pela **Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto**, ao estabelecer instrumentos de concentração e reorganização da propriedade rústica, incluindo mecanismos de anexação de prédios e incentivos à aquisição de prédios confinantes, e é esse o sentido em que o Supremo Tribunal de Justiça tem lido o artigo 1380.º do Código Civil, como meio de combate à proliferação do minifúndio.
19. A disponibilização adequada da informação predial serve, por isso, não só o interesse do proprietário requerente, mas também as finalidades públicas de **política de solos e de ordenamento do território** que justificam aqueles regimes. Um procedimento administrativo que torne excessivamente difícil identificar juridicamente o prédio confinante ou o seu titular acaba, ainda que involuntariamente, por reduzir a eficácia dos instrumentos que o próprio legislador criou para melhorar a estrutura fundiária.

## **VI. O BUPi e a lógica de interoperabilidade**

20. Este entendimento é coerente com a filosofia do **Balcão Único do Prédio (BUPi)**, que procura ultrapassar a fragmentação histórica da informação predial entre cadastro, matriz e registo, e com o próprio Regime Jurídico do Cadastro Predial, que manda disponibilizar as funcionalidades do SNIC através do BUPi e promove a interoperabilidade com a **Autoridade Tributária e Aduaneira** e o **Instituto dos Registos e do Notariado**.

21. Não é congruente com essa evolução, nem com o investimento público já realizado na identificação cadastral do território, que as dificuldades de articulação entre sistemas públicos sejam, na prática, transferidas para o cidadão, remetido sucessivamente entre a DGT, a Autoridade Tributária e a conservatória sem conseguir obter a informação indispensável ao cumprimento de uma obrigação que o Estado lhe impôs.
22. Esta é, precisamente, uma das dimensões em que a intervenção de V. Exa. se afigura necessária, por envolver **articulação com as áreas governativas das Finanças e da Justiça**, que a DGT não pode assegurar isoladamente.

## **VII. Proteção de dados e acesso finalisticamente limitado**

23. A NORMA reconhece que os elementos de identificação dos titulares pessoas singulares constituem dados pessoais e que o respetivo acesso não pode ser indiscriminado. Daí não decorre, porém, que a proteção de dados imponha uma **proibição absoluta de acesso**.
24. O **artigo 76.º** do Regime Jurídico do Cadastro Predial remete o acesso à informação administrativa para a **Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA)**, sem prejuízo das normas de proteção de dados. Por sua vez, o **artigo 6.º, n.º 5, alínea b), da LADA** admite expressamente o acesso de terceiro a documentos nominativos quando este demonstre ser titular de interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante, mediante ponderação proporcional dos interesses em presença, impondo o **n.º 8** do mesmo artigo a comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação reservada. A jurisprudência administrativa vem exigindo, no mesmo sentido, uma apreciação concreta e proporcional, e não a exclusão automática fundada na mera presença de dados pessoais.
25. Ora, quando o requerente demonstra que determinada informação lhe é necessária para cumprir obrigação jurídica que sobre ele impende, esse dever legal constitui, pela sua natureza, elemento particularmente qualificado na ponderação do interesse no acesso. Não está em causa curiosidade, indagação sobre a vida privada ou aproveitamento comercial de dados, mas a possibilidade de o interessado fazer aquilo que a lei lhe exige.

## **VIII. A posição da CADA**

26. A **Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos** já apreciou situações desta natureza envolvendo diretamente a DGT. No **Parecer n.º 489/2023**, relativo a

informação cadastral sobre prédios de terceiros no contexto de ação para exercício do direito de preferência sobre prédio confinante, a CADA salientou a relevância do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 72/2023, concluindo que, quanto à informação declarada respeitante à descrição predial ou ao artigo matricial, nada impedia a DGT de a prestar nesses exatos termos, ressalvando, quando necessário, não garantir a integridade da informação.

