A relevância do cadastro para o registo predial[1]

MADALENA TEIXEIRA
Conservadora do Registo Predial e membro do Conselho Consultivo do IRN, I.P.

I. A importância do registo predial

O registo predial tem por função publicar ou publicitar os direitos, ónus ou encargos que recaem sobre os prédios. O objecto do registo predial é então a situação jurídica do prédio rústico, urbano ou misto, resultante ou não de uma operação de transformação fundiária ou de uma operação urbanística, mas, em qualquer caso, o bem que está no comércio jurídico e, portanto, a *coisa* que é objecto de um direito de propriedade privada.

Outra questão é saber para que serve o registo predial; qual o seu escopo ou finalidade. Será só mais uma formalidade ou uma burocracia, que acresce a tantas outras que são impostas aos cidadãos e às empresas, ou terá a publicidade registal uma função que está para além da simples notoriedade dos factos jurídicos produzidos com referência ao prédio?

Efectivamente, a mais da divulgação da situação jurídica dos prédios, o registo predial visa garantir a *segurança jurídica*.

Atenta a presunção derivada do registo predial, de que o direito existe e pertence ao titular inscrito nos precisos termos em que o registo o define (art. 7.º do CRP), quem ordene as suas relações jurídicas com base na informação registal, beneficia da protecção da aparência jurídica nele contida.

[1] O texto publicado corresponde, com alguns desenvolvimentos, à comunicação oral proferida em 11 de Dezembro de 2014 no Seminário «Cadastro Predial e Gestão Municipal do Território», organizado pela Área Metropolitana de Lisboa e pelo Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional da Universidade Nova de Lisboa, que decorreu na Fundação Cidade de Lisboa.

O mesmo é dizer que preponderante no registo predial é a "garantia do publicado", conferindo a quem, de boa fé e a título oneroso, adquire um direito inscrito no registo e o inscreve a seu favor a garantia de que a sua posição não vai ser posta em causa em virtude de um vício anterior ao qual é alheio[2].

II. Do âmbito material do registo predial

O programa do registo predial é, pois, de tutela da confiança daqueles que determinam as suas relações jurídicas a partir da informação nele contida e de segurança adicional no campo dos direitos privados.

Todavia, não é só no plano jurídico-privado que o registo predial pode e deve actuar.

Estamos hoje perante uma realidade predial fortemente influenciada pelo interesse colectivo e pela emergência de implicações tão diversas como são as que decorrem da política dos solos, do direito do ambiente e do direito do urbanismo, sendo desde logo inegável a acção do plano urbanístico na conformação do direito de propriedade privada.

Como a doutrina vem salientando, não é mais o solo que constitui o *valor fundamental*, mas antes *a capacidade de nele se criar riqueza*, pelo que conhecer determinado prédio e o seu valor é conhecer a *espécie* e a *intensidade* de utilização conferida ao solo, designadamente, no âmbito da planificação territorial[3].

Ora, tendo o registo predial como objecto publicitar a situação jurídica dos prédios, faz sentido atribuir aos serviços de registo uma posição activa na divulgação de todos os condicionamentos de utilidade pública ao direito de propriedade privada, os quais, pelo impacto que representam no valor económico do prédio, se justifica que façam parte da informação registal[4].

---

[2] Cfr. MENDES, Isabel Pereira, *Estudos sobre Registo Predial*, Coimbra, Almedina, 2003.

[3] Como constata CORREIA, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, Almedina Coleção Teses, p. 335, nota 89, o valor do solo é fortemente condicionado pela espécie e intensidade de utilização que nele for possível realizar; o solo passou a ser um simples valor instrumental, um mero fator de *radicação* ou de *localização*.

[4] Cremos acertado dizer que é ainda de segurança jurídica que se fala quando o registo predial é constituído em meio de conhecimento de uma cópia de limitações de direito público, oponíveis independentemente de registo, subsidiadas pela *função social da propriedade* ou particularmente

Na verdade, são fáceis de adivinhar os efeitos negativos de uma transacção imobiliária que desconhece as qualidades da *coisa*; que desconhece a sua finalidade social e económica; que desconhece o *destino que o prédio há-de servir*, designadamente, em face das prescrições de índole urbanística e da política dos solos.

Para quem reconheça a verdadeira relevância que o regime urbanístico tem hoje no direito de propriedade do solo, até o próprio *conceito de prédio* usado na distinção entre prédio rústico, prédio urbano e prédio misto, merece nova reflexão.

Tem prevalecido, entre nós, o entendimento de que o conceito registal de prédio *é e deve ser fundamentalmente o da lei civil*, embora se admita que, em algumas situações, este critério se mostra pouco operativo, tornando-se necessário à distinção entre prédio rústico e prédio urbano levar em linha de conta o destino, a finalidade económico-social e a aplicação concreta do prédio[5].

