



TEMA 2

A colaboração entre registos e cadastros.

- A informação cadastral simplificada em Portugal no Balcão Único do Prédio – BUPi -
- O papel do Registo Predial Português na demarcação de imóveis -

I. Introdução

II. Panorama legal

III. A informação cadastral simplificada no Balcão Único do Prédio - BUPi

IV. A apreciação da legalidade na descrição do imóvel

V. O papel do Registo Predial na demarcação de imóveis

VI. Conclusões

I. Introdução

A agenda das Nações Unidas para o desenvolvimento sustentável do mundo em 2030¹, no âmbito do objectivo de acabar com a pobreza em todas as suas formas e lugares, reconhece a importância do direito aos recursos económicos nomeadamente à propriedade imobiliária, à herança, aos recursos naturais e à micro-finança².

A erradicação da pobreza passa pela produção e distribuição de riqueza, que depende da utilização responsável dos recursos económicos, os quais serão tanto mais eficazes quanto maior for a sua optimização em resultado da especialização dos agentes de produção. A especialização incrementa a produtividade, porém só é útil se os agentes económicos puderem transaccionar os seus recursos e se as *transacções*, ou o comércio de bens e serviços, onde se inclui o comércio de imóveis, puderem efectuar-se com segurança e a custos razoáveis³.

Em 2012, a FAO - Food and Agriculture Organization - publicou Directrizes sobre o Governo Responsável da Propriedade (e posse)⁴ recomenda aos Estados o reconhecimento do direito de propriedade, bem como a adopção de medidas para que as transacções de

¹ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

² Ponto 1.4. do objectivo 1 da referida agenda

³ Benito Arruñada, “Sistemas de titulación de la propiedad” Palestra Editores, Lima, Peru

⁴ <http://www.fao.org/tenure/voluntary-guidelines/en/>



imóveis sejam efectuadas de forma justa e transparente, devendo para isso implementar-se sistemas de registo fiáveis que, por um lado, providenciem informação acessível, com consequente redução de riscos e custos das transacções e que, por outro lado, constituam a base da defesa da propriedade e posse prevenindo a evicção arbitrária

A mesma agenda das Nações Unidas para 2030, para construção da paz e de sociedades inclusivas, identifica a necessidade de promover o Estado de Direito a nível nacional e internacional, providenciando o acesso à justiça mediante a construção de instituições responsáveis a todos os níveis, nas quais se incluem as relativas ao registo de imóveis.⁵

O Estado de Direito está relacionado desde as suas origens com a democracia, a liberdade e a igualdade perante a Lei, mas também com o reconhecimento do direito à propriedade privada. A protecção da propriedade manifesta-se quando se criam instrumentos que tornam seguros e facilmente negociáveis os direitos que sobre ela incidem, podendo dizer-se, como Nicolás Nogueroles, que “*nenhum Estado é moderno sem registo de propriedade e sem o direito de dispor livremente dos seus bens*”⁶.

No que aos imóveis diz respeito, recursos económicos por excelência, a contratação sobre os mesmos traduz-se na sua transmissão e oneração, estribada no conceito jurídico do direito privado de propriedade, construído doutrinalmente e com assento legal na maioria dos países desenvolvidos.

O território, juntamente com o povo e o poder político, integra o conceito mais elementar de Estado soberano⁷, reflectido no Tratado de Funcionamento da União Europeia⁸ que determina, em sede de aplicação do Direito Europeu, que “os tratados em nada prejudicam o regime da propriedade nos Estados-Membros”.

Por seu lado, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, no elenco das liberdades fundamentais, reconhece que o direito de propriedade abrange a fruição e utilização dos bens legalmente adquiridos, tal como a faculdade de deles dispor em vida ou

⁵ Ponto 16.3. do objectivo 16 da mesma agenda

⁶ Discurso de abertura do Congresso IPRA-CINDER em Santiago do Chile - 2014

⁷ Prof. Doutor Jorge Miranda, “Manual de Direito Constitucional”, Coimbra Editora

⁸ TFUE - Artigo 345º <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=pt>



por morte⁹.

E a Constituição da República Portuguesa, para além de garantir a todos “o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte”, institui como tarefa fundamental do Estado “assegurar um correcto ordenamento do território”¹⁰.

Os direitos, de natureza pública ou privada, sobre o território devem encontrar-se legalmente definidos e suficientemente identificados de modo a serem respeitados, potenciando o valor económico da propriedade imobiliária. O registo da propriedade imobiliária, sob a égide do Estado, é um instrumento privilegiado na determinação e publicitação da situação jurídica dos imóveis¹¹, sustentando a confiança e permitindo a contratação imobiliária a custos aceitáveis.

Assim é em Portugal. O registo predial, um dos serviços integrados no Instituto dos Registos e do Notariado, sob tutela do Ministério da Justiça, tem como finalidade primeira “dar publicidade à situação jurídica dos prédios, tendo em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário”¹², segurança que há-de aferir-se pela medida dos efeitos atribuídos por lei ao assento registal, quer como elemento legitimador da contratação quer como meio de prova em juízo.

Portugal tem figurado entre os Estados Europeus que mais segurança garante à titularidade sobre imóveis assente no respectivo sistema registal de fólio real, considerado um registo de direitos onde vigora o princípio da verdade e em que a titularidade é protegida pelos efeitos do registo.

O conhecimento efectivo do território, da localização e configuração dos imóveis em ligação com a respectiva titularidade, tem marcado a agenda nacional por faltar ainda um

⁹ CDFUE Artigo 17º

http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf

¹⁰ Artºs 62º e 9º al. e) da Constituição da República Portuguesa

¹¹ Conclusões do Tema 2 do Congresso IPRA-CINDER de 2014: “O estado de Direito está intimamente ligado à segurança dos direitos de propriedade (...). Os sistemas registais, independentemente do respectivo modelo, baseiam-se no pressuposto de que o poder público é responsável pela protecção e efectivação do direito de propriedade (...). O registo é o instrumento do poder público para proteger os direitos de propriedade porque os faz seguros e facilita o processo da sua negociação.”

¹² Artº 1º do Cód. Registo Predial



cadastro territorialmente esgotante. Saber “*quem tem o quê*”¹³ surge como um novo desafio na administração do território. A necessidade de ligação da informação constante das bases de dados cadastrais ou fiscais com os direitos, ónus e encargos publicitados no registo, levaram à implementação de recentes medidas legislativas, com a salvaguarda do papel distinto de cada instituição – por um lado, o das entidades que prosseguem a identificação e delimitação do solo numa perspectiva da sua finalidade tributária e económico-social, e, por outro lado, o do registo como garantia da existência do direito e tutela da confiança no âmbito da contratação privada.

II. Panorama legal

No sistema registal português, a informação relativa à composição física dos imóveis, enquanto parcelas autonomizadas do território, provém da inscrição junto da administração fiscal, num pressuposto de facto (não de direito) de que o sujeito passivo do imposto é o proprietário. A declaração de um imóvel para efeitos fiscais é proveniente de um simples acto de vontade do suposto adquirente.

A informação fiscal relativa à composição física dos imóveis tem passado por diversas vicissitudes.

Em 1926/1927¹⁴ o Governo de Portugal decidiu proceder à organização do cadastro geométrico da propriedade rústica, incumbência a cargo do Ministério do Comércio e Industria, com o objectivo de recolher informação e organizar a propriedade rural para efeitos de tributação. Em 1963 a informação coligida pelo cadastro geométrico foi integrada no Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola¹⁵ e 50 anos depois da sua criação, em 1977¹⁶, passa a estar formalmente sob a égide do Ministério das Finanças por ser considerada a base da tributação da propriedade rústica, mantendo a função de recolha, identificação e confirmação dos limites da propriedade. Dez anos mais

¹³ “Who owns what”, no texto de Romyana Tonchovska da UNFAO em trabalho apresentado em Madrid em Novembro de 2016 <https://workshop-unece.registradores.org/files-and-presentations/?lang=en>

¹⁴ Decreto n.º 11 859 de 07/07/1926 e n.º 14 162 de 26/08/1927

¹⁵ DL n.º 45 104, de 01/07/1963

¹⁶ DL n.º 27/77 de 20/01



tarde, em 1987, o cadastro geométrico retorna à tutela da Administração do Território¹⁷ e em 1994 passa a ter competência também em relação à propriedade urbana¹⁸.

