



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS

C/C
SRE, VP e
DROTA.

Exm.a Senhora

Chefe de Gabinete de Sua Excelência o Presidente
da Assembleia da República

Palácio de S. Bento

1249 – 068 Lisboa

Sec. Reg. do Ambiente e
Recursos Naturais
Gabinete do Secretário

SAÍDA

N.º : 12 018

22/11/2018

Proc.: 98.0.1.0

Sua referência:

Sua comunicação de:

Nossa referência

Assunto: “Parecer sobre Proposta de Lei n.º 161/XIII/4.^a (GOV).”

Relativamente ao assunto identificado em epígrafe, e em resposta ao e-mail do Vosso Gabinete de 5 de novembro de 2018, cumpre-nos, na sequência do despacho de Sua Excelência o Presidente do Governo Regional da Região Autónoma da Madeira, e de acordo com o disposto no n.º 2 do art.º 229 da Constituição da República Portuguesa e do art.º 142.º do Regimento da Assembleia da República, após consultados os departamentos com atribuições na matéria, emitir o seguinte parecer:

1. O conhecimento efetivo e seguro da realidade territorial, associado a uma intervenção firme do Estado, um dos maiores proprietários fundiários, é imprescindível para as atividades de planeamento, gestão e apoio à decisão sobre a ocupação e uso do território e planeamento territorial, enquanto instrumento de prevenção de calamidades naturais, como os incêndios florestais que anualmente assolam o país
2. A organização metódica e responsável da informação territorial de um país há-de ater-se aos fins a que a organização de cada uma das bases de dados sobre imóveis se destina.

Of. 27-GJ/AF - AF/21-11-2018



Pretender levar a cabo a tarefa que o sistema de informação cadastral simplificada se propõe “de forma eficaz e em curto espaço de tempo” é irreal com o risco perverter o objetivo a que se destina, implementando antes incerteza na informação.

3. Num breve apontamento histórico lembremos que o Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica começou a ser implementado no país na década de 20 e em 1995 cobria cerca de metade do país, sobretudo em zonas de latifúndio, de que a Região Autónoma da Madeira era a exceção. Recorde-se, sem subestimar a valia do cadastro, as inúmeras dificuldades e situações de conflito (que se prolongaram nos tribunais e no tempo) decorrentes da sua entrada em vigor sem qualquer correspondência com a informação anteriormente existente na matriz predial, que por sua vez servia de base ao sistema registal de fólio real para inscrição dos direitos e ónus sobre a propriedade. A partir de 1995 o Cadastro Predial de 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) apenas foi implementado em 6 municípios¹, nos quais está ainda em curso a resolução das reclamações apresentadas pelos cidadãos.

4. Em 2007 foi criado o Sistema Nacional de Exploração e Gestão da Informação Cadastral (SiNErGIC), presentemente em execução nos mesmos 6 municípios em que vigora o regime do cadastro predial. Em 2009, com a transposição da diretiva “Inspire”, com vista a estabelecer uma infraestrutura de informação geográfica na União Europeia para efeito de políticas ambientais, nasceu o Registo Nacional de Dados Geográficos, integrado no Sistema Nacional de Informação Geográfica (SNIG), que se encontra, ainda, em fase de desenvolvimento.

5. Acrescem, as seguintes bases de dados:

- da matriz predial rústica, vigente em grande parte do país², sem qualquer base cartográfica, da competência exclusiva da autoridade tributária;

¹ Loulé, Oliveira do Hospital, Paredes, Penafiel, Seia e Tavira, decorrendo os trabalhos no terreno em S. Brás de Alportel.

² Organizada nos termos do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis cujo artº 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”



- do “Sistema de Informação dos Imóveis do Estado” (SIIE)³;
- da “Bolsa de Terras”⁴;
- dos baldios⁵;
- do “Sistema de Identificação Parcelar” (SIP), conhecido por “Parcelário Agrícola”⁶;
- do “Sistema Nacional de Informação dos Recursos Florestais” e do “Inventário Florestal Nacional” a cargo do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.; e
- de outras de índole regional ou municipal.