A verdade é que o critério distintivo entre prédio rústico e prédio urbano traçado na lei civil assenta numa relação entre o solo e as edificações nele construídas, segundo a utilização económica feita pelo proprietário, sem contar com a conformação do território organizada e desenvolvida pelos instrumentos de planeamento urbanístico, designadamente com a classificação do uso e destino do solo neles definida.

Porém, como observa Pedro Pais de Vasconcelos, a tendência será para a distinção entre prédio rústico e prédio urbano passar a assentar num critério de destinação económica e funcional a partir do plano, em que *urbano seria então o prédio urbanisticamente afetado a construção e inserido em zona urbanizada ou urbanizável, e rústico o prédio urbanisticamente excluído dessa afetação e não inserido nessas zonas*[6].

Enquanto essa evolução não for incorporada no texto das normas civilísticas, dando azo a alguma superação do conceito registal de prédio que se usa dar como definitivamente adquirido, não vemos como inconciliável trazer para o registo outras «camadas de

---

reentrantes no conteúdo deste direito e, como tal, suscetíveis de indemnização, mas, em qualquer caso, parametrizadoras da capacidade de *criação de riqueza* associada a determinado prédio.

[5] GUERREIRO, J. A. Mouteira, *Noções de Direito Registral*, Coimbra, Coimbra Editora, 1993, pp. 172/173.

[6] *Teoria Geral do Direito Civil*, 4.ª edição, Coimbra, Almedina, 2007, pp. 224/225.

informação» que permitam, a quem o contacta, saber da *vinculação situacional* do prédio ou da sua caracterização face às prescrições do plano urbanístico.

Perspectivamos, assim, o registo predial, também, como fonte de informação sobre o conjunto das limitações de direito público ao direito de propriedade e como meio de publicação de providências recobertas pelo interesse colectivo e pela *referência social* em que o prédio se integra.

Perspectivamos, por outro lado, a possibilidade de à descrição registal se cometer a função de sinalizar o *estatuto* do prédio à luz das prescrições do plano, identificando o prédio nas suas múltiplas vertentes, dando, direta ou indiretamente, conta do seu relevo económico, não só por referência ao que existe (*objeto material*) mas também ao que pode ou deve existir (*objeto funcional*).

Porquê?

Porque tudo isto é conformação do direito de propriedade; porque tudo isto é situação jurídica do prédio; porque tudo isto assume particular relevância no âmbito das transacções imobiliárias; porque tudo isto é ainda consolidação da segurança jurídica, facilitação do intercâmbio dos bens e do crédito e garantia do cumprimento da função social da propriedade.

III. Da relevância do cadastro predial

Só que para ser assim, com utilidade e pertinência, há que *acreditar* primeiro a realidade material retratada no registo. Para que esta capa adicional de informação se apresente como benefício, em vez de elemento perturbador, é necessária, senão a certeza, ao menos a presunção de que o prédio existe com as características físicas indicadas no registo.

Que porção delimitada do território se divulga no registo?

Até agora, a narrativa do prédio oferecida pelo registo é essencialmente alicerçada no que o interessado declara corresponder à realidade material.

Quando o prédio não se encontra cadastrado, a «acreditação» da sua existência física faz-se com base nas declarações dos interessados e numa matriz fiscal, que, o mais das vezes, também não faz a verificação da realidade material a que respeita.

Por isso, na jurisprudência o entendimento é pacífico: a presunção derivada do registo não se estende a área, às confrontações e aos limites do prédio, porque assentes na mera declaração das partes[7].

Destaca-se precisamente a contingência da informação contida na descrição predial face à ausência de um sistema de controlo efetivo da configuração e área do prédio que se projecte na descrição registal, garantindo uma identificação unívoca do objeto material das situações jurídicas registadas.

Certo é que a credibilidade de um sistema de registo se faz de *certeza* e de *verdade*.

Como se concluiu na Directriz sobre Administração do Território, da Comissão para a Europa das Nações Unidas[8], um sistema de registo terá robustez bastante quando for enformado por três princípios fundamentais:

- *O princípio do espelho*, no sentido de que o registo deve espelhar fielmente a realidade;

- *O princípio da cortina*, no sentido de que deve bastar o acesso ao registo para obter toda a informação necessária, dispensando-se assim quaisquer averiguações extra-registrais;

- *O princípio da garantia*, no sentido de que o registo deve garantir a exactidão do que publica.

Ora, é aqui, ao nível da certeza e do rigor da informação registal, que entra o cadastro predial como ferramenta e subsídio fundamental para o registo predial.