Em 1995, o Governo, reconhecendo que “*a informação relativa aos cerca de 17 milhões de prédios, rústicos e urbanos, existentes no País encontra-se dispersa por diversos registos, organizados em função de objectivos distintos por serviços públicos diferentes*”, aprovou o Cadastro Predial¹⁹ com cariz multifuncional e com a atribuição a cada prédio, pela primeira vez, de um código numérico unívoco designado por NIP (número de identificação de prédio), mas mantendo em vigor a informação do anterior Cadastro Geométrico nas áreas por ele abrangidas. Pretendia-se alcançar uma harmonização entre a informação cadastral e registal, tendo aquela carácter provisório enquanto tal desiderato não fosse alcançado.

Reconhecendo a onerosidade, dificuldade e morosidade na execução do cadastro, sobretudo em zonas do território muito fragmentado, previu-se, pela primeira vez, a possibilidade de ser executado por outras entidades privadas, devidamente licenciadas.

Actualmente o cadastro (geométrico e predial) está integrado na administração directa do Estado, como parte da Direcção Geral do Território do Ministério do Ambiente, organismo público nacional ao qual incumbe prosseguir as políticas públicas de ordenamento do território, zelar pela consolidação do sistema de gestão territorial, desenvolver e difundir orientações que assegurem uma adequada organização, valorização e utilização do território nacional.²⁰

O resultado de setenta anos de trabalho de cadastro geométrico da propriedade é a sua implementação em cerca de 50% da área do território nacional, 128 dos 308 municípios portugueses, a maioria localizado nas regiões a sul do rio Tejo, onde a dimensão média das parcelas é maior. O resultado de mais de vinte anos de cadastro predial é a sua

¹⁷ DL n° 329/87 de 23/09 – art° 11°;

¹⁸ DL n° 74/94 de 05/03 – art° 2° n° 2 al. e) - “*Proceder, directa ou indirectamente, à execução do cadastro predial, rústico e urbano, e assegurar a sua conservação*”

¹⁹ DL n° 172/95 de 18/07

²⁰ http://www.dgterritorio.pt/a_dgt/natureza_e_missao/



implementação em 6 outros municípios²¹, nos quais está ainda em curso a resolução das reclamações apresentadas pelos cidadãos, relativas à caracterização provisória dos prédios.

Em 2007 nasceu o Sistema Nacional de Exploração e Gestão da Informação Cadastral (SiNErGIC)²² gizado como “*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*” também sob orientação da Direcção Geral do Território, presentemente em execução nos mesmos 6 municípios em que vigora o regime do cadastro predial.

Em 2009 foi transposta para a ordem interna do Estado Português a directiva Inspire²³ com o objectivo de estabelecer uma infra-estrutura de informação geográfica na União Europeia para efeitos de políticas ambientais, determinando critérios comuns para recolha e partilha da informação geográfica. É então criado o Registo Nacional de Dados Geográficos, integrado no Sistema Nacional de Informação Geográfica (SNIG), que se encontra ainda em fase de desenvolvimento.

Para além das bases de dados referidas – cadastro geométrico, cadastro predial e registo nacional de dados geográficos da directiva Inspire – subsiste em grande parte do país a matriz predial rústica²⁴, sem qualquer base cartográfica, da competência exclusiva da autoridade tributária.

²¹ Loulé, Oliveira do Hospital, Paredes, Penafiel, Seia e Tavira, decorrendo os trabalhos no terreno em S. Brás de Alportel, segundo informação disponível em http://www.dgterritorio.pt/cadastro/cadastro_predial/

²² DL n.º 224/2007 de 31/05

http://www.dgterritorio.pt/cadastro/cadastro_geometrico_da_propriedade_rustica_cgpr/

²³ DL n.º 180/2009 de 7/08 alterado pelo DL n.º 84/2015 de 21/05 que transpõe a Directiva 2007/2/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 14/03/2007

²⁴ Organizada nos termos do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis cujo art.º 12º as define como “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. As inscrições matriciais só para efeitos tributários constituem presunção de propriedade” (sublinhado nosso)



Em face desta realidade, a Fundação Francisco Manuel dos Santos²⁵ promoveu um estudo que resultou numa publicação de 2013²⁶ na qual é possível recolher-se, com interesse para o tema, os seguintes dados: 74% da população vive em cidades²⁷ (sobretudo no litoral) que correspondem a cerca de 3% do território; o domínio público²⁸, integrado por planos de água (rios e albufeiras e zonas húmidas e marginais), praias e margens, jazigos minerais, nascentes, e solo artificializado, vias férreas, estradas e ruas ocupa cerca de 3% do território; nos restantes 94%, permanece um país quase totalmente rústico, não necessariamente rural ou silvícola, já que, destes, cerca de 23% é composto por matos e incultos, muitos sem dono conhecido, 36% é terra arroteada para agricultura e pastagens, 38% são matas e 3% árvores dispersas e áreas ardidas.

Tendo por certo, por um lado, que a informação fiscal relativa aos prédios urbanos se encontra actualizada por força da avaliação geral determinada pela reforma da tributação do património imobiliário²⁹ e, por outro lado, que a área abrangida pelo cadastro geométrico abrange cerca de 50% do território, é fácil concluir que estará em falta cadastrar cerca de 47% do país. Ora, se a esta cifra deduzirmos o valor correspondente ao domínio público, bem como o relativo a terras sem dono conhecido³⁰, alcançaremos um valor aproximado de 25% do território nacional que será propriedade privada cuja configuração falta apurar.

O estudo da mencionada Fundação, reconhecendo a valia dos sistemas de informação geográfica, mas admitindo a morosidade da execução dos trabalhos de levantamento e

²⁵ Cujas missão é “estudar, divulgar e debater a realidade portuguesa com liberdade e independência” <https://www.ffms.pt/>

²⁶ “O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal” de Rodrigo Sarmiento de Beires <https://www.ffms.pt/publicacoes/detalhe/777/o-cadastro-e-a-propriedade-rustica-em-portugal>

²⁷ Sendo a média europeia de 75%

²⁸ Artº 84º da Constituição da República Portuguesa

²⁹ Determinada pelo DL nº 287/2003, de 12/11 que aprovou nomeadamente o Código do Imposto Municipal sobre os Imóveis (IMI) e consignou o prazo de 10 anos para a avaliação dos imóveis urbanos.

³⁰ Valor que rondará 20% como referido no citado estudo da Fundação Francisco Manuel dos Santos com origem nas declarações de João Ferro, Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, por ocasião do lançamento do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) *in* revista *Ingenium*, Janeiro / Fevereiro de 2009



recolha da informação, reflecte os custos da implementação do cadastro predial na totalidade do país, que se estimavam, à data, em 690 milhões de euros distribuídos por 15 anos, numa média de concretização em 20 concelhos por ano.³¹ Cerca de 80% deste valor corresponderá a aquisição de cartografia e dados cadastrais a que acresce a despesa relacionada com a sua conservação e actualização.

Posto isto, importa aferir, qual é, na realidade, a valia do cadastro predial para justificar o investimento quando, numa perspectiva economicista imediata, a receita fiscal do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) relativa aos prédios rústicos, corresponde a menos de 0,01% do total das receitas fiscais.

Não hesitamos em afirmar que esse investimento se justifica, todavia, se aceitarmos que a valia do cadastro transcende a sua relevância fiscal! Na senda do estudo promovido pela Fundação Francisco Manuel dos Santos, assim será se o cadastro constituir, também, a base estrutural da gestão fundiária, porque identifica os prédios para efeitos de licenciamento de culturas e controle dos apoios aos investimentos agrícolas e silvícolas; e a base do ordenamento do território enquanto elemento estruturante de planos directores municipais, planos de pormenor e demais instrumentos, substituindo a cartografia parcelar que, a cada momento, as diversas entidades levam a cabo, economizando nos inerentes custos. A isto acresce, em relação aos particulares e à actividade económica, o conhecimento mais exacto acerca dos bens a transacionar, onerar ou executar, possibilitando a cada um “saber onde ficam as suas terras” ou os limites das suas propriedades para nelas concretizar projectos de edificações ou infra-estruturas.

