O Registo Predial, o Cadastro e a Atividade Económica sobre Bens Imóveis

Virgílio Félix Machado

Orientador
Heinrich Ewald Hörster

Julho, 2022

AGRADECIMENTOS

SIGLAS E ABREVIATURAS

AR	Assembleia da República
Ac	Acórdão
Art.º	Artigo
at	atualizada
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
AUGI	Áreas Urbanas de Génese Ilegal
BUPi	Balcão Único do Prédio
CCivil	Código Civil
CCPIIA	Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola
CCT	Centro de Coordenação Técnica
CCT	Centro de Coordenação Técnica
CDS-PP	Partido Popular
Cfr.	Conferir
CGPR	Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica
CIMI	Código do Imposto Municipal sobre Imóveis;
CNotariado	Código do Notariado
CPCivil	Código de Processo Civil
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRPredial	Código do Registo Predial
DGAL	Direção Geral das Autarquias Locais
DGT	Direção Geral do Território
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
ed	edição
EU	União Europeia
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
GPS	Global Positioning System
iAP	Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública
ICNF	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P.

IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
IGC	Instituto Geográfico e Cadastral
IGeoE	Instituto Geográfico do Exército
IGP	Instituto Geográfico Português
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas
INGA	Instituto Nacional de Garantia Agrícola
IPCC	Instituto Português de Cartografia e Cadastro
IRN	Instituto dos Registos e Notariado
iSIP	Sistema de Identificação Parcelar on-line
LADM	Land Administration Domain Model
N.º	Número
NIP	Número de Identificação do Prédio
NIPC	Número de Identificação de Pessoas Coletivas
p.	página
PCC	Permanent Committee on Cadastre in the European Union
PNRCT	Plataforma Nacional de Registo e Cadastro do Território
pp.	páginas
PSD	Partido Social Democrata
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
rev	revista
RGG	Representação Gráfica Georreferenciada
Segs	Seguintes
SICS	Sistema de Informação Cadastral Simplificado
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SIGC	Sistema Integrado de Gestão e de Controlo
SINERGIC	Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral
SIP	Sistema de Identificação Parcelar
SiRGIC	Sistema de Recolha e Gestão de Informação Cadastral
SNIC	Sistema Nacional de Informação Cadastral
SNIG	Sistema Nacional de Informação Geográfica
SNIT	Sistema Nacional de Informação Territorial

STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TOT	Técnico Oficial de Cadastro
UCL	Unidades de Competências Locais
UE	União Europeia
Vol	Volume

INTRODUÇÃO

O mercado sobre imóveis representa uma parte importante da economia de qualquer país, cujo funcionamento se encontre sustentado, essencialmente, na oferta e na procura, ou seja, em que o modelo económico assente numa economia de mercado.[1],[2] Calcula-se que, em Portugal, o valor transacionado em imóveis ultrapasse, anualmente, os trinta mil milhões de euros, o que para um país com uma população de pouco mais de dez milhões de habitantes é um valor a ter em conta.[3]

Além do valor económico inerente, o mercado sobre imóveis contribui, de forma decisiva, para a coesão social e nacional. Essa contribuição revela-se de diferentes modos e em diversos momentos. Sendo um país de pequenas dimensões, pode-se afirmar que Portugal é um país de proprietários. Calcula-se que setenta e cinco por cento de famílias portuguesas possuam habitação própria.

É a própria Constituição da República Portuguesa que garante a todos os portugueses uma habitação condigna, impondo ao Estado, para atingir aquele objetivo, a incumbência de programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização[4]. Por isso, os vários diplomas que têm por objeto a regulação da atividade económica sobre imóveis, com especial incidência na habitação e urbanismo, reforçam a ideia da coesão nacional através da organização e gestão do território, tendo em vista a correção de assimetrias regionais, com o fim de assegurar a igualdade de oportunidades aos cidadãos, no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas.[5]

---

[1] Adam Smith referia-se à oferta e à procura como sendo a "mão invisível" do mercado *in* SMITH, Adam -*A Riqueza das Nações.* Tradução de Luís Cristóvão de Aguiar, Lisboa, Calouste Gulbenkian, 4.ª edição, 2006, p.

[2] Apesar de a economia portuguesa ser considerada uma economia mista, é a própria Constituição da República que, no artigo 80.º, alínea c), eleva à categoria de princípio a liberdade de iniciativa e de organização empresarial.

[3] Este valor inclui os habitantes do continente e regiões autónomas, é fornecido Instituto Nacional de Estatística disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&contecto=pi&indOcorrCod=0008273&selTab=tab0 – consultado em 2019/05/12.

[4] Cfr. art.º 65.º da CRP.

[5] Cfr. art.º 2.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio.

Para que o mercado funcione normalmente, de forma eficiente, e o Estado cumpra os deveres constitucionais, é necessário que exista informação sobre os prédios que se transacionam ou são objeto de intervenção política do Estado.

Esta informação deve ser suficiente, credível e acessível para todos os intervenientes. Por isso, ao longo do tempo, foram concebidos sistemas de informação acerca dos prédios, tendo em vista a criação de um ambiente económico que facilitasse as contratações e desse a conhecer a natureza física dos prédios.

As informações necessárias de que todos carecem para a realização dos seus objetivos, são, além das de natureza jurídica e física, informações que se relacionam com a finalidade de cada prédio.

Cada uma das partes envolvidas numa transação no mercado imobiliário, precisa de ter conhecimento da situação jurídica do prédio, isto é, a quem o prédio pertence que encargos sobre ele incidem; como ele se compõe, nomeadamente qual a respetiva área, o seu desenho poligonal, as suas estremas e confrontações. Além disso, também é necessária informação acerca da finalidade do prédio, no sentido de se saber, por exemplo, que tipo de construção se pode erigir ou que que tipo de cultura ou plantação nele se podem realizar.

Pensamos que em Portugal ainda existe um longo caminho a percorrer nesta matéria. Existe informação acerca dos prédios, mas, nuns casos é insuficiente para a tutela dos interesses dos adquirentes, noutros casos a informação é pouco credível ou está desatualizada e, noutros, nem sequer existe.

Pretendemos, com este trabalho, fazer uma análise crítica dos sistemas de informação existentes sobre os prédios e contribuir para a criação de uma plataforma informática através da qual cada interessado possa, com um único acesso, ficar a conhecer tudo o que se relacione com os prédios, nos termos que acabamos de expor.

Começamos por evidenciar as espécies de informação que existem, quem as presta, a credibilidade ou confiabilidade das mesmas e o efeito que têm no mercado de imóveis e na concessão de crédito.

Analisamos, depois, o sistema registal português, especialmente, no que respeita à efetiva tutela conferida ao titular inscrito do direito.

De seguida abordamos e eterna problemática relacionada com a integral implementação do Cadastro em Portugal.

Terminamos com propostas de soluções, com a finalidade de contribuir para o debate jurídico sobre os prédios e criação de mecanismos que permitam aos cidadãos, aos

agentes económicos e ao Estado ficar a conhecer não só a realidade jurídica e física dos mesmos prédios, mas também a finalidade de cada um deles.

PRIMEIRA PARTE

CAPÍTULO I

A Necessidade de Informação para a Atividade Económica sobre Imóveis

SUMÁRIO: 1. A necessidade de informação. 2. Espécies de informação. 2.1. A publicidade registal. 2.2. A necessidade de publicitar os direitos reais. 2.3. Informação oferecida pelo sistema registal português. 2.3.1. A Lei Hipotecária de 1836. 2.3.2. A Lei Hipotecária de 1863. 2.3.3. O registo predial na vigência do Código Civil de 1867. 2.3.4. O registo predial na vigência do Código Civil de 1967. 2.3.5. O Código do Registo Predial de 1983. 2.3.6. O Código do Registo Predial de 1984. 2.3.7. A descrição predial. 2.3.8. A inscrição registal. 2.4. Outras informações. 2.4.1. A informação cadastral. 2.4.2. Informações matriciais. 2.4.3. Informações camarárias.

1. A necessidade de informação

A escassez de bens, sem os quais a humanidade não pode subsistir, gera disputas entre os homens, originando conflitos de interesses no acesso aos mesmos.[6] O mercado de bens imóveis não foge a esta regra porque, como se sabe, também os imóveis são escassos, o território está limitado e a sua aquisição representa um considerável investimento.

Consequentemente, todos os intervenientes no mercado de imóveis, sejam simples cidadãos ou grandes empresas, necessitam de informação acerca dos atributos jurídicos e físicos dos prédios. Se não souberem a quem os prédios pertencem, que encargos incidem sobre eles e quais as respetivas áreas e limites, os negócios far-se-ão com maior dificuldade e o risco em que podem incorrer, em consequência da falta desse conhecimento, é muito elevado.

Além deste conhecimento, quem pretender adquirir um prédio vai ter que considerar, também, a sua situação económica, eventualmente com recurso ao crédito, e necessita, ainda, de um conjunto, mais ou menos amplo, de informações que vão para além do conhecimento jurídico e físico dos prédios.

Na verdade, atualmente, os adquirentes não se limitam ao conhecimento básico ou tradicional[7] sobre os prédios. A seu respeito, o desenvolvimento de novas tecnologias permitiu a criação de potentes motores de busca que disponibilizam informação sobre quase todas as atividades humanas, e condições económicas e patrimoniais, de forma simples, rápida e a custos muito reduzidos. Porém, quanto mais abundante é a informação

[6] CARVALHO, Orlando de – *Direito das Coisas.* Coimbra, Editora Centelha, p. 11.

[7] Neste âmbito, consideramos como essencial o conhecimento acerca dos atributos jurídicos e físicos dos prédios.

mais necessitamos de informação. Passamos a explicar o que, à primeira vista, parece um paradoxo. A informação disponibilizada nos diversos sítios da *World Wide Web* alerta os consumidores para a necessidade de obterem outro tipo de informação sobre os prédios. Acontece, porém, que o conhecimento da situação jurídica e física dos prédios não está acessível em qualquer sítio da *Internet*. Para o obter, é necessário o acesso a diversos organismos, nomeadamente, os serviços de registo, o cadastro, a administração fiscal e, também, as câmaras municipais.

O hipotético adquirente, além de querer saber qual a situação jurídica e física do prédio, tem, também, necessidade de conhecer a situação do mesmo em termos urbanísticos e paisagísticos, qual a sua exposição solar, qual a qualidade do ar envolvente, qual a finalidade dos prédios vizinhos, isto é, se todos se destinam à habitação ou se algum se destina ao comércio ou à indústria ou qualquer outro fim.

Este nível de informação é indispensável para que as relações jurídicas se desenrolem com estabilidade e confiança. Para que tal seja possível, é necessário que o acesso à informação seja igual para todos os intervenientes. Se uma das partes tiver mais e melhor informação acerca do objeto da transação, pode, eventualmente, adotar atitudes especulativas, e, com isso, prejudicar o normal funcionamento do mercado, podendo causar distúrbios na referida estabilidade das relações jurídicas.

Por outro lado, os agentes económicos pretendem que a contratação seja célere e segura, reduzindo, tanto quanto possível, os custos das transações. Isto apenas se consegue se a informação for certa, rigorosa e credível. A obrigação de fornecer este tipo de informação, reduzindo a incerteza nos mercados, cabe a diversos organismos, essencialmente, ao registo predial. FERNANDO MÉNDEZ afirma que cabe aos sistemas de segurança jurídica preventiva, em particular aos sistemas de registo, diminuir a incerteza jurídica no âmbito imobiliário.[8]

Este Autor ilustra o que acabamos de afirmar com o seguinte exemplo: se imaginarmos uma sociedade sem um sistema registal, o presumível comprador de um prédio teria muitas dificuldades em saber quem é, realmente, o proprietário e que ónus ou encargos incidem sobre o prédio. Nestes casos, haveria incerteza nos mercados e cada um

[8] MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando – *La función económica de los sistemas registrales*. Club Siglo XXI. Madrid. 2002, p. 5.

teria que gastar muito tempo para ficar a conhecer a situação jurídica dos prédios, o que teria como consequência o aumento dos custos associados à aquisição.[9]

A incerteza, quanto à situação jurídica dos prédios e quanto aos elementos físicos que o integram, pode gerar comportamentos oportunistas e, consequentemente, gerar desconfiança nos potenciais intervenientes e, com isso, desestabilizar as relações jurídicas e gerar perturbação no funcionamento da economia.

O normal funcionamento do mercado assenta na confiança que os diversos organismos possam criar.

Ao Estado de Direito compete regular o funcionamento do mercado, através da criação de regras claras e com direitos e obrigações bem definidos, para que a informação, além de suficiente, possa ser acessível a todos os intervenientes no tráfico imobiliário.

A necessidade de um mercado regulado foi sentida, desde muito cedo, pelos comerciantes que, na Idade Média, criaram a sua própria regulação com a criação da *Lex Mercatoria*[10] que, mais tarde, influenciou a assunção de regras de mercado pelos próprios Estados nacionais.

Sem a intervenção do Estado, como entidade reguladora, o funcionamento do mercado ficaria abalado ou mesmo inviável, uma vez que cada um trataria de se aproveitar do trabalho alheio, cometendo fraudes e pondo em causa a confiança do mercado.

Como assinala o mesmo MÉNDEZ GONZÁLEZ[11], a economia implica, normalmente, a contratação entre estranhos que, naturalmente, desconfiam porque os recursos são escassos. Sem a intervenção do Estado cada uma das partes teria que gastar muito tempo

---

[9] MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando – loc, cit., p. 7.

[10] *A Lex mercatoria* foi um sistema jurídico desenvolvido pelos comerciantes da Europa medieval e que se aplicou aos comerciantes e marinheiros de todos os países do mundo até o século XVII. Não era imposta por uma autoridade central, mas evoluiu a partir do uso e do costume, à medida que os próprios mercadores criavam princípios e regras para regular suas transações. Este conjunto de regras era comum aos comerciantes europeus, com algumas diferenças locais.

Irineu Strenger define a *Lex mercatoria* como um conjunto ordenado de procedimentos que conduz a adequadas soluções para as expectativas dos participantes do comércio internacional, sistema este que não possui relação necessária com os sistemas jurídicos estatais, embora, independentemente disto, seja juridicamente válido e eficaz – consultado em 23 de maio de 2019, em

https://jus.com.br/artigos/51882/principais-aspectos-da-lex-mercatoria

[11] MÈNDEZ GONZÁLEZ, Fernando - *A destruição da confiança* – trabalho não publicado realizado a pedido da Associação Sindical de Conservadores de Registos. Lisboa. 2012.

e dinheiro para acautelar os seus próprios interesses, com prejuízo para as suas atividades produtivas.

É, igualmente, dever do Estado conceber sistemas que garantam a normal fluidez das contratações, através da proteção dos direitos de propriedade, tonando-os seguros e facilmente acessíveis. Este objetivo só pode ser conseguido se a titulação dos factos sujeitos a registo obedecer a processos idóneos e for feita por profissionais competentes, uma vez que o registo daqueles factos só pode ser feito com base em documentos que legalmente os comprovem.

Tem-se assistido em Portugal, nos últimos tempos, à adoção de medidas que visam simplificar a vida dos cidadãos e das empresas, mas algumas, em nossa opinião, têm enfraquecido quer o sistema de titulação quer o sistema de registo.

Pelo Decreto-Lei n.º 794-A/2007, de 23 de julho, foi criado um procedimento especial de transmissão, oneração e registo imediato de prédio urbano em atendimento presencial único. Este procedimento apresenta, no que respeita à segurança jurídica, dois aspetos distintos. Por um lado, garante, ao futuro adquirente a prioridade do direito que vai adquirir. Nos termos do artigo 8.º, desde que verificados os pressupostos e formalidades prévias à titulação, procede-se à anotação, no livro Diário,[12] dos factos sujeitos a registo e que ainda se vão titular e, só depois, se procede à elaboração dos documentos que titulam os negócios jurídicos. Deste modo, o futuro adquirente consegue a prioridade do direito que ainda não adquiriu e fica a salvo do registo de qualquer facto que colida com o seu. Não existe qualquer hiato entre a titulação e o pedido de registo; ao contrário, a anotação no livro Diário precede a titulação do facto sujeito a registo. Não existe, no nosso país,

[12] Como dispõe o artigo 22.º, alínea a) do CRPredial, o livro diário destina-se à anotação cronológica dos pedidos de registo e respetivos documentos. Desta anotação resulta a data do registo (art.º 77.º) e desta a prioridade do direito inscrito (art.º 6.º). No Processo n.º 57/2008-SJC-CT, *base de dados do Instituto dos Registos e Notariado – Doutrina - Pareceres do Conselho Técnico, Registo* Predial, 2010, https://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/doutrina/pareceres/predial/2008/p-c-p-57-2008-sjc-ct/downloadFile/file/ctprp057-2008.pdf?nocache=1316787247.3 foi afirmado que "o diário constitui o suporte onde se reflete, em primeiro lugar, a situação jurídica do prédio a revelar pelo registo e se presta informação a terceiros acerca da mesma. O processo de registo apenas poderá prosseguir em relação aos prédios indicados no pedido de registo e no diário, pois é deste acerto que depende a concretização do princípio da prioridade ou prevalência a que respeita o art.º 6.º do CRPredial. E é deste princípio que resulta o critério para se determinar qual o melhor direito, em caso de incompatibilidade, ou o direito que deve ser satisfeito à frente do outro, quando os direitos se encontrem na fase de graduação".

outro modo de titulação de factos sujeitos a registo que ofereça ao adquirente semelhante segurança.

Pensamos, no entanto, que este procedimento apresenta alguma fraqueza, porque não existe separação de competências entre o titulador e o conservador que regista. Todo o procedimento é tramitado por uma só pessoa – o conservador, que verifica a identidade dos contraentes, os poderes de representação, elabora os documentos, verifica a validade dos documentos instrutórios, promove o cumprimento das obrigações fiscais, cobra os emolumentos e, depois, regista o facto. O legislador apenas se preocupou em simplificar a vida dos cidadãos que passaram a poder realizar, num só local e em atendimento presencial único, todo o processo relativo à titulação e registo do negócio. Neste aspeto, o procedimento não merece censura, mas já não dizemos o mesmo do ponto de vista da segurança jurídica. Na verdade, dois profissionais – titulador e conservador – controlam mais e melhor do que apenas um - o conservador. Estamos em crer que bem se ajusta, neste caso, o conhecido ditado popular que diz que "quatro olhos veem mais do que dois".

Desde 1 de janeiro de 2009, que a titulação de factos sujeitos a registo passou, também, a ser da competência de outras entidades que não apenas dos notários. Na verdade, o Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho, conjugado com o artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de março, veio permitir que advogados, solicitadores e câmaras de comércio e indústria, reconhecidas nos termos do Decreto-Lei n.º 244/92, de 29 de outubro, pudessem titular a maior parte dos factos sujeitos a registo.

A atribuição destas competências a quem não é oficial público enfraqueceu o sistema de titulação, porque estas novas entidades tituladoras não possuem a mesma preparação técnica e jurídica que os notários ou conservadores. De facto, a lei não exige aos novos tituladores qualquer formação específica na área da formalização dos factos sujeitos a registo, sendo suficiente que sejam advogados ou solicitadores. Ora, um título fraco, técnica ou juridicamente imperfeito torna mais difícil a qualificação do pedido de registo.[13]

[13] Apesar de restringirmos esta apreciação ao Registo Predial, não podemos deixar de fazer uma ligeiríssima referência ao Registo Automóvel e Registo Comercial. No que respeita ao Registo Automóvel, sendo o contrato de compra e venda verbal, o único documento escrito legalmente exigível é o impresso para registo a favor do adquirente. Este impresso contém os campos para serem apostas as assinaturas do vendedor e do comprador, com as indicações, feitas pelos próprios signatários, do número, data e entidade emitente do respetivo documento de identificação, não sendo exigível qualquer reconhecimento notarial. Nem sequer é

Por outro lado, pelo mesmo Decreto-Lei n.º 116/2008, foi abolida a competência territorial das conservatórias do registo predial, passando qualquer conservatória a ser competente para a realização do registo, independentemente da situação geográfica do prédio. Esta alteração também enfraquece a qualidade da informação prestada pelo sistema registal português, uma vez que pode ser sempre questionada a razão pela qual foi escolhida determinada conservatória e não outra para a realização de certo registo. Entre outros, estes são fatores que podem gerar incertezas e desconfianças e, consequentemente, pôr em causa a estabilidade do mercado.

Mercado é confiança e esta só pode ser conquistada através da intervenção estatal, garantindo que os direitos devidamente protegidos constituam valores imobiliários seguros, ou seja, que fiquem a salvo de causas de ineficácia resultantes de contratos anteriores ainda não registados ou registados posteriormente.

Em conclusão, bem se compreende que o normal funcionamento do mercado de imóveis necessite de informação. Essa informação não se limita à situação jurídica dos prédios, mas, também, aos aspetos físicos dos mesmos e deve, ainda, ter em conta as questões urbanísticas, paisagísticas e aptidão, não só dos prédios objeto dos negócios, mas também dos prédios envolventes. Essa informação deve ser igual para todos os participantes nas contratações, facilmente acessível e segura. Se o mercado agir de acordo

---

permitido aos funcionários do registo fazer a comparação das assinaturas entre as que constam do impresso para registo e as que constam do respetivo documento de identificação, designadamente, pelo cartão de cidadão, bilhete de identidade ou passaporte. Esta realidade permite que, de forma muito simples ocorram situações fraudulentas. É muito frequente que o herdeiro "assine" pelo pai pré-falecido, para honrar a palavra deste, pois bem sabia que aquele já tinha vendido o veículo ao vizinho e só faltava a sua assinatura no impresso para registo. Esta prática encontra-se de tal modo "institucionalizada" que o signatário que falsificou a assinatura está convencionado que tal ato é legalmente admitido; ou então, é possível falsificar a assinatura do verdadeiro proprietário desde que se indique o seu número correto da identificação.

No que respeita ao Registo Comercial, o Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de março veio introduzir o registo por depósito que consiste no mero arquivamento de documentos que contêm factos sujeitos a registo e a respetiva menção na ficha de registo, passando, a partir desta data, a coexistir os registos por transcrição e os registos por depósito. Os registos por depósito não estão sujeitos a qualquer controle ou qualificação por parte do conservador, não estão sujeitos ao princípio da legalidade e não podem ser recusados ou qualificados como provisórios. O único entrave ou obstáculo consiste na rejeição do pedido de registo, nos termos expressamente previstos na lei e que se prendem, apenas, com aspetos formais. Consequentemente, os registos por depósito não gozam da presunção de verdade e têm um valor deveras reduzido.

com estas regras evitam-se atitudes oportunistas que prejudicam, perturbam ou põem em causa a confiança nas contratações sobre imóveis.

Cabe ao Estado regular os mercados e produzir legislação suficiente para garantir o normal funcionamento dos mesmos.

2. Espécies de informação

A informação sobre os prédios que integram o território nacional é, como referimos, essencial para o mercado de imóveis, mas constitui, também, uma ferramenta eficaz e indispensável para a execução das políticas dos solos, gestão do território, operações urbanísticas e fiscais por parte do Estado.

Para satisfação destes interesses, foram criados, por via legal, diversos sistemas de informação, designadamente a registal, a cadastral, a fiscal e a camarária. De seguida vamos analisar em que consiste cada uma delas, assim como as suas finalidades.

2.1 A publicidade registal

A publicidade constitui um meio de dar a conhecer certos atos, objetos ou realidades jurídicas e assume especial importância no âmbito do registo predial. A situação jurídica dos prédios não se conhece de forma imediata, não constitui uma situação de notoriedade, tendo sido necessário a criação de um modo específico para a tornar cognoscível ou dar a conhecer.

O que está em causa com a publicidade registal é, essencialmente, a proteção do comércio jurídico, o princípio da boa fé e a proteção de terceiros. Tudo isto só é possível desde que os atos possam ser conhecidos pelos sujeitos de direito que podem por eles ser afetados. A falta de conhecimento, derivada da falta de publicidade, limita a eficácia dos atos, na medida em que são inoponíveis a terceiros adquirentes.

O conceito de publicidade não reúne consenso. Assinala CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA[14] que alguns autores admitem um conceito geral e unitário que englobe a publicidade jurídica e a publicidade de propaganda comercial; outros distinguem entre publicidade de facto ou imprópria, como seja, por exemplo, o exercício de atividade comercial pelas sociedades irregulares, de uma publicidade exigida por lei que podia assumir duas formas: vinculada, no caso dos registos públicos, ou voluntária, nos casos em que os interessados pudessem escolher o meio para efetuar a informação ao público.

[14] ALMEIDA, Carlos Ferreira – *Publicidade e Teoria dos Registos*, Coimbra, Almedina, 1966, p. 47.

Finalmente, para outros autores, há que distinguir uma publicidade de direito, com fim publicitário específico e organização de meios técnicos para tal fim, de uma publicidade de facto, em que tais requisitos não existem.

O citado Autor exclui a publicidade comercial por ter um sentido nitidamente económico e a sua divulgação não interessar enquanto conhecimento de factos ou situações jurídicas. Entende que existe publicidade em sentido lato, sempre que o objeto do conhecimento esteja na vida jurídica de tal modo que exista uma possibilidade de conhecimento generalizado, ou seja, existe publicidade se o meio utilizado para o conhecimento reunir condições que permitam o acesso à generalidade das pessoas que tenham interesse no objeto do conhecimento.

Umas vezes, o objeto do conhecimento pode ser publicitado pelo facto de ser notório, dando-se a conhecer de uma forma espontânea, sem necessidade de qualquer meio organizado que provoque esse conhecimento e sem qualquer intenção de dar a conhecer. Neste caso, estamos perante a designada publicidade espontânea. Este tipo de publicidade era suficiente nos tempos mais remotos em que era bastava um simples conhecimento derivado da posse pública e reiterada de certo objeto. Esta espécie de publicidade limita-se a uma mera constatação que pode, até, não ter sido desejada. Incluem-se, neste âmbito, entre outros, o nome individual, a posse das coisas móveis e a firma das sociedades. Mas era já um gérmen da evolução subsequente, uma pré-publicidade.[15]

Outras vezes, porém, existe uma intenção de provocar o conhecimento através de meios criados especificamente para o efeito, mas ainda, sem a intervenção do Estado e com o propósito de apenas dar a conhecer. É a fase da publicidade provocada. As formas deste conhecimento vão desde as proclamações, editais e anúncios, considerados meios de conhecimento precários, a outros meios de conhecimento duradouros, como sejam os arquivos e os assentos cuja guarda e conservação compete a um oficial público, designadamente aos notários e conservadores.

Falamos de publicidade registal quando o Estado cria meios próprios, como os registos públicos, destinados, essencialmente, a dar publicidade a certos atos dos quais derivem efeitos jurídicos relevantes. A publicidade registal distingue-se da publicidade provocada, por os meios utilizados serem mais perfeitos e evoluídos, conferido maior e mais exata cognoscibilidade.

[15] ALMEIDA, Carlos Ferreira – *Publicidade e Teoria dos Registos*, ob. cit. p. 52.

Além dos diversos meios de se atingir o conhecimento, a principal diferença entre as três formas de publicidade referidas consiste nos efeitos que das mesmas resultam. Quanto a estes, admite-se uma classificação tripartida: a publicidade-notícia que é aquela em que os factos são plenamente eficazes, independentemente de serem ou não publicitados; a publicidade declarativa, exterior ao próprio ato, em que os factos são eficazes apenas *inter partes*, sendo necessária para que os factos sejam eficazes e oponíveis em relação a terceiros; e a publicidade constitutiva, que é a que integra o próprio ato e, consequentemente, sem a qual os factos não produzem quaisquer efeitos, quer em relação a terceiros quer entre as próprias partes[16].

Atualmente, o acesso à informação encontra-se muito facilitado, pois a publicidade registal encontra-se perfeitamente organizada no Registo Predial, que, como refere ISABEL PEREIRA MENDES[17] é uma instituição de direito privado organizado administrativamente.

Naturalmente que nem sempre foi assim. A necessidade de dar a conhecer os negócios sobre imóveis e publicitar os respetivos direitos, sentida desde o momento em que houve apropriação individual dos bens, levou a que fossem criados, ao longo dos anos, diversas formas de publicitar os direitos sobre os prédios.

Não existe acordo entre os autores quanto aos antecedentes históricos do registo predial. Refere CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA que a maioria dos autores os faz remontar à antiguidade, com especial relevo para os Direitos egípcio e grego, enquanto outros defendem não existir relação entre as atuais formas de publicidade e as formas jurídicas típicas da antiguidade.[18]

O mesmo autor admite que possa existir divergência, quanto à sua essência, entre as manifestações verificadas na antiguidade e a publicidade atual, mas reconhece que aquelas proporcionam um conhecimento efetivo por terceiros de situações reais, ou mesmo de verdadeira publicidade, pelo que podem apelidar-se de pré-publicidade.[19]

---

[16] JARDIM, Mónica – *Estudos de Direitos Reais e Registo Predial,* Gestlegal, Coimbra, 2019, p. 319, afirma que o assento registal produz um efeito meramente enunciativo ou de publicidade notícia quando publicita uma aquisição por usucapião.

[17] MENDES, Isabel Pereira – *Estudos Sobre Registo Predial*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 14.

[18] Entre eles N. Coviello e Emanuele Gianturco, citados por CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA – ob. cit, p. 120.

[19] ALMEIDA, Carlos Ferreira de - *Publicidade e Teoria dos Registos,* ob. cit., p. 121.

Para LOPES CARDOSO, a publicidade contida em algumas instituições gregas, como os "Oroi"[20] ou as "Tabulae"[21] romanas nada têm a ver com o Registo Hipotecário ou Predial. A razão de não existir qualquer relação entre as duas formas de publicidade consiste no facto de a primeira ser uma publicidade desprovida de sanção, que não era indispensável para a transferência do domínio, para a validade das hipotecas ou para as tornar eficazes em relação a terceiros. Por outro lado, continua o mesmo autor, a publicidade dos documentos medievais, também nada tem a ver com a publicidade atual, uma vez que a falta daquela carecia de sanção ou tinha apenas sanção penal; e a falta da publicidade registal tem como consequência a inoponibilidade dos factos em relação a terceiros. As formas solenes de alienação tinham como finalidade a prova do domínio perante a comunidade, que não se confunde com o registo cuja finalidade é a proteção de terceiros, o impulso do registo e do crédito predial.[22]

Mas na verdade, a transferência da propriedade sobre as coisas revestia, muitas vezes, formas solenes, podendo verificar-se o cumprimento de um rito com a intervenção de um funcionário público ou de testemunhas. Em determinadas situações, o conhecimento por terceiros era garantido anteriormente à realização do ato, através de proclamações da intenção das partes em efetuar o contrato.

Existiam, também, os registos cadastrais que, apesar de terem finalidades fiscais, continham um conhecimento acerca da propriedade e, ainda, os arquivos de documentos, que funcionavam como prova dos atos celebrados.

ISABEL PEREIRA MENDES considera que antes da publicidade registal existiram outras formas de publicidade, designadamente a negocial e a edital, mas foi a evolução

[20] Pilares que se colocavam nos prédios onerados com encargos.

[21] Tábuas onde se atestava ser o prédio livre ou onerado.

[22] CARDOSO, Artur A. de Castro Pereira Lopes Cardoso – *Registo Predial – Sistema – Organização - Técnica – Efeitos.* Coimbra Editora, 1943, p. XIV.

sociológica que determinou o aparecimento da publicidade registal, que é aquela que tem em vista a segurança do tráfico jurídico sobre bens imóveis.[23], [24]

Além da intenção de dar a conhecer certos atos e direitos que consideravam importantes para a restante comunidade, subsistem dúvidas quanto aos efeitos desta espécie de publicidade, designadamente se a falta do cumprimento dos requisitos condicionava a eficácia dos atos perante terceiros.

Pensamos que a garantia de terceiros apenas surge no final da Idade Média, em França, com os sistemas de "nantissement" e, sobretudo, com a "appropriance". Até aí, a publicidade que resultava da realização dos atos de transmissão, constituíam apenas um meio de prova e não tinham em vista a proteção de terceiros.[25]

---

[23] MENDES, Isabel Pereira – *Estudos Sobre Registo Predial*, ob. cit., pp. 9 e ss. refere que a publicidade negocial é a que se verifica em tempos mais recuados, em pequenas comunidades onde todos ou quase todos se conheciam sendo suficiente uma publicidade pouco elaborada para dar a conhecer os atos praticados sobre imóveis. Esta publicidade consistia nas formalidades ou ritos que acompanhavam os negócios jurídicos sobre os bens imóveis. A publicidade edital, própria da Idade Média, consistia em proclamações dirigidas às populações ou editais afixados em locais públicos, onde se davam a conhecer a realização dos negócios sobre imóveis. Só na Idade Moderna, mercê da evolução sociológica e o desenvolvimento económico surgiu a publicidade registal.

[24] A propósito da publicidade registal *vide* MÓNICA JARDIM, *Efeitos substantivos do Registo Predial – Terceiros para efeitos de registo*, ob. cit., pp. 42 e ss; FONSECA, Ana Maria Taveira da - *Publicidade espontânea e publicidade provocada de direitos reais sobre imóveis*, Cadernos de Direito Privado, n.º 20, p. 14.

[25] Esta matéria foi objeto de estudo por vários autores, entre eles: ALMEIDA, Carlos Ferreira, *Publicidade e Teoria dos Registos*, ob. cit., pp. 122 e ss, que, por sua vez. cita COVIELLO – *Della Transcrizione*, p. 15/17 e ALFONSO DE COSSIO Y CORRAL – *Lecciones de Derecho Hipotecário*, p. 8. PUGLIATI – *La* Trascrizione, pp. 99 e ss; PAU PEDRÓN, António – *Elementos de Derecho Hipotecário* – Biblioteca do Ilustre Colégio Nacional de Registradores de la Propriedade de España, p. 16; ROCA SASTRE – *Instituciones de Derecho Hipotecário*, Tomo I, p. 26; CASSO ROMERO – *Derecho Hipotecário*, p. 33. Tradicionalmente, associam-se as seguintes instituições à evolução da publicidade:

1) No direito babilónico existiam os «Kudurru», que eram suportes feitos em argila que marcavam a propriedade e nos quais era transcrito o conteúdo do documento de aquisição da propriedade. Apesar da finalidade provável destas pedras de argila ser a de colocar a aquisição sob a proteção dos deuses, a verdade é que também constituíam uma forma de dar publicidade à situação jurídica, ainda que de forma indireta.

2) Em Atenas colocavam-se, nos prédios hipotecados, tabuletas de pedra onde constava a descrição do prédio, o nome do credor e do devedor e a quantia mutuada. Tratava-se de uma forma de dar a conhecer a

existência do direito do credor perante terceiros. Estas tabuletas de pedra eram símbolos do poder do credor e designavam-se por «Oroi».

3) Ainda no direito grego existiam os «Anágrafes» que consistiam em registos públicos dos contratos respeitantes à transformação dos direitos da propriedade imobiliária.

4) No direito romano realizavam-se as transmissões de propriedade através de formas solenes, na presença de um funcionário e testemunhas, que tinham como principal finalidade apagar os vestígios de personalidade do anterior proprietário. Era o que acontecia com a «mancipatio» e a «in jure cessio» apontadas como antecedentes remotos da publicidade registal.

5) No Egito, sob dominação romana, era necessária uma autorização de um funcionário para a realização da transmissão da propriedade ou constituição de direitos reais de gozo ou hipoteca;

6) No antigo direito germânico a transferência de direitos imobiliários individuais começou a fazer-se perante a assembleia dos homens livres. Além do contrato consensual, era, ainda, necessário um contrato real através do qual se entregavam símbolos representativos do imóvel e um ato executivo de apropriação material (*Gewere*).

7) Em França, no regime feudal, a transferência dos direitos sobre imóveis era feita através da *investidura* e da *saisine.* Mais tarde, quando a participação do senhor feudal, nos atos translativos, passou para funcionários de justiça, surgiram dois sistemas: o *nantissement* e a *appropriance* que se mantiveram até à Revolução Francesa.

O sistema de *nantissement* vigorou na Bélgica e norte de França e consistia na apresentação do documento, que continha o ato jurídico, perante o juiz, competindo a este fazer a desinvestidura do alienante e investidura do adquirente. Estas formalidades eram lavradas em atas sujeitas a registo nas chancelarias das cortes feudais. Os efeitos do negócio jurídico resultavam do contrato, produziam efeitos entre as partes, mas só com o processo de investidura e registo adquiria eficácia «erga omnes». Verifica-se, assim, uma grande semelhança com os sistemas de registo de eficácia meramente declarativa.

No sistema de *appropriance*, que vigorou na Bretanha, o contrato era registado numa chancelaria e procedia-se, depois, à entrega real da coisa, na presença de um notário que lavrava uma ata. Estes atos eram, então, publicitados, através de proclamações, em três domingos seguidos. O oficial que fazia a última proclamação apresentava-se ao juiz que, em audiência pública, declarava o adquirente proprietário. Sem a *appropriance* o contrato não produzia efeitos entre as próprias partes, pelo que a mesma tinha eficácia constitutiva.

Nas instituições germânicas, nas Idades Média e Moderna, a partir do século XV o registo, além de constituir uma prova legal do ato de transmissão, tornou-se necessário como parte integrante do mesmo.

Este sistema foi acolhido pelo Código austríaco de 1811 e, por isso, é denominado de sistema austríaco.

Em outros estados alemães, com influência do direito romano, a publicidade registal surge apenas no século XVII. Frederico I da Prússia tornou obrigatório o registo de todos os atos respeitantes aos direitos sobre imóveis, nas cidades de Colónia e Berlim. No século XVIII, este sistema foi alargado a toda a Prússia, sendo, por isso, apelidado de sistema prussiano. Neste sistema, depois de aberta a matrícula do prédio, todos os factos modificativos da situação jurídica dos prédios tinham de ser registados, sob pena de não produzirem quaisquer efeitos.

2.2 A necessidade de publicitar os direitos reais

Como temos vindo a demonstrar, a publicitação dos direitos reais sobre imóveis assenta, essencialmente, na necessidade de dar a conhecer a situação jurídica dos prédios, para que terceiros não fiquem prejudicados com a aquisição de um direito que nunca pertenceu ou já não pertence a quem o transmitiu. Além disso, a publicidade dos direitos reais permite, também, que o adquirente saiba, se o prédio está ou não onerado com hipotecas, penhoras, servidões, entre outros encargos.

Porém, uma das características dos direitos reais consiste na sua eficácia absoluta, segundo a qual ao poder direto e imediato que o titular de um direito real tem sobre a coisa objeto do seu direito corresponde a obrigação de todas as pessoas o respeitarem, nada devendo fazer para que possa impedir ou dificultar o seu exercício.[26]

Isto quer dizer que os direitos reais são eficazes *erga omnes,* encontrem-se ou não registados. A eficácia *erga omnes* impõe a todos os não titulares um dever geral de abstenção.[27] Os direitos reais são direitos absolutos, como tais oponíveis a todos os terceiros, e possuem efeitos *erga omnes*, correspondendo-lhe, assim, uma obrigação passiva e universal de os respeitar.[28]

A necessidade de registar os direitos reais justifica-se, ainda, tendo em consideração, principalmente, os seguintes fundamentos: o titular do direito real deve dar a conhecer a terceiros a sua posição de soberania sobre certo prédio, para que estes não perturbem o seu normal exercício sobre o mesmo, uma vez que estão sujeitos ao já aludido *dever geral*

No século XIX, com a Revolução Francesa, foram extintos os sistemas de *nantissement* e de *appropriance,* que então coexistiam em França, tendo sido criado um único sistema publicitário com efeitos meramente declarativos. O Código napoleónico estabeleceu a aquisição «solo consensu» do direito de propriedade, sem quaisquer requisitos específicos de publicidade.

A publicidade imobiliária surgiu em diversos países com pequenos intervalos de tempo. Na Bélgica em 1851; em França em 1855 e em Espanha em 1861. Como já afirmado, na Áustria foi admitida pelo Código de 1811 e na Prússia desde 1749.

[26] JUSTO, A. Santos – *Direitos Reais.* Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 11, define direito real como o poder direto e imediato sobre uma coisa que a ordem jurídica atribui a uma pessoa para satisfazer interesses jurídico-privados nos termos e limites legalmente fixados.

[27] MESQUITA, Henrique – *Obrigações Reais e Ónus Reais*, Coimbra, Almedina, p, 61.

[28] HÖRSTER, Heinrich Ewald – A Parte Geral do Código Civil Português, Teoria Geral do Direito Civil. Coimbra, Almedina, 1992, reimpressão, 2019, p. 253.

de abstenção[29]. Por outro lado, só através do conhecimento provocado pelo registo os hipotéticos adquirentes e credores ficam a saber os encargos e ónus que incidem sobre o prédio e, só assim, podem precaver-se quanto à realização de negócios jurídicos que tenham por objeto os mesmos prédios.

2.3. Informação oferecida pelo sistema registal português

A informação oferecida pelo sistema registal português foi variando, como bem se compreende, com a evolução do próprio sistema. De uma informação minimalista, na vigência da Lei Hipotecária de 1836, chegamos à atualidade com a sujeição a registo de um número muito elevado de factos. Na verdade, consideramos que existem factos que não deveriam estar sujeitos a registo, designadamente, aqueles que produzem os seus efeitos independentemente do registo, tendo este, nestes casos, um efeito neutro.[30]

Impõe-se, por isso, que façamos a evolução do sistema, desde a citada Lei Hipotecária até aos dias de hoje.

2.3.1. A Lei Hipotecária de 1836

Foi apenas em 26 de outubro de 1836 que foi criado o Registo de Hipotecas. Tanto LOPES CARDOSO[31] como CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA[32] são unânimes em afirmar que é estranha à formalidade do registo toda a Legislação Hipotecária anterior àquele Decreto, que aprovou a primeira Lei Hipotecária portuguesa.[33] Até àquela data, a

---

[29] Aliás, os factos sujeitos a registo só produzem efeitos contra terceiros depois da data do respetivo registo. Cfr. artigo 5.º.

[30] Damos como exemplo o registo da ação de impugnação pauliana. Até 2008, a lei não sujeitava a registo a ação pauliana. Com a reforma operada pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho, passou a constituir facto sujeito a registo, embora não obrigatório. Porém, o regime da ação de impugnação pauliana não foi alterado, não fazendo qualquer ressalva ao registo e permanecendo no Código Civil, nomeadamente nos artigos 610.º e segs., o que vale por dizer que, neste caso, o registo não produz qualquer efeito. Isto conduz a alguns equívocos por parte daqueles que se julgam protegidos pelo registo, quando, de facto, tal não acontece.

[31] CARDOSO, Artur A. de Castro Pereira Lopes, ob.cit., p. 1.

[32] ALMEIDA, Carlos Ferreira, ob.cit., p. 147.

[33] ALMEIDA, Carlos Ferreira, ob. cit., p. 146, assinala que a transferência da propriedade imobiliária se realizava, nos primórdios da nacionalidade, à maneira da *lex visigotorum*, única legislação comum a todo o país, com base no mútuo consentimento das partes, acompanhada da entrega do documento ou título de

legislação, em Portugal, baseava-se no Direito Romano e no Direito Canónico. Quer as Ordenações Manuelinas e Filipinas quer os diversos alvarás promulgados continham regulamentação respeitantes às hipotecas, mas faziam-no de forma incipiente, designadamente no que respeita à graduação de hipotecas, o que originava numerosos conflitos e processos judiciais. Até 1836, para a constituição de hipotecas apenas se exigia o consentimento das partes e eram admitidas as hipotecas gerais[34]. A identificação ou descrição das terras com a indicação dos seus proprietários constam de diversos alvarás, nos forais e tombos da Casa Real, mas com finalidades que ficam muito longe da publicidade registal.

Merece, no entanto, especial referência o alvará de 9 de junho de 1801 que incumbiu os cosmógrafos do reino da criação de um livro do Registo Geral, onde pudessem ser registados os títulos de cada uma das propriedades e onde, daí em diante, os novos adquirentes solicitassem o registo dos seus títulos, sob pena de não serem reconhecidos como titulares do seu direito. Porém, tais cosmógrafos não chegaram a "cosmographar" uma courela sequer[35]. Este alvará não atingiu as finalidades para que foi criado, sendo este insucesso apontado como a causa pela qual a descrição dos prédios é feita de forma precária, pelo funcionário encarregado do registo, sem referência a qualquer cadastro ou identificação rigorosa dos prédios.[36] Esta realidade, causada pela falta de publicidade registal, levava à existência de hipotecas clandestinas e impedia a utilização do crédito hipotecário com grave prejuízo para o desenvolvimento económico e segurança dos credores. Havia necessidade de criar registos hipotecários para combater, essencialmente, as hipotecas clandestinas.

A Lei Hipotecária de 1836 teve como objetivo resolver os graves problemas que existiam no tráfico imobiliário e que comprometiam a confiança e a estabilidade dos negócios jurídicos. Era muito clara a sua finalidade que consistia em "conservar o crédito

---

alienação ao adquirente, a designada *traditio per cartam*. Mais tarde, na segunda metade do século XIII, esta *traditio per cartam* foi substituída pela *traditio corporal*, consistente na ocupação efetiva da coisa ou em algum ato que simbolizasse essa apropriação, como, por exemplo, entrega da chave, porta ou de telha, quanto aos prédios urbanos; de pedra ou torrão para os prédios rústicos.

[34] As hipotecas gerais eram admitidas na vigência do Código Civil de 1867, sendo, atualmente, nulas. Cfr. art.ºs 936.º do Código Civil de 1837 e 716.º do atual.

[35] MENDONÇA, Clemente de – *Registo Predial – Alguns Apontamentos*. Coimbra, Tipografia França Amado, 1910, pp. 11 e 12, citado por MÓNICA JARDIM – *Estudos de Direitos Reais e Registo Predial* ob. cit., p. 331, nota de rodapé n.º 626.

[36] Esta matéria é desenvolvida na segunda parte deste trabalho.

da propriedade, para facilitar as convenções, evitar fraudes, moralizar a Nação e abrir novas fontes à pública prosperidade".

A referida Lei foi muito criticada pela doutrina, apontando-se-lhe como principais defeitos:

a) a forte influência do Código Napoleónico, que pretendeu conciliar dois sistemas de registo antagónicos – o da teoria simples com o da publicidade e especialidade;

b) os registos, para conservarem os seus efeitos, tinham que ser renovados de dez em dez anos (artigo 5.º), sob pena de caducarem, o que representava um elevado encargo para o respetivo titular;

c) os registos deveriam ser efetuados no prazo de trinta dias após a celebração do ato, retroagindo os seus efeitos à data do título, se fosse feito dentro do prazo; só os que fossem registados após o prazo de trinta dias teriam a data do registo. Esta norma continuava a permitir as duplas hipotecas e não combatia, eficazmente, as fraudes.

Com esta lei não ficavam sujeitos a registo todos os factos jurídicos respeitantes a imóveis[37] e, além disso, este sistema sujeitava a registo as embarcações matriculadas dentro do julgado e os prédios nele situados, mas apenas nos casos em que estivessem hipotecados por convenção, última vontade ou lei, o que quer dizer que não se tratava de um verdadeiro sistema registal predial[38].

Apesar das críticas, algo de muito positivo foi introduzido com esta lei. Estabeleceu-se o princípio da competência territorial, uma vez que os registos eram efetuados nos Julgados da situação dos prédios sob pena de nulidade (artigo 3.º)[39] e provocou o interesse

[37] A Lei apenas sujeitava a registo as embarcações registadas, ou matriculadas dentro do Julgado e os prédios nele situados somente nos casos em que estivessem, 1.º hipotecados por convenção, última vontade ou Lei; 2.º litigiosos por ação sobre o domínio, ou penhora; 3.º doados, ou por outro qualquer contrato alienados com reserva de usufruto, enquanto este não acabar.

[38] Além disso, para que os registos conservassem os seus efeitos, por prazo superior a 10 anos, deviam ser renovados dentro do último ano de cada decénio.

[39] A competência territorial manteve-se até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho. Em nome da simplificação e com vista a facilitar a relação dos cidadãos com as conservatórias do registo predial, tornando a atividade registal menos morosa, foi eliminada a competência territorial das conservatórias do registo predial, podendo o registo ser realizado em qualquer conservatória do registo predial, independentemente da situação geográfica dos prédios. Em nossa opinião, esta alteração legislativa põe em causa a segurança do comércio jurídico imobiliário, porque diminui a confiança dos cidadãos perante o registo. Poder-se-á sempre questionar a razão pela qual o pedido de registo de certo prédio foi

para as matérias do registo predial. Foi neste contexto que surgiram os projetos de alteração de CORRÊA TELES, no "Digesto Português"[40], o projeto de CASTRO NETO LEITE E VASCONCELOS e, com especial relevância, o projeto de SILVA FERRÃO, autor do Código Regulamentar do Crédito Predial de 1858 e que participou na confeção da Lei Hipotecária Espanhola.[41]

2.3.2. A Lei hipotecária de 1863

A nova Lei Hipotecária surgiu em 1 de julho de 1863, baseada na proposta do Código de Crédito Predial, de 29 de fevereiro de 1860, de SILVA FERRÃO.

Esta lei, em comparação com a primeira Lei Hipotecária, passou a sujeitar a registo um maior número de factos e, continha um conjunto de princípios harmonizáveis entre si que constituíam o sistema de registo. Entre esses princípios destacam-se o da publicidade e especialidade, fundamentais no sistema germânico, adotados pela lei Hipotecária Espanhola de 1861 que influenciou a Lei Hipotecária Portuguesa.

Na vigência desta Lei, a inscrição tinha natureza constitutiva, de acordo com o disposto no seu artigo 39.º, uma vez que a inscrição, no registo, de um título translativo de propriedade, importava a aquisição da posse e respetiva transmissão para a pessoa a favor de quem foi feita aquela inscrição, sem dependência de alguma outra formalidade. Só assim não era, se a transmissão da propriedade tivesse sido feita sob condição suspensiva. Também não era reconhecida, em juízo, a posse dos imóveis, por título oneroso ou gratuito, sem que a transmissão se achasse registada.[42]

---

apresentado em certa conservatória e não na conservatória da situação do mesmo ou até da residência do proprietário. Por outro lado, ao contrário do que dispõe a lei, a eliminação da competência territorial não se verifica de forma integral. Quem solicitar o pedido de registo pela via eletrónica não pode escolher a conservatória para a realização do registo, uma vez que o sistema informático não o permite. Desconhecemos a razão pela qual o sistema informático não permite ao apresentante a escolha da conservatória, quando a lei o permite. Achamos, de facto, inconcebível que a lei não se encontre subjugada às novas tecnologias, quando, na verdade, a informática deve estar ao serviço da Lei e não o contrário.

[40] TELES, J.H. Correia – *Digesto Portuguez ou Tratatado dos Modos de Adquirir a Propriedade, de a Gozar e Administrar e de a Transferir por Derradeira Vontade; para servir de subsídio ao Novo Código Civil.* Coimbra, Na Imprensa da Universidade, 1836, acessível em https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1566.pdf e consultada em 2019/08/26.

[41] CARDOSO, Artur A. De Castro Pereira Lopes, ob.cit., p. 5.

[42] Cfr.art.ºs 41.º e 33.º, n.º 5 da Lei Hipotecária de 1863;

Com a Lei Hipotecária de 1863, foi introduzido o princípio da prioridade, passando esta a ser a da data do registo e não a data do título, como acontecia na lei hipotecária de 1836.[43] Foi adotado o princípio da publicidade[44], nos termos do qual quem não tivesse efetuado o registo do seu direito não o podia opor contra quem o fez inscrever, mesmo que tal tenha ocorrido em data posterior. O registo era, assim, requisito absoluto de eficácia quanto à propriedade adquirida.

Refere MARGARIDA COSTA ANDRADE, que a Lei Hipotecária de 1863, já continha os princípios da prioridade, da especialidade, da legalidade[45], e do trato sucessivo, este apenas na modalidade da continuidade das inscrições. Além disso, o registo tinha efeitos constitutivos.[46]

Os factos sujeitos a registo encontram-se, agora, perfeitamente, identificados no artigo 33.º da nova Lei.[47]

Também, ao contrário do que acontecia na vigência da Lei Hipotecária de 1836, em que o prédio era descrito no extrato da inscrição, com a nova Lei o prédio passou a ser descrito em livro próprio – o livro B – e as descrições prediais passaram a ser a base do registo.

---

[43] Cfr. artigo 42.º, § 1.º da nova Lei Hipotecária.

[44] Cfr. artigo 36.º da nova Lei Hipotecária.

[45] O princípio da legalidade tem o seu afloramento em várias disposições da nova Lei Hipotecária. A título de exemplo, referimos: o § único do artigo 64.º, que admitia a suspensão do conservador, pelo prazo de um ano, se admitisse o registo com base em títulos que não se encontrassem expressamente previstos nos n.ºs 1 a 6 da mesma norma; além da suspensão, responderia por perdas e danos, caso algum dos interessados obtivesse sentença que julgasse nulo o registo. Também o artigo 67.º determinava que os conservadores não eram obrigados a admitir no registo, aqueles títulos, cuja legalidade achassem duvidosa.

[46] ANDRADE, Margarida Costa – *O sistema registral português: uma breve descrição,* Boletim do Irib-Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, n.º 334, p. 58.

[47] Nos termos do artigo 33.º passaram a estar sujeitos a registo:

1.º O domínio da propriedade;

2.º As hipotecas;

3.º Os ónus reais;

4.º As ações reais sobre imóveis e as sentenças que nelas se proferirem, tendo passado em julgado;

5.º As transmissões de propriedade imóvel, por título gratuito ou oneroso;

6.º A posse devidamente comprovada;

7.º O privilégio imobiliário.

2.3.3. O registo predial na vigência do Código Civil de 1867

A Lei Hipotecária de 1863 foi revogada pelo Código Civil de 1867 (o Código de Seabra) que acolheu as suas disposições, mas com algumas alterações importantes. O registo passou a ser condição de mera oponibilidade em relação a terceiros,[48] podendo os factos sujeitos a registo ser invocados em juízo e entre as próprias partes ainda que não registados. De um sistema de eficácia absoluta passou-se para um sistema meramente declarativo.

Com o Regulamento de 14 de maio de 1868, o princípio da legalidade foi modificado, atribuindo ao conservador o dever de qualificar o pedido de registo, podendo recusar a realização do mesmo.

O Regulamento seguinte, de 28 de abril de 1870, instituiu o princípio de presunção de verdade, passando a presumir-se que o direito inscrito pertence ao titular inscrito[49]. Foi com este Regulamento que se introduziu o princípio do trato sucessivo, na modalidade da continuidade das inscrições, segundo o qual, efetuada uma inscrição a favor de uma pessoa, não pode efetuar-se nova inscrição a favor de outra, sem a sua intervenção.[50], [51].

O Regulamento seguinte, de 20 de janeiro de 1898, aperfeiçoou os princípios já existentes no Regulamento anterior e estabeleceu os princípios básicos do registo predial que subsistem até hoje, tendo apenas sido introduzido, em 1984, o princípio da legitimação de direitos[52]. Este Regulamento representa uma extraordinária evolução, podendo afirmar-se que ele consolida o sistema de registo predial português[53]. Além disso, foi melhorada a identificação dos prédios, introduziram-se, taxativamente, os requisitos especiais das inscrições, conforme a sua espécie, e definiram-se, com rigor, quais os efeitos do registo.

Os Códigos do Registo Predial de 21 de outubro de 1922, e de 31 de março de 1928, pouco alteraram, continuando o registo a ter eficácia meramente declarativa.

---

[48] Cfr. artigo 951.º do Código Civil de 1867.

[49] Cfr. artigo 149.º.

[50] Cfr. artigo 124.º;

[51] O trato sucessivo na modalidade da inscrição prévia apenas foi introduzido com o Código de 1959. Até então, se um prédio se encontrava por descrever ou, se descrito, mas sem inscrição de aquisição, domínio ou posse, qualquer ato que lhe respeitasse podia ser registado, não sendo exigível a verificação da legitimidade do sujeito passivo ou transmitente.

[52] Cfr. artigos 9.º do CRPredial e 54.º, n.º 2 do CNotariado.

[53] CARDOSO, Artur A. de Castro Pereira Lopes, ob. cit., p. 12.

O Código do Registo Predial de 29 de setembro de 1928, que esteve em vigor menos de seis meses, estabeleceu, tal como acontecia na Lei Hipotecária de 1863, a eficácia absoluta do registo. No entanto, o Código do Registo Predial de 4 de julho de 1929 retorna ao sistema da mera eficácia perante terceiros. Este Código manteve-se em vigor até 8 de outubro de 1959, data em que foi aprovado novo Código do Registo Predial.

O Código do Registo Predial de 1959[54] não se afasta do regime que vinha a ser seguido, no que respeita ao valor da inscrição, continuando a mesma a ser meramente declarativa, por se considerar que a experiência tem revelado que este regime é suficientemente apto para assegurar, em grau apreciável, a eficácia da instituição.[55] A única exceção a este regime respeita à constituição de hipoteca, por se entender o registo como essencial para a constituição da mesma.

A novidade introduzida por este Código respeita ao princípio do trato sucessivo. Este princípio já existia no sistema registal, mas apenas na modalidade da continuidade das inscrições o que quer dizer que se um prédio se encontrava por descrever ou se descrito, mas sem inscrição de aquisição, domínio ou posse, qualquer ato que lhe respeitasse podia ser registado, não sendo exigível a verificação da legitimidade do sujeito passivo ou transmitente. Com esta alteração, o trato sucessivo passou «a vigorar como regra condicionante da inscrição de qualquer ato dispositivo, na medida em que a inscrição se torna dependente do registo prévio dos direitos transmitidos ou dos bens onerados, respetivamente, em nome do transmitente ou de quem o onera».

2.3.4. O registo predial na vigência do Código Civil de 1967

O Código do Registo Predial de 1959 foi revogado pelo Código de 1967, que entrou em vigor no dia 1 de junho de 1967, juntamente com o atual Código Civil.

Com este Código, o valor da inscrição não é alterado, continuando esta a ter eficácia meramente declarativa em perfeita consonância com o artigo 408.º, n.º 1 do Código Civil que manteve a opção já feita no Código de Seabra, como dispõe o seu artigo 715.º.

O Código Civil de 1967 procedeu a um corte com o passado, tendo abandonado o modelo sistemático estabelecido pelo Código de Seabra. Além desta importante alteração

[54] O preâmbulo deste diploma contém uma detalhada evolução histórica do sistema registal português.

[55] Cfr. ponto 5 do preâmbulo do Decreto n.º 42 565, de 8 de outubro de 1959, publicado na I Série do Diário do Governo número 231, p. 1263.

de paradigma, o novo Código Civil introduziu a relevância de boa fé, até aí desconhecida, quer pelo Código Civil de 1867 quer pelos Códigos de Registo anteriores.

A boa fé passou a ser exigida, em caso de invalidade registal, para a tutela dos direitos adquiridos por terceiros, que se baseavam no registo, o que não acontecia até esta data. Na verdade, o artigo 83.º do Código do Registo Predial de 1959[56] não exigia a boa fé para que a proteção conferida aos terceiros operasse; a nulidade do registo ou do seu cancelamento, só prejudicava os direitos de terceiros não inscritos a partir da data do registo da ação, estivessem de boa ou má fé. Com a entrada em vigor do novo Código do Registo Predial[57], em sintonia com o artigo 291.º do novo Código Civil, a nulidade do registo não prejudica os direitos de terceiros que estivessem registados antes do registo de ação, mas apenas se estiverem de boa fé. Além do requisito da boa fé, passou, também, a exigir-se que o direito tenha sido adquirido a título oneroso, em concordância com o disposto no artigo 291.º, n.º 1 do Código Civil.

2.3.5. O Código do Registo Predial de 1983

Em 1983, reconheceu-se que o sistema registal português se mantinha, na sua essência, praticamente inalterado desde o Regulamento de 1898 e já não respondia às exigências de segurança e celeridade face a um comércio jurídico em franca expansão. Por isso, foi publicado um novo Código, pelo Decreto-Lei n.º 305/83, de 29 de junho, profundamente inovador em diversos aspetos. Além de terem sido mantidos os princípios estruturais, como o da legalidade, da instância, da legitimidade e da prioridade, foi introduzido um importante princípio que veio dinamizar toda a atividade registal, colocando, como por vezes acertadamente se diz, o registo predial no mapa jurídico. Trata-se do princípio da legitimação de direitos,[58] que passou a exigir o registo definitivo dos bens a favor da pessoa que pretenda alienar ou onerar os seus bens.

Porém, as novidades introduzidas por este Código apresentavam muitas dificuldades de exequibilidade e, por isso, a sua entrada em vigor ficou dependente de condições a

[56] Era a seguinte a redação do artigo 83.º: "A nulidade do registo ou do seu cancelamento somente desde a data do registo da competente ação prejudica os direitos de terceiros que ao tempo desse registo não se achavam ainda inscritos".

[57] Redação do artigo 85.º do CRPredial de 1967: "A nulidade do registo não afeta os direitos adquiridos a título oneroso por terceiro de boa fé, que estiverem registados à data em que a ação de declaração de nulidade foi registada".

[58] Cfr. artigo 20.º do CRPredial de 1983.

fixar por portaria do Ministro da Justiça[59], o que não veio a verificar-se e, por isso, nunca chegou a entrar em vigor.

2.3.6. O Código do Registo Predial de 1984

Decorrido pouco mais de um ano foi aprovado o atual Código do Registo Predial, pelo Decreto-Lei n.º 224/84, de 6 de julho, que entrou em vigor em 1 de outubro de 1984. Este Código aproveitou as inovações do Código anterior aprofundando conceitos e processos.

O sistema registal continuou a ser facultativo, porque a lei não obrigava o adquirente a promover o registo de aquisição, mas, se não o fizesse ficava impedido de alienar ou onerar os bens adquiridos. Por isso, o sistema registal passou a ser indiretamente obrigatório, assistindo-se a um incremento enorme dos pedidos de registo. A introdução deste princípio teve, também, como consequência a redução do campo de aplicação da regra da inscrição prévia do registo, na medida em que quanto mais completo este se encontrar menor é a necessidade de recurso àquela modalidade de inscrição. Porém, a mais profunda alteração respeita aos suportes documentais do registo, com a substituição dos livros[60] por fichas de registo.

O trato sucessivo foi elevado à categoria de pressuposto processual e melhorou-se a harmonização dos elementos identificativos do prédio entre a descrição e a matriz. O pedido de registo passou a constar de impresso-requisição, tendo sido dispensado o uso do papel selado.

O Código vigente já foi melhorado e aperfeiçoado por diversas vezes. Das alterações efetuadas salientamos as que a seguir se referem.

Uma importante alteração foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 533/99, de 11 de dezembro, que veio consagrar quem são considerados terceiros para efeitos de registo. Esta alteração tinha em vista pacificar a doutrina e jurisprudência na matéria dos terceiros para efeitos de registo, tendo em vista as múltiplas opiniões que existiam e ainda existem, a este respeito. Apesar da definição legal, o certo é que ainda não há unanimidade quanto à questão de saber quem são terceiros para efeitos de registo. Não nos pareceu acertada

[59] Cfr. artigo 2.º do preâmbulo do Decreto-Lei que aprovou o Código em referência.

[60] Antes do sistema de fichas, os registos eram lavrados em livros. Existiam nas conservatórias os seguintes livros: o livro B onde se descreviam os prédios; o livro G onde eram lavrados os registos de aquisição; os livros C onde se efetuavam os registos de hipoteca; e os livros F destinadas a inscrições diversas, isto é, inscrições diferentes de aquisições ou hipotecas. A ligação das inscrições com os prédios era feita através de cotas de referência lançadas à margem das descrições respetivas.

esta opção do legislador, uma vez que, tratando-se de uma questão controversa, caberia à doutrina e jurisprudência encontrar a melhor definição.

O Decreto-Lei n.º 273/2001, de 13 de outubro, procedeu à transferência de competências dos tribunais judiciais para os conservadores de registo em processos que tenham caráter eminentemente registal. Passou, em regra, a ser da competência dos conservadores a decisão nos processos de justificação, antes efetuados notarial ou judicialmente, mantendo-se, no entanto, o processo de justificação judicial. Mais significativa foi a alteração verificada no âmbito da retificação do registo inexato ou indevidamente lavrado que enfermem de nulidade e que passou, também, a ser da competência do conservador, mesmo quando estejam em causa direitos de terceiros e não exista acordo. Esta alteração levanta problemas muito delicados, designadamente questões como a de saber se o conservador pode apreciar a boa fé ou declarar a nulidade de um registo.

O Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho, introduziu profundas alterações em matéria de registos e notariado. Entre elas salientamos duas que merecem referência pelo impacto que tiveram no quotidiano dos cidadãos. Uma refere-se à titulação de factos sujeitos a registo que passaram a poder ser realizados por documento particular autenticado, em alternativa às escrituras públicas, que passaram a ser facultativas; a outra respeita à abolição da competência territorial das conservatórias do registo predial. Como já afirmamos no ponto um, estas "simplificações" enfraquecerem quer a titulação quer o registo.

Finalmente, o Decreto-Lei n.º 125/2013, de 30 de agosto, criou um meio de prevenção da falsificação de documentos, designadamente das escrituras públicas e dos documentos particulares para cancelamento de registo, bem como um mecanismo de anotação ao registo da invocação de falsidade de documentos, tendo em vista a antecipação dos efeitos do registo da ação de nulidade do registo a que os referidos documentos tenham servido de base. Para a consecução deste objetivo, foi aditado o artigo 16.º-B ao CRPredial, nos termos do qual podem os interessados apresentar requerimento fundamentado a solicitar se proceda à anotação da invocação da falsidade dos documentos com base nos quais o registo foi efetuado. Cabe ao Ministério Público, depois de notificado pela Conservatória, promover a respetiva ação de declaração de nulidade, se assim o entender. Se a ação for registada conserva a prioridade correspondente à anotação. Esta apenas tem como efeito antecipar a prioridade dos efeitos resultantes do registo da ação.

Ao longo dos últimos anos, sobretudo desde 2006, o legislador tem vindo a introduzir nos registos e notariado medidas de simplificação, como já aludimos, com base em medidas governativas incluídas em programas conhecidos como Simplex ou Simplex +. Algumas destas medidas não simplificaram coisa alguma, pelo contrário, até complicaram.[61] A introdução do artigo 16.º-B e dos mecanismos por ele criados, demonstram a fragilidade das medidas que têm vindo a ser tomadas como meio de minimizar os efeitos prejudiciais que das mesmas podem advir.

2.3.7. A descrição predial

A informação que se pode adquirir sobre os prédios, no registo predial, constitui o resultado da principal finalidade do próprio sistema de registo. É o artigo primeiro[62] que enuncia essa finalidade e que consiste em dar publicidade à situação jurídica dos prédios,[63] tendo em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário, ou seja, as transações sobre bens imóveis.[64]

O sistema registal português organizou-se com base no prédio e, por isso, é considerado um sistema de base real ou fólio real. O registo baseia-se no prédio e não nos titulares de direitos. O prédio e sua descrição constitui o suporte das inscrições.[65]

---

[61] Na verdade, o n.º 2 do artigo 34.º veio exigir que, após 1 de janeiro de 2009, se apresente, juntamente com o pedido de registo, o documento legitimador do alienante. Ora, a legitimação do alienante já foi verificada pelo titulador, criando-se, deste modo, um duplo controlo e, com isso, dificultando o pedido de registo.

[62] Pertencem ao Código do Registo Predial atual todas as normas indicadas sem qualquer outra referência.

[63] A situação jurídica dos prédios é definida através das inscrições dos factos sujeitos a registo e efetivamente registados.

[64] O artigo 1.º do Código do Registo Predial de 1967 tinha a seguinte redação: "O registo predial tem essencialmente por fim dar publicidade aos direitos inerentes às coisas imóveis". Por um lado, a alteração de redação, substituindo o termo imóveis por prédios veio acentuar o caráter real do sistema de registo. Por outro lado, o mesmo Código não referia expressamente que a publicidade registal tinha em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário. Isso não significava, porém, que o escopo visado não fosse o de facilitar o crédito imobiliário e, em geral, favorecer a segurança do comércio dos imóveis, quer pelas presunções resultantes do registo quer pela proteção que confere a terceiros de boa fé.

[65] GUERREIRO, J. A. Mouteira – *Noções de Direito Registral (Predial e Comercial)* – Coimbra, Coimbra Editora, 1993, p. 165.

É sobre os prédios, que constituem o objeto mediato do registo, que se inscrevem os factos que a lei sujeita e registo[66]. A situação jurídica dos prédios constitui o seu objeto imediato. Quem consulta uma ficha de registo[67] fica a conhecer o objeto mediato e imediato do registo, ou seja, toma conhecimento dos elementos físicos do prédio e dos atributos jurídicos do mesmo. Para o efeito, o registo predial compõe-se da descrição predial, da inscrição dos factos e respetivos averbamentos, bem como de anotações de certas circunstâncias, nos casos previstos na lei.[68]

Afirma LOPES CARDOSO[69] que é pela descrição que se caracteriza um prédio, que se identifica e que se distingue dos demais prédios. Um bom sistema de registo deve, segundo o mesmo autor, assentar essencial e invariavelmente na identificação dos prédios sobre que recai a inscrição, por isso que, dos três elementos que integram a relação jurídica imobiliária, o prédio *(objeto)* é o mais permanente, porque os proprietários (*sujeitos)* mudam e os direitos *(relação)* se alteram e se extinguem. Por isso, acrescenta, é necessário que o prédio seja a base do registo, que este se efetue tendo em atenção o prédio em vez dos titulares ou das pessoas.

CATARINO NUNES considera que a descrição constitui a narrativa, segundo critérios legais, do objeto mediato da relação jurídica registada, tendo por fim a sua identificação física, económica e fiscal.[70]

No sistema registal português apenas se descrevem prédios,[71] ao contrário do que acontece, por exemplo, no direito espanhol, onde se podem descrever as águas, se tiverem

[66] Vigora no sistema registal português o princípio da tipicidade ou *numerus clausus*, segundo o qual apenas podem aceder ao registo os factos que lei a ele sujeita.

[67] De acordo com o artigo 22.º, alínea b) as fichas de registo, em suporte informático, são destinadas a descrições, inscrições, averbamentos e anotações.

[68] Cfr. artigo 76.º.

[69] CARDOSO, Artur A. de Castro Pereira Lopes – ob. cit. p. 231.

[70] NUNES, Alberto Catarino – *Código do Registo Predial Anotada.* Coimbra, Atlântida Editora, 1968, p. 377.

[71] Com exceção das concessões de bens do domínio público, a que se refere o artigo 84.º. Estas descrições, contudo, devem ser inutilizadas logo que sobre as mesmas não existam registos em vigor. Cfr. artigo 87.º, n.º 2, alínea b).

determinadas características.[72] Também não é possível, entre nós, descrever apenas as benfeitorias, porque não constam dos factos sujeitos a registo previstos no artigo 2.º.[73]

A descrição tem por fim a identificação física, económica e fiscal dos prédios.[74] As menções da descrição devem conter, entre outras, a natureza rústica, urbana ou mista do prédio, a sua denominação e situação, por referência ao lugar, rua, números de polícia ou confrontações, a composição sumária e a área do prédio, bem como a situação matricial do prédio expressa pelo artigo de matriz ou pela menção de estar omisso.[75]

Para MOUTEIRA GUERREIRO a descrição não é *uma narrativa*, uma exposição minuciosamente redigida para explicar como é o prédio. É antes a mera indicação lacónica – sucinta e precisa – de determinadas menções que a lei considera indispensáveis para identificar o prédio.[76]. Percebe-se que assim seja, uma vez que a finalidade do registo consiste na publicidade da situação jurídica dos prédios. Para o efeito, os prédios têm que estar descritos. Não podemos ignorar que não existem relações jurídicas sem objeto, sendo impossível inscrever qualquer facto se previamente não for aberta a respetiva descrição. Ao contrário do que sustentavam autores como LOPES CARDOSO, CATARINO NUNES ou PEDRO PITA que defendiam que a descrição era o elemento mais importante do registo, atualmente a descrição predial foi relegada para lugar secundário, ganhando relevo a situação jurídica dos prédios como elemento primacial do âmbito registal. Entendemos que a descrição predial continua a merecer especial cuidados, pois o prédio, apesar de objeto mediato do registo, constitui o suporte das inscrições, como já afirmado. Entendimento diverso pode levar a extremos em que a descrição predial constitua apenas um número através do qual se identifica o prédio para efeitos registais. Não esquecemos, evidentemente, que os elementos da descrição são frágeis, em termos de informação, como adiante vamos demonstrar e, reconhecemos que, nesta matéria, há um longo caminho a percorrer, mas isto não é suficiente para alinharmos

[72] O artigo 66.º do Regulamento Hipotecário espanhol permite que "Las aguas de domínio privado que, conforme a lo dispuesto en el número 8.º del articulo 334 del Código Civil, tengan la consideración de bienes inmuebles, podrán constituir una finca independiente …".

[73] No mesmo sentido, o parecer do Conselho Técnico do Instituto dos Registos e Notariado proferido no processo 31/87.R.P.3 – *Pareceres do Conselho Técnico.* Lisboa, Vol. I, p. 110.

[74] Cfr. artigo 79.º, n.º 1 do atual CRPredial.

[75] Cfr. art.º 82.º.

[76] GUERREIRO, J. A. Mouteira – *Temas de Registos e de Notariado.* Coimbra. Almedina, 2010, p. 72.

na redução da descrição predial a um número. Aliás, o princípio da legalidade, previsto no artigo 68.º continua a exigir do conservador, no âmbito da qualificação, a obrigação de verificar especialmente a identidade do prédio, isto é, verificar se o prédio que consta dos documentos apresentados é o mesmo que se encontra descrito.

Apesar de o valor do prédio não constituir, atualmente, menção da descrição, entendemos que a finalidade da mesma continua a ser a de dar a conhecer, não só a identificação física e fiscal do prédio, mas, também, a sua identificação económica. De facto, consideramos que a menção do valor não é o único critério para a identificação económica do prédio. Outros existem, como, por exemplo, a sua situação geográfica e composição, que contribuem, igualmente, para a referida identificação económica.

Além destas informações, também se fica a saber, através da descrição predial, a história dos prédios, no que respeita à sua composição, porque, nos termos do artigo 80.º, n.º 3, na descrição de prédio, resultante de anexação ou desanexação de outros, são mencionados os números das respetivas descrições.

Por cada prédio é aberta uma descrição (art.º 79.º, n.º 2), em obediência ao princípio da especialidade. Deste modo, simplifica-se a apreensão e interpretação do conteúdo da descrição, o que não aconteceria se, em cada descrição, pudessem ser descritos mais do que um prédio.

Destinadas a descrições, inscrições, averbamentos e anotações, existem em cada conservatória, fichas de registo (art.º 22.º, alínea b)), ordenadas por freguesias e, dentro de cada uma delas, pelos respetivos números de descrição (art.º 23.º).[77]

[77] Ao contrário do que acontece no registo comercial, em que é atribuído um número único a cada ente coletivo e que é transversal a toda a administração pública, no registo predial tal ainda não acontece. Em 1995, o Decreto-Lei n.º 172, de 18 de julho, aprovou o Regulamento do Cadastro Predial, prevendo-se, no artigo 6.º que cada prédio cadastrado é identificado através de um código numérico unívoco, designado por número de identificação de prédio (NIP). Decorridos quase trinta anos, verifica-se que o cadastro realizado abrange uma reduzida percentagem de prédios que integram o território nacional, não tendo sido atribuído qualquer NIP. Por outo lado, a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, procedeu à reorganização administrativa do território das freguesias, tendo sido extintas muitas das freguesias existentes e surgido as uniões de freguesias, que passaram integrar o território correspondente às freguesias unidas. Esta realidade foi acompanhada pela administração fiscal com a criação de novos artigos respeitantes aos prédios integrados nas uniões das freguesias, mas esta atualização não teve correspondência no registo predial. Os prédios continuam a ser identificados pelo número da descrição predial e freguesia a que pertencem como se esta reforma não existisse.

Quando se inscreve a propriedade horizontal sobre certo prédio, surgem dois tipos de descrições: a descrição genérica que respeita a todo o prédio ou empreendimento turístico e a descrição subordinada para cada fração autónoma ou unidade de alojamento ou apartamento. Estas frações são identificadas pelo número da descrição genérica, seguido da letra ou letras da fração, segundo a ordem alfabética.[78]

Às frações temporais é atribuído o número do empreendimento turístico e, havendo-a, a letra da unidade de alojamento ou apartamento, mencionando-se, ainda, o início e o termo do período de cada direito de habitação.

2.3.8. A inscrição registal

O conhecimento da situação jurídica dos prédios revela-se essencial para que as relações jurídicas sobre os mesmos se desenrolem com normalidade ou sem percalços. Os atributos jurídicos de cada prédio tornam-se cognoscíveis através das inscrições.[79]

É através das diversas inscrições de factos sujeitos a registo que se fica a saber a quem pertence o prédio, que encargos tem, se existem cláusulas suspensivas ou resolutivas que condicionem os efeitos de atos de disposição ou oneração ou quaisquer outras restrições ao direito de propriedade. As inscrições são efetuadas em face de documentos que comprovem os factos sujeitos a registo, uma vez que, no nosso ordenamento jurídico, se encontra consagrado o sistema de título para a aquisição de direitos sobre coisa determinada[80].

Os registos definitivos gozam da presunção da verdade prevista no artigo 7.º. Todavia, esta presunção de verdade pode ser posta em causa, ou seja, é uma presunção *juris tantum*, sendo o registo é meramente declarativo Mas quem consultar os dados nele publicitados a respeito da situação jurídica dos prédios não tem a mínima obrigação de os pôr em

[78] A exigência de as frações seguirem a ordem alfabética foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 224/84, de 6 de julho, que aprovou o CRPredial em vigor. Anteriormente, as frações autónomas eram identificadas por critérios que resultavam da vontade dos proprietários e, por isso, algumas frações encontram-se identificadas por letras, mas sem respeitar a ordem alfabética, outras por letras e números e outras por números e letras.

[79] Cfr. artigo 91.º, n.º 1: "As inscrições visam definir a situação jurídica dos prédios, mediante extrato dos factos a eles referentes".

[80] O sistema de título decorre do artigo 408.º, n.º 1 do Código Civil e, especialmente, para a venda e doação dos artigos 879.º, alínea) e 954.º, alínea a) do mesmo diploma.

dúvida ou de fazer quaisquer diligências a seu respeito. E este facto significa uma grande vantagem para quem participa no tráfego jurídico.

Decorre do citado artigo 7.º que "o registo definitivo constitui presunção de que o direito existe e pertence ao titular inscrito, nos precisos termos em que o registo o define". Como refere JOSÉ ALBERTO GONZÁLEZ[81], daqui decorre que qualquer terceiro pode atuar juridicamente fundado nas expetativas que o registo lhe proporciona. Na presunção do artigo 7.º encontramos a presunção de verdade do registo, uma vez que a informação que consta no mesmo deve ter-se como fiável, uma vez que é o próprio Estado, através da lei, que considera fiável a informação.

