O REGISTO PREDIAL E O CADASTRO TERRITORIAL – COMPLEMENTARIDADE OU INDIFERENÇA? (*)

Madalena Teixeira

Conservadora dos Registos Predial e Comercial e
membro do Conselho Consultivo do IRN, I.P.

Sumário: 1. Introdução; 2. A função e a finalidade do registo predial; 3. Os novos desafios; 4. Da relevância da informação cadastral para o registo predial; 5. A complementaridade; 6. Conclusão.

1. Introdução

Como todos sabemos, os prédios são o objeto do cadastro territorial e são, outrossim, a referência do registo predial[1].

Daí que, numa perspetiva eminentemente tecnicista, ressume imediatamente a ideia de que um *sistema de informação predial único*, capaz de agregar uma informação mais ou menos exata, certificada e multifuncional num serviço público dedicado à inventariação do território, possa bem constituir a solução para eliminar as redundâncias da informação e, mais grave do que isso, as assimetrias de informação acerca dos prédios e das suas caraterísticas fundamentais.

Sucede que o registo predial é um sistema de informação com uma função muito precisa, que não se confunde com a mera catalogação dos prédios que compõem o território, com a sinalização das suas coordenadas geográficas, com a definição dos seus

---

(*) Trabalho apresentado na *II Conferência Ibérica em Registos e Notariado* realizada em 30 de novembro de 2016, em Felgueiras.

[1] Sendo o registo predial português um sistema de fólio real, o elemento de conexão é o prédio, com os carateres que o individualizam e distinguem dos demais, e o descrevem como objeto de direitos ou *coisa jurídica*, logo, o primeiro grupo de dados que importa dar a conhecer são os que diretamente versam sobre a *natureza*, *localização*, *composição*, *finalidade económica* e *situação fiscal* do prédio.

limites geométricos, ou com a simples divulgação dos factos jurídicos a que aos mesmos respeitam, e que, portanto, não pode participar de um conceito amplo de "cadastro predial", sem perda de identidade ou desvio de finalidade.

Assim, qualquer reflexão que se faça acerca da articulação ou relacionamento entre o cadastro e o registo predial, exigirá, primeiro, ponderação acerca dos fins da publicidade registal e da intencionalidade subjacente à existência de um sistema de cadastração nacional, de forma a que não se apague o que de essencial e de distinto existe em cada uma destas funções.

2. A função e a finalidade do registo predial

Como se sabe, o registo predial tem por função publicar ou publicitar *os direitos, ónus ou encargos* que recaem sobre os prédios. O objeto do registo predial é, assim, 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 jurídica* que é objeto de um direito de propriedade privada.

Porém, não se trata apenas de divulgar um conjunto de realidades jurídico-reais, que têm por referência ou base comum uma porção delimitada de território objeto de domínio privado, mas de dar a conhecer a *situação jurídica do prédio*, ou de tornar essa informação cognoscível por quem quer que nela tenha interesse, mobilizando os meios técnicos adequados, de modo a que os factos jurídicos se apresentem em referência recíproca, atestando, no seu todo, a situação jurídica do prédio; interpondo, como ato prévio à difusão do conhecimento, um *juízo de legalidade* sobre o valor dos factos jurídicos a inscrever; recolhendo os dados reais e pessoais que compõem a informação registal; e materializando essa informação em suportes duradouros, tudo isto de acordo com um conjunto articulado de princípios, de normas substantivas e de regras procedimentais que dão corpo ao *sistema de registo predial português* e que concretizam o objetivo de garantia da segurança jurídica dos direitos e de proteção do tráfico imobiliário, que é transversal a todos os sistemas de registo[2]-[3].

[2] Numa perspetiva funcional, destacamos, como traço distintivo do sistema de registo predial português, o facto de a função de publicidade atribuída ao registo ser assegurada por unidades orgânicas integradas na estrutura do Estado, com competência para a prática de todos os atos de registo, seja qual for a área de localização do prédio, que atuam sob direção de um técnico especializado (o conservador), a quem se

3. Os novos desafios

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.