III. A Informação cadastral simplificada no Balcão Único do Prédio – BUPi -

Em 2016, o actual Governo de Portugal reconheceu as dificuldades dos processos de gestão e decisão de base territorial decorrentes da ineficiente conjugação de perspectivas e abordagens territoriais e a necessidade, extensiva aos processos de ordenamento do território, de associar o conhecimento do solo à questão da propriedade, tendo criado um grupo de trabalho com a missão de consolidar a produção, gestão e actualização de dados

³¹ Período insuficiente se tivermos em conta que no âmbito do cadastro predial, já com o SiNERGIC desde 2007, apenas estão cadastrados 6 concelhos, numero que se mantém em 2018.



cadastrais de cujo relatório final consta um plano de acção que valoriza o cadastro e, em face da realidade portuguesa, abre caminho à informação cadastral simplificada que, validada, se converterá em cadastro³².

Em Agosto de 2017 legislou-se sobre o **sistema de informação cadastral simplificada**³³ associado a uma plataforma de interligação da informação imobiliária, designada por **Balcão Único do Prédio (BUPi)**, com o objectivo de estruturar uma nova forma de intercomunicabilidade da diferente informação com relevância imobiliária, em especial no que respeita aos prédios de natureza rústica³⁴. A lei criou 3 procedimentos distintos: **(i) o procedimento de representação gráfica georreferenciada; (ii) o procedimento especial de registo de prédio rústico e misto omissivo; e (iii) o procedimento de identificação e registo de prédio sem dono conhecido**³⁵, todos interligados por intermédio da referida plataforma criada como balcão físico e virtual, sob responsabilidade do Instituto dos Registos e do Notariado. A plataforma do BUPi agrega a informação registal, matricial (ou fiscal) e georreferenciada mediante a atribuição de um *novo* número de identificação do prédio (abreviadamente NIP), uma vez confirmada a coincidência entre a informação registal e a matricial a que se associa a representação gráfica georreferenciada e outros elementos relativos à caracterização do prédio.

A plataforma vem de encontro às directrizes das Nações Unidas quando recomendam uma aproximação holística e sustentável que reconheça a importância da interconexão informativa relativamente às diferentes abordagens dos imóveis, numa tentativa de

³² Despacho nº 9389/2016 de 22/07- Relatório de Junho de 2017 disponível em <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626e4a6c635639775a584a6e6457353059584d7657456c4a53533979634445334d79313461576c704c544a68597931684c6e426b5a673d3d&fich=rp173-xiii-2ac-a.pdf&Inline=true>

³³ Definida pelo grupo de trabalho como “conjunto de elementos que permitem localizar, identificar e caracterizar as unidades prediais obtidos a partir de conceitos, métodos e aplicações parcialmente similares aos utilizados para o cadastro predial”.

³⁴ Lei nº 78/2017 de 17/08 (regulamentada pelo Dec. Reg. nº 9-A/2017 de 3 de Nov), em vigor em fase experimental em 10 municípios, Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos, Góis, Pampilhosa da Serra, Penela, Sertão, Caminha, Alfândega da Fé e Proença-a-Nova, todos na zona centro do país

³⁵ Este ainda não regulamentado.



implementar uma administração *inteligente* dessa informação.

Como meio de conseguir alguma celeridade e, em simultâneo, economizar recursos no que à recolha de dados topográficos respeita³⁶, o novo regime (sem interferir com o cadastro geométrico da propriedade - de 1927 - nem com o cadastro predial - de 1995 actualizado em 2007, que se mantêm), vem permitir que a georreferenciação seja promovida, a par com as entidades públicas, pelos próprios interessados, contribuindo-se com apoio técnico e processos de registo gratuitos.

No âmbito territorial em que vigora a informação cadastral simplificada – 10 municípios em fase experimental - os registos definitivos de aquisição de imóveis passam a ter de ser instruídos com a representação gráfica georreferenciada (ou com a indicação da sua consulta na plataforma)³⁷, sendo igualmente possível, independentemente dos procedimentos instituídos, a pedido do interessado e em relação aos prédios descritos no registo, associar-lhes (por anotação) a representação georreferenciada.

Vejamos, então, cada um dos procedimentos agora instituídos no BUPi.

(i) A Representação gráfica georreferenciada visa o conhecimento da localização e configuração dos imóveis, demarcando-os dos seus confinantes. O interessado ou a entidade pública que pretenda proceder à delimitação de prédios rústicos ou mistos, poderá efectuar-la através de processos directos de medição ou de forma indirecta designadamente por recurso a fotointerpretação sobre os ortofotomapas disponíveis no BUPi. A delimitação (ou demarcação), em conformidade com as novas disposições legais, passa a poder ser efectuada sem necessidade imediata da participação do confinante³⁸ e, *em regra*, por

³⁶ Em linha com as ideias decorrentes do estudo acima referido da Fundação Francisco Manuel dos Santos

³⁷ Diferentemente do que sucede nos municípios onde vigora o Cadastro Predial, em que os actos notariais que envolvam alteração da área ou configuração dos prédios não podem ser titulados sem que seja exibida a nova representação cartográfica com as coordenadas do prédio.

³⁸ Diferentemente do estatuído nos artºs 1353º e ss do Código Civil segundo os quais o proprietário pode obrigar o(s) dono(o) do(s) prédio(s) confinante(s) a concorrer(em) para a demarcação das estremas entre o seu prédio e o(s) dele(s).

Também diferente da imposição directa do Regulamento do Cadastro Predial aos proprietários da obrigação de proceder à demarcação dos prédios, sob pena de a área não demarcada ser considerada *cadastro deferido* e não abrangida pelas operações de execução,



intervenção de técnico habilitado “*mediante a representação cartográfica das extremas do prédio, unidas através de uma linha poligonal fechada*” sendo a georreferenciação validada sempre que³⁹:

- cumpra as especificações técnicas que no continente são as definidas na European Terrestrial Reference System 1989 – PT-TM06/ETRS89⁴⁰;
- contenha os elementos relativos à localização, ao número do prédio na matriz ou no registo, o promotor, o interesse ou direito que a legitima, a identificação do proprietário, a data e método utilizado, respeitando o rigor topológico e a localização administrativa em consonância com a Carta Administrativa Oficial de Portugal em vigor⁴¹; e
- os acertos de extremas e confrontações da representação cartográfica não se sobreponham a bens de domínio público e, quando o imóvel confronte com outros prédios submetidos ao BUPi ou com elementos geográficos naturais ou artificiais, *sempre que possível*, respeite essas confrontações. A lei define o procedimento a adoptar nos casos de sobreposição, que abordaremos mais adiante.

Apenas a informação resultante da representação gráfica georreferenciada que seja validada por todos os proprietários confinantes assume a natureza de cadastro predial para todos os efeitos legais⁴².

Os técnicos acreditados, que reúnam os requisitos profissionais para procederem à representação gráfica georreferenciada, são registados na plataforma que os identifica e disponibiliza aos interessados. Para além dos técnicos habilitados nos termos do Regulamento do Cadastro Predial, o legislador optou por alargar a actividade a outros profissionais, estabelecendo que as entidades públicas, quando promotoras da georreferenciação, possam recorrer a “quaisquer pessoas habilitadas à realização de

o mesmo sucedendo com as situações de conflito de extremas - artºs 16º e 17º do DL n.º 172/95 de 18/07

³⁹ Artºs 4º, 5º, 6º e 7º do Dec. Reg. n.º 9-A/2017 de 03/11

⁴⁰ As mesmas da Directiva Inspire, e para as regiões autónomas - PTR08-UTM/ITRF93

⁴¹ http://www.dgterritorio.pt/cartografia_e_geodesia/cartografia/carta_administrativa_oficial_de_portugal_caop/caop_em_vigor/

⁴² Não obstante o relatório final do grupo de trabalho referido nota 34 considerar que “*não é suficiente a declaração dos confinantes como elemento bastante*” para esse fim, devendo manter-se como informação cadastral simplificada.



avaliações prediais no âmbito de procedimentos administrativos e fiscais legalmente previstos”. A isto acresce a possibilidade de dispensa de intervenção de técnico habilitado, sempre que o interessado disponha de documento da delimitação feito junto de qualquer entidade pública, desde que sejam fornecidos os elementos que completem os atributos agora exigidos⁴³.

