

*O registo e o cadastro*¹

*Virgílio Machado*²

¹ Palestra proferida no dia 13 de novembro de 2015, na Universidade do Minho, no âmbito das Jornas de Registos e Notariado.

² Conservador dos Registos, docente na Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Felgueiras (Instituto Politécnico do Porto) e na Universidade Portucalense.

Quero, antes de mais, agradecer à Universidade do Minho o honroso convite para participar nestas jornadas de direito registral e notarial.

Quero, também, salientar que não escolhi este painel, mas tenho a certeza que se o tivesse feito não teria escolhido melhor. É para mim um privilégio estar acompanhado pelos senhores Professores Doutores Horster e Mouteira Guerreiro, que tanto têm feito em defesa dos registos portugueses.

A escolha deste tema – O Registo e o Cadastro - resultou do facto de ser, atualmente, juntamente com os registos eletrónicos, um tema muito debatido a nível internacional.

A questão que se coloca é a de saber se se justifica ou não a existência de mais do que um organismo encarregados da caracterização ou descrição dos prédios e, no caso de existir mais que um, que espécie de coordenação deve existir entre eles.

Dividimos este trabalho em três partes. Na primeira abordamos, de forma muito sucinta, as origens do cadastro e do registo, bem como os seus princípios. Na segunda analisamos o que se passa em Portugal, nesta matéria e, na terceira tecemos algumas considerações e sugestões e fazemos um convite a uma reflexão.

PRIMEIRA PARTE

1. Origem do cadastro e do registo

O Cadastro e o Registo surgiram nos finais do século XVIII e início do século XIX. Anteriormente a esta data apenas existiam algumas instituições, geralmente sobre a responsabilidade dos municípios a quem incumbia o arquivo de contratos que tinham por objeto os prédios.

O surgimento destas instituições tinha como finalidade principal, garantir o pagamento de impostos à realza e aos nobres, sobre os prédios dos súbditos, relegando-se para segundo plano a proteção dos titulares inscritos.

O seu funcionamento era muito deficiente, porque os proprietários tinham muita dificuldade em provar o seu direito, não havia um princípio de inoponibilidade em relação aos títulos de aquisição não inscritos, e existiam ónus e encargos desconhecidos ou ocultos que tinham preferência em relação aos que se encontravam inscritos e que diminuía o valor do prédio.

Tudo isto conduziu a uma indiferença destas instituições, por parte da população, que percebeu que as mesmas não apresentavam qualquer vantagem, antes as prejudicavam. De facto, dar a conhecer os seus bens, potenciava o pagamento de mais impostos, porque os prédios se tornavam conhecidos dos sujeitos ativos desses mesmos impostos.

2. A Declaração de independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa

Tudo se alterou com o advento do Iluminismo no século XVIII, que trouxe novas ideias políticas, principalmente com a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América (1776) e a Revolução Francesa (1789).

Os novos ideais de “Liberté, Egalité e Fraternité” conduziram ao declínio do regime feudal que, juntamente com o progresso científico e a revolução industrial, originaram a fragmentação da propriedade imobiliária, dando origem ao aparecimento de um número considerável de novos proprietários.

Esta alteração em relação ao domínio, teve como consequência, a necessidade de reformas fiscais, bem como a necessidade de mais crédito, indispensável à modernização e ao progresso da sociedade.

A cobrança de impostos, deu origem à criação de arquivos nos quais constavam o valor da terra que constituía a base para a liquidação dos mesmos.

Na Alemanha a elaboração do Cadastro iniciou-se em 1818, data em que se realizou a primeira medição, e foi concluído com a lei Prussiana de 1857, que criou o Cadastro Imobiliário.

Em França o Cadastro iniciou-se em 1807 e terminou no ano de 1850, tendo sido renovado em anos posteriores.

A criação do Cadastro em Espanha, surgiu apenas em 1906.

3. Finalidade e princípios do Cadastro

Na maior parte dos países, o cadastro tem finalidades essencialmente fiscais ou tributárias. A sua criação destina-se, exclusivamente, à determinação do valor dos bens que integram o território do respetivo país, tendo sido estabelecida a obrigatoriedade de inscrição dos prédios no cadastro, sob pena do pagamento de uma coima.

Porque se trava apenas da arrecadação de impostos, dinamizou-se e facilitou-se a inscrição dos titulares cadastrais, sendo suficiente uma mera declaração para que do cadastro fique a constar o nome da pessoa obrigada ao pagamento do imposto, que podia não ser o proprietário do bem, mas o usufrutuário ou o superficiário.

As declarações prestadas pelos particulares tendo em vista a alteração de titularidade não são objeto de estudo jurídico. Não é aferida a validade dos documentos entregues e nem são tidas em conta as limitações urbanísticas. Importa, sobretudo, delimitar o prédio ou parcela, determinar o seu valor que servirá de referência à liquidação do imposto.

Os serviços de cadastro estão a cargo de peritos agrónomos ou especialistas em avaliação dos prédios, sem qualquer preparação jurídica, pelo que, do cadastro, não podia resultar qualquer garantia de segurança jurídica.

