

CADASTRO E REGISTO SÃO COMPATÍVEIS E NÃO Oponentes*

RESUMO

Nesta breve exposição pretende-se refletir sobre a marcante diferença entre o Cadastro e o Registo, embora com compatibilidade de valências, de projetos e de fins, uma vez que não se contradizem, mas antes se reforçam e se complementam, como especialmente decorre das seguintes considerações: a) encaram os imóveis sob pontos de vista diferenciados, aquele como realidades de facto e este como bens sobre os quais existem e incidem direitos; b) não têm os mesmos conceitos nem prosseguem idênticos propósitos; c) têm estruturas e composição organizacional diferentes; d) para o Registo a descrição do prédio é individualizada e referencial dos registos, ou seja, aberta para sobre ela poderem ser lavrados os assentos registrais, não se lhe aplicando as presunções de verdade e de exatidão próprias das inscrições, ao passo que as menções descritivas para o Cadastro são essenciais e globais, interessando-lhe sinalizar parcelas cadastrais compostas de diversos prédios que importa demarcar e valorar claramente, até para se poderem referir e estudar como unidades territoriais; e) o Cadastro projeta referenciar rigorosamente a objetividade territorial imobiliária e essa é a sua fulcral incumbência, ao passo que o Registo visa publicar e garantir a real situação jurídica de cada prédio individualmente considerado, permitindo que sobre ele se inscrevam célere e eficazmente todos os factos legalmente previstos, ademais para que os atos e negócios jurídicos se possam titular de modo célere e com a necessária segurança.

Introdução

A minha primeira palavra é de agradecimento à Comissão Organizadora deste evento pela gentileza que demonstrou ao convidar-me para nele participar e do [regozijo](#) que sinto por me terem incluído no 1º painel com a Senhora Professora Doutora FERNANDA PAULA OLIVEIRA, incansável doutrinadora das matérias que iremos abordar e por quem tenho profundo apreço e estima.

* Intervenção II CONFERÊNCIA IBÉRICA EM REGISTOS E NOTARIADO realizada na “Casa das Artes” em 30 de novembro de 2016 pela *Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Felgueiras* (Instituto Politécnico do Porto).

Começando a falar hoje, como despretenso jurista, perante [abalizados](#) administrativistas, engenheiros, geómetras, geógrafos, especialistas de diversas áreas e a bem vindos prezados estudantes, bem como aos demais participantes neste Encontro, veio-me à ideia uma imagem geométrica, ainda que metafórica, quanto ao tema que estamos a tratar, para formular esta singela pergunta: afinal o Cadastro e o Registo lembram duas linhas retas que são paralelas, coincidentes ou concorrentes? Não haverá uma sobreposição de planos e de funções e por isso mesmo uma desnecessária duplicação de meios e de institutos?

Creio que não, que ambos são indispensáveis e reciprocamente se relacionam, como sumariamente² procurarei expor com a lhanza e a objetividade de que for capaz.

1. A complementaridade do Cadastro e do Registo.

Para esclarecer o título da minha intervenção começarei por intentar justificá-lo. Porque é que o Cadastro e o Registo, tendo afinal estruturas e finalidades distintas, concorrem para alcançar determinados propósitos públicos que não se opõem e antes se interligam e se complementam?

Em primeiro lugar – e ao que me é dado ver - o que se pede ao Registo não se pede, nem no contexto das respetivas funções se pode pedir ao Cadastro e a inversa é igualmente verdadeira. Com efeito, o Registo publicita rigorosa e celeremente a *situação jurídica do prédio*, mas não tem a função, nem os meios, nem tão-pouco a aptidão para informar e definir qual é a sua configuração, delimitação, exata posição cartográfica e o pertinente valor, bem como a referência – nomeadamente a topográfica e geográfica - *de todos os imóveis*³, o que o Cadastro faz e deve fazer. Contudo, a este não incumbe nem tem as funções, os meios e as premissas que lhe permitam (e muito menos rapidamente) definir, publicitar - também *online* - e tornar oponible *erga omnes* a *situação jurídica* dos prédios, mormente com vista à segurança do comércio jurídico imobiliário.

Concretizando um pouco estas ideias, procurarei focar apenas os seguintes pontos que penso poderem ser temas de reflexão:

1º - O Cadastro e o Registo encaram os imóveis e a propriedade imobiliária sob perspetivas diferentes: aquele como realidades *de facto* e este como prédios - ou melhor, concretamente *cada prédio* - sobre os quais recaem *direitos*;

² Dado o tempo previsto para cada intervenção, não é viável abordar um pouco mais pormenorizadamente o tema em causa que, consabidamente, é vasto.

³ A lei refere-se, talvez mais precisamente, a toda a *realidade imobiliária*.

2º - Não têm os mesmos conceitos, sobretudo quanto aos direitos que incidem sobre os imóveis, nem prosseguem as mesmas finalidades;

3º - Têm um e o outro estruturas e composição funcional e organizacional diferentes;

4º - O Registo atribui à descrição de cada prédio um valor identificativo *individualizado*, mas essencialmente indicador ou referencial, sobretudo para poderem ser lavrados os registos, não se lhe aplicando as presunções de verdade e de exatidão próprias das inscrições e as menções descritivas nem tão-pouco mencionam a maioria dos elementos que para o Cadastro são essenciais, visto que para este são os prédios – *todos* os prédios - que têm uma importância central que importa sinalizar, demarcar, cartografar e valorar com precisão.

5º - Ao Cadastro incumbe fundamentalmente referenciar de modo rigoroso a *objetividade territorial* imobiliária, ao passo que o Registo visa garantir a real *situação jurídica* dos prédios – em especial de cada prédio *isoladamente* -, permitindo que se inscrevam rápida e eficazmente todos os factos legalmente previstos, mormente para que os atos e os negócios jurídicos se possam titular de modo célere e com a necessária credibilidade e segurança.

2. Cadastro e Registo têm perspetivas diferentes.

É claro que cada um dos tópicos que enunciámos demandaria uma análise atenta, mas aqui apenas poderei apresentar muito sucintamente algumas ideias básicas que se me afiguraram compatíveis com o tempo habitual destas intervenções.