Cremos, ainda assim, que não é só no plano jurídico-privado que o registo predial pode e deve atuar, e que também neste âmbito se impõe assimilar a "mudança de escala, de ritmo ou de estrutura" introduzida pelas novas tecnologias da informação e da comunicação em setores que têm o território por objeto, e dar uma expressão mais carregada à nova conceção do direito de propriedade, cada vez mais orientada pela *referência social* da propriedade e pelo interesse público[4].

Em plena sociedade da informação, é natural, e até exigível, que também o registo predial se deixe contaminar pela *vis atractiva* das novas tecnologias. Nos dias de hoje, a informação é o novo "petróleo", e a tecnologia é a ferramenta ou o suporte preferencial, pelo que, a partir do momento em que a informação registal passe a estar

---

exige requisitos mínimos de acesso à carreira, que passam pela curso de licenciatura em Direito e por uma especialização na área dos registos e do notariado, e a quem cabe desenvolver a atividade registal segundo critérios de estrita legalidade, com autonomia funcional e com independência e imparcialidade semelhantes à do poder judicial.

[3] Dando conta das características da publicidade registal como publicidade jurídica com especificidades, que tem por objeto principal situações jurídico-reais, por serem as que, em geral, estão dotadas de eficácia *erga omnes*; que gera cognoscibilidade geral de forma continuada ou permanente através de suportes adequados; e que tem por finalidade, de um lado, a eliminação de assimetrias de informação, a garantia da segurança jurídica dos direitos, a proteção do comércio jurídico, a facilitação do crédito e a agilização das transações imobiliárias, e, do outro, a prevenção da usura, da fraude e do litígio sobre questões jurídico-imobiliárias, através da produção de um conjunto de efeitos jurídicos substantivos, JARDIM, Mónica, *Efeitos substantivos do Registo Predial*, Teses, Coimbra, Almedina, 2013, pp. 44/45, e MENDES, Isabel Pereira, "*O Registo Predial e a Segurança Jurídica nos Negócios Imobiliários"*, *Estudos sobre Registo Predial*, Coimbra, Almedina, 2003.

[4] Sobre a conceção do direito de propriedade à luz do Direito Português em vigor, a modelação que este direito real, máximo e paradigmático, foi recebendo através dos tempos, e os limites, com relevância registal, que lhe foram sendo permitidos e ou impostos tanto no Código Civil como em legislação avulsa, TEIXEIRA, Madalena, "*As limitações ao direito de propriedade de bens imóveis no Direito Português"*, Cadernos do Cenor, 2013, n.º 1, pp. 137/169.

convertida em texto pesquisável, circulável e indexável em ambiente eletrónico, não há como ficar de fora das políticas públicas de partilha de informação e de conhecimento.

É claro que a informação registal não é toda feita de dados relativos aos prédios e que devemos ter sempre presentes preocupações relativas à proteção dos dados pessoais e à salvaguarda do *direito à identidade informacional*[5]. Porém, desde que se garanta uma proteção fina e rigorosa dos dados pessoais, e desde que queiramos acompanhar o pulso da mudança e a tendência de fundo para uma organização social e económica em torno da informação e das novas tecnologias, será sempre possível encontrar valências novas para o registo predial, também elas assentes nas novas ferramentas tecnológicas e nas suas virtualidades.

Obviamente, já não estamos a falar de funções que ocupem o centro do sistema de registo predial, mas de cooperação na concretização de interesses públicos novos, que pedem compromissos e entreajuda entre diversas entidades, e estamos a pensar, por exemplo, no contributo que a informação registal em ambiente eletrónico poder representar no potencial de gestão da cidade e do espaço urbano, e na relevância que uma informação registal eletrónica, sistematizada e testada do ponto de vista da exatidão, pode representar na analítica urbana e no processo de formação das chamadas "*cidades inteligentes"*.