4. Finalidade e princípios do registo

O desenvolvimento económico a que se assistiu, resultado da fragmentação da propriedade a que fizemos referência, exigiu a criação de um organismo que garantisse a correta definição e atribuição dos direitos reais sobre os imóveis, garantia que o Cadastro não estava preparado para oferecer.

A falta de uma eficiente proteção pública levou a que as antigas instituições, como a monarquia, a aristocracia, a igreja e os militares pudessem exercer represálias sobre os novos proprietários que se viam sem meios para defender eficazmente os seus direitos. Além disso, também impediu ou dificultou o acesso ao crédito tão necessário para proceder à modernização, irrigação e cultivo das terras.

As terras que haviam sido adquiridos, depressa perderam o seu valor, ficaram vazias ou foram vendidas por valores muito baixos. A situação agudizou-se, tendo-se assistido a uma imigração sem precedentes, com o Estado impedido de arrecadar os impostos.

Multiplicaram-se os fenómenos de usura e tragédias pessoais, de tal modo que se começou a defender o fim da propriedade privada que era vista como a causa de todos os males.

Como solução para o caos que se instalou, surgiram, então, as teorias coletivistas, a criação da propriedade comunal e as teorias marxistas que defendiam a expropriação dos capitalistas pelo proletariado.

Foi para pôr fim a esta situação que foram criados os sistemas registrais.

Em França, foi publicada a primeira lei hipotecária em 1798, com a finalidade de obter uma titularidade incontroversa, intento este não conseguido uma vez que o sistema registral francês apenas dá a conhecer os títulos com possível eficácia real, mas não está preparado para informar quais os títulos que são válidos ou quem é o verdadeiro proprietário do prédio.

Na Alemanha, a primeira lei hipotecária surgiu em 1872, aplicável em todo o território e consagrou a natureza constitutiva do registo, bem como o princípio da fé pública registral que, como sabemos torna válida, em certas circunstâncias, a aquisição derivada de quem não era titular do direito transmitido, afastando a máxima romana de que ninguém pode dispôr do que não tem.

A implementação deste princípio só foi possível em consequência das condições sociais que, então, se viviam.

Prejudicou-se o interesse privado em benefício do interesse público. A aquisição a quem não é proprietário prejudica, necessariamente, quem o é e que se vê privado do direito pelo facto de não ter registado, fazendo com que o registo permaneça incompleto. Optou-se pela estabilidade social, pela proteção do comércio jurídico imobiliário, pelo desenvolvimento económico e mesmo pelos fundamentos do Estado de Direito.

Tendo em vista o crescimento económico, havia necessidade de criar as condições necessárias ao aparecimento de um maior número de propriedades privadas e, por isso, o Estado teve necessidade de definir e proteger de forma segura a titularidade dos direitos reais de propriedade. A organização do registo centrou-se no prédio com o seu titular perfeitamente definido e, em caso de incompatibilidade com outro, estabeleceu-se uma preferência e uma definição que não ofereciam dúvidas.

Passou a ser suficiente, a quem quisesse certificar-se a quem pertencia o prédio e os encargos que sobre ele incidiam, a consulta aos livros do registo. O sistema funcionou.

SEGUNDA PARTE

Vamos agora ver o que se passa em Portugal

5. No que respeita ao registo

Podemos constatar que, no nosso país, o Estado tem investido muito mais nos registos do que no Cadastro. De facto, ninguém põe em causa que os registos, em Portugal, seja qual fôr a sua espécie, mas para o que interessa a este tema, o Registo Predial, desempenha um papel relevantíssimo quer no que respeita aos cidadãos quer às empresas. Na medida em que garante, de forma credível e eficiente o que se encontra registado, favorece as contratações e proporciona um clima social calmo, tranquilo e seguro.

Ainda existem autores que hesitam em considerar o registo predial português um sistema de registo de direitos ou fé pública. Julgamos, porém, que são infundadas essas hesitações, apesar de reconhecermos que existem normas que perturbam a normal produção de efeitos de um sistema de registo de fé pública. Estamo-nos a referir à norma do artigo 291.º, n.º 2 do Código Civil e àquelas que, num passado recente, vieram atribuir competências para a qualificação de alguns atos de registo a quem não é conservador.

Porém, não podemos esquecer que para além da oponibilidade e da prioridade, enformam o registo predial português outros princípios como os da especialidade, trato sucessivo e legalidade, princípios estes típicos dos sistemas de fé pública.

Como abundantemente se tem escrito, o conservador, em Portugal, exerce a sua função de forma independente e responsável, pelo que bem se justificam as presunções resultantes do registo, consagradas no artigo 7.º do Código do Registo Predial, e que são as da verdade e exatidão.

O sistema registral português encontra-se organizado com base no prédio, que constitui o seu objeto mediato, sendo considerado um sistema de base ou fólio real e a identificação dos prédios consta de descrições prediais.

O Decreto de 26 de outubro de 1836 criou o “Registo das Hipotecas”, mas foi a Lei Hipotecária de 1 863 que criou o sistema registral português, sendo as conservatórias criadas em 1 869.

7. No que respeita ao cadastro

Foi, apenas em 1927, através do Decreto-Lei n.º 14 162, de 15 de agosto, que foi instituído o regime do cadastro geométrico da propriedade rústica, a cargo do Instituto Geográfico e Cadastral.