Quanto ao primeiro ponto poder-se-á desde já sinalizar o que é dito no início do preâmbulo do Decreto-Lei nº 224/2007, de 31 de maio, importante diploma referente ao Cadastro que instituiu o SINErGIC. Diz a propósito deste: “trata-se de um sistema de informação predial único que condense, de forma sistemática, a realidade factual da propriedade imobiliária com o registo predial, as inscrições matriciais e as informações cadastrais”. Sobre o Cadastro, da citação que fiz saliento em especial a passagem indicativa de que em especial lhe compete sinalizar “*a realidade factual da propriedade imobiliária*”. Quer dizer: o legislador considerou que o objetivo central do Cadastro consistia em identificar e referenciar a *realidade factual* imobiliária, mas nunca assinala - nem neste nem noutros diplomas - que tem por função definir ou publicar a *situação jurídica* dos prédios. Todavia a lei, designadamente no Código do Registo Predial, logo no artigo 1º, considera que esta é a efetiva e primacial função do Registo.

Assim, no plano imobiliário, se quisermos numa palavra sintetizar o intuito do legislador, parece que podemos indicar que, no tocante aos imóveis, o Cadastro tem a finalidade de determinar a sua *situação de facto* e o Registo a sua *situação de direito*.

A propósito dos fins do Registo, em algumas intervenções tenho procurado chamar a atenção para as alterações da lei e para os objetivos que atualmente lhe cabe prosseguir. Sintetizo: no domínio dos códigos anteriores desde os que se seguiram à velha Lei Hipotecária de 1863 até ao que em 1967 entrou em vigor na sequência da publicação do Código Civil, bem como nas suas sucessivas alterações, o artº 1º continuava persistentemente a indicar que o Registo Predial tinha por finalidade - cito textualmente - “dar publicidade aos direitos inerentes às coisas imóveis”. E a *epígrafe* desse artigo continuou a referir: “finalidade do registo”. Insisto: “finalidade”, palavra [reiteradamente](#) enunciada pelo legislador no *singular*, portanto indicando de modo expresso que o fim do Registo Predial era dar publicidade aos direitos inerentes às coisas, ou seja à publicidade respeitante ao “Direito das Coisas” que, *in casu*, recaía sobre os imóveis.

Contudo, essas disposições legais sofreram uma profundíssima alteração no atual Código do Registo Predial e suas sucessivas revisões.

Embora tanto a jurisprudência como a doutrina habitualmente o não reconheçam e até, com raras exceções⁴, em algumas lições e manuais *se persista* (talvez acriticamente e por simples inércia) a indicar aquele focalizado e exclusivo objetivo publicitário do Registo, a verdade é que hoje em dia *já assim não é* e por diversas razões. Lembro apenas o seguinte: quanto ao mencionado artº 1º a epígrafe do preceito passou a dizer “fins do registo”. Note-se: “fins”, agora inequivocamente referenciados *no plural*. Quer dizer: o Código consagrou, na própria redação da epígrafe do preceito, *uma forma plural* indicativa de que *as finalidades* do Registo passaram a ser mais do que aquele anterior, ancestral e *único* objetivo *exclusivamente publicitário* e apenas dos Direitos Reais.

Depois, o artigo esclarece, por um lado, que a publicidade se refere agora, *amplamente*, à “situação jurídica” dos prédios – note-se: a toda⁵ a *situação jurídica* - a qual, como se sabe, abrange uma *multiplicidade* de direitos, ónus e ocorrências

⁴ É o caso de RUI PINTO DUARTE que no “Curso de Direitos Reais” (e em outros trabalhos) aponta diversas outras finalidades que o atual Registo Predial prossegue e que aqui não pormenorizarei, limitando-me a sugerir a oportuna consulta dessas lições. (Cf. DUARTE, Rui Pinto: *Curso de Direitos Reais*, 3ª ed. “Principia”, 2013, pp. 137-138.

⁵ Ao referirmos “a toda” não queremos significar *toda a possível*, mas sim ao conjunto da que o legislador previu e considerou *suscetível de publicitação registral*, isto é, à que o Cód. Reg. Predial menciona nos art.ºs 2º e 3º, bem como à que consta de alguma legislação avulsa.

imobiliárias, tais como as decorrentes de ações judiciais, compreendendo as paulianas, providências cautelares, situações urbanísticas, vínculos obrigacionais, incluindo os vulgaríssimos contratos-promessa, enfim uma grande diversidade de factos que *nada têm a ver* com os Direitos Reais, e não, como na anterior redação, tão-só ao Direito das Coisas: nos termos legais, aos “direitos inerentes às coisas imóveis”. Por último – e o que a meu ver se configura como o mais significativo de tudo -, que ao Registo foi acrescentado um outro importante objetivo: na própria expressão da lei passou a ter em vista obter “a segurança do comércio jurídico imobiliário”, ou seja, os aspetos da segurança jurídica que respeitam aos imóveis, sobretudo às suas transações e onerações.

O conceito de *segurança jurídica*, apesar da sua conhecida densidade e relevo (e do seu multifacetado sentido⁶) é, sobremaneira lato, podendo, como já se escreveu, ter “uma maior ou menor latitude de concretização”⁷. Todavia, afigura-se que, em geral, está principalmente direcionado à *certeza do Direito* e à constitucionalmente garantida *proteção da confiança*, que neste caso, como decorre do que se disse, diz respeito em especial à transmissão e oneração dos imóveis.