Até Março de 2018, nos projectos piloto, os técnicos habilitados foram disponibilizados pelos municípios e, segundo nos foi possível apurar, têm vindo a efectuar a maioria da georreferenciação a pedido dos particulares, de forma indirecta sobre os ortofotomapas disponíveis no BUPi. As mais recentes notícias dão nota de terem sido celebrados protocolos para georreferenciação entre o Governo e outras organizações profissionais – Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução, Ordem dos Engenheiros, Ordem dos Engenheiros Técnicos, Ordem dos Advogados e a Associação Nacional de Topógrafos.⁴⁴

Uma nota crítica: por um lado, cria-se uma avançada plataforma informática que permite a inter-conexão (validada pelas normas de protecção de dados pessoais) da informação das diversas entidades públicas intervenientes na área do imobiliário⁴⁵, mas, por outro lado, quando se trata de a preencher com a informação física, opta-se por aceitar a representação gráfica georreferenciada baseada na declaração de responsabilidade do proprietário com possibilidade de dispensa de técnico habilitado. Ou seja, do rigor exigido pelo Regulamento do Cadastro Predial⁴⁶ ter-se-á passado a uma *permissividade* que pode condicionar a efectiva correspondência com a realidade material ou interferir com direitos legalmente

⁴³ Artº 10º da Lei 78/2017 de 17/08 e artº 13º do Dec. Reg. nº 9-A/2017 de 03/11

⁴⁴ Em Janeiro de 2015 na ELRA, Fernando Mendez, numa abordagem do tema questiona a razão pela qual as únicas georreferenciações aceitáveis pelos registos são as provenientes do cadastro, não encontrando razão para que não possa aceitar-se cartografia de outra origem desde que respeitados os requisitos legais. “Impersonal Transactions” - <https://www.elra.eu/impersonal-transactions-and-registries-of-property-rights/>

⁴⁵ Entidades definidas no artº 27º da Lei nº 78/2017 de 17/08 - Autoridade Tributária, Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., Direcção Geral do Território, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas I.P. e Municípios.

⁴⁶ Artº 34º e seguintes do DL nº 172/95 que para além de exigir a aprovação dos técnicos por parte do Instituto Geográfico e Cadastral – agora Direcção Geral do Território - cujos trabalhos têm de ser aprovados por este Instituto, impõe dever de sigilo e responsabilização, o mesmo sucedendo com o SiNErGIC – artº 45º do DL nº 224/2007



constituídos. A bem do projecto e da fiabilidade da informação acreditamos que em sede de validação se recuperarão exigentes critérios de georreferenciação com deveres de sigilo e responsabilidade.

Uma referência final à legitimidade para promover o procedimento de representação gráfica georreferenciada: podem promover o procedimento todos aqueles que figurem como titulares inscritos no registo predial ou detentores de “posição activa na matriz”, ou que tenham legitimidade para solicitar actos de registos, designados no conjunto por “interessados”; e ainda as entidades públicas competentes, desde logo, os municípios e freguesias, a Direcção Geral do Território, a Autoridade Tributária e Aduaneira e outras com competência territorial que promovam operações fundiárias na área do ordenamento do território, que o poderão fazer oficiosamente por meio de procedimento ainda a definir.⁴⁷

(ii) O procedimento especial de registo de prédio rústico e misto omissivo destina-se a promover o ingresso dos prédios ainda não descritos no registo predial desde que acompanhados da representação gráfica georreferenciada. Os serviços tributários transmitem à plataforma os prédios constantes da sua base de dados e, confirmada a omissão do imóvel no registo⁴⁸, o titular fiscal é notificado/convidado por aqueles serviços para apresentar no Serviço de Registo os documentos comprovativos do seu direito, juntamente com a representação gráfica georreferenciada (obtida nos termos referidos e que pode já estar disponível na plataforma do BUPi). Apresentado o pedido e os documentos comprovativos do direito, a Conservatória do Registo Predial inicia o procedimento, apreciando a sua viabilidade e suprimindo, com a colaboração do interessado, eventuais deficiências. Na falta de documentos ou quando estes enfermem de irregularidades que não permitam uma inscrição definitiva, o interessado pode recorrer ao processo de justificação⁴⁹, invocando e provando, se for o caso, a aquisição por usucapião.

Trata-se, em síntese, de um procedimento no âmbito dos princípios e regras gerais do registo, com a particularidade de vir acompanhado da representação georreferenciada que

⁴⁷ Artº 6º da Lei 78/2017 de 17/08 e artº 12º do Dec. Reg. nº 9-A/2017 de 03/11

⁴⁸ À partida, uma tarefa relativamente simples já que o sistema registal é de fôlio real e existem índices por artigo matricial, mas dificultada pelas sucessivas alterações matriciais feitas por razões tributárias e sem correspondência com anteriores inscrições.

⁴⁹ Previsto nos artºs 116º e seguintes do Cod. Reg. Predial



será anotada à descrição do imóvel, e com o qual se pretende que ingresse no registo um numero assinalável de prédios até agora não descritos, identificando-se os respectivos proprietários. Note-se ainda, que, no caso de divergência de área entre o título e a matriz, prevalecerá a área da georreferenciação agora instituída, considerada a correcta⁵⁰.

O resultado será a atribuição do **numero de identificação predial – NIP** – sempre que confirmada a “*coincidência entre a informação constante das bases de dados das descrições prediais do Instituto dos Registos e do Notariado e das bases de dados que contém as inscrições matriciais da Autoridade Tributária e Aduaneira*”⁵¹, número que corresponderá à descrição predial - conceito jurídico civilístico de prédio - podendo incluir diversos artigos de matriz e ao qual fica associado a representação georreferenciada⁵². O NIP é um identificador sequencial e sem significado lógico⁵³.

(iii) O procedimento de identificação e registo de prédio sem dono conhecido

As coisas imóveis sem dono conhecido consideram-se património do Estado⁵⁴, o que traduz a consagração dos poderes de soberania sobre todo o território. A mesma soberania manifesta-se quando o nosso ordenamento jurídico, em matéria sucessória, estabelece a devolução da herança ao Estado na falta de cônjuge e de todos os parentes sucessíveis⁵⁵ o que se processa mediante o reconhecimento judicial e declaração de herança vaga para o Estado, com citação de interessados incertos⁵⁶. Em Portugal, os imóveis não são

⁵⁰ Artº 16º da Lei nº 78/2017 de 17/08.

⁵¹ Artº 22º nº 1 do Dec. Reg. nº 9-A/2017 de 03/11

⁵² Tanto quanto nos foi possível aferir, e não obstante o ingresso no registo de novos prédios com georreferenciação ter vindo a mostrar procura por parte dos particulares, até a presente data ainda não têm sido atribuídos NIPs, presumindo-se que estará em falta alguma “afinação” tecnológica, já que essa atribuição se encontra concebida como um automatismo.

⁵³ Ao contrário do que sucede no âmbito do cadastro predial nos termos do qual a sequência dos algarismos que compõem o NIP têm um significado próprio identificando entre outros elementos, a zona, as folhas cadastrais e a propriedade indivisa - Portaria nº 1192/95, de 02/10

⁵⁴ Artº 1345º do Código Civil

⁵⁵ Artºs 2133º nº 1 al. e) e 2152 e ss. do Código Civil

⁵⁶ Artºs 2155º do Código Civil e 938º e seguintes do Código do Processo Civil



susceptíveis de aquisição por ocupação porque, rigorosamente, não se podem considerar abandonados⁵⁷, podendo, contudo, ser adquiridos por usucapião.

Ora, concebendo-se os imóveis sem dono conhecido como propriedade do Estado, impõe-se uma referência ao regime jurídico dos imóveis do domínio público e privado do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais que estabelece deveres de coordenação, de gestão patrimonial e de informação, designadamente para efeitos de inventário, mediante a concretização de um programa que permita a “*compatibilização, informação recíproca e actualização entre as bases de dados respeitantes aos recursos patrimoniais públicos*” designado por “Sistema de Informação dos Imóveis do Estado”^{58 e 59}.