Este diploma tem um cariz fortemente tributário, constando do seu preâmbulo que a matriz cadastral servirá de base aos impostos sobre a terra.

O artigo primeiro concretiza esta ideia ao definir que a avaliação para efeitos do Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica consiste na determinação do rendimento bruto líquido a atribuir a cada prédio pela soma dos rendimentos das parcelas que o compõem.

Este regime foi, posteriormente alterado, passando a integrar o Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola, aprovado pelo Decreto-lei n.º 45 104, de 1 de julho de 1963, acentuando-se, ainda mais a sua natureza fiscal.

Em 1995, pelo Decreto-lei n.º 172, de 18 de julho foi aprovado o **Regulamento do Cadastro Predial**, mas que não revogou o Cadastro Geométrico em vigor, pelo que, atualmente, coexistem dois regimes de cadastro: o cadastro geométrico da propriedade rústica e o cadastro predial, que abrange prédios rústicos e urbanos.

A publicação do Regulamento Cadastral louvou-se no facto da informação dos cerca de 17 milhões de prédios rústicos e urbanos, existentes em Portugal se encontrar dispersa por diversos organismos com objetivos distintos, como o Instituto Português de Cartografia e Cadastro, Direção-Geral das Contribuições e Impostos e conservatórias do registo predial, inexistindo, por vezes, no que concerne à caracterização dos prédios, qualquer coordenação entre estas instituições.

Este Regulamento teve como propósito, obter o conhecimento rigoroso dos prédios, rústicos e urbanos, conhecimento esse imprescindível quer a uma adequada infraestruturação, utilização e gestão dos solos, quer ao desenvolvimento racional das mais diversas atividades económicas.

No momento da entrada em vigor do Regulamento do Cadastro Predial, o cadastro geométrico da propriedade rústica encontrava-se executado em 126 concelhos correspondendo a cerca de 50% do território.

A noção de cadastro predial consta do artigo 2.º, n.º 2 do citado decreto-lei n.º 172/95 que o define como **“o conjunto de dados que caracterizam e identificam os prédios existentes em território nacional.”**

Os conceitos relativos ao cadastro, foram profundamente alterados com este diploma, sendo os mais importantes:

- a) Os que respeitam à cobertura integral do território, passando a abranger prédios rústicos e urbanos;
- b) À abertura ao mercado privado da produção da informação cadastral;
- c) E à criação de um identificador único para os prédios, o **NIP**, passando o cadastro a ter um carácter multifuncional.

Apesar das boas intenções, o certo é que, em 2002, a execução do cadastro apenas se verificava em relação a três concelhos e, em 2006, esse número elevou-se para cinco.

Reconhecendo, por um lado, a escassa cobertura territorial do cadastro predial, justificada, em parte, pela existência de legislação complexa, mas, por outro, a necessidade de dotar o País de uma base cadastral, foi publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2006 que aprovou as linhas orientadoras de um regime experimental para a execução, manutenção e exploração de informação cadastral, criando o Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral – SINERGIC.

O regime experimental do SINERGIC foi aprovado um ano mais tarde pelo Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31 de Maio, tendo como principais objetivos:

- a) Criação da informação predial única, através da criação de um número único de identificação dos prédios;
- b) Unificar num único sistema de informação, os conteúdos cadastrais;
- c) Assegurar que a descrição do registo predial seja acompanhada de um suporte informático;
- d) Permitir uma gestão uniforme e informática dos conteúdos cadastrais que seja compatível com os sistemas de informação existentes no registo predial, nas matrizes e nas câmaras municipais.

O cadastro predial encontra-se definido, neste diploma (art.º 4.º) como um **registo administrativo metódico e atualizado, de aplicação multifuncional, destinado à caracterização e identificação dos prédios existentes no território nacional**, feita pela sua **localização geográfica, configuração geométrica, NIP e titulares cadastrais** (art.º 8.º).

Confessamos que não concordamos que se defina o cadastro predial como sendo um registo. Um registo consiste na inscrição de factos jurídicos sobre prédios, sujeita ao princípio da legalidade para que, posteriormente, se publicitem os correspondentes direitos. O cadastro consiste num conjunto de dados que caracterizam e identificam os

prédios. Esta definição é, aliás, a que consta do n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento como acima referimos, pelo que alteração agora introduzida, quanto á definição de cadastro, não nos parece que seja a mais adequada.

7.1 Competências

A responsabilidade e coordenação do cadastro predial incumbe à Direção Geral do Território (DGT), que é um serviço central integrado na administração direta do Estado, no âmbito do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e que sucedeu ao Instituto Geográfico Português (Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro).

Têm, também, competências, no âmbito do regime experimental, o Instituto dos Registos e Notariado (IRN), a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e a Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL).

A execução do cadastro pode ser a atribuída a outras entidades de natureza privada, as entidades executantes, desde que legalmente habilitadas para exercer esta atividade pela DGT, a quem cabe licenciar a atividades destas.

7.2 Execução do cadastro

A execução do cadastro predial abrange o território de uma ou mais freguesias, sendo os limites administrativos considerados para fins cadastrais, os constantes da Carta Administrativa de Portugal.