Quanto aos fins do Cadastro, embora neste Encontro não seja a mim que caiba dissertar sobre o tema, manifestarei apenas que julgo ser crucial citar o próprio artº 1º do Decreto-Lei nº 172/95 que afirma: “designa-se por cadastro predial o conjunto de dados que caracterizam e identificam os prédios existentes em território nacional”⁸. Deste modo, verificamos que, para a lei, o Cadastro deve essencialmente conter o acervo dos *elementos descritivos de todos os prédios existentes no território nacional*, mas sem ter em vista definir os direitos que sobre eles incidem, ou seja, a sua *situação jurídica*, que a lei nem sequer menciona. Sublinho: trata-se de identificar e precisar os

⁶ LEONARDO, BRANDELLI no seu livro *Registro de Imóveis: Eficácia Material* (Rio de Janeiro: Forense, 2016, ISBN 978-85-309-7121-2) desenvolve o tema da distinção entre “segurança jurídica estática” e “segurança jurídica dinâmica” (expressões provindas de RENÉ DEMOGUE) considerando que para a primeira importa basicamente que “os conteúdos dos direitos subjetivos sejam certos” e inatacáveis, de modo que os seus titulares “não possam perdê-los sem o seu consentimento”, enquanto que a “segurança dinâmica” é a que visa a certeza do “tráfego jurídico”, baseada na *aparência* do direito inscrito. E a maioria dos autores ‘clássicos’ considera que a segurança jurídica estática e a e segurança jurídica dinâmica ou “segurança do tráfego” são conceitos *que se contrapõem* sendo, portanto, inarmonizáveis. Contudo, atualmente tem-se entendido que esta tradicional distinção e contraposição num eficiente e moderno sistema de registo *já não se justifica*: a proteção dos direitos inscritos *reflete-se* necessariamente numa maior certeza do tráfego.

⁷ Cf.: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital: *Constituição da República Portuguesa: Anotada*. 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, pp.1038 e ss. Os Autores consideram que as razões indicadas no nº 4 do artº 282º da CRP são “figuras jurídicas pré-constitucionais” que mantêm “uma maior ou menor latitude de concretização” (*idem*, p. 1043).

⁸ Esta é, mesmo historicamente, a finalidade do Cadastro. Em simples apontamento podemos indicar que está disponível na *internet* uma interessante história do Cadastro da autoria da Engenheira MARIA AUGUSTA SILVA. Cf. SILVA, Maria Augusta - *História do Cadastro Predial em Portugal*, consultável em https://sigarra.up.pt/fcup/pt/conteudos_service.conteudos_cont?pct_id=242991...

elementos que assinalam *material e topograficamente* todos os imóveis que existem no território nacional, descrevendo-os, diferenciando-os e localizando-os. É claro que isto é essencial para poderem ser definidos princípios e ações de *organização do território*, ou seja, as “bases gerais da política pública de solos” e bem assim elaborados os planos de *ornamento territorial* – complexa matéria que tem sido proficientemente tratada pela Professora Doutora FERNANDA PAULA OLIVEIRA⁹ que hoje nos dá o prazer de participar nestas Jornadas -, mas esse *não constitui* qualquer dos apontados fins do Registo, ao qual importa, sim, *inscrever* os factos definidores da *situação jurídica* dos prédios e unicamente dos que estão no comércio jurídico.

3. Cadastro e Registo não têm as mesmas concepções sobre a realidade imobiliária.

No segundo ponto que mencionamos queremos muito esquematicamente frisar que Cadastro e Registo não têm os mesmos conceitos, mormente no tocante aos prédios e aos direitos que sobre eles incidem. E isso resulta da diversa natureza destes institutos, e bem assim das diferentes funções que desempenham, como se disse, aquela a de “identificar a *realidade factual* imobiliária” e esta a de dilucidar a *situação jurídica* que impende sobre cada prédio que esteja no comércio jurídico¹⁰. Note-se que, como bem explicou CATARINO NUNES, “não se descrevem águas, árvores ou arbustos e, muito menos, direitos”, mas apenas *prédios que permaneçam no comércio jurídico*, visto que “o registo predial é um instituto do direito privado e para o direito privado. Supõe as atividades económico-jurídicas particulares”¹¹.

Assim, referindo unicamente duas disposições, vemos que no citado Decreto-Lei que instituiu o SiNErGIC, o artigo 6º - que tem a epígrafe “conceitos” - na alínea s) define «prédio» como “a parte delimitada do solo juridicamente autónoma, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou

⁹ A relevante matéria do Ordenamento do Território tem sido abundante e doutamente tratada por esta Autora, v.g. na recente explicação sobre o “Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial”. (Cf. OLIVEIRA, [Fernanda Paula](#): *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra: [Almedina](#), 2016 ISBN 9789724064642). Quando foi aprovado, pela Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro (ulteriormente retificada) o “Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)” e estabelecidas as orientações da ocupação do território logo publicou o livro *Portugal: Território e Ordenamento* onde são analisadas as mais importantes questões que sobre o tema se colocam (Cf. OLIVEIRA, [Fernanda Paula](#) *Portugal: Território e Ordenamento* Coimbra: [Almedina](#), 2009. ISBN 9789724037684).

¹⁰ Para a lei (e designadamente para efeito de registo) só são “coisas imóveis” *proprio sensu* os prédios que “podem ser objeto de relações jurídicas”. Ademais, *estão fora* do comércio jurídico os “que não podem ser objeto de direitos privados” e, portanto, de Registo Predial. (Cf. artº 202º do Código Civil).

¹¹ Cf. NUNES, Catarino: *Código do Registo Predial, Anotado*, Coimbra: Atlântida Editora, 1968, pp. 11/12.

assentes com carácter de permanência”. Ora, além do que se disse, para o Registo verifica-se que, tal como para a lei civil e fiscal é, por um lado, essencial a distinção entre prédio rústico e urbano e, pelo outro, a já referida necessidade registral de o prédio *permanecer no comércio jurídico*. Não assim para o Cadastro ao qual importam *todas* as (indefinidas) realidades imobiliárias, tanto públicas como privadas, já que lhe cabe fazer o seu levantamento geral e geo-topográfico *na totalidade do território*.

Por seu turno, a alínea *u*) daquele artigo define «titulares cadastrais» como “a pessoa ou pessoas, singulares ou coletivas, públicas ou privadas, proprietárias do prédio, no todo, em parte, ou em regime de propriedade horizontal, os detentores de posse correspondente ao exercício do direito de propriedade, bem como, no caso dos baldios, os compartes”. Todavia, para os fins do Registo é impossível englobar esta *mescla de direitos completamente distintos* num conceito unitário, tal como a lei faz ao definir *titular cadastral*. É que são todos eles notoriamente dissemelhantes, não se podem equiparar ao direito de propriedade, têm regimes e registos diversificados e nem tão-pouco permitem explicar o que se pode entender por *titular inscrito*. E basta dizer só isto, sem sequer aludir à (importante) questão dos prédios penhorados, hipotecados ou sobre os quais incidem muitos outros direitos, ónus e encargos.