Para MOUTEIRA GUERREIRO, o artigo 7.º, além da presunção da verdade, contempla, também, a presunção de exatidão.[82] A presunção da exatidão refere-se, de acordo com o mesmo autor, à última parte da norma "nos precisos termos em que o registo o define." Trata-se de uma presunção ilidível, mas, enquanto não for posta em causa, isto é, enquanto não for comprovado o contrário, tem de considerar-se que a verdade que é publicitada pelo registo é verdadeira, ou seja, coincide com a verdade material.

Salienta MÓNICA JARDIM[83] que, por força destas presunções, o titular registal não carece de alegar e provar factos demonstrativos da existência, validade e eficácia do direito registado, nem necessita de alegar e provar que tal direito lhe pertence. Na verdade, o titular inscrito definitivamente pode legitimamente intervir no mercado, porque para isso se encontra legitimado pelo registo. Deve apenas provar o seu direito através de certidão.[84], [85]

Como se demonstra, as presunções registais, ainda que ilidíveis, têm um enorme alcance prático. Quem as quiser elidir é que tem o ónus da prova, através de impugnação judicial, invocando que o facto inscrito padece dos vícios da inexistência ou da nulidade ou que o titular inscrito já deixou de o ser.

Estas presunções apenas se podem compreender e admitir se tivermos presente que o pedido de registo é qualificado pelo conservador. De facto, o princípio da legalidade,

---

[81] GONZÁLEZ, José Alberto – *A Realidade Registal e Predial.* Quid Juris. Lisboa. 2006, p. 343.

[82] GUERREIRO, J.A. Mouteira – *Temas de Registo de Notariado*, ob. cit., p. 40.

[83] JARDIM, Mónica Vanderleia Alves de Sousa – *Efeitos Substantivos do Registo Predial – Terceiros para Efeitos de Registo*. Almedina. Coimbra. 2013, p. 494.

[84] O registo prova-se por meio de certidão, como refere o artigo 110.º, n.º 1.

[85] Esta afirmação só vale, se o registo estiver em conformidade com a situação jurídica efetiva, ou seja, a inscrição, por si só, não legitima nada.

previsto no artigo 68.º, impõe ao conservador o dever de controlar a legalidade do facto, não só quanto à forma dos documentos, mas também quanto à validade dos atos nele contida. Em consequência da qualificação, o conservador aprecia a legalidade dos factos e assegura que apenas são registados os factos que respeitam o ordenamento jurídico.[86]

São, fundamentalmente, estes os motivos que nos levam a criticar a adoção de medidas que, em nome da simplificação, reduzem o controlo da legalidade. Sem cair em exageros absurdos, defendemos que a qualificação deve ser segura e rigorosa, porque só desta forma a informação registal se torna credível. E quanto mais credível e confiável for a publicidade registal mais fortes são as presunções registais. Existe, aqui, um delicado equilíbrio que cabe ao legislador estabelecer: por um lado, garantir que o que é publicitado merece a confiança pública e, por outro, não onerar os cidadãos e as empresas com a prática de atos, ou exigência de documentos, que que não constituam, de facto, um valor acrescentado para o fortalecimento da informação.

2.4. Outras informações

Existem diversos organismos que, para a consecução das suas finalidades, carecem de informação acerca dos prédios existentes no território nacional.

Porém, devemos notar, desde já, que a única entidade com competência para dar a conhecer a situação jurídica dos prédios é o registo predial e nenhuma outra. Ainda existe, no nosso país, a ideia de que os prédios pertencem aos titulares que constam das matrizes prediais. Esta ideia tem vindo a diluir-se à medida que os problemas relacionados com a propriedade passaram, na sua maioria, a ser tratados por licenciados em direito ou solicitadoria. Esta convicção popular tinha como argumento o facto de as pessoas confundirem a obrigatoriedade de pagamento de impostos prediais, designadamente o imposto municipal sobre imóveis, antes contribuição predial, com a inscrição de factos no registo. Se o Estado cobra o respetivo imposto a determinado individuo é porque "sabe" que o prédio lhe pertence.[87] Apesar deste pensamento assentar numa certa lógica,

[86] Em consequência da função qualificadora, o pedido de registo pode ser qualificado tal como é pedido, ou em termos diversos, designadamente pode ser qualificado como provisório, por natureza ou por dúvidas, ou pode ser recusado, se se verificarem uma das causas de recusa elencadas no artigo 69.º ou se for violada disposição legal de caráter imperativo.

[87] Ainda hoje se ouve dizer, às pessoas mais idosas, que têm de pagar a décima, apesar deste imposto ter sido criado em 1641 e extinto em 1852.

sabemos bem que as coisas não se passam desta forma. Os fins do registo não se confundem com as finalidades de outros organismos para quem as informações prediais são, igualmente, indispensáveis. As informações de que estes organismos necessitam são as que respeitam à caracterização física dos prédios e não à situação jurídica dos mesmos.

Apesar de os referidos organismos serem em número elevado, consideramos que os mais relevantes são o cadastro, a matriz predial e as câmaras municipais e, por isso, fazemos, agora, quanto a estes, uma breve referência[88].

2.4.1. Informações cadastrais

A informação jurídica dos prédios revela-se, como demos a entender, fundamental e absolutamente necessária para que a contratação sobre imóveis ocorra de forma segura. Porém, a informação registal é insuficiente para satisfazer as necessidades dos hipotéticos adquirentes. Quem investe na aquisição de um imóvel também precisa de saber as características físicas deste, ainda que de forma simplificada, nomeadamente, a sua situação geográfica, área e as suas estremas. Esta informação não é fornecida pelas descrições prediais, cujos elementos não são seguros, mas pelo cadastro, que tem como objetivo dar a conhecer os dados que caracterizam e identificam os prédios existentes em território nacional.[89]

Porém, no que respeita ao cadastro, podemos dizer, afoitamente, que Portugal é dos poucos países da União Europeia que não possui um cadastro atualizado e que funcione bem. Desde, pelo menos, 1801, que se tenta, no nosso país, realizar o cadastro Predial, mas, volvidos mais de duzentos anos, não temos, ainda, um sistema cadastral. Apesar de existirem, atualmente, diversos organismos com informações prediais, em consequência de diversas experiências feitas ao longo de mais de dois séculos, não se pode afirmar que exista um cadastro dos prédios em Portugal. Ressalvamos, naturalmente, o Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica (CGPR), que foi executado entre 1926 e 1995, mas que se encontra muito desatualizado por nunca ter sido renovado ou objeto de conservação.

Além dos serviços de cadastro integrados na Direção Geral dos Território, existem outras entidades que possuem informações físicas dos prédios, como, por exemplo, os

[88] Na segunda parte deste trabalho abordamos, de forma completa, esta matéria.

[89] És esta a definição de cadastro prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho, que aprovou o Regulamento do Cadastro Predial.

Municípios, o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., e o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., entre outros.

As questões relacionadas com a noção de cadastro e sua evolução histórica, a informação cadastral, a existências de "diversos sistemas de cadastro"[90], a necessidade de um cadastro credível, bem como a interoperabilidade que deve existir entre o cadastro e o registo predial são abordados na segunda parte deste trabalho.

2.4.2. Informações matriciais

Uma das mais importantes funções do Estado consiste no poder de cobrar impostos. É através deles que o Estado cumpre as respetivas incumbências legais e constitucionais. Para atingir tal objetivo, também necessita de cobrar impostos sobre os prédios. A fiscalidade aplicada ao património integra, atualmente, o imposto municipal sobre imóveis, o imposto municipal sobre as transações onerosas e o imposto de selo. Para poder cobrar impostos sobre os prédios, o Estado precisa de conhecer a realidade predial. À mingua de cadastro, foram criadas, em 1852, as primeiras matrizes prediais, com a finalidade de dar a conhecer aquela realidade predial.

O conceito de matrizes prediais encontra-se, atualmente, previstas no artigo 12.º do CIMI, como sendo os registos de que constam a caracterização dos prédios, a localização e o seu valor patrimonial tributário, a identidade dos proprietários e, sendo caso disso, dos usufrutuários e superficiários.[91]

Conforme se encontra redigida esta norma, podemos ser levados a pensar que, afinal, também se podem conhecer os proprietários de um prédio através das matrizes prediais. No entanto, de acordo com o número 5 do mencionado artigo 12.º, as inscrições matriciais só para efeitos tributários constituem presunção de propriedade. Não existe no CIMI norma semelhante ao artigo 7.º que consagra a fé pública do registo, segundo o qual o registo definitivo constitui presunção de que o direito existe e pertence ao titular inscrito nos precisos termos em que o registo o define. As informações matriciais não gozam, consequentemente, da presunção de verdade, a não ser para efeitos fiscais.

[90] Colocamos a expressão entre aspas porque não se trata de verdadeiros cadastros.

[91] Existem duas matrizes prediais, uma para a propriedade rústica e outra para a propriedade urbana.

2.4.3. Informações camarárias

São inúmeras as atribuições dos municípios. [92] Entre elas é de salientar a habitação, a promoção do desenvolvimento, o património, a conservação da natureza e recurso naturais, e, sobretudo, o ordenamento do território e urbanismo. Estas são, também, incumbências constitucionais. De facto, compete ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais, definir as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos.[93] Como não se pode gerir o que não se conhece, os municípios têm absoluta necessidade de conhecer a malha de prédios existentes no concelho. Para isso, e à falta de cadastro predial, os municípios foram desenvolvendo instrumentos capazes de dar a conhecer o território. A maior parte das câmaras adotou o SIG-Sistema de Informação Geográfica, que tem camadas de informação em número muito apreciável.

[92] O regime jurídico das autarquias locais foi aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12, de setembro, tendo sido já alterado por diversas vezes.

[93] Cf. artigo 65.º, n.º 4 da CRP.

CAPÍTULO II

O Registo - valor da informação registal

SECÇÃO I

Natureza do sistema registal português e proteção oferecida

SUMÁRIO: 3. Introdução. 4. Natureza do sistema registal português: declarativa, constitutiva ou mista? 4.1. A hipoteca voluntária 4.2. As hipotecas legais e judiciais; 4.3. A penhora. 4.4. A propriedade horizontal 4.5. Operações urbanísticas de transformação fundiária. 4.6. Conclusão.

3. Introdução

Neste capítulo analisamos o sistema registal português, com a finalidade de compreendermos até que ponto a informação que dele consta é credível e confiável, tendo em vista a proteção concedida não apenas aos adquirentes e demais sujeitos que detenham uma posição ativa sobre os prédios e que de forma diligente registaram os respetivos factos sobre os mesmos, mas também em relação a terceiros perante os factos registados.

A resposta a esta questão pressupõe que se analisem, previamente, as características do nosso sistema registal, se é um sistema de eficácia meramente declarativa ou, ao contrário, um sistema constitutivo de direitos, o que fazemos nesta secção.

4. Natureza jurídica do sistema registal português: declarativa, constitutiva ou mista?

A questão da natureza jurídica do sistema registal português tem apaixonado a doutrina, havendo, essencialmente, duas correntes, uma que defende que o registo predial tem apenas eficácia declarativa e outra que apesar de considerar que a eficácia do registo é predominantemente declarativa admite, também, em algumas situações, que o registo tenha eficácia constitutiva.

Apesar de existirem semelhanças entre os vários sistemas jurídicos, no que respeita aos efeitos do registo e à forma como se adquirem os direitos, cada sistema tem as suas próprias especificidades, que resultam da escolha do legislador expressa, principalmente, nos princípios que enformam cada sistema registal, em sintonia com o direito substantivo. O modo de aquisição de direitos que cada sistema jurídico consagra é determinante para concluirmos pela espécie de eficácia do sistema registal respetivo.

A natureza constitutiva ou declarativa do registo depende do facto de a inscrição registal ser ou não necessária para a transmissão e correspondente aquisição do direito. O registo diz-se constitutivo quando a inscrição é elemento essencial à transmissão, constituição, modificação ou extinção de direitos reais sobre imóveis, de modo que, sem ela nenhum desses efeitos chega a produzir-se na ordem jurídica. É declarativo, se tais efeitos têm lugar fora do registo e sem nenhuma dependência deste.[94]

A constituição, transmissão, modificação e extinção dos direitos reais sobre imóveis, realizam-se, regra geral, através de um dos seguintes sistemas: o sistema do modo, o sistema do título e do modo, e o sistema do título.[95]

No sistema de modo[96], a transmissão do direito tem o seu fundamento num ato de disposição, que consiste no acordo através do qual se executam as obrigações contraídas no negócio obrigacional, seguido da inscrição no livro fundiário, com a qual se produz o efeito real. O ato de disposição é separado do respetivo negócio obrigacional (título) que o antecede, e abstrai de uma eventual invalidade deste. Trata-se de um sistema de registo constitutivo, porque o registo é indispensável à aquisição, modificação ou extinção do direito real.

No sistema de título e modo[97], a transmissão de direitos depende de um título válido e de um modo. Este consiste, normalmente, na inscrição do facto sujeito a registo, podendo, no entanto, consistir em algo diferente, como seja a entrega da coisa, como acontece em Espanha. O título contém o acordo das partes ou negócio causal, que constitui o fundamento jurídico da referida transmissão; porém, é através do modo que se executa aquele acordo, ou seja, é através do modo que, de facto, se opera a dita transmissão. A transmissão de direitos pressupõe a validade do negócio obrigacional e, ainda, a existência de um modo, seja o registo ou a *traditio*.

Neste sistema, a transmissão de direitos reais não se abstrai do título, pelo que o simples modo é insuficiente para que se opere tal transmissão, ficando esta dependente

---

[94] MAGALHÃES, Jorge de Seabra – *O trato sucessivo, aspectos gerais da sua problemática, breve esboço histórico e crítico no sistema registal português,* Regesta, n.º 27, 1982, p. 145 e ss., Regesta, n.º 28, 1982, p. 161 e ss.

[95] CARVALHO, Orlando de – *Direito das Coisas,* Coimbra, Editora Centelha, 1994, p. 254; JARDIM, Mónica - *Efeitos substantivos do Registo Predial – Terceiros para efeitos de registo, ob*. cit., p. 49.

[96] Vigora no sistema alemão.

[97] Vigora, por exemplo, na Áustria, Suiça e Espanha.

de um título válido. O princípio é, consequentemente, o da causalidade, apesar de a inscrição registal assumir efeitos constitutivos.

Nos sistemas de título[98] para que a transmissão de direitos reais se verifique é apenas necessário um título. Não é exigido qualquer modo para executar o acordo das partes. Nestes sistemas, a transmissão resulta direta e imediatamente do contrato que é a causa que se encontra subjacente à transmissão de direitos, ou seja, vale o princípio da causalidade.

Vigora, também, nestes sistemas, o princípio da consensualidade, uma vez que o efeito jurídico assenta apenas no consenso das partes não sendo necessária qualquer outra diligência. Consequentemente, o registo não é pressuposto necessário para que a transmissão de direitos se realize, pelo que o registo tem natureza meramente declarativa.[99]

---

[98] Vigora em Portugal, França e países francófonos;

[99] Não existem sistemas registais puros, na medida em que cada um deles tem algumas características ou princípios de cada um dos outros. Pode-se, no entanto, considerar a existência de três sistemas típicos de registo que são os sistemas francês da «transcrição», o alemão da «entabulação» e o sistema australiano «Torrens». Existem outros sistemas que se aproximam mais de um ou outro, mas que têm especificações próprias, pelo que se lhes reconhece autonomia, como é caso do sistema austríaco, suíço e espanhol. Referimos, neste contexto, as características principais dos sistemas típicos.

Sistema de modo:

O sistema de modo vigora na Alemanha e, com especificações próprias, na Áustria, Suiça e Espanha. Neste sistema existe competência territorial e estão sujeitos a registo todos os factos respeitantes a direitos reais, quer *inter vivos* quer *mortis causa.* É um sistema de base real, que se organiza com base no prédio. Existe qualificação quanto à validade formal e substantiva, devendo o encarregado do registo apreciar a viabilidade do registo em face dos documentos apresentados e dos registos anteriores. O transmitente ou sujeito passivo do direito deve coincidir com o titular inscrito de tal direito.

Ao contrário do que acontece com o sistema de transcrição, o registo é formal, não sendo sequer necessário conhecer o ato causal que legitima a transferência do direito. É suficiente o consentimento dado pela pessoa em nome de quem se encontra feito o registo, para que possa realizar-se o novo registo.

O direito constitui-se com e no registo, não produzindo quaisquer efeitos sem este, mesmo *inter partes*, constituindo o registo prova da existência do direito, dele resultando as presunções de verdade e validade.

Sistema de transcrição:

Este sistema vigora nos países francófonos, nomeadamente, em França, Bélgica e Luxemburgo e, também, nos Países Baixos e Itália.

Nestes sistemas existe competência territorial e os factos sujeitos a registo restringiam-se, inicialmente, aos atos *inter-vivos* e desde que respeitassem a direitos reais e a sua registabilidade estivesse prevista na

Em Portugal, a constituição ou transferência de direitos reais sobre coisa determinada dá-se por mero efeito do contrato[100]. O mesmo já acontecia no Código Civil de Seabra, estipulando o artigo 715.º que "a transmissão da propriedade se operava entre os contraentes, por mero efeito do contrato". Isto quer dizer que a transferência de direitos reais se realiza, unicamente, pelo contrato, sem necessidade de qualquer modo, seja ele o registo ou *a traditio*, e assenta apenas no princípio da causalidade. Adotou-se, no nosso sistema jurídico, o princípio da consensualidade uma vez que o efeito jurídico pretendido

---

lei. Atualmente estão, igualmente, sujeitos a registo *as transmissões mortis causa* e os «atos e julgamentos declarativos».

O registo encontra-se organizado com base nas pessoas e não no prédio, não sendo observado, consequentemente, o princípio da especialidade.

O encarregado do registo não qualifica o ato, limitando-se a um exame sobre os requisitos extrínsecos ao mesmo, pelo que não vigora aqui o princípio da legalidade.

A transmissão dos bens realiza-se por mero efeito do contrato, mas é necessário o registo para que o ato seja eficaz perante terceiros, mas não sana quaisquer nulidades que o ato possua. O registo é, assim, mera condição de oponibilidade perante terceiros.

O registo não atribui presunção de verdade e, embora facilite a prova, não inverte o ónus da prova; o registo não concebe qualquer presunção *juris tantum* de que o direito existe e pertence ao titular inscrito uma vez que apenas existe um controlo formal dos títulos, faltando o controlo quanto à substância e, consequentemente, também não existe o princípio da fé pública registal.

Trata-se de um sistema puramente causal, na medida em que o efeito real depende, exclusivamente, do negócio obrigacional, sem necessidade de qualquer modo.

Sistema Torrens:

Este sistema vigora na Austrália, desde 1858, e foi criado por Robert Richard Torrens. O registo realiza-se numa única repartição que é comum a todo o território. A primeira inscrição não é obrigatória, mas uma vez efetuada nenhum ato suscetível de registo respeitante àquele prédio terá validade sem ser registado.

O registo é lavrado em duplicado, sendo um dos exemplares entregue ao interessado. Este duplicado, que contém uma planta, em miniatura, do prédio, é um título real e inatacável e constitui presunção de que são corretos os elementos de identificação do prédio e íntegra e verdadeira a situação jurídica do mesmo.

Para que o registo produza estes efeitos, o primeiro registo sobre o imóvel obedece a um rigoroso controle da legalidade, podendo o responsável pelo registo utilizar todos os meios necessários tendo em vista uma correta identificação dos prédios, podendo, até, atuar oficiosamente para que tal identificação seja certa e rigorosa. O pedido de inscrição é publicado nos jornais, através de anúncios e são feitas notificações aos confrontantes dos prédios em causa. As reclamações, se existirem, são apreciadas judicialmente.

[100] Cfr. art.º 408.º, n.º 1 do Código Civil.

resulta apenas do consenso das partes estabelecido no contrato.[101] Este princípio encontra-se, atualmente, previsto no artigo 408.º, n.º 1 do Código Civil, estabelecendo o artigo 1317.º, n.º 1, alínea a) do mesmo diploma o momento da aquisição.

Assim, o sistema registal português tem eficácia apenas declarativa, porquanto a constituição, transmissão, modificação ou extinção de direitos reais depende apenas do contrato e não do registo. Ao registo cabe publicitar o direito já constituído fora dele, manifestando, desta forma, a sua existência.

O registo não tem, pois, efeitos constitutivos; o seu fim essencial consiste em dar publicidade à situação jurídica dos prédios, como consta do artigo 1.º. Como afirma HEINRICH EWALD HÖRSTER, a eficácia declarativa do registo está em perfeita consonância com a regra do artigo 408.º, n.º 1 do Código Civil, não sendo possível instituir o registo constitutivo, sob pena de haver uma quebra no sistema.[102]

Não é esta a posição assumida por MOUTEIRA GUERREIRO,[103] que admite a existência de situações em que o registo deve considerar-se como semi-constitutivo. O registo seria como um *tertium genus*, a meio caminho entre o efeito meramente declarativo e constitutivo. O autor admite que o direito existe sem o registo, mas, em algumas situações, não pode ser exercido sem ele. Cita, como exemplos, os casos do registo da autorização de loteamento[104] e da propriedade horizontal. Reforça a ideia, citando MENESES CORDEIRO que defende que, com a introdução do princípio da legitimação de direitos[105], o registo já não é hoje mera condição de oponibilidade, porque passou a ser, também, condição de disposição e, por essa razão, não se deve sustentar que o atual sistema registal português continue a ser meramente declarativo, sendo mais rigoroso dizer que se trata de um sistema semi-constitutivo.

---

[101] Acerca do princípio da consensualidade cfr. SOTOMAYOR, Maria Clara – *Invalidade e Registo: A Protecção do Terceiro Adquirente de Boa Fé,* Almedina, 2010, p. 165 e ss.

[102] HÖRSTER, Heinrich Ewald – *A função do registo como meio de proteção do tráfico jurídico*. Regesta, n.º 70, 1986, pp. 276 e ss.

[103] GUERREIRO, Mouteira – *Publicidade dos direitos reis – posse, registo e prova dos direitos*, SCIENTIA IURIDICA, Separata, Abril-Junho de 2007, Tomo LVI – n.º 310, p. 322.

[104] Atualmente, o facto registável já não é a autorização de loteamento mas a própria operação de transformação fundiária resultante de loteamento.

[105] O princípio da legitimação de direitos é um princípio formal, como o trato sucessivo, e o seu destinatário é a entidade que redige o título. Cfr. art.º 9.º do CRPredial e art.º 54.º, n.º 2 do CNotariado.

Pelo que afirmamos anteriormente, pensamos que esta posição não pode ser legalmente sustentada. Mas isso não nos impede de reconhecer o esforço feito pelo autor em acompanhar e trazer para o debate jurídico a constante evolução legislativa, designadamente no que ao registo predial respeita.[106]

Todavia, há quem afirme que a eficácia declarativa do registo comporta algumas exceções. A hipoteca tem sido apontada como um dos exemplos clássicos de exceção à eficácia declarativa do registo. De facto, é recorrente dizer-se que, no caso da hipoteca, o registo tem eficácia constitutiva[107]. Por outro lado, existem autores que reclamam essa

---

[106] As posições defendidas por Mouteira Guerreiro foram alvo de dura crítica por parte de BONIFÁCIO, José Luís, chegando mesmo a apelidá-las de deriva expansionista do Registo Predial em *Manual de Direitos Reais*, AAFDL Editora, Lisboa, 2.ª edição, 2020, p. 2357. Apesar da posição que assumimos, reconhecemos que o consensualismo de hoje é o mesmo de 1967 mas, no que respeita à matéria registal e notarial, foram numerosas e profundas as alterações verificadas, sobretudo nas últimas duas décadas. Por isso, as posições defendidas por Mouteira Guerreira devem ser apreciadas e debatidas e estão longe de constituir qualquer deriva. Vejamos as posições de alguns autores, nesta matéria:

- ASCENSÃO, Jose de Oliveira entende que o ato constitutivo da hipoteca não deixa de ser válido sem o registo, mas é absolutamente ineficaz. *Direito Civil: Reais, 5.ª ed.* Coimbra, 1993, p. 357.

- MENDES, Isabel Pereira considera que o registo funciona como condição de eficácia do ato constitutivo de hipoteca voluntária, não só em relação a terceiros, como, ainda, em relação às próprias partes, mas não é condição de validade do mesmo. No entanto, em relação às hipotecas legais e judiciais, o registo funciona como ato constitutivo, dado que não existem sem ele – *Código do Registo Predial,* Anotado e Comentado, 17.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2009, p. 155, anotação ao artigo 4.º.

- SOTTOMAYOR, Maria Clara sustenta que o registo de hipoteca passou, a partir do Código do Registo Predial de 1959, a ser constitutivo. *Invalidade e Registo: A Protecção do Terceiro Adquirente de Boa Fé*, Colecção Teses de Doutoramento, Almedina, 2010, p. 210.

- FERNANDES, Carvalho entende que o negócio jurídico de que nasce a hipoteca, só por si, não é título suficiente da constituição desse direito. Só com o registo esse negócio se torna perfeito, encontrando-se o negócio incompleto, antes do registo, devendo falar-se aqui em registo constitutivo. *Lições de Direitos Reais, 6.ª ed.* Quid Juris, Lisboa, 2009, p. 134.

- CAMPOS, Maria Isabel Helbing Menéres considera que a falta de registo da hipoteca gera uma ininvocabilidade absoluta, pois o negócio, embora válido, não produz quaisquer dos efeitos a que tende, ou seja, nem sequer as próprias partes podem valer-se da sua existência. No entanto, admite que a hipoteca não registada é, de todo em todo, juridicamente inatendível, mas isso não quer dizer que não exista validamente – *Da Hipoteca, Caracterização, Constituição e Efeitos*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 188.

- DUARTE, Rui Pinto considera que o registo da hipoteca tem natureza constitutiva. Porém, acrescenta este autor que, no caso das hipotecas voluntárias, o negócio jurídico que visa a constituição gera, mesmo

mesma eficácia constitutiva para o registo de outros factos, como sejam o registo da penhora, da propriedade horizontal e de algumas operações urbanísticas.[108]

Na verdade, MOUTEIRA GUERREIRO, defende que o registo de penhora, depois da reforma da ação executiva, operada pelo Decreto-Lei n.º 38/2003,de 8 de março, adquiriu eficácia constitutiva, uma vez que a penhora fica constituída quando a comunicação a que alude o artigo 838.º do CPC (atual artigo 755.º) é recebida e registada. O mesmo autor entende, igualmente, que o registo também assume eficácia constitutiva nos casos da propriedade horizontal e nas operações de transformação fundiárias resultantes de loteamento. Se bem entendemos, o autor considera que o registo é, nestes casos,

---

sem registo, efeitos jurídicos, o que sucede é que sem o registo não chega a criar-se um direito real – *Curso de Direitos Reais, 4.ª edição revista e aumentada,* Principia, Parede, 2020, p. 248.

- LEITÃO, Luís Manuel Teles de Meneses sustenta que a formulação legal prevista nos artigos 4.º, n.º 2 do CRPredial e 687.º do Código Civil parece indicar que a hipoteca já estaria constituída antes do registo, sendo apenas condicionante da sua eficácia, até entre as partes; porém como não faz sentido considerar constituído um direito real que não possui eficácia alguma, até entre as partes, deve considerar-se a constituição da hipoteca como um facto complexo, sendo que o registo é, neste caso, um dos elementos necessários para que essa constituição ocorra – *Direitos Reais*, Almedina, Coimbra, 2020, 9.ª edição, p. 291 e, ainda, pp. 421 e 482.

- GONZÁLEZ, José Alberto afirma que, na hipoteca voluntária, o ato de registo reveste uma importância menor do que nos casos das hipotecas legal e judicial, uma vez que o ato que imediatamente se dirige à constituição de hipoteca é o negócio jurídico pelo qual se manifesta a vontade de constituir essas hipotecas – *A Realidade Registal Predial para Terceiros*, Quid Juris, Lisboa, 2006, p. 290.

- TRIUNFANTE, Armando não está de acordo com aqueles que consideram ser a hipoteca, sem registo, válida, mas absolutamente ineficaz, apesar de reconhecer que essa seria a interpretação que melhor se coaduna com o elemento literal. Questiona-se, no entanto, para que serviria uma hipoteca válida, mas absolutamente ineficaz e, por isso, fica ao lado daqueles que identificam o registo da hipoteca como verdadeiramente constitutivo – *Lições de Direitos Reais*, Almedina, Coimbra, 2019, p. 60.

- A. Santos Justo alude que o registo constitutivo é aquele que interfere com a eficácia *inter partes* dos factos jurídicos registados e dá exemplo a hipoteca – *Direitos Reais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 64.

- RAMOS, José Luís Bonifácio admite que a hipoteca constitui uma exceção ao sistema de título, devendo ser registada, sob pena de não produzir efeitos, sequer em relação às partes. *Direitos Reais*, Lisboa, AAFDL Editora, p. 241.

- JARDIM, Mónica afirma que a constituição de hipoteca consubstancia uma exceção ao princípio da consensualidade, na medida em que para a produção do efeito real não basta o negócio hipotecário, sendo ainda necessário um modo: o registo. *Efeitos substantivos do Registo Predial* – ob. cit., p. 477.

[108] GUERREIRO, Mouteira – *Publicidade dos direitos reais – posse, registo e prova dos direitos*, ob. cit., p. 321.

constitutivo, porque sem ele não podem exercer-se certos direitos. De facto, sem o prévio registo da penhora, da propriedade horizontal ou das operações de transformação fundiária resultantes de loteamento, não pode ser realizada a respetiva venda judicial, não podem ser titulados factos sobre as frações autónomas nem sobre os lotes resultantes da divisão fundiária. O registo constitui, desta forma, um pressuposto indispensável para a práticas de negócios jurídicos. Pensamos que é, essencialmente, por esse motivo que o mesmo autor considera que o registo tem, nos casos referidos, eficácia constitutiva.

Apesar de concordarmos integralmente com o autor quanto à indispensabilidade do registo para a titulação da maior parte dos atos sujeitos a registo, entendemos, contudo, que as exceções à eficácia declarativa do registo são apenas aquelas que, eventualmente, estiverem previstas na lei e neste elenco não se inclui, em nossa opinião, a hipoteca, a penhora, a propriedade horizontal ou as operações urbanísticas. Analisamos, seguidamente, a eficácia do registo em relação a cada um destes factos.

4.1. A hipoteca voluntária

Começamos com a hipoteca voluntária. Nos termos da lei civil[109], se a hipoteca recair sobre bens imóveis pode constituir-se por escritura pública, testamento ou através de documento particular autenticado.[110] Por sua vez, só podem ser registados factos constantes de documentos que legalmente os comprovem.[111] Porém, a hipoteca deve ser registada, sob pena de não produzir efeitos, mesmo em relação às partes, como dispõe o artigo 687.º do Código Civil, em perfeita harmonia com o disposto no n.º 2 do artigo 4.º que estabelece que os factos constitutivos de hipoteca não podem ser invocados entre as próprias partes sem a realização do registo.

A questão que se coloca é a de saber se o negócio jurídico de que nasce a hipoteca, só por si, é título suficiente da constituição desse direito ou se esse negócio apenas se torna perfeito e completo com o respetivo registo, assumindo este eficácia constitutiva.

Como já afirmamos, a posição dominante é a de que o negócio jurídico através do qual se constitui a hipoteca só está completo com o registo. ORLANDO DE CARVALHO

[109] Cfr. artigo 714.º do Código Civil.

[110] Este documento particular autenticado é o previsto no Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho, cuja validade depende de depósito eletrónico na plataforma informática www.predialonline.pt, gerida e mantida pelo Instituto dos Registos e Notariado.

[111] Cfr. artigo 43.º, n.º 1 do CRPredial.

refere que o registo é, no caso de hipoteca, constitutivo e, por conseguinte, condição de validade do direito. Sustenta que o registo é condição de validade uma vez que a aquisição que não é eficaz nem *inter* nem *supr*a *partes* é uma aquisição que não vale, porque não se faz validamente, sendo a hipoteca um direito de formação complexa em que se exige um título e um modo.[112]

Também MENEZES CORDEIRO considera que o registo é constitutivo da hipoteca, sendo inútil a construção segundo a qual a hipoteca se constituiria nos termos gerais, não produzindo qualquer efeito sem o registo. Mais afirma este autor que, na realidade, não há na "hipoteca" não registada qualquer direito; não há sequer uma hipoteca.[113]

Sustenta MÓNICA JARDIM que o registo não é elemento formativo do negócio, nem tão pouco um requisito de eficácia, mas é elemento da própria constituição deste direito real de garantia e requisito da própria produção do efeito real, concluindo que sem registo não existe hipoteca e, porque assim é, reconhece ao registo efeito constitutivo.[114]

Por sua vez, HEINRICH EWALD HÖRSTER refere que certos negócios, depois de realizados, estão sujeitos a publicidade, nomeadamente a registo, mas a publicidade ou a falta dela em nada afetam o negócio, pois este já está concluído. Assim, por exemplo, sendo transferido o direito de propriedade (artigo 408.º, n.º 1 e artigo 879.º, alínea a) do Código Civil), este tem, como direito real, por natureza, efeitos absolutos, efeitos *erga omnes.* Apenas sucede que a falta de publicidade priva o negócio da oponibilidade perante terceiros, apesar de produzir todos os seus efeitos em relação às partes. Não obstante, acrescenta o autor que, em certas situações, legalmente previstas, a falta de publicidade tem consequências mais graves do que a inoponibilidade perante terceiros. Sem a publicidade, apesar de existirem, os efeitos produzidos pelo negócio ficam latentes, porque não podem ser invocados nem sequer entre as próprias partes. Como exemplo, refere o casamento não registado e a hipoteca voluntária não registada.[115]

O mesmo autor depois de referir a formulação cuidadosa do artigo 4.º do Código do Registo Predial, conclui que o registo é uma condição de eficácia, não intervindo na

---

[112] CARVALHO, Orlando de - *Terceiros para efeitos de registo,* Separata do BFDUC, Vol, LXX, Coimbra, 1994, p. 99.

[113] CORDEIRO, A. Menezes - *Direitos Reais,* Lex, Lisboa, 1991, p. 281.

[114] JARDIM, Mónica - *Escritos de Direito Notarial e Direito Registal,* Coimbra, Almedina, 2015, p. 129.

[115] HÖRSTER, Heinrich Ewald; SILVA, Eva Sónia Moreira da – *A Parte Geral do Código Civil Português, Teoria Geral do Direito Civil,* Coimbra, Almedina, 2019, 2.ª edição, p. 490.

constituição ou na validade da hipoteca. Os factos constitutivos desta já existem anteriormente, apenas os seus efeitos dependem do registo.[116]

CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA considera que o ato registal e o facto sujeito a registo são estruturalmente diferentes, ou seja, que a publicidade não é elemento do facto que dá a conhecer. A publicidade, subsequente ao negócio, molda a eficácia deste mas não a sua existência e validade.[117]

Depois de expostas algumas posições em confronto, é chegado o momento de expormos a nossa posição acerca desta questão.

As regras a que tem de obedecer o negócio hipotecário são definidas pela lei substantiva, designadamente no artigo 714.º do Código Civil. Ora, como já afirmamos, o negócio jurídico hipotecário é válido desde que conste de escritura pública ou documento particular autenticado. Isto vale por dizer que a lei não exige o concurso do registo para a validade do negócio. Consequentemente, o registo não é parte substantiva do negócio, nem é necessário para que o mesmo fique completo. A falta de registo tem como consequência a privação de todos os efeitos do negócio, de tal modo que nem sequer entre as partes ele produz qualquer efeito. A falta de publicidade não tem outras consequências, isto é, a falta de registo não inquina o negócio com a nulidade ou qualquer outro vício, permanecendo o mesmo válido.

Enquanto o negócio não aceder ao registo, os efeitos não se produzem, ficam ocultos ou, como referido por HEINRICH EWALD HÖRSTER, latentes. Mas o negócio é válido, a não ser que se verifiquem outros vícios que o inquinem e que não derivem da falta de publicidade.

Naturalmente que, a falta de registo priva o negócio hipotecário da preferência típica do direito real de garantia, mas isso não é suficiente, em nossa opinião, para sustentar que antes do registo, apenas existe, na esfera jurídica do credor, a faculdade de solicitar a inscrição registal do título e que só a partir do registo existe hipoteca.

A hipoteca existe e é valida com base, apenas, no título através do qual se constitui, não tendo o registo, consequentemente, eficácia constitutiva.

---

[116] HÖRSTER, Heinrich Ewald – *Efeitos do registo – terceiros -aquisição a non domino*, Revista de Direito e Economia, 8, Coimbra, 1982, pp. 111 e ss.

[117] ALMEIDA, Carlos Ferreira – ob. cit., p. 208.

Imagine-se, até, a seguinte situação: *A*, titular definitivamente registado, constitui uma hipoteca a favor de *B* que não regista.[118] Entretanto *A* aliena o prédio a *C* que regista a sua aquisição. Quando *B* se apresentar a registar a hipoteca, ver-se-á impedido de o fazer de forma definitiva, por ofensa ao princípio do trato sucessivo na modalidade da continuidade das inscrições. Neste caso, não sendo o registo possível, poder-se-á defender que não existe negócio hipotecário? Pensamos que não. A hipoteca existe, mas, dado que não pode ser registada, fica inibida de produzir quaisquer efeitos, mesmo entre as próprias partes. Admita-se, entretanto, que o negócio entre *A* e *C* foi declarado nulo, retornando o prédio à esfera jurídica de *A*. Se tal acontecesse, já o credor *B* poderia registar a hipoteca, e só o podia fazer porque esta constava de um título legalmente previsto e válido, mesmo sem ter acedido ao registo.

4.2. As hipotecas legais e judiciais

O que acabamos de defender para a hipoteca voluntária vale, também, para as hipotecas legal e judicial, embora com contornos diferentes, derivados dos diferentes modos de constituição das mesmas. Se no caso da hipoteca voluntária a maior parte da doutrina considera que o registo assume eficácia constitutiva, a tendência aumenta no caso das hipotecas legal e judicial.

As hipotecas legais resultam imediatamente da lei, sem necessidade da vontade das partes, e podem constituir-se desde que exista a obrigação a que servem de segurança.[119] Com base nesta noção, ANTUNES VARELA e PIRES DE LIMA vêm defender que as hipotecas legais resultam da lei, mas carecem, posteriormente, de ser constituídas e que o ato de constituição é o registo.[120] Referem, ainda, que não se trata apenas de um problema de eficácia. Antes do registo elas não podem considerar-se constituídas, não têm existência legal. Defendemos uma posição diferente. Qualquer hipoteca é acessória de um direito de crédito e as hipotecas legais só podem constituir-se desde que exista a obrigação a que servem de segurança. Isto quer dizer que, existindo a obrigação, o credor tem o poder legal de as constituir. Porém, a constituição não se dá pelo registo, mas, antes,

[118] A hipoteca não constitui facto sujeito a registo obrigatório. De facto, constitui uma exceção ao princípio da obrigatoriedade do registo. Cfr. subalínea *iv)* da alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º-A do CRPredial.

[119] Cfr. artigo 704.º do Código Civil.

[120] LIMA, Fernando Andrade Pires de; VARELA, João de Matos Antunes – *Código Civil Anotado*, 4.ª edição revista e atualizada, Coimbra, Coimbra Editora, 1987, p. 726.

através de um ato prévio ao registo cuja forma varia conforme os credores com hipoteca legal.

O artigo 50.º dispõe que "O registo de hipoteca legal ou judicial é feito com base em certidão do título de que resulte a garantia …". Ora, parecem não restar dúvidas que o registo tem, também, no caso da hipoteca legal, eficácia meramente declarativa, uma vez que a realização do mesmo exige um título que, naturalmente, tem de existir antes dele. O direito real de garantia já existe antes do registo, sendo este absolutamente necessário para que os efeitos se produzam não só perante terceiros, mas também entre as próprias partes, conforme dispõe o artigo 4.º, n.º 2.

Quanto às hipotecas judiciais, pensamos que também não se pode defender outra coisa que não seja a eficácia declarativa do registo. Aliás, é a própria lei que o afirma. Na verdade, refere o artigo 710.º, n.º 1 do Código Civil que "A sentença que condenar o devedor à realização de uma prestação em dinheiro ou outra coisa fungível é título bastante para o registo de hipoteca sobre quaisquer bens do obrigado, mesmo que não haja transitado em julgado". O registo é feito, portanto, com base na sentença condenatória. Poder-se-á argumentar que a sentença condenatória não contém, em si mesma, um direito real de garantia, o que é verdade, mas não deixa de ser, legalmente, título bastante para a realização do registo de hipoteca.

Acresce, em abono do que defendemos, a redação do artigo 676.º, n.º 1 do CPCivil de 28 de dezembro de 1961, que refere que "A sentença que condene o réu no pagamento de uma prestação determinada em dinheiro ou em géneros, mesmo antes de transitar em julgado, é título constitutivo de hipoteca, devendo esta ser registada para produzir efeitos em relação a terceiros". A redação desta norma distingue, de forma muito clara, dois aspetos que nos parecem decisivos para justificar o nosso entendimento. No primeiro segmento, refere-se à constituição da hipoteca sendo a sentença o título constitutivo; no segundo segmento exige o registo apenas para que se produzam os efeitos perante terceiros.

4.3. A penhora

Na vigência do CPCivil de 1961, a penhora de imóveis era feita mediante termo no processo, pelo qual os bens se consideravam entregues ao depositário.[121] Com a chamada

[121] Cfr. artigo 838.º, n.º 3 do CPCivil de 1961, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 329-A/95, de 12 de dezembro.

"reforma da ação executiva",[122] o registo de penhora de coisas imóveis passou a realizar-se por comunicação eletrónica do agente de execução ao serviço de registo, como dispunha o artigo 838.º, n.º 1 do CPCivil[123]. O modo como esta norma se encontra redigida "a penhora realiza-se por comunicação eletrónica à conservatória…" pode fundamentar a ideia de que, neste caso, o registo passou a ser constitutivo[124]. Entendemos, no entanto, que a penhora não "nasce" no registo. A comunicação feita à conservatória, pelo agente de execução, constitui, apenas, o documento para que se possa realizar o respetivo registo de penhora.

Após o registo, o agente de execução lavra o auto de penhora e procede à afixação de um edital, na porta ou noutro local visível do imóvel. É neste momento que se realiza a apreensão do bem, ou seja, é neste momento que se realiza a penhora.

Pensamos que a redação do n.º 1 do artigo 838.º do CPCivil, que com o novo Código[125] passou a ser o artigo 755.º, n.º 1, mas com a mesma redação, podia ser mais esclarecedora, podendo a redação "A penhora de coisas imóveis realiza-se …" ser substituída por outra mais elucidativa, como, por exemplo, "O registo de penhora de coisas imóveis realiza-se …"

Com o registo de penhora, feito com base na simples comunicação do agente de execução, antecipa-se a prioridade da penhora em concordância com a mudança de paradigma da reforma da ação executiva. De facto, a partir de 2003, regra geral, o registo da penhora constitui um dos primeiros atos da ação executiva. A realização desta tem como consequência, apenas, a transferência da posse meramente jurídica[126], sendo feita a apreensão do imóvel em momento posterior.

Acresce ao que acabamos de afirmar que a lei registal, designadamente, o artigo 58.º, n.º 2, permite o cancelamento do registo de penhora se o agente de execução declarar expressamente que ainda não ocorreu a apreensão do bem. Ora, se tivéssemos dúvidas quanto à natureza declarativa ou constitutiva do registo de penhora, elas ficam

[122] Cfr. Decreto-Lei n.º 38/2003, de 8 de março.

[123] Atualmente artigo 755.º, n.º 1.

[124] Neste sentido GUERREIRO, Mouteira – *Publicidade dos direitos reais – posse, registo e prova dos direitos*, ob. cit., p. 321.

[125] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 41/2013, de 26 de junho.

[126] FREITAS, José Lebre – *A Ação executiva, à Luz do Código de Processo Civil de 2013, 6.ª Edição*, Coimbra Editora, 2013, p. 281.

ultrapassadas, desta forma, por via legal. Concluímos, assim, que o registo da penhora não assume eficácia constitutiva[127].

Apesar de considerarmos que o registo de penhora não tem eficácia constitutiva, ele tem um papel fundamental no âmbito da ação executiva para pagamento de quantia certa.

De acordo com o artigo 755.º, n.º 4 do CPCivil, não pode ser feita a adjudicação dos bens penhorados, a consignação judicial dos seus rendimentos ou a respetiva venda sem que o registo definitivo de penhora se encontre realizado. Por isso, consideramos que o registo de penhora constitui um pressuposto processual, sem o qual aqueles atos não podem ser efetuados, podendo afirmar-se que o registo de penhora é constitutivo daqueles atos processuais.

4.4. A propriedade horizontal

Defendemos que o registo também não tem eficácia constitutiva na propriedade horizontal. De facto, a propriedade horizontal constitui-se fora do registo, através das modalidades legalmente previstas,[128] desde que se encontrem reunidos os respetivos requisitos legais. Como facilmente se constata o surgimento das frações autónomas ocorre com o respetivo título constitutivo da propriedade horizontal e não com o registo do mesmo.

No entanto, não se podem transmitir direitos reais ou contrair encargos sobre as frações autónomas sem previamente se encontrar definitivamente registado o título constitutivo da propriedade horizontal, como exige o artigo 62.º, n.º 1 do Código do Notariado.

Apesar de não ter eficácia constitutiva, o registo constitui um pressuposto indispensável para que as frações autónomas constituídas possam ser objeto de negócios jurídicos ou oneradas.[129]

---

[127] Neste sentido, o Acórdão do STA, n.º 0715/09, de 06/07/2009, de que foi relator Jorge Lino, acessível em http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/0/74f49d7dc06c09688025767e003c9877?OpenDocumente , consultado em 2019/12/19.

[128] De acordo com o disposto no artigo 1417.º, n.º 1 do Código Civil, a propriedade horizontal pode ser constituída por negócio jurídico, usucapião, decisão administrativa ou decisão judicial, proferida em ação de divisão de coisa comum ou em processo de inventário;

[129] O regime da propriedade horizontal foi normativamente regulado pelo Decreto-Lei n.º 40 333, de 14 de outubro de 1955. Anteriormente, porém, o artigo 2335.º do Código Civil de 1867 admitia a possibilidade

4.5. As operações urbanísticas de transformação fundiária

Limitamos a nossa apreciação às operações de transformação fundiária resultantes de reparcelamento e de loteamento, operações urbanísticas mais diretamente ligadas ao registo, a que respeitam, respetivamente, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)[130] e o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)[131]. Pensamos que os efeitos produzidos no âmbito de qualquer dos regimes indicados não dependem do registo, ou seja, produzem-se de acordo com as normas intra-sistemáticas que os integram.

No que respeita ao RJIGT os efeitos urbanísticos resultam dos planos, designadamente dos planos diretores municipais, planos de pormenor ou planos de urbanização. Quanto ao RJUE os efeitos produzem-se com a emissão do alvará, sendo esta condição de eficácia da licença, como consta do artigo 74.º daquele regime.

Uma dúvida, porém, se levanta quanto à operação urbanística de destaque de parcela de terreno destinada a construção, isenta de controlo prévio, a que se refere o artigo 6.º do RJUE. Não é exigível, nesta operação, qualquer licenciamento, observando-se isenção de controlo prévio desde que verificados certos requisitos[132]. É, assim, defensável, à

---

de os diversos andares de um mesmo edifício pertencerem a proprietários diferentes. Embora de forma muito incipiente, já continha as obrigações que, na falta de título, competiam a cada um dos proprietários na reparação dos tetos, das paredes e das escadas do prédio. Anteriormente à vigência do mencionado Decreto-Lei n.º 40 333 não havia qualquer preceito legal que impedisse a divisão horizontal ou por andares de qualquer edifício. Consequentemente, se a divisão for anterior à entrada em vigor do aludido Decreto-Lei, está legalmente constituída a propriedade por andares, podendo a mesma aceder ao registo sem o título constitutivo da mesma. Nestes casos, para que possa ser registada a propriedade horizontal, torna-se necessário provar que o edifício já se encontrava dividido à data da entrada em vigor do mencionado Decreto n.º 40 333, ou justificar a propriedade horizontal por usucapião. Sobre esta matéria cfr., entre outros: Proc. N.º 49/86, livro RP 3 – *Propriedade horizontal – Constituição anterior à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 40 333, de 14/10/55 – Inscrição no Registo Predial,* publicado na I.ª Série do BRN, n.º 23, de maio de 1987, p. 7.

[130] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que revogou o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro.

[131] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro.

[132] O destaque, dentro de perímetro urbano, de parcela destinada a construção, após a entrada em vigor da Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, pode ser realizado sem licença ou comunicação prévia, desde que as duas parcelas resultantes do destaque confrontem com arruamentos públicos.

primeira vista, que a operação urbanística de destacamento ou loteamento simples[133] só surja com o registo.

Porém, o destaque de parcela sem o controlo prévio apenas depende dos requisitos legalmente previstos, sendo o registo feito em face de certidão emitida pela câmara municipal comprovativa da verificação mesmos.[134] Isto vale por dizer que a formação do novo prédio está apenas dependente do preenchimento daqueles requisitos e não do registo.

O registo do destaque da parcela de terreno depende de pedido do proprietário definitivamente inscrito e deve ser instruído com a apresentação de certidão comprovativa dos requisitos do destaque. Os efeitos da transformação fundiária resultam da lei e não da certidão, esta apenas comprova aqueles requisitos. Sendo a lei a definir os requisitos a que deve obedecer o destaque da parcela, este não se dá pelo registo, mas pela própria lei.

Em conclusão, existe destaque de parcela se for comprovada, através de certidão camarária, a existência dos requisitos que a lei exige que se observem e for feito o correspondente pedido de registo.

Acresce que, no caso de destaque de parcela, apenas se verifica o concurso de regras urbanísticas, trata-se de uma divisão fundiária, não estando em causa o direito de propriedade, pelo que, também, por este motivo, julgamos que a questão acerca da natureza constitutiva do registo se encontra afastada.

Existe, ainda, outro argumento que reforça o que temos vindo a defender. Apesar de constar da lei que a certidão camarária comprovativa dos requisitos do destaque constitui documento bastante para efeitos de registo predial[135], a verdade é que a doutrina, designadamente, a do IRN, vem entendendo que os destaques de parcela de terreno para construção, nos termos supra referidos, podem efetuar-se na sequência do pedido de registo apresentado nos serviços de registo, instruído com a mencionada certidão camarária, ou através de negócio jurídico de transmissão, que tenha por objeto o prédio resultante do destaque[136]. Ora, a parcela que assim se autonomiza, isto é, por negócio

---

[133] A expressão "loteamento simples" é de OLIVEIRA, Fernanda Paula, NEVES, Maria José Castanheira, LOPES, Dulce e MAÇÃS, Fernanda – *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação,* Almedina, 3.ª edição, 2012, nota de rodapé n.º 5, p. 120.

[134] Cfr. artigo 6.º, n.º 9 do RJUE.

[135] Cfr. artigo 6.º, n.º 9, citado.

[136] Processo n.º R.P. 173/2009 SJC-CT, de que foi relatora Isabel Ferreira Quelhas Geraldes, acessível em

jurídico, existe como prédio antes do registo e, também por isso, não se pode considerar que o registo seja constitutivo do surgimento de um novo prédio no ordenamento jurídico.

4.6. Conclusão

Concluímos, assim, que o sistema registal português não tem eficácia constitutiva em caso algum.[137] A finalidade do registo consiste em dar publicidade à situação jurídica dos prédios tendo em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário. Se o facto submetido a registo não conferir direitos, não é o registo que os concede. Ao registo cabe publicitar os factos já constituídos anteriormente para que os mesmos sejam oponíveis perante terceiros[138].

Nos sistemas que optaram pelo regime constitutivo, os direitos reais que tenham por objeto bens imóveis não se constituem não se transmitem, não se modificam nem se extinguem sem ser lavrado o assento registal. Nos sistemas em que o registo é declarativo, a constituição, transmissão, modificação e extinção dos direitos reais sobre imóveis ocorrem à margem do registo. O registo tem, nestes sistemas, um efeito consolidativo da situação jurídica dos prédios perante terceiros.

A introdução do princípio da legitimação de direitos[139],[140] no sistema registal português veio exigir a prévia existência do registo de aquisição dos prédios a favor de quem os aliena ou onera, condicionando, deste modo, a alienação e oneração dos mesmos e, ao mesmo tempo, dinamizar a atividade registal, na medida em que o registo passou a constituir um requisito necessário para o comércio jurídico imobiliário. Mas sendo o registo prévio um pressuposto necessário e indispensável para o exercício de direitos

---

https://www.irn.mj.pt/sections/irn/doutrina/pareceres/predial/2009/p-r-p-173-2009-sjc-ct/downloadFile/file/ctprp173-2009.pdf?nocache=1317650699.06, acedido em 2021/01/30.

[137] Apear de considerarmos que o sistema registal português é meramente declarativo, não podemos deixar de reconhecer que o mesmo tem efeitos constitutivos secundários ou complementares, na medida em que, através do funcionamento das suas regras ou princípios, pode alterar o direito validamente constituído na ordem substantiva, em determinadas situações.

[138] O conceito de terceiros é abordado na secção II deste Capítulo

[139] Ou princípio da legitimação dispositiva, como prefere Mouteira Guerreiro – *Ensaio sobre a Problemática da Titulação e do Registo à luz do Direito Português,* Coimbra Editora, 2014, p. 489.

[140] Realizada pelo Decreto-Lei n.º 224/84, de 6 de julho, que aprovou o atual Código do Registo Predial;

sobre imóveis, isso não significa que o sistema registal português tenha passado a ser um sistema constitutivo de direitos.[141]

[141] GUERREIRO, Mouteira sustenta que que há certos factos em que o registo, embora se considere que não tem um claro efeito constitutivo "do direito", assume *pelo menos* uma natureza de *pressuposto necessário para o seu exercício.* Será o caso do registo da propriedade horizontal e do loteamento - *Ensaio sobre a Problemática da Titulação e do Registo à luz do Direito Português*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 466.

SECÇÃO II

Proteção concedida pelos sistemas registais

SUMÁRIO: 5. Introdução. 5.1. Proteção concedida pelos sistemas registais com eficácia meramente declarativa. 5.2. Proteção concedida pelos sistemas registais com eficácia constitutiva. 5.3. Sistemas registais que garantem proteção forte. 5.4. Registo de Documentos e Registo de Direitos. 5.5. Tutela concedida pelo sistema registal português. 5.6. Modelo de Registo de Direitos ou Registo de Documentos – a escolha do legislador.

5. Introdução

Os sistemas registais foram criados para, através da publicidade registal, proporcionar um clima de confiança e estabilidade nas relações jurídicas sobre imóveis, tendo em vista a segurança jurídica do tráfico jurídico imobiliário. É esta a sua finalidade essencial. Mas a segurança jurídica registal também protege os direitos dos titulares inscritos, garantindo-lhes, maior ou menor proteção, conforme a organização de cada sistema. A segurança jurídica proporcionada pelos sistemas registais assume dois aspetos: uma segurança estática e uma segurança dinâmica[142]. No âmbito da segurança jurídica estática, o registo preocupa-se com a defesa dos direitos dos titulares inscritos, à semelhança do que acontece com a segurança jurídica notarial ou judicial, que tem como finalidade garantir a defesa dos direitos dos seus titulares. Porém, a certeza do comércio jurídico sobre imóveis pressupõe a proteção da aparência ligada à publicidade registal. Trata-se de "uma segurança dinâmica que radica e se apoia na segurança estática e consiste em que o subadquirente que, de boa fé, adquira um direito inscrito no registo e que, por sua vez, o inscreva a seu favor, deve ficar imunizado contra qualquer forma de impugnação do registo anterior a favor do transmitente".[143]

Deste modo, o mínimo que se pode esperar de um sistema de segurança jurídica, como é o sistema registal, é que, de facto, proteja aquele que adquiriu ao abrigo da lei, de quem consta no registo e se encontre de boa fé.

Quer os sistemas em que a inscrição registal tem efeitos meramente declarativos quer aqueles em que se reconhece à inscrição registal efeitos constitutivos têm vantagens e desvantagens, não sendo possível, atualmente, falar em sistemas registais puros. Ao longo do tempo, foram sendo introduzidas regras de uns nos outros e criadas exceções ditadas

[142] MENDES, Isabel Pereira – *Estudos Sobre Registo Predial*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 47.

[143] MENDES, Isabel Pereira – ob. cit, p. 48.

por opções políticas. Por isso, os efeitos dos registos, fortes ou fracos, não dependem apenas do facto de terem eficácia declarativa ou constitutiva, mas de opções da política legislativa.

Como vamos demonstrar, a tutela concedida pelos sistemas registais aos terceiros depende mais da adoção ou não do princípio da fé pública registal do que da eficácia declarativa ou constitutiva de cada sistema[144].

5.1. Proteção concedida pelos sistemas registais com eficácia meramente declarativa

Nestes sistemas, como já afirmamos, os direitos reais constituem-se e transmitem-se à margem do registo, neles vigorando o sistema de título. O adquirente que regista fica protegido contra anteriores alienações de quem lhe transmitiu o direito, bem como da constituição de encargos da responsabilidade do mesmo. Havendo dupla alienação, o registo protege o segundo adquirente, se registar o seu direito em primeiro lugar, contra a falta de legitimidade do transmitente. Mas a tutela oferecida ao adquirente fica-se por aqui e, por vezes, nem desta proteção goza.[145]

O adquirente pode ver o seu direito prejudicado se o direito do seu transmitente for afetado por uma causa de invalidade diferente da falta de legitimidade, como seja, por exemplo, a inexistência ou invalidade do negócio em que o mesmo interveio.

Estes sistemas, conhecidos como sistemas de inoponibilidade, de transcrição ou sistemas de Registo de Documentos, não garantem quem é o proprietário do imóvel. Apenas garantem que, se o imóvel se encontra inscrito a favor de alguém, este ainda o não alienou. Mas esta informação pode não ser verdadeira, porque pode haver uma

[144] Em Portugal concebeu-se e generalizou-se a ideia, em algumas classes profissionais, de que o registo constitutivo é aquele que concede maior tutela aos terceiros, relegando para segundo plano a proteção concedida pelos sistemas declarativos ou meramente declarativos. Esta ideia encontra-se de tal forma enraizada que quando se afirma que o sistema registal português é meramente declarativo, é entendido como se o nosso sistema registal tenha um valor subalterno ou diminuído em relação aos sistemas de registo constitutivo.

[145] Pensemos no direito adquirido por um sujeito, no âmbito de uma ação executiva, tendo havido, previamente, alienação do direito a alguém que não registou. Neste caso, o direito do adquirente na ação executiva cede perante o direito daquele que previamente adquiriu e não registou, uma vez que o primeiro e o segundo adquirentes não são considerados terceiros entre si, para efeitos de registo.

incompleição do registo, designadamente em virtude de o titular inscrito ter alienado o bem e o adquirente ainda não ter procedido ao seu registo de aquisição.

A proteção assim oferecida é mínima ou fraca[146] e resulta do facto de, por regra, não se encontrar consagrado, nestes sistemas, o princípio da fé pública registal e não conter os requisitos exigidos para ser considerado um sistema de Registos de direitos, sendo, assim, considerado um sistema de Registo de documentos.

5.2. Proteção concedida pelos sistemas registais com eficácia constitutiva

Como já afirmamos a tutela concedida pelos sistemas registais depende mais da adoção do princípio da fé pública registal do que da sua natureza meramente declarativa ou constitutiva.

De facto, existem sistemas em que o registo tem eficácia declarativa, e protegem eficazmente os terceiros, e outros sistemas em que o registo tem eficácia constitutiva, mas que não concedem aos terceiros tão eficaz proteção, como são os casos da Grécia e Holanda.

Apesar disto, os sistemas registais de natureza constitutiva oferecem, mesmo que não gozem do princípio da fé pública registal, mais segurança jurídica do que os sistemas com eficácia declarativa. Considerando que a mutação jurídica-real dos direitos só opera com a realização do registo, evitam-se, deste modo, os casos de dupla alienação. Se o direito real apenas existe com o registo, antes deste não existe direito e, por isso, não pode existir dupla alienação.

5.3. Sistemas registais que garantem proteção forte

Os sistemas que, efetivamente, protegem os terceiros adquirentes são aqueles em que se encontra consagrado o princípio da fé pública registal e coincidem, a maior parte das vezes, com sistemas de eficácia constitutiva. Assim, o sistema alemão, austríaco, suíço e o espanhol.

O princípio da fé pública registal garante, aos terceiros de boa fé e titulares inscritos, que o os assentos registais são íntegros e exatos, ainda que tal não corresponda à realidade jurídica extra-registal. Consequentemente, o titular inscrito, desde que esteja de boa fé, nunca verá a sua posição ceder perante os vícios que afetem o ato translativo ou constitutivo anteriores ao seu ou ponham em causa registos anteriores ao seu. O mesmo

[146] JARDIM, Mónica – *Estudos De Direitos Reais e Registo Predial,* ob.cit.,, p. 235.

é dizer que este princípio garante ao titular inscrito, que esteja de boa fé, a titularidade dos direitos reais registados, mesmo que o negócio real em que interveio o seu transmitente venha a ser declarado inexistente, nulo ou anulado. O Registo é considerado, nestes sistemas, exato e, íntegro e apesar de não sanar os vícios de que padecem os negócios inscritos, impede que esses vícios tenham eficácia retroativa, mantendo, desta forma, a aquisição do titular inscrito.

Estes sistemas publicam e garantem titularidades de tal modo que se encontram preparados para informar, de forma segura, quem é o titular de cada direito, sem ser necessário qualquer outra investigação.

A proteção forte concedida por estes sistemas tem, também, o seu fundamento na maior ou menor amplitude do princípio da legalidade que enforma cada sistema registal.

O princípio da fé pública registal consagra a verdade registal, que não é posta em causa em relação a terceiros de boa fé e titulares registais, porque impede a prova em contrário do facto registado, mesmo que a verdade registal não coincida com a verdade substantiva. Trata-se de uma presunção *iuris et de iure*.

Todavia, esta proteção absoluta prejudica o verdadeiro proprietário, nos casos em que não haja coincidência entre o publicitado pelo registo e a verdade material. Sacrificou-se o direito individual em proveito da estabilidade do comércio jurídico imobiliário. Mas, para que o sistema funcione, torna-se necessário evitar que situações como esta aconteçam ou, pelo menos, reduzi-las ao mínimo, sob pena do sistema entrar em crise.

Consequentemente, o princípio da legalidade deve ser rigoroso e amplo tanto quanto possível, quer quanto à forma, como quanto à substância e à identidade do prédio[147] e feito por responsável com a necessária preparação.

5.4. Registo de Documentos e Registo de Direitos

Nos sistemas registais sem controlo da legalidade ou onde esse controlo tem um âmbito reduzido, os efeitos do registo têm de ser, necessariamente, fracos, não podendo considerar-se credível o que o registo publicita, isto porque o Estado, através do responsável do registo, não controla a validade dos documentos que contêm factos sujeitos a registo e, por isso, a proteção concedida é fraca. Ao contrário, nos sistemas em que existe uma qualificação forte dos documentos que acedem ao registo, a publicidade registal é credível e merece a confiança pública e, por isso, a proteção concedida é forte.

[147] A identidade do prédio relaciona-se com o cadastro que abordamos na segunda parte.

Deste modo, a proteção fraca relaciona-se com uma qualificação ou controlo dos documentos mínima, enquanto a produção forte de efeitos tem como causa um controlo ou qualificação dos documentos ampla, que abrange não só a forma como, também, o conteúdo ou substância do ato.

Neste contexto, a doutrina identifica dois modelos de registo: Registo de Documentos ou *deed system* e Registo de Direitos ou *title system.*

O primeiro modelo (Registo de Documentos) é aquele que proporciona fraca proteção aos terceiros e o segundo (Registo de Direitos) concede uma proteção forte aos mesmos terceiros, porque consagra o princípio da fé pública registal.

As principais características destes modelos são:[148]

a) No Registo de Documentos: os documentos apresentados para registo são depositados, tendo em vista a atribuição da melhor prioridade ao direito registado. É com base na prioridade do registo e não do título que, em caso de litígio, os tribunais decidem a quem pertence o melhor direito. O responsável pelo registo não procede à qualificação do registo ou limita-se a verificar certos aspetos meramente formais. A qualificação dos documentos é feita por outro profissional, que pode ser notário, em França, ou advogados, agentes de seguros e companhias de seguros de títulos, nos estados Unidos da América, que examinam todos os documentos relevantes que se encontram depositados. A prioridade do registo é uma prioridade atípica, porque não existe trato sucessivo ou encadeamento das inscrições e o princípio da legalidade limita-se a aspetos meramente formais. Por isso, a tutela concedida por estes sistemas registais é reduzida ou muito fraca. O sistema encontra-se organizado segundo a técnica de fólio pessoal, ou seja, o arquivo encontra-se ordenado por pessoas e não por prédios;

b) O Registo de Direitos contém informação relacionada com os próprios direitos e não com documentos, como sucede no modelo de Registo de Documentos. Também existe o princípio da prioridade, mas a qualificação do pedido de registo é feita com muito rigor, tendo em vista detetar quaisquer vícios do título que possam prejudicar terceiros. Além disso, abrange não só os aspetos formais, mas também os substantivos. Ao registo acedem os direitos reais, adquiridos *inter vivos* ou *mortis causa*, e a organização dos

---

[148] ARRUÑADA, Benito – *Sistemas de titulación de la propriedade, Un análisis de su realidade organizativa*, Palestra Editores, Lima, Perú, 2004, pp. 88 e segs.

JARDIM, Mónica - *Estudos …*, ob. cit., pp. 245 e segs.

JARDIM, Mónica - *Efeitos Substantivos …*, ob. cit., pp. 150 e segs.

sistemas centra-se no imóvel, ou seja, é um sistema de fólio real. Por cada prédio é aberta uma ficha de registo em obediência ao princípio da especialidade. O trato sucessivo apresenta, neste modelo, uma importância fundamental uma vez que só pode efetuar-se um novo registo se se verificar a intervenção do titular definitivamente inscrito, evitando-se, deste modo, que se verifiquem quaisquer lacunas na história jurídica do imóvel. Neste modelo é adotado o princípio da fé pública registal, o que permite conceder uma forte tutela ao terceiro perante o facto registável.

5.5. Tutela concedida pelo sistema registal português

Demonstramos, no ponto 4, que o sistema registal português não tem efeitos constitutivos, uma vez que a aquisição, transmissão e modificação dos direitos reais sobre imóveis se dá por mero efeito do contrato, em conformidade com o disposto no artigo 408.º, n.º 1 do CC, não sendo o registo necessário para que ocorra tal mutação jurídico real.

Sendo um sistema de eficácia meramente declarativa, tem a desvantagem de permitir a dupla alienação, o que não se verifica nos sistemas com eficácia constitutiva, como referimos supra.[149]

Mas a proteção fraca ou forte concedida pelos sistemas registais, como já afirmamos, encontra-se mais dependente da adoção do princípio da fé pública registal do que do facto de ser um sistema com natureza declarativa ou constitutiva[150]. Por isso, vamos, agora, analisar se o sistema registal português adota ou não tal princípio. Vejamos:

a) a organização do sistema registal português centra-se no prédio, ou seja, é um sistema de fólio ou base real. Para cada prédio é aberta uma ficha de registo, em obediência ao princípio da especialidade, na qual se descreve o prédio e se inscrevem os factos dos quais resultam a situação jurídica do mesmo;

b) registam-se os factos taxativamente elencados na lei, designadamente, nos artigos 2.º e 3.º ou em qualquer lei avulsa, quer sejam adquiridos por atos *inter vivos* quer *mortis causa*;

c) é adotado o princípio do trato sucessivo, que se estabelece, em relação a cada prédio, com a primeira inscrição de aquisição. Este princípio integra duas modalidades, o trato sucessivo na modalidade da inscrição prévia e na modalidade da continuação das

[149] Cfr. o ponto 5.2.

[150] Cfr. o ponto 5.3.

inscrições. Nenhum facto respeitante a negócios jurídicos pode ser definitivamente registado sem que se verifique a intervenção do titular definitivamente inscrito. Este princípio revela a história jurídica dos prédios, sem hiatos, de forma encadeada;

d) encontra-se consagrado, no artigo 68.º, o princípio da legalidade, segundo o qual o controlo feito pelo responsável pelo registo, geralmente o conservador, assenta, essencialmente, nos seguintes pontos: no cumprimento do trato sucessivo, na verificação da identidade do prédio, na regularidade formal dos títulos, bem como na validade dos atos nele contidos. O princípio da legalidade tem, assim, grande amplitude, estando o qualificador obrigado à verificação da forma que os títulos apresentados devem conter, e, também, a uma verificação quanto à validade dos atos que os mesmos incluem, realizada à luz da lei substantiva.[151].

Se o princípio da fé pública dependesse, apenas, das características dos sistemas registais teríamos de concluir que o sistema de registo nacional o consagrava. Porém, este princípio não depende das características registais ou, pelo menos, não depende apenas delas. O que está em causa com a adoção ou não deste princípio é o modelo de proteção que cada ordenamento jurídico escolhe para resolver o conflito que se apresenta entre a segurança do titular do direito ou segurança estática e a segurança do tráfico jurídico ou a segurança dinâmica.

Os sistemas que optaram pela segurança e estabilidade do comércio jurídico, adotando o princípio da fé pública registal, introduziram exceções a princípios ligados à lei substantiva como, por exemplo, o princípio *nemo plus iuris in alium transferre potestet quam ipse habet.* Como já afirmado, com base no princípio da fé pública registal, para tornar o sistema mais credível, os terceiros são sempre protegidos, mesmo perante vícios que afetem o negócio do transmitente e aqueles que o qualificador não consegue detetar. As inscrições consideram-se exatas, sendo o direito de terceiro adquirente mantido ainda que o direito transmitido padeça de invalidade por ilegitimidade do transmitente. Vale, para todos os efeitos, a verdade registal, mesmo que esta não coincida com a verdade material e os factos não registados são considerados inexistentes.

Os sistemas que acolheram o modelo de Registo de Documentos, fizeram-no por entenderem ser possível proteger os direitos dos verdadeiros proprietários ao mesmo

[151] Mesmo assim, o negócio pode conter vícios que o conservador não pode detetar, como, por exemplo, a simulação, além de outros aspetos que envolvem o negócio jurídico, como a identidade dos sujeitos e as declarações de vontade.

tempo que se protegem os direitos do terceiro adquirente de boa fé e do tráfico jurídico imobiliário. Foi o que aconteceu em Portugal. O sistema registal evoluiu passando a ter as características de um sistema de Registo de Direitos, mas esta evolução não foi acompanhada quer pela lei substantiva quer, em alguns casos, pela própria lei registal.

São as seguintes as características do sistema registal português coincidentes com as dos sistemas de Registo de direitos:

a) Estão sujeitos a registo os factos jurídicos constituídos quer por negócios *inter vivos* quer *mortis causa*;

b) A organização do sistema encontra-se centrada no prédio, é um sistema de fólio real;

c) É adotado o princípio do trato sucessivo;

d) O princípio da legalidade é suficientemente amplo para justificar a integração do sistema no modelo de Registo de Direitos. Na verdade, o conservador, em obediência a este princípio está obrigado a verificar a validade do ato submetido a registo quer quanto à forma quer quanto à validade substantiva e, especialmente, a identidade do prédio objeto mediato do registo.

No entanto, a inscrição, no sistema registal português, considera-se completa e íntegra, mas não pode ser considerada exata. Isto porque o sistema registal português apenas tutela o terceiro adquirente de boa fé quando se verifique a incompleição do registo[152].

Na verdade, em Portugal, o adquirente de boa fé não fica protegido face à inexistência, invalidade ou outros vícios que provoquem a cessação da eficácia do negócio do seu transmitente[153]. As presunções registais, previstas no artigo 7.º não são absolutas, são *iuris tantum*, admitindo, consequentemente, prova em contrário, razão pela qual o sistema não pode garantir a sua exatidão.

Acresce que existem outros impedimentos que concorrem para tornar o nosso sistema registal um sistema de registo de documentos e que passamos a enunciar:

[152] E nem sempre esta proteção se verifica, como acontece no caso de aquisição em processo executivo, mesmo que o adquirente se encontre de boa fé, como vamos demonstrar na Secção seguinte.

[153] Escapa a este regime a situação prevista no artigo 291.º do Código Civil, a que nos dedicamos na Secção III.

a) A falta de cadastro ou a falta de um cadastro que funcione de forma credível e eficiente. Apesar de, atualmente, existirem quatro sistemas de cadastro em Portugal, a verdade é que nenhum deles oferece garantias de rigor e confiança[154];

b) A falta de um cadastro que funcione de forma eficaz, faz com que se possam duplicar facilmente as descrições de inúmeros prédios;

c) Apesar de existir, no nosso sistema, o princípio do trato sucessivo, permite-se, em alguns casos, a inscrição de direitos sem qualquer controlo da titularidade por parte do qualificador. Acontece nas seguintes situações:

i No registo de aquisição, em comum e sem determinação de parte ou direito, de prédios não descritos ou descritos mas sem registo de aquisição em vigor;[155]

ii No registo de aquisição, com base em partilha, em que é sempre dispensado o registo de aquisição prévia do prédio, caso este ainda se encontre por descrever ou descrito mas sem registo de aquisição, como refere o artigo 34.º, n.º 3 do CRPredial;

iii Com a simplificação da justificação de direitos, seja por via notarial seja por via registal. Se a justificação for efetuada por escritura pública nem sequer se inquirem testemunhas, considerando a lei como suficiente a confirmação das declarações do justificante feita por três declarantes que o notário considere dignos de crédito[156].

Se o processo de justificação for instaurado nas Conservatórias do Registo Predial a publicidade da decisão do conservador é extremamente limitada. Por um lado, o processo pode ser instaurado em qualquer conservatória do país, independentemente da situação geográfica dos prédios e, por outro, a decisão do conservador é publicada na plataforma informática www.predialonline.mj.pt , retirando-lhe o impacto publicitário de que gozam

[154] A questão do cadastro é tratada na segunda parte deste trabalho, onde lhe damos a devida relevância.

[155] Nos termos do artigo 49.º do CRPredial, o registo de aquisição em comum e sem determinação de parte ou direito é feito com base no documento comprovativo da habilitação e, tratando-se prédio não descrito, em declaração que identifique os bens. Admite-se, pois, o registo de aquisição de um direito real de gozo com base num documento que não comprova tal aquisição, o que contraria o disposto no artigo 43.º, n.º 1 do mesmo Código que dispõe que só podem ser registados factos constantes de documentos que legalmente os comprovem. Neste caso, existe total ausência de controlo da titularidade por parte do qualificador. Para efetuar este registo de aquisição apenas é exigido: a) um documento comprovativa da habilitação, notarial ou registal; b) uma declaração, que pode nem ser sequer do meeiro ou qualquer dos herdeiros, considerando que os notários, advogados e solicitadores podem, em sede de representação, solicitar este registo; c) a comprovação de que o prédio se encontra inscrito na matriz ou se nela se encontrar omisso, apresentar a declaração para a sua inscrição.

[156] Cfr. artigos 96.º, 83.º, n.º 1 e 84.º do CNotariado.

as justificações efetuadas por escritura pública, que são publicadas num dos jornais mais lidos do concelho.

iv Não existe competência territorial no sistema jurídico registal português. A competência das conservatórias do registo predial foi abolida com o Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho. Assim, os pedidos de registo podem ser apresentados em qualquer conservatória. Não temos quaisquer dúvidas que a possibilidade de escolha da conservatória para a realização do registo retira credibilidade e confiança ao registo;

v A titulação de documentos que contêm factos sujeitos a registo é, atualmente, fraca, uma vez que pode ser feita por quem não tem a necessária preparação jurídica para o efeito[157].

vi Finalmente, a qualificação do pedido de registo também é, atualmente, fraca quanto a alguns pedidos de registo. O CRPredial elenca no artigo 75.º, n.º 2 um conjunto de atos de registo para cuja realização os oficiais de registo têm competência própria. Além disso, o n.º 3 do mesmo artigo prevê a possibilidade de delegação de competências pelo conservador nesses oficiais de registo. Ora, a crítica que fizemos quanto à titulação, repetimos aqui para a qualificação dos pedidos de registo. Mas, no caso do registo, a gravidade é maior, uma vez que a qualificação pode ser feita por quem nem sequer é licenciado, seja em direito ou solicitadoria.[158]

São estas as circunstâncias que nos levam a afirmar que o sistema registal português não consagra o princípio da fé publica registal e, por isso, não está em condições de garantir que aquilo que o registo publicita é exato.

5.6. Modelo de Registo de Direitos ou Registo de Documentos – a escolha do legislador

Tendo em conta que os sistemas registais surgiram para proporcionar segurança e estabilidade no comércio jurídico imobiliário, é legítimo esperar que os mesmos se encontrem organizados de modo a conferir proteção a todos os que contratam com base

[157] Desde 1 de janeiro de 2009 que a atividade notarial pode ser exercida, em relação à maior parte dos atos notariais, por quem não é notário, designadamente, por advogados, solicitadores e câmaras de comércio e indústria, se reconhecidas nos termos do Decreto-Lei n.º 244/92, de 29 de outubro. Ora, enquanto aos notários é exigido, para poderem exercer a sua função, a licenciatura em direito e um estágio com a duração de cerca de dois anos, aos restantes apenas é exigido a licenciatura em direito ou solicitadoria, conforme os casos. Daí que advogados e solicitadores tenham, nesta matéria, uma preparação diferente da dos notários.

[158] É por esta razão que, ao longo do texto, nos referimos ao qualificador em vez de conservador.

nas informações que os mesmos fornecem, sem necessidade de quaisquer outras averiguações ou diligências. Ora, apenas o modelo de Registo de Direitos é capaz de garantir esta tutela. Por isso, consideramos que o legislador prevenido deve adotar este modelo de Registo.

Como já afirmamos, a economia, sobretudo uma economia de mercado, na qual se verifica intensa circulação de bens, exige confiança e esta só pode ser proporcionada por instituições sólidas que garantam um elevado grau de proteção. Este nível de proteção só pode ser concedido pela fé pública do registo, que implica um controlo prévio eficiente da legalidade dos títulos com base nos quais é realizado o registo. Além disso, este princípio concilia o interesse público, na circulação dos bens, e o interesse do verdadeiro proprietário, na salvaguarda dos seus direitos[159], contribuindo, assim, para a realização de direitos fundamentais como, por exemplo, o direito à habitação. Na medida em que o princípio da fé pública proporciona certeza e garante os direitos inscritos, contribui, decisivamente, para a proteção e defesa dos consumidores.

Com a adoção do princípio da fé pública registal podem obter-se, ainda, outros benefícios: na medida em que garante a exatidão da inscrição, dispensam as partes intervenientes nos negócios de quaisquer outras diligências para a realização das contratações. Deste modo, economiza-se muito tempo, diminuindo o custo das transações. Além disso, este princípio influencia diretamente a concessão do crédito, bem como a remuneração do mesmo. Os credores se contarem com um sistema de registo confiável que lhes permita, em caso de incumprimento, provar facilmente ao juiz a mora do devedor, tendem a conceder empréstimos com menor remuneração ou a juros mais baixos. Ao contrário, se tiverem que gastar muito tempo e dinheiro para provar tal incumprimento, farão refletir no custo do empréstimo tais despesas e, desta forma, os juros são mais elevados.