A harmonização dos prédios, isto é, a correspondência entre o NIP, as descrições prediais e os artigos matriciais, consegue-se através da articulação entre o teor da

declaração de titularidade, feita pelos titulares cadastrais e os dados constantes das descrições prediais e das inscrições matriciais.

Cabe às entidades executantes, efetuar os trabalhos de campo (art.º 29.º), necessários à elaboração das bases cartográficas, através da localização das extremas de cada prédio, dos marcos, quando existam, e outros elementos que considerem relevantes para a caracterização e identificação dos prédios.

7.3 Importância do cadastro

Parece-nos que ninguém pode pôr em causa a importância do cadastro. Na verdade, quer do ponto de vista individual quer do ponto de vista do Estado, parecem inegáveis e evidentes as vantagens que se podem retirar do rigoroso conhecimento físico dos prédios.

Neste sentido, concluiu-se, na declaração de Antígua, subscrita por dezasseis países que “O nível de segurança jurídica de um registo de direitos aumentará na medida em que se apoie numa base gráfica fiável que, ao favorecer a correta descrição dos prédios, reforce a utilidade de informação que o registo publicita”.

É a componente cartográfica, no que toca à caracterização dos prédios, que distingue o cadastro do registo predial e das matrizes prediais existentes nas Repartições de Finanças.

No registo predial as descrições são abertas através de métodos meramente descritivos, com base nos títulos apresentados para o pedido de registo.

As matrizes prediais, nos termos do artigo 12.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), são “registos” de que constam, designadamente, a caracterização dos prédios, a localização e o seu valor patrimonial tributário, a identidade dos proprietários e, sendo caso disso, dos usufrutuários e superficiários, sendo suficiente, para a inscrição

dos prédios na matriz ou para a sua atualização, a simples declaração apresentada pelo sujeito passivo do imposto.

Podemos, deste modo, afirmar que não existe, nem no registo predial nem nas matrizes prediais uma base cartográfica apropriada e credível para a identificação do prédio.

O cadastro facilita o planeamento e a gestão sobre a ocupação e uso do território, a regulação da repartição das mais-valias fundiárias, bem como o controlo e desenvolvimento dos recursos naturais e das obras públicas, entre outras vantagens.

Além disso, diminui a conflitualidade no que toca à demarcação dos prédios, simplifica as peritagens quando tenham que ser feitas e contribui para melhorar a política fiscal sobre os prédios.

8. Coordenação entre cadastro e registo predial

E que coordenação existe entre o cadastro e o registo?

O SINERGIC – consagra, no seu artigo 7.º, o **dever de colaboração**, de acordo com o qual as entidades e os serviços da administração direta e indireta do Estado, bem como outras pessoas coletivas públicas que possuam informações relevantes para o SINERGIC devem comunicá-las ao IGP, atualmente DGT.

Durante a execução do cadastro, os titulares cadastrais e quaisquer serviços ou entidades públicas e privadas que intervenham em atos que modifiquem a titularidade ou o posicionamento das estremas dos prédios devem comunicar à equipa de apoio técnico, ou à entidade executante, todas as alterações decorrentes dessa intervenção (artigo 25.º).

Também os representantes das conservatórias do registo predial na equipa de apoio técnico devem comunicar à entidade executante, no prazo máximo de 10 dias, o registo definitivo das alterações ocorridas na situação jurídica dos prédios.

8.1 Conservação do cadastro

Mas tão ou mais importante que a execução do cadastro é a conservação do mesmo

Os dados cadastrais devem ser conservados, sob pena de num curtíssimo espaço de tempo, já não corresponderem à realidade, considerando que os prédios, sendo imóveis, movem-se muito, isto é, o seu desenho poligonal está constantemente a ser alterado.

Se o dever de colaboração se justifica na fase de execução do cadastro, pensamos que esse dever de colaboração é absolutamente indispensável na sua conservação.

Porém, quanto à conservação do cadastro, apenas se encontra previsto (artigo 53.º, n.º 2) que decorrido o período experimental sejam avaliados os resultados, devendo ser revisto o decreto-lei que instituiu o SINERGIC e articulado com a definição legal do regime da conservação num único diploma.

A Portaria n.º 976/2009, de 1 de setembro, veio fixar o âmbito temporal e espacial de aplicabilidade do regime experimental, e, se bem ajuizamos, o período experimental terminou no dia 31 de dezembro de 2012. Aguarda-se, desde então, a publicação de novo diploma que altere o Regulamento do Cadastro Predial, de modo a que o mesmo seja exequível.

Em face da diminuta área cadastrada do território nacional, temos de concluir que, em Portugal, o Cadastro Predial é praticamente inexistente. Persistem, desde 2006, algumas

experiências, mas que até hoje, não passam disso mesmo, pelo que não pode haver coordenação entre o registo predial e o que não existe.

9. Consequências da falta de uma base cadastral

A falta de uma ficha cadastral do prédio, faz com que a descrição predial do mesmo seja aberta apenas com base em métodos meramente descritivos ou literais, pelo que através dela não é possível, de modo seguro, identificar e localizar geograficamente o prédio.