De facto, como já procuramos demonstrar, para o Cadastro só importa *toda* a realidade territorial e geográfica (englobando rios, estradas, vias férreas, etc.) e não a rigorosa *situação jurídica* de cada prédio, sendo-lhe irrelevantes os correlativos efeitos *no comércio jurídico*, ao passo que para o Registo *estes é que são essenciais*.

4. Cadastro e Registo têm estruturas e composição funcional e organizacional diferentes

Quanto ao terceiro ponto que assinalei, nele quis lembrar – digo apenas lembrar e não pormenorizar - que o Cadastro e o Registo têm estruturas e composição organizacional diferentes.

Com efeito, o Cadastro faz parte da Administração Central do Estado, integrado no Ministério do Ambiente e, neste, na Direção-Geral do Território, com as suas direções, divisões e secções, bem como delegações regionais e serviços de apoio. Tem os seus diferentes técnicos e especialistas que devem seguir os programas e as orientações dadas pela hierarquia do Ministério e da Direção-Geral. Trata-se, pois, de uma organização complexa, com as suas múltiplas tarefas – que incluem os trabalhos de

campo - e os seus diversos funcionários, com os correspondentes níveis e posições, mas incluídos todos numa "ordenação contínua de autoridades", isto é, numa *hierarquia*.

Pelo contrário, o Registo, designadamente os registadores, não têm estrutura hierarquizada. O organismo central é o Instituto dos Registos e Notariado (IRN) que é um instituto público integrado na administração *indireta* do Estado, dotado de autonomia administrativa e que, em termos gerais, gere recursos humanos, instalações, tarefas inspetivas, técnicas e outras, mas que não faz, nem tem competência legal para fazer quaisquer registos. Possui funcionários dos serviços centrais, esses sim inseridos numa hierarquia. É dirigido por um Conselho Diretivo, tendo também um Conselho Consultivo que é o órgão de consulta e de apoio ao qual cabe a emissão de pareceres e deliberações sobre recursos e questões que os registos suscitem. Contudo, estes *apenas* são feitos nas conservatórias, sob a orientação e direção do conservador que é o responsável pela qualificação e pela boa execução dos mesmos (mas que não *sai* da conservatória, mormente para *ver in loco* qualquer prédio).

Os registos estão ligados (assim como o notariado) a uma atividade que certa doutrina, que me parece correta, considera pertencer à *função legitimadora do Estado* ou, como também se diz, à função que visa alcançar a *justiça preventiva*, a qual neste âmbito se concretiza através da incorporação no sistema registral de determinada situação jurídica imobiliária, ou da sua denegação, decisões estas que *só* são legitimadas pela *qualificação* livre, isenta e responsável dos correspondentes pedidos de registo supervisionada pelo conservador. E este quando admite, ou não, que um facto seja registado, *não deve obediência a ninguém*, designadamente ao Presidente do IRN ou ao Ministro da Justiça que não podem dar uma *ordem concreta* no sentido de o conservador fazer ou não fazer determinado registo. As decisões do conservador são unicamente passíveis de *recurso*, o que, consabidamente, é um caso muito diferente. Por isso, a doutrina considera que, embora não sendo uma função judicial, no *entanto se exerce com uma independência semelhante*¹².

E isso acontece com cada conservador na sua conservatória – identicamente ao de cada juiz no seu tribunal – e desde o que acaba de ingressar na carreira ao que a está

¹² Esta afirmação tornou-se paradigmática, ao que se nos afigura, desde que há anos foi sustentada pelos conhecidos catedráticos madrilenos LACRUZ BERDEJO e SANCHO REBULLIDA (Cf: LACRUZ BERDEJO, José Luis e SANCHO REBULLIDA, Francisco de Asis *Derecho Inmobiliario Registral*. Elementos de Derecho Civil III, bis. Barcelona: Librería Bosch 1984, p. 305). O primeiro Autor tratou ainda mais detalhadamente o tema no artigo *Dictamen sobre la naturaleza de la función registral y la figura del registrador* (cf. LACRUZ BERDEJO, José Luis, *cit. artigo*, in *Revista Critica de Derecho Inmobiliario*, nº 530, enero - febrero 1979, pp.75-186; ISSN : 0210-0444).

a terminar ou exerce funções inspetivas ou é membro do Conselho Consultivo. Têm todos o mesmo estatuto, a mesma condição e a mesma independência funcional.

A natureza desta função é debatida, embora nos pareça **ajustada a opinião que entende tratar-se de** uma função compreendida no âmbito da jurisdição voluntária¹³.

5. A descrição de todos os prédios é essencial para o Cadastro, mas para Registo ela é individualizada e referencial

No 4º ponto inicialmente formulado dissemos que o Registo atribui à descrição dos prédios um valor referencial ou meramente alusivo, para que sobre ela sejam lavradas as inscrições, e a que não se aplicam as presunções de verdade e de exatidão, além de que as menções que contém nem sequer indicam dados que para o Cadastro têm uma importância central, que lhe incumbe sinalizar com precisão.

Assim, para apenas citar duas dessas menções, vemos que o Código do Registo Predial quando assinala nas sucessivas alíneas do artº 82º/1 os elementos que a descrição deve conter, não faz alusão alguma à demarcação, aos marcos, ao desenho (à configuração), ou a outras informações referentes à topografia dos prédios e, ao que julgamos saber, tais indicações jamais constaram de qualquer descrição. No entanto, para o Cadastro a *demarcação dos imóveis* constitui um objetivo fundamental. O Artigo 16º do Regulamento aprovado pelo Decreto-Lei nº 172/95, de 18 de julho, integrado no capítulo relativo à “execução do cadastro”, tem exatamente esta epígrafe “Demarcação dos prédios” e o citado Dec-Lei 224/2007 dedica-lhe mesmo a Secção II do segundo Capítulo, que também tem como epígrafe “demarcação dos prédios”. Acresce que o nº 3 do artº 12º refere que as extremas são assinaladas por marcos que obedecem a instruções técnicas e de entre as regras de execução do Cadastro constam os *trabalhos de campo*, considerados essenciais, e ainda os que compreendem a localização de marcos, bem como os elementos físicos e cartográficos que permitam localizar as *extremas*.