Há muito que é assumido que a consecução de uma segurança jurídica plena exige rigor na identificação física dos prédios.

---

[7] Cfr., entre outros, STJ 19/02/2013 (367/2002.P1.S) e STJ 23/09/2004 (04B2324), disponíveis em www.dsgi.mj.pt.

[8] ONU, *Land Administration Guidelines*, disponível em: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/land.administration.guidelines.e.pdf.

Ao menos nos seus traços fundamentais, importa não haver dúvidas de que estamos diante do mesmo prédio quando se trata, por exemplo, de inscrever uma operação de loteamento ou de reparcelamento no registo predial, ou de estabelecer a correspondência com um prédio inscrito na matriz tributária.

É precisamente esta acreditação da existência material do prédio, alastrada às várias entidades públicas que têm o território por objecto e se cruzam no âmbito das suas atribuições, que o cadastro pode conferir.

Este rigor na identificação física do prédio e esta *interpretação única* dos dados materiais do prédio só se conseguem através de um cadastro predial, de um «inventário geral da riqueza territorial», mais ou menos abrangente em termos de finalidades a alcançar, porém, suficientemente técnico, preciso e assertivo no que respeita à informação nele contida e à sua conservação e fiscalização.

É este intuito de acreditação da informação predial que vemos manifestado num projecto de cadastração nacional, do tipo do SINERGIC, que leva implicada uma ideia de reconciliação e condensação sistemática da realidade factual da propriedade imobiliária com o registo predial[9].

É claro que não faltam representações gráficas do território, seja aquela que apoia a matriz cadastral rústica, sejam as que pertencem às câmaras municipais ou a outras entidades públicas.

O ponto estará, a nosso ver, em *cadastrar sem desperdiçar*, permitindo ao sistema de cadastro absorver toda a informação útil, a fim de imprimir celeridade ao processo de validação cadastral e diminuir os custos inerentes.

---

[9] Como se sabe, o objetivo declarado do modelo de cadastro multifuncional gizado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2006, e o modelo inspirador do Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31 de maio, alterado pelo Decreto -Lei n.º 65/2011, de 16 de maio, que estabeleceu o regime experimental da execução, exploração e acesso àquela informação, prevendo ainda a criação do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC), foi o 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.
Contudo, a ponderação sobre os elevados custos financeiros de tal empresa forçou a uma reformulação dos objetivos, que passam agora pelo máximo aproveitamento da informação já existente, conforme se infere da Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2012.

O mesmo é dizer que a existência de um cadastro nacional único não justifica deitar fora o acervo de informação cadastral acumulado pelas diversas entidades que directa ou indirectamente intervêm na gestão do território ou têm neste o seu objecto de acção.

Não obstante, a mais valia do cadastro multifuncional estará precisamente no facto de poder constituir uma inventariação territorial única, que sirva a todas as entidades e para a qual concorra o esforço de todos.

Certamente, só poderão ser as tecnologias de informação geográfica, a gestão informática dos conteúdos cadastrais e o "diálogo" entre as entidades envolvidas a ditar o ritmo e a eficácia de um programa de cadastração multifuncional e a potenciar uma "informação predial única" em tempo real.

O ponto está em garantir que não existirão desconformidades, incoerências e assimetrias de informação relativas à mesma realidade predial, fomentando a *boa articulação* entre o registo predial, a matriz e o cadastro, ou entre o registo predial, a matriz e a gestão territorial.

O ponto estará ainda em apagar protagonismos, em partilhar responsabilidade e em concertar procedimentos, embora, sem prejuízo da legislação própria em matéria de protecção de dados, das atribuições e dos fins específicos de cada uma das entidades envolvidas.

Naturalmente, há que fazer uma destrinça muito exacta entre o objecto do sistema de cadastro e o objecto de cada uma das entidades que com ele cooperam, a fim de não se eliminar o que de essencial e de distinto pertence ao âmbito de cada uma delas.

IV. Conclusão

Dito isto, não sabemos ainda em que termos legislativos irá efectivamente operar a substituição do modelo SINERGIC.

Seja como for, fundamental é que não se prescinda da complementaridade, mas também da articulação e da conjugação de esforços, tendo em vista a recolha e conservação de uma informação predial precisa, unívoca, actualizada e essencial no âmbito do ordenamento do território, da gestão urbanística, da tributação do património e da actividade registal.

Seja como for, do ponto de vista do registo predial, continuamos convictos de que só um sistema de cadastro predial capaz permitirá avançar para um alargamento do âmbito da publicidade registal, para um sistema de registo mais forte e para a obtenção de uma segurança jurídica plena.