Para que possa ser aberta a descrição predial apenas é exigido que o prédio se encontre inscrito ou somente participado na matriz, inscrição esta que constitui presunção da existência do prédio.

Se a matriz cadastral pode oferecer algum grau de confiança, já a matriz não cadastral, não o pode fazer, uma vez que a inscrição dos prédios nesta, é feita apenas com base em declaração apresentada pelo sujeito passivo do imposto, e sem qualquer análise jurídica, como consta do artigo 13.º do CIMI³.

Mas a situação agrava-se no que respeita à conservação das menções das descrições dos prédios, essencialmente, no que diz respeito à área e confrontações dos mesmos.

O legislador de 2008⁴, tendo em vista facilitar a reconciliação dos elementos identificativos do prédio e evitar que muitos atos de registo tivessem uma qualificação minguante, simplificou de forma significativa o processo de harmonização das descrições

³ As matrizes prediais são registos de que constam, designadamente, a caracterização dos prédios, a localização e o seu valor patrimonial tributário, a identidade dos proprietários e, sendo caso disso, dos usufrutuários e superficiários (art.º 12.º, n.º do CIMI).

Existem duas matrizes, uma para propriedade rústica e outra para a propriedade urbana. A avaliação dos prédios rústicos é de base cadastral, não cadastral ou direta e a dos urbanos é direta.

⁴ Decreto-lei n.º 116/2008, de 4 de julho;

prediais com a matriz e os títulos, tendo-se afastado, completamente, da doutrina existente, até então.

Em nossa opinião, a solução encontrada, em vez de resolver os problemas no que respeita à correta identificação dos prédios, não passou de uma fuga para a frente, piorando o que já estava mal.

Desde sempre houve grande preocupação na identificação do prédio. Relembro aqui os estudos de **Pedro Pitta, Artur Lopes Cardoso e Catarino Nunes**, que são unânimes ao afirmar que o prédio deve ser corretamente medido. Segundo os mesmos autores, um bom sistema de registo, deve assentar essencial e invariavelmente na identificação dos prédios sobre que recai a inscrição, por isso que, dos três elementos que integram a relação jurídica imobiliária, o prédio é o mais permanente, pois os proprietários/sujeitos mudam e os direitos alteram-se ou extinguem-se.

Atualmente, tratando-se de prédio situado em concelho onde não exista cadastro geométrico, a alteração da área dos prédios pode ser feita com base em planta efetuada por técnico habilitado e declaração do proprietário de que o prédio não sofreu alterações na sua configuração ou, em alternativa, com base numa qualquer planta e declaração dos confrontantes de que o prédio não sofreu alteração da sua configuração.

Mas a questão que hoje se coloca é a de saber se, apresentados os documentos exigidos pela aliena a) ou por uma das sub-alíneas da alínea b) do n.º 2 do artigo 28.º-C, estará o conservador obrigado, em qualquer caso, a proceder à alteração da descrição, independentemente de, no seu juízo, lhe parecer que a pretensão põe em causa a identidade do prédio.

Alguma doutrina vem sustentando⁵ que nestes casos, a lei terá querido reduzir o âmbito de apreciação do pedido a uma questão de verificação da titulação, ou seja desde

⁵ Cfr. Proc.º n.º 179/2008 SJ-CT in <http://intranet.irn.mj.pt>

que apresentados os documentos legalmente previstos, a retificação deve efetuar-se, sem mais. O conservador ficaria, assim, impossibilitado de verificar a identidade do prédio e de fazer qualquer juízo de valor, de qualificar o pedido, mesmo que a divergência de áreas seja tão grosseira que, no seu entender, possa por em causa aquela identidade.

Confessamos alguma dificuldade em aderir a esta doutrina, porquanto a adoção da mesma pode conduzir a resultados insustentáveis.

Desde logo, afasta do seu caminho a possibilidade de ser exercido o necessário controlo por parte de quem está especialmente obrigado a fazê-lo. O princípio da legalidade impõe ao conservador, entre outros deveres, o de verificar especialmente a identidade do prédio, pelo que se o legislador tivesse querido que esse controlo se não fizesse tê-lo-ia dito.

Por outro lado, e de acordo com a mesma doutrina, admite-se que se possa alterar a área de um prédio, ainda que a mesma tenha sido fixada com base em título bastante, sem a sanção da deficiência do mesmo título, colidindo, eventualmente, com a vontade negocial ou permitindo, até, que a aquisição de direitos possa ser feita pelo modo, isto é pelo registo e não apenas pelo título, ofendendo, conseqüentemente, o princípio segundo o qual a constituição ou transferência de direitos reais sobre coisa determinada se dá por efeito do contrato.

Também as normas urbanísticas podem ser desrespeitadas se o necessário controlo não fôr feito. Para quê uma certidão de destacamento se tudo se resolve com uma planta e conseqüente retificação.

É esta, atualmente, a realidade que existe no nosso país, senão em todas as situações, em muitas delas, pelo menos.

Numa ocasião, explicava as regras da harmonização entre a descrição, a matriz e os títulos e, no fim da explicação, diz uma aluna” ó professor, não é preciso tanta coisa, muda-se o murinho”. O problema é que é essa a verdade, muda-se o murinho.