No que toca à localização geográfica do prédio, a alínea n) do artº 6º deste diploma diz que é a resultante do posicionamento das suas extremas nos sistemas de referência e de coordenadas definidas pelo Instituto Geográfico Português. E há ainda outras normas indicativas da *importância crucial da demarcação*, bem como da

¹³ Temos abordado em alguns artigos e conferências o tema do Estatuto do Conservador (*vide*, v.g.: GUERREIRO, J. A. Mouteira: *O Estatuto do Conservador*, na *Scientia Iuridica*. Vol. LI, nº 292, Janeiro - Abril 2002, pp.123-134).

sinalização *topográfica* e *cartográfica* inerentes à exata definição do polígono de cada prédio, menções que no âmbito desta intervenção não me cabe pormenorizar.

No entanto, os referidos tópicos parece que serão suficientes para demonstrar que estes elementos que para o Registo não contam, *nem tão-pouco são especificados nas descrições*, são fundamentais para o Cadastro.

No tocante à menção do *valor* do prédio a que a alínea e) do artigo 82º do Código mencionava, mas que se considerou supérflua para o Registo - e por isso foi revogada -, deixando de ser feita qualquer referência ao valor do prédio. Mas, sobretudo para as matrizes cadastrais a perspetiva é diferente e este é um elemento de capital importância, obviamente indispensável para a tributação do património imobiliário.

Um outro ponto diferente, mas que creio relevante, é este: o Registo não está estruturado para informar ou tratar das *parcelas territoriais* - que importam ao Cadastro -, mas sim, de cada *prédio* certo e determinado, concretamente descrito¹⁴, sobre o qual incidem os direitos, designadamente os direitos reais, já que, como se disse - e ORLANDO DE CARVALHO acentuou -, não é possível, atento o *princípio da especialidade*, que existam “direitos reais sobre coisas genéricas”¹⁵. Este princípio também nos diz que o direito real que incide sobre um prédio é distinto do que tem por objeto um outro.

Deste modo, é sobre *cada prédio* “individualizado” e definido na descrição, que se publicitam os direitos e que se organizam os sistemas, como o nosso, do denominado *fólio real*, os quais permitem assinalar que cada um deles tenha o seu próprio “historial” jurídico e fáctico *separado de qualquer outro*¹⁶. É que, como também justamente se fez notar, “não se pode manter um direito real se o seu objeto mudar: *não é juridicamente possível transferir o mesmo direito real de uma coisa para outra.*”¹⁷ ¹⁸. E, assim,

¹⁴Vide: RODRIGUEZ ALMEIDA, María Goñi *El principio de especialidad registral*. Cuadernos de Derecho Registral. “Fundacion Beneficentia et Peretia Juris”, Madrid, 2005. ISBN 84-96347-49-4, p. 70-71 e PAU PEDRON, [Antonio](#), *Elementos de Derecho Hipotecario*, Madrid: Universidad Pontificia Comillas, 2003, ISBN **9788484680772**, p. 52.

¹⁵ Cf. CARVALHO, Orlando de, *Direito das Coisas*, edição coordenada POR FRANCISCO LIBERAL FERNANDES, MARIA RAQUEL GUIMARÃES e MARIA REGINA REDINHA, Coimbra: Coimbra Editora, 2012, ISBN 978-972-32-2015-5 p. 163. Como se disse, o Autor faz a sobredita afirmação a propósito do “*princípio da especialidade ou da individualização*, princípio consagrado na nossa lei também no artº 408º, 2, do Código Civil”. *Idem*, p. 163.

¹⁶ Cf. GARCIA GARCIA, José Manuel, *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario*, Tomo I, Madrid: Editorial Civitas, S.A., 1988, ISBN84-7398-573-7, p. 552.

¹⁷ A citação é de JUSTO, A. Santos, *Direitos Reais*, Coimbra Editora, 2007, ISBN 978-972-32-1470-3, p. 22. O Autor indica ainda que a passagem é transcrita de MENEZES CORDEIRO (*vide*: CORDEIRO, António Menezes, *Direitos Reais*, Lisboa, Lex, 1993, ISBN: 9789729495144, p. 329).

¹⁸ Num artigo inserido em recente publicação que trata do tema do urbanismo também procuramos demonstrar que os direitos que incidem sobre um prédio não são “os mesmos” que passem a incidir sobre outro. (Cf. GUERREIRO, J. A. Mouteira ”Urbanismo e Registo: o caso específico dos loteamentos

verifica-se que existe uma *indissociabilidade* entre o direito real e a “coisa” (*in casu*, o prédio) que dele é objeto¹⁹

No tocante às conceções cadastral e registral, como bem acentuou RAFAEL ARNAIZ, “a diferença fundamental entre o conceito registral e civil de prédio e o de parcela cadastral consiste na finalidade do grupo normativo destinado à sua regulamentação”. E mais adiante esclarece que “o Registo da Propriedade forma-se sempre prédio por prédio na medida em que o titular do domínio sobre cada um dos fundos ou prédios pretende que a sua titularidade resulte protegida pelo conjunto de presunções registrais”. (...) “Pelo contrário na formação da parcela cadastral nunca se segue o procedimento individualizado (...)”. Consequentemente, nesse sentido, “cada zona é objeto de um conjunto de trabalhos cadastrais que ilustram o mapa completo de um termo municipal ou de algum dos seus setores”²⁰.

Poderíamos acrescentar que, dadas estas profundas diferenças, não se afigura possível apenas pelo Registo – tal como este está hoje estruturado, incluindo em Portugal²¹ - planear o *ordenamento do território* ou identificar quais são os prédios existentes em determinada *zona*²². Recorde-se que um prédio com um número poderá estar, como soi dizer-se, “a milhas” de distância do que nessa freguesia veio a ter o número seguinte e ainda que (ao menos face às atuais regras) não é viável saber quais são as descrições que lhe são territorialmente próximas ou até confinantes. Contudo, para quotidianamente se poderem celebrar os mais vulgares – mas socialmente fundamentais – atos e negócios jurídicos, também não é possível, pelo Cadastro, saber quais são os direitos, ónus e encargos vigentes sobre cada prédio, nem para obter a mínima segurança jurídica conseguir a oponibilidade dos direitos face a terceiros.

urbanos” in *Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território – Estudos*, II, *Obra Coletiva*, Coimbra: Almedina, 2012, ISBN 978-972-40-4797-3, pp.298-306.