6. Tudo isto para mostrar quão ambicioso é o projeto da informação cadastral simplificada ao pretender congregar, *em curto espaço de tempo*, numa única plataforma, e de forma harmonizada, a informação de todo o território nacional coligida para finalidades tão distintas como a que cada uma das entidades referidas desenvolve.

7. Embora se desconheça o teor exato do relatório final de avaliação da operacionalização do projeto piloto, é sabido que o mesmo, tal como implementado em 2017 tem enfrentado dificuldades, desde logo pela manifesta falta de recursos humanos e técnicos para o executar, mas também pela falta de rigor na identificação dos imóveis, maioritariamente por recurso à medição de forma indireta, pela fotointerpretação sobre os ortofotomapas disponíveis na plataforma, “*validando*” por essa via aquisições não tituladas (com o inerente prejuízo para a segurança jurídica e para o próprio fisco) e potenciando a sobreposição da configuração dos imóveis da qual resulta a duplicação da descrição dos prédios e o necessário conflito de direitos de propriedade.

8. O rigor e validação das representações gráficas georreferenciadas é tanto mais importante quanto é certo que, nos termos do artigo 16º da Lei 78/2017, “*tratando-se de prédio não descrito*,

³ DL nº 280/2007 e 07/08 - a inventariação a que se refere o artigo 114º deste diploma permanece desatualizada como 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.

⁴ Lei nº 62/2012 de 10/12 (<http://www.bolsanacionaldeterras.pt/quem.php>)

⁵ Lei nº 75/2017 de 17/08

⁶ 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 da Agricultura, cobre uma área de cerca de 5 milhões de hectares, correspondentes a quase metade da superfície do território continental



quando exista divergência entre o título e a representação gráfica georreferenciada quanto à área do prédio dentro das percentagens fixadas no artigo 28.º-A do Código do Registo Predial, a descrição pode ser aberta com a área que consta daquela representação gráfica, não se aplicando, nesse caso, o disposto no n.º 2 do artigo 28.º-B do mesmo diploma”, ou seja, a área prevalecente será a da representação gráfica georreferenciada independentemente daquela que tiver sido efetivamente adquirida (por exemplo por comprada) ou onerada.

9. A inegável valia de um cadastro fidedigno⁷ e da interligação da informação através da plataforma projetada (BUPi), só se concretizará se, por um lado, as representações gráficas georreferenciadas forem validadas pela Direção Geral do Território (na Região Autónoma da Madeira pela Direção Regional do Ornamento do Território e do Ambiente) impedindo a sobreposição de imóveis; e se, por outro lado, for respeitada na íntegra a finalidade a que se destina a recolha, gestão e disponibilização da informação por parte de cada instituto interligado na plataforma. E sempre de forma consistente, ponderada e continuada por regiões do país previamente determinadas.

10. Em relação à proposta de articulado, propriamente dita, cumpre-nos referir:

i) Artigo 1.º (Objeto e âmbito)

1 - Embora se desconheça os moldes em que se prevê vir a concretizar-se o acordo de colaboração interinstitucional entre o Centro de Coordenação Técnica e os municípios, reforça-se a ideia de que o projeto deve ser aplicado de forma gradual aos diversos concelhos ou distritos, não devendo ser de forma generalizada. No entanto, a não ser essa a opção, é avisado que os procedimentos de representação gráfica georreferenciada só se apliquem aos prédios localizados em municípios que não disponham de cadastro geométrico da propriedade rústica. De igual modo, não se compreende que o procedimento especial de registo seja alargado a todo o território nacional, mormente de forma gratuita, quando é certo que já estão legalmente

⁷ Como é, aliás, a do cadastro geométrico da propriedade rústica.



previstos meios bastantes para legitimação e registo do direito de propriedade. A forma como se encontra estruturado este procedimento⁸ (que, desde logo, é contrário ao principio da instância que enforma as relações jurídico-privadas), cuja tramitação não é (sequer) agora definida, nomeadamente quanto a prazos e notificações, não é compaginável com a atual situação dos serviços de registo da Região que, como no todo nacional, se debatem com faltas de recursos humanos e tecnológicos.