Como pode admitir-se que a área de um prédio possa ser alterada ao arrepio do que consta de um título com força probatória plena? Ou então sem a intervenção dos titulares de direitos inscritos, como se a pretensa alteração não os afetasse? E que não se argumente, neste ponto, que o conservador é livre no que toca à qualificação. É que a impugnação, pela via hierárquica, da recusa do conservador em proceder à retificação das áreas, é, senão sempre, mas quase sempre favorável ao impugnante. Aliás, já está enraizado no quotidiano o seguinte pensamento “não te preocupes, se ele recusar, ele é o conservador, recorres que eles dão-te razão”.

A adoção do princípio da suficiência da titulação, põe em causa a segurança jurídica, permite a realização de contratos ilegais, facilita a fuga ao fisco e a violação de normas urbanísticas e diminui a receita do registo predial.

Na medida em que se passou, em muitos casos, a adquirir pelo registo, o mesmo é dizer, através da retificação, dispensa-se a titulação, seja por escritura pública ou por documento particular autenticado – o que é ilegal; deixam de ser pagos o imposto municipal sobre as transmissões onerosas e o imposto de selo, potenciando-se a fuga ao fisco; violam-se, nalguns casos, as normas urbanísticas evitando-se ou facilitando-se o destacamento e o registo dos respetivos ónus e, finalmente, o custo do ato, no registo predial, é de apenas 60,00€ em vez de, pelo menos, 375,00€.

Muito respeitamos a doutrina que interpreta deste modo a norma do artigo 28.º-C, apesar de termos opinião diferente. Cremos mesmo que a interpretação que tem vindo a ser feita põe em causa a unidade do sistema jurídico, ao não considerar a aplicação de um princípio básico e estruturante de todo o sistema registral – o princípio da legalidade -

transformando o registo predial, nestas situações, numa espécie de registo por depósito, arredada que fica a qualificação do pedido de registo.

A situação a que se chegou é tão grave e prejudicial para a segurança jurídica, que demanda, quanto antes, sejam alteradas as normas contidas nos artigos 28.º a 28.º-C do Código do Registo Predial. Como se pode compreender que o legislador reconheça enormes vantagens na caracterização rigorosa do prédio, como o faz nos diplomas respeitantes ao cadastro, e desconsidere os títulos, a vontade das partes, bem como o conteúdo da descrição predial, pondo em causa a tão necessária segurança do comércio jurídico imobiliário.

De facto, constituindo o prédio o princípio e o fim do sistema de registo imobiliário português, nenhuma dúvida deve existir quanto à identificação do mesmo.

E os conservadores não podem ficar afastados desse “nobile officium”. Como refere Mouteira Guerreiro⁶ “o registador tem de caminhar firme, mas humildemente, com independência, bom-senso e sã filosofia, amparado pelo bastão da lei que terá de aplicar com isenção e critério. Isto é: será a livre, prudente e equitativa qualificação, a verdadeira pedra de toque que permite, nesta nossa atividade um combate pela certeza do direito e, portanto, pela paz social”.

É certo que o registo predial sempre produziu os seus efeitos mesmo sem uma definição rigorosa dos limites dos prédios. Segundo Hernando de Soto, “a propriedade não é algo físico, fotografável ou mapeável. A propriedade não é uma qualidade primária dos ativos, mas a expressão jurídica de um consenso economicamente importante sobre eles. A lei é o instrumento que define e realiza o capital. No Ocidente, a lei não se preocupa tanto em representar a realidade física da propriedade de prédio, mas sim estabelecer um processo ou regras que permitam à sociedade extrair o potencial desses

⁶ GUERREIRO, Mouteira - http://www.irn.mj.pt/sections/irn/legislacao/publicacao-de-brn/docs-brn/2003/brn-4-de-2003/downloadFile/attachedFile_3_f0/estat_conserv.pdf?nocache=1207740721.7

ativos. Todos os levantamentos e mapeamentos do mundo não podem fazer isso. Nenhum esforço computacional, por si só é capaz de dar aos ativos uma forma que lhes permita entrar em mercados de capital e converte-los em capital. São as leis que definem o potencial económico dos ativos enquanto valor diferenciado e distinto de seu aspeto material e que permitem aos sujeitos realizar esse potencial”.

Apesar de aderimos à tese de Soto, não podemos deixar de reconhecer as enormes vantagens que advêm de uma rigorosa caracterização cartográfica de um prédio.

TERCEIRA PARTE

Perante este panorama, cabe, então, perguntar, o que deve ser feito? A resposta parece-nos óbvia, deve proceder-se à execução do cadastro predial. E que relação deve existir entre o cadastro e o registo? Atrevemo-nos a avançar três soluções: a ideal, a impossível e a possível.