O registo de fé pública, ao dar segurança aos direitos inscritos, facilita a sua circulação e a obtenção de crédito e também a multiplicação de proprietários.[160]

O princípio da fé pública registal contribui, assim, para criar riqueza e, consequentemente, influencia o crescimento económico de um país.

---

[159] SOTTOMAYOR, Maria Clara – *Invalidade e Registo: A Proteção do Terceiro Adquirente de Boa Fé*, Coleção Teses de Doutoramento, Almedina, p. 238.

[160] GARCIA, José Manuel - *Derechos Reales, Derecho Hipotecário, Cuarta edición, Tomo II, Derechos de Garantia. Registro de Propriedad, Centro de Estudios Registrales*, Madrid, 2001, p. 490.

Acresce que um sistema registal que adote este modelo valoriza os bens que se encontrem registados. A proteção da segurança do tráfico jurídico imobiliário, por ele proporcionado, favorece a livre circulação dos bens, facilita os atos de disposição e alienação e o acesso ao crédito e protege, de forma segura, os direitos do titular.

Mas a adoção deste modelo não pode, porém, ser feita sem uma ponderação profunda acerca dos interesses envolvidos. Podemos distinguir três situações que implicam três soluções diferentes. A primeira consiste em nada alterar, no pressuposto que o legislador admite que o sistema, conforme está, garante de forma eficiente, o tráfico dos imóveis, bem como concede ao terceiro proteção suficiente em face do facto registado. A segunda consiste em manter o modelo de aquisição, apenas pelo título, mas adotar o princípio da fé pública registal. A terceira consiste em fazer depender a aquisição de diretos de um título e de um modo, em que o modo é o registo, e adotar o mesmo princípio da fé pública registal.

A opção pela proteção da segurança estática em detrimento da segurança dinâmica e vice-versa há de determinar a escolha do modelo a adotar. Trata-se, em qualquer das situações, de opções políticas que devem ser prudentes. Não é possível mudar o sistema de uma forma rápida. Existe um conjunto de obstáculos que é necessário eliminar, e que acima elencamos, é necessário conceber o sistema registal de tal modo que não haja erros na qualificação dos pedidos de registo ou que esses erros sejam reduzidos ao mínimo. Sem isso, não se pode esperar do sistema registal português uma proteção forte, restringindo-se esta à proteção do terceiro perante factos não registados. E mesmo nestes casos nem sempre o terceiro é protegido, como vamos demonstrar na secção seguinte.

Por outro lado, a adoção de um sistema de proteção forte ou máxima, sem eliminar as debilidades que apontamos, privando os verdadeiros titulares dos seus direitos, devido a erros de registo, iria provocar um verdadeiro efeito expropriatório, tornando o sistema inviável[161] e dificilmente aceite pelos tribunais. Na verdade, discute-se a nível internacional, como refere NICOLÁS NOGUEROLES[162], que a segurança jurídica depende mais da confiança e aceitação que os Tribunais depositam no registo do que da

[161] JARDIM, Mónica - *Estudos …*, ob. cit., pp. 253 e segs.

[162] NOGUEROLES, Nicolás – *Los objetivos de Las Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible y la seguridade jurídica,* Lisboa, 2016, acessível em https://ascr.pt/system/jobs/documents/000/000/017/original/Coloquio_-_Presun%C3%A7%C3%A3o_de_verdade_no_sistema_registal_-_Nicolas_Nogueroles.pdf?1512601284, acedido em 2021/06/10.

informatização, dos suportes documentais, físicos ou eletrónicos, ou do tempo gasto com o processo de registo.

não depende da informatização, nem do tempo que demore o processo de registo, nem sequer que os documentos sejam físicos ou eletrónicos

SECÇÃO III

A oponibilidade a terceiros

SUMÁRIO: 6. Introdução. 7. Efeito consolidativo do registo. 8. Conceito de terceiros para efeitos de registo. 8.1. Terceiros para efeitos do artigo 5.º. 8.1.1. Posição adotada. 8.1.2. Segurança jurídica *versus* conceito restrito ou conceito amplo de terceiros para efeitos de registo. 8.1.3. O conceito de terceiros *de jure condendo*. 8.1.4. Fundamento da aquisição *a non domino* – da eventual boa fé do 2.º adquirente.8.1.5. Aquisição a título oneroso ou também a título gratuito?

6. Introdução

Demonstramos, na secção anterior, que o sistema registal português não é constitutivo de direitos, tem natureza meramente declarativa. Ao registo compete publicitar os factos que a lei sujeita a registo e que foram constituídos em momento anterior, através dos correspondentes títulos.

O que se acaba de afirmar não significa que o registo predial não desempenhe um papel relevante no que respeita à estabilidade e segurança do comércio jurídico, bem como à tutela do direito do titular que inscreve o seu direito.

O sistema registal, considerando a sua finalidade e de acordo com as suas regras ou princípios, pode, em alguns casos, alterar a titularidade dos direitos constituídos ou adquiridos ao abrigo da lei substantiva, embora não sejam esses os desígnios do sistema.

Sustenta ORLANDO DE CARVALHO que os princípios de registo, apesar da sua "nomenclatura opulenta" se acomodam dentro da técnica registal e dos fins do registo

declarativo e não procedem à substituição da verdade material por uma verdade registal ou tabular[163].

O registo não sana os vícios do título, isto é, se este enferma do vício da nulidade ou anulabilidade, continua com estes vícios mesmo depois do registo dos correspondentes factos.

Afirma COVIELLO[164] que a inscrição registal não exerce nenhuma influência sobre a substância do negócio, o registo não cria direitos, apenas os conserva. Concordamos que o registo não sana os vícios de que os títulos enfermem, mas, em determinadas circunstâncias, como já referimos, o direito validamente constituído na ordem substantiva pode ser preterido a favor de outro sujeito que se antecipou no registo, em relação a um primeiro adquirente que não registou.

7. Efeito consolidativo do registo

Os factos sujeitos a registo são válidos e produzem todos os seus efeitos, ainda que não registados, mas apenas entre as próprias partes ou seus herdeiros[165]. Tudo se altera, porém, em relação a terceiros[166]. Dispõe o artigo 5.º, n.º 1 que os factos sujeitos a registo só produzem efeitos contra terceiros depois de registados. Nisto consiste o denominado efeito central do registo: inoponibilidade a terceiros dos factos sujeitos a registo, enquanto os mesmos não forem registados, acompanhada da substituição, em matéria de prevalência, da regra da prioridade da aquisição pela da prioridade da inscrição.[167] ,[168]. O adquirente só, após o registo definitivo do seu direito, fica protegido contra ulteriores alienações ou constituição de ónus ou encargos da responsabilidade do seu transmitente, ou seja, só a partir do momento em que torna conhecido ou publicita o direito adquirido. É esta a essencial finalidade do registo: dar a conhecer, através da publicidade, os factos

[163] CARVALHO, Orlando - *Terceiros para efeitos de registo*, ob.cit., p. 100.

[164] Citado por CARVALHO, Orlando - *Terceiros para efeitos de registo*, ob. cit. p. 100.

[165] Cfr. art.ºs 408.º do Código Civil e art.º 4.º, n.º 1.

[166] Estes terceiros são os que a lei define, no artigo 5.º, n.º 4, ou seja, são aqueles que tenham adquirido de um autor comum direitos incompatíveis entre si.

[167] Cf. STJ, n.º 3/99, Acessível em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/2ae1e396140da45180256b43005. Acedido em 2020/01/27.

[168] Carvalho, Orlando de - *Terceiros para efeitos de registo*, ob. cit. p. 101 – Definiu o efeito central do registo, explicando que esse efeito é o que se combina no artigo 5.º com o artigo 6.º; a inoponibilidade a terceiros de factos sujeitos a registo enquanto este não se fizer.

constituídos na ordem substantiva. O adquirente só pode opor o seu direito perante terceiros, a partir da data do registo. Por isso, é comum afirmar-se que o registo tem um efeito consolidativo ou confirmativo, na medida em que tutela, de forma definitiva, o adquirente do direito perante terceiros com pretensões ou interesses contraditórios. O registo reforça a eficácia da relação jurídica existente, consolidando, assim, o direito do adquirente. Por isso, o registo assume, neste caso, um efeito consolidativo, uma função confirmativa da relação jurídica que publicita[169].

Bem se compreende, então, que a inscrição no registo dos factos a ele sujeitos assuma uma importância significativa, na medida em que os factos sujeitos a registo só são oponíveis perante terceiros depois de registados.

Os factos sujeitos a registo, a partir do momento em que são registados, passam a gozar de prioridade ou prevalência em relação a outros factos sobre o mesmo prédio e ainda não registados ou registados posteriormente e, também, de presunção de verdade.[170], como dispõem os artigos 6.º e 7.º, respetivamente.

A regra da prioridade ou do melhor direito ou do direito prevalecente, encontramo-la no direito substantivo, no Direito das Obrigações, designadamente, no artigo 407.º do Código Civil, que dispõe que, quando por contratos sucessivos se constituírem a favor de pessoas diferentes, mas sobre a mesma coisa, direitos pessoais de gozo incompatíveis entre si, prevalece o direito mais antigo em data. A regra da prioridade corresponde, regra geral, ao direito mais antigo ou constituído em primeiro lugar.[171]

Esta norma estabelece a prioridade dos direitos pessoais de gozo, devendo ser escolhido, em caso de conflito, o direito primeiramente constituído. Mas é a própria lei civil que exceciona desta solução os casos de registo ao referir no segmento final daquele artigo 407.º "…sem prejuízo das regras próprias do registo".[172]

Pode acontecer, e acontece, que surjam situações de conflito entre titulares do mesmo direito, estabelecendo o regime registal, no artigo 6.º, uma prioridade diferente da prevista na lei civil, com a substituição da regra "primeiro no tempo melhor no direito" por uma

[169] RAMOS, José Luís Bonifácio – *O artigo 5.º do Código do Registo Predial e a compra e venda imobiliária,* Revista o Direito. Ano 143 (2010), V. Coimbra. Almedina, p. 965.

[170] O artigo 7.º dispõe que o registo definitivo faz presumir que o direito existe e pertence ao titular inscrito nos precisos termos em o registo o define. Nisto consistem as presunções registais ou fé público do registo.

[171] *Prior tempore potior iure*.

[172] No Direito das Coisas não encontramos norma semelhante. Do regime do artigo 407.º não resulta uma exceção ao princípio *nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse habet.*

outra "primeiro no registo melhor no direito". Verifica-se, nestes casos, uma exceção ao princípio *nemo plus juirs in alium transferre potest quam ipse habet,* com o consequente afastamento da verdade material em benefício da estabilidade do comércio jurídico sobre imóveis.

Esta opção compreende-se em face das presunções registais, das regras próprias da prioridade registal e da oponibilidade dos factos jurídicos a terceiros.[173] Assim, quem adquiriu um direito por meio de facto sujeito a registo e não o registou, corre o risco de ver o seu direito posto em crise porque não o consolidou ou confirmou perante terceiros.

Antes do registo os factos são eficazes, mas estão desprotegidas em relação ao titular que continua a figurar no registo, como proprietário e, também, em relação a terceiros com interesses incompatíveis com o verdadeiro proprietário. O registo dos factos a ele sujeitos reforça a eficácia e protege o adquirente.

Vejamos alguns exemplos: *A* transmite a *B* o seu direito de propriedade sobre o prédio *X*, não procedendo *B* ao registo da sua aquisição. Posteriormente *A*, que continua a gozar das presunções do registo, transmite o mesmo direito a *C* que regista. Neste caso verifica-se que o verdadeiro proprietário é *B*, mas que vê o seu direito extinguir-se perante *C*. Este é protegido porque registou e goza não só da prioridade do registo mas é, também, considerado terceiro registal em relação a *B*. Neste caso, a incompatibilidade é total, uma vez que os direitos em conflito são da mesma natureza e têm a mesma amplitude. Outro exemplo: *A* transmite a *B* o direito de propriedade sobre o prédio *X*, não tendo *B* procedido ao registo da respetiva aquisição. Posteriormente *A* constitui um direito de usufruto ou uma hipoteca sobre o mesmo prédio a favor de *C*, que regista este direito. Neste caso, *C*, que obteve com anterioridade o registo do seu direito em relação a *B*, goza da tutela do artigo 5.º, porque é considerado terceiro perante *B*. Porém, aqui a incompatibilidade é parcial e não importa a extinção do direito de propriedade de *B*. Este vê o seu direito de propriedade comprimido ou onerado pelos direitos anteriormente constituídos e registados. Logo que estes se extingam, o direito de *B* retoma a sua plenitude.

Nem todos os factos sujeitos a registo necessitam do efeito consolidativo que o registo proporciona. Na verdade, existem factos que são oponíveis perante terceiros independentemente de serem ou não registados. O princípio da oponibilidade comporta as exceções previstas no n.º 2 do artigo 5.º. Excetua-se, desde logo, a aquisição fundada

[173] HÖRSTER, Heinrich Ewald – *Efeitos do Registo - terceiros - aquisição "a non domino". Regesta*, n.º 51, 1984, p. 122 e segs.; n.º 52, pp. 155 e segs.; e n.º 54, pp. 201 e segs.

na usucapião. Compreende-se esta exceção por duas ordens de razões: sendo a usucapião um dos modos de aquisição do direito de propriedade, apenas depende, para poder ser invocada, da posse exercida por certo lapso de tempo e com determinados carateres. Aqui a publicidade registal é indiferente, uma vez que a publicidade da posse é pública, porque exercida de modo a poder ser conhecida pelos interessados.[174] Por outro lado, a aquisição originária, fundada na usucapião, de direitos de propriedade, usufruto, superfície ou servidão apenas depende do facto aquisitivo ao contrário do que acontece com a aquisição derivada que depende não só do facto aquisitivo mas também da posição jurídica do transmitente.[175]

É, ainda, excecionado o registo de factos relativos a bens indeterminados, enquanto estes não forem devidamente especificados e determinados. Os bens apenas ficam determinados com a realização da partilha. Até aí integram-se na universalidade criada pela devolução sucessória e esta é "uma coisa ideal, abstrata, uma simples conceção humana, com o fim de melhor entender o mundo do direito, não é um imóvel" e, por isso, não se encontra sujeita a registo.[176]

Os factos oponíveis perante terceiros sem ser necessário o registo, não constituem, regra geral, factos sujeitos a registo.[177] Ainda que se registem, não se consolida a oponibilidade destes factos perante terceiros, tendo o registo um efeito neutro ou meramente enunciativo. Naturalmente que o registo desses factos gera publicidade, mas desta não decorre maior tutela do que aquela que aqueles factos já detinham.

---

[174] Cfr. artigo 1 262.º do Código Civil.

[175] HENRIQUES, Paulo Vieira -Terceiros para efeito do artigo 5.º do Código do Registo Predial, *Separata do Boletim da Faculdade de Direito, Volume Comemorativo 75,* Coimbra, 2002, pp. 389 e segs.

[176] NUNES, Alberto Catarino - *Código do Registo Predial Anotado,* ob. cit., p. 25.

[177] Dizemos regra geral, porque oferece dúvidas a sujeição a registo de penhora sobre quinhão em património autónomo. Os factos sujeitos a registo são os que constam dos artigos 2.º e 3.º ou em qualquer lei avulsa. Ora a alínea n) do n.º 1 do sobredito artigo 2.º sujeita a registo a penhora e a declaração de insolvência e a alínea o) do mesmo número sujeita a registo, o penhor, a penhora, o arresto e o arrolamento de créditos garantidos por hipoteca. O artigo 2.º não sujeita a registo a penhora sobre quinhão em património autónomo. Por isso, à primeira vista, temos de concluir que não se podem registar estas penhoras, porque a lei não prevê o seu registo. Alguma jurisprudência defende, também, que estas penhoras não são registáveis. Cfr. - TRL, n.º 2152/2005-8 de 21 de abril de 2005 e STJ, n.º 1718/03.1TBILH.C1.S1, de 29 de maio de 2012. No entanto, o artigo 101.º, n.º 1, alínea e) dispõe que são registados por averbamento às respetivas inscrições "A transmissão, o usufruto e a penhora do direito de algum ou de alguns dos titulares da inscrição de bens integrados em herança indivisa …". É esta a razão pela qual se admite o registo destas penhoras.

8. Conceito de terceiros para efeitos de registo

O conceito de terceiros para efeitos de registo tem sido das questões mais debatidas e mais polémicas na ordem jurídica portuguesa a que nem a intervenção do legislador conseguiu pôr cobro.

O conceito de "terceiros" é, em geral, um conceito jurídico indeterminado, excetuado o terceiro para efeitos de registo em relação ao qual o n.º 4 do artigo 5.º dá-nos uma noção preciosa.

As dificuldades adensam-se, desde logo, porque não existe apenas uma noção de terceiros. Ao contrário, trata-se de um conceito com vários sentidos, coexistindo diversas noções de terceiros. A distinção faz-se, geralmente, entre:

a) terceiros para efeitos de registo, a que respeita o artigo 5.º, n.ºs 1 e 4;

b) terceiros registais, a que se refere o artigo 17.º, n.º 2;

c) terceiros para efeitos do artigo 122.º ;

d) terceiros substantivos ou civis, a que aludem os artigos 243.º, 254.º, 256.º, 266.º, 291.º, 305.º e 818.º do Código Civil; e

e) terceiros processuais a que se referem os artigos 311.º e sgs., 342.º e sgs., e 631.º do CPCivil.

Interessa para o nosso estudo saber quem são os terceiros referidos nas supracitadas alíneas a), b), c) e d), mas, quanto a esta alínea, apenas os terceiros previstos no artigo 291.º do CC.

8.1. Terceiros para efeitos do artigo 5.º

O artigo 5.º consagra o princípio da oponibilidade e estabelece que os factos sujeitos a registo só produzem efeitos contra terceiros depois da data do registo, o que significa que o facto inscrito é oponível ao não inscrito.[178] Quem adquirir um facto sujeito a registo e não proceda ao registo da respetiva aquisição não verá a sua posição jurídica prevalecer em face de um terceiro adquirente, de um direito total ou parcialmente incompatível, que tenha obtido o registo definitivo do seu direito. Esta é a garantia mínima que qualquer

[178] Em Espanha o princípio é formulado pela negativa. O artigo 32.º da Lei Hipotecária tem a seguinte redação: "Los títulos de domínio o de otros derechos reales sobre bienes inmuebles, que no estén debidamente inscritos o anotados en el Registro de la Propriedad, no prejudicam a terceiro". Consagrou-se, deste modo, o princípio da inoponibilidade dos factos não inscritos face aos inscritos.

sistema registal oferece, isto é, aquele que regista, fica garantido contra posteriores alienações ou onerações do seu transmitente.[179]

A produção de efeitos dos negócios jurídicos perante terceiros esteve, desde muito cedo, dependente do registo dos factos constantes dos respetivos títulos. Vigora, no nosso ordenamento jurídico, desde o Código Civil de 1867 até à atualidade, o princípio da inoponibilidade dos factos não registados, do ponto de vista do adquirente do direito que não procedeu ao registo do facto adquirido.[180]

A grande questão que se coloca é a de saber quem são terceiros para efeitos de registo, tantas têm sido as opiniões trazidas para o debate jurídico que, sem uma nova e adequada intervenção legislativa está longe de chegar ao fim, ameaçando transformar-se numa *never ending story*.[181]

Refere GUILHERME MOREIRA que os terceiros são aqueles que não são autores do ato jurídico nem partes, mas a palavra terceiro não designa, em sentido rigoroso, qualquer pessoa que seja absolutamente estranha ao ato jurídico, mas a que tenha interesses relacionados com esse ato e nele não outorgue. O mesmo autor afirma que a noção de terceiro resulta da conjugação de dois elementos: é terceiro quem não participa direta ou indiretamente no ato jurídico, mas participa de outro ato jurídico no qual seja parte com um dos sujeitos do primeiro e venha, assim, a constituir-se em relação com o outro.[182]

---

[179] JARDIM, Mónica – *Escritos …,* ob. cit., p. 268, refere que esta garantia mínima é a chamada força negativa ou preclusiva da publicidade: aquele que pretende adquirir sabe que, se inscrever definitivamente a sua aquisição no Registo, fica a salvo dos ataques de qualquer "terceiro", que haja adquirido um direito incompatível do mesmo transmitente, que não tenha obtido registo a seu favor ou que o tenha obtido posteriormente a si.

[180] - O artigo 951.º do Código Civil de 1867 estipulava que "A falta de registo dos títulos, e direitos a ele sujeitos, não impede que sejam invocados em juízo entre as próprias partes, ou seus herdeiros ou representantes; mas, para com terceiros, os efeitos de tais títulos ou direitos só começam desde o registo".
- O artigo 296.º do CRPredial de 1928 estabelecia que "Nenhum ato sujeito a registo produz efeito contra terceiros senão depois da data do registo respetivo".
- O artigo 7.º, n.º 1 do Código de 1959 tinha a seguinte redação: "Os factos sujeitos a registo só produzem efeitos contra terceiros depois da data do respetivo registo". Esta redação foi mantida pelo Código de 1967, pelo Código de 1983 e, também, pelo atual.

[181] Dentro da lógica negocial, subjacente à essencial finalidade do sistema registal, admitimos que o conceito se encontra bem definido. Mas fora desta lógica, isto é, nas aquisições que derivam de um processo judicial, existem posições controversas que demandam a intervenção do legislador.

[182] MOREIRA, Guilherme Alves – *Instituições do Direito Civil Português*, Vol. I, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1907, p. 523.

Afirma, ainda, o mesmo autor que a data do registo marca o momento em que os atos jurídicos a ele sujeitos produzem efeitos em relação a terceiros, pelo que não podem produzir efeito algum contra o adquirente, que haja registado, os direitos que tenham sido transferidos anteriormente e que não hajam sido registados, embora essa transferência produzisse todos os seus efeitos entre as partes ou seus herdeiros e representantes.[183]

É, no entanto, a noção de terceiros desenvolvida por MANUEL DE ANDRADE que, desde 1964, tem influenciado quer a jurisprudência quer a doutrina nacionais. Para este autor, terceiros para efeitos de registo predial são "as pessoas que do mesmo autor ou transmitente comum adquiram direitos incompatíveis (total ou parcialmente) sobre o mesmo prédio[184].

O pensamento de MANUEL DE ANDRADE foi desenvolvido no âmbito da aquisição derivada, o que leva a jurisprudência e alguns autores a considerar terceiros para efeitos de registo apenas aqueles que adquiriram direitos incompatíveis do mesmo transmitente ou autor comum com base na vontade deste ou, exclusivamente, no âmbito da alienação voluntária. Mas a ser assim, ou só assim, como interpretar a afirmação feita pelo mesmo autor que, a propósito da aquisição derivada, afirma que nesta intervêm uma relação entre o titular anterior e o novo, "não querendo isto dizer, todavia, que para se operar seja sempre necessário o concurso da vontade daquele".[185]

Explica HÖRSTER que as situações em que não é necessário o concurso da vontade do transmitente, e às quais se terá referido MANUEL DE ANDRADE, são aquelas em que, na celebração de um negócio jurídico, a declaração negocial do transmitente não é prestada e, por isso, substituída por uma decisão judicial, adquirindo o terceiro nos mesmos termos da aquisição derivada[186]. Refere dois exemplos: a constituição de servidões em relação às quais o artigo 1547.º, n.º 2 do Código Civil determina que "as servidões legais, na falta de constituição voluntária, podem ser constituídas por sentença

---

[183] MOREIRA, Guilherme Alves – *Instituições do Direito Civil Português*, ob. cit., p. 529.

[184] ANDRADE, Manuel A. Domingues de – *Teoria Geral da Relação Jurídica,* Vol. II, 7.ª reimpressão, Coimbra, 1987, p. 19.

Exemplifica o autor: se *A* vendeu certo prédio a *B* e depois a *C*, estes dois adquirentes são terceiros entre si, e, portanto, prevalece a venda que primeiro for registada e que pode ser a segunda, não obstante dar-se o caso de já nessa altura não ser *A* mas *B* o verdadeiro proprietário do prédio.

[185] MANUEL DE ANDRADE – *Teoria Geral da Relação Jurídica,* ob. cit. p. 14.

[186] HÖRSTER, Heinrich Ewald – *anotação ao Ac. do STJ de 9.1.2007, Proc. 1510/06 – Venda executiva e o conceito do terceiro para efeitos de registo* - Cadernos de Direito Privado n.º 23, p. 53.

judicial" ou o caso de execução específica de um contrato promessa, em que o artigo 830.º, n.º 1 do mesmo Código prevê que "se alguém se tiver obrigado a celebrar certo contrato e não cumprir a promessa, pode a outra parte obter sentença que produza os efeitos da declaração negocial do faltoso.

Ambas as situações consubstanciam casos de aquisição derivada, mas nas quais a intervenção do transmitente foi substituída pela sentença judicial. Nestas situações, a aquisição não se realizou por via negocial, mas obedece a uma lógica negocial da aquisição derivada que não se limita apenas à alienação voluntária[187].

Já não pode ser considerado terceiro, para efeitos de registo, aquele que adquiriu o seu direito sem o concurso da vontade do transmitente e totalmente fora da lógica negocial da aquisição derivada. Imagine-se que *A* vendeu a *B* um prédio e este não registou. Para garantir o cumprimento das obrigações de *A* foi feito um registo definitivo de penhora e, no âmbito do processo executivo, o prédio foi adquirido por *C*. Neste caso, *B* e *C* não podem ser considerados terceiros para efeitos de registo, porque a aquisição de *C* foi feita sem o concurso da vontade de *A* e a todos os títulos coerciva.

Mas já é considerado terceiro aquele que adquiriu, de boa fé, dentro de um lógica judicial, consequentemente sem o concurso da vontade do transmitente, se em algum momento do processo aquisitivo se encontrar demonstrada a intervenção voluntária do transmitente e se se puder demonstrar a existência de um autor comum. Atentemos no exemplo sugerido por HÖRSTER para ilustrar esta situação: *A* vendeu a *B* uma fração autónoma, não tendo este procedido ao respetivo registo a seu favor, continuando as presunções registais a produzir-se na esfera jurídica de *A*, titular inscrito definitivamente. De seguida *A* constitui uma hipoteca voluntária sobre a mesma fração a favor de *C*, que se encontra de boa fé e registou a hipoteca que garantia o cumprimento de uma dívida de *A* a *C*. Não tendo sido paga a dívida foi o prédio penhorado, tendo o processo executivo terminado com a venda da fração a *D*, que também se encontra de boa fé e que registou a sua aquisição. Neste caso, *B* e *D* são considerados terceiros para efeitos de registo, pelo que prevalece a aquisição registada a favor de *D*. Porém, *B* e *D* nada adquiriram, diretamente, do mesmo autor comum *A*, pelo que a questão que se coloca é de saber se,

[187] Encontramos a lógica negocial do registo predial no seu artigo primeiro, que indica os fins do registo e que são a proteção do tráfico jurídico imobiliário. Este comércio realiza-se através de negócios jurídicos que têm por objeto prédios que se encontrem no domínio privado, pelo que o registo obedece a uma lógica negocial e não judicial.

pelo menos indiretamente, *A* pode ser considerado o autor comum. Não restam dúvidas que *B* e *C* são terceiros para efeitos de registo, porque adquiriram do mesmo autor comum, *A*, direitos incompatíveis. A venda judicial feita a *D* teve a sua origem no incumprimento das obrigações garantidas pela hipoteca constituída por *A*. Assim, este, apesar da venda ter sido feita pelo tribunal, aparece como autor comum da aquisição de *B* e, indiretamente, de *D*.

Em apoio desta solução, acrescenta o mesmo autor que se *A* em vez ter constituído uma hipoteca a favor de *C* tivesse vendido diretamente a *D*, não haveria dúvidas que *B* e *D* eram considerados terceiros para efeitos de registo.

A solução seria diferente se, em vez da hipoteca voluntária a favor de *C*, tivesse sido registada uma hipoteca judicial, por exemplo. Neste caso, *B* e *C* não podem ser considerados terceiros para efeitos de registo e *D* também o não seria, nem direta nem indiretamente, já que a aquisição a favor de *D* estava toda inserida num processo tramitado no âmbito de uma lógica judicial, sem a mínima aparição de vontade por parte de *A*.

Até 1977, era este o entendimento do conceito de terceiros adotado pela maior parte da jurisprudência, nos termos do qual, a transmissão de propriedade sobre um imóvel, ainda que não registada, prevalecia sobre a penhora, desde que a aquisição tivesse ocorrido anteriormente a esta.[188]

No entanto, um ramo minoritário da jurisprudência e grande parte da doutrina opunha-se a esta corrente, reclamando um conceito mais abrangente de terceiros, no qual pudessem ser acolhidos não só aqueles que adquiriram do mesmo autor ou transmitente comum direitos total ou parcialmente incompatíveis com base na sua vontade, mas também aqueles que adquiriram, sem a vontade do transmitente, mas através da atuação do poder público e que fosse oponível ao titular inscrito. Neste conceito, o requerente de um arresto, o credor exequente ou o titular de uma hipoteca judicial eram considerados

[188] Cfr., entre outros:

- STJ, de 3 de dezembro de 1974, *Revista de Legislação e Jurisprudência,* 109.º, Ano 1976-1977, pp. 13 e segs.

- STJ, de 7 de junho de 1983, *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 328, pp. 504 e segs.

- STJ, de 18 de maio de 1994, *Coletânia de Jurisprudência – acórdãos do Supremo tribunal de Justiça*, 1994, pp. 11 e segs.

terceiros para efeitos de registo, em relação àquele que adquiriu anteriormente ao registo destes factos, mas que não consolidou o direito adquirido, porque não registou[189].

Até à consagração legal do conceito de terceiros pelo Decreto-Lei n.º 533/99, de 1 de dezembro[190] quer a doutrina quer a jurisprudência estiveram entre o conceito tradicional ou restrito de terceiros e o conceito amplo ou lato.

Os defensores do conceito restrito de terceiros, apoiam-se nas lições de MANUEL DE ANDRADE considerando terceiros, consequentemente, apenas aqueles que, do mesmo transmitente ou autor comum, tenham adquirido direitos incompatíveis sobre o mesmo prédio.

De acordo com o conceito amplo, todos os terceiros que tenham obtido o registo de um direito incompatível beneficiam da inoponibilidade dos direitos não registados, ou seja, nenhum desses terceiros pode ser afetado por um direito não registado.[191]

Pode, ainda, considerar-se a existência de uma posição intermédia que é aquela que defende que terceiro é apenas quem adquiriu a um mesmo sujeito. Porém, nesta conceção a aquisição tanto pode ser voluntário como coerciva.[192]

O debate acerca do conceito de terceiros para efeitos de registo estendeu-se à jurisprudência que tanto alinhava pelo conceito restrito como pelo amplo.

---

[189] Cfr. entre outros:

- LIMA, Fernando Andrade Pires de; VARELA, João de Matos Antunes, *Código Civil Anotado*, vol. II, 5.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1997, 9. 92.

[190] DR, I Série A, de 10 de julho de 1997.

[191] Cfr., entre outros:

GOUVEIA, Mariana França – *Penhora de imóveis e registo predial na reforma executiva,* Cadernos de Direito Privado, n.º 4, pp. 26 e segs.

VARELA, Antunes e MESQUITA, Henrique – *Anotação ao acórdão do STJ de 3 de junho de 1992,* RLJ n.º 3837, Coimbra, p. 19.

FERNANDES, Luís A. Carvalho – *Terceiros para efeitos de registo predial,* anotação *ao acórdão do STJ n.º 15/97,* ROA 57, 1997, pp. 1303 e segs.

MENDES, Isabel Pereira – *Estudos sobre Registo Predial,* ob. cit., pp. 157 e segs.

[192] VARELA, Antunes e MESQUITA, Henrique – *Anotação ao acórdão do STJ de 3 de junho de 1992,* RLJ n.º 3837, ob. cit., p. 19.

- SERRA, Adriano Vaz – *Anotação ao acórdão do STJ de 11 de fevereiro de 1969*, RLJ n.º 3 415, Coimbra, 1971, p. 165.

- TRP, n.º 5443/04, de 29 de outubro de 2009, http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/0/8520d6180d56fa828025766c00571fa7?OpenDocument - Terceiro para efeitos de registo.

O Supremo Tribunal de Justiça, perante tantas decisões controversas, decidiu uniformizar a jurisprudência através do acórdão uniformizador número 15/97 (AUJ), adotando o conceito amplo de terceiros, nos seguintes termos: "Terceiros, para efeitos de registo predial, são todos os que, tendo obtido registo de um direito sobre determinado prédio, veriam esse direito ser arredado por qualquer facto jurídico anterior não registado ou registado posteriormente".[193]

A questão apreciada neste aresto era a seguinte: foi penhorado um prédio inscrito em nome de *A,* mas que este já havia transmitido a *B,* que não procedeu ao registo da sua aquisição. De acordo com a conceção ampla de terceiros, *B* e o exequente são considerados terceiros para efeitos de registo e, por isso, o direito de *B* não registado é inoponível em relação ao exequente, o mesmo é dizer que o exequente penhorante é terceiro em relação ao adquirente que não registou a sua aquisição.

O conceito definido no AUJ referido era demasiado abrangente, acolhendo no seu âmbito não só aqueles que adquiram direitos incompatíveis do mesmo autor comum, mas também aqueles que adquiram direitos incompatíveis ou inconciliáveis provenientes de autores diferentes, o que levou QUIRINO SOARES a afirmar que este AUJ adotou o conceito *amplíssimo* de terceiros[194].

O conceito de terceiros aprovado neste aresto com elevado número de votos vencidos foi revisto, decorridos apenas dois anos, pelo AUJ n.º 3/99, de 10 de julho[195], nos seguintes termos: "Terceiros, para efeitos do disposto no artigo 5.º do Código do Registo Predial, são os adquirentes de boa fé, de um mesmo transmitente comum, de direitos incompatíveis, sobre a mesma coisa".

Deste modo, o Supremo Tribunal afastou o conceito amplíssimo do AUJ 15/97, mas, não obstante a expressa intenção para regressar ao conceito restrito ou tradicional de terceiros, isso não aconteceu.

Apesar de a questão controvertida neste aresto consistir, apenas, em saber se o adquirente do direito de propriedade não registado podia opor o seu direito ao credor, titular de um registo de penhora lavrado posteriormente, a verdade é que, de forma

[193] STJ, n.º 15/97, de 20 de maio de 1997, publicado no Diário da República, I Série-A, 4 de julho de 1997, pp. 3295 e segs.

[194] SOARES, António Quirino - *O conceito de terceiros para efeitos de registo predial*, Cadernos de Direito Privado, n.º 9, p. 5.

[195] STJ, n.º 3/99, de 10 de julho de 1999, publicado no Diário da República, I Série-A, 159 10 de julho de 1997, pp. 5 354 e segs.

expressa, se concluiu que a aquisição em processo executivo devia ter o mesmo tratamento que a aquisição por negócio jurídico voluntário.[196]

Mas já não são considerados terceiros, no âmbito do mesmo aresto, o credor exequente com registo de penhora definitivo e o adquirente do direito de propriedade que não procedeu ao respetivo registo da sua aquisição. O confronto, refere o aresto, dá-se, agora, entre um direito real de garantia resultante da penhora registada, quando o imóvel penhorado já havia sido alienado, mas sem o subsequente registo. O direito real de propriedade, obtido por efeito próprio da celebração da escritura pública, confronta-se com um direito de crédito e, mesmo que o credor se encontre de boa fé, por ignorar que o bem já havia saído da esfera jurídica do devedor, não pode o direito do credor penhorante triunfar perante o verdadeiro proprietário, porque isso equivalia a colocar o Estado, por via do aparelho judicial, numa situação intrinsecamente ilícita.

Ao adotar este conceito, o Supremo Tribunal de Justiça colocou o credor penhorante numa situação de desfavor, porque este não pode ser considerado terceiro em relação a um anterior adquirente que não registou a aquisição do seu direito, uma vez que que não existe autor comum, na medida em que o exequente nada adquiriu do titular definitivamente registado.

O conceito veio, também, exigir expressamente a boa fé do segundo adquirente, que o conceito restrito ou tradicional não exige, pelo menos de forma expressa.

---

[196] Declarou-se no ponto 7, p. 4361 do citado Acórdão n.º 3/99: " Por força do condicionamento da eficácia, em relação a terceiros, dos factos sujeitos a registo, é evidente que, se alguém vende, sucessivamente, a duas pessoas diferentes a mesma coisa, e é o segundo adquirente quem, desconhecendo a primeira alienação, procede ao registo respectivo, prevalece esta segunda aquisição, por ser esse o efeito essencial do registo. Estão em causa direitos reais da mesma natureza. Aqui, a negligência, ignorância ou ingenuidade do primeiro deve soçobrar perante a agilidade do segundo, cônscio, não só dos seus direitos como dos ónus inerentes. É sob este prisma que a primeira venda leva à constituição de um *direito resolúvel*, no dizer de Oliveira Ascensão, cuja resolução ocorre perante a verificação do facto complexo de aquisição posterior, de boa fé, seguida de registo.

Isto, conforme já resulta do que acima ficou exarado em nota, quer a alienação seja *voluntária*, isto é, livremente negociada, quer *coerciva*, ou seja, obtida por via executiva. Efectuada a compra, por via de arrematação em hasta pública, ou por qualquer outro modo de venda judicial, este modo de alienação, na perspectiva em causa, tem, pelo menos, a mesma eficácia daqueloutra. Também aqui a prioridade do registo ultrapassa a incompatibilidade."

Assim, entendemos que este AUJ afastou o conceito amplíssimo de terceiros, para efeitos do artigo 5.º, e manteve o conceito amplo, restringido, porém, ao confronto entre direitos da mesma natureza. Além disso, exigiu, expressamente, a boa fé.

Em consequência deste AUJ, o legislador decidiu intervir e fixou, por via legal, o conceito de terceiros para efeitos de registo, através do Decreto-Lei n.º 533/99, de 11 de dezembro que aditou o número 4 ao artigo 5.º, nos termos do qual "Terceiros para efeitos de registo, são aqueles que tenham adquirido de um autor comum direitos incompatíveis entre si".

Apesar de a norma se ter inspirado no referido AUJ 3/99, a redação legal apresenta diferenças em relação ao conceito adotado naquele aresto. Enquanto o Supremo Tribunal de Justiça apenas considerava terceiros os adquirentes do mesmo transmitente comum, restringindo, deste modo, o conceito de terceiros às transmissões, a disposição legal alarga o seu âmbito, abrangendo, além das transmissões, outros negócios jurídicos, ao referir autor comum em vez de transmitente comum.[197]

Outra diferença importante reside no facto do AUJ exigir a boa fé dos adquirentes ao contrário da redação legal que é omissa quanto a ela, o que leva alguns autores a admitir que o segundo adquirente, ainda que de má fé, goza da tutela registal e adquire o direito desde que o seu registo goze de prioridade.

O legislador regressou ao passado e adotou o conceito de terceiros pensado por MANUEL DE ANDRADE, sendo terceiros apenas aqueles que, do mesmo autor comum e com base na sua vontade, adquiriram direitos total ou parcialmente incompatíveis.

A opção do legislador não pode levantar dúvidas, uma vez que no preâmbulo do mencionado Decreto-Lei é expressamente referido que se toma partido pela clássica definição de MANUEL DE ANDRADE, isto é, pela conceção restrita ou clássica de terceiros para efeitos de registo.

Pode ler-se no referido preâmbulo que a intenção do legislador foi a de pôr cobro a divergências jurisprudenciais geradoras de insegurança sobre a titularidade dos bens. No entanto, continua a não existir unanimidade entre os autores acerca do conceito de terceiros.

[197] E a prova de que assim é fica demonstrada com a alteração ao artigo 5.º feita pelo Decreto-Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro que aditou o n.º 5 com a seguinte redação: "Não é oponível a terceiros a duração superior a seis anos do arrendamento não registado". Esta norma comprova que os direitos incompatíveis não são apenas direitos de propriedade.

Quer a doutrina quer a jurisprudência encontram-se divididas quanto ao conceito restrito ou amplo de terceiros para efeitos de registo. Assim, entre outros, HÖRSTER, afirma, como acima referimos, que MANUEL DE ANDRADE, coerente dentro da lógica negocial da aquisição derivada, não incluiu nem podia ter incluído, o adquirente a título coercivo no seu conceito de terceiro. [198] ORLANDO DE CARVALHO, apesar de aderir à noção tradicional de MANUEL DE ANDRADE, não excluía os casos de venda executiva.[199] COUTO GONÇALVES, entende que o adquirente negocial e o adquirente por via de ação executiva não devem ser considerados terceiros entre si.[200] Para MÓNICA JARDIM terceiros são só aqueles que adquiram do mesmo causante direitos incompatíveis, com base na sua vontade, já não aqueles que, adquirindo direitos ao abrigo da lei, tenham esse causante como sujeito passivo, não obstante ele não ter intervindo nos atos jurídicos de que tais direitos resultaram.[201]

Há, no entanto, autores que apesar da definição legalmente existente defendem o conceito lato de terceiros. Entre outos: OLIVEIRA ASCENSÃO defende que o legislador não estava distraído na redação do n.º 4 do artigo 5.º, ao empregar o termo "autor comum" e não "transmitente comum" empregue no AUJ 3/99. Aceita a conceção restrita do conceito de terceiros, mas admite que basta a derivação de um autor comum, não sendo necessária a dupla transmissão. Por isso, adere ao decidido no acórdão do STJ de 4 de abril de 2002[202] e conclui que o anterior adquirente não registado e o adquirente em ação

[198] HÖRSTER, Heinrich Ewald – anotação ao Ac. do STJ de 9.1.2007, Proc. 1510/06 – Venda executiva e o conceito do terceiro para efeitos de registo - Cadernos de Direito Privado n.º 23, p. 53.

[199] CARVALHO, Orlando – *Terceiros para efeitos de registo*, ob. cit., p. 97 e segs.

[200] GONÇALVES, Luís M. Couto – *Terceiros para efeitos de registo e a segurança jurídica* - Cadernos de Direito Privado n.º 11, p. 26.

[201] JARDIM, Mónica – *Escritos …*, ob. cit., p. 2015.

[202] Acórdão de 4 de abril de 2002, *CL, Ano X, Tomo I*, 2002, p. 154. De salientar que neste aresto foi, de facto, entendido que o adquirente em venda executiva e o anterior adquirente do direito de propriedade não registado são terceiros para efeitos de registo. Mas, estranhamente, concluiu que aquele que adquiriu um direito de propriedade e omitiu o registo do negócio aquisitivo pode invocar a posse do prédio transmitido perante terceiro protegido pelo registo, para efeitos de afastar a prevalência deste. Quer dizer, a douta decisão parece proteger o segundo adquirente, mas, depois, desprotege-o totalmente, uma vez que o adquirente que não registou pode sempre adicionar à sua posse a posse dos anteriores proprietários, afastando radicalmente a proteção oferecido pelo artigo 5.º.

executiva são terceiros para efeitos de registo.[203] CARVALHO FERNANDES considera desastrada a intervenção do legislador na revisão do Código do Registo Predial ao definir, por via legal, o conceito de terceiros e considera que devem, em princípio, ser abrangidos na tutela registal dos terceiros de boa fé, os registos de arresto, penhora, ou apreensão de bens em insolvência, se o sujeito passivo tiver a seu favor inscrição predial do direito legitimante.[204] RUI PINTO DUARTE defende que o legislador ao referir no n.º 4 do artigo 5.º, "autor comum" e não "transmitente comum", parece ter querido abranger mais do que as transmissões voluntárias, e, por isso, o exequente e o adquirente do direito de propriedade não registado são terceiros.[205] VIDEIRA HENRIQUES considera que o conceito de terceiro ensinado por MANUEL DE ANDRADE não exclui a tutela daqueles que adquirirem sem o concurso da vontade do transmitente ou causante, sendo tutelado o adquirente em venda executiva.[206] REMÉDIO MARQUES, por seu turno, tem uma posição segundo a qual a penhora de determinado bem resulta de uma conduta voluntária que, no limite, se concretiza no incumprimento da obrigação. Considera que a aquisição, em consequência do processo executivo, é uma aquisição derivada translativa e conclui que quer o adquirente que não registou, quer o penhorante, quer o adquirente na venda executiva adquirem do mesmo autor com base na sua vontade e são, por isso, terceiros.[207] Também QUIRINO SOARES defende que o conceito de terceiros deve limitar-se aos que do mesmo titular inscrito adquiriram direitos conflituantes, no todo ou parcialmente, estendendo-se o conceito àqueles cujo direito, adquirido ao abrigo da lei, sem intervenção voluntária do titular inscrito, tenha este mesmo titular como sujeito passivo. Neste caso, encontram-se abrangidos pelo conceito os caso de penhora, arresto e hipoteca judicial sobre bens que, entretanto, o titular inscrito já havia alienado, sem que o adquirente tenha

[203] ASCENSÃO, José de Oliveira – *A desconformidade do registo predial com a realidade e o efeito atributivo,* Cadernos de Direito Privado, n.º 31 Julho/Setembro 2010, p. 12.

[204] FERNANDES, Luís A. Carvalho – *Lições de Direitos Reais, 6.ª edição,* Lisboa, Quid Juris, 2009, pp. 137 e 140.

[205] DUARTE, Rui Pinto - *Curso de Direitos Reais, 3.ª edição.,* Parede, Principia, 2013, p. 168.

[206] HENRIQUES, Videira – *Terceiros para efeitos do artigo 5.º do CRP,* BFD, Volume comemorativo do 75.º Tomo, 2003, pp. 389 e segs.

[207] MARQUES, Remédio - *Curso de Processo Executivo Comum à Face do Código Revisto*, Coimbra, Almedina, 2000, p. 292.

registado a sua aquisição.[208] Refere MARIA CLARA SOTTOMAYOR que o conceito de terceiro consagrado no artigo 5.º, n.º 4 desprotege o penhorante em favor do adquirente que regista a sua aquisição, depois do registo da penhora, de acordo com o conceito restrito de Manuel de Andrade e o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 355/99, de 11 de dezembro. Considera, no entanto, ser possível atribuir ao artigo 5.º, n.º 4, um sentido compatível com a noção ampla de terceiros, de acordo com o postulado da unidade da ordem jurídica. Conclui, no entanto, que, num problema tão controverso e que tem dado lugar a decisões judiciais contraditórias, é preferível vincular os tribunais à vontade histórica, por razões de segurança jurídica, e aplicar, até nova alteração legislativa, o conceito restrito de terceiros.[209]. Finalmente, MÓNICA JARDIM considera que o legislador ao utilizar a expressão "autor comum" e não "transmitente comum", pretendeu excluir do elenco dos terceiros não só aqueles que não adquiram do mesmo autor, mas, ainda, todos aqueles que não adquiram com base na vontade do sujeito passivo, quer por aquisição derivada constitutiva, quer por aquisição derivada translativa.[210]

A jurisprudência, após o acórdão uniformizador 3/99 inclina-se, maioritariamente, para a adoção do conceito restrito de terceiros para efeitos de registo, não logrando, no entanto, a uniformização pretendida, julgando casuisticamente com a consequente diminuição da confiança que os cidadãos depositam na justiça.[211]

---

[208] SOARES, António Quirino Duarte – *O conceito de terceiros para efeitos de registo predial* - ob. cit., p. 3.

[209] SOTTOMAYOR, Maria Clara – *Invalidade e Registo: A Protecção do Terceiro Adquirente de Boa Fé,* ob.cit., pp. 364 e segs.

[210] JARDIM, Mónica - *Escritos de Direito Notarial e Direito Registal,* ob. cit., p. 344;

[211] Algumas decisões judiciais com fundamento no conceito restrito:

- STJ, n.º 03B3488, de 11 de março de 2003, acessível em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/cd4122c4685fe15e80256e1d0053bf1f?OpenDocument – Conclusão II - Assim, o anterior adquirente do direito de propriedade (sobre imóvel) não registado não é terceiro, para efeitos de registo nos termos do nº4 do artigo 5º do CRP, relativamente ao arrematante em venda executiva do direito de propriedade registado (sobre o mesmo imóvel), nem, muito menos, relativamente ao adquirente posterior ao arrematante.

- STJ, n.º 06B1656, de 1 de junho de 2006, acessível em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/ad4a8982d0fa11f8802571ae004e3432?OpenDocument - Conclusão III - Ao adquirente, em venda judicial, pode ser, triunfantemente, oposta uma transmissão anterior feita pelo executado a favor de uma pessoa que aquela não fez inscrever no registo predial, antes do acontecido registo da penhora, por não ser de considerar "terceiro", para efeitos de registo,

8.1.1. Posição adotada

Existe, como se demonstrou, uma constelação de interpretações acerca do conceito de terceiros para efeitos do artigo 5.º, o que, só por si, devia motivar o legislador a uma nova alteração legislativa, tendo em vista a pacificação da jurisprudência e da doutrina e, com

---

no confronto com tal pessoa, sopesado, como urge, que o (registado) direito de propriedade emergente de venda judicial, para o respetivo titular, não o é por ato do executado, sim por força da lei, sem ocorrência, por mor de tal, do conflito a que se reporta o art.º 5.º n.º 4 do CRP.

- STJ, n.º 08B3877, de 8 de junho de 2009, acessível em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/f6c45ab75c5c55d980257538004cfe09?OpenDocument – Conclusão: Na venda executiva, o executado não deve ser considerado "autor" para efeitos do n.º4 do artigo 5.º do Código de Registo Predial, não devendo, consequentemente, o comprador ser tido como "terceiro" para efeitos de registo.

Algumas decisões judiciais com fundamento no conceito amplo:

- TRP, n.º 5443/04.8TBVNG.P1, de 20 de outubro de 2009, acessível em http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/0/8520d6180d56fa828025766c00571fa7?OpenDocument Conclusão I - Apesar da intenção expressamente afirmada pelo legislador, ao introduzir – DL nº 533/99, de 11.12 – o nº4 do art. 5º do Cod. do Reg. Pred. – pôr cobro a divergências jurisprudenciais geradoras de insegurança sobre a titularidade dos bens –, tem sido defendida também uma posição intermédia entre as acolhidas nos Acs. Uniformizadores do STJ nº/s 15/97, de 20.05 (DR, I, de 04.07) e 3/99, de 18.05 (DR, I, de 10.07), segundo a qual é terceiro apenas quem adquire a um mesmo sujeito, mas englobando nesta coincidência de sujeitos transmitentes as transmissões forçadas, nomeadamente as resultantes de acto judicial.

Decisões judiciais com fundamento no conceito amplo:

- TRP, n.º 0535664, de 7 de dezembro de 2005, acessível em http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/656e8d5d546de034802570dc0048b198?OpenDocument&Highlight=0,0535644%20 – Conclusão I - O comprador na venda judicial é considerado terceiro nos termos do artº 5º do Cód. Registo Predial, relativamente ao que anteriormente adquiriu o imóvel por escritura pública de compra e venda (não registada antes do registo daquela aquisição judicial).

- TRG, n.º 1138/06.6TBVVD-B.G 1, de 26 de outubro de 2017 – acessível em http://www.dgsi.pt/jtrg.nsf/86c25a698e4e7cb7802579ec004d3832/fb6bdd88540ef9d1802581fa0031c879?OpenDocument&Highlight=0,1138. Neste aresto não se considera que o credor exequente e o adquirente do direito de propriedade não registado sejam terceiros para efeitos do artigo 5.º, mas já são terceiros o adquirente na processo executivo e o anterior adquirente que não registou a sua aquisição.

- STJ, n.º 91-G/1990.P1.S1, acessível em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/b2e1e5acb3ff1443802578d2003a7b9f. Neste aresto foram considerados terceiros para efeitos de registo, o embargante que opõe embargos de terceiro, invocando ter adquirido a propriedade do imóvel penhorado por doação anterior, não inscrita no registo, e o embragado/exequente, titular de hipoteca registada, constituída pelo doador posteriormente à doação

isso, credibilizar a justiça e restaurar a confiança que a mesma deve proporcionar aos cidadãos. A falta de confiança e a incerteza das leis perturbam os mercados, tonando os negócios inseguros e mais custosos. A situação atual não proporciona um valor acrescentado, desvaloriza os ativos e aumenta a conflitualidade entre os que intervêm no mercado, com as nefastas consequências que tal situação provoca.

Apesar dos fundamentos esgrimidos por cada autor para justificar a adoção do conceito restrito ou amplo, temos de concluir que o conceito para efeitos de registo adotado pelo legislador português, é o conceito restrito, nos termos do qual "Terceiros, para efeitos de registo, são aqueles que tenham adquirido de um autor comum direitos incompatíveis entre si".

A tutela concedida pelo artigo 5.º só se verifica quando existe conflito entre o segundo e o terceiro adquirentes (terceiros) que, do mesmo autor (primeiro), adquiriram direitos total ou parcialmente incompatíveis. A inexistência de autor comum afasta a regra registal, resolvendo-se o conflito, se existir, com recurso à aplicação exclusiva da lei substantiva.

Tal proteção, também não se verifica se o negócio jurídico, para além da ilegitimidade do transmitente, decorrente de alienação anterior válida, padecer de uma causa de inexistência ou de qualquer outra que o torne nulo ou anulável.

Não concordamos que se possa retirar da redação do artigo 5.º, n.º 4 o entendimento que o legislador consagrou o conceito amplo de terceiros. O legislador adotou o conceito de Manuel de Andrade que foi concebido no âmbito da aquisição derivada e que pressupõe um direito anterior no qual se funda ou filia o direito adquirido, havendo um nexo causal, uma relação entre o transmitente e o terceiro, sendo necessário, regra geral, que a transmissão se realize com base na vontade do transmitente.[212] Consequentemente, o credor exequente e o adquirente em processo coercivo não podem ser considerados terceiros em relação ao anterior adquirente por negócio jurídico, ainda que este não tenha procedido ao registo de aquisição do seu direito.

8.1.2. Segurança jurídica versus conceito restrito ou conceito amplo de terceiros para efeitos de registo

Os fins do registo predial são os de proporcionar segurança jurídica no trafico imobiliário, através da publicidade da situação jurídica dos prédios. Em face destas

[212] HÖRSTER, Heinrich Ewald – *anotação ao Ac. do STJ de 9.1.2007, Proc. 1510/06*, ob. cit. p. 61.

finalidades, vamos ponderar qual dos conceitos, restrito ou lato, mais bem se adequa àqueles fins, ou seja, quem merece a tutela registal, se apenas os adquirentes por via negocial ou também aqueles que adquiriram o seu direito do executado, mas sem o concurso da vontade deste.

As situações, de modo esquemático, são as seguintes: *A*, titular inscrito, vende a *B* que não regista e, posteriormente vende a *C* que regista. A outra situação: *A*, titular inscrito, vende a *B* que não regista; como o prédio se mantém registado em nome de *A* foi o mesmo penhorado para garantir o pagamento de uma dívida de *A.* No âmbito do processo executivo foi o mesmo prédio adquirido por *C* que registou.

No primeiro caso, *B* e *C*, são terceiros para efeitos de registo e, por isso, prevalece a aquisição que foi registada em primeiro lugar. Aqui existe unanimidade de opiniões quer na doutrina quer na jurisprudência. Na segunda hipótese a doutrina está dividida e a jurisprudência, maioritariamente, não protege o adquirente *C*, por considerarem que, neste caso, em tudo idêntico ao primeiro, *B* e *C* não são terceiros para efeitos de registo e, por isso, o primeiro adquirente *B* pode opor, com êxito, o seu direito perante *C*.

Como já referimos, no AUJ n.º 15/97, foi adotado o conceito amplo de terceiros, essencialmente por se considerar que é este conceito que tem em devida conta os fins do registo e a eficácia dos atos que devam ser registados e, por isso, tão digno de tutela é aquele que adquire um direito com intervenção do titular inscrito (designadamente, compra e venda, troca, doação) como aquele a quem a lei permite obter um registo sobre o mesmo prédio sem essa intervenção (designadamente, credor que regista um penhora, hipoteca judicial). Invocam-se, sobretudo os ensinamentos de ANTUNES VARELA e HENRIQUE MESQUITA para quem terceiros para efeitos de registo "são não só aqueles que adquiram do mesmo alienante direitos incompatíveis mas também aqueles cujos direitos, adquiridos ao abrigo da lei, tenham esse alienante como sujeito passivo, ainda que não haja intervindo nos atos jurídicos (penhora, arresto, hipoteca judicial, entre outros) de que tais direitos resultem"[213].

Mas logo a seguir, volvidos apenas dois anos, o AUJ n.º 3/99 regressou ao conceito restrito ou tradicional. Reconhece-se no dito aresto que a segurança jurídica proporcionada pelo registo predial é, sem dúvida, de grande relevo para a tranquilidade do comércio jurídico, mas, de imediato, preocupam-se os venerandos conselheiros com o

[213] Vaz Serra perfilha, igualmente este entendimento – *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 103.º, p. 165;

preço a pagar por esta mesma tranquilidade. Argumentam que a segurança do comércio imobiliária é uma meta ideal que o atual estado legislativo não permite alcançar e que a generalidade das pessoas não assimila bem ou desconhece os efeitos da falta de registo, o que gera insegurança e intranquilidade. Acresce que não existe cadastro predial e o que se regista são atos de transmissão, com base em título que pode ser bem pouco fiável.

Foi este acórdão que inspirou o legislador na definição, por via legal, do conceito de terceiros, embora consagre um conceito de terceiros diferente do definido naquele acórdão.

Foi reconhecido, em ambos os acórdãos, que o conceito que melhor se coaduna com os fins do registo é o conceito amplo. Na verdade, o escopo principal do registo predial é de garantir a segurança jurídica no tráfico imobiliário que apenas se consegue se for adotado o conceito amplo.

No AUJ n.º 3/99, foram invocadas realidades que fundamentaram a adoção do conceito restrito de terceiros. Entre elas, foi reconhecido que a maior parte das pessoas não compreende bem a necessidade de promover o registo da respetiva aquisição, porque desconhecem ou conhecem vagamente os efeitos do registo. O que se encontra bem enraizado no quotidiano social é que para se comprar um imóvel é necessária a escritura pública no notário, pelo que a adoção do conceito amplo, neste estado de evolução social, podia gerar intranquilidade e insegurança jurídica. Estas vantagens seriam ultrapassadas se o registo fosse obrigatório, apesar do deficiente funcionamento do cadastro predial.

Não podemos deixar de compreender os receios evidenciados, porque, de facto, o conhecimento que os portugueses tinham, no que respeita à alienação de imóveis, resumia-se, essencialmente, à escritura pública e ao pagamento de impostos.

Mas não temos quaisquer dúvidas em afirmar que o conceito restrito de terceiro, legalmente adotado, contraria os fins do registo predial, mina a confiança no mercado e não protege, de forma igualitária, todos os que, de boa fé, adquiriram direitos sobre imóveis.

Na verdade, não existe qualquer fundamento, a não ser a definição legal de terceiro, que justifique a tutela do terceiro adquirente, tratando-se de negócio jurídico realizado com base na vontade do transmitente, e não tutele o terceiro adquirente, pelo facto de não se verificar a vontade desse mesmo transmitente, porque a venda foi realizada através da atuação do poder público, designadamente o tribunal.

As duas aquisições têm a mesma natureza, aquisições derivadas, em ambos os casos os terceiros adquirentes estão de boa fé e ambos inscreveram no registo o seu direito com

prioridade em relação ao segundo adquirente. De acordo com a lei parece não restarem dúvidas que não pode ser outra a solução. Mas não se pode aceitar que o terceiro adquirente no âmbito da venda executiva, que confiou no registo, adquiriu ao abrigo da lei e está de boa fé, veja decair o seu direito, apenas e só, porque temos uma construção de terceiros, a que é completamente alheio, e que o não protege.

O sistema registal, neste concreto caso, premeia o adquirente inadimplente e protege o direito oculto. Não é, seguramente, esta solução que se espera de um instituto de segurança jurídica.

Também não vemos qualquer razão, a não ser a definição legal de terceiro, para que o credor exequente não possa ser considerado terceiro em relação ao segundo adquirente que não procedeu ao registo da sua aquisição. Justificamos a nossa afirmação por considerarmos que a penhora, depois de registada, é um direito real de garantia, ainda que de formação complexa e índole processual.

A penhora traduz-se numa apreensão judicial de bens do executado, para poderem serem vendidos e com o produto da venda satisfazer o direito do exequente.[214] Porém, a penhora também confere ao exequente o direito de ser pago com preferência a qualquer outro credor que não tenha garantia real anterior.[215] Realizado o registo de penhora, os seus efeitos tornam-se oponíveis contra terceiros, tal como acontece com a hipoteca e, por isso, apesar de a penhora não ser um direito real, existe uma similitude entre ela e a hipoteca, pelo que, quanto aos seus efeitos, consideramos a penhora um direito real de garantia[216], [217]. Além disso, entendemos, como REMÉDIO MARQUES[218], que a penhora se forma a partir de uma conduta voluntária, designadamente na constituição da obrigação, ou seja, na constituição do vínculo jurídico através do qual alguém, voluntariamente, fica adstrito para com outra à realização de uma prestação.[219]

---

[214] FREITAS, José Lebre de – *A Acção Executiva: à Luz do Código de Processo Civil de 2013*, ob.cit., p. 231.

- FERREIRA, Fernando Amâncio - *Curso de Processo de Execução*, Coimbra, Almedina, 13.ª edição, 2010, p. 197.

[215] Cfr. artigo 822.º do Código Civil.

[216] JARDIM, Mónica – *Efeitos Substantivos …*, Coimbra, Almedina, 2013, p. 331.

[217] Neste sentido o AUJ 3/99, p. 4361.

[218] MARQUES, Remédio - *Curso de Processo Executivo Comum à Face do Código Revisto*, ob. cit, p.

[219] Cfr. artigo 397.º do Código Civil.

Por isso, não podemos concordar que se exclua do conceito de terceiros o credor exequente ou o adquirente na venda executiva com o fundamento de que não se verifica a vontade do executado transmitente. É certo que este não intervém no ato da venda, mas a sua vontade manifestou-se anteriormente na constituição da obrigação e respetivo incumprimento, seja voluntário ou involuntário, nomeadamente, por impossibilidade económica.

8.1.3. O conceito de terceiros de jure condendo

Apesar de introduzido apenas em 1984, o princípio da legitimação de direitos foi-se, paulatinamente, enraizando, de modo que, atualmente, o povo português já está sensibilizado para a necessidade de promover o registo após a sua aquisição e está ciente que após a titulação ainda é necessário proceder ao registo.

Por outro lado, já decorreram vinte e três anos sobre a prolação do AUJ 3/99 e, neste lapso de tempo, muito foi legislado em matéria registal e outras matérias conexas, pelo que o paradigma de 1999 encontra-se profundamente alterado.

O citado Decreto-Lei n.º 116/2008, tornou o registo obrigatório, tendo sido imposta uma sanção pecuniária em caso de incumprimento da promoção do registo. Mas a obrigação de promover o registo pertence, em primeiro lugar às entidades que celebrem a escritura pública ou autentiquem os documentos particulares que contenham factos sujeitos a registo predial. Esta obrigação, imposto em primeiro lugar a estas entidades, constitui, quanto a nós, um sinal muito claro do legislador em tornar eficaz a obrigatoriedade do registo. A promoção do registo deixou de ser um ónus para se tornar num dever legal. Deste modo, conseguiu-se que a maioria dos factos sejam, realmente, registados.[220]

[220] Os factos sujeitos a registo obrigatório devem ser promovidos no prazo de dois meses a contar da data em que os factos tiverem sido titulados conforme artigo 8.º-C, n.º 1. A promoção do registo fora de prazo determina o pagamento acrescido de quantia igual à que estiver prevista título de emolumento, como dispõe o artigo 8.º-D, n.º 1. Além disso, o legislador impôs às entidades que celebram as escrituras públicas ou autentiquem os documentos particulares, a obrigação de obter do sujeito ativo dos factos, previamente à titulação, os emolumentos e taxas devidas pelo registo.

Desde 2017, que tem havido um esforço do legislador para dotar o cadastro predial de instrumentos legislativos que permitam uma correta identificação dos prédios, por recurso à georreferenciação, através de métodos diretos ou indiretos.[221]

A atual controvérsia acerca do conceito de terceiros não pode ser resolvida pelos tribunais pois a estes compete aplicar a lei[222].

Considerando que é o conceito amplo de terceiros, aquele que mais bem se adequa aos fins do registo, de modo a abranger, também, aqueles que adquiriram ao abrigo da lei, sem intervenção direta do titular definitivamente inscrito, mas tenha esse mesmo titular como sujeito passivo, justifica-se uma alteração legal ao conceito de terceiros.

HEINRICH EWALD HÖRSTER considera que a redação do n.º 4 do artigo 5.º não deve ser tocada uma vez que a definição do conceito de terceiros para efeitos de registo predial nela consagrada é, na lógica negocial do CRPredial, boa, perfeitamente válida e coerente, devendo, antes, ser incluído no artigo 5.º um novo n.º 5 com o seguinte texto "ainda é tido como terceiro quem adquira o seu direito judicialmente, por via coerciva".[223]

Por seu turno MÓNICA JARDIM reconhece, igualmente, a urgência em consagrar a conceção ampla de terceiros, para efeitos do artigo 5.º, nos termos da qual "terceiros são aqueles que adquiram do mesmo autor ou causante direitos incompatíveis, mas também aqueles cujos direitos adquiridos ao abrigo da lei, tenham esse causante como sujeito passivo, ainda que ele não haja intervindo nos atos jurídicos (*v.g.*, penhora, arresto, hipoteca judicial, *etc.)*".[224]

No acórdão do STJ, n.º 08B1862, foi sugerido que bastaria a adição ao n.º 4 do artigo 5.º da expressão "independentemente da natureza do ato*"*.[225]

Pensamos que a questão ficaria bem resolvida se, ao n.º 4 do artigo 5.º, fosse acrescentada a expressão "independentemente da causa da aquisição". Optamos por esta

---

[221] Cfr. Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto de 2017; Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro de 2017; Decreto-Lei n.º 15/2019, de 21 de janeiro de 2019; Portaria n.º 44/2019, de 31 de janeiro de 2019; Lei n.º 65/2019, de 23de agosto de 2019; Decreto-Lei n.º 149/2019, de 9 de outubro de 2019.

[222] HÖRSTER, Heinrich Ewald – anotação ao Ac. do STJ de 9.1.2007, Proc. 1510/06 – *Venda executiva e o conceito do terceiro para efeitos de registo* – ob. cit., p. 65.

[223] HÖRSTER, Heinrich Ewald – *anotação ao Ac. do STJ de 9.1.2007, Proc. 1510/06* – ob. cit. p. 65.

[224] JARDIM, Mónica - *Escritos …*, ob. cit., p. 365.

[225] Acessível em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/0ea5a5170acb6547802574740048917a?OpenDocument

solução, porque julgamos não bulir com a lógica negocial do sistema registal, uma vez que defendemos que a venda coerciva resulta sempre de um ato de vontade do executado, reportado ao momento de assunção da obrigação.

8.1.4. Fundamento da aquisição a non domino – da eventual boa fé do 2.º adquirente

A aquisição derivada de direitos pressupõe uma relação entre o titular anterior e o adquirente, dependendo o direito adquirido da extensão do direito do transmitente, não podendo, em regra, ser maior que a deste direito, ou seja, ninguém pode transmitir mais do que aquilo que tem. o que se exprime no princípio *nemo plus juris in alium transferre postest quam ipse habet.*

Este princípio comporta exceções, designadamente, a que resulta do princípio da oponibilidade a terceiros, a que respeita o artigo 5.º, n.ºs 1 e 4.[226]

No exemplo clássico em que o titular definitivamente inscrito *A* vende a *B* que não regista e, depois, vende a *C* que regista, prevalece a venda primeiramente registada embora *A* já não fosse o verdadeiro proprietário, uma vez que a venda que anteriormente fez a *B,* perfeitamente válida, mas apenas eficaz entre as partes porque não registada. A alienação feita ao segundo adquirente *C,* só foi possível porque *B* não consolidou o seu direito através do registo, deixando-o incompleto e, por isso, as presunções registais continuaram a produzir-se na esfera jurídica de *A,* que já não era o proprietário, pelo que *C* adquiriu um direito de quem já não era dono, o mesmo é dizer adquiriu *a non domino.*

A aquisição *a non domino* é nula por se tratar da aquisição de um bem alheio, nos termos dos artigos 892.º, 939.º e 956.º, n.º 1 do Código Civil, pelo que, consequentemente, parece que o adquirente *C* nada adquiriu de *A* porque este já havia transmitido validamente o seu direito a *B.* Sendo assim, cabe questionar qual o fundamento, ao nível do direito substantivo, que justifique a aquisição de *B.*

Também neste ponto não existe entendimento entre a doutrina e jurisprudência, com a maior parte da doutrina a entender que, neste caso, *C* adquiriu pelo registo. O registo tem aqui uma função atributiva.

MOTA PINTO, depois de afirmar que "O registo não é um meio de aquisição dos direitos" admite a aquisição tabular (aquisição pelo registo), bastando para isso que o terceiro atue com base num registo preexistente, desconforme com a realidade

[226] A outra exceção a este princípio resulta da aplicação do regime do artigo 291.º do Código Civil.

substantiva, e que efetue o registo a seu favor, em primeiro lugar.[227] Para este autor, é irrelevante a boa ou má fé subjetiva do terceiro. Justifica a sua posição com o facto de a segurança jurídica do tráfico imobiliário sair fortemente afetada, se o terceiro adquirente ficasse sujeito às delongas, às incertezas, aos gastos, eventualmente às manobras inerentes a processos judiciais tendentes a provar que o terceiro conhecia uma alienação anterior. Além disso, continua o mesmo autor, não existe, no direito positivo, fundamento legal que permita sustentar a relevância da má fé do terceiro, para o desproteger.

OLIVEIRA ASCENÇÃO admite o registo atributivo, mas reconhece que os termos em que se dá esta aquisição derivada são, dogmaticamente, de muito difícil explicação. Uma vez que o verdadeiro proprietário é o primeiro adquirente que nada vendeu ao terceiro adquirente, este adquiriu pelo registo, sendo o registo um verdadeiro elemento do facto constitutivo, sendo os títulos substantivos substituídos pelo registo.[228] Considera, no entanto, que o terceiro só pode adquirir se estiver de boa fé, apesar de o artigo 5.º, n.º 4, não a exigir expressamente. Isto porque os preceitos mais categóricos sobre a aquisição pelo registo exigem a boa fé do adquirente e repugnaria à ordem jurídica que manifesta preferência pela titularidade substantiva em detrimento da proteção do tráfico imobiliário, não exigir a boa fé do adquirente.

No seguimento da Escola de Coimbra, MÓNICA JARDIM, entende que, nesta hipótese, o registo a favor do terceiro desempenha uma função atributiva, porque, por força da lei, o registo de um negócio jurídico que, para além da falta de legitimidade do transmitente, em consequência da anterior disposição válida, não padeça de uma causa de inexistência, de outra causa de nulidade, nem venha a ser anulado, atribui o direito àquele que regista.[229] Considera, ainda, que o segundo adquirente deve beneficiar da tutela do artigo 5.º, quer esteja de boa ou má fé.

Em sentido oposto, negando a aquisição pelo registo e exigindo a boa fé do segundo adquirente, temos HEINRICH EWALD HÖRSTER, cujo pensamento passamos a resumir: o segundo adquirente não adquiriu qualquer direito real, uma vez que a venda de

---

[227] PINTO, Carlos da Mota - *Teoria Geral do Direito Civil*, 3.ª edição, atualizada, Coimbra, Coimbra Editora, 1985, pp. 367 e 368, nota 3, respetivamente.

[228] ASCENSÃO, José de Oliveira – *A desconformidade do registo predial com a realidade e o efeito atributivo*, ob. cit. pp. 5 e 8.

[229] JARDIM, Mónica - *Efeitos Substantivos do Registo Predial. Terceiros para Efeitos de Registo,* ob.cit., p. 532.

coisa alheia é nula. Porém, nos termos da segunda parte do artigo 892.º do Código Civil, o vendedor não pode opor a nulidade ao comprador de boa fé e, por isso, o segundo adquirente alguma coisa adquiriu.

Estando de boa fé, adquiriu uma posição jurídica contra o vendedor: não a propriedade, mas antes, um direito legal relativo obrigacional, passando, deste modo, a gozar de uma oponibilidade relativa, apenas em relação ao vendedor. É com base nesta boa fé, porque confiou nas presunções registais, que funcionam a favor do transmitente e, ainda, com base na inoponibilidade a terceiros de direitos não registados que se justifica a aquisição do segundo adquirente. Não adquiriu pelo registo, mas com base na boa fé, que é o elemento decisivo do direito material, boa fé que se formou com base nas presunções do registo. A partir do momento em que o segundo adquirente procede ao registo da sua aquisição, consolida o seu direito relativo adquirido ao abrigado da lei, consolidando-o perante terceiros e transformando-o num direito absoluto.

Também CLARA SOTTOMAYOR adere a este entendimento, afirmando que a aquisição do segundo adquirente consiste numa aquisição *a non domino*, por força da boa fé (art.º 892.º), baseada nas presunções do registo, que são as condições essenciais para que a sua aquisição seja protegida (art.ºs 5.º e 6.º)[230].

Expostas as diversas posições, é o seguinte o nosso entendimento: como já defendemos, o sistema registal português não é constitutivo de direitos.

O modo de aquisição de direitos depende apenas do título, não sendo exigido qualquer modo, seja o registo ou a *traditio*. Defender que se adquirem direitos pelo registo é ir ao arrepio das normas substantivas, designadamente o artigo 408.º, n.º 1 do Código Civil, provocando uma quebra no sistema.[231] OLIVEIRA ASCENSÃO refere que comummente, entre nós, afirma-se que o registo é declarativo, o que é traduzido na gíria forense pela afirmação de que o registo não dá nem tira direitos.[232], [233]

O fim essencial do registo consiste em publicitar a situação jurídico dos prédios, o que quer dizer que ao lado da sua finalidade essencial, existem outras finalidades

---

[230] SOTTOMAYOR, Maria Clara – *Invalidade e Registo: A Proteção do Terceiro Adquirente de Boa Fé*, ob.cit., p. 870.

[231] HÖRSTER, Heinrich Ewald – *A função do registo como meio de proteção do tráfico jurídico.* Regesta, n.º 70, 1986, pp. 273 e segs., Regesta, 1986, n.º 71, pp. 276 e segs.

[232] ASCENSÃO, José de Oliveira – *Direito Civil – Reais*, Coimbra Editora, 2000, p. 359.

[233] Refere Clara Sottomayor que a doutrina tradicional sempre entendeu que o registo é declarativo, não dá direitos nem supre vícios, com exceção de um, a falta de legitimidade do alienante. *Ibidem*, p. 870.

secundárias ou complementares, de acordo com as quais o registo pode influenciar ou até mesmo alterar o direito validamente constituído na ordem substantiva. Como refere HEINRICH EWALD HÖRSTER, o registo pode causar determinados efeitos constitutivos secundários ou complementares em direitos já existentes antes do registo.[234] Basta ver o simples efeito da alteração da prioridade.

Afastamo-nos, assim, do argumento de MÓNICA JARDIM, quando afirma que o fundamento do art.º 5.º não se encontra em qualquer disposição de caráter substantivo, mas sim na consagração de um sistema registal, isto porque, segundo a mesma autora, o mínimo de garantia que qualquer Registo imobiliário oferece é a chamada força negativa ou preclusiva da publicidade: aquele que pretende adquirir sabe que, se inscrever a sua aquisição no Registo, fica a salvo dos ataques de qualquer "terceiro", que haja adquirido um direito incompatível do mesmo *dante causa* e que não tenha obtido o registo a seu favor ou o tenha obtido posteriormente a si.[235]

Também nos afastamos da Escola de Coimbra que admite que o segundo adquira, estando mesmo de má fé.

Ainda podemos conceber que, no âmbito da vigência do Código Civil de 1867, o segundo adquirente pudesse ser tutelado, mesmo que estivesse de má fé. Mas não no âmbito do Código Civil de 1966. Na verdade, este introduziu, entre outros, o princípio da boa fé, designadamente no artigo 227.º segundo o qual "Quem negoceia com outrem para conclusão de um contrato deve, tanto nos preliminares como na formação dele, proceder segundo as regras da boa fé …". Vale por dizer que, quem intervém no tráfico dos imóveis deve fazê-lo de boa fé, ou melhor, está legalmente obrigado a agir de boa fé. A boa fé, enquanto regra de conduta, tem uma consagração generalizada no Código Civil da atualidade.[236]

BAPTISTA MACHADO afirma que o princípio da confiança é um princípio ético-jurídico fundamentalíssimo que a ordem jurídica deve tutelar. Poder confiar é uma condição básica de toda a convivência pacífica.[237]

---

[234] HÖRSTER, Heinrich Ewald – , pp. 277 e segs.

[235] JARDIM, Mónica - *Efeitos Substantivos do Registo Predial. Terceiros para Efeitos de Registo*, ob.cit., p. 522.

[236] CORDEIRO, António Menezes - *A boa fé nos finais do século XX*, Revista da Ordem dos Advogados, Ano 56, Dez. 1996, pp. 887 e segs.

[237] MACHADO, João Baptista – *Tutela da Confiança e "Venire contra factum proprium*", RLJ, Ano 177.º, p. 232.

É certo que a redação do n.º 4 do artigo 5.º não faz referência à boa fé, como acontece com outras normas, nomeadamente nos artigos 17.º, n.º 2, 122.º do CRPredial e 291.º, n.º 1 do Código Civil, mas isso não significa que o legislador tenha querido excluir a boa fé na aquisição triangular *a non domino.* A boa fé é transversal a todo o ordenamento jurídico e constitui uma reserva moral do sistema jurídico[238], não podendo ser tutelado o adquirente que se encontre de má fé.

Não colhe, em nossa opinião, a justificação de que a necessidade de certeza e circulação dos bens não se compadece com a exigência da boa fé, uma vez que além de desvirtuar o registo cria incertezas sobre a titularidade do direito de propriedade e sobre a existência de eventuais direitos reais limitados. Por um lado, a boa fé forma-se, normalmente, a partir das presunções registais e, por outro, não tendo sido consagrado o princípio da fé pública registal, em sentido rigoroso, o registo não pode garantir que o direito registado pertence ao titular inscrito, apenas se pode presumir que o direito existe e lhe pertence, presunção esta que pode ser ilidida.

8.1.5. Aquisição a título oneroso ou também a título gratuito

Também não existe consenso quanto à tutela proporcionada pelo artigo 5.º, sendo a segunda aquisição, ou ambas, a título gratuito.

Para justificar a falta de proteção do segundo adquirente a título gratuito, invoca-se a finalidade do registo que consiste na segurança do tráfico jurídico imobiliário e a intervenção neste decorre, geralmente, através de negócios jurídicos e não através de atos gratuitos. Consequentemente, os adquirentes a título gratuito não carecem da proteção registal, porque nada investiram na aquisição; além disso, defende-se a generalização das normas dos artigos 17.º, n.º 2 e 291.ºdo Código Civil.[239]

Na nossa perspetiva, tanta proteção merece aquele que adquire a título oneroso como o que adquire a título gratuito. Fundamental é que o adquirente a título gratuito se encontre de boa fé. Aliás, tal como acima defendemos, a sua boa fé é o elemento decisivo

---

[238] SOARES, António Quirino- *O conceito de terceiros para efeitos de registo predial*, ob. cit., p. 11.