Os imóveis no *domínio privado do Estado*, demais entidades de direito público ou institutos públicos são inscritos no registo predial mediante a apresentação dos documentos comprovativos do direito, ou por procedimento de justificação administrativa quando os documentos não existam ou não forem localizados ou ainda por procedimento

⁵⁷ Código Civil anotado, Vol. III, p. 175, Pires de Lima e Antunes Varela, Coimbra Editora

⁵⁸ DL nº 280/2007 e 07/08 <http://www.dgtf.pt/patrimonio-imobiliario/relatorios/siie-sistema-de-informacao-dos-imoveis-do-estado> A inventariação a que se refere o artigo 114º deste diploma permanece desatualizada como, aliás, consta do parecer do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado de 2016, segundo o qual naquele ano apenas figuravam pouco mais de 15 mil prédios como edificado e 5 mil como terrenos, disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/parecer-cge/2016/04_ParteB_CGE.pdf.

⁵⁹ Duas breves notas que não desenvolvemos por extravasarem o propósito deste trabalho: (i) uma relativa à existência da “Bolsa de Terras” (<http://www.bolsanacionaldeterras.pt/quem.php>), criada pela Lei nº 62/2012 de 10/12, assente nos princípios da universalidade e voluntariedade, cujo objectivo passa pela recolha de informação de modo a facilitar o acesso à terra através da sua melhor identificação e promoção da oferta, abrangendo não só prédios de particulares, mas também de entidades públicas e sem dono conhecido; (ii) outra relativa aos baldios, regulados pela Lei nº 75/2017 de 17/08, que são terrenos possuídos e geridos por comunidades locais de acordo com os usos e costumes, utilizados por regra para apascentação de gados, recolha de lenhas e de matos, de culturas e de caça, dispersos por todo o país e muitas vezes de difícil delimitação, mas inscritos na matriz predial ou na cadastral em nome da comunidade local, sendo incumbência governamental organizar uma plataforma electrónica nacional que os identifique, os quais terão ligação ao BUPi indirectamente através da respectiva identificação fiscal.



extraordinário de regularização jurídico-registal de bens imóveis⁶⁰ que corre igualmente nos serviços de registo.

Provavelmente muitos dos prédios sem dono conhecido que, como inicialmente se disse, ascendem a cerca de 20% do território nacional, sendo propriedade do Estado, poderão ser regularizados, melhor dizendo, registados a favor do Estado, apesar da revogação do anterior procedimento de reconhecimento dos imóveis nessa situação⁶¹, impondo-se mesmo essa obrigação às entidades públicas como contributo, a par com o dos particulares, para o conhecimento efectivo da realidade territorial do país⁶².

A finalidade da execução do cadastro predial ou da, agora criada, informação cadastral simplificada, é uma tripla correspondência entre uma inscrição para efeitos tributários (um artigo de matriz), um registo de direitos e encargos com natureza e efeitos jurídicos (um número de descrição predial) e um prédio demarcado geo-espacialmente no terreno. Reforça-se essa correspondência com a atribuição do NIP - número de identificação predial⁶³. A partir dessa correspondência, cada uma das entidades públicas a quem compete disponibilizar informação na plataforma BUPi pode associar ao NIP outra informação sobre o imóvel – nomeadamente, valores patrimoniais para fins de tributação (pelos serviços fiscais); acesso a direitos de propriedade, ónus e servidões, entre outros (pelos serviços de registo predial); explorações agrícolas para efeitos de gestão das ajudas no âmbito da Política Agrícola Comum e atribuição dos subsídios do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (pelo Instituto Financeiro da Agricultura e Pescas, IP - IFAP⁶⁴); zonas de

⁶⁰ Regulado pelo DL n.º 21/2017 de 25/05

⁶¹ A Lei n.º 152/2015 de 14/09 foi revogada pela Lei n.º 78/2017 de 17/08

⁶² Num país eminentemente católico como o nosso, atrevemo-nos a afirmar que a inventariação/regularização do património da igreja, cujos números desconhecemos, provavelmente também contribuiria para o bom conhecimento da realidade territorial em muitos municípios.

⁶³ No cadastro predial a caracterização geoespacial é confirmada em termos oficiais na DGT mas o mesmo não sucede no âmbito do BUPi.

⁶⁴ Instituto a quem incumbe a gestão do Sistema de Identificação Parcelar (SIP), conhecido simplesmente por “Parcelário Agrícola” Portaria n.º 58/2017 de 6/02” http://www.ifap.min-agricultura.pt/portal/page/portal/ifap_publico que em Janeiro de 2017, segundo o Ministro



intervenção florestal para efeitos de conservação da natureza e biodiversidade e gestão de habitats florestais (pelo Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.⁶⁵); e outros dados de gestão urbanística por parte dos municípios.

A harmonização da informação relevante sobre os elementos de identificação dos prédios vai resultar, subsequentemente à atribuição do NIP, da interoperabilidade dos dados detidos pelas demais entidades envolvidas na plataforma⁶⁶ cuja partilha se fará com referência àquele NIP e se concretiza através de protocolo que define as categorias dos titulares e dos dados, bem como o acesso, a comunicação e o respectivo tratamento no respeito da legislação sobre protecção de dados. Ou seja, os dados estão interligados, mas continuarão a ser tratados autonomamente, como, aliás, o propósito da sua recolha e de cada entidade que os gere, assim o determina.

É a função social da propriedade, o imóvel nas suas múltiplas vertentes, que sairá valorizada, na medida em que toda esta informação é conformação do direito de propriedade, é situação jurídica do prédio, é relevante no âmbito das transacções imobiliárias e é ainda consolidação da segurança jurídica, facilitação do intercâmbio dos bens e do crédito com suas garantias⁶⁷.

IV. A apreciação da legalidade na descrição do imóvel

Temos por certo que a informação relativa à identificação dos imóveis deve ser criada,

da Agricultura, cobre uma área de cerca de 5 milhões de hectares, correspondentes a quase metade da superfície do território continental.

⁶⁵ Instituto regulado pelo DLº 135/2012 29/06 a quem incumbe propor e assegurar a execução das políticas de conservação da natureza e das florestas, visando a sua conservação e utilização sustentável bem como garantir o funcionamento do “Sistema Nacional de Informação dos Recursos Florestais” e do “Inventário Florestal Nacional”
<http://www2.icnf.pt/portal/icnf>

⁶⁶ Artº 27º da Lei nº 78/2017 de 17/08

⁶⁷ Madalena Teixeira, membro do Conselho Consultivo do IRN, I.P. em estudo entregue à Assembleia da República, disponível em
<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a6444515530765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e68627938785a575a6d4d47566c4d53316a5a6d4e6d4c545131596a63744f4751304f4330324d446c6c5a6a55305a444e6a5a4759756347526d&fich=1eff0ee1-cfcf-45b7-8d48-609ef54d3cdf.pdf&Inline=true>



mantida e actualizada de forma fidedigna, para que se inscrevam os direitos e encargos em relação ao objecto certo. No plano económico é essencial a concordância entre a realidade material e a registal; a correcta delimitação do objecto do tráfico jurídico através da descrição tem uma importância capital nos sistemas de fólio real, pois é ali que reside o suporte dos direitos inscritos. Segundo Jorge Blanco Urzáiz⁶⁸ o cadastro, ou a representação gráfica georreferenciada, terá utilidade na medida em que se conseguir a coincidência entre a realidade física, a registal e a cadastral. A exactidão na composição do imóvel contribui para a segurança do conteúdo do direito de propriedade, contribui para evitar a violação de normas urbanísticas e, na optica registal contribui para evitar a duplicação de descrições. O comércio imobiliário do sec. XXI, em que dominam as transacções impessoais⁶⁹, para além de exigir certeza quanto ao direito do transmitente e à (in)existência de ónus, demanda mais rigor na identificação dos imóveis.

As directizes da FAO, já referidas neste trabalho, determinam igualmente que os Estados devem assegurar que todos possam registar os seus direitos, implementando meios de interligar a informação com as parcelas físicas de modo que a indexação permita identificar direitos sobrepostos ou em conflito.