10.1 Solução ideal

A solução ideal é aquela em que não existe nenhuma coordenação entre o cadastro e o registo. Esta é a situação que se verifica na **Alemanha**. Neste país o cadastro nunca esteve dependente do Ministério da Fazenda. O cadastro funciona dentro do próprio registo e sempre que é solicitada a alteração de um prédio, cabe ao próprio conservador decidir. Se a alteração pedida respeitar à área ou às confrontações, cita os confrontantes, bem como todos os titulares de direitos sobre o prédio e solicita aos topógrafos um novo levantamento. Mas antes que se produza a alteração pretendida, o conservador qualifica o pedido, não sendo, assim, possível que a alteração resulte de um contrato ilegal ou

preferência de uma norma urbanística. No caso de divergência, quanto à identificação do prédio, prevalece o que consta no registo sobre a delimitação que é feita pelos marcos que estão postos no terreno. Não existe, pois, uma coordenação cadastro-registo, mas antes uma dependência direta das duas instituições de uma só pessoa – o juiz dos registos (Gerichtsakten)

10.2 Solução impossível

Outra solução, é aquela em que, igualmente, não existe coordenação entre cadastro e registo, porque o registo está dependente do cadastro. É caso da **Holanda**. Neste país, cada serviço de cadastro tem ao seu dispor um conservador, conhecido pelo “conservador do cadastro”. Sendo a Holanda um país plano, sem montanhas, torna-se muito fácil a caracterização dos terrenos, pelo que os dados cadastrais são muito fiáveis, quase exatos. Ao contrário, é muito frágil a credibilidade jurídica. Trata-se de um sistema de registo de títulos, sem os princípios da legalidade, especialidade ou trato sucessivo, sendo possível a existência de titularidades contraditórias. O hipotético adquirente, ao contrário do que acontece em Portugal, está obrigado, antes de adquirir, a uma árdua tarefa de investigação para que a sua aquisição seja, minimamente, segura.

A correta descrição dos prédios perante a incerteza quanto ao proprietário e demais titulares de direitos reais, torna-se praticamente inútil e não consegue dar uma resposta adequada às necessidades do comércio jurídico imobiliário. Os únicos efeitos que se produzem são os da oponibilidade e prioridade, sendo a qualificação quase inexistente. Não temos quaisquer dúvidas que esta solução não pode ser adotada em Portugal.

10.3 Solução possível

Vejamos o caso espanhol.

A questão da coordenação cadastro-registo foi, recentemente tratada em **Espanha**, com a publicação da Lei n.º 13/2015, de 24 de junho. Esta lei, reconhece que Registo e Cadastro são instituições com natureza e finalidades distintas, mas que tem por objeto a mesma realidade imobiliária, pelo que a coordenação da informação entre elas é indispensável tendo em vista melhorar a identificação dos imóveis.

Desde março de 2000 que a lei espanhola exige a apresentação de uma base gráfica para a identificação dos prédios no registo. Porém, esta base gráfica pode não coincidir integralmente com a identificação cadastral, mas o importante quer para o cidadão quer para o interesse público consiste no conhecimento da situação georreferenciada do seu prédio tal como se encontra no registo.

A nova lei instituiu dois procedimentos de representação gráfica georreferenciada dos prédios, um obrigatório e outro facultativo. O procedimento é obrigatório, sempre que exista uma operação de transformação fundiária que altere o desenho poligonal do prédio, como por exemplo, os casos de divisão, anexação, emparcelamento ou expropriação, e é facultativo nos demais.

A finalidade da nova lei consiste na coordenação Cadastro-Registo através de uma constante permuta de dados, para que a representação gráfico dos prédios seja a mais exata possível.

Com esta reforma, a descrição literária dos prédios passou a incorporar aspetos geográficos, tais como a situação pormenorizada, natureza dos prédios, limites ou superfície. Deve, ainda, constar da descrição, a informação acerca da harmonização entre o cadastro e o registo, isto é, se a mesma já se encontra ou não efetuada.

Os prédios deixaram de ser descritos apenas com base em elementos descritivos e passaram a ser identificados através de métodos perimetrais e georreferenciação. Se constarem dos títulos, devem, também, constar da descrição as coordenadas georreferenciadas dos seus vértices

À medida que se vão efetuando os registos, o registor identifica os prédios e, quando possível, substitui as confrontações pessoais, altamente inseguras, pela identificação dos prédios limítrofes.

Para o tratamento das representações gráficas, os registadores tem ao seu dispôr uma ferramenta auxiliar de qualificação registral única, desenhada e fornecida pelo Colégio dos Registadores, integrado no sistema informático único subordinado ao princípio da neutralidade tecnológica.⁷

A nova lei veio admitir que a publicidade registral abranja a representação geográfica que resulte da representação gráfica cadastral, que, depois de inscrita no registo perde a sua origem e passa a reger-se pelos princípios da lei hipotecária.

A coordenação entre o cadastro e o registo, efetua-se com base na informação cadastral que está ao dispôr dos registadores. Este identifica geograficamente o prédio no seu sistema informático e compara-o com o que consta do cadastro. Se existir correspondência declara o prédio coordenado e tal informação passa a constar do assento registral. Se não existir correspondência, comunica o facto ao Cadastro para que inicie o adequado procedimento tendente à harmonização.

A nova lei, também admite, a título facultativo, a atualização das menções dos prédios que se encontrem desatualizados, designadamente no que respeita à área e confrontações. O pedido pode ser feito pelo proprietário ou qualquer interessado inscritos. O título para este pedido de retificação consiste num documento elaborado pelo notário, onde se

⁷ Conjunto de software e hardware, capital humano e telecomunicações, capaz de gerar e transmitir informação sobre um objeto, sem intermediação.

declare a composição do prédio e que as divergências existentes resultam de erros constantes das descrições e não à celebração de negócios translativos ou a qualquer modificação, não registada.