[239] Neste sentido:

- Ac. do STJ de 4 de março de 1982, BMJ, n.º 315, concluiu-se que "o registo somente protege o titular aparente de um direito real se a sua aquisição se processou a título oneroso e de boa fé".

- ASCENSÃO, José de Oliveira – *A desconformidade do registo predial com a realidade e o efeito atributivo,* ob.cit., p. 10.

do direito material que, amparado pelas regras do registo, designadamente a prioridade, presunção de verdade e inoponibilidade, constituem o fundamento da sua aquisição. De facto, a segunda aquisição é nula por se tratar de doação de coisa alheia, mas o doador não pode opor a nulidade ao donatário de boa fé como dispõe o artigo o artigo 956.º do Código Civil, à semelhança do que acontece com a aquisição a título oneroso.

Não concordamos com a aplicação analógica das normas ínsitas nos artigos 291.º do Código Civil, 17.º, n.º 2 e 122.º, para exigir a onerosidade, porque, por um lado, não existe qualquer lacuna e, por outro, são normas excecionais que não admitem aplicação analógica.

Negar proteção ao segundo adquirente a título gratuito, constituiria um prémio em relação ao primeiro adquirente que, ao não ter promovido o registo do seu direito, não contribuiu para a segurança jurídica, porque deixou o registo incompleto. Quer dizer, a lógica penalizante resultante da incompleição do registo prejudicaria o sujeito que foi diligente e procedeu ao registo do seu direito e não àquele que não cumpriu o dever legal de registar.

É, também, esta a interpretação que melhor se adequa às finalidades do registo e protege os credores. Para estes, é-lhes indiferente que o direito adquirido e registado a favor do devedor o tenha sido a título oneroso ou gratuito.[240]

[240] Neste sentido:

- HÖRSTER, Heinrich Ewald, SILVA, Eva Sónia Moreia da – A *Parte Geral do Código Civil Português, Teoria Geral do Direito Civil Português*, ob. cit., p. 675.

- PINTO, Carlos da Mota - *Teoria Geral do Direito Civil*, 3.ª edição, atualizada, Coimbra, Coimbra Editora, 1985, p. 369, nota 3.

- JUSTO, A. Santos – *Direitos Reais,* Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 67.

- SOTTOMAYOR, Maria Clara – *Invalidade e Registo: A Protecção do Terceiro Adquirente de Boa Fé*, ob. cit., p. 368;

- JARDIM, Mónica - *Escritos de Direito Notarial e Direito Registal,* ob. cit., p. 289.

SECÇÃO IV

A tutela conferida pelo artigo 291.º do Código Civil

SUMÁRIO: 9. Introdução. 9.1. Terceiros para efeitos do artigo 291.º. 9.2. Princípio geral estabelecido no artigo 289.º, n.º 1, primeira parte do Código Civil. 9.3. A proteção de terceiros concedida pelo artigo 291.º do Código Civil face aos efeitos do artigo 289.º, n.º 1 do Código Civil. 9.4. Pressupostos exigidos para que se verifique a função protetora do artigo 291.º. 9.4.1. Aquisição de imóveis ou móveis sujeitos a registo a título oneroso. 9.4.2. Aquisição por terceiros de boa fé. 9.4.3. O registo prévio a favor do alienante 9.4.4. O prazo de 3 anos. 9.5. Fundamento da aquisição *a non domino* pelo terceiro de boa fé. 9.5.1. Posição adotada.

9. Introdução

O Código Civil de 1867 não protegia o terceiro adquirente, integrado numa cadeia de transmissões sequencial ou linear, cujo direito fosse afetado por vícios resultantes de um ato anterior no qual participou o seu transmitente. Com a anulação do contrato desencadeava-se o efeito retroativo, cada um dos contraentes recebia o que houvesse prestado, inexistindo qualquer norma que tutelasse o terceiro que, desta forma, se encontrava totalmente desprotegido, ainda que tivesse adquirido a título oneroso e de boa fé.[241], [242]Apenas o registo concedia alguma proteção aos terceiros, na medida em que as nulidades registais, só desde a data do registo da competente ação, prejudicavam terceiros que não tivessem procedido ao registo do seu direito, com anterioridade ao registo da ação.[243]

O terceiro registal era protegido, quer estivesse de boa ou má fé, mas apenas em relação a nulidades resultantes de vícios do próprio registo. De facto, mesmo que o terceiro tivesse procedido ao registo do facto antes do registo da ação, a sua posição jurídica seria prejudicada perante vícios substantivos, designadamente, a inexistência e a nulidade ou anulação do facto adquirido. A falta de proteção do terceiro perturbava,

[241] Cfr. artigo 697.º do Código Civil de 1867.

[242] Afirma ANDRADE, Manuel A. Domingues de - *Teoria Geral da Relação Jurídica*, ob. cit., p. 425, e ainda na vigência do Código Civil de Seabra, que a nulidade opera em face de terceiros e não só em face da contraparte. Opera *in rem* e não apenas *in personam.*

[243] Cfr. artigo 276.º do Código do Registo Predial, de 1929, e artigo 83.º do Código de 1959, que têm a mesma redação: ”A nulidade do registo ou do seu cancelamento somente desde a data do registo da competente ação prejudica os direitos de terceiros que ao tempo desse registo não se achavam ainda inscritos”.

naturalmente, a estabilidade das relações jurídicas comerciais sobre imóveis, que impediam o normal funcionamento do mercado, por falta de confiança.[244]

Foi RUI DE ALARCÃO que, perante esta desproteção, buscou, no decurso dos trabalhos preparatórios do Código Civil de 1966, uma solução que estabelecesse um equilíbrio entre os interesses a proteger: os do verdadeiro proprietário e os do terceiro.[245]

Sem ter ido tão longe como o direito germânico e italiano, uma vez que o sistema registal português não apresentava as garantias de exatidão que se verificava naqueles sistemas, sobretudo no alemão, propôs um sistema de inoponibilidade mais prudente, mais brando que o desses sistemas, mais de acordo com a solução tradicional portuguesa.

Apesar de o Código Civil de 1966 ter adotado, tal como o Código de Seabra, a eficácia retroativa real da nulidade e da anulabilidade,[246] introduziu, no artigo 291.º, um princípio de inoponibilidade da nulidade e da anulação, com o claro intuito de proteger o terceiro, desde que se verifique um conjunto alargado de requisitos ou pressupostos[247]. Ao mesmo tempo, pretendeu-se, também, estimular a realização do registo, ao fazer depender a proteção do terceiro da sua realização[248]. No âmbito do justo equilíbrio de interesses, a proteção do terceiro ficou dependente do decurso de um certo lapso de tempo, pelo que, enquanto tal prazo não decorrer, o artigo 291.º tutela apenas os interesses do verdadeiro proprietário.

---

[244] Declara Mónica Jardim que quem pretendesse adquirir um direito real sobre um bem imóvel ou móvel sujeito a registo, na vigência do Código Civil de 1867, tinha de se assegurar que o seu futuro transmitente preenchia os pressupostos da usucapião, uma vez que só assim estaria seguro, caso a aquisição derivada do seu transmitente viesse a ser impugnada e destruída com eficácia retroativa real - JARDIM, Mónica – *Revisitando o art.º 291.º do Código Civil*, Boletim da Faculdade de Direito. Vol. XCIII. Tomo I, Coimbra, 2017, p. 120.

[245] ALARCÃO, Rui – *A Invalidade dos negócios jurídicos*, Anteprojeto para o novo Código Civil, Boletim do Ministério da Justiça, 89, Outubro de 1959, p. 224.

[246] Prevista no artigo 289.º do Código Civil.

[247] Os pressupostos exigidos pelo art.º 291.º são abordados no ponto 9.4.

[248] Mónica Jardim, defende que *a ratio legis* do artigo291.º visou tutelar os interesses dos terceiros de boa fé a título oneroso e os interesses do tráfico jurídico em geral, perante a eficácia retroativa da nulidade ou da anulação do negócio jurídico do seu *dante causa.* Mas, ao mesmo tempo, também se pretendeu estimular o registo predial, sem desproteger por completo o verdadeiro titular do direito, durante um período de três anos, após a conclusão do negócio inválido. Cfr. JARDIM, Mónica – *Revisitando o Art.º 291.º do Código Civil*, ob. cit., p. 125.

O artigo 291.º do Código Civil só protege o terceiro contra a falta de legitimidade do causante, ou seja, se na aquisição a seu favor se verificar outra causa de invalidade além da falta de legitimidade do transmitente, o terceiro já não é protegido

A lei protege contra nulidades ou anulabilidades, mas não contra inexistências, designadamente, resultantes de coação física, declaração sob o nome de outrem, declarações não sérias, entre outras.[249]

O artigo 291.º do Código Civil não protege o terceiro adquirente ainda que se verifiquem os pressupostos previstos no seu n.º 1, caso não tenha sido o verdadeiro proprietário a iniciar a cadeia de negócios nulos, como parte do primeiro negócio inválido, ficando excluída da sua aplicação o caso em que um sujeito obtém um registo falso e aliena a um terceiro.[250]

O escopo do artigo 291.º do Código Civil não se confunde com as finalidades do registo. Enquanto o registo tem por finalidade publicitar a situação jurídica dos prédios, tendo em vista a segurança do tráfico imobiliário, o artigo 291.º do Código Civil visa a proteção de terceiros ao excecionar determinados direitos da regra geral do artigo 289.º. Apesar disso, a proteção proporcionada pela referida norma apoia-se na estrutura do registo, uma vez que a mesma só se produz se o terceiro proceder ao registo da sua aquisição.

O artigo 291.º do Código Civil é, assim, uma norma excecional integrada na secção respeitante às nulidade e anulabilidade do negócio jurídico e consagra as seguintes exceções:

a) ao regime geral dos efeitos da declaração de nulidade e da anulação de um negócio jurídico, previstos na primeira parte do artigo 289.º, n.º 1 do Código Civil, na medida em que impede a produção dos efeitos restitutivos previstos naquele segmento;

b) ao princípio *nemo plus juris ad alium transferre potest quam ipse habet*, na medida em que permite que um terceiro possa adquirir a propriedade de um transmitente que realizou uma venda de coisa alheia.

---

[249] CAVALHO, Orlando - *Teoria Geral do Direito Civil* – Sumários Desenvolvidos Para Uso dos Alunos do 2.º Ano, 1.ª Turma, do Curso Jurídico de 1980/1981, Coimbra, 1981, policopiado, p. 141.

[250] CASANOVA, J.F. Salazar – *Presunção de Verdade e Titularidade no Sistema Registal Português*, acessível em https://ascr.pt/system/jobs/documents/000/000/015/original/Presuncao_de_verdade_e_titularidade_no_sistema_registal_-_Juiz_Cons_Salazar_Casanova.pdf?1512600893 , p. 4.

A mesma norma constitui, também, um desvio ao regime geral das coisas móveis, porque abrange as coisas móveis sujeitas a registo e estabelece um regime diferente, excecionado pelo artigo 205.º, n.º 2 do Código Civil.[251]

Porém, a proteção do terceiro atribuída pelo artigo 291.º apenas é concedida desde que se verifiquem, cumulativamente, todos os pressupostos nele exigidos e que tratamos no ponto 9.4.

9.1. Terceiros para efeitos do artigo 291.º

Os terceiros, para efeitos do artigo 291.º, em caso algum podem ser confundidos com os terceiros para efeitos de registo. A sua proteção baseia-se em pressupostos e finalidades diferentes e os processos aquisitivos em questão, em aspetos essenciais, não são comparáveis. Mas num ponto há coincidência: como acontece com a proteção do terceiro para efeitos do registo, o artigo 291.º aplica-se, indubitavelmente, apenas a aquisições por via negocial: não se pode conceber que os dois subsistemas de proteção de um terceiro adquirente obedeçam a critérios diferentes em relação à lógica negocial das aquisições. E há mais uma coincidência: a prevalência entre direitos conflituantes decide-se, em ambos os subsistemas, de acordo com a prioridade do registo a favor de um terceiro que adquiriu os seus direitos com base no direito substantivo.

Ao contrário de disposições conflituantes efetuadas pelo mesmo autor a favor de adquirentes estranhos entre si, que caracterizam o processo da proteção do terceiro para efeitos do registo, no caso do artigo 291.º estamos perante negócios sucessivos (em cadeia) que são inválidos, ou seja, estamos perante invalidades sequenciais, invalidades subsequentes. Se, por exemplo, nesta cadeia, o primeiro transmitente dispõe a favor de um adquirente mediante um negócio nulo, este, mesmo tendo registado o seu contrato, não adquire o direito – que devido à nulidade não se transmitiu – e, por conseguinte, na sua pessoa não funcionam as presunções do registo, porque na sua pessoa o direito nunca existiu. No caso de este adquirente dispôr a favor de um subadquirente (um terceiro na cadeia dos negócios) este negócio só pode ser nulo por ser uma venda ou oneração ou doação de coisa alheia (artigos 892.º ou 939.º ou 956.º, n. º 1 do Código Civil) e o direito, obviamente, volta a não ser transmitido. O facto de o terceiro, o subadquirente, registar

[251] HÖRSTER, Heinrich Ewald – *Ignorare legis est lata culpa* - Breves considerações a respeito da aplicação do art.º 291.º do Código Civil, in Festschrift für CLAUS-WILHELM CANARIS, München, C.H. Beck, 2007, p. 656.

em nada altera esta situação jurídica. Assim, o primeiro transmitente continua a ser o titular do direito.

O registo não pode garantir a existência do direito inscrito, mas apenas que, a ter ele uma vez existido, ainda não foi transmitido e se conserva a favor do titular inscrito. Ora, nas pessoas de adquirentes e subadquirentes um direito nunca existiu devido à nulidade das suas aquisições. Isto vale também para eventuais transmissões de subadquirentes em subadquirentes. "Terceiro" para efeitos do artigo 291.º é sempre o último adquirente na cadeia de transmissões.[252] Isto significa que terceiros entre si, para efeitos do artigo 291.º, são o primeiro transmitente e o terceiro adquirente (cuja aquisição ao seu transmitente constitui uma exceção ao princípio *nemo plus iuris* …).

Se o primeiro contrato celebrado entre o primeiro transmitente e o primeiro adquirente não for nulo, mas apenas anulável o direito transmite-se-lhe a título provisório com o efeito de, na sua pessoa, funcionarem as presunções do artigo 7.º, igualmente a título provisório. No caso da transmissão do direito do adquirente para um subadquirente, este adquire também apenas a título provisório (porque, devido ao princípio *nemo plus iuris* … não pode adquirir um direito estável), tendo o direito do subadquirente origem contratual (e não legal, como sucede nos negócios nulos). Com o registo e a verificação de todos os pressupostos do artigo 291.º, este direito contratual provisório consolida-se nos termos em que o contrato anulável o define. O terceiro subadquirente adquire *a domino*, mas acaba por adquirir um direito mais forte, definitivo, não obstante o seu transmitente apenas dispor de um direito provisório. Nesta medida, temos, de novo, uma exceção ao princípio *nemo plus iuris* …. As presunções do artigo 7.º, por seu lado, passam agora a funcionar plenamente na pessoa do terceiro, o subadquirente.

[252] Couto Gonçalves afirma que "Terceiro, para efeito deste artigo, é todo o subadquirente que apareça depois da celebração do primeiro negócio nulo, cujo negócio enferme exclusivamente do vício de aquisição *a non domino* e que seria prejudicado pela declaração de invalidade do primeiro negócio. Cfr. GONÇALVES, Luís M. Couto – A aplicação do artigo 291.º, n.º 2, do Código Civil, a terceiros para efeitos de registo – Ac. do STJ de 19.2.2004, Proc. 4369/03 – Cadernos de Direito Privado n.º 9.

9.2. Princípio geral estabelecido no artigo 289.º, n.º 1, primeira parte do Código Civil

A regra ínsita nesta norma é de que tanto a declaração de nulidade como a anulação têm efeito retroativo, devendo ser restituído tudo o que tiver sido prestado.[253] Consequentemente, os efeitos que daqui resultam são a retroatividade e a obrigação de restituir. A lei não restringe a obrigação de restituir às partes que outorgaram o negócio declarado nulo, porque "deve ser restituído tudo o que tiver sido prestado", o que significa que esta obrigação também se impõe a terceiros que tenham adquirido direitos sobre os bens alienados.[254] A obrigação de restituir transfere-se para terceiros adquirentes de um negócio posterior, o que significa que os subadquirentes são afetados pela declaração de nulidade do negócio inicial. Assim, se *A* vende a *B* e este vende a *C,* a declaração de nulidade do primeiro negócio não se limita às partes, *A* e *B,* mas atinge, também, o subadquirente *C.*

9.3. A proteção de terceiros concedida pelo artigo 291.º do Código Civil face aos efeitos do artigo 289.º, n.º 1 do Código Civil

A obrigação de restituir tudo o que tiver sido prestado impõe-se, como já referimos, aos terceiros subadquirentes, o que pode pôr em causa a estabilidade das relações jurídicas e a segurança jurídica do comércio sobre imóveis.

A declaração de nulidade e a anulação de negócios jurídicos são elementos desestabilizadores do tráfico jurídico sobre imóveis, sobretudo quando se trate da aquisição de bens por terceiros de boa fé.

A finalidade do artigo 291.º consiste, precisamente, na tutela dos interesses desses terceiros e na estabilidade da atribuição de bens, ancorada no princípio da conservação dos negócios jurídicos.

---

[253] Esta norma abrange tanto os casos de nulidade como de anulação. Porém, os seus regimes são diferentes, porque, no caso da nulidade, não pode haver efeitos retroativos, uma vez que um negócio nulo é insuscetível de transmitir direitos. MENDES, João de Castro - *Direito Civil, Teoria Geral,* Volume III AAFDL, 1979, p. 680, criticou duramente esta redação, considerando-a extremamente infeliz, por ter incluído na mesma tanto os casos de nulidade como os da anulação.

[254] ANDRADE, Manuel A. Domingues de - *Teoria Geral da Relação Jurídica,* ob. cit., p. 425, afirma que "o facto da coisa ter sido alienada para terceiro não impede, por via de regra, a restituição, e a restituição em espécie".

O artigo 291.º tem a função do "dique" contra a "avalancha" provocada pelo artigo 289.º [255] na medida em que protege os direitos adquiridos por terceiro de boa fé contra a eficácia retroativa da nulidade ou anulação do negócio jurídico do seu transmitente.

9.4. Pressupostos exigidos para que se verifique a função protetora do artigo 291.º

Regra geral, a lei opta por atribuir o direito, em caso de conflito, ao verdadeiro proprietário. Isto só não acontece, quando existam outros interesses de tal modo relevantes que justifiquem as exceções a que acima aludimos.

A tutela concedida pelo artigo 291.º ao terceiro, que tem como reverso o prejuízo do verdadeiro proprietário, encontra o seu fundamento na estabilidade das relações jurídicas e na confiança que o mercado de imóveis necessita para funcionar de forma eficiente e eficaz. Para conciliar os interesses em jogo, os do verdadeiro proprietário e os do terceiro adquirente de boa fé, o legislador usou de prudência, ao condicionar a proteção do terceiro à verificação de um conjunto de requisitos, talvez demasiados, e que passamos a descrever[256].

9.4.1. A aquisição de imóveis ou móveis sujeitos a registo a título oneroso

A tutela concedida pelo artigo 291.º abrange, apenas, os negócios jurídicos mais importantes, que têm por objeto bens com valor económico significativo ou que desempenham uma função social relevante. Por outro lado, tal proteção apenas abrange os negócios que sejam realizados a título oneroso e que tenham por objeto bens imóveis ou móveis sujeitos a registo. Ficam, deste modo, afastados todos os negócios realizados

[255] HÖRSTER, Heinrich Ewald; SILVA, Eva Sónia Moreia da – *A Parte Geral do Código Civil Português, Teoria Geral do Direito Civil Português*, ob. cit., p. 601.

[256] Orlando de Carvalho refere que, por ordem lógica, tem de haver: 1) um terceiro; 2) de boa fé; 3) que registou a sua aquisição; 4) afetado por uma invalidade (nulidade ou anulabilidade) anterior; 5) tratando-se de bens imóveis ou de móveis sujeitos e registo; 6) sendo onerosa a aquisição; 7) e tendo o registo dela sido anterior ao registo da ação de invalidade ou ao registo do acordo entre as partes acerca dessa invalidade. Esclarece, ainda, que, de acordo com o artigo 291.º, n.º 2, os direitos do terceiro não são reconhecidos se, nos três anos consecutivos ao ato nulo ou anulável que o afeta, for proposta ação de invalidade desse ato. CARVALHO, Orlando - *Teoria Geral do Direito Civil* – ob. cit., p. 141.

a título gratuito ou a título oneroso mas que não tenham por objeto bens imóveis ou móveis sujeitos a registo.[257]

9.4.2. Aquisição por terceiro de boa fé

O Código Civil de 1966 criou, em relação ao Código de Seabra, um novo paradigma no que respeita à boa fé. Como observa MENESES CORDEIRO[258], o Código de 1966 nasceu sob o signo da boa fé, sendo esta um pressuposto fundamental da convivência entre as pessoas. A boa fé constitui, como já referimos, uma reserva moral do sistema jurídico[259] e, por isso, só é protegido quem agir ou estiver de boa fé. A má fé nunca é protegida. Consequentemente, o terceiro adquirente, para que possa gozar da tutela do artigo 291.º, tem de estar de boa fé, no momento da sua aquisição. É indiferente que, depois de adquirir, venha a ter conhecimento que o negócio do transmitente é nulo. O que é relevante, para que se seja protegido, é que esteja de boa fé no momento em que adquire.

Ao contrário do que acontece na dupla venda, em que a boa fé do segundo adquirente se forma com base nas presunções do registo, no caso do artigo 291.º, as presunções do registo não funcionam na pessoa do transmitente, uma vez que o negócio no qual interveio é nulo. Tem de admitir-se, deste modo, que o artigo 291.º veio enfraquecer as presunções registais, na medida em que a boa fé do terceiro não pode apoiar-se nelas, no caso de existir registo de aquisição a favor do transmitente. O elemento determinante, que justifica a boa fé do terceiro, é o desconhecimento, por este, do negócio nulo ou anulado.

Por isso, a lei definiu, no artigo 291.º, n.º 3, em que consiste a boa fé :"É considerado de boa fé o terceiro adquirente que no momento da aquisição desconhecia, sem culpa, o vício do negócio nulo ou anulável". Não é suficiente o simples desconhecimento, a lei exige o desconhecimento sem culpa, ou seja, exige a boa fé em sentido ético.

9.4.3. O registo prévio a favor do alienante

Não existe consenso quanto à questão de saber se é ou não necessário o registo prévio de aquisição a favor do transmitente, para que se produza a proteção a favor de terceiro.

---

[257] Cfr. quanto às coisas móveis sujeitas a registo o Decreto-Lei n.º 54/75, de 12 de fevereiro; o Decreto-Lei n.º 55/75, de 12 de fevereiro; o Decreto-Lei n.º 178.º-A/2005, de 28 de outubro; e o Decreto-Lei n.º 177/2014, de 15 de dezembro.

[258] CORDEIRO, Meneses – *Da boa fé no direito civil*, Vol. I, Coimbra, 1984, p. 24.

[259] SOARES, António Quirino - *O conceito de terceiros para efeitos de registo predial*, ob. cit., p. 11.

ORLANDO DE CARVALHO não o inclui nos requisitos do artigo 291.º[260]. Também MÓNICA JARDIM considera que o terceiro é protegido mesmo sem o registo prévio a favor do seu transmitente.[261] Já HEINRICH EWALD HÖRSTER entende que o registo prévio a favor do transmitente é necessário.[262] Afirma RUI PINTO DUARTE[263] que as aquisições ou constituições de direitos visadas pelos dois negócios devem estar registadas. Por seu turno CLARA SOTTOMAYOR considera que o direito português não exige expressamente o requisito do registo a favor do alienante, mas entende que se deve considerar que o mesmo constitui um requisito implícito na lei, tendo em consideração os princípios da legitimação e do trato sucessivo, previstos, respetivamente, nos artigos 9.º e 34.º. Mais defende que a falta de registo do negócio inválido, celebrado entre o verdadeiro titular e o alienante não legitimado, pode ser um indício de má fé do terceiro, que aceita contratar com alguém que não tem o registo a seu favor.[264] Não podemos aceitar esta posição, essencialmente, pelas seguintes razões: como já afirmamos, mesmo que exista registo a favor do alienante carecido de legitimidade, a boa fé do terceiro não assenta nas presunções do registo, uma vez que, sendo o negócio nulo, as mesmas não funcionam a favor do titular inscrito; por outro lado, a boa fé do terceiro encontra-se expressamente definida na lei, designadamente no artigo 291.º, n.º 3 do Código Civil; finalmente, porque a lei permite a realização de negócios jurídicos válidos sem o prévio registo a favor do transmitente.

Na nossa perspetiva, a falta de registo prévio a favor do alienante não condiciona a proteção do terceiro, desde que se verifiquem os restantes requisitos. O artigo 291.º, como já afirmado, tem como finalidade a proteção de terceiros de boa fé, ficando esta condicionada ao registo da aquisição do terceiro e não do alienante. Ao contrário do que defende CLARA SOTTOMAYOR, entendemos que o registo do alienante não é exigido, nem expressa nem implicitamente. Acresce que o registo a favor do adquirente é expressamente exigido, mas como uma forma de incentivar o registo e não tanto como requisito essencial da proteção do terceiro. Por outro lado, a boa fé do terceiro depende apenas do desconhecimento, sem culpa, dos vícios do negócio nulo ou anulável e não do

[260] CARVALHO, Orlando - *Teoria Geral do Direito Civil* – ob. cit., p. 141.

[261] JARDIM, Mónica – *Revisitando o art.º 291.º do Código Civil,* ob. cit., pp. 131 e segs..

[262] HÖRSTER, Heinrich Ewald – *Ignorare legis est lata culpa*. Breves considerações a respeito da aplicação do art.º 291.º do Código Civil, ob. cit., p. 690.

[263] DUARTE, Rui Pinto - *Curso de Direitos Reais …* p. 168.

[264] SOTTOMAYOR, Maria Clara – *Invalidade e Registo*, ob. cit., p. 757.

registo, pelo que a falta do prévio registo a favor do alienante não pode assumir relevância na proteção conferida ao terceiro. É, também, de salientar que o princípio da legitimação de direitos[265], previsto no artigo 9.º, faz depender a titulação de factos de que resulte transmissão de direitos ou constituição de encargos sobre imóveis, do registo definitivo a favor do proprietário. Mas este princípio comporta diversas exceções, permitindo, em alguns casos, que se faça a alienação sem o registo prévio a favor do alienante. Mas é a própria lei que, por vezes, dispensa, expressamente, a inscrição a favor do alienante, como é o caso previsto no artigo 35.º. Permitindo a lei a titulação de factos sujeitos a registo sem o registo a favor do alienante, por se verificarem alguma das exceções ao princípio da legitimação de direitos ou porque a lei dispensa essa inscrição, o terceiro é igualmente protegido sem esse registo, desde que registe a aquisição do seu direito e respeite o princípio do trato sucessivo.[266]

Ainda que se interprete o artigo 291.º "de acordo com os princípios do sistema"[267], a falta de registo prévio a favor do alienante não pode, por si só, retirar a tutela ao terceiro adquirente, sob pena de violação da lei que permite a aquisição pelo terceiro sem o registo prévio do alienante.

---

[265] O princípio da legitimação de direitos foi introduzido pelo Decreto-Lei n.º 224/84, de 6 de julho, que aprovou o atual Código do Registo Predial.

[266] Ilustremos com dois exemplos:

a) Admitamos que que *A* adquiriu um prédio no ano de 1980 e não procedeu ao registo de aquisição do seu direito. Se o prédio se situar em concelho onde não tenha vigorado o registo obrigatório, pode *A* alienar o prédio a *B*, sem necessidade de o registar a seu favor, por a situação se encontrar prevista na exceção do n.º 3 do artigo 9.º. *B*, por seu turno, para inscrever a sua aquisição pode agir de duas formas: registar, previamente, a favor de *A* e, depois, a seu favor ou registar diretamente a seu favor, desde que instrua o pedido de registo com o documento comprovativo do direito do transmitente *A*, como dispõe o artigo 34.º, n.º 2.

b) Faleceu *A*, deixando como únicos herdeiros *B, C e D*. Estes, devidamente habilitados, vendem a *E* um prédio, ainda por descrever, que integrava a herança. Neste caso, a lei dispensa o registo a favor dos alienantes, como dispões o artigo 35.º, legitimando-se estes com o documento comprovativo de habilitação. Suponhamos que *E* transmite o prédio a *F*, a título oneroso e que este está de boa fé. Ora, se o primeiro negócio for declarado nulo ou anulado, *F*, goza da proteção do artigo 291.º, a não ser que ainda não tenham decorrido três anos a contar da realização do primeiro negócio ou o se seu registo de aquisição fôr posterior ao registo de ação de nulidade ou anulação. A proteção funciona, mesmo sem o registo prévio a favor de *B, C* e *D*. Aliás, mal se perceberia se, por um lado, a lei dispensasse o registo prévio e, por outro, não protegesse o terceiro por falta desse registo.

[267] SOTTOMAYOR, Maria Clara – *Invalidade e Registo,* ob. cit. p. 758.

9.4.4. O prazo de 3 anos

Um dos requisitos exigidos para que o terceiro goze da tutela proporcionada pelo artigo 291.º é o decurso do prazo de três anos. Os direitos do terceiro só são reconhecidos se, durante este período de tempo, não for proposta e registada a ação de nulidade ou anulação.

A finalidade deste prazo é a de conceder ao verdadeiro proprietário a faculdade de defender o seu direito, com a propositura e registo da respetiva ação[268]. O registo da ação dentro deste prazo impede a consolidação do direito por parte do terceiro, mesmo que tenha procedido ao registo de aquisição prioritariamente ao registo da ação. A inércia do verdadeiro proprietário tem como consequência a estabilização definitiva do direito do terceiro. Se, neste lapso de tempo de três anos, não defendeu o seu direito, permitindo, deste modo, que o direito se consolidasse na esfera jurídica do terceiro, sofre este consequente prejuízo. A perda do prédio a favor do terceiro pode ser entendida como uma sanção imposta pelo legislador em relação àquele que não foi diligente na defesa do seu direito.

Existe alguma controvérsia acerca do início do prazo de três anos. A lei estabelece que a ação deve ser registada dentro dos três anos posteriores à conclusão do negócio, sem dizer a que negócio se refere. Existem, essencialmente, duas correntes: a que defende que o prazo de três se conta a partir da celebração do negócio em que o terceiro adquiriu e a que sustenta que tal prazo deve iniciar-se com a celebração do negócio declarado nulo ou anulado.

A primeira posição é defendida por JOSÉ ALBERTO GONZÁLEZ, com o argumento de que só faz sentido que o prazo se inicie quando surgir o terceiro registal e este surge quando inscreve o direito a seu favor.[269] No entanto, a maioria, quer da doutrina quer da jurisprudência, entende que o prazo de três anos começa a correr com a celebração do primeiro negócio declarado nulo ou anulado.

Afirma MARIA CLARA SOTTOMAYOR que, alguma jurisprudência, com o propósito de alargar a proteção do verdadeiro proprietário, tem decidido que o prazo

[268] Entende Maria Clara Sottomayor que este requisito destina-se a tutelar a segurança do tráfico jurídico, dando ao verdadeiro titular um prazo para registar a ação de nulidade ou de anulação, impedindo, assim, o aperfeiçoamento da aquisição do terceiro. Cfr. SOTTOMAYOR, Maria Clara – *Invalidade e Registo*, ob. cit., p. 756.

[269] GONZÁLEZ, José Alberto - *A Realidade Registal Predial para terceiros*, Lisboa, Quid Juris, 2006, p. 450.

começa a contar a partir da data da celebração do negócio em que é parte o terceiro de boa fé.[270]

HEINRICH EWALD HÖRSTER considera que não faz sentido contar o prazo de três anos a partir do negócio celebrado entre o adquirente e o terceiro subadquirente de boa fé, com base nos seguintes fundamentos: desde logo, a ação de nulidade ou anulação pode ser proposta para além do prazo de três anos e o direito do seu autor prevalecer desde que o terceiro não tenha registado a sua aquisição, antes do registo da ação; depois, contar o prazo de três anos a partir do negócio em que interveio o terceiro adquirente pode conduzir a um resultado que contraria a finalidade do artigo 291.º, por, efetivamente, não proteger o terceiro adquirente de boa fé, mesmo que o negócio inválido tenha sido celebrado há diversos anos; finalmente, a lei faculta aos interessados na nulidade ou anulação do negócio o prazo de três anos a partir do primeiro negócio. Porém, se se contar o prazo a partir do negócio em que interveio o terceiro adquirente fica destruído o equilíbrio introduzido pelo artigo 291.º.

Perfilhamos que o "purgatório"[271] de três anos se inicia com a realização do primeiro negócio, por ser esta a interpretação que melhor se adequa à *ratio legis* do artigo 291.º e que se alcança quer pela letra da lei quer pelos trabalhos preparatórios respetivos.

Defendemos, aliás, que este "purgatório" de três anos é, atualmente, um prazo demasiado longo. Assistiu-se, desde 1966, a uma evolução muito profunda no sistema registal bem como no modo como se realizam os contratos sobre imóveis.

São de salientar, entre outros, o facto de, em 1966, o sistema registal português ser facultativo, exceto nos concelhos onde vigorava o cadastro geométrico da propriedade rústica, em que o registo era obrigatório. Além disso, também não existia, ainda, o princípio da legitimação de direitos, introduzido, em 1984, pelo Código do Registo Predial vigente. Acresce que, também não existia uma cultura registal, no sentido de que não havia uma consciência coletiva que estimulasse os cidadãos a registar os factos de que eram titulares. Consequentemente, o verdadeiro proprietário necessitava de mais tempo para ter o conhecimento que, atualmente, obtém anteriormente à transmissão.

---

[270] SOTTOMAYOR, Maria Clara – *Invalidade e Registo*, ob. cit., p. 757.

[271] A palavra foi proferida por José de Oliveira Ascensão que, a propósito da proteção proporcionada pelo artigo 291.º, declara que é curiosa a nossa lei, uma vez que protege o adquirente de boa fé, mas também deixa transparecer dúvidas quanto à real boa fé desse adquirente. Por isso, fá-lo passar por um purgatório de três anos após a aquisição. Cfr. ASCENSÃO, José de Oliveira -*A desconformidade do registo predial com a realidade e o efeito atributivo*, ob. cit., p. 17.

Porém, a realidade atual é muito diferente da de 1966. A introdução do princípio da legitimação, já referido, veio instituir, ainda que de forma indireta, a obrigatoriedade do registo, passando a ser diretamente obrigatório a partir de 21 de julho de 2008, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho. Pode-se, ainda, acrescentar que a obrigatoriedade da promoção do registo, por quem celebra as escrituras públicas ou efetua os termos de autenticação em documentos particulares que contenham factos sujeitos a registo, contribuiu, de forma decisiva, para que o princípio da obrigatoriedade fosse cumprido de forma muito eficiente.

Finalmente, a organização dos contratos é, atualmente, gerida, regra geral, por entidades com as necessárias qualificações, designadamente, notários, advogados e solicitadores, em contraste com o que acontecia naquela data de 1966 em que eram os próprios interessados que tratavam dos seus assuntos.

Toda esta transformação aumentou a segurança jurídica no mercado dos imóveis, protegendo, de modo mais eficiente, as partes envolvidas, pelo que aquele prazo pode, em nossa opinião, ser reduzido ou mesmo ser excluído. Na verdade, a proteção do verdadeiro proprietário resulta mais no aumento de segurança jurídica na realização dos negócios jurídicos e subsequente registo, do que no prazo de três anos. Por outro lado, a eliminação deste prazo, traria mais estabilidade às relações jurídicas e ao mercado de imóveis e fortalecia os efeitos do registo.

Também MOUTEIRA GUERREIRO[272] considera que a dilação de três anos, com mais de sessenta anos é, hoje, manifestamente incompatível com a atual *Sociedade de Informação* e desajustada da *celeridade* das transações, pelo que não existe motivo para subsistir, devendo ser revogada. Entende este Autor que se pode considerar que existe uma *antinomia legislativa* com as atuais disposições do CRPredial, em especial as que visam a *segurança do comércio jurídico imobiliário* (entre outros, os artigos 1.º e 106.º), que pertencem a lei especial e que é posterior ao artigo 291.º.

9.5. Fundamento da aquisição *a non domino* pelo terceiro de boa fé

Também não existe concordância quanto à questão de saber qual o fundamento da aquisição *a non domino* pelo terceiro de boa fé que reúna todos os requisitos legalmente previstos.

[272] GUERREIRO, J.A. Mouteira – *Manual de Direito Registral Imobiliário*, Coimbra, Almedina, 2022, p. 403.

HEINRICH EWALD HÖRSTER teorizou o tema, em 1986[273], nos termos que, resumidamente, passamos a expôr: no caso de o terceiro (o último subadquirente) ter estado de boa fé, a nulidade do contrato que celebrou com o seu transmitente não lhe é oponível por este (artigos 892.º, 2.ª parte, 1.ª alternativa, artigo 939.º, por remissão, ou artigo 956.º, n.º 1). Isto significa que entre este e o terceiro se produzem, por força da lei, os efeitos obrigacionais previstos nas alíneas *b)* e *c)* do artigo 879.º e 956.º, n.º 1, 2.ª parte, como se o contrato fosse válido. Quer dizer, por ordem da lei, no que respeita aos efeitos obrigacionais, o contrato nulo com o terceiro é tratado como se fosse válido. Ou seja, por determinação da lei, que atribui efeitos obrigacionais (de natureza negocial) a um contrato nulo, o terceiro acaba de obter um direito relativo ao seu transmitente. Este direito relativo do terceiro "coexiste" com o direito do primeiro transmitente – que, em virtude dos sucessivos contratos nulos, nunca deixou de ser o titular – enquanto o terceiro não regista e não for proferida uma sentença que invalide o primeiro negócio, a primeira transmissão. Ao ser registado, o direito relativo do terceiro entra em conflito com o direito do primeiro transmitente e prevalece sobre ele, mas isto sucede apenas nos pressupostos do n.º 1 do artigo 291.º. Quer dizer, o registo da aquisição por parte do terceiro, por si só, não leva à prevalência. É necessária uma sentença que declare a nulidade ou decrete a anulação do primeiro negócio, sendo, agora, o artigo 291.º que trava os efeitos regulares resultantes desta sentença e que estão previstos no artigo 289.º, n.º 1, e são a retroatividade e a obrigação de restituir tudo o que tiver sido prestado. Estes efeitos não se limitam às partes do primeiro negócio nulo ou anulado, mas abrangem igualmente todos os subadquirentes, os terceiros. É em atenção a estes que o artigo 291.º estanca, agora, os efeitos previstos no artigo 289.º, n.º 1, de modo que os seus direitos não ficam prejudicados desde que o terceiro tenha estado de boa fé (n.º 3), tenha adquirido a título oneroso (n.º 1), tenham decorrido três anos sobre a celebração do primeiro negócio (n.º 2) e tenha havido a prioridade do registo da aquisição do terceiro em relação ao registo da ação de nulidade ou anulação do primeiro negócio (n.º 1).

Todos estes pressupostos, segundo o mesmo Autor, hão-de existir na pessoa do último subadquirente (o "terceiro") e só na pessoa dele. Decisivo é o processo aquisitivo do terceiro em relação ao seu transmitente. Os adquirentes anteriores apenas relevam para a

[273] HÖRSTER, Heinrich Ewald – *A função do registo como meio de proteção do tráfico jurídico*. Regesta n.º 71, 1986, pp. 293 e segs.

continuidade da cadeia dos registos. Preenchidos estes pressupostos, à semelhança do que sucede com o terceiro para efeitos do registo, também neste caso o registo modifica o direito relativo do terceiro para um direito absoluto como ele consta do seu contrato nulo. Como as presunções do artigo 7.º não funcionam, a boa fé não se pode formar a partir delas, mas determina-se de acordo com o n.º 3 do artigo 291.º. Segundo o n.º 3 do artigo 291.º está de boa fé o terceiro que, no momento da sua aquisição – isto é, no momento em que celebrou o seu negócio – desconhecia, sem culpa, o vício do negócio nulo ou anulável precedente, ou seja, precisamente o vício do primeiro negócio que foi celebrado entre o primeiro transmitente e seu adquirente. É devido a este desconhecimento sem culpa que o terceiro podia confiar na titularidade do direito na pessoa do seu transmitente. Nestes pressupostos, o terceiro adquire o seu direito a quem lho transmitiu sem ser o titular, *a non domino*, à custa do primeiro transmitente cujo direito se extingue.

Finalmente, afirma o mesmo Autor que se o terceiro adquiriu a título gratuito (artigo 956.º, n.º 1), os efeitos do artigo 289.º, n.º 1, produzem-se incontidamente, de nada lhe valendo a sua boa fé. Neste caso, os seus direitos adquiridos face ao seu transmitente ficam prejudicados. Com estas conclusões fica também claro que o artigo 291.º não é uma norma que determina quem adquire, mas uma norma que decide quem pode ficar com o adquirido. Apenas pode ficar com o que adquiriu, ou seja, não fica prejudicado nos seus direitos adquiridos (anteriormente) quem reúne todos os pressupostos definidos pelo artigo 291.º.

MARIA CLARA SOTTOMAYOR[274] defende que a proteção do terceiro realiza-se em duas fases: na primeira, no domínio do artigo 892.º do Código Civil, por via legal, nasce na esfera jurídica do adquirente de boa fé um direito relativo que é a raiz do direito absoluto; na segunda, o direito relativo, anteriormente adquirido, é completado e fortalecido, no domínio do artigo 291.º daquele diploma, através do registo, obtendo efeitos absolutos. O direito relativo converte-se em direito absoluto pela verificação dos pressupostos do artigo 291.º.

De acordo com esta Autora, são os efeitos constitutivos complementares secundários do registo que ampliam a eficácia deste direito relativo e o transformam num direito absoluto.

[274] SOTTOMAYOR, Maria Clara – *Invalidade e Registo: A Protecção do Terceiro Adquirente de Boa Fé*, Colecção Teses de Doutoramento, Almedina, 2010, pp. 864-865.

MÓNICA JARDIM[275] considera que o artigo 291.º consagra um facto aquisitivo complexo, de formação sucessiva, e que o terceiro só adquire o direito, desde que verificados os restantes requisitos legais, quando obtenha o registo definitivo e decorra, ou já tenha decorrido, o prazo sobre a data da celebração do contrato originariamente inválido, sem que seja, ou já tenha sido, proposta e registada a respetiva ação de invalidade.

9.5.1. Posição adotada

A lei apenas protege o terceiro que além de reunir os demais requisitos legalmente previstos, desconheça, no momento da aquisição, o vício do negócio em que foi interveniente o seu transmitente. Significa isto, em nossa opinião, que o fundamento principal da aquisição pelo terceiro reside na sua boa fé. Na verdade, a introdução do artigo 291.º, no atual Código Civil, visou, essencialmente, a proteção do terceiro de boa fé que interveio no mercado dos imóveis ou móveis sujeitos a registo.

No momento da aquisição, o negócio é, na perspetiva do terceiro, perfeitamente válido, mesmo que mais tarde venha a ser declarado nulo ou anulado. Por isso, ainda que o contrato venha a ser declarado inválido, produzem-se os efeitos previstos nas alíneas *b)* e *c)* do artigo 879.º do Código Civil, ou seja, o alienante tem a obrigação de entregar a coisa e o adquirente a obrigação de pagar o preço, prestações estas que devem ser restituídas caso se verifique a declaração de nulidade ou anulação do negócio e não funcione a exceção à eficácia retroativa da restituição prevista no artigo 289.º do Código Civil.

Verificando-se todos os requisitos previstos na lei, o terceiro de boa fé não fica prejudicado quanto ao direito adquirido, perante a invalidade do negócio jurídico.

Mas sendo o negócio declarado inválido e não sendo o terceiro prejudicado no seu direito, e verificando-se a ilegitimidade do seu alienante, surge a inevitável questão de saber qual o fundamento da aquisição pelo terceiro a quem não era *domino*.

Desde logo temos que convir que o terceiro não adquiriu pelo contrato, uma vez que este é nulo. Isto não quer dizer que, neste caso, o contrato, apesar de nulo, não seja necessário e importante, uma vez que é através dele que se conforma a amplitude e densifica o direito adquirido.

---

[275] JARDIM, Mónica - *Revisitando o artigo 291.º do Código Civil*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Vol. XCIII, Tomo I, pp. 164-168.

Não sendo o contrato o fundamento da aquisição do direito do terceiro de boa fé, então temos que encontrar o fundamento da aquisição na lei, ou seja, o terceiro adquire por via legal.

Ao estar de boa fé, o terceiro fica imediatamente protegido em relação ao vendedor, porque este não pode opor a nulidade ao comprador de boa fé, o mesmo é dizer que, em relação ao alienante, o terceiro adquire um direito válido apenas *inter partes*. O direito assim adquirido não se confunde com o direito real de propriedade que pertence ao verdadeiro proprietário e com o qual coabita. Entendemos, porém, que é neste momento que se inicia o processo aquisitivo do terceiro. Na verdade, o prazo de três anos funciona a favor do verdadeiro proprietário, mas também consolida o direito do terceiro, ou seja, também funciona a favor do terceiro. O necessário registo do direito real a favor do terceiro publicita o direito adquirido, tornando-o oponível perante terceiros.

Resumindo, entendemos que o terceiro de boa fé adquire desde que se verifiquem todos os requisitos previstos no artigo 291.º, n.ºs 1 e 2, ou seja, adquire ao abrigo da lei. Trata-se de uma aquisição *a non domino* e de formação complexa, em que o registo desempenha um papel determinante ao publicitar, prioritariamente ao registo da ação, perante terceiros o direito adquirido, apesar da obrigação de registar ter sido pensada, apenas. para incentivar o registo.

SECÇÃO V

A tutela conferida pelo artigo 17.º, n.º 2 do CRPredial

SUMÁRIO: 10. Introdução. 10.1. Posições doutrinais. 10.2. Vícios do registo: a inexistência e a nulidade. 10.2.1. A inexistência. 10.2.2. A nulidade registal. 10.2.2.1. As nulidades previstas na alínea a) do artigo 16.º. 10.2.2.2. As nulidades previstas na alínea b) do artigo 16.º. 10.2.2.3. As nulidades previstas na alínea c) do artigo 16.º. 10.2.2.4. As nulidades previstas na alínea d) do artigo 16.º. 10.2.2.5. As nulidades previstas na alínea e) do artigo 16.º; 10.3. Conclusão. 10.4. Fundamento da multiplicidade de opiniões. 10.5. A redação do artigo 16.º, *de jure constituendo.*

10. Introdução

A tutela concedida aos terceiros não se encontra contemplada apenas nos artigos 5.º do CRPredial e 291.º do Código Civil. O artigo 17.º, n.º 2 também protege determinados terceiros ao dispor que "A declaração de nulidade do registo não prejudica os direitos adquiridos a título onero o por terceiros de boa-fé, se o registo dos correspondentes factos for anterior ao registo da declaração de nulidade".

Não tem sido pacífica a interpretação desta norma, principalmente no que respeita ao seu âmbito de aplicação, isto é, questiona-se se a mesma abrange somente as nulidades intrínsecas ou formais do registo ou se abrange, também, as nulidades extrínsecas ou substantivas do registo que provêm do facto registado.

10.1. Posições doutrinais

Explica LOPES CARDOSO, no âmbito de vigência do Código do Registo Predial de 1929, que o registo pode ser nulo por razões de fundo ou por razões de forma e que quer num caso quer noutro a nulidade só pode ser decretada pelos tribunais, sendo que no primeiro caso hão-de julgar nulo o facto ou o direito registado e, no segundo, julgar apenas nula a inscrição por vícios de forma.[276] Porém, este autor nada diz quanto à questão mais controversa que é a de saber se a norma protege os terceiros contra as nulidades substantivas e formais ou se apenas quanto a estas. Considerando, no entanto, que o Código Civil de 1867 não continha qualquer norma semelhante à do artigo 291.º do Código Civil de 1966, atrevemo-nos a ponderar que no pensamento do autor residiria a ideia de que os terceiros ficassem tutelados em relação às nulidades formais e substantivas.

[276] CARDOSO, Artur A. de Castro Pereira Lopes – *Registo Predial – Sistema – Organização – Técnica – Efeitos,* ob. cit., p. 363.

Também, no mesmo sentido, CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA afirma que o artigo 83.º do Código do Registo Predial de 1959 se há-de considerar como abrangendo todas as causas de nulidade, quer elas provenham de ilegalidades na atividade registal quer provenham de nulidade do próprio facto registado. Conclui que, de acordo com o artigo 83.º, os registos nulos gozavam de fé pública registal e que os direitos registados em consequência de facto nulo permaneciam independentemente da anulação do registo. Quer isto dizer que, para este autor, os terceiros previstos no citado artigo 83.º ficavam protegidos em relação à declaração de nulidade do registo, fosse em consequência de nulidade formal ou da nulidade substantiva, desde que registassem o facto com anterioridade ao registo de ação de nulidade. Não gozavam, porém, de proteção os terceiros cujo direito derivasse de registos feridos de inexistência.[277]

A controvérsia surgiu com HEINRICH EWALD HÖRSTER, em 1984, ao defender que o artigo 85.º [278] do Código do Registo Predial de 1967 não pode ser aplicado quando as causas de nulidade do registo, previstas no artigo 16.º, coincidem com a invalidade do título de aquisição. Justifica a sua posição no entendimento de que os casos de nulidade de registo são menos graves do que os casos de invalidade material. Além disso, considera que as situações previstas no mencionado artigo 85.º e as finalidades da lei são diferentes e, por isso, também é diferente a proteção do terceiro. Por outro lado, acrescenta, que o artigo 83.º do mesmo diploma, que elenca as causas de nulidade do registo, não refere títulos inválidos, mas títulos falsos ou títulos baseados em provas insuficientes ou viciados por irregularidades e refere-se a registos efetuados com deficiências orgânicas ou formais. Estas deficiências meramente formais não afetam, no seu entender, os pressupostos das presunções derivadas do registo quanto às titularidades dos direitos e, por isso, o adquirente de boa fé a título oneroso é protegido pelo registo.[279]

---

[277] ALMEIDA, Carlos Ferreira – *Publicidade e Teoria dos Registos*, ob. cit., pp. 309 e segs. Devemos, igualmente, notar que esta obra foi publicada na vigência do CRPredial de 1959, antes, portanto, do Código Civil de 1966.

[278] O artigo 85.º do CRPredial de 1967 tem a seguinte redação: "A nulidade do registo não afeta os direitos adquiridos a título oneroso por terceiro de boa fé, que estiverem registados à data em que a acção de declaração de nulidade foi registada".

[279] HÖRSTER, Heinrich Ewald – *Efeitos do Registo - terceiros - aquisição "a non domino"*, ob. cit., p. 161, nota 27.

Em 1986, já na vigência do atual CRPredial, HEINRICH EWALD HÖRSTER voltou ao tema da invalidade registal, focalizado, principalmente, nas causas de nulidade, uma vez que o registo juridicamente inexistente não produz quaisquer efeitos.

Defende, de forma perentória que, com a publicação do Código Civil de 1966, não se pode continuar a defender que as nulidades registais tenham quaisquer efeitos quanto à titularidade dos prédios. Isto tendo em conta o relacionamento jurídico-sistemático e funcional entre a ordem substantiva e a adjetiva, e a distribuição das tarefas que daí advêm. Desta forma, não compete ao registo regular a invalidade material ou substantiva. A lei registal fica "dentro das coordenadas do sistema, limitada a providenciar da invalidade registal".

Esta posição foi duramente criticada por ISABEL PEREIRA MENDES que entende que as causas de nulidade previstas no artigo 16.º tanto podem ser nulidades formais, como substantivas, não sendo lícito distinguir onde a lei não distingue, pelo que o artigo 17.º, n.º 2 se aplica tanto aos casos de nulidade registal como aos casos de nulidade substantiva, tudo dependendo da verificação de um pressuposto que é a existência de um registo inválido anterior a favor do transmitente. Considera, também, que o artigo 17.º, n.º 2 e 291.º do Código Civil se completam e o seu campo de aplicação está intimamente relacionado.[280] Para esta autora, o artigo 17.º, n.º 2 regula todos os casos em que um subadquirente de boa fé e a título oneroso não pode ser prejudicado pela declaração de nulidade do registo do transmitente, quer essa nulidade tenha por base as causas de nulidade previstas no artigo 16.º quer outras, tal como a nulidade do próprio título que lhe serviu de base. O subadquirente que confiou na presunção registal e registou o seu direito antes do registo da ação impugnatória fica protegido contra os efeitos da declaração de nulidade do registo do seu transmitente. O artigo 291.º regula os casos e as condições em que um subadquirente de boa fé e a título oneroso não pode ser prejudicado pela declaração de nulidade do negócio jurídico de que resulta o direito do transmitente, simplesmente porque registou o seu próprio direito, muito embora não tenha o amparo da presunção registal emergente do registo a favor daquele[281]. Em resumo, o art.º 17.º, n.º 2 é sempre aplicável desde que exista registo anterior nulo a favor do transmitente, ficando a aplicação do art.º 291.º do Código Civil reservada apenas para os casos em que não exista registo a favor do transmitente. Tal como reconhece a autora, esta interpretação

[280] MENDES, Isabel Pereira - *Efeitos Substantivos do Registo*, Regesta, n.º 64, 1985, p. 161.

[281] MENDES, Isabel Pereira – *Estudos Sobre Registo Predial*, ob. cit., p. 37.

limita drasticamente o campo de aplicação do aludido artigo 291.º uma vez que, com a introdução do princípio da legitimação de direitos[282], o registo ficará praticamente completo em pouco tempo, sendo meramente residual aplicação do artigo 291.º.

Também LUÍS A. CARVALHO FERNANDES[283] observa que, se não existir registo de aquisição a favor do transmitente, o terceiro só pode ser tutelado pelo artigo 291.º. Nos demais casos, ou seja, sempre que o terceiro beneficie de registo inválido a favor do seu transmitente, aplicar-se-á o artigo 17.º, n.º 2. Reconhece, também, que, com a introdução do princípio da legitimação de direitos, em 1 de outubro de 1984, raras são as situações em que se aplica o artigo 291.º.

Declara JOSÉ OLIVEIRA ASCENSÃO que as nulidades de registo previstas no artigo 16.º são prevalentemente casos em que o registo foi lavrado em desconformidade com as regras sobre a feitura do registo.

No que respeita à polémica quanto à delimitação dos casos abrangidos pelos artigos 17.º, n.º 2 e 291.º, referidos, admite que as invalidades registais não são abrangidas pelo artigo 291.º. Este regula as invalidades substantivas que só se podem sanar com recurso à aplicação do mesmo artigo. O artigo 17.º, n.º 2 pressupõe uma desconformidade criada pelo próprio registo e não abrange as desconformidades do título substantivo. Em seu entender, ainda que se possa verificar a existência de situações de cumulação de desconformidades, ou seja, o registo ser nulo por causas substantivas e formais, a superação da invalidade substantiva só com a aplicação do artigo 291.º se pode produzir.[284]

Admite, porém, a moratória de três anos prevista no artigo 291.º, para que a tutela prevista no artigo 17.º, n.º 2 se produza. Justifica a sua posição sustentando que admitir que o terceiro adquira imediatamente, quando protegido pelo artigo 17.º, n.º 2, iria criar uma contradição valorativa com o artigo 291.º, n.º 2 do Código Civil. A contradição entre as duas normas só se resolve com recurso à analogia ou por maioria de razão, aplicando-se o prazo de três anos às aquisições fundadas em invalidades registais.

---

[282] Este princípio foi introduzido no sistema registal português em 1984 e com a entrada em vigor do atual Código do Registo Predial, encontra-se previsto no art.º 9.º e nos art.ºs 54.º, n.º 2 e 55.º do CN e veio exigir o prévio registo a favor dos transmitentes ou onerantes para que as respetivas transmissões ou onerações se possam realizar.

[283] FERNANDES, Luís A. Carvalho – *Lições de Direitos Reais, 6.ª edição*, ob. cit., p. 151.

[284] ASCENÇÃO, José Oliveira – *A desconformidade do registo predial com a realidade e o efeito atributivo,* ob. cit., p. 14.

Sustenta RUI PINTO DUARTE[285] que a situação regulada no artigo 291.º nada tem a ver com a do 17.º, n.º 2. Esta norma trata apenas dos casos de nulidade do registo resultantes dos factos elencados no artigo 16.º e não das invalidades dos negócios de onde derivem factos sujeitos a registo que é matéria reservada à lei substantiva.

No juízo de GABRIEL ÓRFÃO GONÇALVES[286] os direitos adquiridos por terceiros não são prejudicados por determinada contingência jurídica. Mas ao contrário do que se passa no artigo 291.º do Código Civil, em que está em causa o vício que afeta o negócio jurídico a favor do transmitente, no artigo 17.º, n.º 2 estamos perante um registo nulo. O terceiro adquirente, a título oneroso e que esteja de boa fé, não fica prejudicado com a declaração de nulidade do registo do seu transmitente. Considera, também, este autor, que deve ser aplicada ao artigo 17.º, n.º 2, por analogia, o prazo de três anos do artigo 291.º, n.º 2 do Código Civil. Esta opção louva-se no facto do artigo 17.º, n.º 2 nada referir quanto ao equilíbrio que deve existir entre quem permanece com o seu direito intocável e aquele que fica prejudicado. Daí, a concessão do prazo de três anos para que o verdadeiro titular possa intentar a ação de anulação do negócio.

MENESES CORDEIRO entende que o artigo 291.º tem o seu campo de aplicação circunscrito aos casos em se verifique a falta de inscrição prévia de negócio inválido. Nos demais casos, ou seja, sempre que o negócio nulo ou anulável tenha sido registado, então é o próprio registo que está em causa, aplicando-se diretamente o artigo 17.º, n.º 2, notando que deve ser feita uma interpretação extensiva: "onde se lê «nulidade do registo», deve ler-se "nulidade e cancelamento". Apesar da posição assumida, distingue as invalidades registais das nulidades substantivas. Estamos perante uma invalidade registal quando o registo é, em si, nulo, designadamente por ser falso ou ter sido lavrado com base em títulos falsos ou não ter respeitado as regras da execução do próprio registo. Já a invalidade substantiva respeita às situações em que o registo é formalmente válido, mas consigna factos que padecem de invalidades que não são detetáveis pelos serviços de registo, como, por exemplo, o negócio que foi celebrado sob coação moral.[287]

MARIA CLARA SOTTOMAYOR assinala que a norma do artigo 17.º, n.º 2 está limitada às invalidades registais, não abrangendo as invalidades do título. Enquanto as

[285] DUARTE, Rui Pinto - *Curso de Direitos Reais, …* 172.

[286] GONÇALVES, Gabriel Órfão – *Aquisição Tabular, 2.ª edição revista e atualizada.* Lisboa. Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa: aafdl.2007, p. 29.

[287] CORDEIRO, A. Menezes - *Direitos Reais,* ob. cit., p. 274.

invalidades registais se limitam a produzir efeitos na ordem registal, não afetando a titularidade de um direito, somente os seus precisos termos, o artigo 291.º respeita às invalidades do título, numa cadeia de negócios inválidos, e consiste numa exceção ao princípio da retroatividade dos efeitos da invalidade.[288]

MÓNICA JARDIM[289] reconhece que não há consenso quanto à questão de saber quando um registo é nulo, nem consequentemente, sobre a eventual necessidade de compatibilizar a aplicação do artigo 17.º, n.º 2 e do artigo 291.º. Afirma, no entanto, que o artigo 17.º, n.º 2 garante aos terceiros adquirentes de boa fé, a título oneroso e titulares de registo prioritário, que não serão afetados pelos efeitos da sentença de declaração de nulidade de um registo anterior que haja suportado a feitura do seu. O artigo 17.º, n.º 2 é, continua, menos exigente que o artigo 291.º e não tem de ser compatibilizado com este, porquanto o n.º 2 do artigo 17.º, diz, apenas, respeito às invalidades registais e o artigo 291.º diz respeito às invalidades substantivas e, assim, num caso em concreto, nunca haverá a possibilidade de ambos os preceitos legais se revelarem aplicáveis a propósito do mesmo vício.

Esclarece a mesma autora que quando um registo é extrinsecamente nulo em consequência da nulidade ou da anulação do facto publicitado, um terceiro só pode ser tutelado se preencher os requisitos do artigo 291.º e que um terceiro nunca é protegido perante a inexistência de um facto anteriormente publicitado. Afirma, ainda, que, sempre que esteja em causa um registo intrinsecamente nulo porque falso, o artigo 17.º, n.º 2 também não protege os terceiros, porque se trata de facto juridicamente inexistente e um terceiro nunca é protegido perante a inexistência de um facto anteriormente publicitado.

Chamado a pronunciar-se sobre esta discussão, o Conselho Técnico dos Registos e Notariado emitiu parecer no qual conclui que o artigo 291.º do Código Civil se aplica às invalidades substantivas e o art.º 17.º, n.º 2 tão somente às invalidades registais.[290] Esta posição encontra o seu fundamento no facto de o nosso sistema jurídico ser marcado por uma prevalência muito forte da titularidade substantiva sobre os interesses do tráfego. De acordo com o parecer, é esta prevalência que justifica a natureza declarativa do sistema registal português e a presunção *juris tantum*. É, ainda, considerado que o prazo de três

[288] SOTTOMAYOR, Maria Clara – *Invalidade e Registo. A proteção do Terceiro Adquirente de Boa Fé*, ob. cit., p. 925.

[289] JARDIM, Mónica – *Efeitos Substantivos do Registo Predial. Terceiros para efeitos de registo,* ob. cit., p. 749.

[290] Processo n.º C.P. 145/2002 DSJ-CT - *Boletim dos Registos e do Notariado,* II Caderno, 7/2003, p. 20.

anos após a subaquisição também é aplicável às invalidades registais, entendimento que, em nossa opinião, é incompatível com o artigo 11.º do Código Civil, na medida que as normas excecionais não comportam aplicação analógica.

10.2. Vícios do registo: a inexistência e a nulidade

Expostas as principais posições sobre a matéria, parece-nos indispensável, antes de expressarmos a nossa opinião, fazer uma análise a estes dois vícios de registo – inexistência e nulidade – para mais facilmente se compreender todos os contornos que a proteção conferida pelo artigo 17.º, n.º 2 implica.

10.2.1. A inexistência

Atualmente, o registo apenas é inexistente quando for insuprível a falta de assinatura do registo[291], [292]. Este vício é o mais grave do registo. Trata-se de uma falta total do mesmo, é como se o registo não existisse.

O registo juridicamente inexistente não produz quaisquer efeitos[293] e, por isso, não protege os subadquirentes que tenham registado com base no registo portador deste vício.

De facto, o titular definitivamente inscrito apenas pode beneficiar da proteção concedida pelo artigo 17.º, n.º 2, se for um adquirente de boa fé e a título oneroso e se o

[291] Até 21 de julho de 2008, o registo também era considerado inexistente, se lavrado em conservatória territorialmente incompetente. No entanto, com a reforma introduzida pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho, que aboliu a competência territorial das conservatórias do registo predial, o registo que tiver sido lavrado por serviço de registo incompetente, passou a ser nulo nos termos da alínea d) do artigo 16.º.

[292] Mas a falta de assinatura só se considera insuprível depois de cumprida a tramitação prevista no art.º 78.º, sem se obter um resultado positivo. Nos termos deste preceito, os registos que não se encontrem assinados devem ser conferidos pelos respetivos documentos existentes na conservatória para se verificar se podiam ou não ser efetuados. Neste âmbito, devem ser pedidas certidões aos respetivos serviços, se os documentos apresentados não tiverem sido arquivados e não for possível obter a prova por acesso à informação que consta da base de dados. Se a prova obtida pelos documentos arquivados ou resultante do acesso à base de dados for insuficiente, deve solicitar-se ao interessado a junção dos documentos necessários no prazo de 30 dias. Se se concluir que o registo podia ter sido efetuado, deve o mesmo ser confirmado com a menção da respetiva data, e, no caso contrário, a assinatura será considerada insuprível, devendo ser instaurado, oficiosamente, um processo de retificação de registo com vista ao cancelamento do mesmo, nos termos do artigo 121.º, n.º 2.

[293] Cfr. art.º 15.º.

seu registo for considerado nulo em consequência da declaração de nulidade de um registo anterior no qual o seu se baseou.

Esta norma já não pode ser aplicada, como explica MÓNICA JARDIM[294], se o registo for nulo por causas inerentes ao próprio registo e não em consequência da declaração de nulidade de um registo anterior. Neste caso, o titular definitivamente inscrito não tem a qualidade de terceiro perante um registo portador de um vício, mas é o próprio titular do registo do registo nulo.

Resta, desta forma, analisar as nulidades do registo, cujas causas se encontram elencadas no artigo 16.º [295] e determinar se as mesmas são apenas nulidades registais ou se também podem ser consideradas nulidades substantivas.

10.2.2. A nulidade registal

A nulidade do registo encontra-se prevista no artigo 16.º, podendo o registo ser nulo por diversas causas. Ao contrário do que acontece com os negócios jurídicos nulos, o registo nulo continua a produzir os seus efeitos até que a mesma seja declarada por sentença judicial transitada em julgado, como dispõe o artigo 17.º, n.º 1. Contudo, nos termos do artigo 17.º, n.º 2, a declaração de nulidade não prejudica os direitos adquiridos a título oneroso por terceiro de boa fé.

Atualmente, no entanto, algumas nulidades podem ser sanadas pelo conservador do registo predial, nos termos do artigo 121.º, o que demonstra, desde logo, que as nulidades do registo têm origem, na maior parte dos casos, no incumprimento das regras do registo na realização do mesmo e não na inobservância das normas de direito substantivo.

---

[294] JARDIM, Mónica – *Efeitos Substantivos do Registo Predial*, ob. cit., p. 747.

[295] Redação do art.º 16.º: 2O registo é nulo:

a) Quando for falso ou tiver sido lavrado com base em títulos falsos;
b) Quando tiver sido lavrado com base em títulos insuficientes para a prova legal do facto registado;
c) Quando enfermar de omissões ou inexatidões de que resulte incerteza acerca dos sujeitos ou do objeto da relação jurídica a que o facto registado se refere;
d) Quando tiver sido efetuado por serviço de registo incompetente ou assinado por pessoa sem competência, salvo o disposto no n.º 2 do artigo 369.º do Código Civil e não possa ser confirmado nos termos do disposto no artigo seguinte;
e) Quando tiver sido lavrado sem apresentação prévia ou com violação do princípio do trato sucessivo".

10.2.2.1. As nulidades previstas na alínea a) do artigo 16.º

Esta alínea contempla duas situações em que pode verificar-se a nulidade do registo. A primeira respeita ao próprio registo e a segunda aos títulos que lhe serviram de base. O registo falso é aquele que publicita a inscrição de um facto que nunca se verificou[296]. A prova adequada para a efetiva demonstração da falsidade do registo é, necessariamente, a certificação da inexistência do mesmo por parte da própria Conservatória. Trata-se, pois, de uma nulidade registal, porque o registo foi efetuado sem qualquer suporte documental.

O terceiro adquirente, a título oneroso, de boa fé, que tenha registado o seu direito com base num registo nulo, porque falso, nunca pode beneficiar da tutela do artigo 17.º, n.º 2. Admitir o contrário equivale ao reconhecimento de algo semelhante à expropriação do direito ao verdadeiro proprietário sem o seu conhecimento e, portanto, sem qualquer hipótese de poder reagir contra a declaração judicial de nulidade do registo.

Do registo nulo, porque falso, não podem resultar quaisquer presunções que justifiquem a proteção conferida pelo artigo 17.º, n.º 2.

Na verdade, o terceiro que registou com base no registo nulo pode ser protegido pelo artigo 17.º, n.º 2, desde que cumpra os requisitos legalmente exigidos, mas se o registo precedente, que serviu de fundamente ao registo a favor do terceiro, for falso, o terceiro nunca pode ser protegido, porque não funcionam aquelas presunções. Sendo assim, pensamos que, em termos sistemáticos, devia este vício constar do artigo 14.º que contempla, precisamente, o vício cuja consequência é a inexistência.

O registo também é nulo, quando os títulos que lhe servirem de base forem falsos. Neste caso, podem observar-se duas situações: a primeira relaciona-se com a falsidade a que alude o artigo 372.º do Código Civil: o documento é falso, quando nele se atesta como tendo sido objeto da perceção da autoridade ou oficial público qualquer facto que, na realidade, não se verificou ou como tendo sido praticado pela entidade responsável qualquer ato que, na realidade, o não foi[297]. Esta é, claramente, uma nulidade substantiva e uma nulidade insanável, porque não existe negócio jurídico.

A segunda respeita a documentos forjados ou inventados, nos quais pode nem sequer verificar-se a intervenção da entidade tituladora. Aqui há, ainda, que distinguir duas hipóteses: o documento forjado pode respeitar a um negócio que, na realidade, nunca se

[296] Por exemplo, a realização de um registo sem ter sido apresentado qualquer documento que legalmente comprove o "facto" registado.

[297] Exemplo: "Escritura" lavrada por quem não é notário.

realizou e, por isso, estamos perante uma inexistência jurídica; ou pode o documento forjado conter um negócio substantivamente válido, sendo, no entanto, nulo por vício de forma.[298]

Nesta situação, o terceiro adquirente de boa fé, a título oneroso, só pode ser protegido pelo artigo 291.º do Código Civil, se, naturalmente, preencher todos os requisitos legalmente exigidos. Mas, como explica CLARA SOTTOMAYOR, o terceiro só pode ser protegido se o contrato entre o alienante e o terceiro de boa fé não padecer de outra causa de invalidade para além da falta de titularidade do alienante. De resto, a proteção apenas funciona se foi o verdadeiro titular do direito que deu origem à cadeia de negócios que vai culminar com a aquisição onerosa do terceiro adquirente de boa fé.[299].

O Decreto-Lei n.º 125/2013, de 30 de agosto, introduziu o artigo 16.º-B, nos termos do qual os interessados podem, mediante apresentação de requerimento fundamentado, solicitar, perante o serviço de registo, que proceda à anotação da invocação da falsidade dos documentos com base nos quais ele tenha sido efetuado. A invocação da falsidade é anotada ao registo respetivo e comunicada ao Ministério Público, que promoverá, se assim o entender, a competente ação judicial de declaração de nulidade, cujo registo conserva a prioridade correspondente à anotação. Visa-se, com este procedimento, a antecipação dos efeitos do registo da respetiva ação de declaração de nulidade do registo efetuado com base em documentos falsos ou que se julguem falsos. Trata-se, em nosso entender, de uma inovação curiosa, deixando perceber que é o próprio legislador a reconhecer, atualmente, a fragilidade da titulação de factos sujeitos a registo.

10.2.2.2. As nulidades previstas na alínea b) do artigo 16.º

O registo é nulo, nos termos desta alínea, quando o registo tiver sido lavrado com base em títulos insuficientes para a prova legal do facto registado. Esta alínea pode consagrar uma nulidade registal, uma nulidade substantiva ou ambas. A nulidade é registal se, por exemplo, apesar de ter sido validamente celebrado o respetivo negócio jurídico, o registo de aquisição foi lavrado com base no contrato-promessa de compra e venda ou com base

[298] JARDIM, Mónica – *Efeitos substantivos do Registo Predial, Terceiros para Efeitos de Registo,* ob. cit., nota 1451, p. 755.

[299] Ac. STJ, n.º 5800/12.6TBOEE.L1-A.S1, de 19 de abril de 2016, acedível em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/-/B060FCE87CBD05B580257F9B00346A6D.

na certidão do teor matricial. Neste caso, foi violada a norma do artigo 43.º, n.º 1 que apenas permite o registo de factos que constem de documentos que legalmente os comprovem.

Mas já estamos perante uma nulidade substantiva se, por exemplo, o registo tiver sido lavrado com base em documento que contém um negócio jurídico que, mais tarde, foi declarado nulo ou anulado.

Se os registos, apesar de nulos, forem lavrados, são considerados registos indevidamente lavrados.

A nulidade que teve origem na violação das regras do registo pode, neste caso, ser sanada pelo cancelamento do registo, havendo consentimento dos interessados ou em execução de decisão registal, nos termos previstos no artigo 121.º n.º 2. Se se tratar de nulidade substantiva, só por decisão judicial transitada em julgado pode ser declarada.

10.2.2.3. As nulidades previstas na alínea c) do artigo 16.º

A nulidade prevista nesta alínea diz respeito às omissões ou inexatidões acerca dos sujeitos – que têm de ser identificados nos termos do artigo 93.º, n.º 1, alínea e) - ou do objeto da relação jurídica a que o facto registado se refere.

Temos, também neste caso, que considerar duas hipóteses: o registo pode ter sido efetuado com omissão dos elementos que constam do título, ou seja, o título não enferma de qualquer vício, mas o registo foi lavrado de forma inexata. Nestes casos, estamos perante o vício da inexatidão, porque o registo se mostra lavrado em desconformidade como título que lhe serviu de base. Este vício é facilmente sanável através do processo previsto no artigo 121.º, pertencendo a iniciativa ao conservador logo que tome conhecimento da irregularidade.

Já assim não é se as omissões ou inexatidões resultam do próprio título. Neste caso, esta nulidade do título é insanável provocando a nulidade do registo, se tiver sido efetuado.

10.2.2.4. As nulidades previstas na alínea d) do artigo 16.º

Esta alínea contempla duas situações: a**)** a de o registo ter sido lavrado por serviço de registo incompetente; e b**)** o registo ter sido assinado por pessoa sem competência.

Antes da alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho, se o registo fosse lavrado em conservatória territorialmente incompetente, seria inexistente.

Atualmente, estes registos são nulos, mas pode a nulidade ser sanada por confirmação ou cancelamento, nos termos previstos no artigo 16.º-A.

O processo de confirmação encontra-se regulado nos n.ºs 2 e 3 do artigo 78.º, a que já nos referimos. Caso se conclua que os registos não podiam ser efetuados, deve ser instaurado, oficiosamente, um processo de retificação para efeitos de cancelamento de registo, nos termos do artigo 121.º, n.º 2.

10.2.2.5. As nulidades previstas na alínea e) do artigo 16.º

Esta alínea contempla, igualmente, duas causas de nulidade: a) o registo é nulo quando lavrado sem apresentação prévia ou b) com violação do princípio do trato sucessivo.

No primeiro caso, a nulidade é insanável e bem se percebe que seja assim. A anotação (apresentação) do facto a registar, no livro diário, efetuada nos termos do artigo 60.º, n.º 1, constitui a primeira manifestação de prevalência do direito em relação aos demais que sobre o mesmo prédio venham a incidir. Da apresentação resulta a data do registo e desta a prioridade do direito.[300] Um registo lavrado sem apresentação prévia iria perturbar uma das regras registais que pode, reunidos determinados requisitos, alterar a prioridade que o direito tinha na ordem jurídica substantiva – o princípio da prioridade. Trata-se, pois, de uma nulidade registal insanável. Desde que os registos foram informatizados é, praticamente, impossível efetuar-se um registo sem apresentação prévia. O sistema informático está preparado para que o registo não possa ser lavrado sem a prévia apresentação do pedido de registo.

No segundo caso, o registo também é nulo se tiver sido lavrado com violação do princípio do trato sucessivo[301]. Esta nulidade pode ser sanada com a feitura do registo em falta, se ainda não se encontrar registada a ação de declaração de nulidade, como dispõe o artigo 121.º, n.º 4.

10.3. Conclusão

Em face do acabado de expôr, entendemos que as nulidades do registo são, prevalentemente, registais, isto é, resultantes da inobservância das regras do registo.

Porém, as nulidades previstas nas alíneas a), b) e c) tanto podem resultar da violação das regras do registo como de normas substantivas.

---

[300] Cfr. art.ºs 77.º e 6.º, n.º 1.

[301] Previsto no artigo 34.º.

O artigo 17.º, n.º 2 estabelece o regime das invalidades do registo e o seu âmbito não abrange o regime da inexistência ou da invalidade substantiva.

A tutela conferida pelo artigo 17.º, n.º 2 é, atualmente, perfeitamente residual. De facto: a) dela está excluído o registo que padeça de inexistência; b) o registo nulo, porque falso, nunca protege o terceiro; c) os registos nulos, porque lavrados com base em títulos insuficientes para a prova do facto registado, podem ser cancelados nos termos do artigo 121.º, n.º 2, se as nulidades foram apenas registais; d) os registos nulos previstos na alínea c) do artigo 16.º resultam de nulidades substantivas, sendo a nulidade insanável; e) os registos nulos previstos na alínea d) podem ser objeto de confirmação, nos termos do artigo 16.º-A; e) a nulidade do registo lavrado com violação do princípio do trato sucessivo pode ser sanada com a realização do registo em falta, como dispõe o artigo 120.º, n.º 4.

Concluindo, a tutela do artigo 17.º, n.º 2 apenas protege o terceiro adquirente se este tiver adquirido a título oneroso, estiver de boa fé e seja nulo o registo do seu transmitente por causas exclusivamente registais[302], exceto se o registo for nulo, porque falso. Neste caso, o terceiro também não é protegido.

É compreensível, deste modo, que o regime do artigo 17.º, n.º 2 seja mais benévolo que o regime do artigo 291.º do Código Civil. No caso do artigo 17.º, n.º 2, o direito existe na ordem substantiva e, por um descuido na feitura do registo, lavrou-se um registo nulo. Ora, quem confiou no que o registo publicita não pode ficar prejudicado com a nulidade unicamente formal do registo do seu transmitente, se estiver de boa fé e tiver adquirido a título oneroso. E adquire imediatamente, sem necessidade da moratória de três anos exigida pelo artigo 291.º, n.º 2 do Código Civil. A nulidade não deriva, neste caso, de invalidade substantiva mas de uma nulidade meramente registal e, por isso, nada justifica a moratória de três anos, porque não há necessidade de acautelar interesses incompatíveis, como aconteceria se a nulidade do registo pusesse em causa a titularidade do direito do transmitente. Como já afirmámos, a aplicação da moratória de três anos, estabelecida pelo artigo 291.º, n.º 2 do Código Civil, viola a proibição de analogia expressa pelo artigo 11.º do Código Civil.

[302] Mouteira Guerreiro, na esteira de Isabel Pereira Mendes, considera que o artigo 17.º, n.º 2, aplica-se tanto aos casos de nulidade registal, como aos casos de nulidade substantiva. Cfr. GUERREIRO, J.A. Mouteira – *Manual de Direito Registral Imobiliário*, ob. cit., p. 402.