27. O **Parecer n.º 360/2025**, igualmente relativo à DGT, reiterou essa doutrina, acrescentando que cabe à Administração prestar assistência ao público na identificação dos documentos e dados pretendidos e que a existência de informação em linha não dispensa a indicação de uma localização que permita obtê-la de forma imediata e simples.
28. Releva sobretudo, para o que aqui se expõe, a conclusão de que **os dados não públicos podem, em certas circunstâncias, ser acessíveis**, impondo-se uma apreciação casuística do interesse legítimo do requerente e a sua ponderação perante o direito de reserva.
29. A reiteração da mesma doutrina em dois pareceres sucessivos, ambos respeitantes à DGT, sugere que não está em causa um episódio isolado, mas uma **prática administrativa consolidada** que só uma orientação de nível superior poderá corrigir de forma uniforme.

## **IX. Necessidade de adequação dos procedimentos**

30. Justifica-se, por isso, a adoção pela DGT de um **procedimento próprio** para os casos em que o requerente demonstre necessitar de informação cadastral, matricial, registal ou de titularidade para cumprir uma obrigação legal, para efetuar comunicação ou notificação legalmente exigida a terceiro, para praticar ato ou negócio jurídico relativo a prédio cadastrado ou para realizar operação de estruturação ou transformação fundiária legalmente prevista.
31. Tal procedimento obedecerá aos princípios da **necessidade, da finalidade e da minimização dos dados**, facultando apenas os elementos estritamente necessários ao cumprimento da obrigação demonstrada. Consoante o caso, bastará disponibilizar o artigo matricial ou a descrição predial; noutros, em que a obrigação legal imponha uma comunicação pessoal, haverá que ponderar o acesso aos elementos indispensáveis à identificação ou ao contacto do respetivo destinatário.



32. Compatibiliza-se assim a proteção dos dados pessoais com uma exigência igualmente elementar do Estado de direito, a de que quem está juridicamente obrigado a praticar determinado ato disponha de meios razoáveis para o poder praticar.

## **X. Pedido**

33. Nestes termos, solicita a NORMA a **intervenção de V. Exa.**, no âmbito dos poderes de direção e de orientação que lhe assistem, no sentido de:

a) ser determinada à Direção-Geral do Território a definição de um **procedimento de acesso finalístico** à informação cadastral, mediante indicação pelo requerente do fundamento legal e da finalidade do pedido;

b) ser fixado, como regra, o fornecimento dos elementos objetivos necessários à identificação do prédio, designadamente **artigo matricial e descrição predial**, quando constem dos sistemas da DGT, bem como a disponibilização da **informação declarada**, ainda que não harmonizada, com a devida ressalva quanto à respetiva atualidade ou integridade;

c) ser acolhida a **ponderação casuística** do acesso aos elementos de identificação do titular quando estes sejam indispensáveis ao cumprimento de uma obrigação legal de comunicação ou contacto, com recurso à comunicação parcial e ao expurgo sempre que apenas parte da informação seja necessária;

d) ser promovida a **articulação interministerial** com as áreas governativas das Finanças e da Justiça, com vista ao reforço da interoperabilidade entre a DGT, a Autoridade Tributária e Aduaneira e o Instituto dos Registos e do Notariado, evitando que a falta de articulação entre sistemas públicos inviabilize o cumprimento de obrigações impostas aos cidadãos;

e) ser submetida a matéria ao **Conselho Nacional de Cadastro Predial**, com vista à definição de orientação uniforme;

f) ser ponderada, caso se entenda necessário, a **clarificação regulamentar** das condições de acesso às funcionalidades previstas no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 72/2023.

34. Assegura-se, deste modo, a função que o legislador atribuiu ao cadastro, que é a de tornar o conhecimento administrativo da propriedade efetivamente utilizável para a prática de atos, para a celebração de negócios jurídicos, para operações de

transformação fundiária e para o cumprimento da lei. A proteção dos dados pessoais mantém-se integralmente salvaguardada, mas por via de uma ponderação concreta, proporcional e finalisticamente orientada, e não de uma indisponibilidade indiferenciada da informação.

35. Mais se solicita a **comunicação à NORMA das conclusões alcançadas e das medidas que venham a ser adotadas.**