Se o registador, com base no que lhe é apresentado, e em face aos registos anteriores, tiver fundadas dúvidas acerca da possibilidade de que o expediente de retificação encubra um negócio translativo, recusa o pedido.

Para o registo é essencial determinar com a maior exatidão possível a porção de terreno sobre a qual produz os seus efeitos. Para o Cadastro é essencial conhecer e refletir em cartografia todas as modificações ou alterações registrais que ocorrem sobre os prédios, em consequência do registo de qualquer facto, negócio ou ato jurídico.

Esta estreita coordenação entre Cadastro e Registo, além aumentar a segurança jurídica, valorizando, deste modo, a propriedade, facilita a vida aos cidadãos na medida que não terão, na maior parte dos casos, de deslocar-se ao Cadastro para recolher a informação que já consta do Registo.

Em Portugal

Como já referimos, o Cadastro Predial abrange apenas 1,5% do território nacional, ou seja, é praticamente inexistente, o que inviabiliza qualquer espécie de coordenação com o registo.

Por outro lado, as descrições prediais são abertas com base em elementos meramente literais ou descritivos, sem qualquer base cadastral, o que também, de certo modo, justifica e permite que os dados dos prédios possam ser facilmente alterados.

Em nosso entender, torna-se absolutamente necessário que a descrição predial seja aberta com base em suportes gráficos ou com base em elementos cartográficos⁸ que permitem a georreferenciação⁹ dos prédios e seus limites ou extremas, bem como a determinação correta das respectivas áreas.

As bases gráficas dos prédios, na impossibilidade de serem fornecidas pelo Cadastro, podem ser as de quaisquer entidades que se encontram habilitadas para a execução do cadastro. O importante é que elas existam no registo predial.

Mas enquanto tudo isto não fôr possível, e no que respeita à abertura das descrições dos prédios e, sobretudo, à conservação/alteração das suas menções, não pode deixar de ser feita a qualificação do respetivo pedido, devendo o conservador verificar especialmente a identidade do prédio. E se dúvidas subsistirem deve indeferir o pedido.

Reflexão

Para terminar, atrevemo-nos a deixar aqui uma reflexão, que é a seguinte: alguém que queira investir os seus capitais, o que é que precisa de saber acerca do prédio? Naturalmente, a quem pertence e que encargos tem. Mas, também quer saber onde se

⁸ **Cartografia** é a atividade que se apresenta como o conjunto de estudos e operações científicas, técnicas e artísticas que, tendo por base os resultados de observações diretas ou da análise de documentação, voltam-se para a elaboração de mapas, cartas e outras formas de expressão ou representação de objetos, elementos, fenômenos e ambientes físicos e socioeconômicos, bem como a sua utilização.

⁹ **Georreferenciação** de uma imagem ou um mapa ou qualquer outra forma de informação geográfica é tornar suas coordenadas conhecidas num dado sistema de referência. Este processo inicia-se com a obtenção das coordenadas (pertencentes ao sistema no qual se pretende georreferenciar) de pontos da imagem ou do mapa a serem georreferenciados, conhecidos como pontos de controle. Os pontos de controle são locais que oferecem uma feição física perfeitamente identificável, tais como intersecções de estradas e de rios, represas, pistas de aeroportos, edifícios proeminentes, topos de montanha, entre outros. A obtenção das coordenadas dos pontos de controle pode ser realizada em campo (a partir de levantamentos topográficos, GPS - Sistema de Posicionamento Global), ou ainda por meio de mesas digitalizadoras, ou outras imagens ou mapas (em papel ou digitais) georreferenciados.

situa, qual a sua área, os seus limites ou confrontações e o que é que se pode fazer nesse mesmo prédio.

Ora, através do registo fica-se a saber, com rigor, a sua situação jurídica. Mas apenas isto. Existe uma enorme incerteza quanto ao restante. E não há qualquer organismo que consiga dar resposta a este conjunto de questões.

Acreditamos que o registo predial pode e deve ter um papel importante na resolução a dar a estas mesmas questões. O que se pergunta é bastante simples: queremos um registo organizado como até aqui, ou um registo moderno, com as suas próprias bases gráficas ou cartográficas, com informação relacionada sobre o prédio, sobretudo no que respeita ao urbanismo e às questões ambientais?

Dir-se-á que isto é ir longe demais, que isto é impossível. Não nos parece. Desde que em 2005 foi possível constituir uma empresa numa hora, tudo se tornou possível.

Temos uma certeza, se não fôr o registo a fazê-lo outros organismos, públicos ou privados, o farão, com as inevitáveis e nefastas consequências para o registo predial.

Bem hajam pela vossa atenção.

Gondomar, 13 de novembro de 2015

CIMI – Código do Imposto Municipal Sobre Imóveis

IRN - Instituto dos Registos e Notariado

CIMI – Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

IGT – Instituto Geográfico Português

DGT – Direção Geral do Território