Mas, mesmo que se prefira manter o registo predial na esquadria tradicional, resguardado numa finalidade estritamente jurídica e orientado para a produção de efeitos substantivos sobre direitos privados, sempre se terá de reconhecer que a propriedade é hoje dominada por uma *função social*.

Estamos hoje perante uma realidade predial fortemente influenciada pelo interesse coletivo 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 ação 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

[5] Cfr. a este propósito, TEIXEIRA, Madalena, "*A informação contida no registo predial eletrónico: os dados pessoais. recolha, uso e limitações à luz da privacidade no ordenamento jurídico português*", apresentado no XX Congresso do CINDER, no Dubai, *no prelo*.

determinado prédio e o seu valor é conhecer a *espécie* e a *intensidade* de utilização conferida ao solo, designadamente, no âmbito da planificação territorial[6].

Ora, tendo o registo predial como objeto publicitar a situação jurídica dos prédios, faz sentido atribuir aos serviços de registo uma posição ativa 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.

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 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.

Na verdade, são fáceis de adivinhar os efeitos negativos de uma transação 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.

Então, porque não conferir à descrição registal 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*)?

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

---

[6] Como constata CORREIA, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, Almedina, 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. Da relevância da informação cadastral para o registo predial

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

Como todos sabemos, até agora, a informação acerca do prédio oferecida pelo registo é essencialmente aquela 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 ou aos limites do prédio, precisamente porque estes elementos assentam em mera declaração dos interessados[7].

Não havendo um sistema de controlo efetivo da configuração e da área do prédio que se projecte na descrição registal, garantindo uma identificação unívoca do objeto material das situações jurídicas registadas, não há como presumir que as características do prédio são aquelas que estão indicadas no registo; não há sequer como presumir que o próprio prédio existe.

Certo é que a credibilidade de um sistema de registo se faz de *certeza* e de *verdade*, e é aqui, ao nível da certeza e do rigor da informação registal, que entra a informação cadastral, como ferramenta ou *valor acrescido* para o registo predial.

Há muito que é assumido que para atingir uma segurança jurídica plena precisamos de rigor na identificação física dos prédios. 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 no registo predial, ou de estabelecer a correspondência com um prédio inscrito na matriz tributária.

É precisamente esta *acreditação* da existência material do prédio, utilizável pelas várias entidades públicas que têm o território por objeto ou fator relevante, que o

---

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

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 atualização.

A 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.

5. A complementaridade

Verdadeiramente, articulação entre registo e cadastro já existe, como demonstra o artigo 28.º do Código do Registo Predial, e desde sempre se reclamou uma inventariação territorial que pudesse auxiliar no escopo do registo predial.

Então qual é o dado novo? A nosso ver, o *dado novo* são precisamente as novas tecnologias da informação e da comunicação e o seu potencial de concentração e de transformação da informação.

O problema não estará, por isso, na coordenação entre registo e cadastro, mas na confusão de propósitos que as valências das novas tecnologias da informação e da comunicação poderá gerar, numa hierarquização incorreta ou distorcida dos interesses em jogo, e na *ligeireza* da qualificação do registo predial como mero "registo público de prédios".

Na nossa opinião, interessa, realmente, ao registo predial uma informação fidedigna e segura acerca do prédio e da sua identidade, pelo que o cadastro, enquanto *informação certificada* acerca das características do prédio (designadamente, da sua localização administrativa e geográfica, configuração geométrica e área) não é indiferente ao registo predial.

Porém, como já vimos, o *objeto imediato* do registo predial é a *situação jurídica* do prédio ou os factos jurídicos que a conformam, tendo em vista a produção de efeitos jurídicos substantivos e a segurança do comércio jurídico imobiliário, pelo que ao registo interessa, antes de mais, a *coisa jurídica* que integra a estrutura objetiva das relações jurídicas publicitadas.

O mesmo é dizer que a *informação cadastral* pode constituir um importante instrumento de *acreditação* da descrição do prédio contida no registo, seja por incorporação eletrónica dos dados nela contida, seja por harmonização no âmbito do processo de registo, desde que não haja dúvidas quanto à *identidade* do prédio e seja possível asseverar que a porção delimitada do território identificada pelo cadastro é aquela que é referenciada no registo predial e, portanto, aquela que constitui o objeto, direto ou indireto, das *relações jurídicas publicitadas*[8].