10.4. Fundamento da multiplicidade de opiniões

Apesar de se verificar uma tendência para a pacificação, não deixa de ser relevante a diversidade de opiniões existentes na doutrina, que levam a que não haja consenso nesta matéria. Pensamos que o motivo pelo qual existe tanta discordância na interpretação das normas a que respeitam os artigos 291.º do Código Civil e 17.º, n.º 2 deve-se ao facto de, na vigência do Código Civil de Seabra, o terceiro não gozar da proteção que lhe foi conferido pelo atual artigo 291.º. Na vigência daquele Código, a nulidade absoluta podia ser invocada a todo o tempo e a nulidade relativa (atual anulabilidade) podia ser invocada dentro dos prazos legais e ambas eram dotadas de eficácia retroativa. A proteção conferida ao terceiro adquirente de boa fé era muito limitada, por respeito ao princípio *nemo plus júris* ... Como refere MARIA CLARA SOTTOMAYOR, a doutrina civilística do Código de Seabra defendia que o ato nulo, não produzia nenhum dos efeitos jurídicos visados pelas partes.[303]

Aquela doutrina, reconhecendo a necessidade de proteger a estabilidade das relações jurídicas, a conservação dos negócios, bem como, em alguns casos, os terceiros adquirentes que estivessem de boa fé, apoiavam-se na lei do registo, designadamente no artigo 83.º do Código do Registo Predial de 1959[304] que protegia os adquirentes que tivessem registado o seu direito.

Foi neste sentido que HEINRICH EWALD HÖRSTER se pronunciou ao afirmar que antes do Código Civil de 1966, defendeu-se que as causas de nulidade do registo implicariam também verdadeiras invalidades substantivas, materiais, com efeitos quanto à titularidade dos direitos.[305]

No entanto, no dia um de junho de 1967 entraram em vigor os Códigos Civil e do Registo Predial. O artigo 291.º do Código Civil, introduzido pelo novo Código, é uma norma profundamente inovadora que veio conceder tutela aos terceiros adquirentes, de boa fé, a título oneroso, perante a eficácia retroativa real da nulidade ou da anulação do facto jurídico do transmitente. Ora, não é de crer que o legislador tivesse pretendido,

---

[303] SOTTOMAYOR, Maria Clara – *Invalidade e Registo. A proteção do Terceiro Adquirente de Boa Fé*, ob. cit., p. 316.

[304] É a seguinte a redação do artigo 83.º do Código de 1959: "A nulidade do registo ou do seu cancelamento somente desde a data do registo da competente acção prejudica os direitos de terceiros que ao tempo desse registo não se achavam ainda inscritos".

[305] HÖRSTER, Heinrich Ewald – *A função do registo como meio de proteção do tráfico jurídico*, Regesta, n.º 71, 1986, p. 301.

através do artigo 17.º, n.º 2 proteger o terceiro de boa fé, a título oneroso e titular registal nos mesmos termos que essa proteção já era assegurada pela lei substantiva. Seria uma incongruência que, em dois diplomas, que entraram em vigor no mesmo dia, se atribuísse ao registo a tutela do terceiro perante vícios substantivos.

Acresce, ao já afirmado, que o artigo 291.º não foi bem recebido ou bem compreendido, por parte da doutrina, desde a data em que entrou em vigor. Na verdade, apesar da inovação sistemática positiva com enorme relevo substancial, só em 2009 foi publicado o primeiro estudo fundamental sobre esta norma.[306] Além disso, observou ORLANDO DE CARVALHO que existia, em Portugal, um imobilismo legislativo, no direito das coisas, "mau grado o Código Civil de 1966".[307] Também MENESES CORDEIRO considera que o artigo 291.º vem conhecendo uma aplicação crescente e que era, há anos, puramente experimental.[308]

10.5. A redação do artigo 16.º, *de jure constituendo*

Já criticamos a redação do artigo 16.º, quando abordamos a nulidade do registo, porque falso. Para diminuir a falta de consenso que, ainda, se verifica, pensamos que a redação da norma deverá ser revista. Como já concluímos, o registo pode ser nulo por causas meramente registais, por causas substantivas ou por ambas, simultaneamente. A dificuldade está em determinar a norma que, eventualmente, tutela o terceiro adquirente, de boa fé, a título oneroso, se o artigo 17.º, n.º 2 ou o artigo 291.º do Código Civil e isso depende da causa de nulidade do registo. Se o registo for nulo por causas registais, a tutela do terceiro só pode ser encontrada no artigo 17.º, n.º 2; se o registo for nulo por causas substantivas ou, simultaneamente, por causas substantivas e registais, o terceiro só pode encontrar proteção no artigo 291.º. Sendo assim, a redação do artigo 16.º devia espelhar, de forma clara, que as nulidades ali contidas são apenas as que resultam do processo de registo, isto é, as nulidades formais ou registais, à semelhança do que se verifica no direito Notarial. O artigo 70.º do Código do Notariado tem a seguinte epígrafe "Casos de nulidade por vícios de forma e sua sanação", apesar de o negócio jurídico titulado por

[306] Trata-se da tese de doutoramento de Maria Clara Pereira de Sousa de Santiago Sottomayor, *Invalidade e Registo – a proteção do terceiro adquirente de boa fé*, Coimbra, Almedina, 2010.

[307] CARVALHO, Orlando de – *Direito das Coisas.* ob. cit. p. 85.

[308] CORDEIRO, Menezes – *Tratado de Direito Civil*, XIII, Direitos Reais (1.ª parte), Dogmática Geral, Posse, Registo Predial, Coimbra, Almedina, 2022, p. 836.

escritura pública ou documento particular autenticado (DPA), também poder ser nulo por causas substantivas. Mas a redação do artigo 70.º do Código do Notariado, ao contrário do que acontece com o artigo 16.º, não deixa a mínima dúvida de que as causas de nulidade ali elencadas são apenas as que resultam de vícios de forma. Consequentemente, devia o artigo 16.º declarar que as causas de nulidade ali elencadas referem-se apenas a vícios de forma ou resultantes do incumprimento das regras do registo. Esta modificação iria provocar, obrigatoriamente, a alteração da redação do segmento final da alínea a) do mesmo artigo 16.º, porque da falsidade do título se ocupa a lei substantiva, não tendo o conservador meios para saber se, ao qualificar o registo, o título é ou não falso. Para as restantes alíneas não é necessária qualquer alteração. A alteração a introduzir deverá, ainda, espelhar, de forma clara, que mesmo que se verifique concorrência de nulidades, registais e substantivas, o artigo 16.º apenas se ocupa das nulidades registais.

SECÇÃO VI

A tutela oferecida pelo artigo 122.º do CRPredial

SUMÁRIO: 11. Introdução. 11.1. Os termos da retificação. 11.2. A tutela concedida pelo artigo 122.º. 11.3. Competência do conservador, nos casos de registos nulos nos termos das alíneas b) e d) do artigo 16.º.

11. Introdução

Encerramos a primeira parte deste trabalho com a análise da tutela concedida pelo artigo 122.º aos terceiros adquirentes a título oneroso que estejam de boa fé, em face da retificação de um registo anterior ao seu e no qual não intervieram.

Além dos vícios da inexistência e da nulidade, o CRPredial prevê, ainda, no artigo 18.º, do vício da inexatidão[309]. Trata-se do vício menos grave e deve ser retificado por iniciativa do conservador, logo que tome conhecimento da irregularidade, ou a pedido de qualquer interessado, ainda que não inscrito.[310]

A lei não fornece o conceito de registos indevidamente lavrados razão pela qual defendemos que a redação do artigo 121.º, n.º 1 é pouco feliz. Na verdade, os registos inexatos, num sentido amplo, são registo indevidamente lavrados e estes também são inexatos. Cremos, no entanto, que quando o n.º 1 do citado artigo 121.º se refere aos registos inexatos apenas abrange os registos portadores do vício da inexatidão prevista no artigo 18.º. Os registos indevidamente lavrados são todos os outros portadores de algum

[309] MENDES, Isabel Pereira – *Código do Registo Predial, Anotado e Comentado, 17.ª edição*, ob.cit., p. 233, considera que o art.º 18.º contempla duas espécies de registos inexatos: a primeira diz respeito ao registo lavrado em desconformidade com o título que lhe serviu de base. Trata-se de um erro de registo em sentido próprio ou restrito. A segunda contempla o registo inexato em consequência de deficiências que o título que serviu de base ao registo é portador. Neste caso, estamos perante um erro de registo em sentido lato ou impróprio. Estas duas espécies de inexatidão correspondem às das categorias de erro de registo previstas nos artigos 81.º do CRPredial, de 1967. Esta autora distingue os registos inexatos, os indevidamente lavrados em sentido lato e, ainda, os registos indevidamente lavrados em sentido estrito, que se dividem em duas categorias: a) registos indevidamente lavrados que enfermem de nulidade, nos termos das alíneas b) e d) do art.º 16.º; b) registos indevidamente lavrados por terem sido efetuados por serviço de registo incompetente ou assinado por pessoa sem competência, salvo o disposto no artigo 369.º do Código Civil, que não possam ser confirmados nos termos do artigo 16.º-A, os quais podem ser objeto de retificação, nos termos do artigo 120.º e segs; e c) registos lançados em ficha distinta daquela em que deviam ter sido lavrados.

[310] Cfr. art.º 121.º. n.º 1.

vício ou irregularidade mas que não podem ser incluídos na categoria de registos inexatos[311].

11.1. Os termos da retificação

O atual artigo 121.º encontra-se redigida em termos tão amplos que permite ao conservador sanar a maior parte dos vícios de que os registos enfermem. Bem se compreende que o legislador tenha alargado o campo de atuação do conservador, uma vez que consideramos de primordial importância a reconciliação entre a verdade material e registal, considerando que a finalidade essencial do registo predial é a segurança jurídica do tráfico imobiliário.

Além dos registos inexatos e dos indevidamente lavrados, em sentido amplo, também podem ser retificados por esta via:

a) os registos indevidamente efetuados que sejam nulos nos termos das alíneas b)[312] e d)[313] do artigo 16.º. A retificação consiste, neste caso, no cancelamento dos registos;

b) Os registos nulos por violação do princípio do trato sucessivo, que podem ser retificados pela feitura do registo em falta quando não esteja registada a ação de declaração de nulidade; e

c) Os registos lançados em ficha distinta daquela em que deviam ter sido lavrados.

Regra geral, é necessário consentimento de todos os interessados para que a retificação possa ser efetuada. O artigo 125.º prevê, no entanto, situações em que é dispensado o consentimento.

No caso de se verificar a existência de interessados não requerentes, são estes notificados para deduzirem oposição. Terminada a instrução, deve o conservador proferir decisão, a qual admite recurso hierárquico ou impugnação judicial.

---

[311] Existem registos que padecem de irregularidades que não se encontram elencadas em quaisquer das categorias de vícios de registo, mas que carecem de retificação, sob pena do registo publicitar algo que não corresponde à realidade. É o caso, por exemplo, do registo que foi qualificado como provisório por dúvidas, quando deveria ter sido qualificado como definitivo.

[312] O registo nulo, nos termos desta alínea b), é aquele que tiver sido lavrado com base em títulos insuficientes para a prova legal do facto registado.

[313] O registo nulo, nos termos desta alínea d), é aquele que foi efetuado por serviço de registo incompetente ou assinado por pessoa sem competência, salvo o disposto no n.º 2 do artigo 369.º do Código Civil, e não possa ser confirmado nos termos do artigo 16.º-A.

11.2. A tutela concedida pelo artigo 122.º

Em qualquer dos casos, a retificação do registo não prejudica os direitos adquiridos a título oneroso por terceiros de boa fé, se o registo dos factos correspondentes for anterior ao registo da retificação ou da pendência do respetivo processo, como dispõe o artigo 122.º.

Esta norma, nos termos em que se encontra redigida, não esclarece se a tutela funciona perante qualquer retificação de registo, quer se trate da retificação da descrição ou do facto inscrito. Entendemos que o artigo 122.º apenas protege o terceiro adquirente, a título oneroso, de boa fé, contra os vícios do registo respeitantes aos factos inscritos e não quanto ao objeto mediato do registo - o prédio. Desviamo-nos, assim, do entendimento de GABRIEL ÓRFÃO GONÇALVES, que defende o contrário.[314] De facto, as presunções do registo não abrangem, como é pacificamente entendido, as descrições prediais e, por isso, não existe, quanto a estas, a fé pública do registo em que se possa apoiar qualquer adquirente.[315]

Os pressupostos do artigo 122.º são idênticos aos do artigo 17.º, n.º 2, mas agora o registo não sofre do vício da nulidade mas de uma irregularidade que pode alterar o conteúdo do direito adquirido por terceiro. Afirma JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO que as situações compreendidas nos artigos 17.º, n.º 2 e 122.º podem ser reconduzidas a

---

[314] GONÇALVES, Gabriel Órfão – *Aquisição Tabular, 2.ª edição revista e atualizada*, ob. cit., p. 35.

[315] Admitamos os seguintes exemplos: *A* vende a *B* o prédio situado na rua X, n.º 54. Mas ao efetuar-se o registo ficou a constar, por erro próprio, que o prédio se situava naquela rua X, n.º 56, que nem sequer existe. *B* vende este prédio a *C*, que é um terceiro adquirente e está de boa fé. Promove-se, agora, a retificação do registo, repondo a verdade, ou seja, que o prédio tem o número de polícia n.º 54. *C*, não pode ficar prejudicado com a retificação. Mas pode reivindicar o prédio com o número de polícia n.º 56, que não existe? E se, de facto, existisse na mesma rua X um prédio com o número 56 mas que pertence a *Y*, podia *C* exigir que lhe fosse entregue este prédio? Naturalmente que não. Esta inexatidão deve ser retificada, mas o terceiro não fica protegido contra esta retificação, porque as presunções registais não funcionam em relação à caracterização do prédio. Ainda um último exemplo: *D* alienou a *E* um prédio com a área de 2 000m2. Por lapso, ficou a constar da descrição predial que o prédio tem a área de 20 000m2. *E* vende, agora, o mesmo prédio *F*. Detetado o erro, pode *F* invocar que o prédio que comprou tem 20 000m2?. Também não pode, pelos mesmos motivos que já referimos. Acresce que se *F* tivesse direito ao prédio com 20 000m2 era admitir que o proprietário ou proprietários confinantes veriam diminuir a área dos seus prédios na exata medida em que o prédio adquirido por *F* aumenta, ou seja 18 000m2. Acontece que aqueles proprietários confinantes não intervieram no negócio, nada venderam a *F*. Na nossa perspetiva, o terceiro *F* apenas pode invocar a nulidade do negócio e não pode ser protegido pelo artigo 122.º.

uma categoria unitária e que se deve fazer prevenção análoga entre elas: o registo, neste caso, não é inválido, mas igualmente se pressupõe que o registo retificado enferma de uma irregularidade que se comunica ao direito adquirido por terceiro.[316]

Os terceiros que gozam de tutela são aqueles que integrando-se numa mesma cadeia de transmissões poderiam ver a sua posição afetada por vícios do registo, anteriores ao ato em que foram intervenientes, ou seja, são adquirentes a título oneroso, de boa fé e que não tenham intervindo no registo retificando.

11.3. Competência do conservador, nos casos de registos nulos nos termos das alíneas b) e d) do artigo 16.º

A retificação do registo compete, em primeiro lugar, ao conservador. Compreende-se bem que seja assim, porque o conservador é o responsável pela qualificação dos factos que inscreve. Ora, se cometeu um erro, tem o dever de o retificar logo que disso tome conhecimento. A existência de um registo conforme a realidade é de tal modo importante, que qualquer pessoa, ainda que não inscrita, tem legitimidade para pedir a retificação.

A interpretação acerca da retificação de registo não levantava grandes problemas até à alteração do n.º 2 do artigo 121.º, operada com a publicação do Decreto-Lei n.º 273/2001, de 13 de outubro, que alterou, profundamente, a redação desta norma[317]. Com a nova redação[318], o conservador passou a ter competência para retificar os registos indevidamente lavrados, que sejam nulos, nos termos das alíneas b) e d) do artigo 16.º, mesmo que não se verifique o consentimento de todos os interessados. Antes, quando não se verificasse o consentimento de todos os interessados só por decisão judicial se podia cancelar o registo.

A questão, deveras delicada, que se coloca é a de saber se nos casos em que existem terceiros que gozam da tutela do artigo 122.º, o conservador tem competência não só para o processo de retificação, mas também para apreciar e decidir do exercício dessa tutela.

---

[316] ASCENSÃO, José de Oliveira - *A desconformidade do registo predial com a realidade e o efeito atributivo*, ob. cit., p. 17.

[317] Era a seguinte a redação do artigo 121.º, n.º 2.

"2. Se, porém, a retificação puder prejudicar direitos de titulares inscritos, é necessário o consentimento de todos ou decisão judicial".

[318] Nova redação do artigo 121.º, n.º 2.

"2. Os registos indevidamente efetuados que sejam nulos nos termos das alíneas b) e d) do artigo 16.º podem ser cancelados com o consentimento dos interessados ou em execução de decisão tomada neste processo".

Tomemos o seguinte exemplo: aquisição a favor de *A* que vendeu a *B* e este vendeu a *C*. Todos registaram. Entretanto foi efetuado um novo registo a favor de *B* com base no mesmo título pelo qual comprou a *A*. O novo registo a favor de *B* devia ter sido recusado, nos termos do artigo 69.º, n.º 1, alínea c), segmento inicial. Tendo sido efetuado, foi indevidamente lavrado. Trata-se de um registo anómalo, não enquadrável em quaisquer dos vícios de registo, mas que deve ser retificado com aplicação das normas dos artigos 120.º e seguintes sob pena de o registo publicitar uma situação jurídica que não tem correspondência com a realidade substantiva. O conservador tem, neste caso, competência para esta retificação, mesmo que não se verifique o consentimento de *B*. Suponhamos, agora, que *B* vendeu a *D* e que este é um terceiro que goza da tutela do artigo 122.º. Uma vez que a retificação do novo registo a favor de *B* prejudica o direito de *D*, pode o conservador apreciar a boa fé de *D* ou cancelar o registo a favor deste se verificar que está de má fé ou adquiriu que a título gratuito?

Não existe consenso na doutrina. No Proc.º n.º 145/2002[319] foi defendido que o conservador passou a ter uma função jurisdicional dotada de autoridade e da força vinculativa de que gozam as sentenças judiciais. Se no processo de retificação existirem subadquirentes, o conservador deverá fixar os efeitos da retificação, ordenando, designadamente, o cancelamento dos registos incompatíveis a favor dos subadquirentes, a título gratuito. Tratando-se de subadquirentes a título oneroso, o conservador deverá apreciar a boa fé para efeitos de conclusão sobre se os seus direitos devem ou não ser afetados com a retificação. A boa fé não constitui questão prejudicial que deva ser resolvida pelo tribunal comum, com a consequente suspensão da decisão sobre a retificação, enquanto aquele tribunal não se pronunciar.

Em sentido oposto, MÓNICA JARDIM[320] observa que, como se pode ler no respetivo preâmbulo, o mencionado Decreto-Lei n.º 273/2001 operou "a transferência de competências em processos de caráter eminentemente registral dos tribunais judiciais para os conservadores dos registos", com vista à "desburocratização e simplificação processual», inserindo-se tal medida numa "estratégia de desjudicialização de matérias que não consubstanciam verdadeiro litígio". Passou a permitir que as nulidades previstas

---

[319] Proc.º n.º 145/2002 DSJ-CT Boletim dos Registos e do Notariado n.º 8/2003 – II Caderno – setembro, p. 11.

[320] JARDIM, Mónica – *Efeitos substantivos do Registo Predial – Terceiros para efeitos de registo,* ob. cit., p. 771.

na alínea b) e na parte final da alínea e) fossem eliminadas, no âmbito do processo de retificação, independentemente de qualquer decisão judicial acerca da existência do vício.

Para esta Autora, o conservador passou a poder prevenir uma futura invocação e declaração judicial de nulidade, porque a retificação de um registo nulo não implica a declaração de nulidade do registo. A decisão do conservador num processo de retificação de registo passou a traduzir-se num modo intra-sistemático de extirpação de vícios registais, quer em causa estejam inexatidões, quer registos nulos, porque lavrados com violação do princípio do trato sucessivo e, ainda, registos nulos, porque indevidamente lavrados com base em títulos insuficientes para a prova legal do facto registado. Podem, ainda, ser retificados os registos nulos nos termos da alínea d) do art.º 16.º. Sendo cancelado um registo extrinsecamente nulo, no âmbito de um processo de retificação, não pode o conservador, no mesmo processo, cancelar os registos de terceiros adquirentes a título gratuito ou de má fé que não beneficiem da tutela do art.º 122.º.

A Autora não reconhece ao conservador competência para apreciar os efeitos da retificação na posição jurídica de terceiros, porque, quando estes existam, haverá verdadeiro litígio.

Defende LUÍS MANUEL NUNES MARTINS que, com a alteração introduzida pelo aludido Decreto-Lei n.º 273/2001, faltando acordo de todos os interessados, o registo nulo, nos termos das alíneas b) ou d), pode ser cancelado em execução de decisão do conservador. Onde, anteriormente, existia competência judicial, passou a existir competência do conservador, mas agora, como antes, a retificação não prejudica os direitos adquiridos a título oneroso por terceiro de boa fé, se o registo dos factos correspondentes for anterior ao registo de retificação ou da pendência do respetivo processo.[321]

Argumenta MADALENA TEIXEIRA[322] que o objeto único do pedido de retificação consiste na providência destinada a corrigir a inexatidão detetada no registo; a obter o cancelamento de registos que sejam nulos nos termos da alínea b) e d) do art.º 16.º; ou a repor o trato sucessivo (mediante realização do registo em falta). Que os terceiros, chamados ao processo de retificação, por via do disposto no art.º 129.º, são os titulares

[321] Parecer n.º 33/CC/2014-Proc.º R.Bm.1/2014 STJ-CC, acedível em http://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/doutrina/pareceres/bm/2014/33-cc-2014-r-bm-12014/downloadFile/file/33_R_Bm%20_1-2014_STJ-CC.pdf?nocache=1406711092.59.

[322] Parecer n.º 33/CC/2914 … *loc. cit.*

dos direitos que tenham inscrição anterior à pendência da retificação, e cujo conteúdo se mostre *contaminado* ou afetado pelo vício do registo retificando. E que a lei não atribui ao conservador a função de definir "o melhor direito" ou de dizer se *o titular aparente* se torna verdadeiro titular do direito, em consequência de se ter antecipado no registo em relação à retificação; de ter adquirido a título oneroso; de estar de boa fé; e, para quem assim considere, por terem decorrido mais de três anos desde a data do facto aquisitivo, pelo que não cabe na esfera de competências atribuídas ao conservador pelo DL 273/2001, a apreciação dos efeitos da retificação na posição jurídica dos terceiros, desde logo porque, quando estes existam (os terceiros), haverá verdadeiro litígio.

Entende ANTÓNIO MANUEL FERNANDES LOPES que não se pode reivindicar para a decisão do conservador a natureza de verdadeira decisão jurisdicional[323]. Isso significaria que as decisões proferidas pelo conservador adquiriam a força de caso julgado material, passando a ser inalteráveis por posterior decisão de qualquer órgão jurisdicional. A atuação do conservador situa-se na fase preventiva do litígio, exercendo funções nos domínios da identificação civil, da nacionalidade, dos registos civil, predial, comercial, de automóveis, de bens e direitos sujeitos a registo e das pessoas coletivas e não cabe no âmbito das suas competências dirimir o litígio. A transferência de competências judiciais dos tribunais para os conservadores, que tem vindo a ser feita no âmbito da desjudicialização de certas matérias, não alteraram o Estatuto do conservador. Este continuou a ser conservador e não passou, por via daquelas transferências, a ser juiz.

Expostas as opiniões mais relevantes sobre a matéria cumpre emitir opinião. Defendemos supra que um registo tanto pode ser nulo por causas substantivas como registais. Porém, os terceiros a que se refere o artigo 17.º, n.º 2 apenas ficam a salvo quanto às nulidades originadas pelo incumprimento das regras do registo, o mesmo é dizer, das nulidades registais. Se o registo for nulo por invalidade do título ou causas substantivas, os terceiros apenas poderão encontrar amparo no artigo 291.º do Código Civil, se, naturalmente, cumprirem os requisitos nele exigidos.

Entendemos, seguindo o mesmo raciocínio, que as nulidades a que se refere o n.º 2 do artigo 121.º, não podem resultar senão do incumprimento de regras do registo. Aliás, a própria norma refere-se aos registos indevidamente lavrados que sejam nulos nos termos das alíneas b) e d) do artigo 16.º, pelo que seria incoerente defender que o artigo 17.º, n.º 2 protegesse os terceiros das nulidades registais e considerar que o n.º 2 do artigo 121.º

[323] Parecer n.º 33/CC/2914 … loc. cit.

abrange, também, as nulidades substantivas. Acresce que o n.º 1 do artigo 121.º refere-se ao conhecimento de irregularidades e não nulidades.

Sendo assim, concordamos inteiramente com a alteração operada pelo referido Decreto-Lei n.º 273/2001. De facto, se a irregularidade foi da autoria do conservador, porque não respeitou as regras do registo, compreende-se que seja este a ter a primeira palavra, tomando a iniciativa da retificação, evitando, deste modo, a declaração de nulidade do registo.

Nestes casos, havendo subadquirentes ou terceiros que possam, eventualmente, ficar prejudicados com a retificação, seguimos JOÃO GUIMARÃES GOMES DE BASTOS que defende que o conservador deve fixar os efeitos da retificação, ordenando o cancelamento dos registos incompatíveis a favor dos adquirentes a título gratuito ou a título oneroso, mas de má fé. Para tanto, deve a boa ou má fé ser apreciada dentro do processo de retificação.[324]

Tem de reconhecer-se, no entanto, que havendo direitos incompatíveis dos subadquirentes, existe verdadeiro litígio o que contraria a intenção legislativa, como reconhece o próprio autor e, também, MÓNICA JARDIM, como acima referimos. No entanto, o preâmbulo não é senão uma nota introdutória em que o legislador revela e justifica as intenções da lei mas o preâmbulo não é lei.

Apesar da verificação da incompatibilidade entre a intenção manifestada no preâmbulo e a própria lei, não podemos deixar de admitir que, mesmo assim, o legislador, na feitura da lei, tomou as melhores opções. E parece-nos que não se pode levantar dúvidas quanto à interpretação da lei. Os registos nulos, nos termos das alíneas b) e d) do artigo 16.º, podem ser cancelados se houver consentimento dos interessados ou, de acordo com a alteração legal, "**em execução de decisão tomada neste processo".** [325]

A decisão do conservador neste âmbito de retificação não constitui, quanto a nós, nem uma decisão jurisdicional nem a "última palavra". Não é uma decisão jurisdicional, porque o conservador não é um magistrado. Admitimos que o conservador exerce a sua função, em alguns casos, de forma semelhante à dos juízes, mas não é juiz. Consequentemente, a decisão que o conservador tome acerca da retificação não forma

[324] BASTOS, João Guimarães Gomes de – *Conceito de terceiros – Retificação de registos – Citação de interessados*, Processo n.º C.P. 145/2002 DSJ-CT, Boletim dos Registos e Notariado, II Caderno, 8/2003, p. 23.

[325] Realce nosso.

caso julgado. Além disso, esta decisão nunca é a "ultima palavra", uma vez que dela cabe recurso hierárquico e impugnação judicial.

Já concordamos com MÓNICA JARDIM se a nulidade dos mencionados registos previstos nas alíneas b) e d), derivar de vícios substantivos. Neste caso, à semelhança do que se passa com o artigo 17.º, n.º 2, os subadquirentes apenas podem socorrer-se do artigo 291.º, não podendo o conservador decidir o cancelamento de um registo se o mesmo for extrinsecamente nulo, ou seja, como afirma a mesma autora, se tiver sido lavrado com base em título inválido. O registo só pode ser cancelado, nestes casos, depois de anulado o título e transitada em julgado a sentença.

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO III

O Cadastro

SUMÁRIO: 12. Introdução. 13. Noção de cadastro. 14. Finalidade do cadastro. 15. Evolução histórica do cadastro. 15.1. O documento "Cadastro 2014 - Uma visão para um futuro sistema de cadastro". 15.2. A diretiva INSPIRE e o cadastro. 15.3. O cadastro na União Europeia. 15.3.1. O projeto EULIS. 15.3.2. O Congresso de Granada. 15.3.3. A diversidade de cadastros europeus. 15.3.4. Cadastro Europeu e a falta de legislação supranacional.

12. Introdução

Dedicamos a segunda parte deste trabalho, constituída por quatro capítulos, ao cadastro predial, que consideramos indispensável, para o Estado e para os cidadãos.

O cadastro constitui um instrumento fundamental e indispensável para o Estado prosseguir as suas incumbências constitucionais e legais, nomeadamente no que respeita à política dos solos e ordenamento do território. O mesmo se diga em relação aos cidadãos, na medida em que necessitam de informação rigorosa acerca da caracterização física dos prédios, o que facilita as transações, promove a confiança e a estabilidade nos negócios jurídicos.

No capítulo III, ocupamo-nos da noção de cadastro e qual a sua finalidade. Fazemos, depois, o estudo da evolução histórica do cadastro, com especial para a ênfase a história do cadastro português.

Damos conta, no IV capítulo, da inexistência de cadastro na maior parte do território português, respetivas causas e consequências.

No V capítulo abordamos, criticamente, a secular problemática da organização dos sistemas prediais de informação.

Encerramos este trabalho com o VI capítulo, no qual propomos a construção de um sistema de informação cadastral simples, mas responsável, rigoroso, confiável e credível. Além disso, vamos demonstrar que a sua execução pode ser feita a custos muito reduzidos.

13. Noção de cadastro

A noção de cadastro tem variado ao longo do tempo, em consequência das opções políticas pretendidas e adotadas em cada momento, por cada Estado, bem como das finalidades que do mesmo se pretendam.

O Decreto n.º 11:859, de 7 de julho de 1926, que autorizou o Governo a proceder à organização do cadastro geométrico da propriedade rústica, não continha, expressamente, a noção de cadastro, mas nele se afirma que o cadastro devia servir de base para a identificação da propriedade e para a remodelação do seu regime e teria por objeto fornecer os elementos necessários para servir de base à identificação da propriedade imobiliária rústica e ao lançamento da contribuição predial.

Na vigência deste diploma, o cadastro era constituído por um conjunto de dados físicos dos prédios, fundado na medição através da delimitação e demarcação dos territórios de cada freguesia e de todos os prédios rústicos nela compreendidos. Este levantamento cadastral restringia-se aos prédios rústicos, deixando de fora os prédios urbanos e mistos. Consideravam-se prédios rústicos, para efeitos do cadastro geométrico, os prédios destinados a qualquer cultura.[326]

A primeira noção expressa de cadastro é a que consta do artigo 1.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho, que aprovou o Regulamento do Cadastro Predial e que o define como sendo "o conjunto de dados que caracterizam e identificam os prédios existentes em território nacional". A caracterização dos prédios, prevista no artigo 2.º do mesmo Regulamento, é dada através da sua localização administrativa e geográfica, configuração geométrica e área.

A definição atual de cadastro consta do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31 de maio[327], que o define como sendo "um registo administrativo, metódico e atualizado, de aplicação multifuncional, no qual se procede à caracterização e identificação dos prédios existentes em território nacional". Neste diploma, a caracterização dos prédios

[326] Ainda que compreendam palheiros, adegas, abegoarias, celeiros, casas de malta ou outras dependências especialmente destinadas a recolher operários ou empregados, géneros, gado e alfaias agrícolas, e, bem assim, os destinados a qualquer exploração, como salinas, pedreiras e outros não tributados por lei especial, como dispunha o artigo 2.º do Decreto n.º 12:451, de 9 de outubro de 1926, que regulamentou o Decreto n.º 11:859.

[327] Que aprovou o regime experimental da execução, exploração e acesso à informação cadastral, visando a criação do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC).

encontra-se associada à identificação dos mesmos[328] e abrange a localização geográfica, configuração geográfica, número de identificação do prédio (NIP) e titulares cadastrais.

O cadastro é, portanto, um instrumento público próprio para identificar e demarcar prédios rústicos e urbanos existentes no território nacional.

É apenas através do cadastro que se consegue saber quantos prédios existem em território nacional e onde localizam, quer se trate de prédios rústicos ou urbanos.[329]

14. Finalidade do cadastro

A finalidade do cadastro sempre foi a de identificar, com rigor, os prédios que existem em território português, através da exata localização, limites e área dos mesmos, em termos geográficos e espaciais, de modo a permitir uma avaliação adequada, justa e equilibrada.

A importância do cadastro ficou bem evidenciada por FILIPE FOLQUE[330] ao afirmar que "he inquestionável que o Cadastro a Topografia e Estatística são os três grandes elementos da sciencia de governar, deles derivam os conhecimentos dos factos; por consequência, he da rigorosa obrigação de um governo que se reclama de ilustrado, de um governo próprio do grande século em que vivemos, estabelecer incessantemente estes meios governativos". O cadastro, além de constituir uma obrigação para o Estado, tem interesse quer para este quer para os cidadãos, como acima afirmamos.

A Constituição da República Portuguesa contém diversos preceitos relativos aos princípios gerais que determinam o uso do território. Apesar de garantir o direito à propriedade privada[331], elencou, no artigo 84.º, os bens que pertencem ao domínio público e que não podem, por isso, ser objeto de apropriação privada.

Concretizando o que se encontra constitucionalmente previsto, determina o artigo 8.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio[332], que compete ao Estado, às regiões autónomas e às

---

[328] Cfr. art.º 8.º.

[329] BEIRES, Rodrigo Sarmento de - *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013, p. 31.

[330] FOLQUE, Filipe - *Instruções e Regulamento para a Execução e Fiscalização dos Trabalhos Geodésicos, Chorographicos e Hydrographicos do Reino*, Academia Real das Sciencias, 1874, Lisboa, p. 23.

[331] Cfr. art.º 62.º da Constituição da República Portuguesa.

[332] Esta Lei aprovou as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

autarquias locais a definição da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, devendo planear e programar o uso do solo, de acordo com o desenvolvimento sustentável, e garantir a existência de espaços públicos destinados a infraestruturas, equipamentos e espaços verdes de utilização coletiva, de modo a que todos tenham acesso aos mesmos, em condições de igualdade.

Estes deveres impostos ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais, justificados pelo interesse comum ou coletivo, podem agredir ou restringir os direitos individuais. De facto, são estas entidades que definem o uso dos solos e de ordenamento do território o que vale por dizer que os direitos de propriedade individuais ficam num plano de inferioridade sujeitos, deste modo, à política por aquelas entidades determinada. A natureza rústica ou urbana dos prédios sobre os quais recaia um direito de propriedade privada não depende exclusivamente da vontade dos proprietários, mas, antes, por força da lei, justificada pelo princípio da função social da propriedade.[333]

Para a concretização dos deveres constitucional e legalmente impostos, o Estado e demais entidades públicas necessitam de informação sobre os prédios, designadamente, onde se localizam, quais as suas estremas e respetivas áreas. Ora, esta informação apenas pode ser obtida através do cadastro. O legislador não se alheou desta necessidade de informação, tendo criado, pela citada Lei n.º 31/2014, um sistema nacional de informação territorial (SNIT) e, também, um sistema nacional de informação cadastral (SNIC), com o propósito de identificar as unidades prediais.[334]

Do ponto de vista dos cidadãos e, também, do Estado e demais entidades públicas, quando titulares de direitos de propriedade sobre imóveis que integrem o comércio jurídico imobiliário, o cadastro, desde que executado com rigor, acrescenta segurança jurídica às transações imobiliárias e proporciona um clima favorável ao tráfico jurídico imobiliário.

A validade da alienação ou oneração de bens imóveis em Portugal está, apenas, dependente do contrato[335] e de alguns documentos instrutórios. Não é legalmente exigível a deslocação das partes e do titulador ao prédio objeto do contrato. Sendo assim, levanta-se a pertinente questão de saber se os prédios alienados ou onerados têm ou não existência

[333] BORDALO, Ana Cristina - *O Cadastro Predial Multifuncional em Portugal - Estado da Arte,* IV workshop da RIDOT, Lisboa, 2015, p, 168.

[334] Cfr. art.º 73.º, n.ºs 2 e 3 da citada Lei n.º 31/2014.

[335] Cfr. art.º 408.º do Código Civil.

física. A resposta só pode ser dada pelo cadastro e, nesta medida, contribui para que o tráfico jurídico imobiliário se realize com estabilidade e confiança.

Por fim, a exata delimitação, a rigorosa localização e área dos prédios evita, por um lado, o surgimento de conflitos entre proprietários confinantes e, por outro, permite caracterizar os prédios, dando a conhecer, com rigor, a sua situação geográfica, a sua delimitação através das suas estremas, o seu desenho poligonal, bem como as respetivas áreas.

Para que os negócios jurídicos imobiliários ocorram com a desejada segurança jurídica, é necessário conhecer, não só a situação jurídica dos prédios, que é dada pelo Registo Predial, mas também a sua caracterização, que apenas pode ser dada pelo cadastro.

O que se acaba de afirmar pressupõe a existência de um cadastro atualizado ou conservado, rigoroso e exato. Este cadastro, como já afirmamos, ainda não existe no nosso país e, como vamos demonstrar, não estamos certos se a legislação publicada, desde 2017 até 2020 vem resolver este grave problema, que se arrasta há cerca de 220 anos.

Mas o cadastro pode ter outras finalidades, tudo dependendo das políticas seguidas pelos respetivos Governos. Já em 1848 e 1849[336] se discutia se o cadastro podia ser organizado de maneira tal, que fosse o verdadeiro Tombo da propriedade, servisse de título para provar o domínio e posse e constituísse base segura ao sistema hipotecário. Atualmente, o legislador português parece querer reunir numa única plataforma informática toda a informação predial, ao promover a universalização do BUPi – Balcão Único do Prédio, enquanto plataforma nacional de registo e cadastro do território

[336] Cfr., entre outros:

- FERRÃO, Francisco António da Silva - *O Cadastro e a Propriedade Predial*, Relatório Anotado, Diário da República n.º 108, de 9 de maio de 1849, também acessível em https://books.google.pt/books?id=ua9cAAAAcAAJ&printsec=frontcover&hl=pt PT&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false - Acedido em 2020/11/28; e

- PAIVA, Vicente Ferrer Neto – *O cadastro ou a resposta à pergunta: se o cadastro pode ser organizado de modo, que sirva para prova da posse, e título da propriedade*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1849.

(PNRCT), abrangendo os prédios urbanos, prédios rústicos e mistos de todo o território nacional.[337], [338]

15. Evolução histórica do cadastro

Os Estados sentiram, desde muito cedo, necessidade de saber onde se encontrava a riqueza do país, bem como quem a detinha. Como refere ANTÓNIO JOSÉ D´ÁVILA, a origem do cadastro perde-se na noite dos tempos.[339] O mesmo autor, citando Herodoto, geógrafo e historiador grego, afirma que, no Egito, o cadastro remonta a, pelo menos, catorze séculos; na Grécia remonta a 594 antes de Cristo. Em Herodoto encontra-se, também, a prova de que o cadastro existia, desde a mais alta antiguidade no Império da Pérsia e investigações mais recentes demonstram que o cadastro também existia há longos séculos nos Impérios da Índia e da China.

O cadastro passou da Ásia para o Egito, do Egito para a Grécia e daqui para Roma, que o deu a conhecer aos países que constituíam o seu império.

Também na Mesopotâmia e Suméria existia o arrolamento das terras, que antecedeu a origem do cadastro.[340]

A execução destes cadastros, apesar de já contemplarem os princípios dos cadastros atuais, tinham, porém, um conteúdo mais abrangente, porque não se restringiam à riqueza predial, deles constando toda a espécie de recursos de um Estado em homens e dinheiro. Os respetivos Governos ficavam, deste modo, com a informação necessária que lhes permitia a cobrança de impostos, de forma justa e equilibrada.

No começo do século XVIII, havia cadastros em quase toda a Europa, designadamente, em Inglaterra, França, Itália, Suíça, Alemanha, Holanda e Hungria. Estes cadastros eram executados apenas com base nas declarações dos proprietários, sem qualquer planta ou levantamento topográfico.

---

[337] Cfr. art.º 1.º, n.º 4 da Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto.

[338] Este delicado problema é desenvolvido no final deste trabalho, quando revelarmos o nosso projeto para a organização do cadastro em Portugal.

[339] ÁVILA, António José D´ - *Relatório sobre o cadastro*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1848, p. 7.

[340] TAPUM, J. – *O Cadastro Geométrico, Potencialidade e Méritos,* Cadernos Técnicos e de Informação, Instituto Geográfico Cadastral, Lisboa, 1969, p. 18.

Os primeiros cadastros topográficos, foram o cadastro de Milão, executado entre 1719 e 1760 e o de Piemonte de 1699. Considera o referido autor que o cadastro mais perfeito era o de Milão, em consequência das instruções e meios que serviram à sua execução.

O cadastro francês foi decretado em 1791, inicialmente com a finalidade de servir de base à repartição da contribuição predial, tendo adotado, em 1811, os princípios fundamentais do cadastro de Milão. Um desses princípios era o de que o cadastro servisse de título para provar a propriedade, que constava dos Tombos da propriedade predial, ficando, deste modo, garantida a propriedade, as questões hipotecárias e o crédito predial.

Porém, com o fim do império e o exílio de Napoleão, na ilha de Santa Helena, não se veio a concretizar tal desiderato. A Lei de 31 de julho de 1821, estabeleceu que o cadastro francês só serviria para a repartição da contribuição predial entre os Departamentos, as Comarcas e os Concelhos. Quanto à propriedade, apenas comprovava o facto da posse e nunca o direito. Consequentemente, não podia servir de base ao sistema hipotecário, ou ajudar a resolver a questão do estabelecimento do crédito predial.[341]

O cadastro francês, apesar de ser mais imperfeito do que os cadastros modernos assentes na topografia, como o de Milão, foi introduzido nos territórios de Itália que se encontravam integrados no império francês de Napoleão. Pelas mesmas razões, também foi introduzido na Bélgica, Holanda e uma parte da Suíça. A queda do império francês não arrastou consigo o cadastro que se manteve e cuja execução continuou, agora pelos novos soberanos de cada país.

Apesar do entusiasmo que se verificou em meados do século XIX, a maior parte dos países da Europa tardou na organização do cadastro, embora, atualmente, Portugal seja um dos poucos países, senão o único, que não possui um cadastro que abranja todo o território nacional.

A maior parte dos sistemas cadastrais europeus são de inspiração francesa e, embora apresentem algumas semelhanças ente si, têm especificidades próprias. Regra geral, a responsabilidade da execução do cadastro na Europa pertence ao Estado. Existe interoperabilidade entre o cadastro e o registo de propriedade, tendo em vista a harmonização entre os dados que constam nos dois sistemas de informação. Além disso, a informação física ou descritiva pode incluir os usos, a área, o valor, os direitos e restrições legais.

[341] ÁVILA, António José D´ - *Relatório sobre o cadastro,* ob. cit., p. 15.

A evolução da organização do cadastro em cada país reflete a forma de gestão da propriedade e usos da terra em ligação com a organização do comércio jurídico sobre imóveis, adotada por cada um desses países.[342]

As experiências entre os vários países da Europa, em virtude da criação da União Europeia, fizeram com que houvesse uma mudança de paradigma, deixando o cadastro de ter a finalidade, quase exclusivamente, tributária, para se constituir num instrumento multifuncional e transversal a toda a Administração Pública.

15.1 O documento "Cadastro 2014 – Uma visão para um futuro sistema de cadastro"

No XX Congresso da *Féderation Internacionale de Geomêtres*, que decorreu em 1994, na cidade de Melbourne, na Austrália, foi criado um grupo de trabalho encarregado de estudar um projeto de reforma do cadastro em países desenvolvidos, tendo em consideração o nível de automatização dos sistemas de cadastro e a sua crescente relevância, como parte dos sistemas de informação. Na proposta apresentada, designada por "Cadastro 2014 – Uma visão para um futuro sistema de cadastro" constam os requisitos que devem ser prosseguidos para a evolução do cadastro nos vinte anos seguintes, as alterações a introduzir e os meios a utilizar e quais as tecnologias a usar para o efeito.[343]

Trata-se de um estudo estratégico para a implementação dos futuros sistemas cadastrais, ou melhor, das futuras infraestruturas de dados cadastrais. O cadastro é visto, neste documento, como uma infraestrutura de suporte à decisão, planeamento e gestão do território, passando de mera ferramenta ao serviço da tributação a instrumento transversal sobre o qual se efetuam análises e exploração do território[344], [345].

---

[342] BEIRES, Rodrigo Sarmento de – *ob. cit.* p. 155.

[343] KAUFMANN, J. e STEUDLER, D. – *Cadastre 2014. Report of Comission 7 Working Group 7.1.*, Comunicação apresentada ao XXI International FIG Congress. Brighton, Inglaterra, 1988. Acessível em https://www.fig.net/resources/publications/figpub/cadastre2014/presentation/1998-07-kaufmannsteudler-brighton-cad2014-paper.pdf . Acedido em 19 de novembro de 2020.

[344] ROQUE, Catarina Costa – *O Cadastro e a União Europeia*, Revista Ingenium, Janeiro/Fevereiro, 2009, p. 30.

[345] O documento "Cadastro 2014" estabelece os princípios que devem regular a execução dos cadastros na europa, sendo de destacar:

a) a inclusão da informação sobre direitos e restrições de posse e uso;

Consta da proposta apresentada que o "Cadastro 2014" integra um vasto conjunto de dados respeitantes a temáticas diversas, definidoras dos direitos e restrições decorrentes de normas de direito público e privado que incidam sobre os prédios, e têm reflexos nos direitos dos proprietários e utilizadores dos solos. Esta informação seria incorporada num sistema de informação territorial amplo, totalmente automatizado e associada aos registos de propriedade e ao cadastro.[346]

Defende-se, neste modelo, o entendimento de que o cadastro deve abranger bens do domínio público e outras realidades como rios, lagos, florestas e montanhas, enquadradas no conceito de "objeto territorial", adotado como alternativa ao conceito de propriedade.

A identificação dos prédios e outras realidades objeto do cadastro é feita através do método de sobreposição de polígonos, obtidos através das respetivas coordenadas. É admitida a intervenção privada na execução do cadastro, mas sob a direção e fiscalização das entidades públicas.

O "Cadastro 2014", considerando a definição de cadastro proposta,[347] seria a plataforma única que, além de agregar informações acerca dos prédios e realidades sujeitas ao cadastro, assumiria as funções até então cometidas ao cadastro da propriedade e ao registo predial.

---

b) a participação de entidades privadas no processo (mas em que o dever e a obrigação primordial assenta na figura do Estado);

c) a utilização das novas tecnologias para a criação de infraestruturas que agregam a informação geoespacial e alfanumérica;

d) a criação de mecanismos que possibilitem o retorno financeiro.

[346] BORDALO, Ana Cristina – *Cadastro Predial em Urbanismo: Que Modelo,* Lisboa, Fernando Mão de Ferro, 2012, p. 271.

[347] BORDALO, Ana Cristina - *Cadastro Predial em Urbanismo: Que Modelo?*, ob. cit, p. 273 - O cadastro é definido como sendo o "inventário público, metodicamente organizado, de dados respeitantes a todos os objetos legais territoriais de um determinado país ou distrito, com base na definição das suas confrontações. Os referidos objetos legais territoriais são identificados de forma sistemática mediante uma designação individualizada, no quadro das normas legais de direito público e privado. A delimitação da propriedade, o seu identificador e a correspondente informação identificam para cada objeto territorial diferenciado, a sua natureza, dimensão, valor e os direitos ou restrições legais associadas a cada objeto territorial. Complementarmente a esta informação descritiva que define os objetos territoriais, o Cadastro 2014 engloba os registos oficiais respeitantes aos direitos que recaem sobre os objetos territoriais. O Cadastro 2014 responde às questões onde e quanto, quem e de que forma."

O "Cadastro 2014" passaria a publicitar a situação jurídica dos prédios, desaparecendo a separação entre "mapas" e "registos", ou seja, o cadastro e o registo predial fundiam-se num só, porque manter registos em duplicado contraria a filosofia do modelo.

Portugal não participou no Congresso de Melbourne e, pelo menos até 2017, não conhecemos qualquer iniciativa legislativa que tenha adotado as propostas expressas no relatório do "Cadastro 2014".

15.2. A Diretiva INSPIRE e o cadastro

Em 2001, a Comissão Europeia lançou a Diretiva n.º 2007/2/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, conhecida por INSPIRE (INfrastructure for SPatial InfoRmation in Europe), que entrou em vigor em 15 de maio de 2007, com o objetivo de criar uma infraestrutura europeia de informação territorial na comunidade europeia, tendo em vista a adoção de estratégias e de medidas quanto à Política da Comunidade no domínio do ambiente, podendo, em caso de sucesso, estender-se a outros setores, designadamente, às políticas da agricultura, transporte e energia.

Estão subjacentes à Diretiva alguns princípios, importando realçar:

a) a informação geográfica proveniente de diversas fontes deverá ser combinada de forma transparente, através da Europa, e partilhada por diversos utilizadores;

b) deve ser possível a partilha de informação recolhida a um determinado nível com todos os outros níveis, detalhada para análises detalhadas e geral para objetivos estratégicos;

c) a informação geográfica de suporte à atividade governamental, a todos os níveis, deverá ser abundante e disponível sob condições que não restrinjam o seu uso generalizado;

d) a informação geográfica disponível tem de ser facilmente identificável;

e) a informação geográfica deverá tornar-se cada vez mais percetível e fácil de interpretar por se encontrar devidamente documentada e por poder ser visualizada no contexto adequado, selecionado de forma amigável para o utilizador.[348]

A Diretiva INSPIRE foi transposta para a ordem jurídica interna portuguesa pelo Decreto-Lei n.º 180/2009, de 7 de agosto, que aprovou o regime do Sistema Nacional de

[348] JULIÃO, Rui Pedro - *A Diretiva INSPIRE e sua implementação em Portugal*, Revista Ingenium, Janeiro/Fevereiro, 2009.

Informação Geográfica (SNIG). Este sistema já tinha sido criado pelo Decreto-Lei n.º 53/90, de 13 de fevereiro, entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 180/2009. Como consta do preâmbulo daquele diploma, a criação deste Sistema de Informação resultou da necessidade de apoio ao desenvolvimento económico e social, com base em dados georreferenciáveis, quer se trate do planeamento e gestão de recursos naturais, da conservação do ambiente, da caracterização demográfica do país, do ordenamento do território ou do planeamento e gestão de atividades económicas ou sociais. Portugal foi pioneiro neste setor, sendo esta infraestrutura a primeira na Europa e a primeira a ser disponibilizada na internet, em 1995.

A estrutura nacional de execução da Diretiva INSPIRE é o SNIG e deve, de acordo com o estabelecido no preâmbulo daquele Decreto-Lei n.º 180/2009, garantir que:

"*i*) O armazenamento, a disponibilização e a manutenção de dados geográficos são efetuados aos níveis mais adequados;

ii) A combinação coerente de dados geográficos de diversas fontes no País e em toda a União Europeia, partilhados por diferentes utilizadores e aplicações;

iii) A partilha de dados entre autoridades públicas, independentemente do seu nível de administração;

iv) A disponibilização de dados geográficos em condições que não restrinjam de forma indevida a sua utilização generalizada;

v) A localização dos dados geográficos disponíveis, a avaliação da sua adequação para um determinado fim e o conhecimento das suas condições de utilização".

Reconheceu-se que a informação geográfica e as metodologias de análise espacial viabilizam as tomadas de decisão quase em tempo real e que representam uma mais valia para a análise do território e para a modelação e monitorização dos fenómenos que nele ocorrem, apoiando a definição e aplicação de políticas de base territorial.[349]

Como salienta JOÃO AGRIAS TORRES, são, entre outros, objetivos da Diretiva INSPIRE a criação de infraestruturas de informação espacial nos Estados-membros, concebidas de modo a garantir que os dados espaciais são armazenados, disponibilizados e mantidos ao nível mais apropriado; a possibilidade de combinar dados espaciais de diferentes origens, através da comunidade, de forma consistente e a sua partilha entre vários utilizadores e aplicações; a possibilidade de partilha de dados espaciais; a disponibilização de dados espaciais em condições que não restrinjam o seu uso extensivo

[349] Cfr. DR, 1.ª série. n.º 152, de 7 de agosto de 2009, p. 5132.

e a facilidade em encontrar dados espaciais disponíveis, a sua adequação às finalidades e conhecer as condições aplicáveis à sua utilização.[350]

Os temas objeto da Diretiva foram agrupados em três anexos, de acordo com a prioridade da sua implementação. Uma das razões da escolha dos temas constantes do Anexo I recaiu no facto de se considerar que as suas especificidades seriam de rápida e fácil implementação. O número 6, do Anexo I, refere-se a "parcelas cadastrais e áreas definidas por registos cadastrais ou equivalentes" o que vale por dizer que se entende que o cadastro é um tema de fácil implementação, em todos ou quase todos os Estados-membros[351]. Na categoria dos temas constantes do Anexo III, encontramos as referências a edifícios, localização geográfica dos mesmos, solo e uso do solo.

É através destes objetivos que se verifica a interligação da Diretiva com o cadastro. Porém, como afirma ANA CRISTINA BORDALO, a infraestrutura criada pela Diretiva não pode confundir-se com o cadastro, nem o substitui.[352] A essencial diferença reside no facto de cada Estado-membro adotar os seus próprios sistemas de registo e de cadastro, de acordo com a sua organização política, jurídica e administrativa, e tem por base uma parcela objeto de um direito de propriedade. O mesmo não acontece na Diretiva INSPIRE, que tem por objetivo a informação espacial e em que a parcela é identificada pela sua configuração geométrica, referência cadastral nacional, área e outros atributos de referenciação.[353]

15.3. O cadastro na União Europeia

A União Europeia (UE), criada progressivamente[354], depois de a Europa ter sido duramente flagelada por duas guerras mundiais e enfraquecida internamente perante o mundo, apercebeu-se que só em paz e concertação se consegue concretizar o sonho de uma Europa unida e forte. Para a concretização desse objetivo foi criado um verdadeiro

---

[350] TORRES, João Agria - *A Infraestrutura de Informação Espacial na Europa (INSPIRE) e o Cadastro Predial*, Revista Ingenium, Setembro/Outubro, 2016, p. 34.

[351] Portugal continua a ser uma exceção, não tendo ainda as infraestruturas necessárias à organização do cadastro.

[352] BORDALO, Ana Cristina - Cadastro Predial em Urbanismo: Que Modelo?, ob. cit., p. 253.

[353] BORDALO, Ana Cristina - Cadastro Predial em Urbanismo: Que Modelo?, loc. cit., p. 253.

[354] De início, a União limitava-se à comunidade do carvão e do aço, fundada pela Alemanha, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos, a que se juntaram, mais tarde, outras atividades económicas, como a agricultura.

mercado único de mercadorias, pessoas, serviços e capitais, tendo sido criado uma moeda única – o euro[355]. Ao longo da sua existência, a UE tem criado diversos instrumentos no sentido de aproximar os cidadãos das instituições e tornar mais transparentes e claras as políticas prosseguidas nos diferentes domínios. Neste percurso tem feito muitos esforços tendo em vista harmonizar diversos regimes e atividades.

No que respeita aos direitos de propriedade, a UE absteve-se sempre de intervir por se considerar que o direito de propriedade constitui um direito fundamental[356]. Não existe, assim, dentro da UE, harmonização quanto aos direitos de propriedade, o que levanta diversos problemas aos cidadãos e empresas, uma vez que se deparam com conceitos diversos de propriedade, modos de transmissão desiguais, registos diferentes e com efeitos muitos diversos, o mesmo acontecendo quanto ao cadastro predial[357]. Verifica-se, assim, que as finalidades do cadastro predial, bem como o significado dos mapas e plantas cadastrais são diferentes de país para país.[358]

Não obstante o acabado de referir, têm sido realizadas várias tentativas no sentido de criar bases e princípios que sejam comuns a todos os países da UE, no que respeita aos direitos de propriedade e cadastro predial.

15.3.1. O projeto EULIS

Neste âmbito, em 2001, foi criado o projeto EULIS, um Serviço de Informação Cadastral Europeu (European Land Information Service), com a pretensão de facilitar, através da Internet, o acesso a informações sobre a propriedade fundiária e imobiliária.

Integrado por oito países europeus[359] e uma universidade, o EULIS criou uma plataforma eletrónica com informação sobre os direitos inscritos sobre os prédios dos países membros, com o objetivo de facilitar o conhecimento e acesso a estes direitos.

---

[355] MARTINS, Ana Maria Guerra; ROQUE, Miguel Prata – *O Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa,* Coimbra, Almedina, 2004, p. 19.

[356] Cfr. artigo 345.º (anterior 295.º) do Tratado Europeu:" Os Tratados em nada prejudicam o regime da propriedade nos Estados-membros".

[357] MOLEN, Van Der – *Property rights, land registration and cadastre in EU.* Comunicação apresentada ao 1.º Congresso sobre Cadastro na União Europeia. Granada. 15-17 de maio, 2002, citado por BORDALO, Ana Cristina - *Cadastro Predial em Urbanismo: Que Modelo?,* ob. cit., p. 254, questiona até quando é possível manter a opção de não intervir nos direitos de propriedade, uma vez que as políticas da União Europeia têm cada vez mais impacto nas legislações dos Estados Membros.

[358] BORDALO, Ana Cristina - *Cadastro Predial em Urbanismo: Que Modelo?,* ob. cit., p. 254,

[359]

Apesar de subsidiado pela UE e da adesão, posteriormente, de mais nove países europeus, o projeto fracassou e, em maio de 2017, foi decidido, pelos respetivos membros, o encerramento do portal. A principal razão para este encerramento foi o facto de a UE estar a construir um portal substituto no âmbito do Programa de Interconexão de Registos Prediais. Em 2018, a organização EULIS foi abolida[360].

15.3.2. O Congresso de Granada

Sob os auspícios da Presidência Espanhola da UE, realizou-se em maio de 2002, em Granada, o Primeiro Congresso de Cadastro da UE. Neste congresso foi aprovada a Declaração sobre o Cadastro na União Europeia, com a finalidade de criar um modelo cadastral na UE. Tendo em vista o relacionamento entre as instituições da UE e as organizações cadastrais, foi criado um Comité Permanente de Cadastro ou o "PCC-Permanent Committee on Cadastre in the European Union" (PCC).[361]

O PCC conta com vinte e sete membros, incluindo Portugal, e oito instituições observadoras.[362]

Consideramos que este Congresso tem uma importância muito relevante, em consequência dos princípios criados e contidos naquela Declaração sobre o Cadastro na União Europeia,[363] que, a serem corretamente implementados, iriam permitir a

[360] O portal https://eulis.eu/ devolve a seguinte informação: "Oops! Something went wrong".

[361] A página oficial do PCC pode ser consultada em http://www.eurocadastre.org/aboutus.html Acedido em 22/02/2021.

[362] Portugal foi o anfitrião do Congresso realizado em maio de 2021, por ter assumido, neste período, a presidência da EU.

[363] Os princípios sobre o Cadastro na União Europeia, estão referidos em BORDALO, Ana Cristina - *Cadastro Predial em Urbanismo: Que Modelo?,* ob., cit., p. 255, mas, pela importância que lhe atribuímos, nos permitimos reproduzir:

"1.º - O Cadastro deve existir como sistema de informação territorial em toda a União Europeia. Nenhum Estado-Membro ou parte dele deve ficar desprovido do acesso à informação cadastral;

2.º - Independentemente do tipo de organização administrativa de cada Estado-Membro, o Cadastro constitui um serviço de interesse público. A sua utilização deve subordinar-se aos princípios da igualdade, da segurança e da justiça relativamente a todos os cidadãos da União Europeia;

3.º - A unidade básica do Cadastro é o prédio. Entendem-se como autoridades responsáveis pelo Cadastro, em cada um dos Estados-Membros, as entidades incumbidas da recolha, divulgação e manutenção da informação gráfica e descritiva do prédio.

caracterização de qualquer prédio situado na UE. Entre eles, realçamos o princípio indicado em quarto lugar que prevê que a cada prédio corresponde um identificador único e inalterável que o distingue de qualquer outro. Não podemos deixar de aplaudir esta ideia e estamos certos, que, sem a atribuição a cada prédio de um identificador único, será muito difícil, ou mesmo impossível, almejar o cadastro europeu.

4.º - A cada prédio corresponde um identificador único e inalterável que o distingue de qualquer outro. Sempre que possível este identificador deve conter elementos que permitam a localização precisa do prédio, através de adequado sistema de coordenadas geográficas;

5.º - Todos os prédios e os edifícios e instalações neles assentes ou integrados são objeto de registo cadastral. Para tal, devem ser definidos modelos de dados que incluam informação sobre os proprietários, área, confrontações, aptidão agrícola ou uso dos solos e sobre as características ambientais dos prédios, bem como dos edifícios e instalações, se existirem;

6.º- Os registos cadastrais devem funcionar como bases de dados abertas relativamente aos dados referidos anteriormente e incluir outros dados referentes ao prédio, determinados pelas necessidades de cada Estado-Membro e da União Europeia;

7.º - A informação integrante do Cadastro e do Registo Predial deve estar harmonizada. A sua utilização conjunta garantirá o exercício pacífico do direito de propriedade e dos demais direitos reais sobre imóveis, em toda a UE, e protegerá e facilitará o mercado imobiliário e os investimentos na União Europeia;

8.º - Os Cadastros desenvolver-se-ão através de meios informáticos e tecnológicos que garantam fácil acesso e processamento, e o desenvolvimento da Sociedade de Informação. Será garantida a adequada coordenação entre todas as atividades da Administração Pública gestora de dados territoriais, devendo para o efeito garantir-se a necessária fluidez de comunicação da informação, melhorando a interoperabilidade dos sistemas.

9.º - As autoridades responsáveis pelos Cadastros dos Estados-Membros promoverão a integração progressiva da informação cadastral na formulação das políticas que tenham base territorial, bem como que essa informação seja considerada na formulação das políticas desenvolvidas na União Europeia. Sempre que possível deve evitar-se a criação de novas bases de informação já constantes das bases dos diversos Cadastros.

10.º - A informação contida nos Cadastros de cada um dos Estados-Membros estar à disposição de todos os cidadãos e das empresas, sem mais limitações do que as fixadas nas normas destinadas a proteger os dados de natureza pessoal e a informação de natureza tributária. Os Estados-Membros não podem estabelecer contrapartidas económicas que desincentivem o acesso a esta informação.

11.º - A informação territorial estará à disposição da Administração municipal, regional, nacional e da União Europeia. Para o efeito, haverá colaboração e coordenação a todos os níveis da Administração na conservação e atualização permanente do Cadastro.

12.º - Para a conservação e execução dos cadastros dos Estados-Membros pode haver recurso à iniciativa privada. Para o efeito, promover-se-á a colaboração com os organismos internacionais que tenham por objeto o estudo e o desenvolvimento de políticas públicas de administração do território".

15.3.3. A diversidade de cadastros europeus

Apesar dos significativos resultados obtidos no Congresso de Granada, consolidados e desenvolvidos, posteriormente, com a realização do 2.º Congresso, em Roma, aliada à informação disponível no sítio do PCC, a verdade é que pouco se adiantou na realização de um Cadastro Uniforme Europeu.

A falta de progresso da realização do Cadastro Europeu é tanto mais surpreendente quanto é certo que, ao contrário do que se verifica com o valor ou efeitos da inscrição registal, em que se notam enormes diferenças entre os Estados-Membros[364], nos sistemas cadastrais verifica-se uma maior aproximação concetual entre os diversos organismos, quer no que respeita à caracterização física dos prédios, como área, confrontações ou localização, quer no que concerne à função jurídica que alguns cadastros europeus exercem. Pode-se, até, admitir a existência de um modelo comum europeu, apenas com ligeiras diferenças entre si. A exceção coloca-se quanto ao conceito de prédio urbano e edificação em que se assinalam dissemelhanças, pois nem todos os cadastros incluem as construções, mas apenas as parcelas cadastrais.[365]

Não obstante, IGNACIO DURÁN BOO e AMALIA VELASCO MARTINS-VERÉS[366] distinguem, na UE, a existência de quatro modelos de Cadastro/Registo:

a) o Cadastro *centro europeu*, que surgiu como base gráfica do registo de propriedade, de tal modo que as alterações físicas dos prédios constam do cadastro e os atributos jurídicos dos mesmos constam do registo. Cadastro e registo mantêm uma perfeita interoperabilidade e encontram-se completamente harmonizados;

b) o modelo *latino* com finalidades fiscais, sem coordenação com o registo, sendo facultativo;

---

[364] A inscrição registal pode ter efeitos constitutivos ou declarativos. No primeiro caso, os direitos de propriedade constituem-se no e com o registo; no segundo caso os direitos constituem-se fora ou antes do registo, embora careçam de ser registados para poderem ser oponíveis perante terceiros.

[365] BOO, Ignacio Durán; MARTÍNS-VARÉS, Amalia Velasco – *La Relación entre el Catastro y el Registro de la Propriedad en los países de la Unión Europea*, 2007, p. 9 - acessível em http://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct61/61_2.pdf e acedido em 22/02/2021.

[366] BOO, Ignacio Durán; MARTÍNS-VARÉS, Amalia Velasco – *La Relación entre el Catastro y el Registro de la Propriedad en los países de la Unión Europea*, ob. cit., p. 8.

c) o modelo *anglo saxónico*, que não é verdadeiramente um cadastro, uma vez que o registo é suportado por cartografia elaborada por outro organismo. Este é o modelo existente no Reino Unido, Irlanda e Malta;

d) o modelo dos países que integraram o ex-Bloco de Leste, que surgiu da necessidade de criar um novo sistema de informação territorial credível que servisse de garantia aos direitos de propriedade sobre imóveis, bem como à criação de infra estruturas para a proteção do ambiente e que servisse, simultâneamente, de base ao lançamento de impostos sobre imóveis.

É, ainda, possível, no que respeita à relação entre o Cadastro e o Registo, agrupar os sistemas de cadastro europeu em dois grandes modelos: os que se integram na mesma instituição e aqueles que constituem instituições distintas[367].

Atualmente, verifica-se uma clara tendência para que Cadastro e Registo integrem a mesma instituição.[368]

15.3.4. Cadastro Europeu e a falta de legislação supranacional

Como afirmamos, apesar de ser mais simples a harmonização dos sistemas de cadastro entre os Estados Membros da UE, a verdade é que tal objetivo ainda não foi atingido.

Em 2013, as cinco organizações com maior relevância em matéria de cadastro e registo[369] no seio da UE estabeleceram um acordo para a cooperação em questões de

---

[367] Estão organizados na mesma instituição pública os cadastros da Bélgica, França, Países Baixos, Grécia, Chipre, República Checa, Eslováquia, Letónia, Lituânia, Hungria e Roménia. Organizam-se em instituições diferentes, os cadastros de Portugal, Espanha, Suíça, Alemanha, Áustria, Eslovénia, Polónia, Dinamarca, Estónia, Suécia e Finlândia.

[368] Portugal tem, desde a publicação do Regulamento do Cadastro Predial, em 1995, dado passos muito significativos para a criação de uma plataforma única de registo e cadastro (PNRCT), abrangendo os prédios urbanos, rústicos e mistos de todo o território nacional.

[369] São as seguintes as organizações europeias com maior relevância nesta matéria:

a) EuroGeographics - organização internacional independente, sem fins lucrativos, que representa as Autoridades Nacionais de Mapeamento, Cadastral e Registro de Terras da Europa, com o seguinte endereço na internet https://eurogeographics.org/.

b) PCC – Permanent Committee on Cadastre in the European Union. Esta organização foi criada em consequência das conclusões do "Primeiro Congresso de Cadastro na União Europeia", realizado em maio de 2002, sob os auspícios do Programa de Atividades da Presidência Espanhola da UE. Tem o seu endereço na Web em http://www.eurocadastre.org/index.htm.

cadastro e registo de terras.[370] As cinco organizações partilharam a ideia de que o cadastro e o registo de terras deviam ser partes integrantes das infraestruturas nacionais de um Governo eletrónico, respeitando as responsabilidades legais do Cadastro e a conservação de segurança jurídica. Consideraram, ainda, que a visão comum daquela ideia é da maior importância para o futuro da Europa e, por isso, deviam influenciar, de forma eficiente, os decisores das políticas europeias, tendo em vista fornecer à UE informação rigorosa sobre as terras, transformando-a no mercado mais competitivo do mundo.

A realidade, porém, ficou bem aquém daqueles propósitos. Isso ficou bem patente no Workshop que decorreu em Madrid, nos dias 24 e 25 de novembro de 2016, organizado em pareceria entre a UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) – WPL (Working Party on Land Administration) e o Colégio de Registradores de Espanha, no qual intervieram diversos países e personalidades de renome internacional[371].

Resumidamente[372], verificou-se, nesse encontro, que a forma como o cadastro se encontra organizado diverge muito de país para país, conforme a natureza dos direitos de

---

c) Elra - A European Land Registry Association, ELRA, é uma organização internacional, sem fins lucrativos, e que tem como missão principal o desenvolvimento e compreensão do papel do registo predial nos mercados imobiliário e de capitais. Além disso, a ELRA pretende a promoção de um entendimento com os cadastros, para ajudar a criar uma Europa aberta e segura, tendo em vista a proteção dos cidadãos. Tem o seu endereço eletrónico em https://www.elra.eu/.

d) CLGE – The Council of European Geodetic Surveyors – Organização fundada há mais de 50 anos, que tem como missão representar e promover os interesses da profissão de agrimensura geodésica no setor privado e público na Europa.

e) Working Party on Land Administration – integrada na UNECE (United Nations Economic Commission for Europe), realiza workshops sobre governo eletrónico, gestão sustentável da terra; analisa a gestão das terras dos diversos países para os ajudar a avaliar e melhorar os seus próprios sistemas; compartilha os resultados pesquisados com governos, organizações não governamentais, empresas, academias e quaisquer interessados em melhorar a gestão das terras. O seu endereço eletrónico encontra-se em https://unece.org/DAM/hlm/WPLA/publications/WPLA_Brochure_2_-_ENG.pdf.

[370] Acessível em http://www.eurocadastre.org/pdf/common_vision.pdf - acedido em 29/02/2021.

[371] Tivemos a oportunidade de intervir neste workshop, para dar a conhecer a situação do cadastro em Portugal.

[372] O resumo pode ser consultado em https://ascr.pt/system/attachments/documents/000/000/004/original/Workshop_Madrid_-_resumo_-final..pdf?1482272520 – consultado em 28/02/2021.

propriedade e as políticas seguidas. Por seu turno, BENITO ARRUÑADA[373] entende que a utilização de dados cadastrais nos sistemas de registo deve ter em conta o custo benefício que daí se retira. Considera que os dados cadastrais geo-referenciados não justificam os custos que lhe estão associados. Já JORGE BLANCO URZAIZ[374] entende que quanto maior for a coincidência da realidade física entre o cadastro e o registo, maior será a segurança jurídica. Também ALASDAIR LEWIS[375] afirmou que em Inglaterra e País de Gales não está implementado qualquer sistema de cadastro, sendo a delimitação efetuada por acordo entre os confinantes ou, caso não exista esse acordo, por decisão judicial.

O sonho europeu de um cadastro comum está, assim, muito longe de ser alcançado. Apesar do trabalho desenvolvido pelas organizações europeias a que já nos referimos, estamos convencidos que apenas pela via legislativa supranacional se pode conseguir uma política comum para o cadastro.

[373] Professor de Gestão na Universidade Pompeu Fabra, em Barcelona.

[374] Conservador de Registos espanhol.

[375] Chief Registrar of Her Majesty Land Registry for England and Wales e Presidente da Direção da European Land Registry Association (ELRA).

CAPÍTULO IV

Evolução histórica do Cadastro em Portugal

SUMÁRIO: 16. Introdução. 17. Origens do cadastro em Portugal. 18. A carta geral do reino 19. As matrizes prediais. 20. O cadastro geométrico da propriedade rústica. 20.1. Harmonização entre o cadastro e o registo. 21. O Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola e diplomas subsequentes. 22. O Regulamento do Cadastro Predial. 23. O Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC). 24. Sistema de Informação Cadastral Simplificada – antecedentes próximos. 24.1. Resolução de Conselho de Ministros n.º 56/2012. 24.2. Lei de bases gerais da política dos solos, de ordenamento do território e de urbanismo. 24.3. Projeto de Lei n.º 300/XIII. 24.4 Despacho n.º 9389/2016, de 22 de julho. 25. O Sistema de Informação Cadastral Simplificado. 25.1. O procedimento de Representação Gráfica Georreferenciada. 25.1.1. Legitimidade e competência para a promoção da RGG. 25.1.2. Entidades obrigadas à promoção da RGG. 25.1.3. Técnico habilitado. 25.1.4. Procedimento para a obtenção de RGG. 25.1.5. Sobreposição de polígonos/Composição administrativa de interesses/Resolução por arbitragem. 25.1.6. A informação cadastral simplificada e o cadastro predial. 25.2. Procedimento especial de registo de prédio rústico e misto omissos. 25.3. Procedimento de identificação, inscrição e registo de prédio sem dono conhecido. 25.4. Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto.. 26. O BUPi - Balcão Único do Prédio. 27. O NIP – Número de Identificação do Prédio. 28. Interoperabilidade. 29. Conclusões.

16. Introdução

A organização do cadastro em Portugal iniciou-se há mais de 220 anos e, apesar disso, o nosso país, é dos poucos, ou mesmo o único, na União Europeia cujo território não se encontra integralmente abrangido pelo cadastro. A discussão acerca da organização do cadastro data, pelo menos, de 1801, ou seja, é muito anterior à criação da primeira Lei Hipotecária que, como já afirmamos, data de 1836[376]. Não obstante, verifica-se que o sistema registal português abrange, naturalmente, todo o território, é um sistema credível e confiável, reconhecido como um instrumento indispensável para a realização de negócios jurídicos e que serve de base ao crédito predial. Aliás, a criação do Registo de Hipotecas teve como objetivo resolver as situações problemáticas que se verificavam no tráfico imobiliário, que punham em causa a prosperidade pública.

Com a descrição da evolução histórica que agora iniciamos, vamos apreciar, criticamente, cada diploma e tentar perceber as razões pelas quais ainda não existe cadastro que cubra todo o território nacional e, tanto quanto possível, descobrir os motivos

[376] Cfr. Decreto de 26 de outubro de 183.

pelos quais o cadastro geométrico da propriedade rústica não foi conservado, encontrando-se desatualizado.

17. Origens do cadastro em Portugal

Os primeiros levantamentos cadastrais em Portugal ocorreram no século XII e respeitavam ao património de particulares, dos Concelhos, dos Donatários, das Ordens, das Mitras, dos Hospitais, das Confrarias e das Universidades. No que respeita aos bens da Coroa, assinalam-se levantamentos cadastrais, no ano de 1165, presentes nas Inquirições, que tiveram continuação nos reinados subsequentes.[377]

A autoria do primeiro mapa de Portugal é atribuída a FERNANDO ÁLVARES SECO, realizado em 1557, no qual constam o povoamento, a rede hidrográfica e números toponímicos de cidades, vilas e aldeias.[378], [379]

A cartografia terrestre portuguesa inicia-se no século XVI, constituindo o Livro das Fortalezas um verdadeiro ícone da cartografia quinhentista.

Foi, porém, através do Alvará Régio de 9 de junho de 1801 que o Príncipe Regente ordenou a elaboração do cadastro da propriedade fundiária[380], [381].

Pensamos que se deve ter em muita atenção ao que foi ordenado por aquele Decreto, uma vez que ele contém ideias que em nossa opinião eram muito louváveis, se considerarmos a época em foram concebidas.

Ordenou o Príncipe que em cada comarca haja um Matemático que seja Cosmógrafo para, entre outras tarefas, executar a Carta Topográfica. O exercício de funções do referido Cosmógrafo devia ter início pela formação de um livro em que se contenha: *"Primo",* a Carta Geral da sua respetiva comarca; *"Secundo"* e em ponto maior, as cartas

---

[377] BORDALO, Ana Cristina - *Cadastro Predial em Urbanismo: Que Modelo?*, ob. cit., p. 55.

[378] ABREU, Carlos d´- *Torre de Moncorvo na cartografia antiga [séculos XVI-XVIII]* acessível em http://www2.cm-evora.pt/castelosdeportugal/assets/21-torre-de-moncorvo-na-cartografia-antiga-sec-xvi-xviii.pdf - acedido em 2020/11/29.

[379] Este mapa designava-se *Portugalliae quae olim Lusitania, novíssima et exactissima descriptio* e foi publicado em Roma, em 1561.

[380] O Príncipe Regente era D. João, filho mais velho da Rainha D. Maria I, que governou em nome desta devido à doença de que padecia, sendo conhecida como a "piedosa" e a "louca".

[381] FALCÃO, M - *A problemática do cadastro geométrico da propriedade rústica em Portugal*, in O cadastro rústico e urbano, SICRUM, Coimbra, 1991, afirma que é pacificamente aceite que foi por este Decreto Régio que, pela primeira vez, foi decretada a elaboração do cadastro da propriedade fundiária.

particulares de cada uma da Vilas, e Concelhos, que nela estão compreendidos, com toda a extensão dos seus terrenos, e com todos os nomes dos lugares, estradas, caminhos, rios, ribeiras, montes, pontes e fontes, que lhe pertencerem.[382]

Além do referido livro, devia o Cosmógrafo elaborar outro livro em ponto maior, no qual se deviam descrever todas as herdades, quintas, prazos, fazendas e outros bens, quer urbanos quer rústicos, com as suas dimensões, e demarcações, conforme pertencem e as possuem os respetivos proprietários.

Deve, ainda, o Cosmógrafo formalizar outro livro, para servir de Registo Geral. Neste livro registar-se-iam os títulos de cada um dos possuidores das respetivas propriedades. O registo era obrigatório e quem não o promovesse ficava impedido de receber os rendimentos dos prédios que eram aplicados nas obras públicas da comarca.

Mais foi ordenado que o registo devia continuar em método e forma regular e, por isso, sempre que uma propriedade passasse de um possuidor para outro, por título de herança, doação, compra, ou qualquer outro dos que em Direito transferem domínio e posse, fosse o novo possuidor obrigado a promover o registo do seu título, sob pena de não ser reconhecido senhor daquela propriedade.

A realização do registo efetuava-se confrontando-se a Propriedade com o Livro de Mapas e Propriedades. Por fim, nenhum registo podia ser efetuado sem se comprovar que já tinha sido paga a sisa.

Além da criação do cadastro, encontramos neste Real Decreto a criação de um sistema de registo constitutivo, na medida em que os adquirentes não eram reconhecidos senhores da propriedade enquanto não procedessem ao registo e, ainda, um meio eficaz de controlo das obrigações.

Apesar de considerarmos que este projeto estava bem estruturado, considerando a época em que foi desenvolvido, o certo é que, por razões pouco conhecidas, provavelmente por falta de meios ou pelas difíceis condições políticas que então se viviam[383], não se conhecem resultados práticos quanto à sua execução.

Este Decreto foi muito criticado, em 1849, por FRANCISCO ANTÓNIO DA SILVA FERRÃO, por entender que os cosmógrafos da comarca não tinham conhecimentos

[382] Este livro devia ser guardado no Cartório da comarca da cidade e enviada uma cópia autêntica ao Real Arquivo do Tombo.