¹⁹ RUI PINTO DUARTE quando faz alusão ao princípio da *especialidade* ou *individualização* (que é, como nota, a terminologia de ORLANDO DE CARVALHO) e à impossibilidade de haver direito real sobre coisas genéricas – o que alguma Doutrina chama «inerência» ou «inseparabilidade» - explica o seguinte: “Realça-se, assim, uma pretendida indissolubilidade entre os direitos reais e as coisas sobre as quais eles incidem”. (Cf. DUARTE, Rui Pinto: citado *Curso de Direitos Reais*, pp. 40/41).

²⁰ Cf. ARNAIZ EGUREN, Rafael, *Terreno y Edificación, Propiedad Horizontal y Prehorizontalidad*. Editorial Aranzadi, 2010, ISBN 978-84-470-3470-3, pp.82/83, mas itálico nosso.

²¹ Dizemos em Portugal, visto que noutros países – como é tipicamente o caso da Alemanha, que consabidamente tem um sistema muito diferente – o Registo é o Cadastro. Aliás, a palavra *Kataster* também se traduz por “Registo Predial”) e o *Kataster* não é dirigido por engenheiros, géometras, cartógrafos ou especialistas análogos, mas sim por “juízes” (e demais juristas), ou seja, na respetiva circunscrição, pelo *Grundbuchrichter*, expressão que se pode traduzir por “Juiz do Registo Predial”.

²² É por isso que quando, por ex., ocorrem incêndios em determinada zona do território é usual mencionar que tem de se recorrer ao Cadastro para se identificarem os diversos prédios nela existentes.

Julgo que estes breves apontamentos serão suficientes para se aquilatar da profunda diferença quanto à natureza dos fins e das menções dos prédios, que para o Registo são apenas consideradas as *indicativas da identidade de cada um deles*, ao passo que para o Cadastro a demarcação, o “reconhecimento” geográfico e cartográfico, bem como a rigorosa definição do polígono dos imóveis – ou melhor, dos *vários* imóveis que integram as *parcelas cadastrais* - constituem elementos nucleares, visto que é isso que se ajusta aos seus objetivos legais e procedimentais.

6. Ao Cadastro incumbe referenciar a objetividade territorial imobiliária e ao Registo sobretudo garantir a real situação jurídica de cada prédio.

No último ponto que foi referido e que também tão-só parcialmente poderei abordar, começo por repetir, porque creio elucidativo – pedindo que me seja relevada a insistência, principalmente motivada para frisar a própria lei -, que o objetivo do Cadastro é o de retratar “o conjunto de dados que caracterizam e identificam os prédios existentes em território nacional”, ou seja, identificar “a realidade territorial imobiliária”, ao passo o Registo não tem essa função, visando, sim, garantir o conhecimento da *situação jurídica* dos prédios com vista à segurança do comércio imobiliário e de modo a permitir que sobre eles se inscrevam eficazmente os atos e negócios jurídicos legalmente previstos e bem assim que *estes se possam efetivar e titular* – e o *mais rapidamente possível* -, com a necessária segurança.

Basta esta simples constatação para se verificar que estes diferentes objetivos não colidem, mas antes necessariamente se *complementam*, até porque os direitos em causa incidem sobre prédios e não deve nem pode haver confusão quanto à sua localização e identidade, o que é relevante que seja confirmado pelo Cadastro.

Nos termos do artº 8º do citado DL 224/2007, “a entidade cadastral objeto do cadastro predial é o prédio”. Contudo, como decorre desse e de outros preceitos, o que aí se pretendeu significar é que o prédio tem sempre de ser caracterizado e identificado rigorosamente por determinados elementos, tais como a sua localização geográfica e configuração geométrica. Note-se também que o âmbito territorial da execução cadastral é, em regra, correspondente ao território de uma ou mais freguesias (artº 21º).

Vimos que ao Cadastro compete prestar uma informação precisa, geográfica e cartográfica da realidade imobiliária de todo o território nacional. Para tanto, a respetiva Direção-Geral tem uma estrutura capaz e dispõe de importantes meios e serviços, desde os que visam o ordenamento do território aos que se destinam a proporcionar uma

adequada informação cadastral, apoiada em trabalhos de campo, em navegação por satélite, em dados fotográficos e em pertinentes estudos, designadamente de geodesia, cartografia, [fotogrametria](#) e [topografia](#). Desenvolve ainda o Sistema Nacional de Informação Geográfica (SNIG) e participa em projetos de investigação científica nacionais e internacionais.

Não me compete tratar estes temas para os quais não estou habilitado, mas ao falar neles apenas quero sublinhar que todos nos podemos aperceber que o Cadastro evoluiu e se modernizou consideravelmente para poder desempenhar uma das importantes tarefas do Estado que é a de *conhecer o próprio território nacional e a sua configuração*. Pena é que esse intuito não esteja concretizado, visto que continua bastante moroso²³ e instituído apenas numa parte do País.

Quanto ao Registo, começo por recordar, seguindo a citação feita por RUI PINTO DUARTE em alguns dos seus importantes trabalhos, que foi publicado pelo *Conselho Económico e Social das Nações Unidas*²⁴ o documento nº *HBP/1998/8* no qual se concluiu que os registos públicos de imóveis têm várias finalidades e são – cito literalmente – “indispensáveis ao desenvolvimento social”. É claro que este documento daquele relevante Organismo internacional tem um *incontornável valor e relevo* que não pode ser menosprezado.