Todavia, o conteúdo da descrição de um imóvel no registo, seja na forma narrativa utilizada em Portugal⁷⁰, seja em moldes cartográficos ou georreferenciados utilizados na maior parte dos países da Europa, não beneficia de presunção de verdade⁷¹. A doutrina e a jurisprudência portuguesas têm considerado que a presunção de verdade que enforma o

⁶⁸ “The Coordination between the property registry and the Cadastre in the aftermath of Law 13/2015 in Spain” trabalho apresentado em Madrid em Novembro de 2016 <https://workshop-unece.registradores.org/files-and-presentations/?lang=en>

⁶⁹ <https://www.elra.eu/impersonal-transactions-and-registries-of-property-rights/> Fernando Mendez

⁷⁰ A descrição tem por fim a identificação física – localização, área e composição - económica – destino ou finalidade do imóvel - e fiscal – referencia à inscrição matricial dos prédios (Artº 79º do Cod. Registo Predial)

⁷¹ De acordo com a informação recolhida em trabalho da ELRA de 2017 com a participação de 23 países, ainda não publicado, a grande maioria dos sistemas de registo europeus disponibiliza informação gráfica (e alguns também georreferenciada) dos imóveis, sendo o nosso país juntamente com a Grécia, uma parte do território Italiano e a Bélgica (com sistema de fólio pessoal) os que utilizam exclusivamente a descrição literal.



nosso sistema registal⁷², não abrange os elementos da descrição⁷³.

Ao apreciar a legalidade dos actos sujeitos a registo, compete ao Conservador português, além do mais, verificar “*especialmente a identidade do prédio*”⁷⁴, a qual, à partida, se limitará à harmonização do título com a descrição registal e a inscrição matricial (ou o pedido de rectificação ou alteração desta), quanto à localização, à área e ao artigo da matriz⁷⁵.

A verificação “da identidade do prédio” há-de cumprir-se relativamente (i) à própria existência e autonomia do imóvel, (ii) à confirmação da (in)existência de sobreposições ou duplicações de descrições e à (iii) efectiva intervenção do proprietário para que possa efectuar-se a abertura, alteração ou rectificação na configuração ou composição do prédio.

Vejamos. **(i)** Os direitos reais existem e exercem-se sobre coisas determinadas, não permitindo a Lei a sua existência relativamente a coisas futuras ou indeterminadas⁷⁶. Assim também, sempre que se registam factos relativos a imóveis susceptíveis de direitos e obrigações próprios, há que aferir da sua existência e autonomia. Nas palavras de recente acórdão do STJ “*se a presunção gerada pela inscrição da aquisição do direito no registo*

⁷² Vertida no artº 7º do Cod. Registo Predial

⁷³ Entre outros Ac. STJ 082672 de 01/10/1999, Ac. STJ 01A1139 de 17/10/2000, Ac. STJ 03A2572 de 28/01/3003 e Ac. 809/10.7.TBLMG.C1.S1 disponíveis em <http://www.dgsi.pt/>

⁷⁴ Artº 68º do Cod. Registo Predial

⁷⁵ Artº 28º do Cod. Registo Predial. Contudo, haverá dispensa de harmonização das áreas nos limites das percentagens de 20 %, nos prédios rústicos não submetidos ao cadastro geométrico, 5 %, nos prédios rústicos submetidos ao cadastro geométrico e 10 %, nos prédios urbanos ou terrenos para construção (artº 28-A). E, se a divergência ultrapassar aquelas percentagens, a área da descrição pode ainda ser rectificada quando se invoque erro de medição: na matriz cadastral comprovado com base na informação cadastral donde conste a respectiva rectificação e em declaração que confirme que a configuração geométrica do prédio não sofreu alteração; e, na matriz não cadastral, mediante apresentação, juntamente com a declaração de não alteração da configuração do imóvel, da respectiva planta elaborada por técnico habilitado ou da mesma planta do prédio com a declaração dos confinantes de que não ocorreu alteração na configuração do prédio (artigo 28º-C). Segundo a doutrina do IRN, I.P. esta norma encerra uma espécie de *dispensa de qualificação* (ou da obrigação especial de verificar a identidade do prédio), quanto ao invocado erro, posição que tem sido alvo de sérias críticas por potenciar a contratação informal e a violação de regras urbanísticas, exponenciando o risco de duplicação de descrições.

⁷⁶ Arº 408º do Código Civil



*abrange apenas os factos jurídicos inscritos e não também os elementos de identificação física, económica e fiscal dos prédios, tal presunção não pode deixar de se estender à (crucial) existência do próprio prédio objecto do direito, ainda que não à respectiva área, sob pena de se presumir o direito sobre coisa nenhuma*⁷⁷ e ⁷⁸. Ora, não estabelecendo a lei registal critério para aferir da existência jurídica do imóvel, vai socorrer-se da lei fiscal que impõe aos proprietários a obrigação de inscrever ou alterar os imóveis para fins tributários e que, por essa via, indirectamente *fornece* ao registo o *indício* da respectiva existência jurídica para o comércio privado, e que o Conservador deve cuidar de confirmar em sede de qualificação.

(ii) Quanto à verificação de (in)existência de sobreposições ou duplicações, a ausência de uma base cartográfica que abranja todo o território e o facto de a existente estar em parte desactualizada, a que acresce a falta de correspondência nas alterações de matrizes prediais, dificultam a tarefa dos registos⁷⁹. Traduzindo-se o direito de propriedade num poder exclusivo que incide sobre a totalidade do objecto, os elementos integrantes da coisa hão-de ter um destino jurídico unitário o qual, por sua natureza, exclui a convivência de direitos conflituantes. Nos casos de sobreposição, a consequência da incerteza gerada em torno do objecto será a respectiva insusceptibilidade de relações jurídicas reais válidas, no sentido da sua eficácia *erga omnes* e prevalência. As inscrições de direitos ou encargos sobre aquele objecto ou as que subsequentemente forem pedidas não podem ficar incólumes, como se sobre o mesmo pudessem, afinal, constituir-se validamente direitos reais conflituantes.

⁷⁷ Ac. do STJ 120/14.4T8EPS.G1 de 19/09/2017 disponível em <http://www.dgsi.pt/>

⁷⁸ B. Arruñada em “The Law of Impersonal Transactions: Meaning and Difficulties” disponível em <https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/6056/1187.pdf?sequence=1>, refere o exemplo do mercado de compra de veículos usados que reconduz às denominadas “*personal transactions*” porque baseado na confiança e conhecimento pessoal do vendedor e do modo como o veículo foi conservado, mas, diremos nós, tanto em sede de transacções pessoais como impessoais, será sempre necessário aferir, ao menos, que o veículo exista, que a sua fabricação e características mínimas de identificação estejam cumpridas.

⁷⁹ Sem esquecer os factos que, com relativa facilidade, permitem a abertura de novas descrições, desde logo a habilitação de herdeiros ou as escrituras notariais de justificação com invocação de usucapião. Para mais desenvolvimentos do tema da duplicação de descrições a propósito do acórdão do STJ 1/2017, vide https://ascr.pt/system/jobs/documents/000/000/019/original/I_Congresso_de_Direito_Imobiliaria%2%B4rio_-_Duplicac%2%B8a_o_de_Desc%2%E2%80%A6.pdf?1513635901



Fragilizada a identificação física do imóvel por sobreposição, contaminadas ficam as inscrições de direitos ou encargos existentes e as que venham a existir não poderão ingressar em definitivo no registo. O papel dos registos em sede de controle da legalidade da descrição no que concerne à não sobreposição dos prédios, há-de passar pela *conformação* da realidade registal com a realidade material disponibilizada a montante por peritos qualificados, com recurso a meios tecnológicos validados nos termos da Lei⁸⁰, como já referido.

A nova plataforma do BUPi será, nesta matéria, tanto mais útil para o comércio jurídico quanto mais fiáveis forem os dados georreferenciados que ali identifiquem e delimitem os prédios, impedindo nomeadamente a validação de representações gráficas de imóveis que possam sobrepor-se quer aos bens do domínio público quer a outras representações já validadas⁸¹, evitando a duplicação e os conflitos daí decorrentes⁸².

(iii) Ao Conservador compete ainda aferir da legitimidade daquele que requer a abertura de uma nova descrição, a sua alteração ou rectificação⁸³, no pressuposto de que a composição e a configuração do imóvel registado não será definida ou alterada sem o consentimento do seu titular. No entanto, em face da possibilidade de delimitação sem intervenção imediata do confinante, agora instituída pela informação cadastral simplificada, a questão passará por determinar em que medida uma alteração da descrição efectuada pelo titular de um prédio afectará a configuração de outro imóvel confinante (e ainda não georreferenciado), sendo certo que a representação gráfica georreferenciada apenas assumirá a natureza de cadastro se validada por todos os proprietários confinantes. É, precisamente para este ponto que o novo regime jurídico do cadastro simplificado propõe medidas que analisamos de seguida.