[383] Em 1801, Portugal entrou em conflito com a Espanha e a França. Este conflito, conhecido como a guerra das Laranjas levou a que Espanha invadisse Portugal e perdêssemos Olivença.

especiais de Jurisprudência e, ainda que tivessem, não podiam os mesmos cosmógrafos avaliar quaisquer títulos, ficando os registos reduzidos a mera transcrição dos títulos, sem qualquer qualificação jurídica, e eram realizados, apenas, para se evitar a cominação resultante da falta de registo, que era a de perderem os rendimentos dos prédios para as Obras Públicas.[384]

18. A Carta Geral do Reino

Os trabalhos de triangulação geodésica iniciaram-se em 1788, por iniciativa do Príncipe Regente, D. João[385], mas foram interrompidos durante mais de três décadas, em consequência dos conflitos em que o país se envolveu, sendo retomados em 1833, por PEDRO FOLQUE e, mais tarde, por seu filho, FILIPE DE SOUSA FOLQUE, que continuou os trabalhos da Carta Geral do Reino, sendo concluída em 1904[386], [387]. Os trabalhos apoiaram-se na nova tecnologia de oitocentos, mas foram maioritariamente executados por militares que já detinham amplo conhecimento de cartografia das navegações e descobertas do século XV.[388]

A Carta Geral do Reino, que veio, mais tarde, a ser designada por Carta Corográfica de Portugal, é constituída por 37 folhas, constituindo um importante instrumento da descrição física do país.

No citado Relatório sobre o Cadastro, de 1848[389], AFONSO JOSÉ DE ÁVILA recomendou que se desse andamento ao importantíssimo Alvará, de 9 de junho de 1801, a que já aludimos. Sem o cadastro, e de acordo com ÁVILA, era absolutamente impossível repartir com igualdade o imposto predial, pôr termo aos vexames intoleráveis que afligiam o contribuinte, resolver o problema de fazer com que os povos pagassem menos,

---

[384] FERRÃO, Francisco António da Silva - *O Cadastro e a Propriedade Predial, Relatório Anotado,* publicado no DR n.º 108 de 9 de maio de 1849, acedido em 2020/11/28 em https://books.google.pt/books?id=ua9cAAAAcAAJ&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

[385] BEIRES, Rodrigo Sarmento de – *ob. cit.*, p. 136.

[386] O levantamento da Carta Geral do País foi ordenado em 1859, por Portaria de 5 de maio.

[387] ALMEIDA, Isabel; RAMALHO, Maria Teresa - *A contribuição de Filipe Folque para a Cartografia portuguesa do séc. XIX*, acedida em 2020/11/28, em http://arquivomunicipal.cm-lisboa.pt/fotos/editor2/Cadernos/cad3/36.pdf.

[388] BEIRES, Rodrigo Sarmento de - *ob. cit.,* p. 137.

[389] Cfr. ponto 15.

e o Tesouro recebesse mais, emancipar o País da ação do Fisco, garantir a propriedade e seu legitimo possuidor, fazendo cessar ou, pelo menos, diminuir o número elevado de questões a que a propriedade dava origem.[390]

Verificou-se, contudo, que a cartografia avançou significativamente, mas o cadastro não. Além das dificuldades que se fizeram sentir no País, a organização do cadastro foi preterida pela cartografia, por opção política, como se encontra expresso na Portaria de 28 de outubro de 1852 que manda que se proceda ao levantamento da carta corográfica.

19. As matrizes prediais

Na segunda metade século XIX, enquanto o cadastro não avançava, foram criados dois importantes institutos de informação em relação aos prédios. Por um lado, o registo predial, perfeitamente estabilizado com a publicação do Regulamento de 1898, e, por outro lado, as matrizes prediais.

O governo debatia-se, desde o início deste século, com a falta de receita fiscal,[391] o que teve como consequência a criação da contribuição predial, no dia 31 de dezembro de 1852.

Este novo imposto pressupunha, naturalmente, não só a existência, mas, também, o conhecimento dos prédios existentes no país. Como não existia cadastro, foram criadas as matrizes prediais onde se descrevem as propriedades, rústicas ou urbanas, a sua localização, confrontações, área, rendimento coletável e respetivos titulares.

O arrolamento foi feito, inicialmente, com base nas declarações dos proprietários. Porém, como muitos deles não declaravam os prédios que tinham para, deste modo, não pagarem o imposto, encarregou-se a Administração do inventário dos prédios. O seu levantamento, feito com base em informadores locais, apenas fica completo com o advento do Estado Novo, em 1933.[392]

---

[390] BEIRES, Rodrigo Sarmento de – *ob. cit.*, p. 138.

[391] Já em 1801, se reconhecia, no Decreto Régio, de 9 de junho que existia uma "escandalosa subtração de sisas subnegadas" que tanto prejudicavam a Real Fazenda.

[392] "Desde o início da nacionalidade que os prédios rústicos estavam sujeitos a um imposto denominado jugada e que consistia no pagamento de uma quota parte de cereais produzidos numa determinada propriedade por uma junta de bois. A jugada foi extinta por Decreto de 13 de agosto de 1832. Complementarmente, nas Cortes de Lisboa de 1641, foi lançado um novo imposto sobre os prédios rústicos, a décima militar, com vista a fazer face às despesas com a guerra da independência. Em princípio, era uma

20. O Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica

Em 1921, foi reconhecido que as matrizes prediais rústicas não satisfaziam inteiramente como base de tributação. Foi, então, criado, pelo Decreto n.º 7:873, de 6 de dezembro 1921, junto da Direção Geral das Contribuições e Impostos, o serviço de cadastro rural geométrico. Não se conhecem, porém, quaisquer trabalhos executados ao abrigo deste diploma.

É unanimemente aceite que o cadastro foi verdadeiramente criado em 1926, pelo Decreto n.º 11:859, de 7 de junho. O cadastro, de inspiração francesa, foi concebido como instrumento de base às reformas sociais, económicas e jurídicas sobre a propriedade rústica, devendo servir, designadamente, para a identificar, apoiado na rede geodésica. Devia conter "todos os elementos necessários para definir rigorosamente a situação geográfica dos diversos prédios rústicos".[393]

Para executar as reformas preconizadas, foi criado, pelo Decreto n.º 12:764, de 7 de dezembro de 1926, o Instituto Geográfico e Cadastral (IGC) que sucedeu à Administração Geral dos Serviços Geodésicos, Topográficos e Cadastrais, com competências nas áreas da geodesia, da topografia e do cadastro.

Este cadastro era executado por freguesias, de forma parcelar e uniforme, e fundava-se na avaliação e medição, e tinha por objeto servir de base à identificação da propriedade imobiliária rústica, ao lançamento da contribuição predial rústica, à remodelação do regime da propriedade rústica e ao levantamento da carta, em grande escala, do país.[394]

O cadastro geométrico da propriedade rústica (CGPR) consiste no arrolamento dos prédios rústicos e é constituído: pelo mapa parcelar, pela matriz predial, pelo registo cadastral e por títulos de propriedade.[395]

---

contribuição com uma taxa de 10% e a duração de três anos, tendo-se, no entanto, prolongado e, inclusivamente, chegado a atingir os 30%, devido às necessidades do erário público. A 31 de dezembro de 1852 a décima, assim como outros impostos anexos, foram extintos, sendo substituídos pela contribuição predial, cuja importância era fixada anualmente, pelo que houve necessidade de se proceder ao cadastro dos bens situados nos concelhos. Estavam, assim, criadas as primeiras matrizes prediais". Esta informação foi retirada da biblioteca digital da Secretaria Geral do Ministério das Finanças, acessível em http://purl.sgmf.pt/glossario/m.html e acedida em 2020/11/29, e acedida em 29/11/2020.

[393] Cfr. preâmbulo do citado Decreto n.º 11:859.

[394] Cfr. BASE I anexa ao citado Decreto n.º 11:859.

[395] Cfr. BASE VII anexa ao citado Decreto n.º 11:859. A matriz cadastral encontrava-se organizada por prédios rústicos na ordem crescente dos números do mapa e continha para cada prédio, o nome do

O CGPR continha diversas informações sobre os prédios rústicos que se traduziam em valiosos benefícios. Entre eles, realçamos: a existência da carta cadastral que era uma carta topográfica geral, a demarcação do território, a disciplina imposta à demarcação dos prédios e segurança da inalterabilidade das suas estremas, a matriz cadastral, como o meio que permite, de forma mais justa, a repartição dos impostos, a possibilidade de se obterem elementos estatísticos quanto ao modo como o solo é aproveitado e repartido em prédios e estes em parcelas, a possibilidade da verificação das superfícies cultivadas, a evolução do aproveitamento do solo, e a forma como se estabelecem as estremas de prédios situados em zonas atingidas por fenómenos catastróficos naturais.[396]

Na Base X, anexa ao mencionado Decreto n.º 11:859, encontrava-se prevista a conservação do cadastro, devendo este ser atualizado de uma maneira contínua e por verificações periódicas. A partir do momento em que o cadastro de um concelho fosse declarado sob o regime de conservação, todos os atos, contratos, convenções ou sentenças que tivessem por objeto constituir, transmitir, modificar ou extinguir um direito de propriedade, usufruto, fruição ou outro direito real imobiliário, deviam conter a designação cadastral dos respetivos imóveis, o mesmo acontecendo nas mutações *mortis causa*.

O CGPR foi regulamentado pelo Decreto n.º 12:451, de 9 de outubro de 1926, encontrando-se a conservação do cadastro prevista nos artigos 56.º a 59.º. O artigo 56.º estabelecia que as mutações cadastrais eram obrigatórias e só podiam ser realizadas perante escrituras públicas, títulos particulares autenticados por notário ou sentenças judiciais.

Consideramos que a conservação do cadastro constitui uma questão de extraordinária importância para que o mesmo possa produzir todas as suas finalidades. A realização de um cadastro ou qualquer informação cadastral, simplificada ou não, sem esta previsão não passa de um trabalho inútil, sem qualquer valor e um dispêndio de dinheiro; nem

---

proprietário, a sua designação cadastral e as indicações necessárias para a sua identificação, especificando-se cada uma das parcelas que compreende, com a respetiva superfície e o rendimento líquido, de acordo com a alínea b) da referida BASE VII. O registo cadastral encontrava-se estabelecido por proprietários, em ordem alfabética, apresentando para cada proprietário a designação cadastral de todas as parcelas que compõem os prédios que lhes pertencem, com os elementos necessários para o lançamento da contribuição predial, como consta da alínea c) da mesma BASE.

[396] CLEMENTE, A. Paes – *Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica, Concelho de Beja* – Vol. I, Instituto Geográfico e Cadastral, pp. 7-20.

sequer se lhe pode chamar cadastro, porque, na realidade, não o é. Trata-se de informação não credível e que pode ser motivo de perturbação na realização dos negócios jurídicos sobre imóveis na medida em que dá a conhecer informação desatualizada e, portanto, não verdadeira.

No seu Relatório sobre o Cadastro de 1848, afirma ANTÓNIO JOSÉ D´ÁVILA que o único meio de organizar o cadastro em Portugal, à semelhança do que se passou na Sardenha, consistiria em nomear uma comissão de Engenheiros, de Economistas, de Administradores, de Agricultores e de Jurisconsultos, que apreciasse convenientemente a questão em relação ao nosso país e redigisse as indispensáveis instruções para as três operações do cadastro e que são: a medição dos terrenos, a avaliação dos seus produtos e o sistema a adotar-se para a conservação do cadastro, quando terminado, para que o mesmo estivesse sempre ao corrente das mutações jurídicas ocorridas, para que não acontecesse, como em França, que por não se terem estabelecido, previamente, as regras necessárias para a conservação do cadastro, tornou-se ele inútil em muitos lugares. Refere, mais adiante, que, apesar de o cadastro do Reino do Piemonte e Sardenha,[397] ter sido organizado segundo "os verdadeiros princípios", a falta de um bom sistema de conservação motivou que tivesse que ser novamente feito.[398].

O CGPR só entrava em vigor em cada concelho após despacho publicado no Diário do Governo.[399] A cada proprietário, usufrutuário, enfiteuta, censuário, fiduciário e rendeiro, a longo prazo, era entregue uma caderneta predial rústica com cópia dos elementos constantes da designação cadastral.[400]

O CGPR tem uma finalidade acentuadamente tributária, podendo os seus elementos ser utilizados para a liquidação da contribuição predial e, bem assim, para a dos impostos sobre sucessões e doações e de sisa,[401] sendo a matriz considerada o documento mais importante do cadastro.[402]

---

[397] O cadastro do Piemonte foi decretado em 1699 - ÁVILA, António José D´ - *Relatório sobre o cadastro,* loc. cit., p. 9.

[398] ÁVILA, António José D´ - *Relatório sobre o cadastro,* loc. cit., pp. 5 e 36.

[399] Cfr. art.º 1.º § único do Decreto n.º 31:975, de 20 de abril de 1942.

[400] Cfr. art.º 20.º do Decreto n.º 31:975, de 20 de abril de 1942.

[401] Cfr. art.º 2.º do Decreto n.º 31:975, de 20 de abril de 1942.

[402] Cfr. Decreto n.º 14:1662, de 26 de agosto de 1927, publicado no Diário do Governo da mesma data, p. 1705.

20.1. Harmonização entre o cadastro e o registo

Não foi previsto, de início, o princípio da interoperabilidade ou da harmonização entre o cadastro e o registo predial. Foi apenas com a publicação do Decreto n.º 14:162, de 26 de agosto de 1927[403], que surgiu, no seu artigo 88.º, a obrigação de a matriz predial ser enviada à conservatória do registo predial e os registos (prediais) enviados à respetiva repartição de finanças. Embora de forma incipiente, o legislador do primeiro quartel do século XX, apercebeu-se que cada prédio devia ser identificado nos dois organismos, que, sendo diferentes, são, todavia, compatíveis, de forma igual ou idêntica. De facto, quer o CGPR quer o registo predial têm o prédio por objeto, embora com finalidades claramente diferentes. Enquanto o CGPR se ocupa da identificação física dos prédios, o registo predial necessita dos prédios que constituem o seu objeto mediato para poder publicitar as respetivas situações jurídicas, seu objeto imediato.

A partir de 1947, em reforço desta interligação entre o cadastro e o registo, através do Decreto n.º 36:505, de 11 de setembro de 1947, o registo predial tornou-se obrigatório nos concelhos onde estava organizado o CGPR e, por outro lado, eram obrigatoriamente anotados, nas cadernetas prediais, as inscrições e os cancelamentos dos atos de registo predial.

21. O Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola e diplomas subsequentes.

Pelo Decreto-Lei n.º 45 104, de 1 de julho de 1963, foi aprovado o Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola (CCPIIA), que manteve, quase inalterado, o regime do mencionado Decreto n.º 36:505, mas que acentuou o caráter tributário do cadastro. O artigo 155.º define a matriz como sendo o tombo de todos os prédios de uma freguesia ou de uma zona de uma freguesia e que haverá duas matrizes, uma da propriedade rústica e outra da propriedade urbana. Mais refere, no artigo 164.º, que a matriz rústica será elaborada com base nos elementos do cadastro.

Pela primeira, vez foi clarificado, por via legal, que as inscrições matriciais só para efeitos tributários constituem presunção de propriedade. Esta norma mantém-se no atual

[403] Que criou a organização dos serviços de avaliação do CGPR;

Código do Imposto Municipal de Imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, designadamente, no artigo 12.º.[404]

O IGC sofreu profunda remodelação em 1980, com a publicação do Decreto-Lei n.º 513/80, de 28 de outubro. Os motivos desta remodelação tinham em vista aditar novas técnicas que permitissem acelerar a execução do cadastro e torná-lo rentável, através da racionalização das estruturas e progressiva generalização do tratamento automático da informação. Parece-nos revelador da vontade do legislador em querer o cadastro concluído, a afirmação feita no preâmbulo do citado diploma que passamos a transcrever " Com o aumento e a reestruturação dos quadros que agora se preveem, postulados pelas exigências da nova tecnologia que se procura utilizar, pode assegurar-se que se vai ultrapassar, de largo o nível de produção atingido no período de 1944-1960 e que o cadastro inventarial e fiscal, cobrindo todo o território nacional, será uma realidade num período que excederá as melhores e mais optimistas expetativas – **cerca de cinco."**[405]

A verdade é que, no período de 16 anos (1944-1960), entraram em regime de cadastro 56 concelhos e, nas décadas de 70 e 80, somente 33. Tendo em consideração a importância do cadastro, reconhecida quer pelo legislador quer por outras entidades[406], este resultado é verdadeiramente catastrófico.

Em 1982, pelo Decreto-Lei n.º 143/82, de 26 de abril, passou a ser da competência do IGC a elaboração e conservação de toda a cartografia básica, em várias escalas, com o objetivo da construção da Carta Cadastral do País, tendo o mesmo sido dotado dos instrumentos jurídicos necessários à consecução destes objetivos. Apesar disso não houve progressos visíveis.

---

[404] Existe, ainda, enorme confusão na sociedade portuguesa acerca das finalidades das matrizes prediais e do registo predial. Grande parte dos cidadãos não conseguem compreender porque é que têm de inscrever os seus prédios na matriz e no registo. Muitos ainda julgam que é suficiente inscrever os prédios na matriz para provar a propriedade dos mesmos. Esta realidade alicerça-se, quanto a nós, no facto de, desde o início da nacionalidade, existir a obrigatoriedade de pagar impostos, primeiro a jugada, depois a décima a que se seguiu a contribuição predial e, atualmente, o imposto municipal sobre imóveis, enquanto que a obrigatoriedade do registo predial, apenas, foi implementada a partir de 21 de julho de 2008, em consequência da publicação do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho.

[405] Cfr. Diário da República (DR) n.º 250, I Série, de 28 de outubro de 1980, p. 3636. Realce nosso.

[406] Cfr. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República – Proc.º n.º 93/85. homologado por Despacho do Secretário de Estado para os Assuntos Fiscais, de 12 de maio de 1987 (DR. II.ª Série, de 3/09/1987, p. 10 908) – O cadastro geométrico é, também, "um instituto instrumental dirigido, fundamentalmente, à correta identificação da propriedade imobiliária rústica".

O CGPR foi executado durante 68 anos, no período compreendido entre 1926 e 1994, vigora em 118 concelhos do território nacional e 8 concelhos e 4 freguesias das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.[407] Abrange cerca de 50% do território nacional, sobretudo no sul do país, compreende quase dois milhões dos prédios existentes em território nacional, que correspondem a cerca de 12% do total dos prédios.[408]

O CGPR nunca foi objeto de qualquer ação sistemática de atualização[409], apesar de se encontrar legalmente prevista, mas apenas de atualizações pontuais, a requerimento dos proprietários.

Em 1994, o legislador reconheceu expressamente que "não existem cartas atualizadas nas escalas convenientes, o cadastro está por realizar e o cadastro rústico ou não foi ainda feito ou carece de revisão".[410]

Apesar disso, é o único que se encontra em vigor, por força do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho, que dispõe que o cadastro geométrico relativo a prédios rústicos localizados em área considerada em regime de cadastro mantém-se em vigor até essa área ser objeto da primeira operação de renovação do cadastro, o que não aconteceu até aos dias de hoje.

22. O Regulamento do Cadastro Predial

Em 1995, o legislador reconheceu que a informação sobre os cerca de 17 milhões de prédios existentes em Portugal se encontrava dispersa por diversos organismos, designadamente, o Instituto Português de Cartografia e Cadastro (IPCC), a Direção Geral das Contribuições e Impostos[411] e conservatórias de registo predial, sem interligação entre eles, o que dificultava o acesso à caracterização dos prédios, por parte dos cidadãos e da

[407] Informação da Direção Geral do Território em https://www.dgterritorio.gov.pt/cadastro/cadastro-geometrico-da-propriedade-rustica, acedida em 2020/11/30.

[408] REIS, Luís Silva - *Do Cadastro Geométrico ao SINERGIC - Uma Visão Florestal do Esforço Nacional para a Elaboração do Cadastro*, Revista Ingenium, II Série, Número 109, Janeiro/Fevereiro, 2009, p. 28 – afirma que a área cadastrada é de 53%, abrange cerca de 1,9 milhões de prédios que corresponde a uma previsão de 12% do total nacional.

[409] SILVA, M.A. - *Modelling Causes of Cadastral Development - Cases in Portugal and Spain during de last two decades*, Ph.D. Dissertation, Aalborg, 2005, p. 2.

[410] Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 74/94, de 5 de março, que criou o Instituto Português de Cartografia e Cadastro (IPCC) e extinguiu o IGC.

[411] Atualmente Autoridade Tributária e Aduaneira.

Administração Pública, e que a gestão do território e a utilização dos solos demandam, cada vez mais, um cadastro rigoroso e fidedigno. Havia, por isso, que modernizar o cadastro, para que o mesmo passasse a retratar não só a caracterização física dos prédios, mas, também, a realidade jurídica da propriedade imobiliária. Foram, essencialmente, estes os motivos que levaram à criação do Regulamento do Cadastro Predial, através do Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho.

Com a publicação deste diploma, alterou-se o paradigma, com a evolução de um cadastro com finalidade essencialmente tributária - o CGPR para um cadastro multifinalitário - o cadastro predial.

São grandes as diferenças entre o CGPR e o cadastro predial. Desde logo, e ao contrário do que acontecia anteriormente, o cadastro predial abrange prédios rústicos e urbanos e cobre todo o território nacional.

A noção de cadastro predial consta não só do artigo 1.º, n.º 2 do citado Decreto-Lei n.º 172/95, mas também, do artigo 1.º, n.º 1, alínea a) do Regulamento de Cadastro Predial, e designa-se como «o conjunto de dados que caracterizam[412] e identificam os prédios existentes em território nacional».

Refere o artigo 5.º, n.º 4 do Regulamento de Cadastro Predial que a localização, configuração geométrica e área de um prédio gozam de presunção, para todos os efeitos, da sua real localização, configuração e área. Esta presunção de que o prédio existe, não se confunde com as presunções derivadas do registo, previstas no artigo 7.º. Ambas as presunções são ilidíveis, mas enquanto as presunções registais respeitam à existência do direito sobre os prédios, aquelas limitam-se aos aspetos físicos ou materiais do prédio.

Apesar de ilidível, consideramos que esta presunção tem um alcance muito profundo. Na verdade, os tituladores realizam contratos que têm por objeto os prédios, os conservadores inscrevem factos sobre prédios, os juízes decidem o direito sobre os prédios e nenhuma destas entidades está obrigada a deslocar-se ao local para verificar,

[412] A caracterização dos prédios é dada através da sua localização administrativa e geográfica, configuração geométrica e área. A localização administrativa é definida pelo distrito, município e freguesia em que se encontra a totalidade ou a maior parte da área do prédio, pela localidade e rua em que se situa a sua entrada principal, número de polícia atribuído e especificações que permitam distinguir uns prédios dos outros. A configuração geométrica de um prédio é determinada pela representação cartográfica das suas estremas, unidas através de uma linha poligonal fechada, podendo ser complementada com outras representações topográficas-cadastrais.

por constatação direta se o prédio de facto existe.[413], [414] Por outro lado, a nossa jurisprudência vem entendendo que as presunções registais não abrangem as descrições prediais[415], [416]. Sendo assim, pode correr-se o risco de se titular um facto sobre um prédio que como vem descrito, eventualmente, pode não existir. Contudo, a mencionada presunção do artigo 5.º, n.º 4, ao assegurar a existência do prédio, não só facilita a realização dos negócios jurídicos como contribui e aumenta a segurança jurídica na realização dos mesmos.

Prevê-se, neste Regulamento, que a cada prédio cadastrado, corresponderá um código unívoco designado por Número de Identificação Predial (NIP)[417]. A atribuição de um número único a cada prédio representa, para nós, o elemento central do projeto que vamos sugerir para o cadastro predial português, pelo que o seu estudo e análise será referido mais adiante[418].

---

[413] Exceção feita quanto aos juízes que se deslocam ao local, mas apenas em situações específicas. Também os conservadores podem deslocar-se ao local, mas apenas no âmbito da retificação de registos, prevista nos art.ºs 12.º e seguintes. Em sede de instrução do processo, pode o conservador proceder às diligências e produção de prova que considerar necessárias (art.º 130.º, n.º 4).

[414] COELHO, Raul Marques – *O cadastro e o registo predial*, In *O cadastro rústico e urbano multifuncional*, 1989, p. 648 – afirma que a finalidade essencial do cadastro é a de declarar que determinado prédio existe, tem realidade física e quais são as suas características de situação, medida superficial e confrontações.

[415] Apesar disso, concluiu-se no acórdão 120/14.4T8EPS.G1.S1 do STJ, de 19 de setembro de 2017, que "Por um lado, se a presunção gerada pela inscrição da aquisição do direito no registo predial, ao abrigo do art. 7.º do CRgP, abrange apenas os factos jurídicos inscritos e não, também, a totalidade dos elementos de identificação física, económica e fiscal dos prédios, os elementos que fazem parte do núcleo essencial da descrição, no sentido de, sem eles, não se saber sobre que coisa incide o facto inscrito – que não limites, áreas precisas, valores, identificação fiscal e âmbito -, tal presunção não pode deixar de se estender à (crucial) existência do próprio prédio objeto do direito, ainda que não à respetiva área, ou, pelo menos, à exatidão desta, sob pena de se presumir o direito sobre coisa nenhuma".

[416] Já no acórdão 398/04.1TBPNi.L1.S1, do STJ, é referido que "não pode afirmar-se, perante as regras técnicas e procedimentais aplicadas à execução do cadastro, que os elementos por ele documentados quanto à exata delimitação dos prédios devem dispor de força probatória plena .".

[417] As normas relativas ao código numérico de cada prédio cadastrado constam da Portaria n.º 1192/95, de 2 de outubro.

[418] O NIP só veio a ser criado em 2019, pela Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto. Corresponde à descrição do registo predial e é atribuído a cada prédio sempre que se verifique coincidência entre a informação constantes das descrições prediais e as matrizes prediais. Ao fim de quase um quarto de século, ainda, não existe qualquer prédio a que tenha sido atribuído o NIP.

Encontra-se previsto, no Regulamento de Cadastro Predial que, por cada prédio cadastrado, é emitido um cartão de identificação do prédio, que indica a localização geográfica do mesmo e o nome do proprietário, sendo obrigatório apresentá-lo em todos os atos notariais e demais atos perante a Administração Pública.

Os dados cadastrais de cada prédio ficam a constar de uma ficha cadastral, que se insere na folha cadastral, que representa a implantação cartográfica de um conjunto de prédios contíguos. O conjunto das folhas cadastrais que cobre o território nacional forma a carta cadastral.

A execução do cadastro compete ao IPCC, estando, no entanto, envolvidas, na sua execução, diversas entidades, designadamente, os proprietários ou usufrutuários de prédios localizados em áreas a cadastrar, as conservatórias do registo predial e as câmaras municipais, sujeitas a diversos deveres e obrigações.

Elege-se a freguesia ou conjunto de freguesias para a execução do cadastro, dando-se a conhecer a intenção de realizar uma operação de cadastro com antecedência de quatro meses, através da fixação de editais.

A demarcação dos prédios situados nas freguesias abrangidas por uma operação de cadastro compete aos proprietários ou usufrutuários dos mesmos prédios, sendo punível como contra-ordenação o incumprimento deste dever.

As áreas não demarcadas ou demarcadas de modo incorreto eram consideradas áreas de cadastro diferido e não eram abrangidas pela operação de execução cadastral. O mesmo acontecia quando se verificassem conflitos entre os proprietários de prédios contíguos, quanto às estremas dos mesmos. As áreas de cadastro diferido podiam ser objeto de execução cadastral, a todo o tempo e a pedido dos proprietários ao IPCC.

Parece-nos, também, muito relevante o modo como eram preparadas as bases cartográficas, através de trabalhos de campo feitos com a recolha de dados sobre os prédios pelo pessoal do IPCC, que permitiam localizar as estremas de cada prédio.

A caracterização de cada prédio era, numa primeira fase, provisória e, de seguida, submetida a exposição pública, seguindo-se a fase da reclamação. Confirmada a caracterização de cada prédio, era emitido e entregue o seu cartão de identificação, concluindo-se a operação de execução de cadastro com a publicação na 2.ª série do Diário da República (DR).

Não obstante o que acabou de se afirmar, a caracterização cadastral definitiva ficou dependente da harmonização entre o cadastro e o registo. As alterações ocorridas em prédios cadastrados que modifiquem o posicionamento de qualquer das suas estremas,

independentemente da alteração da área, que ocorram, nomeadamente, em consequência de acerto ou retificação de estremas e de fracionamento por loteamento, desanexação ou partilha, bem como nos casos em que se verifique a reunião da totalidade ou de parte de dois ou mais prédios só relevam, definitivamente, na caracterização dos mesmos depois dos factos que as originaram terem ingressado no registo predial.[419] Trata-se da "validade jurídica", por ficar assegurada a harmonização "entre o prédio no terreno e a descrição predial (validando o negócio jurídico)".[420] Por este motivo, o cadastro predial é vulgarmente conhecido pelo cadastro jurídico. Esta questão irá ser apreciada mais à frente, mas alertamos, desde já, que não podemos aceitar que seja a harmonização entre o cadastro e o registo a validar o negócio jurídico e nem sequer podemos admitir que estejamos perante um cadastro jurídico, pelo facto de o cadastro e o registo terem âmbitos de aplicação e estruturas muito diferentes, embora compatíveis ou complementares. Acresce que também não se pode considerar um cadastro jurídico uma vez que as suas normas apenas conferem presunção de verdade aos aspetos físicos, como referimos, e não aos jurídicos. Por isso, não se deve confundir o registo predial, de natureza, essencialmente, jurídica, com o cadastro, de natureza administrativa e base geográfica.[421]

Muito embora se encontre prevista a renovação do cadastro, não chegou a realizar-se qualquer processo de atualização do conjunto de dados que caracterizam e identificam os prédios situados numa determinada área geográfica.

De realçar, o cuidado com a conservação do cadastro, prevendo-se a intervenção dos notários[422], que deviam exigir, sempre que titulassem um ato em consequência do qual resultasse uma alteração do posicionamento das respetivas estremas, um documento técnico atualizado respeitante aos prédios envolvidas no ato. Era, também, obrigação dos

---

[419] Cfr. art.º 10.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2 e art.º 27.º do Regulamento de cadastro predial anexo ao citado Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho.

[420] BEIRES, Rodrigo Sarmento de - *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, ob., cit., p. 163.

[421] BORDALO, Ana Cristina - *Cadastro Predial em Urbanismo: Que Modelo?,* ob. cit., p. 80. Segundo a mesma autora foram neste sentido as recomendações do Grupo de Trabalho 5 do Seminário Internacional de Cadastro Rústico e Urbano Multifuncional, SICRUM, sublinhando que o objetivo primordial do cadastro é o de representar o terreno e as construções, tendo em vista a identificação da sua existência física, através dos seus limites, área e situação. O cadastro não se deve ocupar da representação jurídica da propriedade, nem dos direitos que sobre ela incidem e dos respetivos titulares.

[422] A titulação de factos sujeitos a registo sobre imóveis eram da competência, em 1995, apenas dos notários.

notários advertir os outorgantes, de que dispunham do prazo de 30 dias para apresentar aquele documento no IPCC. Era com base nestas comunicações que o IPCC procedia às respetivas alterações.

Outro aspeto que nos parece muito significativo consiste na abertura ao mercado privado da produção de informação cadastral. De facto, foi, pela primeira vez, regulamentado o exercício de atividades cadastrais por outras entidades, deixando o IPCC de ser a única entidade com competência para o exercício das mesmas. Além deste, passaram a poder realizar trabalhos no domínio cadastral, as entidades públicas ou privadas, desde que autorizadas e com alvará emitido pelo IPCC.

Porém, o Regulamento do Cadastro Predial não pôde ser aplicado direta e imediatamente, porque alguns procedimentos ficaram expressamente dependentes de regulamentação, como se verifica do artigo 9.º, n.º 1, alínea e)[423] e do artigo 15.º, n.ºs 3 e 4.[424]

Consideramos que o Regulamento de Cadastro Predial está, de um modo geral, bem arquitetado, assente em princípios e regras que o tornam confiável e credível, mas, apesar disso, apenas foram executadas e concluídas operações de levantamento cadastral em quatro concelhos e numa freguesia de outro concelho, o que corresponde apenas a 1,5% do território nacional. Todavia, nenhum concelho está em regime de cadastro predial.[425]

23. O Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC)

Pela Resolução n.º 45/2006, de 4 de maio,[426] o Conselho de Ministros reconheceu a manifesta e escassa cobertura territorial do cadastro predial, apontando como possíveis causas do insucesso a complexidade imposta pela legislação aplicável, que assinala um desfasamento acentuado face à realidade.

Reconheceu, também, que o cadastro, enquanto conjunto de dados, metódico e atualizado, caracterizador e identificador dos prédios de uma determinada região,

[423] Competia ao IPCC o estabelecimento de normas e especificações técnicas no âmbito do cadastro predial.

[424] O número 3 prevê a publicitação, por parte do IPCC, de instruções técnicas a aplicar pelos proprietários ou usufrutuários na demarcação dos respetivos prédios, tendo as mesmas instruções sido aprovadas pelo Despacho n.º 63/MPAT/95, de 21 de julho, publicado no DR 2.ª Série, n.º 194, de 23 de agosto, p. 10 033.

[425] Informação retirada do sítio da Direção Geral do Território em https://www.dgterritorio.gov.pt/cadastro/cadastro-predial, acedido em 06/12/2020.

[426] Publicada no DR n.º 86 I-B, de 4 de maio de 2006, p. 3233.

constitui uma ferramenta indispensável para as políticas de ordenamento do território, ambiente, económicas, fiscais e de obras públicas.

Entre os dados referidos, ressalta o conhecimento dos limites e da titularidade da propriedade, imprescindíveis para as atividades de planeamento, gestão e apoio à decisão acerca da ocupação e uso do território, para a regulação da repartição das mais-valias fundiárias e para a gestão, controlo e desenvolvimento dos recursos naturais das obras públicas.

Nos termos da mesma Resolução, a necessidade de cadastro é mais urgente nas zonas florestais, onde domina o minifúndio que, por falta de ordenamento do território e gestão, tem agravado os problemas dos incêndios. Além disso, o conhecimento atualizado da estrutura fundiária contribui não só para um maior equilíbrio da justiça fiscal e social, mas possibilita, também, a criação de novos produtos através dos quais se obtém um retorno financeiro maior em relação ao investimento efetuado.

Uma vez que os desideratos referidos não foram alcançados com o cadastro predial, propôs o Conselho de Ministros a criação do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral, designado por SINERGIC, considerado como medida indispensável para a criação da informação predial única. Só através da informação predial única se consegue a reconciliação entre a realidade factual da propriedade imobiliária com o registo predial, as inscrições matriciais e as informações cadastrais.

O SINERGIC é o sistema adequado de informação cadastral para a implementação da informação predial única, porque permite a identificação do proprietário inscrito no registo predial, bem como da sua identificação fiscal, sendo este o primeiro passo para o envolvimento de outras entidades que dispõem de informações prediais, pressuposto fundamental da criação daquela informação predial única.

São, resumidamente, estes os motivos que levaram o Conselho de Ministros a aprovar as linhas orientadoras para a execução, manutenção e exploração de informação cadastral através do SINERGIC, cujos objetivos são os seguintes:

a) Assegurar a identificação unívoca dos prédios, mediante a utilização de um número único de identificação do prédio, comum a toda a Administração Pública, promovendo a criação futura de uma informação predial única;

b) Unificar, num único sistema de informação, os conteúdos cadastrais existentes e a produzir;

c) Permitir uma gestão uniforme e informática dos conteúdos cadastrais.

Para a consecução dos objetivos, o SINERGIC deve partilhar responsabilidades pelas várias entidades que detenham informações cadastrais, com respeito pelos princípios da validação e harmonização que garantam a coerências das informações e adotar o princípio da subsidiariedade[427].

Além disso, o SINERGIC deve ser mantido, gerido e distribuído pelo Instituto Geográfico Português, em ligação com a Direção Geral de Informática, os Serviços Tributários e Aduaneiros, a Direção-Geral das Autarquias Local e a Direção Geral dos Registos e Notariado[428].

Tendo em conta a ambição dos objetivos, não deixamos de estranhar que a infirmação a introduzir no sistema deva assumir uma natureza simplificada, restringindo-se à configuração do prédio e outros elementos de base territorial a ela imprescindíveis, podendo, a título meramente informativo, conter outros elementos como a indicação do proprietário inscrito no registo e respetivo número de identificação fiscal.

Menos se compreende a decisão pela opção de adotar medidas que permitam a atualização constante da informação exclusivamente cadastral, independentemente da sua harmonização, com as informações constantes das bases de dados das outras entidades envolvidas.

Resolve-se dar prioridade e urgência à realização do cadastro em zonas florestais, com acesso à informação geográfica constante do Parcelário Agrícola, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Garantia Agrícola (INGA)[429].

O desenvolvimento do SINERGIC ficou a cargo do Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, em colaboração com os Ministros de Estado e das Finanças, de Estado e da Administração Interna, da Justiça e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

O quadro legal de suporte às linhas orientadoras do SINERGIC, foram aprovadas, um ano depois, pelo Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31 de maio.

Embora o nosso projeto seja diferente do regime aprovado pelo SINERGIC, não hesitamos em considerar que este é o que de melhor se fez, até hoje, em matéria de

[427] O princípio da subsidiariedade encontra-se previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 3.º do referido Decreto-Lei n.º 224/2007 e prevê que a informação sobre os prédios possa ser recolhida e transmitida pelas entidades competentes que mais adequadamente o possam efetuar, tendo em conta fatores de proximidade.

[428] Atualmente Instituto dos Registos e Notariado.

[429] O INGA encontra-se, atualmente, extinto, por ter sido incorporado no IFAP, em consequência da publicação do Decreto-Lei n.º 87/2007, de 29 de março.

cadastro predial. Considerando, no entanto, o insucesso que se verificou com o regime do cadastro predial, o legislador optou por circunscrever a aplicação deste regime a um conjunto de freguesias e concelhos. Entendeu preferível aperfeiçoar o sistema, testando os procedimentos e avaliando as experiências antes de alargar o seu âmbito de aplicação a todo o território. Constituindo a conservação do cadastro[430] e a harmonização da informação entre as entidades intervenientes no processo[431] dois pilares fundamentais da informação predial única, havia que experimentar o funcionamento do sistema em um pequeno número de concelhos e freguesias, corrigir o que não correu bem e, só depois de aperfeiçoado, implementá-lo em todo o território nacional, o que, aliás, nunca chegou a acontecer.[432] Os prédios cadastrados encontram-se em situação de cadastro transitório porque nunca foi conseguida a harmonização entre a informação que consta das descrições prediais, dos artigos matriciais e o cadastro.

A criação de um sistema de informação predial única que reúna, de forma sistemática, a realidade factual da propriedade imobiliária com o registo predial, as inscrições matriciais e as informações cadastrais, constitui a finalidade principal deste regime.

Mantem-se o propósito de manter um cadastro com caráter multifuncional, já instituído pelo Regulamento do Cadastro Predial através da criação do NIP, permitindo, deste modo que as informações cadastrais interajam com outras aplicações, sectoriais e temáticas, e não sirvam apenas as finalidades tributárias.

Entre os princípios adotados[433], são de salientar os princípios da coordenação, através do qual é assegurada a partilha de responsabilidades entre as entidades competentes pelo conteúdo constante do SINERGIC e respetivas atualizações e o princípio da complementaridade que garante que a harmonização das informações da competência das diversas entidades salvaguarda os efeitos jurídicos de cada um, de acordo com a lei aplicável.

A noção de cadastro predial, dada no âmbito deste regime experimental, difere muito da noção de cadastro constante do Regulamento de Cadastro Predial. Lembramos que

---

[430] Cuja complexidade foi considerada, em parte, responsável pelo insucesso do modelo de cadastro predial;

[431] As entidades intervenientes no processo são o Instituto Geográfico Português, o Instituto dos Registos e Notariado, I.P., (IRN), Direção Geral dos Impostos, Direção Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros e Direção Geral das Autarquias Locais.

[432] O cadastro predial Sinergic vigora apenas nos concelhos de Loulé, Oliveira do Hospital, Paredes, Penafiel, São Brás de Alportel, Seia e Tavira.

[433] Constam do artigo 3.º do mencionado DL 224/2007.

neste, considera-se cadastro o conjunto de dados que caracterizam e identificam os prédios existentes em território nacional. No âmbito do SINERGIC, o cadastro predial é considerado um registo administrativo, metódico e atualizado, de aplicação multifuncional, no qual se procede à caracterização e identificação dos prédios existentes em território nacional.

Não concordamos inteiramente com esta definição, porque entendemos que o cadastro é, de facto, um conjunto de dados e não um registo administrativo. Um registo pressupõe um juízo valorativo do direito sobre a propriedade, podendo o decisor, se existirem razões para tal, admitir ou recusar o registo do direito. No cadastro, efetua-se a caracterização dos prédios de acordo com métodos e técnicas adotados, e nada mais do que isso, ou seja, não se verifica, a qualificação jurídica para que se possa considerá-lo um registo.

Já aplaudimos, no entanto, o facto de as áreas urbanas de génese ilegal e dos baldios passarem a ser objeto de cadastro. É nosso entendimento que toda a realidade que possa ser considerada prédio, deve estar sujeita a cadastro predial, mesmo que se encontre no domínio público.[434] Portanto, devem ser cadastrados os prédios dentro e fora do comércio jurídico privado.

Não sendo elevado à categoria de princípio, prevê-se, no artigo 7.º, o dever de colaboração que tem uma importância fundamental com vista à atualização permanente dos dados respeitantes aos prédios cadastrados. Por um lado, impõe, a quem possua informações relevantes para o SINERGIC, o dever de comunicá-las ao IGP, sejam entidades e serviços da Administração direta e indireta do Estado, ou outras pessoas coletivas; por outro lado, os notários e conservadores do registo predial devem comunicar ao IGP a informação relativa aos atos notariais e registais se deles constarem novas informações ou a alteração dos dados constante do cadastro predial.

Já não entendemos a razão pela qual a área não foi incluída na caracterização dos prédios. Esta é feita, como dispõe o artigo 8.º do aludido Decreto-Lei 224/2007, pela localização geográfica, configuração geométrica, NIP e titulares cadastrais. Na verdade, consideramos que a área é um elemento extremamente importante na caracterização dos prédios e constitui um dos elementos fundamentais da sua identificação nos sistemas

[434] Na verdade, os bens que integram o domínio público podem, a qualquer momento, se o interesse público o justificar, ser reintegrados no domínio privado. Essa reafectação será mais simples e segura se se tiver o correto e rigoroso conhecimentos dos respetivos prédios.

cadastrais anteriores, designadamente no CGPR[435] e no Regulamento de Cadastro Predial[436]. Acresce que a área do prédio se encontra definida na alínea b) do artigo 6.º do regime experimental, como sendo a medida da superfície delimitada pelas respetivas estremas, sendo calculada sobre o plano em metros quadrados. Estamos, provavelmente, perante um mero lapso do legislador, devendo entender-se que a área constitui um dos elementos de caracterização dos prédios. É um elemento tão óbvio que não vale a pena mencioná-lo expressamente. Também a legislação mais recente, designadamente a Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, que cria um sistema de informação cadastral simplificado, elege a área do prédio como elemento essencial da identificação do mesmo[437].

A demarcação dos prédios constituía obrigação dos titulares dos mesmos e dos titulares dos prédios confinantes, devendo as suas estremas ser assinaladas por marcos de propriedade[438]. Vale por dizer que o cadastro não se podia fazer sem a intervenção dos titulares e dos proprietários confinantes, ao contrário do que acontece no novo sistema de informação cadastral simplificado, em que se pode obter a representação gráfica georreferenciada (RGG) mediante a apresentação um esboço por quem não é proprietário.[439]

Os prédios abrangidos por uma operação de execução do cadastro que, por quaisquer circunstâncias não fossem demarcados, eram considerados em situação de cadastro diferido. O mesmo acontecia se houvesse desacordo entre os titulares quanto à localização das respetivas estremas e, ainda, quanto aqueles objeto de litígio.

O regime experimental era coordenado pelo IGP., mas também tinham intervenção e competências o Instituto dos Registos e Notariado, I.P., Direção Geral dos Impostos e Câmaras Municipais, ou seja, os organismos que mais informações detêm sobre os prédios, quer em termos físicos quer jurídicos.

---

[435] Cfr. a alínea b) da Base VII do anexo ao Decreto n.º 11:850, de 7 de julho de 1926.

[436] A caracterização dos prédios, no âmbito do Regulamento do Cadastro Predial, encontra-se no artigo 2.º e é dada através da sua localização administrativa e geográfica, configuração geométrica e área.

[437] Cfr. art.º 5.º, n.º 2 da mesma Lei.

[438] A demarcação dos prédios através dos seus limites ou estremas são assinalados por marcos ou pedras e inscrições (sinais) cujas instruções técnicas constam do despacho n.º 63/MPAT/95, do Ministro do Planeamento e da Administração do Território, publicado na II série do Diário da República n.º 194, de 23 de agosto de 1995, p. 10 033.

[439] Cfr. artigo 2.º, n.º 1, alínea a) do Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro.

No que respeita à execução do cadastro predial, propriamente dita, verifica-se a obrigatoriedade da apresentação da declaração de titularidade, pelos titulares cadastrais ou através de representante mandatado para este efeito. Os dados constantes das declarações presumiam-se corretos, mas sem prejuízo da equipa de apoio técnica solicitar aos titulares esclarecimentos e os documentos que entendessem necessários.

A tão almejada harmonização era efetuada no decurso da operação de execução de cadastro, através da articulação entre a declaração de titularidade e os dados constantes das descrições prediais e das inscrições matriciais. Não sendo possível a harmonização, os prédios eram considerados em situação de cadastro transitório até se alcançar a harmonização em sede de conservação do cadastro.

Ainda no âmbito da execução cadastral, são de salientar os trabalhos de campo relacionados com a preparação das bases cartográficas, recolha dos dados sobre os prédios ou quaisquer outros necessários a operações de cadastro. Os trabalhos de campo eram realizados pelos técnicos das entidades executantes, de natureza privada.

Encontrava-se previsto que a gestão da informação era efetuada mediante a utilização de meios eletrónicos, que visavam o armazenamento, exploração, processamento, comunicação, atualização e disponibilização de dados e informações geoespaciais da estrutura de todos os prédios. Refere RODRIGO SARMENTO DE BEIRES a existência de uma plataforma informática designada por SI-SINERGIC, sediada na Direção Geral do Território (DGT), que assegurava a interligação direta aos sistemas da própria DGT, das conservatórias (IRN), das Finanças (AT-ex-DGCI) e da Direção Geral da Administração Local (DGAL), com ligação aos municípios em processo de cadastro. Encontrava-se previsto que era através desta plataforma que todas as comunicações e procedimentos seriam tratados.[440] Apesar de acedermos ao sítio da DGT não encontramos a referida plataforma.

O período de aplicabilidade deste regime experimental foi fixado até 31 de dezembro de 2012, pela Portaria n.º 976/2009, de 1 de setembro. Foi, depois, alterado pela Portaria n.º 160/2015, de 1 de junho que o fixou entre 2 de setembro de 2009 e 31 de dezembro de 2016, tendo sido, novamente, alterado pela Portaria n.º 29/2017, de 17 de janeiro, que o fixou entre 2 de setembro de 2009 e 31 de dezembro de 2018 e, finalmente, alterado

[440] BEIRES, Rodrigo Sarmento de - *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, ob. cit., p. 187.

pela Portaria n.º 44/2019, de 31 de janeiro que fixou o período experimental entre 2 de setembro de 2009 e 31 de dezembro de 2020[441].

O regime experimental continua em vigor, mas apenas nas freguesias constantes do mapa anexo à Portaria n.º 976/2009.

Os resultados obtidos, no âmbito deste regime, foram pouco animadores. O conjunto de prédios abrangidos pelo regime experimental foi pouco significativo e os prédios cadastrados encontram-se em situação de cadastro transitório, por não existir harmonização entre as declarações de titularidade e os dados das descrições prediais e das inscrições matriciais.

Conclui-se, assim, que decorreram mais de 13 anos, desde a entrada em vigor do regime experimental e ainda não passou disso mesmo, de experimental.

24. Sistema de Informação Cadastral Simplificada – antecedentes próximos

Previamente à publicação da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, que criou o Sistema de Informação Cadastral Simplificado (SICS), atualmente em vigor, assistiu-se a algumas iniciativas por parte do Governo e dos partidos políticos, que entendemos analisar, para melhor se perceber a opção do legislador de 2017 por um sistema de mera informação cadastral, que, segundo a lei, se pode converter em cadastro predial, mas que nós rebatemos veementemente.

24.1. Resolução de Conselho de Ministros n.º 56/2012, de 5 de julho

Em 2012, o Conselho de Ministros, através da Resolução n.º 56/2012, de 5 de julho,[442] veio, resumidamente, reconhecer a necessidade de existir informação rigorosa, atualizada e fidedigna acerca da identificação unívoca dos prédios rústicos e dos respetivos titulares, instrumento indispensável ao desenvolvimento das políticas públicas em diversas áreas, invocando, em síntese: que apenas 50% da área total do território nacional e somente dois milhões de prédios rústicos, 12% do total nacional, estão identificados nas operações cadastrais realizadas; que a complexidade da realidade cadastral nacional torna imprescindível proceder à reforma do modelo em vigor, procurando alternativas mais

[441] Não deixa de ser curioso que estando ainda em vigor um regime experimental, já se tenha criado outro regime experimental, dentro do mesmo âmbito – o sistema de informação cadastral simplificado pela Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto.

[442] Publicada no DR n.º 129, 1.ª série, de 5 de julho de 2012, p. 3419.

ágeis, com a finalidade de se alcançar a cobertura cadastral nacional e, ao mesmo tempo, ponderar a utilização de recursos públicos. Neste contexto, torna-se necessária a criação de um sistema partilhado, em atualização constante que coordene as diversas bases de dados com relevância geográfica. Atendendo aos elevados custos financeiros com a obtenção de dados cadastrais, era forçoso assegurar a interoperabilidade dos dados existentes em diversas fontes de informação com relevância geográfica e promover a sua integração num sistema partilhado. Além disso, um dos principais desafios nacionais era o de gerir, de forma sustentável, o território rural, que representa 94% da superfície do continente.

Neste contexto, foi criado a Comissão Interministerial para o Cadastro e a Gestão Rural (CICGR[443]), a quem cabe assegurar uma orientação política próxima, bem como uma célere apreciação e execução das medidas propostas. Em ligação com esta Comissão Interministerial, atuam dois grupos de trabalho, compostos por representantes de diversos organismos públicos e associações representativas das autarquias locais, um para construir o cadastro predial, com base no princípio do máximo aproveitamento da informação já existente, e outro para estudar, propor e executar medidas de gestão do território rural.

Pretende-se, no que respeita ao cadastro, a assunção de medidas, de natureza legislativa, administrativa ou outra que concretizem:

"*a*) A centralização da informação de natureza cadastral dispersa pelas diferentes entidades públicas e privadas;

b) A criação de uma base de dados partilhada por todas as entidades públicas, que forneçam informação com relevância para a identificação da propriedade ou que sejam utilizadoras da referida informação;

c) A conformação do cadastro geométrico da propriedade rústica, atualmente existente, com o modelo jurídico em vigor;

d) A definição das situações sujeitas a registo cadastral obrigatório;

e) A criação de uma metodologia célere que, após a recolha de toda a informação existente, permita colmatar as omissões do cadastro;

[443] A Comissão é composta pela Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, pelos Ministros de Estado e das Finanças, da Defesa Nacional e da Administração Interna, pela Ministra da Justiça e pelo Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares.

f) A criação de mecanismos céleres de resolução dos litígios entre titulares da propriedade".

24.2. Lei de Bases Gerais da Política dos Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo

Em 2014, foi publicada a Lei de Bases Gerais da Política Pública dos Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo[444], que prevê, no âmbito de avaliação de programas e planos territoriais e, mais concretamente, com a finalidade de servir de acompanhamento da política dos solos, de ordenamento do território e urbanismo, a criação de dois sistemas: o sistema nacional de informação territorial que permita a disponibilização informática de dados sobre o território (SNIT)[445] e o sistema nacional de informação cadastral que permita identificar as unidades prediais (SNIC)[446]. Prevê, ainda, no artigo 81.º, a aprovação, no prazo de seis meses, de diversos diplomas legais complementares, entre eles o regime aplicável ao cadastro predial, o que não veio a acontecer.

24.3. Projeto de lei n.º 300/XIII

Em 2016, os grupos parlamentares dos Partidos Social Democrata (PSD) e Popular (CDS-PP) apresentaram o projeto de Lei n.º 300/XIII[447] com o propósito de criar o Sistema Nacional de Informação Cadastral (SNIC). Esta proposta, que foi rejeitada,[448] surgiu em consequência da publicação da referida Lei de Bases Gerais da política Pública dos Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo ter consagrado a necessidade de elaboração de um regime aplicável ao cadastro predial, com o objetivo de harmonizar o sistema de registo da propriedade e de promover a conclusão do levantamento cadastral do território nacional. Apesar de rejeitada, consideramos que a proposta contém aspetos muito positivos e relevantes, dos quais destacamos:

---

[444] Lei n.º 31/2104, de 30 de maio.

[445] Acessível em https://www.dgterritorio.gov.pt/snit.

[446] Acessível em https://www.dgterritorio.gov.pt/snic.

[447] Disponível em https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=40629 . Acedido em 14/12/2020.

[448] Foi rejeitada, com os votos contra do PS, do BE, do PCP, de Os Verdes e do PAN e votos a favor do PSD e do CDS PP e a abstenção da Deputada do PS Helena Roseta.

a) a integração do cadastro predial, do CGPR e de informação de natureza cadastral no SNIC. Não podemos estar mais de acordo com esta opção. Existe demasiada informação sobre os prédios, espalhada por múltiplos organismos que constitui um verdadeiro obstáculo à execução do cadastro. A informação cadastral deve estar reunida em um único lugar, para que o acesso à mesma seja fácil e credível.

b) o SNIC abrangia todos os prédios do território nacional, incluindo os que estejam integrados no domínio público, os baldios e as áreas urbanas de génese ilegal (AUGI). Também concordamos com esta opção. Consideramos que deve ser objeto de levantamento cadastral tudo o que for considerado prédio, esteja ele integrado no domínio público ou no domínio privado;

c) neste modelo, o cadastro tem como unidade de referência o prédio, o qual era caracterizado pela localização geográfica, configuração geométrica, área e NIP;

d) os prédios cadastrados gozam de presunção quanto à localização, configuração e área, para efeitos de articulação entre o registo predial, o cadastro predial, a matriz e os atos notariais, processuais ou outros. Esta presunção, naturalmente ilidível nos termos gerais, parece-nos fundamental.

Como já referimos, há necessidade de se saber se certo prédio existe, sob pena de se poderem celebrar negócios jurídicos e efetuar registos sobre algo que não existe.[449]

Com este novo modelo de cadastro, que merece a concordância de MIGUEL DE CASTRO NETO, consegue-se garantir a ligação entre os sistemas de referência relativos à informação predial: o cadastro predial (informação sobre o território), a matriz predial (informação fiscal) e o registo predial (informação sobre os direitos que incidem sobre o prédio) de modo a assegurar que a informação essencial relativa a cada prédio (localização, área e configuração geométrica), seja coincidente naqueles três sistemas.[450]

Merece, ainda, realce, o facto de, segundo esta proposta de Lei, a execução do cadastro passar a poder ser realizada de duas maneiras: através de execução simples, que

[449] MAGALHÃES, Seabra – *O Trato Sucessivo, Aspetos gerais da sua problemática*, Regesta, n.º 27, 1982, p. 152 – refere que "No tocante a fraudes, basta pensar no registo da venda efetuada ou da hipoteca constituída, quando referentes a imóvel não descrito, por quem se faz passar como seu proprietário, e mesmo na possibilidade de trazer ao registo prédios que não existem senão no espírito de quem os "inventa" para burlar o próximo. E não se julgue que esta última é hipótese, ela própria imaginária, pois que já ocorreu na prática".

[450] NETO, Miguel de Castro - *Reforma do Cadastro Predial,* Revista Ingenium, Setembro/Outubro, 2016, p. 36.

incidem sobre um único prédio ou sobre prédios contíguos pertencentes ao mesmo proprietário ou através de operações sistemáticas que abrangem uma área de execução previamente definida. A execução cadastral tanto podia ser promovida pelos titulares cadastrais, como pela autoridade de cadastro e, ainda, pelas câmaras municipais e outras entidades. A execução do cadastro também poderia ser realizada por técnicos de cadastro predial legalmente habilitados.[451]

A identificação dos prédios cadastrados no SNIC era efetuada através do NIP que representa o código alfanumérico atribuído a cada prédio cadastrado.

24.4. Despacho n.º 9389/2016, de 22 de julho

Pelo Despacho n.º 9389/2016[452] da Presidência do Conselho de Ministros, Finanças, Justiça, Ambiente e Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, foi reconhecido, uma vez mais, que a existência de informação cadastral constitui um instrumento indispensável de gestão na implementação de políticas de gestão territorial conscientes e equilibradas, visão esta reforçada pela publicação da norma *ISO (International Organization for Standartization)* n.º 19 152, de 2012, que cria o *Land Administration Domain Model (LADM[453])*, tendo os dados cadastrais como seus pilares. Também se reconheceu que Portugal, apesar de algumas iniciativas e de algum trabalho realizado, sofre, no que respeita ao cadastro, de problemas estruturais. Tendo em vista criar as condições tendentes a harmonizar o conteúdo do Registo Cadastral, do Registo Predial e da Inscrição Matricial, assim como incluir os dados Geométricos da Informação, foi constituído um grupo de trabalho com a missão de estruturar e consolidar as condições políticas, jurídicas, institucionais, técnicas e de recursos que viabilizem a produção, gestão, atualização e exploração de dados cadastrais.

Não deixamos, porém, de estranhar que em novembro do mesmo ano, ou seja, decorridos apenas quatro meses, a Assembleia da República (AR), através da sua Resolução n.º 227/2016[454], de 21 de outubro, tenha recomendado ao Governo a adoção urgente de medidas para a concretização do cadastro rústico em Portugal. É de realçar

---

[451] O regime de acesso e exercício da atividade profissional de cadastro predial está previsto na Lei n.º 3/2015, de 9 de janeiro.

[452] Publicado no DR, 2.ª série, n.º 140, de 22 de julho de 2016, p. 22784.

[453] Acessível em https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837715000174#sec0020. Acedido em 12/12/2020.

[454] Publicada no DR n.º 219, 1.ª série, p. 4044;

que a AR recomendava, expressamente, a realização do cadastro rústico, assente numa estratégia de equipas no terreno, o que não se veio a verificar. Além disso, também foi recomendado a dotação dos serviços públicos com técnicos de cadastros necessários ao acompanhamento da realização do cadastro rústico, bem como para posterior gestão do cadastro. Esta recomendação não foi respeitada pelo Governo, parecendo que AR e Governo coabitam a mesma casa como dois irmãos desavindos.

O relatório daquele grupo de trabalho foi concluído em 22 de junho de 2017[455], [456], tendo sido sugerido um modelo para o Sistema Nacional de Informação Cadastral (SNIC) assente nos seguintes pressupostos:

a) um modelo de dados único de âmbito nacional para o cadastro predial;

b) gestão do SNIC efetuada pela Autoridade Nacional de Cadastro;

c) criação do Conselho de Cadastro Predial;

d) regime de posse e gestão por cada entidade dos seus dados e respetivas plataformas;

e) interação com o cidadão efetuada através do BUPi;

f) esforço por parte do Estado na compilação e articulação de dados existentes relativos à propriedade, criando uma primeira camada de informação cadastral.

O modelo mais adequado à realidade nacional, de acordo com o mesmo relatório, devia basear-se na interoperabilidade assegurada através de *webservices*[457], com a necessidade de armazenamento de dados num sistema de suporte à exploração do SNIC de alguns dados básicos, numa filosofia de *webgis*[458]. Ou seja, as entidades detentoras de dados cadastrais, como a AT, o IRN e a DGT, bem como os municípios e entidades credenciadas com interesse para a produção ou gestão de dados cadastrais passavam a

---

[455] As diretrizes deste Grupo de Trabalho do Cadastro sofreram algumas alterações em face do surgimento de novas escolhas políticas, designadamente a criação do regime de cadastro simplificado e do BUPi;

[456] Acessível em https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626e4a6c635639775a584a6e6457353059584d7657456c4a53533979634445334d79313461576c704c544a68597931684c6e426b5a673d3d&fich=rp173-xiii-2ac-a.pdf&Inline=true
Acedido em 12/12/2020;

[457] Um *webservice* é utilizado para transferir dados através de protocolos de comunicação para diferentes plataformas, independentemente das linguagens de programação utilizadas nas mesmas.

[458] WebGIS (Web Geographical Information System) é um Sistema de Informação Geográfico online, diferenciando-se dessa forma das ferramentas desktop. No sistema WebGIS existe um diálogo entre duas ou mais entidades e um servidor, onde são armazenados os dados, e um cliente, que geralmente é representado pelo navegador do seu computador.

disponibilizar os dados cadastrais que possuem numa plataforma informática, criando-se, deste modo, unidades prediais[459] que podem ser acedidas pelos utentes através do Geoportal BUPi.

Realmente importante é a conclusão, a que chega o grupo de trabalho, de que não é suficiente a declaração dos confinantes, como elemento bastante para, à georreferenciação de um prédio isolado, se atribuir o estatuto de cadastro predial. Para que seja cadastro predial é necessário que sejam validados os requisitos necessários e que consistem na integração/validação, publicitação, confirmação/correção, podendo, então, cumpridos estes pressupostos ser considerado cadastro predial.

Entre as medidas e ações propostas pelo grupo de trabalho destacamos a consolidação do quadro jurídico através da criação de novos diplomas e ajustes a diplomas já existentes; a conversão do CGPR em cadastro predial; a validação e a partilha dos dados geométricos; a reutilização de dados detidos por diversas entidades públicas; a produção de novos dados; as campanhas de divulgação e suporte tecnológico e o desenvolvimento da plataforma SNIC.

Completamos esta análise referindo a proposta de Lei n.º 62/XIII, de que veio a resultar a publicação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto[460], que altera o paradigma, no que respeita à informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas, ao atribuir, no seu artigo 20.º, competência aos órgãos municipais, para coordenar as operações de elaboração e recolha de informação cadastral, participar no ordenamento, gestão e intervenção de âmbito florestal e, ainda, participar na gestão das áreas protegidas.

25. O Sistema de Informação Cadastral Simplificada

Foi neste contexto que foi criado, pela Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, um sistema de informação cadastral simplificado.

[459] Unidades prediais são definidas, neste relatório, como parte delimitada de terreno, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes com caráter de permanência, autonomizada como objeto de um direito de propriedade, de compropriedade ou similar, e também, como integrante do domínio público ou como baldio.

[460] Esta Lei estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

Como se conclui da proposta de Lei n.º 69/XIII[461], motivaram a publicação desta Lei o facto de o legislador reconhecer, mais uma vez, que o conhecimento dos limites e da titularidade da propriedade são imprescindíveis para as atividades de planeamento, gestão e apoio sobre a ocupação do solo e uso do território, para a gestão, controlo e planeamento territorial e, ainda, para a regulação da repartição das mais valias fundiárias.[462]

O objetivo desta Lei consiste, pois, em aumentar o conhecimento dos titulares de direitos de propriedade de uma determinada área geográfica e garantir a articulação entre o registo predial, a matriz predial e a informação georreferenciada relativa a um dado prédio. Visa, também, a criação de "balcões únicos" para incorporar a informação do planeamento urbano, do registo predial e do cadastro, com o propósito de evitar diversas deslocações aos cidadãos para resolver o mesmo assunto.

Para a conquista destes objetivos, a Lei 78/2017 criou "Um sistema de informação cadastral simplificada", tendo em vista a imediata identificação da estrutura fundiária e da titularidade dos prédios rústicos e prédios mistos,[463] bem como o Balcão Único do Prédio (BUPi).

O sistema de informação cadastral simplificado, agora criado, concretiza-se através de três procedimentos, criados para servir de suporte ao sistema e que são o procedimento de representação gráfica georreferenciada, o procedimento especial de registo de prédio rústico e misto omisso e o procedimento de identificação, inscrição e registo de prédio sem dono conhecido.

Por ser a Lei que se encontra, atualmente, em vigor, vamos, de seguida, analisá-la, com mais pormenor, para se compreender, não só a nova opção do legislador nesta matéria, mas também a nossa proposta para o cadastro predial.

25.1. O procedimento de representação gráfica georreferenciado

Para a obtenção da identificação da estrutura fundiária, foi criado o procedimento de representação gráfica georreferenciada, que consiste, de acordo com o artigo 5.º da

[461] Acessível em https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a535339305a58683062334d76634842734e6a6b7457456c4a5353356b62324d3d&fich=ppl69-XIII.doc&Inline=true e acedida em 20/12/2020.

[462] A proposta não refere, expressamente, a área do prédio como elemento de caracterização do mesmo, como, aliás, já acontecia no âmbito do SINERGIC.

[463] O regime jurídico da estruturação fundiária foi estabelecido pela Lei n.º 111/2015, de 27 de agosto.

mencionada Lei n.º 78/2017, na configuração geométrica dos prédios constantes da base cartográfica acessível através do BUPi.[464]

Podemos afirmar que este procedimento constitui o foco central que o legislador elegeu para alcançar o tão desejado conhecimento dos prédios que integram o território nacional.

A representação gráfica georreferenciada (RGG) dos prédios obtém-se através de delimitação dos mesmos, mediante representação cartográfica das suas estremas unidas através de uma linha poligonal fechada. Esta linha pode ser obtida através de processos diretos ou indiretos de medição. No primeiro caso, admite-se o recurso a sistemas de posicionamento global e, no segundo, através de recurso à fotointerpretação sobre ortofotomapas disponibilizados no BUPi.

A informação resultante da representação gráfica georreferenciada do prédio rústico que seja validada, no que se refere à área e à localização geográfica do mesmo, releva para efeitos de natureza cadastral, registal e matricial. A Lei limita-se a referir que a informação assim obtida tem relevância, mas não concretiza em que consiste essa mesma relevância. Também não compreendemos que o procedimento de RGG inclua, no seu âmbito, os prédios rústicos e mistos, e esta informação releve apenas em relação aos prédios rústicos.

25.1.1. Legitimidade e competência para a promoção de RGG

Tem legitimidade para a promoção das operações de RGG um conjunto bastante alargado de entidades. As mesmas podem ser promovidas pelos interessados[465] ou por entidades públicas competentes,[466] não sendo exigido nesta fase, a intervenção do proprietário.

---

[464] Apesar de a Lei não referir expressamente, no artigo 5.º, a área do prédio, consideramos que a mesma constitui um elemento da configuração geométrica, uma vez que a geometria é a ciência que tem por objeto a dimensão das linhas, das superfícies e dos volumes.

[465] A definição de interessado é a que consta do artigo 4.º, alínea b) e são todos aqueles que figurem como detentores de posições ativas no registo predial ou na matriz ou que tenham legitimidade para solicitar atos de registo.

[466] As entidades públicas competentes são:

a) O município ou freguesia territorialmente competente;

b) a Direção Geral do Território;

As entidades gestoras das zonas de intervenção florestal, de organizações de agricultores e produtores florestais e respetivas associações, também podem promover as operações de RGG.

25.1.2. Entidades obrigadas à promoção da RGG

O legislador veio impôr a algumas entidades a promoção obrigatória da RGG. De facto, a promoção é oficiosa pelas entidades referidas no artigo 6.º, n.º 2 da referida Lei,[467] sempre que no exercício das suas competências tramitem um procedimento que envolva delimitação ou alteração da delimitação das parcelas de terreno nos seus sistemas, designadamente aquando das avaliações dos prédios pela AT ou da representação do polígono feita em qualquer sistema da parcela.[468]

A obtenção da RGG é, também, obrigatória para os serviços de registo. De acordo com o disposto no artigo 17.º desta Lei, nos casos de prédios com descrição predial em vigor[469] compete aos serviços de registo obter a RGG. Aliás, nos registos de aquisição é obrigatória a indicação do número de RGG, exceto se se verificar que a mesma já existe mediante consulta no BUPi.

25.1.3. Técnico habilitado

As operações de representação gráfica georreferenciada de prédios são realizadas por técnico habilitado[470], exceto nos casos em que o mesmo é dispensado.[471]

Verifica-se, em relação ao que se encontra previsto no Regulamento de Cadastro Predial, a possibilidade de diversas entidades públicas e privadas poderem elaborar a

---

c) as entidades públicas com competência de natureza territorial que promovam operações fundiárias ou exerçam competências na área do ordenamento do território;

d) a Autoridade Tributária e Aduaneira.

[467] As entidades são as referidas na nota anterior.

[468] Prédio e parcelas são realidades diferentes. um prédio pode ser formado por diversas parcelas.

[469] Não podemos deixar de lamentar a falta de rigor usada na feitura da Lei. Isto porque as descrições prediais não estão sujeitas a qualquer prazo de caducidade como parece poder inferir-se da sua redação. As descrições prediais também não podem ser canceladas, como expressamente dispõe o artigo 87.º, n.º 1: apenas podem ser inutilizadas nos casos previstos no n.º 2 do mesmo artigo 87.º.

[470] À habilitação dos técnicos se refere o artigo 8.º da Lei n.º 78/2017.

[471] O técnico habilitado pode ser dispensado nos casos em que os interessados disponham de documento ou registo da delimitação do prédio feito junto de qualquer entidade pública.

RGG, o que representa um significativo aumento de técnicos. Pensamos, até, que se foi longe demais ao atribuir-se competência para a realização da RGG a quaisquer pessoas habilitadas à realização de avaliações prediais, no âmbito de procedimentos administrativos e fiscais.

Nota-se, no entanto, uma diferença significativa, entre o regime pretérito e o atual, no que concerne à habilitação dos técnicos. No âmbito do Regulamento do Cadastro Predial, só podiam realizar trabalhos no domínio cadastral as entidades públicas ou privadas, possuidoras de autorização e respetivo alvará emitido pelo IPCC. Atualmente, dispensa-se a credenciação pela DGT, sendo bastante que cumpram com os requisitos previstos no artigo 8.º da Lei 78/2017.[472]

A criação do "técnico oficial do território" (TOT) era já defendida em 2013 por RODRIGO SARMENTO DE BEIRES, mas em termos algo diferentes do técnico atualmente habilitado. Para este autor, o TOT devia ser acreditado e prestar não apenas serviços cadastrais, mas devia assegurar, também, o reporte rigoroso e exato do que se passava no terreno, em harmonia do que se encontrava expresso nas plantas e documentos oficiais e privados. A grande diferença reside no facto do técnico habilitado atual realizar a RGG apenas com base no esboço do respetivo promotor, sem atender a quaisquer outros documentos. Aliás, este autor defende que toda a exatidão e fiabilidade do processo dependem, essencialmente, da responsabilidade e competência do técnico que, no terreno, com os titulares dos prédios, no arquivo ou no gabinete procede à recolha e inscrição dos dados e informações.[473]

---

[472] As entidades públicas recorrem, naturalmente, aos seus próprios técnicos. Mas podem, também, proceder à elaboração da RGG as entidades que já se encontravam habilitados no âmbito do Regulamento de Cadastro Predial e ainda:

a) os habilitados nos termos da Lei n.º 3/2015, de 9 de janeiro que regula o regime de acesso da atividade profissional de cadastro predial;

b) os que possuam curso tecnológicos de nível secundário de educação, regulados pelas Portarias n.ºs 260/2006, de 14 de março e 207/2008, de 25 de fevereiro, ou habilitação superior nas áreas da arquitetura, das ciências geográficas, das ciências jurídicas, da engenharia, do planeamento territorial e da topografia; e, ainda,

c) quaisquer pessoas habilitadas à realização de avaliações prediais no âmbito de procedimentos administrativos e fiscais.

[473] BEIRES, Rodrigo Sarmento de – ob. cit., pp. 174 e 242.

25.1.4. Procedimento para obtenção da RGG

O procedimento inicia-se pelo interessado, que deve indicar o nome do proprietário e a identificação do prédio, através de um esboço do mesmo, feito com base na cartografia existente no BUPi ou através de recurso a dispositivo ou aplicação móvel.

O esboço, assim elaborado, é enviado a técnico habilitado para efeitos de validação da RGG. Esta pode ser validada se cumprir as especificações técnicas, a estrutura de atributos e os acertos de estremas e confrontações legalmente previstos. A RGG pode ser validada com reserva se o interessado não conhecer algum dos limites do prédio ou se existir sobreposição de polígonos e pode ser recusada, sempre que conflitue com bens do domínio público.[474]

25.1.5. Sobreposição de polígonos - Composição administrativa de interesses - Resolução por arbitragem

Como já afirmado, pode verificar-se a sobreposição de polígonos sobre bens do domínio público ou entre prédios confinantes. No primeiro caso, a RGG é recusada por estipulação expressa da Lei[475] e, no segundo, a RGG é validada com reserva.

Para solucionar a sobreposição de polígonos entre prédios confinantes ou bens do domínio público foram criados três mecanismos que consistem no ajuste automático, na retificação da RGG e na composição administrativa de interesses.

O ajuste automático consiste numa margem de tolerância de 1% em relação à área do prédio mais pequeno, sendo a representação gráfica georreferenciada automaticamente ajustada pela demarcação de nova linha poligonal, dividindo a parcela em litígio por partes de igual área.[476] Esta solução legal não impede que os proprietários em litígio

[474] As especificações técnicas são as previstas no artigo 5.º; a estrutura de atributos está prevista no artigo 6.º e o acerto de estremas e confrontações constam do artigo 7.º- todos do Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro.

[475] Dispõe o artigo 4.º, n.º 3 da Lei n.º 78/2017 que a RGG é recusada sempre que conflitue com bens do domínio público. Os bens do domínio público são os definidos na Constituição da República Portuguesa (CRP), designadamente no artigo 84.º ou classificados como tal, por via legal.

[476] Cfr. art.ºs 7.º, n.º 4, 9.º e 14.º a 16.º do Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro.

lancem mão do mecanismo de composição administrativa de interesses[477], da resolução por arbitragem[478], ou de outros meios jurisdicionais.

Quando a sobreposição de polígonos ultrapasse aquela margem de tolerância de 1%, são os proprietários notificados pela Estrutura de Missão[479] tendo em vista a retificação da RGG junto de técnico habilitado. Caso o litígio não fique resolvido, designadamente através da retificação da RGG, podem os proprietários recorrer ao procedimento de composição administrativa de interesses.

Este procedimento administrativo permite aos proprietários alcançar, de forma célere, um acordo relativamente à sobreposição de polígonos de prédios confinantes, tendo em vista a composição de todos os interesses em presença. [480]

Na falta de acordo, o procedimento é extinto, podendo os litígios de natureza civil, resultantes da representação gráfica georreferenciada relacionados com a sobreposição de polígonos, ser submetidos a resolução por arbitragem, nos termos previstos no artigo 20.º da Lei n.º 78/2017.

Os árbitros são conservadores designados pelo Conselho Diretivo do I.R.N., I.P. Da decisão arbitral cabe recurso para o Tribunal da Relação, com efeitos meramente devolutivos. A opção da resolução dos conflitos por esta via não afasta, no entanto, o recurso aos tribunais, nos termos gerais de Direito.

---

[477] A composição administrativa de interesses encontra-se regulamentada nos art.ºs 14.º a 16.º do Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro.

[478] Prevista no artigo 20.º da mesma Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto.

[479] Apesar de a Lei afirmar que a notificação é feita pelo Centro de Coordenação Técnica (CCT) prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto, a verdade é que as funções do CCT são desempenhadas pela Estrutura de Missão, criada pela RCM n.º 45/2020, publicada no DR. n.º 115, de 16 de junho de 2020, p. 14.

[480] O funcionamento deste procedimento está dependente da constituição de uma comissão, a requerimento de qualquer interessado, com legitimidade demonstrada em face da existência de sobreposição de polígonos. Esta comissão é integrada por um representante da AT, do I.R.N., I.P, da DGT e, se justificável em razão da matéria, do IFAP, I.P., do ICNF., I.P. e de cada um dos municípios da situação dos prédios. O representante do I.R.N, I.P, é um conservador que exerce as funções de presidente. A comissão pode funcionar com um número mínimo de três membros. Após a constituição da comissão administrativa são os interessados notificados parta apresentarem o seu pedido, causa de pedir e oferecer a respetiva prova. É, depois, designado data e hora para audiência oral podendo haver recurso a meios de comunicação eletrónica áudio e vídeo. Caso se alcance acordo, é este reduzido a escrito sendo a RGG corrigida. Não havendo acordo, o presidente extingue o procedimento, podendo os interessados recorrer à resolução por arbitragem prevista no artigo 20.º da Lei n.º 78/2017.

25.1.6. A informação cadastral simplificada e o cadastro predial

Refere o artigo 5.º. n.º 3, da Lei n.º 78/2017, já citada, que "a informação resultante da representação gráfica georreferenciada do prédio rústico que seja validada por todos os proprietários confinantes assume a natureza de cadastro predial para todos os efeitos legais".

Considerando a análise da evolução histórica do cadastro em Portugal, que temos vindo a fazer, não podemos deixar de ficar algo perplexos com a mudança de paradigma, por parte do legislador, e com a opção agora tomada.

Como já afirmamos, apesar de não concordarmos inteiramente com o regime experimental da execução, exploração e acesso à informação cadastral, consideramos que estava bem estruturado e bem definido, consequência de uma lei com qualidade. Não vale isto por dizer que a Lei 78/2017 não tenha esse atributo, mas confessamos a nossa discordância em relação à maior parte do novo sistema de informação cadastral. Notamos uma variação profunda nas opções legislativas em relação às medidas adotadas na legislação pretérita e que passamos a analisar.

O legislador de 2017 estabeleceu um princípio orientador segundo o qual deve ser obtido o maior número de informação possível relacionada com os limites e titulares dos prédios, ainda que a RGG, instrumento privilegiado de conhecimento do território, possa conter vários níveis de informação. Ou seja, a grande preocupação com o conhecimento dos limites dos prédios e seus titulares baseia-se na quantidade e não na qualidade.

Parece-nos muito claro a intenção do legislador em fazer o Cadastro da Propriedade Rústica "a partir do sofá", isto é, sem necessidade de deslocação ao terreno, abandonando, por completo, a recente e já mencionada Resolução da Assembleia da República n.º 227/2016 que recomendava, expressamente, ao governo a realização do cadastro rústico, assente numa estratégia de equipas no terreno.

Não podemos concordar que o esboço, com base no qual vai ser obtida a RGG, possa ser feito por quem detiver uma qualquer posição ativa sobre o prédio. Pensamos que se foi longe demais, diminuindo a credibilidade da informação, pelo facto de o esboço poder ser feito, por exemplo, pelo credor exequente ou pelo arrendatário, entre outros. Defendemos que o esboço devia ser apenas da responsabilidade do proprietário ou do usufrutuário, havendo-o. É certo que se o promotor da RGG não for o proprietário é este notificado para promover a retificação da mesma, querendo. Mas quem indica a pessoa do proprietário é a pessoa que realizou o esboço e a lei não exige qualquer prova quanto

ao direito de propriedade. A confiança depositada no promotor da RGG é de tal forma elevada que pode abalar a confiança na informação obtida, podendo chagar-se a um estado de insegurança em que mais vale não existir tal informação.