Em Portugal a evolução do Registo revela-se notória e a sua modernização e informatização foi conseguida em todo o nosso País desde a reforma de 2008 e em *muitíssimo pouco tempo*, com a abnegada dedicação de conservadores e funcionários trabalhando, como sói dizer-se, *dia e noite* e muitos deles sem receber quaisquer suplementos ou horas extraordinárias - como foi o caso do Senhor Dr. VIRGÍLIO MACHADO, nosso companheiro de hoje -, e que abrangeu não apenas os atos pendentes, mas todos os que constavam de livros e arquivos desde 1940, portanto há mais de 75 anos. Mas se, porventura, nalguma raríssima situação, se tornar necessário recorrer a um

²³ Esta morosidade é extensível ao SiNErGIC (que é da responsabilidade de Direção-Geral do Território) relativamente ao qual, apesar de instituído há quase 10 anos (!) pelo citado Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31 de Maio, no entanto, em termos nacionais, ainda quase nada se viu.

²⁴Cf. DUARTE, Rui Pinto: citado *Curso de Direitos Reais*, pp. 137-138. Esta referência consta igualmente do ponto ‘8’ (com a epígrafe “A relevância do registo predial”) de um trabalho do Professor, publicado no nº 1 da “Revista do Notariado”. A frase textual é: “Os registos públicos dos imóveis são indispensáveis ao desenvolvimento social. Como o Conselho Económico e Social da Nações Unidas sumariou num dos documentos em que abordou o assunto (em nota indica que é o documento intitulado *Social and Economic Benefits of Good Land Administration (HBP/1998/8*, consultável em www.un.org/docs/ecosoc) Cf. DUARTE, Rui Pinto: “A reforma do registo predial de Julho de 2008”, *Revista do Notariado*, nº 1, maio de 2009, pp.5-33. ISSN 1647-2969. A citação é de p. 28

ato ainda anterior, mesmo que seja do século XIX, esse ato muito antigo e todos os que dele dependam são também *imediatamente informatizados*.

O nosso registo imobiliário é presentemente um registo *de direitos*, credível e facilmente cognoscível por todos, o que cumpre realçar, dada a manifesta evolução do comércio jurídico imobiliário, muito dele presentemente processado *online*, o que, para o seu desenvolvimento e segurança, torna indispensável um registo de direitos público, fiável e informatizado. E *o nosso é-o*, devendo salientar-se que:

- publicita Direitos com a garantia de que os factos registáveis estão devidamente titulados (artº 43º/1 do C.Reg.Pred.) sendo os pertinentes documentos *válidos formal e substantivamente*, designadamente por não conterem vícios e fazerem prova plena desses factos (artº 68º do C.Reg.Pred.);

- Os sujeitos ativos e passivos dos atos e dos negócios jurídicos publicitados têm de possuir a *capacidade* e a *legitimidade* necessárias para terem podido celebrar tais atos e negócios, o que é comprovado pelo jurista legalmente habilitado para tanto (denominado ‘conservador’ ou ‘registador’) quando *qualifica o pedido* e admite a Registo os que são formulados (artº 68º do C.Reg.Pred.).

- Além disso, o acto que ficou registado só o pôde ter sido porque foi verificada a existência de um *nexo causal* bastante, à face do que atestam os títulos e do que a lei consente, para que o Direito do transmitente pudesse ter sido alienado ao adquirente e porque foi possível inscrever, até originariamente se for o caso, o seu Direito e, tratando-se de encargo, porque o bem está inscrito a favor de quem o onera, ou porque tal oneração se processa contra ele. Com efeito, os princípios do trato sucessivo (artº 34º do do C.Reg.Pred.)²⁵ e da legitimação dispositiva (artº 9º do do C.Reg.Pred. e 54º/2 do C.Not.) a tanto obrigam. Assim, a verificação fez-se rigorosamente em dois momentos distintos: *no da titulação* e ulteriormente *no do Registo* até porque entre aquela e este *pode ter sido inscrito qualquer outro facto* que, dados os princípios registrais, obste a que possa depois ser lavrado o registo definitivo do mencionado acto.

- Quanto à *proteção de terceiros*, sendo uma complexa questão que ora é inviável tratar, diremos apenas que o denominado conceito restrito de terceiro a que alude o nº 4 do artº 5º do Código não permite retirar o *alcance geral* da norma básica do nº 1 do mesmo artº 5º como, aliás resulta do carácter *meramente interpretativo* daquele

²⁵ É por isso que, mesmo quando o título é a decisão judicial transitada, o incumprimento do trato sucessivo pode impedir o registo definitivo. Com efeito, se C, pede o registo a seu favor quando o titular inscrito é A e a decisão apenas indica e julgou provado que B transmitiu a C, enquanto não for comprovado que, por seu turno, B adquiriu de A, tal registo definitivo não pode ser feito.

nº 4²⁶ e que os vários terceiros que confiaram no Registo estão protegidos, como decorre dos demais princípios acolhidos pelo nosso sistema e outrossim da atual redação do artº 1º.

- No que diz respeito à *prioridade* é rigorosamente observada, incluindo, se cumpridos os prazos legais, quanto aos atos indevidamente recusados ou lavrados provisoriamente por dúvidas.

- Um outro tópico extremamente relevante (que para muitos autores é o genuíno sinal diferenciador que permite caracterizar a existência de um “registo de direitos”) é o de que as inscrições registrais conferem as presunções legais de *verdade* e de *exatidão*, uma vez que, como expressamente prescreve o artº 7º do mencionado Código, o registo definitivo constitui presunção de que o direito existe e pertence ao titular inscrito *nos precisos termos* em que o registo o define.

- Refiro por último a introdução do princípio da *obrigatoriedade de registar*, incorporado no sistema pela reforma de 2008, e o facto de atualmente os registos estarem a ser feitos em brevíssimo tempo, muitas vezes no próprio dia e, se o não forem, sem ultrapassar o prazo máximo legal de 10 dias previsto no artº 75º.

7. Três breves sínteses finais.

É tempo de terminar. Porém não gostaria de o fazer sem brevemente destacar três pontos que julgo significativos.

- O primeiro é que a implementação generalizada a todo o país do *número único* de identificação do imóvel previsto no DL nº 224/2007 constituiria, a meu ver, uma facilitação para todos e *uma vantagem com inegável utilidade* para evitar incertezas quanto à identidade dos prédios.