V. O papel do Registo Predial na demarcação dos imóveis

⁸⁰ A propósito vide Prof. Maria del Carmen Luque Jiménez “Rectificación de superficie e identificación de la finca registral” – Congresso IPRA-CINDER 2014, que refere o “excesso de cabida” e a “doble inmatriculación”

⁸¹ Artº 5º nº 4 da Lei nº 78/2017 de 17/08

⁸² Em caso de sobreposição de polígonos a representação gráfica georreferenciada é apresentada pelo respectivo centróide e não pode ser usada como meio de prova nem para invocação de usucapião, até a resolução do conflito – artº 7º Dec. Reg. nº 9-A/2017 de 3/11

⁸³ O que se encontra consignado nos artºs 36º e 38º do Cod. Registo Predial



O papel do Registo Predial na segurança das transacções imobiliárias, pela confiança que a informação *depurada* incute nos agentes económicos, tem sido demonstrado em estudos diversos, que realçam as suas potencialidades no âmbito da prevenção de conflitos⁸⁴.

A delimitação dos imóveis sobre os quais se registam os direitos de propriedade, enquanto elemento definidor do objecto mediato da relação jurídica, pode e deve ter outro enfoque.

A distinção entre a demarcação de prédios e a reivindicação da área de terreno em eventual discussão, passa pelo facto de nesta última estar em causa a própria aquisição e naquela a extensão do prédio *possuído* sem colocar em causa o conteúdo do direito real⁸⁵. A doutrina do IRN, I.P. vem defendendo a irregistrabilidade da acção de demarcação exactamente por não estar em causa o reconhecimento do direito de propriedade nem os títulos da sua aquisição, mas antes a extensão desse direito, o que deve ser solucionado em sede de processo de rectificação de registo⁸⁶.

Vejamos. As directrizes da FAO de 2012 a que nos temos vindo a referir ao longo deste trabalho, abordam, com nova amplitude, a questão da resolução de conflitos sobre propriedade recomendando a implementação de efectivos meios imparciais, a custos aceitáveis, para resolução de disputas sobre imóveis, incluindo meios alternativos de resolução de conflitos de propriedade, em especial os relativos à demarcação, de modo a solucionar-los, preferencialmente, numa fase preliminar, desde que garantido o direito a recurso judicial⁸⁷.

A Constituição da República Portuguesa⁸⁸ prevê a institucionalização de “*instrumentos e formas de composição não jurisdicional de conflitos*”. A preparação jurídica dos

⁸⁴ Entre outros, Carlos Peña, “¿Para qué sirven los registros?” Congresso IPRA-CINDER 2014

⁸⁵ Ac. STJ de 26/09/2000 disponível em www.pgdlisboa.pt e Ac. Tribunal da Relação de Guimarães 980/05-2 de 01/06/2005 disponível em www.dgsi.pt

⁸⁶ Proc. nº R.P. 179/2000 DSJ-CT e nº R.P. 10/2007 DSJ-CT disponíveis em www.irn.mj.pt. Já Fernando Mendez entende que os limites ou a demarcação das propriedades não deixam de ser conceitos jurídicos na medida em que conformam o conteúdo do direito de propriedade, considerando-os, por isso, uma incumbência registal - <https://www.elra.eu/property-rights-boundaries-and-legal-transactions-musings-on-the-land-registry-and-some-of-the-challenges-it-faces/>

⁸⁷ FAO – Directrizes de 2012 ponto 21.

⁸⁸ Artº 202º nº 4.



Conservadores, aliada a dispersão geográfica dos serviços registais em todo o território nacional, tem fundamentado a sucessiva atribuição de competências do foro judicial, relacionadas com rectificações de factos ou direitos publicitados respeitantes a imóveis, que, de certa forma, expandem e alargam o âmbito de actuação dos registos, na definição prévia e subsequente do direito sobre os imóveis.

No ano de 2001⁸⁹, a estratégia de desjudicialização operou a transferência de competências em processos registais dos tribunais judiciais para os Conservadores de Registo, numa óptica de simplificação processual, aproveitamento de actos e proximidade da decisão, garantindo-se a possibilidade de recurso.

O registo da mera posse passou a ser efectuado em vista de decisão final proferida em processo de justificação, nos termos da lei registal⁹⁰. O processo de justificação destinado a obtenção de documento para prova do direito do adquirente, tanto para primeira inscrição como para reatamento do trato sucessivo passa a ser instruído e decidido pelo Conservador⁹¹, o mesmo sucedendo com os processos destinados ao cancelamento de quaisquer ónus ou encargos, quando não seja possível obter documento comprovativo da sua extinção.

Em matéria de rectificação de irregularidades registais, os processos passam a ser igualmente instruídos e decididos pelo Conservador, mesmo quando estejam em causa direitos de terceiros e não exista acordo⁹², ressalvadas as situações de nulidade dos registos por falsidade do título, por resultar incerteza acerca dos sujeitos ou do objecto da relação jurídica ou por falta de apresentação.

As inexactidões registais por desconformidade com o título que lhe serviu de base ou por deficiências provenientes desse título que não sejam causa de nulidade são todas decididas pelo Conservador. O mesmo se passa com os processos destinados à expurgação de registos indevidamente lavrados que sejam nulos por terem por base título insuficiente.

No que à descrição do prédio diz respeito, efectuada com base na declaração do interessado

⁸⁹ DL n.º 273/2001 de 13/10

⁹⁰ Artº 1295º do Cod. Civil

⁹¹ Artº 116º e ss do Cod. Reg. Predial

⁹² Artº 120º e ss do Cod. Reg. Predial



e na informação fornecida ao registo seja pelo cadastro, pelas finanças ou agora por via da informação cadastral simplificada, importa aferir dos poderes do Conservador quanto a possíveis inexactidões / nulidades, dando por assente que a respectiva abertura, suas alterações ou rectificações são actos de registo, susceptíveis de enfermar de deficiências.

A inexactidão da descrição pode advir de ter sido lavrada em desconformidade com o título – por exemplo o título refere um imóvel de 1.000m² e por lapso ficou mencionada a área de 10.000m² – ou devido a deficiência do título de que não resulte incerteza acerca do objecto – por exemplo o herdeiro declarou que o imóvel pertencente ao *de cuius* era o artigo 45 quando na realidade é o 54 – ou ainda por ter por base título insuficiente – por exemplo a actualização da descrição foi efectuada sem intervenção de todos os comproprietários. Em todas as situações, haverá um poder/dever do Conservador de corrigir a inexactidão.

Acrescem os casos de sobreposição/duplicação total ou parcial de descrições, em relação aos quais já defendemos a rectificação na Conservatória, uma vez assegurada a intervenção de todos os interessados e a possibilidade de recurso, pois julgamos que da irregularidade não resulta “incerteza acerca do objecto da relação jurídica”⁹³ a que o facto registado se refere. Qualquer que seja o enquadramento, é ao Conservador, antes de mais, que compete corrigir a inexactidão⁹⁴, como propugnado pelo IRN em 2002⁹⁵ pois “*no processo de rectificação o Conservador passa a ter uma função jurisdicional*” e “*a decisão que venha a*

⁹³ Dada a omissão legal da definição de “incerteza acerca do objecto da relação jurídica”, a doutrina do IRN tem defendido que ela existirá quando a omissão ou inexactidão dá a entender “que o objecto da relação jurídica é outro”, ou seja, sempre que, por via da deficiência, não possa sequer conhecer-se o objecto, sendo por tal forma grave que a sua rectificação envolveria a sua identidade essencial – um outro objecto - Proc ° R.P. 61/2016 STJSR-CC e R.P. 236/2003 DSJ-CT disponíveis em <http://www.irn.mj.pt/sections/irn/doutrina>. Nestas circunstâncias a rectificação não poderá ser solucionada em sede de processo de rectificação.

⁹⁴ No mesmo sentido o Parecer n° 73/96 da procuradoria Geral da República, publicado na II série do Diário da República n° 268 de 20/11/2000 no qual pode ler-se que as situações anómalas, como as de duplicação de descrições, “devem estar admitidas à possibilidade de rectificação nos mesmos termos das inexactidões do registo”, sendo que “o processo de rectificação parece particularmente adequado à solução das anomalias”, não só porque pode “ser oficiosamente promovido pelo Conservador” mas também “por prever a intervenção de todos os interessados cujos direitos possam ser afectados, e, a rectificação judicial, caso se mostre necessária por falta de consentimento ou acordo”

⁹⁵ Proc° R.P. 145/2002 DSJ-CT disponível em <http://www.irn.mj.pt/sections/irn/doutrina>



proferir é uma verdadeira decisão jurisdicional, dotada de autoridade e da força vinculativa de que gozam as sentenças judiciais”.