A unidade de referência para o conhecimento do território, no âmbito da informação cadastral simplificada, resulta da RGG. Esta abrange apenas os prédios rústicos e mistos, não incluindo, consequentemente, os prédios urbanos, o que contraria as opções tomadas no âmbito do Regulamento do Cadastro Predial e do SINERGIC[481].

Como já aludimos, a RGG não contempla, pelo menos expressamente, a área dos prédios. No entanto, a área constitui um elemento fundamental para a sua caracterização e assume relevância no sistema de informação agora criado. É o caso previsto no artigo 5.º, n.º 2, que dispõe que a informação resultante da RGG de prédio rústico e que seja validada, no que se refere à área e à localização geográfica, releva para efeitos de natureza cadastral, registal e matricial.

Apesar do SICS abranger os prédios rústicos e mistos, só os prédios rústicos podem alcançar a natureza de cadastro predial. Equivale isto a dizer que o cadastro, a ser executado, não abrange os prédios mistos e urbanos.

Não compreendemos e não podemos aceitar que a informação resultante da RGG do prédio rústico, possa assumir a natureza de cadastro para todos os efeitos legais, desde que seja validada por todos os proprietários confinantes. Discordamos, desde logo, porque quer esta Lei quer o seu Regulamento aprovado pelo Decreto-Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro, não preveem a conservação do cadastro, e sem a previsão desta operação não se pode, verdadeiramente, considerar e existência de cadastro. A conservação do cadastro tinha sido um dos problemas detetados no Regulamento de Cadastro Predial e, por isso, o SINERGIC foi delineado visando assegurar a atualização permanente da informação cadastral.[482] Por esta razão, e apesar da mudança de modelo quanto ao cadastro, não compreendemos os motivos que levaram o legislador a esquecer esta operação fundamental do cadastro. Refere ARMÉNIO CASTANHEIRA que qualquer sistema que se monte para a execução do cadastro, que não crie as condições para que o

[481] Relembramos que, no âmbito do Regulamento do Cadastro Predial, designadamente no artigo 1.º, n.º 2, o cadastro era definido como o conjunto de dados que caracterizam e identificam os prédios existentes em território nacional, ou seja, o cadastro abrangia os prédios rústicos, urbanos e mistos.

[482] Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31 de maio, DR. n.º 105, p. 3618.

cadastro seja permanentemente atualizado, mais vale não ser feito. Não é um investimento, é uma despesa pública.[483]

A única referência à conservação do cadastro predial, encontramo-la na alínea c) do artigo 3.º da Lei n.º 65/2009, de 23 de agosto[484], que atribui à Direção Geral do Território competência para a conservação do cadastro predial. Mas esta referência é feita apenas ao cadastro predial executado no âmbito do CGPR e do Regulamento do Cadastro Predial. Ou seja, não foi previsto qualquer mecanismo de atualização da informação cadastral simplificada, pelo que tem de admitir-se que a informação que se colhe, em dado momento, em relação a determinado prédio, pode ficar desatualizada em momento imediato. Ilustremos o acabado de afirmar com um simples exemplo: *A*, proprietário inscrito de um prédio rústico com a área de 6 hectares, situado em área do território nacional em que a unidade mínima de cultura é de 2,5 hectares[485], obtém a respetiva RGG do prédio e promove a anotação desta no registo, nos termos do artigo 18.º da Lei n.º 78/2017. De seguida, divide o prédio em dois, com 3 hectares cada um, mas não atualiza o registo predial, porque não está legalmente obrigado a fazê-lo, nem promove a realização de novas RGG. Não só a primeira RGG fica, deste modo, desatualizada, como passa a existir um novo prédio sem qualquer georreferenciação. Situações como esta não podem ser admitidas e, por isso, merecem a nossa censura. Por outro lado, a lei não prevê qualquer mecanismo para que haja conciliação entre a realidade material, o registo, e o SICS. Tomemos, ainda, o mesmo exemplo, só que agora um dos novos prédios é alienado. Se o registo, apesar de ser obrigatório, não for promovido, verifica-se outra situação em que a realidade é diferente da publicitada pelo registo. Na verdade, ao contrário do que, também, acontecia no Regulamento de Cadastro Predial[486], o novo SICS dispensou, por completo, a intervenção das entidades tituladoras de negócios jurídicos.

---

[483] CASTANHEIRA, Arménio - *O cadastro é estruturante e estrutural para o desenvolvimento*, Revista Ingenium, II Série, Número 109, Janeiro/Fevereiro, 2009, p. 39.

[484] Esta lei veio manter e generalizar a aplicação do sistema de informação cadastral simplificada.

[485] A unidade de cultura, para cada zona do País, encontra-se definida na Portaria n.º 219/2016, de 9 de agosto.

[486] Nos termos do artigo 30.º do Regulamento de Cadastro Predial, sempre que o ato notarial relativo a prédios cadastrados envolvesse alteração do posicionamento das respetivas estremas era exigido a apresentação simultânea, em relação quer a esses prédios quer aos que resultam da alteração, de documento técnico que refletisse as novas realidades. E o notário tinha a obrigação legal de advertir os outorgantes da necessidade de apresentação do documento técnico ao IPCC, no prazo de 30 dias.

É nítida a intenção da lei em recolher informação dos prédios acerca dos seus limites e quanto aos seus titulares, informação esta que, em nossa opinião não tem a qualidade e fidedignidade que a realização de um cadastro exige. Apesar disso, a apresentação da RGG pelo interessado, para efeitos de registo, equivale à sua declaração de que a área nela mencionada é a área correta[487], tudo isto à revelia do conteúdo dos negócios jurídicos. Mas esta "presunção"[488] apenas funciona em relação ao registo e já não em relação à matriz. Não podemos, de modo algum, concordar com esta opção. Entendemos que é, até, suscetível de gerar confusão e pode ser perturbadora da realização negócios jurídicos sobre imóveis. De facto, a realização de negócios jurídicos e o registo dos respetivos factos devem respeitar o princípio da harmonização, no que respeita à localização, à área e artigo da matriz dos prédios, se estes se situarem em concelho submetido ao cadastro geométrico ou apenas à área e artigo da matriz se situados em concelho não submetido ao cadastro geométrico. Ora, se apenas para efeitos de registo se pode considerar que a área correta é a que consta da RGG, podem surgir situações senão caricatas, pelo menos difíceis de resolver. Basta imaginar a existência de um prédio cuja área na descrição predial e matriz é de dois mil metros quadrados, mas na RGG é de três mil metros quadrados. Se se presume que a área correta é a da RGG pensamos que o negócio não pode realizar-se sem, previamente, ser retificada a área que consta da matriz.

Por último, discordamos que o legislador imponha aos serviços de registo a obrigação de obter a RGG quanto aos prédios que se encontrem descritos, devendo tomar as diligências necessárias junto das autarquias e demais entidades na obtenção de informação necessária à RGG.[489] A nossa discordância assenta, essencialmente, nos seguintes argumentos: conforme refere o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 115/2018, de 21 de dezembro, "o conservador de registos é o profissional com preparação jurídica, a quem incumbe, com responsabilidade, imparcialidade, autonomia técnica e funcional, e sujeição a critérios de legalidade e de objetividade estritos, exercer funções nos domínios da identificação civil, da nacionalidade e dos registos civil, predial, comercial, de bens e direitos sujeitos a registo e das

[487] Cfr. artigo 16.º, n.º 1, da Lei 78/2107, referida.

[488] Colocamos a palavra presunção entre aspas porque a lei não se lhe refere como se de uma presunção se trate. Mas se a apresentação da RGG equivale à declaração de que a área nela mencionada é a área correta, temos de admitir que se trata de uma presunção, ainda que ilidível, nos termos legais, designadamente através da atualização e retificação da RGG, como previsto no artigo 13.º-A do Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017.

[489] Cfr. art.º 17.º, n.º 1, da citada Lei n.º 78/2017.

pessoas coletivas". Ou seja, o conservador não tem formação nas áreas da arquitetura, da engenharia, da topografia, da geografia, da cartografia nem é um técnico de cadastro. Esta lei vem, agora, atribuir-lhe competências em áreas que não integram o seu conteúdo funcional e para as quais não está, em nossa opinião, preparado para as exercer. Por outro lado, como é do conhecimento público, os quadros de pessoal dos registos encontram-se fortemente depauperados. Num universo de cerca de cinco mil trabalhadores, relativamente ao balanço social reportado a 31 de dezembro de 2018[490], encontravam-se por preencher 199 lugares de conservador e 1 154 lugares de oficiais de registo. Acresce que a média de idades destes trabalhadores é muitíssimo elevada, calculando-se que o trabalhador mais novo deva ter muito mais de quarenta anos. Ora, perante este panorama e por mais incentivos superiores que sejam dados, não nos parece que este serviço "extra" possa ser realizado pelos serviços de registo ou realizado com eficiência.

25.2. Procedimento especial de registo de prédio rústico e misto omissos

Tendo em vista incentivar o registo, o legislador criou o procedimento especial de registo de prédio rústico e misto omisso[491], que, resumidamente, consiste no seguinte: a AT comunica, ao serviço de registo competente, a identificação dos prédios rústicos e dos seus titulares. Em face desta comunicação e dos respetivos elementos, o serviço de registo verifica se os prédios se encontram ou não descritos. Se se encontrarem descritos, e caso se encontrem situados em concelho não submetido ao cadastro geométrico, são os titulares matriciais notificados pelo Centro de Coordenação Técnica para obter a RGG e promover o registo ou apresentar os documentos comprovativos dos seus direitos, para que os serviços de registo promovam o registo. Os emolumentos devidos pela realização do registo, no âmbito deste procedimento, gozam de um regime de gratuitidade se os prédios tiverem uma área igual ou inferior a 50 hectares.[492]

---

[490] Acessível em https://irn.justica.gov.pt/Portals/33/Balan%C3%A7o%20Social/Balanco_Social_2018.pdf?ver=2019-05-29-145229-927?ver=2019-04-11-094028-247 , p. 12, acedido em 2021/01/10.

[491] Este procedimento especial encontra-se previsto nos artigos 13.º a 15.º da Lei n.º 78/2017 e artigos 17.º a 19.º do Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017.

[492] Na vigência do regime experimental, os atos praticados no âmbito deste procedimento eram integralmente gratuitos, regime que se manteve até 31 de dezembro de 2019. A lei n.º 65/2019 manteve o regime de gratuitidade, passando a aplicar-se aos prédios rústicos e mistos mas apenas se os mesmos tiverem área igual ou inferior a cinquenta hectares.

Mais uma vez o legislador atribui aos serviços de registo tarefas para as quais estão, obviamente, preparados, mas, como afirmamos antes, não possuem recursos humanos para as realizar.

25.3. Procedimento de identificação, inscrição e registo de prédio sem dono conhecido

Este é o derradeiro procedimento criado pela Lei n.º 78/2017 que, conjuntamente com os dois já analisados, constituem os pilares do SICS.

Existe, em Portugal, um elevado número de prédios rústicos sem dono conhecido, o que impede a sua identificação e torna difícil a sua gestão pelo setor associativo e cooperativo.[493] As coisas imóveis sem dono conhecido consideram-se património do Estado, como dispõe artigo 1345.º do Código Civil [494]. Sentiu-se, pois, a necessidade de concretizar o disposto no citado artigo 1345.º, o que veio a acontecer com a publicação do Decreto-Lei n.º 15/2019, de 21 de janeiro, que estabelece, também, o regime de administração do prédio registado como prédio sem dono conhecido.

O conceito de prédio sem dono conhecido é dado pelo artigo 3.º do citado Decreto-Lei, presumindo-se sem dono conhecido o prédio, rústico ou misto, que se encontre por descrever ou omisso na matriz e, por isso, não integrante do património público ou privado do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, ou do património de pessoas singulares, ou de pessoas coletivas de direito privado, público ou de natureza associativa, cooperativa ou comunitária. Além disso, os prédios não podem estar a ser possuídos nos termos de um direito real ou pessoal de gozo e têm de se encontrar registados como prédios sem dono conhecido. É ainda considerado prédio sem dono conhecido, o prédio rústico ou misto que não se encontre identificado, decorrido o prazo

[493] BEIRES, Rodrigo Sarmento de – ob. cit, p. 123, considera o abandono ou ausência de gestão das terras rústicas um dos mais relevantes problemas do País, que afeta cerca de 25% do território nacional, o que corresponde a 2,1 milhões de hectares.

[494] LIMA, Fernando Andrade Pires de; VARELA, João de Matos Antunes - *Código Civil Anotado, Volume III, 2.ª ed. rev. e at.* Coimbra, Coimbra Editora, 1984, p. 175, consideram que o artigo 1345.º consagra o princípio tradicional do direito eminente do Estado sobre todo o território, em consequência dos seus poderes de soberania.

de gratuitidade emolumentar e tributária previsto no sistema de informação cadastral simplificado.[495]

O objetivo deste procedimento consiste na identificação dos prédios que não tenham dono conhecido e, mais uma vez, o legislador atribuiu esta competência ao Instituto dos Registos e Notariado a quem cabe, em articulação com outras entidades,[496] proceder à identificação desses prédios.

O procedimento supõe, como era de esperar e se justifica, uma ampla publicitação do prédio identificado como prédio sem dono conhecido, a nível interno e internacional, junto das comunidades portuguesas, através do envio da informação ao Ministério dos Negócios Estrangeiros. Pretende-se, com esta publicitação, dar conhecimento ao maior número de interessados possível da existência do procedimento de prédio sem dono conhecido, para que possam pronunciar-se, fundamentadamente, junto do IRN, I.P., através de sítio da internet ou por comunicação dirigida ao serviço de registo predial.

Decorridos 180 dias a contar da data da publicitação, o prédio considera-se um prédio sem dono conhecido se não tiver sido apresentada pronúncia do interessado ou se tendo havido apresentação esta for considerada improcedente.

Após a verificação dos pressupostos para o reconhecimento de prédio sem dono conhecido, é lavrado um registo de aquisição a favor do Estado e é o prédio inscrito na matriz. O registo de aquisição é, igualmente, publicitado, pelos mesmos motivos já aludidos.

Este registo é lavrado como provisório por natureza e vigora pelo prazo de 15 anos. Durante este prazo o prédio não pode ser transmitido nem onerado, devendo estes ónus constar do registo.

---

[495] A vigência do regime de gratuitidade emolumentar e tributária encontra-se, atualmente, previsto no artigo 14.º da Lei n.º 65/2019 e é de quatro anos, a contar:

a) De 24 de agosto de 2019, para os municípios onde vigorou o projeto piloto referido no artigo 31.º da Lei n.º 78/2017 e para os municípios onde vigora o CGPR ou cadastro predial em vigor.

b) Da data de celebração do acordo de colaboração interinstitucional entre o Centro de Coordenação Técnica e cada município.

Por via das cautelas o legislador previu, no artigo 17.º da mencionada Lei n.º 65/2019, a eventual extensão destes prazos.

[496] Designadamente com a DGT, autarquias locais, AT, Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural, Direções Regionais de Agricultura e Pesca, Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., e pelo IFAP.

Se dentro do prazo de vigência do registo provisório for feita a prova da titularidade do prédio é o mesmo restituído ao proprietário.

Decorridos aqueles 15 anos, o serviço de registo predial promove um anúncio no sítio da Internet do I.R.N., I. P., tendo em vista a inscrição matricial definitiva e o registo de aquisição definitivo a favor do Estado[497], podendo, qualquer interessado, pronunciar-se, no prazo de 30 dias. Decorrido este prazo e perante a inexistência de pronuncia ou pronuncia indeferida, é informada a Direção-Geral do Tesouro e Finanças que emite parecer quanto à possibilidade de inscrição definitiva do registo de aquisição a favor do Estado. É com base neste parecer que se realiza o registo definitivo do prédio a favor do Estado[498]. Finalmente, após este registo, o prédio passa a ter dono conhecido – o Estado Português[499].

Foi, também, criado, com este procedimento, um regime de administração dos prédios registados provisoriamente a favor do Estado. A entidade gestora[500] é responsável pela gestão dos prédios para utilização agrícola, florestal ou silvopastoril que se encontrem sob este regime, não os podendo alienar ou constituir sobre eles direitos reais menores, mas não está inibida de, durante o período de 15 anos, onerar o direito de propriedade ou ceder a gestão da propriedade, embora a título precário e restringido àquele período.

Esta é mais uma das vias através da qual se pretende obter conhecimento dos prédios rústicos ou mistos situados em território português.

Entendemos que o procedimento deve prosseguir o mais rapidamente possível. De facto, verifica-se um abandono massivo das terras, com as pessoas mais jovens a procurar condições de trabalho e de vida no litoral e nas grandes cidades. Em alguns concelhos, só as pessoas mais idosas conseguem identificar os limites de algumas terras e os respetivos proprietários e, já existem casos, que nem essas pessoas o conseguem fazer.

---

[497] A Lei considera que este procedimento é uma justificação administrativa.

[498] Confessamos a nossa incredulidade perante a opção do legislador. O procedimento é todo tramitado pelo serviço de registo; por outro lado, a competência para a qualificação dos registos é exclusiva dos conservadores de registo, pelo que não se compreende nem se aceita que seja a Direção-Geral do Tesouro e emitir parecer vinculativo quanto à possibilidade do registo definitivo a favor do Estado.

[499] Os prédios registados a favor do Estado integram o seu domínio privado, nos termos do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto.

[500] Como entidade gestora foi escolhida a Florestegal-Empresa de Gestão e Desenvolvimento Florestal, S.A.

Não obstante, oferecem-se-nos as maiores dúvidas quanto à execução deste procedimento, uma vez que a sua consecução pressupõe uma tramitação mais ou menos complexa e exige muito dispêndio de tempo. Consequentemente, ou se reforçam os quadros dos serviços desconcentrados do I.R.N.,I.P. com os recursos humanos necessários ou, então, não se alcançará o tão desejado conhecimento dos prédios que, assim, continuarão desconhecidos.

25.4. Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto

A Lei n.º 78/2017, impôs ao Governo, no seu artigo 38.º, a obrigação de apresentar à Assembleia da República um relatório de avaliação do SICS, tendo em vista a sua eventual extensão a todo o território nacional. A avaliação consta do relatório entregue, em 31 de outubro de 2018,[501] e, de acordo com o mesmo, o projeto experimental foi um êxito. Conclui-se, naquele relatório, que com a informação obtida foi possível criar ou desenvolver um algoritmo "capaz de identificar novas propriedades, deduzindo e estimando as localizações, dimensões, formas e proprietários". [502]

Não podemos concordar com o que se afirma no relatório e sabemos que o projeto foi tudo menos um êxito. Aliás, as conservatórias situadas nos concelhos pilotos viram-se

[501] Acessível em https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a457851304650564552515445677651584a7864576c3262304e7662576c7a633246764c314a6c6247463077374e796157397a4c314a6c6247463077374e796157386c4d6a4242646d46736157484704384f6a627955794d484e706333526c6257456c4d6a424a626d5a76636d3168773666446f32386c4d6a4244595752686333527959577776c4d6a42546157317762476c6d61574e685a474576556d56735958544473334a70627955794d464e706333526c6257456c4d6a424a626d5a76636d3168773666446f32386c4d6a4244595752686333527959577776c4d6a42546157317762476c6d61574e685a47386c4d6a41784c6e426b5a673d3d&fich=Relat%C3%B3rio+Sistema+Informa%C3%A7%C3%A3o+Cadastral+Simplificado+1.pdf&Inline=true – acedido em 2021/01/10.

[502] Não podemos deixar de ficar estupefactos com tamanho avanço tecnológico. Ao fim e ao cabo, Portugal fez, durante cerca de 220 anos, diversas tentativas tendo em vista a implementação do cadastro, quando, afinal, a solução está na descoberta de um "algoritmo de inteligência artificial", como se afirma na página 30 do relatório. Apesar de não termos formação na área da matemática, sabemos que um algoritmo, constitui um método matemático que apenas devolve resultados previstos pela inteligência humana. E sem pôr em causa "as novas" ferramentas que utilizam a inteligência artificial, não compreendemos como é que esta pode identificar, pelo menos, os proprietários dos prédios.

incapazes de anotar as RGG nas descrições prediais, tendo sido necessário a colaboração de outras conservatórias do país para que fosse possível fazer aquela tarefa.

Mas o relatório apresentou outras conclusões e, entre elas, evidenciam-se, pela sua importância, a intervenção dos municípios na realização do cadastro; a adoção de um modelo assente em dois níveis, com a participação da AT, do I.R.N.,I.P, da DGT, e das autarquias locais. Foi, ainda, aconselhada a integração do SINERGIC e do CGPR no BUPi e a manutenção da gratuitidade de registo e da RGG, por um determinado período, de tempo como estímulo aos cidadãos.

Apoiado nestas conclusões, o legislador entendeu estender a todo país o SICS, o que veio a acontecer com a publicação da referida Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto. O procedimento de RGG passou a aplicar-se aos prédios rústicos e mistos, nos municípios não sujeitos ao CGPR ou cadastro predial em vigor.

Porém, o legislador foi mais longe e criou, com esta lei, o procedimento especial de justificação de prédio rústico e misto omisso ,a que acima fizemos referência.[503]

Muito relevante, todavia, é a intenção expressa em universalizar o Balcão Único do Prédio, enquanto plataforma nacional de registo e cadastro do território (PNRCT), abrangendo prédios urbanos, rústicos e mistos de todo o território nacional. O legislador português optou por juntar, num único sítio, toda a informação respeitante a todos os prédios, agregando num único local a caracterização física e a situação jurídica dos mesmos. Esta ideia não tem tido êxito nos países em que foi feita tal tentativa. Sem prejuízo de uma análise pormenorizada, que adiante fazemos, afirmamos, desde já, que não concordamos com este modelo.

Com esta lei foram criados um conjunto de princípios, dos quais salientamos: o princípio da coordenação, que tem em vista a partilha de informação detida por diversas entidades quanto à caracterização e identificação dos prédios e respetivos titulares; o da participação, assente na conduta cívica dos cidadãos[504] na realização das RGG e na promoção de registo especial de prédio rústico e misto omisso; e, também, o princípio da complementaridade, que visa a harmonização das informações contidas pelas diversas entidades, designadamente no que respeita às relações entre o cadastro, o registo predial

[503] Cfr. art.ºs 8.º a 13.º.

[504] O apelo ao civismo é estimulado com o regime de gratuitidade emolumentar e tributária, previsto no artigo 24.º da Lei n.º 78/2017 e mantido pelo artigo 14.ºda Lei n.º 65/2019.

e a matriz predial. Nos termos deste princípio, cada entidade mantém a sua competência quanto à situação jurídica e fiscal dos prédios.

A lei n.º 65/2019, criou, também, o modelo de organização e desenvolvimento para o SICS e para o BUPi, que integra dois níveis: ao nível central através de um Centro de Coordenação Técnica (CCT), com competências de coordenação, decisão e apoio integrado no Ministério da Justiça; e, ao nível municipal, através de Unidades de Competência Locais (UCL). O legislador pretende criar, com os municípios que pretendam aderir, uma rede de balcões para atendimento ao cidadão, tendo em vista a identificação, tratamento e partilha da informação sobre o território, seus titulares e limites.

A entrada em vigor da lei ficou dependente da celebração de um acordo de colaboração interinstitucional entre o CCT e cada município, que tem vindo a ser feito de forma gradual, encontrando-se o SICS operacionalizado em cerca 130 municípios.[505]

O legislador português demonstra bem, com esta lei, a sua avidez legiferante. Na verdade, conseguiu desenvolver um modelo de organização assente em instrumentos inexistentes. Foi reconhecido pela RCM n.º 45/2020, de 16 de junho[506], não existir qualquer organismo que, por si só, detenha competência ou vocação para assumir integralmente as funções que foram atribuídas ao CCT. Foi, então, criada, pela referida RCM, a Estrutura de Missão para a Expansão do Sistema de Informação Cadastral Simplificado. Fica, também, a cargo da Estrutura de Missão, o desenvolvimento dos sistemas de informação e de interoperabilidade de apoio ao BUPi, bem como a criação de repositórios de dados e de informação registal e cadastral, para serem partilhados através de mecanismos de interoperabilidade. O elenco dos objetivos da Estrutura de Missão é muito extenso[507]; entre eles, destacamos o objetivo de garantir a elaboração dos protocolos a celebrar com as diversas entidades, públicas e privadas, no âmbito da expansão do SICS e do BUPi, com o objetivo de se obter informação permanentemente atualizada quanto à caracterização e identificação dos prédios, sua localização geográfica e supressão de omissão no registo predial. É com base nestas ações que o legislador pretende elaborar o cadastro.

505 A informação quanto aos municípios nos quais se encontra operacionalizado o SICS pode ser consultada em https://bupi.gov.pt/municipios-aderentes/.

506 Publicada no Diário da República, 1.ª série n.º 115, p. 14.

507 Cfr. o n.º 3 da aludida RCM 45/2020.

Mais uma vez, temos que manifestar as nossas profundas dúvidas quanto à eficácia destas medidas. E justificamo-las com base nos seguintes argumentos: o sucesso destes objetivos assenta em mecanismos de interoperabilidade que, conforme é reconhecido na referido RCM, ainda não foram criados.[508] Só por isto e considerando que já foi ultrapassado o prazo imposto pelo Conselho de Ministros, se verifica que as medidas adotadas não passam, até agora, de meras intenções. Acresce que, quanto a nós, a Estrutura de Missão é um organismo complexo, com demasiados intervenientes, razões pelas quais, estamos em crer, muito dificilmente verá coroada com êxito a sua missão. Aliás, o modelo de funcionamento da Estrutura de Missão é de tal forma complexo que justifica o que acabamos de sustentar.[509] Acresce que a mencionada RCM produz os seus efeitos desde 16 de junho de 2020 e a estrutura de Missão termina o seu mandato a 31 de dezembro de 2023, o que vale por dizer que já decorreu quase um ano e pouco do que foi projetado aconteceu.

26. O BUPi – Balcão Único do Prédio

O Balcão Único do Prédio (BUPi) foi criado pela Lei n.º 78/2017 e, a par dos procedimentos, também criados pela mesma Lei, e a que já fizemos referência, constitui

508 Cfr. o ponto 2 da mencionada RCM.

509 A Estrutura de Missão é dirigida por um coordenador e por um coordenador adjunto; possui uma estrutura de apoio direto à sua atividade. No âmbito da sua missão pode recrutar um número máximo de quatro especialistas. Junto da Estrutura de Missão funciona um conselho político-estratégico, com funções de acompanhamento, composto por dez membros do Governo, um representante da Associação Nacional de Municípios Portuguesa, como observador, e um representante da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I.P., também na qualidade de observador. A este conselho político-estratégico compete aprovar os planos de atividades e os relatórios anuais a apresentar ao Conselho de Ministros.

Existe, ainda, uma comissão técnico-operacional, que coadjuva a Estrutura de Missão. É presidida pelo coordenador e composta pelos seguintes organismos:

a) Autoridade Tributária e Aduaneira;

b) Direção Geral de Recursos da Defesa Nacional;

c) Instituto dos Registos e Notariado, I.P.;

d) Direção Geral do Território;

e) Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.;

f) Direção Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural;

g) Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.; e

h) Comissões de coordenação e desenvolvimento regional.

Podem, ainda, ser integradas outras entidades, públicas ou privadas, se o coordenador assim o entender.

um elemento fundamental do SICS. No âmbito daquela Lei, o BUPi[510] era definido como sendo um balcão físico e virtual que reúne a informação registal, matricial e georreferenciada relacionada com os prédios. O BUPi era a plataforma através da qual os cidadãos contactavam com a Administração Pública, no âmbito do cadastro predial. Porém, a Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto, procedeu à universalização do BUPi, enquanto plataforma nacional de registo e cadastro do território (PNRCT), abrangendo os prédios urbanos, rústicos e mistos de todo o território nacional.[511]

O BUPi é a plataforma que comunica com todas as bases de dados e aplicações que contêm informações prediais. Para este efeito, utiliza a Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública (iAP)[512].

Parece-nos muita clara a intenção do legislador em reunir toda a informação relativa aos prédios num só local, o BUPi. Esta ideia germina, no espírito do legislador, há já longo tempo, pelo menos desde 1995, com a aprovação do Regulamento do Cadastro Predial, naturalmente convencido que é este o sistema que melhor caracteriza os prédios, nos seus aspetos físicos e jurídicos.

Não é esta a nossa proposta, como mais adiante se descreve, e estamos convencidos que a opção do legislador é, no mínimo, infeliz. Na verdade, o modelo de organização bem como a estrutura informática montada deixam adivinhar muitas dificuldades de funcionamento do sistema. Uma análise atenta às referidas Leis n.ºs 78/2017 e 65/2019, como a que temos vindo a fazer, faz-nos ver que existem demasiados obstáculos, que impedem o funcionamento do sistema de forma eficiente e eficaz. É o próprio legislador que reforça o que acabamos de afirmar, ao reconhecer que os mecanismos de interoperabilidade ainda não se encontram criados.[513]

27. O NIP - Número de Identificação do Prédio

O NIP ou Número de Identificação do Prédio surgiu, pela primeira vez, na legislação nacional, com a publicação do Regulamento de Cadastro Predial. Desde 1995, isto é,

[510] Cfr. art.º 22.º da Lei n.º 78/2017.

[511] Cfr. art.º 1.º, n.º 4, da Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto.

[512] O funcionamento do BUPi encontra-se descrito nos art.ºs 20.º a 23.º do Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro.

[513] Cfr. o n.º 2 da RCM 45/2020, já referida.

durante mais de um quarto de século, o legislador tem andado numa verdadeira deriva acerca da composição e objetivos do NIP.

No âmbito do referido Regulamento, o NIP consistia num código numérico unívoco e tinha por finalidade a identificação de cada prédio cadastrado.[514] A constituição do NIP, constante da Portaria n.º 1192/95, de 2 de outubro, obedecia a uma sequência lógica e era composta por 20 dígitos, distribuídos por cinco conjuntos que identificavam, respetivamente, a localização dos prédios no continente ou numa das Regiões Autónomas, as coordenadas nas folhas cadastrais, onde os prédios estão inscritos, a identificação dos prédios nas folhas cadastrais, a propriedade indivisa, a propriedade horizontal e as frações autónomas, sendo o último conjunto destinado a controlo.

Com o SINERGIC, o NIP continuou a estar previsto, agora como acrónimo de Número de Identificação Predial e não como Número de Identificação do Prédio. Deixou, também, de ser composto por 20 dígitos para passar a ter apenas 15 e quatro conjuntos.

Com a publicação da Lei n.º 78/2017, o NIP passou a ser o Identificador Único do Prédio.[515] A ligação do NIP com os sistemas de identificação do prédio era feita, conforme o previsto no artigo 22.º do Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro, que definia o NIP como um identificador do prédio, sequencial e sem significado lógico, destinado ao tratamento e harmonização de informação de carácter predial.

O NIP era, ainda de acordo com o citado artigo 22.º, atribuído a cada prédio sempre que confirmada a coincidência entre a descrição predial e a matriz. Esta norma, porém, foi revogada pelo Decreto Regulamentar n.º 4/2019, de 20 de setembro.

Foi com a publicação da mencionada Lei n.º 65/2019, que o NIP foi redefinido e lhe foram atribuídos outros objetivos. O NIP continuou a ser um identificador numérico, como já o era no revogado artigo 22.º, mas passou a ter os objetivos mencionados no artigo 6.º da citada Lei n.º 65/2019 e que consistem, resumidamente, em assegurar a identificação inequívoca dos prédios, através da atribuição de um número único de identificação, que toda a Administração Pública deve utilizar, e permitir a gestão informática dos conteúdos cadastrais num único sistema de informação. Tal como já se encontrava previsto, o NIP é atribuído a cada prédio, desde que se verifique a coincidência entre a informação que consta das descrições prediais e das inscrições matriciais.

[514] Cfr. art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho.

[515] Cfr. art.º 3.º da mesma Lei.

Decorrido mais de vinte e cinco anos, e depois das dificuldades sentidas na criação do NIP, o legislador optou por fazer corresponder o NIP às descrições prediais, podendo conter mais informação, como a RGG e quaisquer outros dados e elementos relativos à caracterização do prédio.

Rejeitamos, por completo, a escolha legislativa que nos parece incoerente e contraditória nos seus termos. Concordamos, todavia, num ponto, que é a necessidade absoluta de cada prédio ser identificado com o número único. Na proposta que vamos apresentar, o NIP desempenha um papel central, mas tem apenas como objetivo identificar o prédio perante toda a Administração Pública, os cidadãos e quaisquer entidades coletivas[516].

Não conseguimos compreender como se pode estabelecer que o NIP seja um número único de identificação dos prédios e a lei, de seguida, declare que o NIP corresponde à descrição do registo predial. De facto, as descrições prediais estão organizadas por freguesias e dentro de cada freguesia através de um número sequencial.[517] Isto vale por dizer que existem milhares de prédios com o mesmo número de descrição, embora situados em freguesia diferentes.

Pensamos que foram as dificuldades sentidas na criação do NIP que levaram o legislador a decidir-se pela correspondência com a descrição predial. Mas se foi assim, como nos parece, temos que nos interrogar para que serve o NIP, no âmbito do SICS. Na verdade, se o NIP corresponde à descrição predial não se justifica a criação de mais um número para identificar o que já está identificado pela descrição predial.

Afirma-se, abundantemente, que os prédios são identificados por um número único, o que facilita a criação da informação predial única. Porém, não é isso que se verifica. Na realidade, os prédios são, atualmente, identificados pelos números das descrições prediais e, também, pelo artigo da respetiva matriz. Agora, terá mais um número, o NIP que corresponde à descrição do registo predial. Ficamos, porém, sem saber se o NIP corresponde à descrição do registo predial ou apenas ao número da descrição do registo predial. A interpretação que fazemos do n.º 3 do artigo 6.º, da Lei n.º 65/2019 é a de que o NIP corresponde à descrição do registo predial, incluindo o respetivo número. Mas, se

[516] Um pouco à semelhança do que sucedeu com a reforma levada a cabo pelo Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de março, que atribuiu às sociedades um só número de matrícula, que corresponde ao NIPC, acabando com a duplicação de números de matrículas, que, até então, se verificava e que muito dificultava o giro comercial.

[517] Cfr. art.º 23.º do CRPredial.

for como pensamos, temos de concluir que o legislador se esqueceu de alterar o Código do Registo Predial nesta matéria, uma vez que não alterou as normas respeitantes à descrição predial, designadamente no que respeita às menções que nela devem constar e que são as previstas no artigo 82.º do citado Código. Ora, como já afirmamos, o NIP pode conter mais informação que aquela que consta das descrições prediais, mas a correspondência com a estas impede, pelo menos sem alteração legislativa, que dessa informação se faça publicidade.

28. Interoperabilidade

Uma das mais valias do SICS é o facto de todas as entidades, públicas ou privadas, poderem aceder aos elementos caracterizadores de identificação dos prédios sem terem necessidade de proceder a "cadastros pontuais"[518] para a prossecução dos seus próprios objetivos.

De acordo com o disposto no artigo 27.º, da Lei n.º 78/2017, a AT, o IRN, I.P., a DGT, o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., e o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas podem, mediante protocolo[519], partilhar entre si e com os municípios a informação que detenham sobre os elementos caracterizadores e de identificação dos prédios e dos seus titulares.

Por seu lado, o Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017 estabelece, no artigo 23.º, que a harmonização da informação relevante sobre os elementos caracterizadores e de identificação dos prédios resulta da interoperabilidade dos dados detidos pelas mencionadas entidades. Para o efeito, logo que a um prédio seja atribuído o NIP, é este comunicado a cada uma das referidas entidades, sendo esta comunicação feita através de serviço disponibilizado na Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública (iAP).

Reconhecemos o esforço feito, no sentido de se alcançar a partilha e a interoperabilidade dos dados relevantes aos prédios entre as diversas entidades. Porém, parece-nos que o mecanismo escolhido é muito complexo e pode não funcionar de forma

[518] Colocamos a expressão "cadastros pontuais" entre parêntesis para realçar que não se trata de verdadeiros cadastros, embora seja esta a expressão vulgarmente utilizada por diversas entidades. Os municípios, por exemplo, afirmam, repetidamente, que possuem cadastro, o que não corresponde à verdade. O que, quase todos os municípios têm é o SIG – Sistema de Informação Geográfica, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 180/2009, de 7 de agosto, republicado pelo Decreto-Lei n.º 29/2017, de 16 de março.

[519] Que em 7 de fevereiro de 2021 ainda não tinha sido celebrado.

eficiente. O primeiro critério assenta na partilha de dados entre as referidas entidades, mas, depois, opta-se por comunicar o NIP de cada prédio a cada uma das entidades, através de serviço existente na iAP. Deste modo, cada entidade fica a conhecer os dados das descrições prediais, uma vez que o NIP corresponde à descrição predial, mas o inverso já não acontece, isto é, ao IRN, I.P., não são comunicados os dados que existem nas outras entidades. Defendemos que tal, também, não se mostra necessário, atendendo às finalidades do registo que são, como já afirmado, dar publicidade à situação jurídica dos prédios e não, propriamente, aos prédios.

29. Conclusões

Em conclusão, Portugal continua a ser um dos poucos países da Europa sem cobertura cadastral integral. Legalmente, apenas existe em vigor o CGPR, que deixou de ser executado em 1994. Nunca foi objeto de renovação nem operação de conservação, apresenta problemas ao nível da georreferenciação e encontra-se muito desatualizado. Cobre cerca de 50% do território nacional, sobretudo na parte sul do país, o que corresponde a cerca de dois milhões de prédios ou cerca de 12% dos prédios existentes no território português.

O cadastro predial criado pelo Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho, e o regime experimental de execução, exploração e acesso à informação cadastral (SINERGIC) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31 de maio, que, apesar da qualidade legislativa que lhe reconhecemos, se revelaram um insucesso, tendo sido objeto de levantamentos cadastrais cerca de 1,5% do território nacional, apenas.

Pela Lei n.º 78/2017, foi criado um sistema de informação cadastral simplificada que, observadas determinadas circunstâncias, pode converter-se em cadastro predial. O legislador, tal como fez com o SINERGIC, começou com um regime experimental que já decorreu, tendo a experiência merecido rasgados elogios por parte da tutela. Nós não estamos tão certos disso.

E é aqui que estamos. Podemos afirmar que existem, atualmente, no nosso país, quatro sistemas de cadastro:

a) o Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica;

b) o Cadastro Predial aprovado pelo Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho;

c) o Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31 de maio, e

d) O sistema de informação cadastral simplificada aprovado pela Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto.

Os primeiros três sistemas são da responsabilidade da Direção-Geral do Território e o SICS da responsabilidade do Instituto dos Registos e Notariado, I.P.

A Direção-Geral do Território deve disponibilizar no BUPi a informação sobre os elementos cadastrais existentes. Considerando que o IRN, I.P., também, é o responsável pelo BUPi, parece não restarem dúvidas que, num futuro próximo, toda a informação cadastral se encontre alojada no BUPi, com a consequente extinção do CGPR, do cadastro predial e do SINERGIC, passando toda a responsabilidade da execução do cadastro a pertencer ao Instituto dos Registos e Notariado.

Como resulta do já afirmado, não podemos concordar com esta opção e justificamos a nossa discordância com base nos seguintes argumentos. O conservador de registos " é o profissional com preparação jurídica, a quem incumbe, com responsabilidade, imparcialidade, autonomia técnica e funcional, e sujeição a critérios de legalidade e de objetividade estritos, exercer funções nos domínios da identificação civil, da nacionalidade e dos registos civil, predial, comercial, de bens e direitos sujeitos a registo e das pessoas coletivas"[520]. Ou seja, não compete ao conservador supervisionar a execução do cadastro predial. Na verdade, o conservador não é arquiteto, engenheiro, topógrafo, técnico de cadastro, não tem conhecimentos suficientes que lhes permitam atuar no âmbito da georreferenciação, da geometria, da cartografia, da geodésica ou fotointerpretação sobre ortofotomapas onde quer que eles existam. Porém, de acordo com o que dispõe o artigo 2.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 65/2019, compete ao IRN, I.P., assegurar a supervisão do procedimento da RGG.

Não podemos considerar que a informação sobre os prédios, recolhida no âmbito do atual SICS, assuma a natureza de cadastro predial, ainda que validada por todos os proprietários confinantes. Desde logo, o SICS não contém qualquer norma respeitante à conservação cadastro. E tal não acontece, em nossa humilde opinião, por a informação cadastral simplificada não representar a execução do cadastro predial. Refere-se no artigo 3.º, alínea c), da Lei n.º 65/2019, que compete à Direção-Geral do Território a conservação do cadastro predial. Ora, a conservação do cadastro restringe-se ao cadastro predial e não à informação cadastral simplificada. Tudo isto tem como consequência que a informação colhida num dia possa estar desatualizada no dia seguinte.

[520] Redação do artigo 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 115/2018, de 21 de dezembro, que aprovou o regime de carreiras especiais de conservador;

Não podemos aceitar que a informação adquirida no âmbito do SICS possa ser considerada credível ou confiável. Esta convicção tem o seu fundamento nos seguintes argumentos: a RGG é feita, na maior parte das vezes, através de métodos indiretos de medição, sem ser necessário apresentar qualquer meio de prova do direito proprietário, nomeadamente o registo predial ou o mero título aquisitivo. O esboço pode ser feito pelo interessado, que pode não ser o proprietário, bastando ser titular de uma posição ativa no registo predial ou na matriz, ou seja, pode ser feito pelo credor hipotecário, pelo usufrutuário ou usuário, pelo arrendatário, entre outros. É certo que quando o promotor da RGG não seja o proprietário, é este notificado pelo Centro de Coordenação Técnica para, querendo, promover a retificação da RGG e, se nada disser, pode a RGG ser validada. O problema que se coloca é que a indicação do nome do proprietário é feita pelo interessado, sem necessidade de comprovação do respetivo direito de propriedade como já dissemos. Estamos plenamente convencidos que, em muitos casos, vão ser realizadas RGG à revelia do verdadeiro proprietário.

É o próprio legislador que, expressamente, sustenta a nossa desconfiança sobre o valor do atual sistema. De facto, a informação resultante da RGG sobre prédio rústico, que seja validada, releva para efeitos de natureza cadastral, registal e matricial, no que respeita à área e à localização geográfica do prédio, mas, já não é relevante para efeitos fiscais. O artigo 29.º da Lei n.º 78/2017 exclui a informação da RGG para efeitos tributários. Para efeitos de liquidação de impostos a informação relevante é a existente na matriz. E daqui temos que retirar estas relevantes e evidentes interrogações: se a informação não merece a confiança do legislador "fiscal" quem nela pode confiar? E serve para quê?

Por outro lado, a lei refere, expressamente, [521] que a apresentação, pelo interessado da representação gráfica georreferenciada equivale à sua declaração de que a área nela mencionada é a área correta. Não podemos concordar com o disposto nesta norma. Desde logo, o interessado, como já dissemos, pode não ser o proprietário. Em segundo lugar, esta conclusão legal apenas é relevante para efeitos de registo e não abrange, por conseguinte, a matriz. Por último, são desconsiderados por completo, nesta matéria, os negócios jurídicos. Consideremos o seguinte exemplo: *A* é o titular inscrito de um prédio rústico que adquiriu a *B*, tendo-se declarado, no respetivo título, que o mesmo prédio tinha a área de dois mil e quinhentos metros quadrados. Se o interessado apresentar, posteriormente, na conservatória a RGG e dela constar que o mesmo prédio tem a área de

[521] Cfr. at.º 16.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto.

dez mil metros quadrados, deve ou pode o conservador atualizar a respetiva descrição predial só porque aquela apresentação equivale à declaração de que a área nela mencionada é a área correta? Esta solução põe em causa o sistema de titulação de direitos sobre imóveis e não contribui para a estabilidade dos negócios jurídicos. Vamos mais longe, esta norma que representa, quanto a nós, o prolongamento do artigo 28.º-C do CRPredial, introduzido em 2008, pode facilitar a aquisição da propriedade através de uma forma enviesada e de modo diferente do que se encontra previsto no artigo 1316.º do Código Civil. Passamos a explicar: o legislador de 2008[522], tendo em vista facilitar a reconciliação dos elementos identificativos do prédio e evitar que muitos atos de registo tivessem uma qualificação minguante, simplificou de forma significativa, o processo de harmonização das descrições prediais com a matriz e os títulos, tendo-se afastado, completamente, da doutrina existente, até então.

Em nossa opinião, a solução encontrada, em vez de resolver os problemas no que respeita à correta identificação dos prédios, não passou de uma fuga para a frente, piorando o que já estava mal.

Desde sempre houve grande preocupação na identificação do prédio. Relembramos aqui os já referidos estudos de PEDRO PITTA, ARTUR LOPES CARDOSO e CATARINO NUNES, que são unânimes ao afirmar que o prédio deve ser corretamente medido. Segundo os mesmos autores, um bom sistema de registo, deve assentar essencial e invariavelmente na identificação dos prédios sobre que recai a inscrição, por isso que, dos três elementos que integram a relação jurídica imobiliária, o prédio é o mais permanente, pois os proprietários/sujeitos mudam e os direitos alteram-se ou extinguem-se.

Atualmente, tratando-se de prédio situado em concelho onde não exista cadastro geométrico, a alteração da área dos prédios pode ser feita com base em planta efetuada por técnico habilitado e declaração do proprietário de que o prédio não sofreu alterações na sua configuração ou, em alternativa, com base numa planta feita por qualquer pessoa e declaração dos confrontantes de que o prédio não sofreu alteração da sua configuração.

Mas a questão que hoje se coloca é a de saber se, apresentados os documentos exigidos pela aliena a) ou por uma das subalíneas da alínea b) do n.º 2 do artigo 28.º-C, estará o conservador obrigado, em qualquer caso, a proceder à alteração da descrição,

[522] Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho.

independentemente de, no seu juízo, lhe parecer que a pretensão põe em causa a identidade do prédio.

Alguma doutrina vem sustentando[523] que, nestes casos, a lei terá querido reduzir a intervenção do conservador, no âmbito de apreciação do pedido, a uma questão de verificação da suficiência da titulação, ou seja, desde que apresentados os documentos legalmente previstos, a retificação deve efetuar-se, sem mais. O conservador ficaria, assim, impossibilitado de verificar a identidade do prédio e de tecer qualquer juízo de valor, de qualificar o pedido, mesmo que a divergência de áreas seja tão grosseira que, no seu entender, possa pôr em causa aquela identidade.

Confessamos alguma dificuldade em aderir a esta doutrina, porquanto a adoção da mesma pode conduzir a resultados insustentáveis.

Desde logo, afasta do seu caminho a possibilidade de ser exercido o necessário controlo por parte de quem está especialmente obrigado a fazê-lo. O princípio da legalidade impõe ao conservador, entre outros deveres, o de verificar especialmente a identidade do prédio, pelo que se o legislador tivesse querido que esse controlo se não fizesse tê-lo-ia dito.

Por outro lado, e de acordo com a mesma doutrina, admite-se que se possa alterar a área de um prédio, ainda que a mesma tenha sido fixada com base em título bastante, sem a sanação da deficiência do mesmo título, colidindo, eventualmente, com a vontade negocial ou permitindo, até, que a aquisição de direitos possa ser feita através da retificação da área do prédio e não apenas pelo título, ofendendo, consequentemente, o princípio segundo o qual a constituição ou transferência de direitos reais sobre coisa determinada se dá por efeito do contrato.

Também as normas urbanísticas podem ser desrespeitadas se o necessário controlo não for feito. Para quê ter o trabalho e suportar o custo de uma certidão de destaque, se tudo se pode resolver por outra via, isto é, com a apresentação de uma simples planta e consequente retificação do registo.

É esta, atualmente, a realidade que existe no nosso país, senão em todas as situações, em muitas delas, pelo menos.

E este modo de agir encontra-se de tal forma enraizado no quotidiano que muitos cidadãos começam a dar por lícito e legal o que a lei não consente. Fomos, recentemente,

[523] Cfr. Proc.º n.º 179/2008 SJC-CT *in* http://intranet.irn.mj.pt.

questionados[524] se era necessária uma escritura pública para adquirir uma parcela de terreno destinada a arredondamento de estremas de outro prédio ou se bastava mudar o "murinho". O problema é que é essa a verdade, os murinhos estão a mudar-se vezes sem conta.

Como pode admitir-se que a área de um prédio possa ser alterada ao arrepio do que consta de um documento autêntico ou autenticado com força probatória plena? Ou, então, sem a intervenção dos titulares de direitos inscritos, como se a pretensa alteração não os afetasse? E não se argumente, neste ponto, que o conservador é livre no que toca à qualificação. É que a impugnação, pela via hierárquica, da recusa do conservador em proceder à retificação das áreas, é, senão sempre, quase sempre favorável ao impugnante. Aliás, também já está enraizado no quotidiano o seguinte pensamento "não te preocupes, se ele recusar[525], recorres que eles dão-te razão[526]".

A adoção do princípio da suficiência da titulação põe em causa a segurança jurídica, permite a realização de contratos ilegais, facilita a fuga ao fisco, permite a violação de normas urbanísticas e diminui a receita do registo predial.

Na medida em que se passou, em muitos casos, a adquirir através da retificação de registo, dispensa-se a titulação, seja por escritura pública ou por documento particular autenticado – o que é ilegal; deixam de ser pagos o imposto municipal sobre as transmissões onerosas e o imposto de selo, potenciando-se a evasão e fraude fiscal; violam-se, em alguns casos, as normas urbanísticas evitando-se ou facilitando-se o destaque de parcela de terreno e, finalmente, deixam de ser pagos os respetivos emolumentos.

Apesar de respeitarmos a doutrina que interpreta deste modo a norma do artigo 28.º-C, temos opinião muito diferente. Cremos mesmo que a interpretação, que tem vindo a ser feita, põe em causa a unidade do sistema jurídico, ao não considerar a aplicação de um princípio básico e estruturante de todo o sistema registal – o princípio da legalidade,[527] transformando o registo predial, nestas situações, numa espécie de registo por depósito, arredada que fica a qualificação do pedido de registo.

[524] Na qualidade de conservador de registos.

[525] Ele é o conservador.

[526] Quer-se dizer com "eles" o Presidente do Conselho Diretivo do Instituto dos Registos e Notariado.

[527] Previsto no artigo 68.º do CRPredial.

A situação a que se chegou é tão grave e prejudicial para a segurança jurídica, que demanda, quanto antes, que sejam alteradas as normas contidas nos artigos 28.º a 28.º-C. Não compreendemos o legislador, que reconhece enormes vantagens na caracterização rigorosa dos prédios e, depois, desconsidera os títulos, a vontade das partes, bem como o conteúdo da descrição predial, pondo em causa a tão necessária segurança do comércio jurídico imobiliário.

De facto, constituindo o prédio o princípio e o fim do sistema de registo imobiliário português, como já referimos, nenhumas dúvidas devem existir quanto à identificação do mesmo. E os conservadores não podem ficar afastados desse *nobile officium*. Como refere MOUTEIRA GUERREIRO[528] "o registador tem de caminhar firme, mas humildemente, com independência, bom-senso e sã filosofia, amparado pelo bastão da lei que terá de aplicar com isenção e critério. Isto é: será a livre, prudente e equitativa qualificação, a verdadeira pedra de toque que permite, nesta nossa atividade um combate pela certeza do direito e, portanto, pela paz social".

Ora, o SICS não só não corrigiu os graves e insustentáveis defeitos que, anteriormente, referimos, como os agravou, permitindo que a RGG substitua a planta do prédio, feita por técnico habilitado, de acordo com as instruções ditadas por um interessado que pode não ser o proprietário nem sequer o usufrutuário.

Finalmente, uma breve nota para dar conta que o SICS vai provocar um efeito devastador no sistema registal português. O registo predial tutela os interesses privados, enquanto o cadastro tem por finalidade o interesse público. O funcionamento deficiente de um ou de outro ou de ambos vai repercutir-se negativamente no interesse dos cidadãos e do Estado. A responsabilidade do SICS foi atribuída ao IRN, I.P., passando os serviços de registo a ter a obrigação de, no caso de prédios já descritos, obter a representação gráfica georreferenciada do prédio, devendo tomar as diligências necessárias junto das autarquias e demais entidades públicas na obtenção de informação necessária à representação gráfica georreferenciada. Além disso, devem os serviços de registo, no caso de pedidos de registo que tenham por objeto prédios rústicos e mistos, anotar à descrição a existência da representação gráfica georreferenciada, com base na prévia consulta ao

[528] GUERREIRO, J.A Mouteira – *II Jornadas de Direito dos Registos na Universidade do Minho – O Estatuto do Conservador*, acessível em http://www.irn.mj.pt/sections/irn/legislacao/publicacao-de-brn/docs-brn/2003/brn-4-de-2003/downloadFile/attachedFile_3_f0/estat_conserv.pdf?nocache=1207740721.7, p. 14
Acedido em 8 de fevereiro de 2021

BUPi. Acresce que, nos registos de aquisição efetuados a partir da entrada em vigor do SICS, é obrigatória a indicação do número da RGG. Como facilmente se pode adivinhar estas novas obrigações vão obrigar ao dispêndio de muito tempo, o que vai originar que os pedidos de registo não possam ser efetuados dentro do prazo legal[529] ou, arriscamo-nos a dizer, em alguns casos nem serão efetuados ou efetuados muito tardiamente. Não temos dúvidas que aos poucos se vai destruir um serviço essencial para a vida dos cidadãos e das empresas em benefício de informação não confiável e que, quanto a nós, não representa uma mais valia para o crescimento económico, para os negócios jurídicos e para a paz social e coesão nacional.[530]

[529] O prazo legal para a efetuação de um registo é de 10 dias, conforme dispõe o art.º 75.º. n.º 1 do CRPredial.

[530] Parece que a crítica que temos vindo a fazer ao SICS tem total fundamento e é o próprio legislador que vem demonstrar a razão dos nossos argumentos. Na verdade, o procedimento de RGG entrou em vigor, na Região Autónoma dos Açores, no dia 1 de janeiro de 2021, em consequência da criação do SiRGIC, pelo Decreto Legislativo Regional n.º 25/2020/A, de 14 de outubro. Porém, o procedimento foi suspenso decorridos apenas dois meses, pelo Decreto Legislativo Regional n.º 3/2021/A, de 1 de março. Entre as causas que motivaram a suspensão até 31 de dezembro de 2021, conta-se o atraso nos registos, o que causa constrangimentos aos cidadãos e às empresas na compra e venda de imóveis com ou sem hipoteca, partilhas e outros.

CAPÍTULO V

A falta de cadastro – motivos e consequências

SUMÁRIO: 30. Introdução. 31. Causas que justificam a falta de cadastro em Portugal. 31.1. Períodos conturbados da história portuguesa. 31.1.1. As invasões francesas. 31.1.2. A revolução Liberal do Porto (24 de agosto de 1820). 31.1.3. Guerra Civil portuguesa ou Guerras Liberais, Guerra Miguelista ou Guerra dos dois Irmãos. 31.1.4. Revolta de 31 de Janeiro. 31.1.5. Implantação da Primeira República. 31.1.6. Golpe de Estado de 28 de maio de 1926. 31.2. A fraca rentabilidade dos prédios rústicos e o custo do cadastro. 31.3. Os prédios urbanos e o cadastro. 31.4. O "cadastro jurídico". 31.5. O sistema de registo facultativo e o cadastro. 31.6. A falta de vontade política. 32. Consequências da falta de cadastro. 32.1. Um país desconhecido. 32.2. A falta de cadastro e a gestão do território. 32.3. O surgimento de "outros cadastros". 32.3.1. O Parcelário Agrícola. 32.3.2. Os "cadastros camarários". 32.3.3. O cadastro da zona vínica do Douro. 32.3.4. O cadastro predial dos Açores. 32.3.5. Informação geográfica não cadastral – Sistemas de Informação Geográfica. 32.3.5.1. O SNIG e o SIG. 32.3.6. A Lei dos Solos, o SNIT e o SNIC. 33. A falta de cadastro e a duplicação de descrições prediais. 33.1. Em que consiste a duplicação de descrições. 33.2. Causas que motivam a duplicação de descrições. 33.2.1 A falta de cadastro. 33.2.2. As justificações de direitos. 33.2.3. O registo de aquisição em comum e sem determinação de parte ou direito. 33.2.4. O registo de aquisição de prédios não descritos com base em partilha. 33.2.5. Consequências da duplicação de descrições. 33.2.6. Os poderes/deveres do conservador face à duplicação total ou parcial de descrições. 34. A retificação de áreas dos prédios e a *vexata quaestio* das confrontações. 35. A falta de cadastro e o registo constitutivo.

30. Introdução

Como já afirmámos, Portugal não possui um sistema de cadastro predial com cobertura integral do território nacional e o cadastro que se encontra executado, o CGPR e o cadastro predial, cobrem pouco mais de cinquenta por cento do território nacional, mas abrangem, apenas, cerca de dois milhões de prédios situados, na sua maioria, na parte sul do país. Como temos vindo a defender o SICS não pode ser considerado cadastro, pois trata-se, antes, de simples recolha de alguma informação sobre prédios rústicos e mistos, feita sem o rigor necessário e sem o tratamento que um sistema cadastral confiável pressupõe.

Portugal tem, deste modo, um grave e antigo problema para resolver, porquanto consideramos que a existência de um cadastro credível constitui um instrumento indispensável para a boa execução das políticas de gestão dos solos, da responsabilidade do Estado, mas representa, também, uma mais-valia para a realização de negócios jurídicos sobre imóveis.

Refletir sobre as causas que impediram a implementação e consequente execução do cadastro em Portugal, bem como as consequências que daí advieram, é o que nos propomos fazer neste capítulo.

31. Causas que justificam a falta de cadastro em Portugal

Pode-se afirmar que, pelo menos, desde 1801[531], o tema relacionado com o cadastro tem ocupado os sucessivos governos. Com início, ainda, no Reino de Portugal e prosseguindo com República Portuguesa, foram diversas as tentativas para implementar um sistema cadastral no nosso país, mas todas sem sucesso. Pensamos que é justo fazer-se uma ressalva quanto ao CGPR que foi executado com rigor e qualidade, mas a sua execução cobre apenas uma parte do país, como acima aludimos.

As diversas tentativas frustradas que levaram a que, em Portugal, não exista cadastro predial, parecem-nos quase envoltas num mistério, se considerarmos que o país tem pouco mais de 90 000 quilómetros quadrados e, há mais de dois séculos, que a execução cadastral não passa de experiências e ensaios piloto. O mistério adensa-se se compararmos o tamanho de Portugal com outros países, com área consideravelmente superior, onde o cadastro cumpre fielmente as suas finalidades.[532]

São várias as causas que impediram, ao longo dos séculos, a realização do cadastro predial e que passamos a referir.

31.1. Períodos conturbados da história portuguesa

Entre 1804 e 1933, Portugal viveu períodos muito conturbados que, não sendo as únicas causas que justifiquem a não execução do cadastro, contribuíram para que o mesmo fosse preterido por outras prioridades, designadamente, o financiamento da guerra e o elevado custo de vida provocado pela situação de instabilidade política que se viveu e que apenas serenou com a instauração do Estado Novo ou Segunda República.[533]

[531] Cfr. Alvará Régio de 9 de junho de 1801.

[532] A Alemanha, por exemplo, tem área superior a 350 000km2 e encontra-se integralmente coberta pelo cadastro predial.

[533] O Estado Novo ou Segunda República apenas terminou com a Revolução de 25 de abril de 1974.

31.1.1. As invasões francesas

No mesmo ano em que foi publicado o já mencionado Alvará Régio de 9 de junho de 1801, através do qual o Príncipe Regente ordenou a elaboração do cadastro da propriedade fundiária, Portugal entrou em guerra com Espanha, tendo sido invadido por esta, invasão que durou apenas cerca de um mês[534].

Porém, no período compreendido entre 1807 e 1814, Portugal foi invadido, por três vezes, pelas tropas francesas[535].

31.1.2. A revolução Liberal do Porto (24 de agosto de 1820)

Para escapar ao invasor francês, a corte portuguesa mudou-se para o Brasil, criando, em Portugal, instabilidade política e económica. O Conselho de Regência não se mostrou capaz de substituir, com eficiência, a ausência da família real. Por outro lado, o príncipe regente, D. João VI, concedeu, em 1815, o estatuto de reino ao Brasil, e não mostrava intenção de regressar a Portugal, o que provocou mal estar, tendo surgido um sentimento de que foram trocadas as posições entre Portugal e Brasil, tendo este assumido um papel central no império português, baixando Portugal à condição de colónia.

Acresce que os ingleses, que ajudaram Portugal na luta contra os Franceses, continuavam em Portugal com forte tutela a nível político, militar e influência económica, o que levou a pensar que Portugal era, além de uma colónia do Brasil, um protetorado do Reino Unido.

A esta crise política somava-se a crise económica derivada, não só, dos efeitos da guerra, mas, sobretudo, da abertura dos portos brasileiros ao comércio com países estrangeiros, que provocou graves prejuízos aos comerciantes portugueses, que tinham beneficiado do facto de, até aí, as relações comerciais com o Brasil apenas poderem ser feitas diretamente com Portugal.

---

[534] Como já referimos, o conflito entre Portugal e Espanha, conhecido como a Guerra das Laranjas, enquadra-se num âmbito internacional que envolveu diversos países contra a França.

[535] A primeira invasão ocorreu em 1807, comandada pelo general Junot e teve como causa próxima a aliança estabelecida entre Portugal e o Reino Unido, por Portugal ter recusado o fecho dos portos aos ingleses, impedindo, deste modo, o bloqueio continental desejado por Napoleão Bonaparte, com o intuito de combater o poderio comercial inglês. A segunda invasão ocorreu em 1809, sob as ordens do Marechal Soult e a terceira ocorreu em 1810 liderada pelo Marechal Massena.

Esta conjuntura propiciou a difusão, em Portugal, das ideias liberais, como solução regeneradora do país e que vai estar na origem da Revolução Liberal de 1820.[536], [537]

31.1.3. Guerra Civil portuguesa ou Guerras Liberais, Guerra Miguelista ou Guerra dos dois Irmãos

O período politicamente conturbado continuou após a revolução liberal de 1820. Logo em 1822 terminou o "Reino Unido"[538] com o príncipe D. Pedro a anunciar a separação do Brasil, num episódio conhecido como "o grito do Ipiranga".[539] Com a morte de D. João VI, em 1826, surgiu novo conflito com a sucessão ao trono, entre D. Miguel e D. Pedro, que representavam ideologias diferentes, aquele o absolutismo e este o constitucionalismo. A guerra civil terminou com a batalha da Asseiceira, ganha pelos "pedristas", tendo a paz sido assinada na Convenção de Evoramonte, em 1834.

Neste período, Portugal viveu uma crise financeira aterrorizante, provocada não só pelos diversos conflitos, mas também, com o fim do Imperio Português.[540]

31.1.4. Revolta de 31 de Janeiro

O desejo de Portugal em ligar, por terra, Angola e Moçambique, representado no famoso mapa cor-de-rosa, não agradou aos ingleses que, em 1890, fizeram o célebre ultimato a Portugal, no qual exigiam a retirada das topas portuguesas do território compreendido entre Angola e Moçambique. Descontentes com as cedências do Governo a este ultimato, organizou-se, em 1891, na cidade do Porto, um levantamento militar que, entusiasmados com o golpe militar que levou à proclamação da República do Brasil, em

---

[536] Informação acessível no sítio da Assembleia da República, acessível em https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/A-Revolucao-Liberal-1820.aspx - consultado em 3 de julho de 2021.

[537] As principais reivindicações dos revoltosos consistiam na convocação de Cortes, tendo em vista a criação de uma constituição, o regresso da Corte para Portugal e, ainda, o restabelecimento da exclusividade do comércio com o Brasil.

[538] Entre Portugal e Brasil:

[539] SARAIVA, José Hermano – *História de Portugal*, Publicações Alfa, Volume 6, 1985, p 16.

[540] A perda do Brasil não ditou, imediatamente, o fim do império português, porque restavam as demais províncias ultramarinas. Fala-se no fim do império, com a perda do Brasil, por este representar um papel central nos descobrimentos e expansão lusitana.

1889, exigiam, também, a proclamação da República em Portugal[541]. Apesar de o movimento não ter tido êxito, constitui um marco importante na história portuguesa, considerando que, pela primeira vez, se exigiu a implantação da república.

31.1.5. Implantação da Primeira República

Portugal encontrava-se mergulhado numa crise financeira grave a que se juntou uma crise moral desencadeada pela capitulação do Governo português perante o ultimato inglês, mal aceite pela opinião pública.

No plano económico, a situação era deveras desastrosa, com uma dívida externa assente em défices orçamentais permanentes, escândalos financeiros e greves em número elevado. A realeza tinha perdido praticamente todo o crédito, em resultado dos adiantamentos de dinheiro feitos à família real pelos governos monárquicos.

Refere JOSÉ HERMANO SARAIVA,[542] que estavam reunidas as condições objetivas, representadas pela crise institucional, moral, social, económica e financeira, favoráveis ao aparecimento de um movimento revolucionário. A esperança residia nas ideias republicanas alicerçadas numa força moral sólida e em um prestígio intelectual respeitado. A 5 de outubro de 1910, foi destituída a monarquia constitucional e implantada a República.

31.1.6. Golpe de Estado de 28 de maio de 1926

Não teve vida fácil a primeira República. A transição da monarquia para o republicanismo revelou a impreparação dos partidos e da classe política que, rapidamente, entraram em descrédito. O descontentamento social mantinha-se, agravado com a crise económica e a fraqueza das instituições. A maior parte das reformas prometidas continuava por fazer. Em, apenas, dezasseis anos assumiram funções quarenta e cinco governos e houve sete eleições legislativas. Naturalmente que nenhum país pode aguentar, por muito tempo, este perfeito caos em que Portugal se via mergulhado. Sem as necessárias reformas, a agricultura permanecia em um nível pouco mais que rudimentar e a indústria mantinha um crescimento quase nulo. A primeira Grande Guerra[543], em que

[541] SARAIVA, José Hermano - *História de Portugal*, ob. cit, p. 117.

[542] SARAIVA, José Hermano - *História de Portugal*, *ob. cit*, p. 120.

[543] Também conhecida como Primeira Guerra Mundial, decorreu no período compreendido entre 1914 e 1918, tendo sido das guerras mais mortíferas na história mundial.

Portugal interveio ativamente, veio contribuir para o agravamento da crise. Apoiados em novas ideias políticas introduzidas no rescaldo daquela Guerra e, face à precariedade que se vivia e sentia, passou a exigir-se do Estado um novo rumo social, económico e político. Mas o Estado não estava preparado para satisfazer estas pretensões. Sentia-se a necessidade de uma nova regeneração. É neste contexto que ocorre o golpe militar de 1926, acabando por introduzir a ditadura que, em 1932, haveria de levar ao poder o Professor da Universidade de Coimbra, António de Oliveira Salazar. Com ele veio a estabilidade política.[544]

Quisemos demonstrar, em breve síntese, os mais importantes e perturbadores acontecimentos que ocorreram, em Portugal, entre 1804 e 1933 e que, na nossa perspetiva, contribuíram para que a matéria sobre o cadastro predial não tivesse uma evolução acentuada.

Apesar das dificuldades já referidas, encontramos, neste período, legislação e trabalhos sobre cadastro, designadamente a Carta de Lei, de 26 de agosto de 1848, a Portaria, de 28 de outubro de 1852, o Decreto n.º 7:873, de 6 de dezembro de 1921, o Decreto n.º 11:859, de 7 de julho de 1926, que autoriza o Governo a proceder à organização do cadastro geométrico; e o Decreto n.º 12 764, de 7 de dezembro de 1926 que criou o Instituto Geográfico e Cadastral.

Concluímos, deste modo, que os períodos conturbados da história portuguesa não são, de modo algum, as únicas causas que justificam a inexistência de cadastro predial no nosso país.

31.2. A fraca rentabilidade dos prédios rústicos e o custo do cadastro

A diminuta rentabilidade dos prédios rústicos associada ao custo da execução do cadastro têm sido apontadas como entraves à execução do mesmo.

Afirma ARMÉNIO CASTANHEIRA[545] que o cadastro é estruturante para o desenvolvimento do país, e que a dificuldade da sua implementação está relacionada com o custo da sua realização[546]. O custo associado à execução do cadastro é elevado, segundo

[544] SARAIVA, José Hermano - *História de Portugal*, *ob. cit*, pp. 135 e segs.

[545] Foi Diretor-geral do Instituto Geográfico Português, extinto pelo Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro, que criou a Direção-geral do Território.

[546] CASTANHEIRA, Arménio - *O drama do cadastro*, Revista Ingenium, II Série, Número 109, Janeiro/Fevereiro, 2009, p. 17.

o mesmo autor, porque o cadastro tem de ser executado no terreno. "Tem de ser no terreno, na presença do proprietário e dos confinantes, que têm de ser materializadas as estremas. O proprietário tem de dizer qual é o seu terreno, onde começa e acaba, e os confinantes têm de estar de acordo de que efetivamente assim é, para além de terem de recolher os documentos formais que justifiquem a titularidade. Este é o grande ónus do cadastro, os custos de implementação". Foi desta forma que aquele autor fundamentou as dificuldades de execução do cadastro[547].

Foi produzida uma análise custo-benefício pela sociedade Augusto Mateus &Associados, em parceria com a Price-Waterhouse Coopers, tendo-se concluído que o retorno efetivo do cadastro é significativo para o Estado, considerando que cada unidade monetária investida tem um retorno potencial de 3,8 unidades. Com base neste estudo, estima-se que o custo do cadastro ronde os novecentos milhões de euros, o que vale por dizer que o retorno seria de três mil quatrocentos e vinte milhões de euros. O cadastro representa, segundo o mesmo estudo, um investimento e não uma despesa.

A verdade é que, apesar deste potencial lucrativo negócio, o cadastro não foi executado. ARMINDO NEVES sustenta que se não existir outra motivação para além da realização imediata do cadastro, não haverá interesse por parte da administração pública em realizar a sua execução. Além disso, aponta o fator tempo, como entrave à sua concretização. A execução das obras públicas de grande envergadura, como barragens ou autoestradas, para as quais o cadastro representa uma mais-valia, demora cerca de dois a três anos, e a execução do cadastro demora quinze anos.[548]

Também RODRIGO SARMENTO DE BEIRES aborda esta questão, tendo analisado a evolução do IMI e do IMT, impostos exclusivamente municipais, e concluiu que o IMI sobre os prédios rústicos é perfeitamente residual, não tendo significado na receita fiscal do Estado, uma vez que representa apenas 0,01% do total das receitas.[549] O cadastro, que surgiu com finalidade tributária, deixou de ser um instrumento fiscal, em consequência do reduzido valor dos prédios rústicos e porque, quanto aos prédios urbanos, pode até dispensar-se o cadastro porque são facilmente identificados.

---

[547] CASTANHEIRA, Arménio - *O cadastro é estruturante e estrutural para o desenvolvimento*, ob. cit., p. 37.

[548] NEVES, Armindo - *Revista Ingenium*, II Série, Número 109, Janeiro/Fevereiro, 2009, p. 18.

[549] BEIRES, Rodrigo Sarmento de - *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, ob. cit., p. 53.

Por seu turno, MARIA AUGUSTA SILVA entende que o processo de desenvolvimento do cadastro resulta do modo como se conjugam benefícios, custos e recursos, sendo a causa daquele desenvolvimento a existência de um agente que tenha do cadastro a perceção de um saldo positivo. E que, apesar de diversos organismos da administração pública terem demonstrado a necessidade de cadastro para a prossecução das suas competências, designadamente setores públicos ligados à gestão e ordenamento do território e ao registo predial, a verdade é que estes organismos não dispõem dos recursos necessários para executar o processo de desenvolvimento cadastral, não podendo ser considerados agentes de desenvolvimento. Assinala a mesma autora que, como apenas o Governo detém aqueles recursos, é ao nível político que se poderão encontrar os agentes de desenvolvimento e não ao nível técnico.[550]

Não podemos deixar de reconhecer que, de um modo geral, os prédios rústicos situados em Portugal, produzem atualmente, um reduzido rendimento. Estamos mesmo em crer que, em alguns casos, não geram qualquer rendimento e representam, antes, uma fonte de despesas. As exigências legais impostas aos proprietários, para fazer a necessária limpeza dos terrenos, tendo em vista o combate aos incêndios, por exemplo, representa um custo que, muitas vezes, não é recuperado, o que gera, por parte deles, desinteresse na realização do cadastro. Por outro lado, a realização do cadastro não é obrigatória, e não existem, ao nível técnico ou político, "agentes de desenvolvimento"[551] que percecionem a obtenção de lucro na execução do cadastro. Acresce que os proprietários não têm conhecimentos suficientes nem estão sensibilizados para a importância e benefícios do cadastro. Por isso, quando se torna necessária a caracterização rigorosa dos seus prédios, vêem-se obrigados a contratar um técnico habilitado que lhes faça a planta do prédio ou levantamento topográfico a custos mais ou menos elevados. Aliás, é a própria lei a exigir tal documento,[552] embora, atualmente, esta planta possa ser substituída pela RGG.[553]

[550] SILVA, Maria Augusta - *A inexistência do Cadastro da propriedade imobiliária*, Revista forum geográfico, Ano III. N.º 3 outubro 2010, p. 41.

[551] Colocamos esta expressão entre parêntesis porque a mesma foi proferida Maria Augusta Silva.

[552] Cfr. art.º 28.º-C, n.º 2, subalínea *i)* da alínea b) do art.º 28.º.

[553] Cfr. art.º 16.º, n.º 3 da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto.

31.3. Os prédios urbanos e o cadastro

O Decreto n.º 11:850, de 7 de julho de 1926, autorizou o Governo a proceder à organização do cadastro geométrico da propriedade rústica, deixando de fora os prédios urbanos.

É bem compreensível a escolha do legislador de 1926, uma vez que é muito mais difícil a caracterização dos prédios rústicos do que a dos prédios urbanos. A maior parte destes situam-se em ruas com número de polícia e, por isso, facilmente localizáveis. Atualmente, e em consequência do desenvolvimento da tecnologia, a localização destes prédios pode ser feita através dos sistemas de posicionamento global, como os vulgares GPS.

Com o Regulamento do Cadastro Predial, aprovado em 1995,[554] pretendeu o legislador estender o âmbito do cadastro aos prédios urbanos, mas, como já afirmamos, sem sucesso.

Com a aprovação do SICS verificou-se um retrocesso ou regresso ao passado, uma vez que este sistema apenas abarca no seu âmbito os prédios rústicos e mistos, ficando excluídos, mais uma vez, os prédios urbanos.[555]

Consideramos que é mais urgente a caracterização dos prédios rústicos do que a dos prédios urbanos, porque, com o envelhecimento da população rural e a emigração das gentes do campo para as cidades, cada vez se torna mais difícil saber onde se localizam os prédios e a quem pertencem. Apesar disso, não concordamos que o cadastro se restrinja aos prédios rústicos e mistos. Defendemos que os prédios urbanos também devem ser cadastrados. Acrescentamos que os prédios, sendo imóveis, movem-se muito, no sentido de que sofrem muitas alterações na sua própria composição, podendo ser demolidos e voltar a ser terrenos, urbanos ou rústicos, mas terrenos; entendemos que tudo o que possa ser classificado como prédios, estejam nos domínios privado ou público, deve ser rigorosamente caracterizado.

A exclusão dos prédios urbanos faz com que o sistema fique incompleto e, por isso, ainda mais fraco.

---

[554] Cfr. art.ºs 1.º, alínea a) e 2.º do Regulamento do Cadastro Predial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho.

[555] Cfr. art.º 2.º, alínea a) do da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto.

31.4. O "cadastro jurídico"

O CGPR, criado em 1926, tinha por objetivo servir de base à identificação da propriedade e facultar a execução da carta, em grande escala, do nosso país. O levantamento cadastral, apoiado na rede geodésica, devia conter todos os elementos necessários para definir, rigorosamente, a situação geográfica e topográfica dos prédios rústicos. Além da identificação da propriedade, devia servir, igualmente, para o lançamento da contribuição predial rústica.

Aquele sistema cadastral restringia-se à caracterização dos prédios rústicos, não bulindo com a situação jurídica dos mesmos.

Este modelo foi substancialmente alterado com a aprovação do Regulamento do Cadastro Predial, deixando este de ter uma finalidade essencialmente tributária, e evoluído para um cadastro multifuncional, considerando-se que era admissível desenvolver diversas temáticas sob um registo único de todos os prédios. Esta ideia está bem expressa no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho, onde o legislador manifesta a necessidade de modernização da Administração Pública e que o cadastro multifuncional permite retratar, de forma fidedigna, a realidade administrativa e jurídica da propriedade imobiliária. Este sistema cadastral passou a designar-se, genericamente, de cadastro jurídico, porque passou a agregar não só informação relativa às características dos prédios, mas também à situação jurídica dos mesmos.

A criação de um registo único tem-se mantido, desde 1995 até aos dias de hoje. Com a criação do SINERGIC, o legislador volta a afirmar que a informação predial única deve resultar da harmonização dos conteúdos cadastrais com a situação jurídica dos prédios, constantes do registo predial, e com as inscrições matriciais.

Mais recentemente, a Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto, promoveu a universalização do BUPi, enquanto plataforma nacional de registo e cadastro do território (PNRCT), abrangendo os prédios urbanos, rústicos e mistos de todo o território nacional.[556]

O legislador insiste, desde 1995, na criação de um único organismo que associe toda a informação respeitante aos prédios, quer se trate da sua caracterização quer dos seus atributos jurídicos.

Esta escolha nacional acompanha a tendência internacional, designadamente os princípios definidos por diversos organismos internacionais, nomeadamente, o Comité

[556] Cfr. art.º 1.º, n.º 4 da Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto.

Permanente de Cadastro ou o "PCC-Permanent Committee on Cadastre in the European Union.[557]

Sem prejuízo de análise mais detalhada a este sistema único de informação, afirmamos, desde já, que não podemos concordar com esta opção. Como demonstramos, desde 1801, foram feitas diversas tentativas para a execução do cadastro em Portugal e, ainda hoje, não existe cadastro no nosso país. E todas essas tentativas tiveram por objetivo o cadastro físico dos prédios, sem atender, portanto, à sua situação jurídica. Mesmo assim, os resultados obtidos são, manifestamente, dececionantes. Se se agregar num só organismo a caracterização dos prédios com a informação das matrizes e a informação jurídica dos registos, estamos em crer que o modelo vai, necessariamente, fracassar.

O conhecimento da situação jurídica representa um índice de dificuldade muito maior do que o conhecimento da caracterização dos prédios. Se não se conseguiu, até hoje, a implementação do cadastro, receamos que a pretensão da criação do cadastro jurídico represente o adiar, *sine die*, do cadastro em Portugal.

Devemos, consequentemente, concluir que a adoção do cadastro jurídico veio perturbar, ainda mais, a execução do cadastro.