O ponto estará então em garantir que não existam desconformidades, incoerências e assimetrias de informação relativas à mesma realidade predial, fomentando a *boa articulação* entre o registo predial e o cadastro, e, certamente, só poderão ser as tecnologias da informação geográfica, a gestão eletrónica dos conteúdos cadastrais, as interoperabilidades semânticas e tecnológicas e o "diálogo permanente" entre as entidades envolvidas a ditar o ritmo e a eficácia de um programa de cadastração multifuncional.

Mas o ponto estará também em apagar protagonismos; em partilhar responsabilidade; em concertar procedimentos; e, acima de tudo, em distinguir muito bem o que pertence ao sistema de cadastro e o que pertence a cada uma das entidades que com ele cooperam, a fim de *não se eliminar* o que de essencial e de particular se visa com cada uma das missões e competências implicadas.

6. Conclusão

Não sabemos ainda em que termos legislativos irá efetivamente operar a implementação do cadastro. Muitas tentativas foram feitas e, a nosso ver, muito trabalho tem sido desperdiçado neste sucessivo "apagar e começar de novo".

Do ponto de vista do registo predial, continuamos convictos de que o cadastro territorial constitui um suplemento fundamental de *certificação* da descrição registal que favorece o alargamento do âmbito da publicidade registal e permite caminhar para um sistema de registo mais forte e para a obtenção de uma segurança jurídica plena.

---

[8] Um dos princípios basilares do nosso sistema de registo é precisamente o *princípio da especialidade*, o qual se funda no *princípio da especialidade ou da individualização dos direitos reais* e impõe que não haja dúvidas quanto à *identidade* do prédio.
Sobre o ponto, vd. GUERREIRO, J.A. Mouteira, *Temas de Registos e de Notariado*, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 8 e ss.

No entanto, importa ter bem presente que o cadastro territorial não é um fim em si mesmo, mas uma ferramenta necessária ao desenvolvimento de outras valências de interesse público.

Para nós, só uma visão apressada e acrítica, assente num *deslumbramento tecnológico*, permitirá concluir que a agregação da informação acerca do prédio, em todas as suas dimensões, numa única base dados, é capaz de satisfazer todas as necessidades ou de cumprir o conjunto das finalidades implicadas, sem perda de qualidade ou de eficácia.

Se não se quiser perder aquilo que de distintivo e essencial existe no sistema de registo predial, é na *complementaridade*, e não na *aglutinação*, que o paradigma deverá assentar.

Na nossa opinião, a chave está, pois, na *complementaridade*, mas também na boa articulação e conjugação de esforços, tendo em vista a recolha e conservação de uma informação precisa, unívoca, atualizada e essencial acerca das características materiais do prédio que sirva ao registo predial, ao ordenamento do território, à gestão das cidades, à justa tributação do património, ao desenvolvimento social e económico, em suma, à vida das pessoas.

Referências bibliográficas

CORREIA, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, Almedina.

GUERREIRO, J.A. Mouteira, *Temas de Registos e de Notariado*, Coimbra, Almedina, 2010.

JARDIM, Mónica, *Efeitos substantivos do Registo Predial*, Teses, Coimbra, Almedina, 2013.

MENDES, Isabel Pereira, "*O Registo Predial e a Segurança Jurídica nos Negócios Imobiliários"*, *Estudos sobre Registo Predial*, Coimbra, Almedina, 2003.

TEIXEIRA, Madalena, "*As limitações ao direito de propriedade de bens imóveis no Direito Português"*, Cadernos do Cenor, 2013, n.º 1, pp. 137/169.

- "*A informação contida no registo predial eletrónico: os dados pessoais. recolha, uso e limitações à luz da privacidade no ordenamento jurídico português*", apresentado no XX Congresso do CINDER, no Dubai, *no prelo*.