Na verdade, ressalvada a questão da oficiosidade e do *convite* ao interessado para regularizar no registo a situação jurídica do seu imóvel, na falta de outros documentos, o processo não é inovador quando, na falta de documentos, recorre à invocação da usucapião, um dos institutos mais antigos no nosso ordenamento jurídico⁹.

A norma do ponto 1 do artigo deve ser restringida às regiões onde vier a ser decidido, casuisticamente, implementar o procedimento de informação cadastral simplificada, de preferência naquelas em que não esteja em vigor o Cadastro Geométrico da Propriedade.

2 - A invocação da usucapião como forma de aquisição originária de direito pode, atualmente, ser formalizada por via notarial ou por processo nos serviços de registo que passaram a ser competentes para tramitar o processo de justificação judicial de prédio. O Supremo Tribunal de Justiça¹⁰ já reconheceu, em sede de uniformização de jurisprudência, o uso excessivo do expediente da justificação notarial, não se compreendendo, por isso, a necessidade de criação de mais um procedimento especial de justificação nesta sede.

A norma do ponto 2 do artigo deve ser eliminada.

3 – Na mesma ordem de ideias, também não será avisada a universalização o Balcão Único do Prédio, devendo esta norma referir ainda que a mesma é uma “plataforma de interligação de registo e cadastro” (ao invés de “plataforma nacional de registo e cadastro do território) já que a sua finalidade é efetivamente a interligação da informação sem substituir quaisquer dos dados conectados.

⁸ Artº 17º e seguintes do Dec. Regulamentar nº 9-A/2017

⁹ O Dec. Lei nº 40.603 de 16/05/1956 que regulou a articulação do cadastro geométrico da propriedade com o registo, admitiu pela primeira vez o expediente simplificado de justificação notarial de direitos adquiridos, o qual tinha aplicação limitada aos imóveis adquiridos antes da data da sua entrada em vigor.

¹⁰ Vide acórdão uniformizador jurisprudência nº 1/2017 publicado na I serie do DR de 22/02/2017.



Nota: o artigo 19º da Lei 78/2017 determina, em relação aos prédios localizados em área abrangida pelo sistema de informação cadastral simplificada, a obrigatoriedade de instruir os registos de aquisição com o número de representação gráfica georreferenciada. Ora, esta exigência a não ser cumprida determinará que o registo não possa ser lavrado em definitivo, impedindo, por força do princípio da legitimação, a transmissão ou oneração do prédio. No nosso ponto de vista, determinar a aplicação desta norma a todo o território nacional, com as dificuldades inerentes à concretização da georreferenciação (de forma segura e credível), traduz-se na criação de sério embaraço ao comércio imobiliário e ao mercado financeiro hipotecário, e, conseqüentemente, ao desenvolvimento económico do país.

ii) Artigo 2.º (Sistema de informação cadastral simplificada)

Atentas as atribuições do IRN, I.P., na Região Autónoma cometidas em parte à Direção Regional da Administração da Justiça, e à finalidade do próprio registo predial que não trabalha com elementos de cartografia, a atribuição da competência de assegurar a harmonização da informação, tal como previsto na al. b) do nº 1, é, perdoem a expressão, ilusória.

O mesmo sucede com a competência prevista na al. d) do nº 1. A supervisão dos procedimentos de georreferenciação deve ser efetuada por quem tem meios e competências para tanto, embora em coordenação com os serviços de registo. No que toca à Região estas competências devem ser exercidas em coordenação com os Serviços do Cadastro¹¹.