No que toca à demarcação e delimitação, certo é que os serviços de registo, em especial os da localização dos imóveis, estribados em informação validada a montante, são as instituições mais vocacionadas para a sua resolução, garantido o contraditório, fixando a definição do *conteúdo/extensão* do direito de propriedade e harmonizando a realidade material com a registal.

Reportamo-nos à sobreposição/duplicação de imóveis, porque, nesta matéria, o cadastro simplificado é inovador, na medida em que vem regulamentar os casos em que uma georreferenciação se sobrepõe a outra já existente ou a bens do domínio público. Em situações de litígio emergente da sobreposição de polígonos a representação gráfica dos prédios em causa será apresentada na plataforma pelos respectivos centróides até a resolução do conflito.

Após a submissão da representação georreferenciada e quando se verifique a sobreposição de polígonos entre prédios confinantes, numa primeira fase, a lei prevê um ajuste automático se o maior intervalo entre as linhas poligonais sobrepostas for inferior a um metro, dividindo a parcela em litígio em partes iguais, em sintonia, aliás, com o já previsto no código civil⁹⁶ em sede de conflitos de demarcação. O ajuste automático operará ao nível da georreferenciação e terá tradução registal assim que os proprietários dos prédios envolvidos o requeiram, cumprindo-se os princípios registais da instância e da legitimidade. Se a sobreposição ultrapassar os pressupostos do ajuste automático, está previsto um procedimento de composição administrativa de interesses com garantia do direito de oposição, a tramitar nos serviços de registo⁹⁷. Os promotores e os técnicos habilitados de cada georreferenciação em conflito são notificados pelos serviços de registo (através da plataforma) para procederem às correcções necessárias, podendo, então, qualquer dos interessados solicitar a constituição de uma comissão administrativa de composição de

⁹⁶ Artº 1354º

⁹⁷ Artº 7º da Lei nº 78/2017 de 17/08



interesses que lhes possibilitará a formação de um acordo relativamente à sobreposição⁹⁸. A comissão, podendo funcionar com apenas 3 membros, integrará um representante da Autoridade Tributária, um da Direcção Geral do Território, um do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, um do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas e um do Município, sendo presidida pelo Conservador. No âmbito da comissão, realiza-se uma audiência oral de todos os envolvidos com vista a um acordo para subsequente rectificação das representações georreferenciadas. Na falta de acordo, extingue-se o procedimento e as partes são remetidas para arbitragem, em que devem ser nomeados árbitros os Conservadores dos Registos, ou para os meios jurisdicionais.

Está, assim, criado um mecanismo extrajudicial de composição de interesses na resolução de conflitos de demarcação, validado perante uma autoridade pública – o Conservador - em função dos interesses das partes, numa fase preliminar e com possibilidade de recurso judicial.

VI. Conclusões

1. O conhecimento efectivo da realidade material dos imóveis, públicos ou privados, que compõem o território do país, traduzido em informação fiável disponível para várias finalidades é, sem dúvida, uma mais valia tanto no desenvolvimento de políticas agrícolas e florestais, como no ordenamento do território ou na contratação imobiliária privada. A certeza quanto ao objecto do direito de propriedade, à sua composição e conformação será tanto mais útil quanto mais impessoais forem as transacções.
2. Desde há quase 100 anos, o cadastro, ou melhor dizendo a informação exhaustiva e organizada do território nacional, tem sido uma preocupação em Portugal, com reflexo na actual Constituição que institui como tarefa fundamental do Estado “assegurar um correcto ordenamento do território”. Há, porém, que reconhecer, à parte do cadastro geométrico da propriedade, a insuficiência dos resultados alcançados, que se traduziram na necessidade de organização de outras bases de dados de identificação predial distintas, cujos âmbitos de actuação não colidem, seja por se aplicarem em diferentes

⁹⁸ Tal como sucede com os processos de rectificação de registo, parece-nos que o pedido de composição de interesses também deve ser averbado à descrição de cada um dos imóveis envolvidos, ainda que para isso possa ser necessária uma alteração legislativa.



partes do território nacional, seja por se destinarem a finalidades distintas: - a matriz predial, - o cadastro geométrico da propriedade rústica (CGPR), - o cadastro predial (SNIG/SINERGIC), - o Registo Nacional de Dados Geográficos (directiva Inspire), - o Sistema de Identificação Parcelar (SIP), - o Inventário dos Imóveis do Estado (SIIE), entre outras, à margem, ainda, da cartografia autárquica e própria de entidades com competência no ordenamento do território. E tudo isto apenas com ligação indirecta ao registo predial.

3. A utilidade da interconexão da informação é indiscutível, mas reveste alguma complexidade já que o conceito de prédio não é unívoco⁹⁹, tal como são distintas as finalidades que presidem à recolha de dados imobiliários por parte dos diferentes intervenientes, que se devem respeitar.

Acreditamos que a nova plataforma do BUPi pode desenvolver uma multiplicidade de ligações parciais ou cruzadas, estruturando uma *rede de ligações* indexada ao registo predial por meio de uma georreferenciação efectivamente validada que aproveite o manancial de dados com que outros organismos envolvidos podem contribuir, numa partilha inteligente e protegida da informação.

4. Em sede de georreferenciação agora instituída e realizada por diferentes entidades, cuja actuação e responsabilização carece ser regulamentada, a nova plataforma terá sucesso na medida em que a respectiva validação consiga, de forma responsável e com a tutela do Estado, evitar a sobreposição de polígonos com vista a impedir o conflito de direitos de propriedade, recorrendo a mecanismos tecnológicos hoje disponíveis a custos acessíveis. Atrevemo-nos a afirmar que se este desiderato não for alcançado, o sucesso do sistema de informação cadastral simplificada pode ficar comprometido.

Num sistema ideal haveria uma coincidência total entre a realidade material e a registal, com o efectivo conhecimento das parcelas territoriais associado ao direito de propriedade. Sem hesitar em reconhecer os benefícios de um cadastro multifuncional de

⁹⁹ Basta pensar num imóvel de natureza mista no registo predial, que em termos fiscais corresponderá a 2 artigos por ser distinta a tributação das partes urbana e rústica; ou que a parte rústica desse imóvel juntamente com o prédio confinante objecto de arrendamento rural constitui uma outra unidade para efeitos do parcelário agrícola.



carácter nacional, impõe-se uma ponderação custo/benefício, seja na óptica do erário público seja na dos particulares. A concentração de 75% da população nas áreas urbanas que correspondem a 3% do país, onde o comércio imobiliário tem maior incidência e onde a demarcação dos imóveis, porque evidente, é menos sujeita a conflito, ajudarão a decidir acerca dos valores a despende no cadastro da propriedade rústica.

Certo é que ao Estado também compete inventariar o seu património seja do domínio público ou do privado, procedendo ao registo de propriedade dos imóveis que lhe pertencem, inclusive os denominados “sem dono conhecido”. A identificação destes imóveis é fundamental para impedir as sobreposições e o conflito de direitos.

5. Aos serviços de registo e seus profissionais cabe, em nome do Estado, a responsabilidade exclusiva de verificar a legalidade, de qualificar, assegurando que os direitos e encargos que incidem sobre os imóveis, uma vez depurados, sejam oponíveis a terceiros e protegidos pelos efeitos do assento registal, cumprindo o seu papel na justiça preventiva. As novas competências transferidas do foro judicial expandem a actuação dos registos da definição prévia para a definição subsequente do direito sobre os imóveis, conformando, de forma célere e segura, o conteúdo e extensão do direito de propriedade e solucionando conflitos numa fase preliminar, de forma isenta e com possibilidade de recurso.

Nas palavras de Fernando Mendez, o imobiliário e a correspondente organização constituem matérias muito sensíveis, já que, afinal, “*os seres humanos estão condenados a viver no mesmo planeta*”.

Luisa Clode

- Conservadora do Registo Predial no Funchal

- Secretária Geral da Direcção da Associação Sindical dos Conservadores dos Registos