- O outro é que as efetivas transformações imobiliárias têm sobretudo uma *causa jurídica* e não meramente factual, visto que os prédios – salvo por alguma excepcional ocorrência natural, como seria o caso de um terramoto – de facto *não podem esticar nem encolher*. São as *operações jurídicas*, tais como as frequentes aquisições de prédios

²⁶ É esta a leitura que julgamos correta e a posição da própria jurisprudência que se nos afigura pacífica. A mero título de exemplo, pode ver-se o Acórdão do STJ de 18 de Dezembro de 2003 (SANTOS BERNARDINO) onde, quase na parte final se diz: “Parece, assim, irrecusável a consideração deste n.º 4 como uma norma interpretativa” e ainda e na 3ª conclusão (sobre o mesmo nº 4) diz-se textualmente: “O aludido preceito tem, pois, a natureza de norma interpretativa”.(Acessível em www.dgsi.pt/jstj.nsf).

e de partes de prédios²⁷ contíguos e as demarcações (negociais ou por decisão judicial) que provocam e possibilitam as alterações dos prédios, incluindo as das suas áreas ou as dos seus limites.

Por isso, as indicações dadas pelo Registo a respeito dessas modificações são *necessárias* para o Cadastro. Contudo, quando os atos de registo, mormente as inscrições, implicarem alterações descritivas elas têm de ser feitas *imediatamente*, bastando para tanto, como a lei atualmente admite, a *participação dessa alteração*, não sendo necessário aguardar pela sempre morosa (e usualmente até muito morosa) verificação *in loco* feita pelos serviços cadastrais, já que isso determinaria uma dilação temporal *incompatível* com a atual celeridade do comércio imobiliário e com a defesa dos direitos dos cidadãos patente não apenas nos casos das inscrições de encargos ou de providências cautelares, como em qualquer outro registo.

- O último ponto é este: seja qual for o serviço em causa qualquer um deles não pode querer *fazer tudo* ou determinar o que o outro *deve fazer*. Os serviços fiscais, municipais, cadastrais, registrais e outros *têm cada um deles a sua própria função e o seu específico campo de atividade* e, por isso, as suas peculiares competências e a necessária especialização, ainda que todos *devam estar articulados*, apoiando-se reciprocamente e cooperando para o fundamental objetivo de proporcionar à comunidade as necessárias infraestruturas, a fim de poderem ser úteis para a modernização e para o progresso do País.

Bibliografía citada

DOCTRINA

ARNAIZ EGUREN, Rafael, *Terreno y Edificación, Propiedad Horizontal y Prehorizontalidad*. Editorial Aranzadi, 2010, ISBN 978-84-470-3470-3.

²⁷ Estas aquisições exigem, na maioria dos casos, licenciamentos ou permissões municipais (ou outras) que com alguma frequência levantam problemas. Contudo, estes não são, em si, problemas do Registo. Por isso se diz –e creio que bem - que a maioria dos óbices descritivos que se suscitam não são “questões de Registo”. Estas respeitam fundamentalmente às *inscrições* e aos *averbamentos às inscrições*.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital: *Constituição da República Portuguesa: Anotada*. 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

CARVALHO, Orlando de, *Direito das Coisas*, edição coordenada POR FRANCISCO LIBERAL FERNANDES, MARIA RAQUEL GUIMARÃES E MARIA REGINA REDINHA, Coimbra: Coimbra Editora, 2012, ISBN 978-972-32-2015-5.

CORDEIRO, António Menezes, *Direitos Reais*, Lisboa, *Lex*, 1993, ISBN: 9789729495144.

DUARTE, Rui Pinto: *Curso de Direitos Reais*, 3ª ed. “Principia”, 2013, ISBN 9789897161056.
- *A reforma do registo predial de Julho de 2008*, in “Revista do Notariado”, nº 1, maio de 2009, pp.5-33. ISSN 1647-2969.

LACRUZ BERDEJO, José Luis: *Dictamen sobre la naturaleza de la función registral y la figura del registrador*, in “Revista Critica de Derecho Inmobiliario”, nº 530, enero - febrero 1979, pp.75-186; ISSN : 0210-0444.

LACRUZ BERDEJO, José Luis, *com* SANCHO REBULLIDA, Francisco de Asis: *Derecho Inmobiliario Registral*. Elementos de Derecho Civil III, bis. Barcelona: Librería Bosch, 1984.

GARCIA GARCIA, José Manuel, *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario*, Tomo I, Madrid: Editorial Civitas, S.A., 1988, ISBN84-7398-573-7.

GUERREIRO, J. A. Mouteira: *O Estatuto do Conservador: in Scientia Ivridica*. Vol. LI, nº 292, Janeiro - Abril 2002.

- *Urbanismo e Registo: o caso específico dos loteamentos urbanos: in “Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território – Estudos”*, II, *Obra Coletiva*, Coimbra: Almedina, 2012, ISBN 978-972-40-4797-3-

JUSTO, A. Santos, *Direitos Reais*, Coimbra Editora, 2007, ISBN 978-972-32-1470-3.

OLIVEIRA, [Fernanda Paula](#): *Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território – Estudos”*, II, *Obra Coletiva*, Coimbra: Almedina, 2012, ISBN 978-972-40-4797-3.

- *Portugal: Território e Ordenamento*: Coimbra: [Almedina](#), 2009. ISBN 9789724037684.

- *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial Comentado*, Coimbra: Almedina, 2016. ISBN 9789724064642.

PAU PEDRON, [Antonio](#): *Elementos de Derecho Hipotecario*, Madrid: Universidad Pontificia Comillas, 2003. ISBN **9788484680772**.

RODRIGUEZ ALMEIDA, María Goñi: *El principio de especialidad registral*. Cuadernos de Derecho Registral. “Fundacion Beneficentia et Peretia Juris”, Madrid, 2005. ISBN 84-96347-49-4.

SILVA, Maria Augusta: *História do Cadastro Predial em Portugal*, consultável em https://sigarra.up.pt/fcup/pt/conteudos_service.conteudos_cont?pct_id=242991..

JURISPRUDÊNCIA

- Acórdão do STJ de 18 de Dezembro de 2003 (SANTOS BERNARDINO). Consultável em www.dgsi.pt/jstj.nsf

J. A. Mouteira Guerreiro