As alíneas b) e d) do nº 1 devem ser eliminadas, em conformidade com os princípios de

¹¹ A propósito da coordenação entre o cadastro e o registo vide

https://ascr.pt/system/jobs/documents/000/000/009/original/CADASTRO_E_REGISTO_S%C3%83O_COMPAT%C3%8DVEI_S.pdf?1508092960

As conclusões dos trabalhos apresentados no Workshop nos dias 24 e 25 de Novembro em Madrid - Parceria entre a UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) - WPLA (Working Party on Land Administration) e o Colegio de Registradores de España subordinado ao tema "**Estado e Mercado: Os Cadastros e os Registos de Direitos. A necessidade de uma interligação inteligente ao serviço dos Cidadãos e da Administração Pública**", vão no sentido de que cadastros e registos devem ser instituições distintas embora complementares. Países como a Áustria que organizaram sob a mesma égide ambas as instituições, afirmam a necessidade de separação de ambas as competências. <http://www.registradores.org/naciones-unidas-reune-en-madrid-a-expertos-de-40-paises-para-abordar-la-interaccion-entre-registro-de-la-propiedad-y-catastro/>



coordenação e complementaridade previstos no artigo 4º da proposta.

iii) Artigo 3.º (Cadastro geométrico da propriedade rústica e cadastro predial)

Apenas uma nota para referir que as competências da DGT e na Região as da Direção Regional do Ornamento do Território e do Ambiente devem estender-se à validação de todas as representações gráficas georreferenciadas, assim garantindo a sua fidedignidade.

iv) Artigo 4.º (Princípios gerais)

Sugere-se apenas no que refere à al. c) do nº 1 que em vez de “entidades competentes que *mais adequadamente* o possam efetuar” deva referir-se a entidades competentes que **legitimamente** o possam efetuar, no respeito, aliás, do próprio princípio da subsidiariedade.

v) Artigo 5.º (modelo de organização e desenvolvimento)

Apesar de ainda não se encontrar disponibilizado o modelo de organização que permita tecer sobre ele considerações, sempre se dirá que o que vier a ser implementado deverá abranger a Região Autónoma, tendo em conta as suas especificidades.

A propósito do estatuído da al. b) do nº 1 da norma, sugere-se que seja eliminada a informação relativa aos titulares dos prédios, a qual é uma atribuição exclusiva do registo predial e dos seus profissionais¹², em vista da segurança do comércio jurídico imobiliário, e que, por força da proteção de dados pessoais, não pode ser divulgada ou gerida para além da finalidade para a qual foi recolhida.

vi) Artigo 7.º (Procedimento especial de registo de prédio rústico e misto omissivo)

A prever-se um regime especial de registo, e conforme acima referido, aplaude-se a norma

¹² Com regime profissional especial de exclusividade, isenção e responsabilidade.



vertida no nº 2 que vem permitir ao particular requerê-lo, respeitando-se assim a instância.

vii) Artigo 8.º (Procedimento especial de justificação de prédio rústico e misto omissivo)

A norma deve ser eliminada por desnecessária e supérflua, conforme considerações acima referidas a propósito do nº 2 do artigo 1.º.

viii) Artigo 9.º (Direito subsidiário)

A norma deve ser eliminada em consequência da eliminação do artigo anterior.

ix) Artigo 10.º (Anotação à descrição)

Apesar do reconhecido mérito de novas funcionalidades informáticas, mormente quando faltam recursos humanos, a comunicação da existência de RGG por via eletrónica ao registo é de aplaudir, desde que a montante esteja assegurada por entidade competente a fidedignidade da informação veiculada.

11. Em síntese, o parecer da Região Autónoma da Madeira, reafirmando a importância do conhecimento dos limites da propriedade e reconhecendo o papel da interligação da informação relativa aos imóveis, é no sentido de:

i. reconhecer que o sistema de informação cadastral simplificada deve continuar a desenvolver-se, progredindo paulatinamente a novas regiões em que não vigora o Cadastro Geométrico da Propriedade, como sucede em alguns concelhos da ilha da Madeira, e não ser, de imediato, alargado a todo o território nacional, no sentido de se alcançar uma evolução segura e estruturada e evitar a criação de obstáculos ao comércio imobiliário;

ii) considerar imprescindível a intervenção de uma entidade nacional ou regional que valide as representações gráficas georreferenciadas de forma a garantir a sua fidedignidade e



impedir sobreposições ou duplicações de imóveis;

iii) considerar desnecessária a criação de mais um procedimento especial de justificação de imóveis; e

iv) respeito pelas atribuições orgânicas dos departamentos da administração pública regional.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe de Gabinete,



Júlia Lopes