31.5. O sistema de registo facultativo e o cadastro

Com a publicação do Decreto n.º 35 505, de 11 de setembro de 1947, o registo predial passou a ser obrigatório nos concelhos onde vigorasse o CGPR. Apesar disso, na maior parte dos concelhos, o sistema registal português era facultativo, até 1 de outubro de 1984, data da entrada em vigor do atual Código do Registo Predial. Até àquela data, os adquirentes que não promovessem o registo dos respetivos factos, não estavam sujeitos a quaisquer outras sanções que não fosse a falta de eficácia, relativa ou absoluta, dos factos sujeitos a registo que, efetivamente, não fossem registados. O registo era considerado, então, um ónus e não um dever legal.

No período compreendido entre 1 de outubro de 1984 e 21 de julho de 2008, vigorou, no nosso país, um sistema de registo indiretamente obrigatório, com este particular funcionamento: neste período, como até então, a lei não obrigava o adquirente à promoção do registo, mas se este quisesse, depois, alienar o direito adquirido já não o podia fazer, sem que, previamente, tivesse o seu direito registado em seu nome. Esta alteração de

[557] Cfr. o ponto 15.3.2.

procedimentos resulta da introdução de mais um princípio no sistema registal português, o princípio da legitimação de direitos. [558]

A partir de 21 de julho de 2008, o sistema registal português tornou-se um sistema de registo diretamente obrigatório, quanto aos factos a ele sujeitos, com um número muito reduzido de exceções.[559]

Até à publicação da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, não era legalmente necessário instruir o pedido de registo com qualquer planta, levantamento topográfico ou representação gráfica georreferenciada do prédio. Também não era, e continua a não ser, obrigatória a consulta do cadastro, para verificar a existência física dos prédios, pelo menos nos concelhos onde ele existe. Apenas se exigia, e continua a exigir, a verificação de harmonização entre a descrição predial e a inscrição matricial, somente no que respeita à localização, à área e ao artigo da matriz. Se o prédio se situar em concelho onde não vigore o cadastro geométrico, a exigência de harmonização limita-se aos artigos matriciais e área dos prédios[560].

Quando se verifica falta de harmonização, quanto às áreas dos prédios, entre a descrição predial e a matriz, ou o próprio título, a lei privilegia a apresentação de uma simples planta feita por qualquer pessoa ou, em alternativa, planta feita por técnico habilitado, em detrimento da informação cadastral.

Não era, pois, necessária a existência de cadastro para que a inscrição registal fosse efetuada com natureza definitiva. Este tem sido um dos dramas do cadastro: não se exige o cadastro, porque não existe, e não se executa o cadastro, porque existem alternativas que o dispensam. A maior parte dos organismos da Administração Pública criou alternativas ao cadastro, para a prossecução dos seus objetivos, precisamente, porque aquele não existe.

---

[558] Cfr. art.ºs 9.º do CRPredial e 54.º, n.º 2 e 35.º do CNotariado. Consideramos que o princípio da legitimação de direitos veio colocar o registo predial português no mapa jurídico nacional. De facto, até àquela data, de 1 de outubro de 1984, poucas eram as pessoas que procediam ao registo dos direitos adquiridos, porque o registo não era obrigatório e não estavam sensibilizados para os efeitos do registo, designadamente o efeito consolidativo do registo. Tudo se modificou com a introdução deste princípio que veio exigir, aos alienantes, a prova dos seus direitos através, do registo.

[559] Cfr. art.º 8.º-A, alíneas a) e b).

[560] Cfr.art.ºs 28.º do CRPredial e 58.º do CNotariado.

A mencionada Lei n.º 78/2017 veio alterar este paradigma, uma vez que passou a ser obrigatório apresentar, nos registos de aquisição, efetuados a partir da entrada em vigor do SICS, a indicação do número de RGG, que deve ser anotada na descrição predial.[561]

Apesar de reconhecermos algum esforço por parte do legislador, não podemos concordar com esta solução, diríamos, demasiado simples. Desde logo, esta medida não abrange os prédios inscritos na matriz cadastral, nem as aquisições decorrentes de atos praticados no processo executivo ou de insolvência. Esta medida apenas abrange os atos aquisitivos, ficando, consequentemente, de fora os demais factos sujeitos a registo. Por outro lado, mas que consideramos muito relevante, a lei só veio exigir a apresentação do número da RGG e nada mais. De facto, o legislador não alterou a disciplina prevista no artigo 28.º do CRPredial que consagra o princípio da harmonização entre a descrição predial e a matriz. Em face disto, podem surgir situações estranhas ou até caricatas. Tomemos o seguinte exemplo: admita-se que, perante um pedido de registo de aquisição, se verifica que o prédio que o tem por objeto encontra-se representado com a área de dois mil e quinhentos metros quadrados, na descrição predial e na matriz, mas, na RGG, consta a área de três mil metros quadrados. Numa situação destas, a qualificação do conservador tem de ser favorável, devendo lavrar o registo com a natureza de definitivo, uma vez que não pode, legalmente, atender à área que consta da RGG. Isto leva-nos, naturalmente, a questionar, mais uma vez, o valor que se retira da RGG.

Esta realidade veio, em nossa opinião, confundir ainda mais os sistemas de informação predial que hoje existem em Portugal, e que são da competência de diversos órgãos administrativos, cuja apreciação é feita mais à frente.

A lei veio, no entanto, permitir, nos casos em que não se verifique a harmonização a que fizemos referência, que a planta prevista no artigo 28.º-C[562] do CRPredial possa ser substituída pela RGG[563]. Tal como se encontra concebido o SICS, especialmente, o modo como se obtém a RGG, parece ser esta a única utilidade desta, ou seja, substituir uma planta, ou levantamento topográfico. Torna-se, assim, evidente que este resultado fica muito aquém do pretendido pelo legislador que era, recorde-se, "a imediata identificação da estrutura fundiária …".

[561] Cfr. art.ºs 18.º e 19.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto.

[562] Cfr. art.º 28.º-C, alínea b), subalínea *i)*.

[563] Cfr. art.º 16.º, n.º 3 da lei n.º 78/2017, de 17 de agosto.

Esta substituição não colhe, no entanto, o nosso acordo. Na verdade, enquanto a obtenção da planta ou do levantamento topográfico é feito por técnico habilitado, que se desloca ao local para obter a informação necessária à sua realização, a RGG pode ser feita através de métodos indiretos, como já descrevemos. Consequentemente, a informação que consta da planta ou do levantamento topográfico é muito mais credível do que aquela que a RGG contém.

31.6. A falta de vontade política

Em face do acabado de expor, pode concluir-se que a falta de cadastro resulta de diversas causas, que contribuíram, de modo mais ou menos acentuado, para a sua inexistência ou para o seu funcionamento deficiente.

Porém, a principal causa da falta de cadastro deve-se, certamente, à ausência de vontade política. Como já afirmamos, desde 1801 que se tenta montar, em Portugal, um sistema cadastral. Desde aquela data, foram feitos diversos estudos, alguns de grande mérito, publicaram-se leis, algumas com qualidade, foi abundantemente reconhecido que o cadastro era fundamental, e tudo isto não foi suficiente para que o cadastro fosse executado[564].

[564] Vejamos, muito resumidamente, alguns trechos dos preâmbulos dos seguintes diplomas legais:

a) Decreto n.º 11:859, de 7 de julho de 1926: "A base e instrumento de todas as reformas sociais e económicas e jurídicas de que depende a prosperidade da propriedade rústica é a boa organização do respectivo cadastro geométrico."

b) Decreto n.º 12:451, de 9 de outubro de 1926: "Considerando a manifesta conveniência de se iniciar rapidamente a organização do mapa parcelar do cadastro geométrico da propriedade rústica …".

c) Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho: " Com efeito, o conhecimento rigoroso do cadastro predial é hoje, e cada vez mais, imprescindível, quer para a adequada infra-estruturação, utilização e gestão dos solos, quer para o desempenho racional das mais diversas actividades económicas que dele necessitam".

d) Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31 de maio: "Com efeito, o conhecimento dos limites da titularidade da propriedade e das respectivas vicissitudes, por via da articulação entre as informações cadastrais, do registo predial e fiscais, constitui um instrumento indispensável à execução das políticas públicas de ordenamento do território e das demais políticas públicas sectoriais com impacte territorial, designadamente no domínio do ambiente e da preservação dos recursos naturais, da agricultura e florestas, constituindo, também, um instrumento de regulação do mercado imobiliário e de repartição das mais valias fundiárias".

Já anteriormente, o Conselho de Ministros, através da resolução n.º 44/2006, de 4 de maio, tinha reconhecido que "o cadastro, enquanto conjunto de dados metódico e actualizado, caracterizador e identificador dos prédios de uma determinada região, constitui uma ferramenta indispensável para as políticas de ordenamento do território, ambiente, económicas, fiscal e de obras públicas".

Para ilustrar o que acabamos de afirmar, atentemos na seguinte trecho do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 513/80, de 28 de outubro, que aprovou a organização do Instituto Geográfico Português: "Com o aumento e reestruturação dos quadros que agora se prevêem, postulados pelas exigências da nova tecnologia que se procura utilizar, pode assegurar-se que se vai ultrapassar, de largo, o nível de produção atingido no período de 1944-1960 e que o cadastro inventarial e fiscal, cobrindo todo o território nacional, será uma realidade num período que excederá as melhores e mais optimistas expectativas – **cerca de cinco anos"**[565].

Estas expetativas, ainda que otimistas, nunca chegaram a concretizar-se. Foi necessário esperar 15 anos para ser publicado o Regulamento do Cadastro Predial, mais 12 para a criação do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC) e mais 10 para a conceção do SICS.

A história do cadastro, em Portugal, tem sido desoladora. Com exceção do CGPR, muito foi prometido e nada ou muito pouco foi realizado, culminando com um sistema que, em nossa opinião, nem sequer pode ser considerado um sistema de cadastro e tem muito pouca utilidade, como vamos demonstrar. Estamos convencidos que, em 2017, o legislador, sustentado no combate político, quis apresentar alguma coisa quanto à identificação e caracterização dos prédios, mas algo que não implicasse grandes investimentos, algo simples, que não desse muito trabalho e despesas. Assim, surgiu o SICS, como mais um sistema de informação, que não é cadastro e que duplica informação já existente sobre os prédios, em outros organismos.

Apesar de o Governo português estar fortemente apostado na redução do número de funcionários da Administração Pública, com a ideia de poupar, tanto quanto possível, a verdade é que tem estado a aumentar a despesas pública em alguns milhões de euros. [566]

---

[565] Realce nosso.

[566] De acordo com a informação contida no sítio da República Portuguesa estavam disponíveis, em 1 de julho de 2020, vinte milhões de euros para o sistema de informação cadastral simplificado, para as zonas de Norte e Centro de Portugal. Informação consultada em 19 de setembro de 2021, em https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=20-milhoes-de-euros-para-informacao-cadastral-simplificada,.

O regime de financiamento do SICS foi, no entanto, estabelecido pela Portaria n.º 68/2022, de 2 de fevereiro. De acordo com o artigo 6.º, o financiamento realiza-se através de verbas provenientes do Orçamento do Estado, bem como de transferências de receitas próprias de outras entidades e, ainda, de verbas de instrumentos financeiros, nacionais ou europeus.

A falta de vontade política torna-se, ainda, mais evidente, quando se constata que, em 1960, o quadro do Instituto Geográfico e Cadastral era de cerca de mil funcionários, que se considerava exíguo, e volvidos estes anos o cadastro deixou de ser executado pela DGT, sendo um dos motivos a falta de funcionários. Assistimos, assustadoramente, ao desinvestimento dos sucessivos Governos na Administração Pública, no que respeita ao parque informático, instalações e recursos humanos. Perante esta realidade, façam-se as leis que se fizerem, jamais poderão ser obtidos quaisquer resultados satisfatórios.[567]

Não podemos compreender que o legislador que apregoa, afoitamente, as vantagens da existência de um cadastro, designadamente através de propaganda no canal *YouTube*[568], seja o mesmo legislador que, longe dos holofotes, não dota a Administração Pública com meios suficientes para que a mesma possa cumprir a sua missão.

32. Consequências da falta de cadastro

Elencadas as principais causas da inexistência de cadastro, vamos, agora, abordar as consequências que a falta do mesmo provoca. São diversas as consequências da falta de cadastro, com graves prejuízos para os cidadãos, mas, sobretudo, para o próprio Estado que fica privado de um instrumento de excelência para a prossecução das suas incumbências constitucionais e legais, no que respeita à política dos solos.

32.1 Um país desconhecido

Portugal é um país com pouco mais de dez milhões de habitantes, mas repartidos de forma muito desigual pelo território. Cerca de 74% da população vive nas cidades, sobretudo nas situadas junto ao litoral, ocupando, aproximadamente, 2,4% do território. O restante território português, mais ou menos 94% , é rústico. Calcula-se que 23% do território rústico seja constituído por mato e terrenos incultos[569].

[567] Sua Excelência o Senhor Presidente da República resumiu este verdadeiro drama, em um canal televisivo, do seguinte modo: "A Administração Pública foi esticada ao limite".

[568] Os vídeos podem set vistos em https://www.youtube.com/watch?v=HncmE5g-wmw e https://www.youtube.com/watch?v=xB9yFWhshc0 – visualizados em 2022/04/10.

[569] BEIRES, Rodrigo Sarmento de - *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, ob. cit., p. *vii.*

Existem, em Portugal, sensivelmente, entre 16 e 17 milhões de prédios, rústicos, urbanos e mistos e estima-se que haja cerca de 20% do território sem dono ou sem dono conhecido.[570]

A ausência de cadastro torna Portugal numa incógnita, no que respeita à localização e identificação de grande parte dos prédios existentes em território nacional, o que levanta um problema de maior dimensão que é o de saber e provar a existência física dos prédios. De facto, os tituladores celebram os respetivos contratos, através dos quais se transmite o direito propriedade sobre os prédios, os conservadores inscrevem factos sobre os mesmos, os juízes decidem litígios que têm os prédios por objeto, mas sem que seja necessário apresentar, perante estas entidades, prova fidedigna de que os mesmos prédios existem.

Para a titulação e registo de factos sobres prédios é, legalmente, exigida a prova de que os prédios se encontrem inscritos na matriz. Esta inscrição constitui um pressuposto de que o prédio existe, baseado na lógica de que ninguém iria informar o Estado, através da mencionada inscrição do prédio, para ficar sujeito ao pagamento de impostos, se o prédio, de facto, não existisse. Pensamos que esta exigência legal constitui um mínimo necessário, mas não suficiente, para provar a existência física dos prédios. Na realização de contratos e subsequentes registos, os elementos do prédio são fornecidos pelo proprietário, sem necessidade de apresentar qualquer documento respeitante à caracterização do mesmo. Também, os serviços de Finanças inscrevem os prédios sem qualquer deslocação ao local ou qualquer outra verificação.[571]

As descrições prediais contêm, igualmente, informações quanto à caracterização dos prédios. Mas, tal como acontece com a inscrição na matriz, as descrições são abertas apenas com base em elementos meramente descritivos ou literais. Atualmente, é exigida a apresentação da RGG, nos registos de aquisição. No entanto, esta exigência apenas é

[570] SANTO, Fernando - *Coesão territorial é terceira dimensão da coesão europeia*, Revista Ingenium, Janeiro/Fevereiro, 2009, p. 5.

[571] De acordo com a lei, designadamente o artigo 13.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, os prédios são inscritos na matriz com base em declaração apresentada pelo sujeito passivo do imposto, devendo a inscrição ser feita, oficiosamente, pelo chefe de finanças, quando se verifique uma das situações previstas no n.º 3 do mencionado artigo 13.º-A. Apesar de a lei não exigir qualquer documento para que a inscrição matricial se faça, a verdade é que os serviços de finanças, apoiados em Instruções de Serviço, designadamente, a Instrução de serviço n.º 40 080 – Série I, de 2021/03/30, exigem diversos documentos para que a inscrição matricial possa ser admitida.

feita quanto aos prédios situados em concelhos onde o SICS se encontra operacionalizado.[572]

A falta de prova inequívoca da existência do prédio tem sido apontada como uma das razões, entre outras, pelas quais não pode admitir-se que as descrições prediais gozem das presunções registais. [573], [574]

A questão do desconhecimento do território tende e agravar-se com o envelhecimento acelerado da população portuguesa. A taxa bruta de natalidade era, em 2020, de 8,2 por cada mil habitantes quando, em 1960, era de 24,1, pelo mesmo número de habitantes.[575] Existem já diversas aldeias que se encontram desertas ou têm uma população muito reduzida. São as pessoas mais velhas que, por vezes, já com alguma dificuldade, conseguem indicar as estremas dos prédios e quem são os seus proprietários. Torna-se, deste modo, urgente, montar um sistema de cadastro credível, aproveitando este

---

[572] A obtenção da RGG é feita pelo interessado, de acordo com o previsto no artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro. A noção de interessado consta da alínea b) do art.º 4.º da Lei n.º 78/2017, 17 de agosto, e são todos aqueles que figurem como detentores de posições ativas no registo predial ou matricial ou que tenham legitimidade para solicitar atos de registo. No entanto, a RCM n.º 45/2020, de 16 de junho, criou a estrutura de Missão para a Expansão do Sistema de Informação Cadastral Simplificada, sendo um dos objetivos a elaboração de protocolos com várias entidades públicas. É à medida que são celebrados protocolos entre o IRN e os municípios que o SICS fica operacionalizado nesses concelhos e passa a ser exigida o número da RGG para que os registos de aquisição possam ser efetuados com natureza definitiva.

[573] Cfr. entre outros, o Ac. do STJ, de 17/10/2000, no processo n.º 01A1139, acessível em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/-/8D3002E0077ABB7D80256DDD002CF9F3

Mais recentemente, no Ac. do STJ, de 19/09/2017, processo n.º 120/14.4T8EPS.G1.S1, acessível em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/96c7d83afff637a3802581a10035c352?OpenDocument foi entendido que se a presunção gerada pela inscrição da aquisição do direito no registo predial, abrange apenas os factos jurídicos inscritos "e não também a totalidade dos elementos de identificação física, económica e fiscal dos prédios, os elementos que fazem parte do núcleo essencial da descrição, no sentido de, sem eles, não se saber sobre que coisa incide o facto inscrito – que não limites, áreas precisas, valores, identificação fiscal e âmbito –, tal presunção não pode deixar de se estender à (crucial) existência do próprio prédio objecto do direito, ainda que não à respectiva área, ou, pelo menos, à exactidão desta, sob pena de se presumir o direito sobre coisa nenhuma".

[574] Não podemos esquecer, porém, que, na Alemanha, a fé pública também não abrange a condição física do prédio, sendo o registo constitutivo.

[575] Fonte: Instituto Nacional de Estatística, disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0008849&contexto=bd&selTab=tab2 – consultado em 2021/10/04.

conhecimento precioso. Nenhuma tecnologia pode substituir o inestimável saber desta população, nem mesmo, o algoritmo desenvolvido pelo grupo de trabalho que realizou a versão final do Relatório de avaliação do sistema de informação cadastral simplificada[576].

32.2 A falta de cadastro e a gestão do território

Como já afirmamos, a Constituição da República Portuguesa garante o direito à propriedade privada[577] e determina que bens pertencem ao domínio público do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.[578]

As regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos são definidas pelo Estado, pelas regiões autónomas e pelas autarquias locais[579]. Tendo em vista a concretização do que se encontra constitucionalmente previsto, a lei veio impor a estas entidades o dever de promover a política pública dos solos, de ordenamento do território e de urbanismo, designadamente através do planeamento e programação do uso do solo, de acordo com o desenvolvimento sustentável, garantindo a igualdade e transparência no exercício de direitos e no cumprimento dos deveres relacionados com o solo. Devem, igualmente, garantir a existência de espaços públicos destinados a infraestruturas, equipamentos, espaços verdes e de utilização coletiva.[580]

Em face destas obrigações constitucionais e legais, o conhecimento rigoroso do território torna-se indispensável para que a infraestruturação, utilização e gestão dos solos seja a adequada.

---

[576] Acessível em https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a457851304650564552515445677651584a7864576c3262304e7662576c7a633246764c314a6c6247463077374e796157397a4c314a6c6247463077374e796157386c4d6a4242646d46736157484470384f6a627955794d484e706333526c6257456c4d6a424a626d5a76636d3168773666446f32386c4d6a4244595752686333352795957776c4d6a42546157317762476c6d61574e685a474576556d567359585844473334a70627955794d464e706333526c6257456c4d6a424a626d5a76636d3168773666446f32386c4d6a4244595752686333352795957776c4d6a42546157317762476c6d61574e685a47386c4d6a41784c6e426b5a673d3d&fich=Relat%C3%B3rio+Sistema+Informa%C3%A7%C3%A3o+Cadastral+Simplificado+1.pdf&Inline=true – consultado em 2021/10/04.

[577] Cf. art.º 62.º da CRP.

[578] Cfr. art.º 84.º da CRP.

[579] Cfr. art.º 65.º, n.º 4 da CRP.

[580] Cfr. art.º 8.º da Lei n.º 31/2104, de 30 de maio.

Não podemos deixar de concordar com de JOÃO FERRÃO, Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, quando afirmou, em 2006, que "É impossível gerir um território que não se conhece".[581] O mesmo governante interrogava-se, na mesma ocasião, como era possível falar-se em planeamento do território quando se desconhece a base territorial do país, referindo que mais de 20% do território nacional não tinha dono ou se tinha era desconhecido.

O conhecimento do território não se alterou desde 2006, apesar de algumas experiências piloto executadas em freguesias de alguns concelhos,[582] mas com resultados práticos pouco relevantes.

Na ausência de informação cadastral necessária para a prossecução da utilização e gestão dos solos, foram criados, em 2014, mais dois sistemas de informação: o SNIT – sistema de informação territorial que permite a disponibilização informática de dados sobre o território, articulado aos níveis nacional, regional e local; e o SNIC – sistema nacional de informação cadastral que permite identificar as unidades prediais.[583]

Estes sistemas contêm informação que, em nosso entender, deveriam constar do cadastro. Aliás, como iremos analisar, são muitos os sistemas de informação existentes, em Portugal, acerca do território e dos prédios, de tal modo que, perante tanta abundância, se confundem as competências de cada organismo responsável por aquela informação.

32.3 O surgimento de "outros cadastros"

A ausência do conhecimento do território tem dificultado a tomada de decisões relacionadas com a gestão e aproveitamento dos solos, seja pela Administração Pública ou pelo setor privado.

Na falta de cadastro, cada organismo tratou de criar o seu próprio "cadastro", para poder cumprir as finalidades para que foi criado. Colocámos a palavra cadastro entre aspas para significar que não se trata de verdadeiros cadastros, como estão definidos na lei, mas, antes, estudos que servem de base à prossecução de um ou vários objetivos. Logo que esses objetivos sejam atingidos, o "cadastro" esgota-se em si mesmo, uma vez que o

[581] Cfr. Revista Ingenium, II Série, Número 109, Janeiro/Fevereiro, 2009, p. 16.

[582] O projeto piloto abrangeu diversas freguesias dos concelhos Ílhavo, Lisboa, Loulé, Oliveira do Hospital, Mira, Paredes, Penafiel, Pombal, Seia, Santa Maria da Feira, São Brás de Alportel e Vagos, conforme Portaria n.º 976/2009, de 1 de setembro de 2009.

[583] Cfr. art.º 73.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio.

conhecimento do território não tem continuação nem é atualizado, porque a sua finalidade foi alcançada. Tomemos como exemplos, a construção de autoestradas ou barragens, em que é necessário ter um profundo conhecimento dos terrenos que vão ser transformados em vias de trânsito rápido, ou servir de leito à barragem, ou numa obra destinada à criação de energia elétrica, como painéis fotovoltaicos ou parques eólicos. A falta de cadastro exige avultados investimentos, grandes despesas púbicas e privadas, que se podiam evitar se já existisse o rigoroso conhecimento daquela parte do território.

Vamos fazer uma análise aos principais "cadastros" que foram surgindo para resolver as necessidades das entidades que os criaram.

32.3.1 O Parcelário Agrícola

Portugal é Estado-Membro da União Europeia desde 1 de janeiro de 1986.[584] Com a adesão à União Europeia, o nosso país passou a beneficiar dos apoios comunitários disponíveis para diversos setores de atividades, entre os quais a agricultura[585].

Em 1982, os Regulamentos n.ºs 3508/92 do Conselho [586] e 3887/92 da Comissão [587] vieram estabelecer um sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC) relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias, tendo em vista evitar duplicações e áreas de parcelas e terreno em excesso. De acordo com o n.º 7 do artigo 6.º do mencionado Regulamento n.º 3887, a determinação da área das parcelas deve ser feita por qualquer meio apropriado da responsabilidade de cada Estado-Membro, mas que garanta um rigor de medição equivalente, pelo menos, ao que é exigido pelas medições oficiais, concedendo-se uma margem de tolerância em face da técnica utilizada.

Como não existia, e não existe, cadastro, foi necessário dar resposta às exigências colocadas pela União Europeia, sob pena de se perderem as tão desejadas e necessárias ajudas, tendo sido, então, criado o Sistema de Identificação Parcelar (SIP), mais conhecido por «Parcelário Agrícola»,[588] que tem como objetivo a atribuição de um único

---

[584] O Tratado de Adesão foi assinado a 12 de junho de 1985.

[585] Foi criado, em 1972, o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), que tem como objetivo orientar e melhorar as condições de produção e comercialização dos produtos agrícolas.

[586] Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31992R3508 e consultado em 2021/10/07.

[587] Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31992R3887 e consultado em 2021/10/07.

[588] BEIRES, Rodrigo Sarmento de - *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, ob. cit., p. 196.

número a cada parcela ou grupo de parcelas de exploração agrícola. Com base neste sistema, passaram a ser possíveis a referenciação geográfica das explorações agrícolas de modo unificado e coerente e a identificação dos elementos gráficos necessários ao cálculo das Ajudas Comunitárias.

O SIGC, integra o Sistema de Identificação de Parcelas que é um "o sistema de informação geográfica de identificação de parcelas que visa a caracterização das explorações agrícolas, e constitui um dos instrumentos chave do SIGC, previsto regulamentarmente e fundamental à gestão das ajudas comunitárias».[589]

A execução do SIP ficou a cargo do Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA)[590] que procedeu à identificação das parcelas agrícolas em menos de dois anos, entre 1995 e 1996. A partir do ano de 1998, a informação sobre as parcelas, além dos limites de cada uma, passou, também, a conter o ortofotomapa de cada uma. Em 2005 entrou em funcionamento o projeto «iSIP-Sistema de Identificação Parcelar on-line, passando a recolha de dados a ser feita, a partir desta data, em ambiente on-line[591]. Esta plataforma informática constitui um sistema assente em tecnologia *Web* que permite a atualização do Parcelário Agrícola através da Internet.

O Parcelário Agrícola é, portanto, um sistema de informação geográfico que tem por finalidade a identificação das explorações agrícolas que assegura os limites das parcelas e respetivas áreas.

O Parcelário Agrícola ou SIP contém um conjunto de dados, elevado e rigoroso, que podem ser aproveitados pelo cadastro. O SIP conseguiu avançar em zonas onde o cadastro falhou, como, por exemplo, no minifúndio. A informação sobre os prédios devia ser aproveitada pelo cadastro, sob pena de passar a existir informação duplicada, eventualmente, contraditória. O seu aproveitamento iria reduzir de forma exponencial, o tempo e os custos da execução cadastral.[592]

A partilha de informação entre o IFAP, entidade que gere o Parcelário Agrícola e o cadastro, através de *map services*, poderia responder às necessidades de consulta de

---

[589] Conforme sítio do IFAP disponível em https://www.ifap.pt/web/guest/sigc-perguntas-frequentes?inheritRedirect=true, consultado em 2021/10/07.

[590] Atualmente extinto, como já referido.

[591] Revista Ingenium, Janeiro/Fevereiro, 2009, p. 23.

[592] BEIRES, Rodrigo Sarmento de - *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, ob. cit., p. 199.

cadastro no iSIP, deixando de haver recolha duplicada de dados, com os consequentes desperdícios.[593]

Afirma RODRIGO SARMENTO DE BEIRES que o Parcelário "dispõe de uma base de informação bastante minuciosa sobre vários milhões de parcelas agrícolas e florestais, delimitadas sobre fotografia aérea, com identificação do produtor e contactos, as quais, com algumas confirmações, complementares poderão servir de base de apoio para o cadastro predial".[594]

32.3.2 "Os cadastros camarários"

No período compreendido entre 1989 e 1999, o IPCC realizou a primeira operação de execução do cadastro predial, nos concelhos de Ílhavo, Vagos e Mira. Estas autarquias viram no cadastro um suporte para a execução de processos de licenciamento, de infraestruturas e apoio à gestão fundiária. Após aquisição de cartografia ao IGP, criaram o projeto denominado SICAVIM – Sistema de Informação Cadastral para os Municípios de Vagos, Ílhavo e Mira, no âmbito do Programa Aveiro Digital 2006, em parceria com a Universidade de Aveiro. Pretendia-se, com este projeto, criar um cadastro jurídico urbano e rústico[595], considerado instrumento adequado para a gestão territorial e apoio à gestão da estrutura predial integrado nesta área. Como consta da apresentação do programa[596], o projeto visava a implementação de um Sistema de Informação Cadastral para aqueles concelhos, cujos objetivos principais eram os seguintes:

a) promover a troca e a atualização de dados respeitantes às diversas componentes do cadastro geométrico, fiscal e jurídico entre os Municípios, Repartição de Finanças e Conservatórias do Registo Predial;

b) conservar a informação permanentemente atualizada, designadamente quando se verificasse a mutação jurídico-real do direito de propriedade, ou se verificasse a alteração do desenho poligonal dos prédios, em consequência de operações de transformação fundiária, com ou sem controlo prévio; e

---

[593] Informação prestada pelo IFADAP, na Revista Ingenium, Janeiro/Fevereiro, 2009, p. 23.

[594] BEIRES, Rodrigo Sarmento de - *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, ob. cit., p. 200.

[595] GREGO, Luis Miguel; LOPES, Ângelo; MOITINHO, Ana; DOMINGUES, Sandra - *Cadastro Urbano e Rústico de Mira*, Revits Ingenium, II Série, Número 109, Janeiro/Fevereiro, 2009, p. 39.

[596] Acessível em http://www.aveiro-digital.pt/apresentacao/docs/OCS/1_Reuniao_de_Concertacao.pdf e acedido em 2021/10/10.

c) o uso massivo da tecnologia *Web* como suporte de informação em relação ao cadastro predial, para possibilitar a sua célere referenciação, consulta e atualização.

Salientamos que o Município de Mira promoveu várias iniciativas, das quais realçamos a presenças de técnicos nas freguesias para, em conjunto com os proprietários, proceder à localização dos prédios, informação que era, depois, carregada na base de dados.

De acordo com o estudo acima referido,[597] estas iniciativas tiveram grande adesão por parte da população, preocupada, sobretudo, com a localização dos seus prédios, mas sem qualquer receio que estas informações servissem para aumentar impostos. Ao contrário, os proprietários entenderam que, através destas informações, veriam aumentada a "segurança na posse".

Este projeto iria corrigir uma lacuna grave, a nível nacional, que é a inexistência de informação sobre cadastro predial. O funcionamento do projeto tinha por base dados georreferenciados que iriam facilitar uma gestão mais eficaz de processos, como, por exemplo, as operações de transformação fundiária resultantes de loteamento, a instalação ou ligações de infraestruturas, bem como as expropriações necessárias a grandes obras públicas.

A existência desta informação, obtida por iniciativa da autarquia, iria ter influência em diversas áreas, desde os procedimentos municipais, apoio ao investidor e ao nível fiscal e legal.

A nível fiscal e legal, ainda nos termos do estudo supra citado, o conhecimento da realidade administrativa e jurídica da propriedade imobiliária permitia saber a georreferenciação dos mesmos, isto é, ficava-se a saber "onde estão os registos em termos espaciais". No que respeita às confrontações, áreas e localização geográfica dos prédios, era possível uma análise correta das descrições prediais e inscrição matricial, evitando-se, deste modo, a **duplicação**[598] de descrições. Além disso, este projeto promovia a igualdade e a justiça, uma vez que os cidadãos passaram a ter conhecimento do seu património, com localização, áreas e descrições reais, dinâmicas e integradas.

[597] GREGO, Luis Miguel; LOPES, Ângelo; MOITINHO, Ana; DOMINGUES, Sandra - *Cadastro Urbano e Rústico de Mira*, ob. cit., p. 40.

[598] Realce nosso.

Ao nível da cidadania, entre outros benefícios, o conhecimento que os proprietários passaram a ter acerca dos imóveis que lhes pertencem, veio desencorajar a especulação imobiliária.

Este projeto é considerado a antecâmara do SINERGIC, tendo ficado provado que é possível executar um cadastro bem feito, com informação útil e confiável, e que o cadastro é imprescindível à gestão do território.

O projeto enfrentou, porém, enormes dificuldades de interoperabilidade entre as diversas entidades envolvidas, nomeadamente as Repartições de Finanças e as Conservatórias do Registo Predial, razão pela qual nunca foi homologado como cadastro predial. Na verdade, em 1999, os sistemas informáticos, bem como o desenvolvimento da *Web*, estavam muito longe do que se verifica atualmente.

Apesar deste insucesso, o Município de Mira, adquiriu *hardware* e *software*, que lhe permitiu a utilização de uma ferramenta capaz de associar elementos geométricos a uma base de dados que contém informação do proprietário, como a morada, número de identificação fiscal, número da inscrição matricial e descrição predial.

Não tendo sido uma oportunidade completamente perdida, uma vez que o concelho de Mira será, certamente, um dos mais avançados nos métodos a adotar para que se alcance a harmonização de dados entre o registo predial e a matriz[599], não podemos deixar de lamentar que, apesar dos bons resultados obtidos, o trabalho não tenha sido reconhecido em termos oficiais[600].

32.3.3 O cadastro da zona vínica do Douro

A zona vitivinícola de Douro teve origem nas demarcações pombalinas das Vinhas do Alto Douro, realizadas através da delimitação territorial, entre 1757 e 1761, e representa o primeiro modelo institucional de organização de uma região vínica, a nível mundial. Estas demarcações visaram, essencialmente, a criação de uma zona produtora de vinhos de grande qualidade e que, se tiverem direito ao "benefício"[601], podem

[599] BEIRES, Rodrigo Sarmento de - *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, ob. cit., p. 193.

[600] PEREIRA, Maria Teresa Sá- *Cadastro, Um Direito de Cidadania*, Revista Ingenium, II série, n.º 155, Setembro/Outubro, 2016, p. 18.

[601] O "benefício" é um método que consiste em juntar aguardente ao vinho para a produção de vinho do Porto. Constitui um direito ou autorização para produzir vinho generoso ou vinho do Porto, mas de forma controlada. De acordo com João Dinis, o «benefício» é a pedra angular da região demarcada do Douro.

transformar-se em vinho do Porto, mundialmente conhecido. Ora, para se saber que parcelas tinham direito ao «benefício» foi necessário, à falta de cadastro, proceder aos levantamentos necessários à classificação daquelas parcelas.

A gestão das parcelas faz-se, atualmente, através do Sistema de Informação da Vinha da Região demarcada do Douro (SIVD), mantido pelo Instituto dos Vinhos do Douro e Porto (IVDP), em colaboração com o Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores (INESC).

Nesse sistema está identificado o perímetro das várias parcelas existentes na região demarcada através de uma base georreferenciada do Sistema de Identificação Parcelar.

32.3.4 O cadastro predial dos Açores

Em 2007, através do Decreto-Lei n.º 362, de 2 de novembro, foram transferidas para a Região Autónoma dos Açores, diversas competências que, até então, pertenciam ao Instituto Geográfico Português, atualmente Direção Geral do Território, entre elas a execução e conservação do cadastro regional.[602]

A Divisão de Informação Cadastral, entidade integrada na Secretaria Regional da Ciência, Tecnologia e Equipamentos, foi a entidade incumbida de lançar o cadastro predial, tendo sido selecionada, para o projeto piloto, a freguesia de Cabo da Praia, no concelho de Praia da Vitória, na ilha Terceira. Estimava-se que a execução do cadastro se estendesse a toda a região, e estivesse concluído no prazo de dez anos.

A realidade é, porém, bem diferente. Atualmente, apenas existe informação oficial de cadastro geométrico de propriedade rústica em quatro concelhos da ilha de São Miguel[603] e informação cartográfica para as referidas ilhas de Santa Maria e Cabo da Praia.

Tal como no Continente, a execução do cadastro, nos Açores, abrange um reduzido número de concelhos e alguns trabalhos cartográficos.

Já em 2020, e à semelhança do que aconteceu no Continente, em 2017, foi criado, nos Açores, pelo Decreto-Lei n.º 25/2020/A, de 14 de outubro, o Sistema de Recolha e Gestão de Informação Cadastral (SIRGIC). Este sistema tem como objetivo a identificação da

---

DINIS, João – *O Benefício é a pedra angular da região demarcada do Douro*, acessível em https://www.abrilabril.pt/o-beneficio-e-pedra-angular-desta-regiao-demarcada-do-douro, acedido 2022/02/21.

[602] Cfr. art.º 2.º, al. c) do DL n.º 362/2007, de 2 de novembro.

[603] De acordo com a informação que consta em https://cadastro.azores.gov.pt/Cadastro.aspx, são os concelhos de Ponta Delgada, Ribeira Grande, Lagoa e Vila Franca do Campo.

estruturação fundiária e da titularidade dos prédios rústicos, urbanos e mistos, situados naquela Região Autónoma

Este sistema, tem semelhanças com o SICS e enferma, em nossa opinião, do mal estrutural de que padece o "tio" do Continente. Na verdade, está prevista a criação de uma plataforma informática – Plataforma do SIRGIC, que tem como finalidade agregar a informação registal, matricial e georreferenciada com os prédios rústicos, urbanos e mistos. Além disso, como afirmamos, constitui objetivo deste sistema a identificação da titularidade dos prédios. Confessamos a nossa perplexidade quanto a esta aspiração. De facto, a titularidade dos prédios, com presunção de verdade, pode ser acedida no Registo Predial, ou seja, essa informação já existe e é uma informação confiável e credível, pois o que é publicitado obedece a uma rigorosa qualificação pelos conservadores de registo. Sendo assim, não entendemos este objetivo do SIRGIC que, além de duplicar informação, não possui recursos humanos preparados para qualificar pedidos de registo.

Este sistema foi suspenso pelo Decreto Legislativo Regional n.º 3/2021/A, de 1 de março, com apenas vinte e um dias de vigência. As causas da suspensão radicam na pendência, volvidos tão poucos dias, de mais de 400 processos para a obtenção do Número de Identificação do Prédio, bem como a dificuldade de se saber os nomes dos confinantes dos prédios, relacionados com problemas atinentes à proteção de dados pessoais. Estes problemas criaram constrangimentos aos cidadãos e às empresas que os impediam de realizar negócios jurídicos sobre imóveis e, por isso, foi suspenso.

Não podemos deixar de dar uma nota crítica negativa a esta realidade e perguntar como é possível que decorridos mais de duzentos anos, se monte um sistema que não facilita a vida dos cidadãos e, ao invés, impede a prática de atos sobre imóveis.

32.3.5 Informação geográfica não cadastral - O SIG - Sistema de Informação Geográfica

A maior parte dos municípios portugueses têm vindo a adotar o sistema de informação geográfica (SIG), como uma ferramenta poderosa de apoio à realização das suas competências. O SIG ou GIS - Geographic Information System, surgiu nos anos sessenta, mas só nos anos mais recentes se verificou uma extraordinária evolução. O SIG tem sido definido como um conjunto integrado de *hardware* e *software* capaz de desempenhar funções diversas, nomeadamente, a captura, organização, manipulação, análise, modelação e apresentação de dados espacialmente referenciados e destina-se a resolver

problemas complexos de planeamento e gestão dos municípios. O SIG pode definir-se "como uma plataforma de *hardware* e *software* com grandes capacidades de armazenamento, organizando a informação por camadas, desde informação espacial a dados alfanuméricos"[604]

A informação geográfica recolhida nesta plataforma não se limita à informação de âmbito cartográfico, mas engloba todo o tipo de informação suscetível de ser georreferenciada, ou seja, informação que pode ser relacionada com localizações específicas e passível de análise espacial.[605]

O SIG é um sistema que fornece informações precisas acerca dos prédios e, por isso, é muito comum dizer-se que os Municípios já têm cadastro. Não alinhamos com esta ideia, uma vez que o cadastro não se pode confundir com este sistema de informação geográfica. Porém, os Municípios que detêm e utilizam este sistema, obtêm, deste modo, a informação necessária à consecução da tomada de decisões sobre a política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.[606]

---

[604] CUNHA, Sara Maria Maia da – *O SIG Ao Serviço do Ordenamento do Território: Modelo de Implantação*, acessível em https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/20358, acedido em 2021/10/11.

[605] MACHADO, João de Azevedo Reis - *A emergência dos Sistemas e Informação Geográfica na análise e organização do espaço*, Fundação Calouste Gulbenkian, 2000, p.6.

[606] No sítio da Câmara de Felgueiras - https://cm-felgueiras.pt/viver/urbanismo/websig-portal-geografico/, colhe-se, acerca do Portal Geográfico, a informação que transcrevemos, por nos parecer elucidativa quanto à finalidade deste sistema de informação: "O Sistema de Informação Geográfica do Município de Felgueiras inclui todos os dados geográficos referentes ao território do Concelho, necessários às competências da Câmara Municipal, ou de interesse ao cidadão, designadamente, limites administrativos, cartografia, ordenamento do território, infraestruturas, serviços públicos e equipamentos coletivos, ambiente, turismo, estatística, etc.

Este SIG constitui, cada vez mais, um importante instrumento de apoio à decisão em questões que se relacionam diretamente com o planeamento, gestão e marketing/promoção territorial.

As plataformas disponibilizadas, WebPMOT e WebEPL, permitem a consulta e visualização de toda a informação cartográfica municipal, tornando-se, nesta fase, num auxiliar de consulta de Planos Municipais de Ordenamento do Território, outros Planos e demais projetos de responsabilidade Municipal, bem como a emissão de plantas de localização, constituídas por cartografia base e cartografia temática, destinadas a impressão de plantas avulsas e/ou de conjuntos de plantas destinados à instrução de processos de licenciamento, de comunicação prévia e de pedidos de informação prévia".

32.3.5.1. O SNIG e o SIG

Já abordamos a criação do SNIG[607], concebido em consequência da transposição da Diretiva INSPIRE para o ordenamento jurídico interno. O principal objetivo desta Diretiva consiste na disponibilização de informação de natureza espacial, tendo em vista a implementação e avaliação das políticas ambientais da UE.[608] O SNIG é uma estrutura colaborativa que permite partilhar, pesquisar e aceder a informação geográfica através do Registo Nacional de Dados Geográficos.[609]

Parte da informação contida no SIG, designadamente, os planos diretores municipais, são partilhados no SNIG, conseguindo-se, deste modo, um conhecimento nacional e transnacional daqueles planos através desta plataforma.

32.3.6 A Lei dos Solos, o SNIT e o SNIC

A falta de publicação de uma nova Lei de Bases Gerais da Política Pública dos Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, também conhecida como Lei dos Solos, era apontada como um dos principais entraves para o correto ordenamento do território. A falta desta nova lei, juntamente com o cadastro, constituíam um dos principais problemas para a construção de ambientes de qualidade, por bloquear a iniciativa de urbanização ou exagerá-la, ou por arrastar negociações e expropriações.[610]

Em 2014 foi, finalmente, publicada a nova Lei dos Solos[611], cujas finalidades se concretizam, resumidamente, em valorizar as potencialidades do solo, garantir o desenvolvimento sustentável, reforçar a coesão nacional, aumentar a resiliência do território, evitar a contaminação do solo, salvaguardar a identidade do território nacional, racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos e os aglomerados rurais,

---

[607] Cfr. o ponto 15.2.

[608] No sítio https://snig.dgterritorio.gov.pt/saber-mais/inspire/diretiva-e-disposicoes-execucao/diretiva, consta a informação que "A Diretiva INSPIRE, Diretiva 2007/2/EC do Parlamento Europeu e do Conselho, que entrou em vigor em 15 de maio de 2007, estabelece a criação da Infraestrutura Europeia de Informação Geográfica, que pretende promover a disponibilização de informação de natureza espacial, utilizável na formulação, implementação e avaliação das políticas ambientais da União Europeia." Sítio acedido em 2021/10/24.

[609] Acessível em https://snig.dgterritorio.gov.pt/rndg/srv/por/catalog.search#/home.

[610] LOBO, Manuel Cista - *A Lei dos Solos é indispensável para um bom ordenamento*, Revista Ingenium, II Série, Número 109, Janeiro/Fevereiro, 2009, p. 17.

[611] Lei n.º 31/2014, de 30 de maio que revogou a anterior Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, alterada pela Lei n.º 54/2007, de 31 de agosto. A nova lei já foi alterada pela Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto e pelo Decreto-Lei n.º 3/2021, de 7 de janeiro.

promover a defesa, a fruição e valorização do património, natural, cultural e paisagístico, assegurar o aproveitamento racional e eficiente do solo, prevenir riscos coletivos, dinamizar as potencialidades das áreas agrícolas, florestais e silvopastoris, regenerar o território e promover a acessibilidade de pessoas com mobilidade condicionada aos edifícios, equipamentos e espaços verdes, ou outros espaços de utilização coletiva.[612]

A política dos solos executa-se através dos instrumentos de gestão territorial, cuja estrutura se encontra organizada num quadro interativo de âmbito nacional, intermunicipal e municipal.

A nova Lei dos Solos estabeleceu formas de acompanhamento e de avaliação da gestão territorial, tendo criado dois sistemas de informação predial: o sistema nacional de informação territorial - o SNIT – que disponibiliza informaticamente dados sobre o território, e o SNIC - sistema nacional de informação cadastral, que permite identificar as unidades prediais.[613], [614]

Pela sua relevância, transcrevemos a informação que consta do portal da DGT, acerca das finalidades do SNIC: "O Sistema Nacional de Informação Cadastral (SNIC) visa:

a) Identificar os prédios que integram a Carta Cadastral, seja os que se encontram em regime de cadastro geométrico da propriedade rústica, em regime experimental de cadastro predial, ainda que em situação de cadastro transitório, seja os prédios ao abrigo do regime jurídico da Informação Cadastral Simplificada;

b) Promover o conhecimento da estrutura fundiária do território coberto com prédios cadastrados e o conhecimento sobre a propriedade do solo;

c) Assegurar o acesso generalizado à informação cadastral pela Administração Pública, pelos cidadãos e pessoas coletivas, empresariais ou não, e disponibilizá-la no Balcão Único de Prédio (BUPi);

d) Potenciar a correspondência e harmonização da informação relativa aos prédios cadastrados com a informação constante das bases de dados das descrições prediais do IRN,I.P. e das bases de dados que contêm as inscrições matriciais da AT."

Em face da informação disponibilizada pelo SNIC, impõe-se que nos interroguemos acerca da finalidade do SICS. Na verdade, o SICS é um sistema de informação cadastral

[612] Cfr. art.º 2.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio.

[613] Cfr. art.º 73.º da mesma Lei.

[614] A informação disponibilizada pelo SNIT pode ser consultada em https://www.dgterritorio.gov.pt/snit e a infirmação do SNIC pode obter-se em https://www.dgterritorio.gov.pt/snic.

simplificado, cujo objetivo consiste na imediata identificação da estrutura fundiária e da titularidade dos prédios rústicos e mistos[615]. Mas o SNIC também tem essa finalidade, como acabamos de constatar. Pretende-se com o SNIC o conhecimento sobre a propriedade do solo. Ora, constitui objeto do SICS a criação de uma plataforma nacional de registo e cadastro do território (PNRCT).[616] O BUPi, criado pela citada Lei n.º 78/2017, é um balcão físico e virtual que agrega a informação registal, matricial e georreferenciada relacionada com os prédios, mas compete ao SNIC assegurar o acesso à informação cadastral e disponibilizá-la no BUPi.

Constata-se, deste modo, que existe duplicação de informação, de competências, de objetivos e de finalidades. Apenas uma diferença ao nível das competências, uma vez que o BUPi é da responsabilidade do IRN, apesar do SNIC aí poder disponibilizar informação cadastral, mesmo que respeite a prédios abrangidos pelo regime jurídico da Informação Cadastral Simplificada.

33. A falta de cadastro e a duplicação de descrições prediais

O prédio constitui o *alfa* e o *ómega* de todo o sistema registal. Apesar da finalidade do registo consistir, essencialmente, em dar publicidade à situação jurídica dos prédios, a verdade é que sem estes não se podem publicitar direitos, porque não podem existir direitos sem objeto. Consequentemente, as inscrições, que visam definir a situação jurídica dos prédios, só podem ser lavradas com referência a descrições genéricas ou subordinadas.[617] A descrição constitui a primeira operação de registo[618], uma vez que sem a abertura da descrição nenhuma inscrição pode ser lavrada. Na verdade, as descrições são abertas na dependência de uma inscrição ou de um averbamento.[619] Na medida em que não podem existir direitos sem objeto, também não se pode abrir a descrição do objeto mediato do registo sem a correspondente inscrição do "direito".[620]

---

[615] Cfr. art.º 1.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto.

[616] Cfr. art.º 1.º, n.º 4 da Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto.

[617] Cfr. art.º 91.º, n.º 2.

[618] VIEIRA, Gama - *Código do Registo Predial Anotado,* Coimbra, Coimbra Editora, 1967, pp. 139 e 140.

[619] Cfr. art.º 80.º, n.º 2.

[620] Colocamos a palavra direito entre aspas porque o que a lei sujeita a registo são factos. Pensamos, no entanto, que era mais correto sujeitar a registo o próprio direito e não o facto que lhe está subjacente. Isto porque o que o sistema registal publicita são direitos e não factos. Pensamos que a lei se contradiz nos seus

Os prédios encontram-se, registalmente, caracterizados na descrição predial[621], a qual tem por fim a identificação física, económica e fiscal dos prédios.[622], [623]

O elemento central da organização do sistema registal português é o prédio e, é, por isso, um sistema de fólio real[624] ou de base real, porque organizado à volta do prédio.

Como já afirmámos e foi defendido pelos citados autores PEDRO PITTA, ARTUR LOPES CARDOSO e CATARINO NUNES um bom sistema de registo alicerça-se, invariavelmente, na rigorosa identificação e caracterização do prédio.

Por outro lado, de cada prédio é feita uma descrição distinta[625], em obediência ao princípio da especialidade física[626]. O prédio deve ser inequivocamente individualizado, não podendo existir qualquer dúvida quanto à identidade do prédio, pelo que o conservador está legalmente obrigado, quando qualifica o pedido de registo, a verificar, especialmente, a identidade do mesmo.[627] Refere MOUTEIRA GUERREIRO que se

próprios termos. A epígrafe do artigo 2.º refere os factos sujeitos a registo, mas o artigo 6.º, n.º 1 refere-se ao direito inscrito em primeiro lugar e não facto inscrito. Parece-nos, assim, inequívoco que o que está sujeito a registo são os direitos que incidem sobre os prédios e não os factos que lhes deram origem.

[621] As menções gerais da descrição são as que constam do art.º 82, e as das descrições subordinadas constam do art.º 83.º.

[622] Cfr. art.º 79.º.

[623] RODRIGUES, Carlos do Nascimento Gonçalves – *Código do Registo Predial Anotado*, Coimbra, Almedina, 1968, p. 351 considera que: a) a identificação física é pela descrição, sendo através dela que um prédio se distingue dos demais, constituindo um dos elementos mais valiosos da sua identificação ou da sua determinação concreta; b) a identificação económica do prédio faz-se pela menção da sua natureza e pela especificação da sua área e composição; c) a identificação fiscal do prédio faz-se pela menção do número do artigo matricial que lhe corresponde.

[624] Refere Mónica Jardim que "O fólio de cada prédio é uma espécie de «conta corrente», onde se pode colher, para além dos dados físicos do imóvel, as suas diversas transmissões, bem como os direitos reais, diversos da propriedade, que sucessivamente se constituam – JARDIM, Mónica – *Comentário ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 1/2017, de 23 de fevereiro de 2016* (Proc.º n.º 1373/06.7TBFLG.G1.S1-A; DR, 1.ª Série, n.º 38, de 22 de fevereiro de 2017): Uniformização de Jurisprudência – Dupla descrição registal, acessível em http://bdjur.almedina.net/fartigo.php?id=97., acedido em 2021/10/29.

[625] Cfr. art.º 79.º, n.º 2.

[626] Referimos princípio da especialidade física porque é do prédio que estamos a tratar, uma vez que este princípio abrange todos os elementos do registo, designadamente os sujeitos e os factos que se inscrevem.

[627] O princípio da legalidade encontra-se previsto no art.º 68.º.

existir dúvida ou incerteza quanto à identidade do prédio, o respetivo registo é nulo (art.º 16.º, al. c)).[628]

Não obstante todos os cuidados a ter na abertura das descrições prediais, acontece, por vezes, a duplicação de descrições.

Verificou-se sempre, por parte do legislador, grande preocupação com o rigor e a exatidão da descrição predial, bem como a assunção expressa do sistema registal português como um sistema de fólio ou base real, e não com base nas pessoas como sucede com os sistemas de registos de documentos.

Já no Regulamento de 1870 do registo prdial, de 28 de abril, se previa que " O systema de registo, segundo o código civil, assenta essencial e invariavelmente na identificação dos prédios, sobre que recae a inscrição".[629]

Esta redação manteve-se inalterada nos diplomas seguintes, designadamente, no Regulamento de registo predial de 1898 (artigo 121.º), no Código do Registo Predial de 1928 (artigo 235.º) e no Código do Registo Predial de 1929 (art.º 214.º). Alterou-se com o Código de 1959, que no artigo 143.º, referia que "As descrições têm exclusivamente por fim a identificação física, económica e fiscal do prédio a que respeitam os factos inscritos". Esta redação manteve-se com o Código de 1967 e sofreu pequenas alterações com o Código vigente que dispõe, no artigo 79.º que "A descrição tem por fim a identificação física, económica e fiscal dos prédios".

Afirma LUISA CLODE que o Código de 1929 estabelecia como que uma proibição de duplicações de descrições, ao referir que "a descrição do mesmo prédio nunca se repetirá", embora se encontrasse previsto que, quando se verificasse repetição, o conservador devia ligar as duas descrições com referência recíproca.[630]

33.1 Em que consiste a duplicação de descrições

Apesar de a lei não fornecer qualquer noção ou definição de descrições duplicadas, pode-se dizer que a duplicação de descrições se verifica quando, para o mesmo prédio ou

---

[628] GUERREIRO, J.A. Mouteira – *Ensaio sobre a Problemática da Titulação e do Registo à luz do Direito Português*, ob. cit., p. 462.

[629] Cfr. art.º 103.º do Regulamento.

[630] CLODE, Luísa – *Descrições duplicadas – Considerações a propósito do Acórdão Uniformizador de Jurisprudência n.º 1/2017*, acessível em https://ascr.pt/system/jobs/documents/000/000/019/original/I_Congresso_de_Direito_Imobilia%C2%B4rio_-_Duplicac%C2%B8a_o_de_Desc%E2%80%A6.pdf?1513635901, acedido em 2021/10/31.

realidade física, são abertas duas ou mais descrições diferentes ou autónomas. A duplicação de descrições pode ser total ou parcial. É total quando a descrição de um mesmo prédio é repetida na totalidade em uma ou mais descrições e é parcial quando uma parte de um prédio é simultaneamente descrita autonomamente enquanto prédio, sob determinado número e como parte da descrição de outro prédio. O mesmo prédio passa a ter duas ou mais descrições, sendo, deste modo. violado o artigo 79.º, n.º 2, que constitui um dos afloramentos do princípio da especialidade e que determina que a cada prédio deve corresponder uma única descrição predial.[631], [632].

Apesar do afirmado, o Código do Registo Predial apenas reconhece a duplicação total de descrições.[633] Consequentemente, nos casos em que se prove a duplicação parcial, não pode o conservador inutilizar qualquer das descrições, como dispõe o artigo 86.º. Entendemos, porém, que deve o conservador, nos casos de duplicação parcial, anotar em ambas as descrições essa mesma duplicação. Deste modo, alertam-se os eventuais interessados de que a realidade registal não se encontra reconciliada com a verdade material.

33.2 Causas que motivam a duplicação de descrições

São muitas as causas que motivam a duplicação de descrições que se encontram perfeitamente identificadas. Mesmo assim, o legislador não tem dado passos significativos para erradicar este grave problema que põe em crise as presunções registais, e, consequentemente, a finalidade do sistema registal. Podemos mesmo afirmar que, quando ocorre duplicação de descrições, é o próprio sistema registal que passa a ser um elemento que desestabiliza a realização de negócios jurídicos, ou seja, passa a ter uma finalidade contrária à que levou à sua criação. Entre as causas de duplicações, destacamos:

33.2.1 A falta de cadastro

Quanto a nós, a falta de cadastro, não sendo a única causa que motiva duplicação de descrições, é a principal causa para que esse acontecimento suceda. A falta de um sistema cadastral tem sido apontada como a principal causa de duplicação de descrições. De facto,

---

631 GUERREIRO, J.A. Mouteira - *Noções de Direito Registral*, Coimbra, Coimbra Editora, 1993, p. 189.

632 CARDOSO, Artur A. de Castro Pereira Lopes, ob. cit., p. 255, considera que prédio duplicado é aqueles que consta de mais do que uma descrição predial.

633 Cfr. art.º 86.º.

Portugal é dos poucos países europeus, senão o único, que não possui um sistema de cadastro credível. Como já referimos, desde, pelo menos, 1801, que tem sido feito esforços para dotar o país com um sistema cadastral que contenha a caracterização dos prédios, designadamente, através da localização, confrontações e áreas dos mesmos, mas, volvidos mais de 220 anos consideramos que estamos muito longe de alcançar tal aspiração.

Atualmente, existem, em Portugal, diversos sistemas que contêm informações dos prédios, sejam cartográficas ou geográficas, mas nenhum deles realiza a essencial finalidade que é, como já referimos, a caracterização rigorosa e credível dos prédios.[634]

A falta de cadastro ou a ineficiência dos sistemas existentes não possibilitam, a maior parte das vezes, estabelecer a correspondência entre os artigos matriciais antigos e os novos, quando existe substituição de matrizes[635] e, por outro lado, os serviços de registo não dispõem de quaisquer meios materiais e humanos (agrimensores, topógrafos, técnicos) que lhes permitam averiguar *in loco* da exatidão dos elementos físicos dos prédios.[636]

As descrições prediais podem, em muitas situações, ser abertas apenas com base em elementos literais, o mesmo é dizer, com base em declarações dos interessados, sem qualquer necessidade de apresentação de elementos cartográficos, geodésicos ou representação gráfica georreferenciada e sem qualquer espécie de édito ou anúncio.

A falta de cadastro implica que, muitas vezes, não se consiga saber quais os limites do prédio, a sua área e respetiva situação geográfica ou se o prédio existe de facto.

Já em 1925 CLEMENTE ANNIBAL DE MENDONÇA afirmava que a identificação dos prédios constitui a base do registo e que este não passará de um mito enquanto essa base não tiver os seus alicerces no cadastro predial rigoroso.[637]

---

[634] São os seguintes os sistemas de cadastro existentes, atualmente, e que já referimos supra:

a) O Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica.
b) O Regulamento do Cadastro Predial.
c) O Sinergic – Sistema Nacional de Exploração e Gestão da Informação Cadastral.
d) O SICS – Sistema de Informação Cadastral Simplificada.

[635] É de salientar, porém, que na recente reorganização de freguesias, houve o cuidado de estabelecer a correspondência entre os novos artigo e os artigos das freguesias extintas.

[636] GERALDES, Isabel – *Código do Registo Predial Anotado e Comentado,* Coimbra, Edições Almedina, 2018, pp. 208-209.

[637] MENDONÇA, Clemente Annibal de – *Registo Predial Prático,* Coimbra, Coimbra Editora,1925, p. 81.

33.2.2. As justificações de direitos

Em nossa opinião, facilitou-se, excessivamente, o recurso à justificação de direitos como meio para adquirir um título para registo. A lei, designadamente, o artigo 116.º, n.º 1 do CRPredial, permite, a quem não possua um título que comprove o seu direito, o recurso à justificação, a qual pode realizar-se nos cartórios notariais ou nas conservatórias do registo predial[638]. Para tanto, basta que o justificante declare que é proprietário de certo prédio e que essas declarações sejam confirmadas por três declarantes ou três testemunhas, conforme se trate de justificação notarial ou registal. A publicidade do procedimento, quando tramitado no registo predial, é mínima, feita em sítio da internet de acesso universal, mas que quase ninguém consulta, porque não possuem meios informáticos para efeito, ou nem sequer sabem que a publicidade é feita deste modo.

Este facilitismo leva ao aparecimento de oportunistas que se servem das justificações para fazerem "nascer" novos prédios tendo em vista a resolução de tratos sucessivos complexos ou divisões de coisa comum sem acordo. Insistimos neste ponto, porque basta estar atento ao que se passa no quotidiano das conservatórias e das entidades tituladoras para percebermos, sem qualquer margem para dúvidas, que esta é a realidade atual.

33.2.3. O registo de aquisição em comum e sem determinação de parte ou direito

Nos termos do artigo 49.º, é possível o registo de aquisição, em comum e sem determinação de parte ou direito, apenas com base no documento comprovativo da habilitação e, se o prédio se encontrar por descrever, em declaração que identifique os bens. Esta declaração pode ser subscrita, apenas, pelo meeiro ou qualquer dos herdeiros, como dispõe o artigo 37.º, n.º 1 e, ainda, em sede representação presumida, por notários, advogados e solicitadores, como resulta do artigo 39.º.

Além da exibição do teor matricial, nada mais se exige para que seja possível abrir a descrição do prédio. É certo que, em cumprimento do artigo 42.º, n.º 6, deve indicar-se, no pedido, em declarações complementares, o nome, estado e residência dos proprietários ou possuidores imediatamente anteriores ao transmitente, bem como o anterior anterior matricial. Estas informações assumem importância fundamental, porque é através delas

[638] Se o prédio objeto da justificação ainda se encontrar omisso na matriz, o processo de justificação terá, obrigatoriamente de ser instaurado nas conservatórias do registo predial, como se alcança da interpretação congada dos art.ºs 92.ºdo CN e 117.º-A.

que se podem realizar as competentes buscas, tendo em vista descobrir se o prédio indicado como não descrito se encontra, afinal, descrito. São, porém, dispensadas estas declarações, se forem alegadas as razões justificativas do seu desconhecimento. Esta prerrogativa é invocada na maior parte dos pedidos, alegando-se que não se consegue indicar o nome dos proprietários anteriores ao transmitente ou os artigos da anterior matriz, dada a "distância temporal".

33.2.4. O registo de aquisição de prédios não descritos com base em partilha

O ordenamento jurídico registal português permite, também, que a aquisição de prédios não descritos, adquiridos com base em partilha de qualquer património, possa ser definitivamente registada, com dispensa, nestes casos, da inscrição prévia, nos termos do disposto no artigo 34.º, n.º 3, o que equivale à dispensa de apresentação de qualquer documento comprovativo do direito do transmitente, quer se trate da partilha com base na sucessão hereditária quer dos patrimónios conjugal ou societário, devendo ser aberta a descrição do prédio[639] para que seja possível a realização da respetiva inscrição de aquisição.

Esta faculdade potência a abertura de novas descrições de prédios já descritos, uma vez que, tal como acontece no registo de aquisição em comum e sem determinação de parte ou direito, a descrição predial é aberta na dependência da respetiva inscrição de aquisição, com base apenas em elementos meramente literais a que acresce, neste caso, a desnecessidade de apresentar o documento comprovativo do direito do transmitente. [640]

[639] Cfr. art.º 80.º.

[640] Para ilustrar o acabado de afirmar, imagine-se o seguinte exemplo: certo prédio encontra-se descrito a favor de um sujeito cujo registo de aquisição data de 1917 e foi, desde essa data, objeto de diversas transmissões não registadas. Com a morte do atual proprietário podem surgir sérios problemas aos sucessores para fazer o "encadeamento" de todas as inscrições, porque não conseguem descobrir onde os títulos foram feitos, podendo alguns deles enfermar de vícios que impeçam o registo definitivo. Por outro lado, a caracterização do prédio que consta da descrição predial é diferente daquela que, atualmente, o prédio apresenta, designadamente, porque foram alteradas algumas das menções que identificam o prédio como o lugar, as confrontações ou o artigo da matriz. Em situações como estas os herdeiros preferem afirmar que o prédio ainda se encontra por descrever. Naturalmente que este "expediente" não é acolhido pela lei, mas o conservador por mais diligências que faça não consegue, na maior parte das vezes, descobrir que o prédio que é declarado como não descrito já se encontrava, afinal, descrito.

33.2.5. Consequências da duplicação de descrições.

A duplicação de descrições tem sido muito criticada pela doutrina e jurisprudência uma vez que, quando isso acontece, frustra-se a principal finalidade do registo predial que é a de dar publicidade à situação jurídica do prédio tendo em vista a segurança do tráfico jurídico imobiliário, assente na certeza e credibilidade do que é publicitado.

Por outro lado, com a repetição de descrições prediais para o mesmo prédio, criam-se, ou podem surgir, situações jurídicas tabulares incompatíveis ou conflituantes.[641]

A duplicação de descrições, pelo melindre que representa, mereceu, desde sempre, atenção crítica por parte da doutrina e da jurisprudência.

Considera ARTUR LOPES CARDOSO que o prédio que consta duplicado é a ***erva daninha*** do instituto do registo predial e afirma que as duplicações de descrições são ***o inimigo público número um*** da publicidade registal.[642]

Manifestou-se alguma divergência na jurisprudência quanto a esta matéria. O Tribunal da Relação do Porto, concluiu, em 2011[643], que, no caso de se verificar duplicação de registos do mesmo prédio, com inscrições a favor de autor e réu, não pode ser invocada, em benefício de qualquer deles, a presunção daí derivada nos termos do art.º 7.º do Código do Registo Predial, nem valem as regras da eficácia do registo em relação a terceiros decorrentes do art.º 5.º do mesmo Código, pelo que devem prevalecer as normas de direito substantivo. O mesmo aconteceu, em 2012, com a decisão do Supremo Tribunal de Justiça, segundo a qual havendo duplicação de registos prediais sobre o mesmo prédio, não valem quer as regras da eficácia do registo em relação a terceiros quer as da presunção da titularidade do direito, ficando, com a duplicação, inutilizada a função publicitária do registo. Nos termos, ainda, do mesmo aresto, não pode, no caso de duplicações, qualquer dos titulares do registo sobre o mesmo prédio, beneficiar de inscrições lavradas sobre distintas realidades, mas que, afinal, se reportam

---

[641] Concluiu-se no P.º n.º R.P. 67/2010 SJC-CT, que a duplicação de descrições é um mal, porque viola, desde logo, a norma do n.º 2 do art.º 79.º, mas, também, porque a partir da repetição da descrição do mesmo prédio, poderão surgir «diversas situações jurídicas», colocando em causa a fiabilidade do sistema de registo. Acessível em https://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/doutrina/pareceres/predial/2010/p-r-p-67-2010-sjc-ct/downloadFile/file/ctrp67-2010.pdf?nocache=1318252387.39, acedido em 2021/10/30.

[642] CARDOSO, Artur A. de Castro Pereira Lopes, ob. cit., p. 255. Os realces são nossos.

[643] TRP n.º 74/1999.P1, de 17/03/2011 acessível em http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/95bb24456e2e878680257862004a85cf?OpenDocument, acedido em 2021/10/30.

a uma única. Nestes casos, deve prevalecer, não as normas registais, mas as de direito substantivo.[644]

Porém, em sentido completamente oposto, foi decidido, também em 2012, pelo Supremo Tribunal de Justiça[645] que, encontrando-se um prédio duplamente descrito com inscrições a favor de autores e réus, verifica-se uma concorrência de presunções derivadas do registo, devendo, neste caso, prevalecer a que derivar do ato de registo mais antigo, valendo, para o efeito, a data da apresentação do registo.

A falta de uniformização cessou com o Acórdão Uniformizador de Jurisprudência n.º 1/2017[646], nos termos do qual "Verificando-se uma dupla descrição, total ou parcial, do mesmo prédio, nenhum dos titulares registais poderá invocar a seu favor a presunção que resulta do artigo 7.º do Código do Registo Predial, devendo o conflito ser resolvido com a aplicação exclusiva dos princípios e das regras de direito substantivo, a não ser que se demonstre a fraude de quem invoca uma das presunções".

Isto vale por dizer que no caso de descrições duplicadas, são inaplicáveis os princípios que encorpam o sistema registal. Analisámos, em primeiro lugar, o princípio da prioridade: a prioridade do direito inscrito afere-se em relação aos mesmos bens. Daqui resultam duas constatações: a primeira é a de que a prioridade do registo respeita aos direitos inscritos e não às descrições; em segundo lugar, enquanto se verificar a duplicação, a prioridade dos direitos fica latente até ficar decidido qual a relação jurídica verdadeira. Só a partir daí é que o princípio da prioridade retoma todos os seus efeitos.

O princípio do trato sucessivo considerado, com o Código de 1984, a par da legitimidade e representação, um pressuposto do sistema registal, estabelece que para poder ser lavrada nova inscrição definitiva é necessário que se verifique a intervenção do titular definitivamente inscrito. Compreende-se esta exigência uma vez que o registo

---

[644] Neste sentido o Ac. do TRP, n.º 4290/10.2TBGDM.P1, de 28/10/2015, acessível em http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/-/D827053B1FA5AE1D80257EF8004BCDE5, acedido em 2021/10/30, segundo o qual existindo duplicação de registos prediais (e inscrições matriciais) sobre a mesma realidade física – o mesmo prédio – não valem quer as regras da eficácia do registo em relação a terceiros, quer as de presunção da titularidade do direito, nos termos do artigo 7.º do Código do Registo Predial. Nessa situação, nenhum dos titulares do registo pode beneficiar das presunções que este confere.

[645] STJ, n.º 67/07.0TBCRZ.P1.S1, de 23/02/2012, acessível em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/3e4a3cc9a3128fc2802579b9004ebbb5?OpenDocument, acedido em 2021/10/30.

[646] Publicado no Diário da República,1.ª Série, n.º 38, de 22 de fevereiro, pp.1049 e segs..

definitivo faz presumir que o direito existe e pertence ao titular definitivamente inscrito e, por isso, tem de se verificar a intervenção deste para se obter um novo registo definitivo. Enquanto perdurarem as situações jurídico tabulares incompatíveis ou conflituantes sobre o mesmo prédio, causadas pela duplicação de descrições, subsiste, igualmente, incerteza quanto ao verdadeiro proprietário, pelo que é irrelevante o trato sucessivo. No Processo n.º R.P. 87/2011 SJC-CT concluiu-se que os diversos tratos sucessivos conflituantes estabelecidos em cada descrição duplicada devem manter-se em vigor quando, em cumprimento do disposto no artigo 86.º, se ponha fim à duplicação. Nestes casos, são reproduzidos na ficha não inutilizada os registos que se encontravam em vigor nas restantes fichas que se consideram inutilizadas.[647]

Também as presunções registais ficam seriamente abaladas com a duplicação de descrições, porque, ao fim e ao cabo, "o registo profere simultaneamente uma afirmação e o seu contrário", como é referido no citado Acórdão n.º 1/2017. Na verdade, pode acontecer que uma inscrição estabeleça a presunção da propriedade a favor de um sujeito e exista outra inscrição que estabeleça a mesma presunção, mas a favor de outro. Nestes casos, as presunções do registo também não podem funcionar, mas, ao contrário do que afirma alguma doutrina[648] e jurisprudência as presunções não se destroem mutuamente, elas ficam a aguardar a decisão que declare qual das situações jurídicas é a verdadeira e, por isso, permanece. A partir do momento que seja decidido o direito de propriedade, as presunções retomam, em relação ao verdadeiro proprietário, todos os seus efeitos, como se nunca tivessem tido qualquer anomalia.

33.2.6. Os poderes/deveres do conservador face à duplicação total ou parcial de descrições

A duplicação de descrições encontra-se prevista o artigo 86.º que refere que "Quando se reconheça a duplicação de descrições, reproduzir-se-ão na ficha de uma delas os registos em vigor nas restantes fichas, cujas descrições se consideram inutilizadas". Esta

---

[647] Processo n.º R.P. 87/2011 SJC-CT, *base de dados do Instituto dos Registos e Notariado*, https://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/doutrina/pareceres/predial/2011/p-r-p-87-2011-sjc-ct/downloadFile/file/RP87-2011.pdf?nocache=1327425512.65

[648] MEORO, Mario E. Clemente – *Doble Inmatriculation de Fincas en el Registro de la Propriedad, tirant lo blanch*, Valencia, 1997, p. 194, citado no Acórdão n.º1/2017, defende que o simples facto de que exista uma dupla descrição serve para destruir as presunções *juris tantum*.

norma refere-se, apenas, às descrições totalmente duplicadas, devendo o conservador, quando tal reconheça, reproduzir os registos em vigor numa delas e inutilizar as restantes. Este procedimento tem apenas a finalidade de fazer cessar a duplicação total, mas nada fica resolvido quanto às situações jurídicas incompatíveis ou conflituantes. Este procedimento não pode aplicar-se no caso de duplicação parcial. No entanto, quando se reconheça a duplicação parcial, tem sido entendimento do IRN que o conservador deve, de imediato, proceder, oficiosamente, às correspondentes anotações às respetivas descrições prediais, porquanto "o mínimo que se deverá exigir da publicidade registal é que aquelas anomalias fiquem a constar ao nível descritivo".[649]

Existe divergência no que respeita à competência dos conservadores para a resolução dos problemas criados pela duplicação de descrições. Para uns, o conservador nada mais pode fazer do que o que se encontra previsto no artigo 86.º, ou seja, deve, como acabamos de dizer, quando se reconheça a duplicação de descrições, reproduzir na ficha de uma delas os registos em vigor nas restantes fichas, cujas descrições se consideram inutilizadas. Neste contexto, o conservador não pode iniciar o processo de retificação de registo previsto no artigo 121.º, n.º 1, com vista à atribuição do melhor direito. O processo de retificação de registos previsto no artigo 121.º e seguintes, para os defensores desta solução, não constitui uma alternativa à via judicial, porque, apesar de se tratar de um meio intra-sistemático do registo predial, a duplicação de descrições extravasa o seu âmbito de aplicação. Este processo apenas pode ser convocado para a correção de erros técnicos (artigo 121.º, n.º 5), suprimento da falta de trato sucessivo, se a ação de declaração de nulidade ainda não se encontrar registada (artigo 16.º, e) e 121.º, n.º 4, expurgação dos registos indevidamente lavrados que sejam nulos nos termos das alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 16.º ou retificação de registos inexatos.[650]

---

[649] Proc.º n.º R.P. 50/2003, BRN, n.º 7/2003, II Caderno p. 6, acessível em https://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/legislacao/publicacao-de-brn/docs-brn/2003/brn-7-de-2003/downloadFile/attachedFile_1_f0/bct_07-03.pdf?nocache=1207758065.57.

[650] Processo n.º R.P.57/2013 STJSR-CC, base de dados do Instituto dos Registos e do Notariado, *https://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/doutrina/pareceres/predial/2015/n-s-46-60/downloadFile/attachedFile_6_f0/56_2015_RP_57-2015_STJ-CC.pdf?nocache=1447787800.22%0A*

Em sentido oposto, LUISA CLODE considera que, em alguns casos, o conservador é competente para solucionar o problema da duplicação de descrições.[651] Afirma esta autora que é necessário definir, como ponto de partida da solução, qual o tipo de vício subjacente à duplicação de descrições. Este poderá inserir-se em duas situações:

a) o registo é nulo por enfermar de inexatidão de que resulte incerteza acerca do objeto da relação jurídica a que o facto registado se refere, conforme alínea c) do artigo 16.º, *in fine*; ou

b) o registo é inexato por enfermar de deficiências provenientes do título que lhe serviu de base, artigo 18.º, n.º 1, *in fine*.

Ora, entende a mesma autora que o vício não pode ser o da nulidade, uma vez que não se verifica, na duplicação de descrições, incerteza acerca do objeto da relação jurídica, ao contrário, na duplicação de descrições existe certeza quanto ao objeto, só que ele está duplamente descrito ou repetido no registo. A duplicação resultará, a maior parte das vezes, da deficiente identificação do prédio nos títulos instrutórios do pedido de registo, ou seja, o registo deve ser considerado inexato, em sentido lato ou impróprio, por enfermar de deficiências provenientes dos títulos que lhe serviram de base. Aduz, ainda, os seguintes argumentos: a Procuradoria Geral da República, no Parecer de 1996,[652] reconheceu que as situações, como as de duplicação de descrições, "em que, por erro, se tenha iniciado uma segunda linha registal incompatível com outra anterior (…) devem estar admitidas à possibilidade de retificação nos mesmos termos da inexatidão do registo" sendo que "o processo de retificação 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 afetados e, a retificação judicial, caso se mostre necessária por falta de consentimento ou acordo". Neste sentido, se pronunciou o IRN[653] ao afirmar que "no processo de retificação o conservador passa a ter uma verdadeira decisão jurisdicional, dotada de autoridade e da

---

[651] CLODE, Luísa – *Descrições duplicadas – Considerações a propósito do Acórdão Uniformizador de Jurisprudência n.º 1/2017*, acessível em https://ascr.pt/system/jobs/documents/000/000/019/original/I_Congresso_de_Direito_Imobilia%C2%B4rio_-_Duplicac%C2%B8a_o_de_Desc%E2%80%A6.pdf?1513635901, acedido em 2021/11/02.

[652] Publicado na II série do Diário da República, n.º 268, de 20/11/2000.

[653] Processo n.º R.P. 145/2002 DSJ-CT acessível em *https://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/legislacao/publicacao-de-brn/docs-brn/2003/brn-8-de-2003/downloadFile/attachedFile_1_f0/bct_08-03.pdf?nocache=1207758272.01*, *acedido em 2021/11/023.*

força vinculativa de que gozam as sentenças judiciais". Além disso, ainda que existam subadquirentes, o conservador deverá fixar os efeitos da retificação, ordenando o cancelamento das respetivas inscrições ou decidindo se os seus direitos serão ou não afetados.

Recentemente, a doutrina do IRN inverteu a posição, até aí assumida, e veio a reconhecer que a duplicação de descrições não configura um vício de registo em sentido próprio que possa ser reconduzido ao tipificado âmbito material do processo de retificação.[654]

Não podemos deixar de alinhar com a solução preconizada por LUISA CLODE. Havendo litígio terá de ser, naturalmente, o tribunal a decidir[655]. Mas, nos casos mais vulgares, de duplicação total ou parcial, em que não se verificam situações jurídicas conflituantes ou em que não há litígio, parece-nos que o conservador deve enquadrar a duplicação de descrições no vício da inexatidão e no âmbito material da retificação de registos, previstos nos artigos 121.º e seguintes.

34. A retificação de áreas dos prédios e a *vexata quaestio* das confrontações

Já apreciámos, criticamente, a problemática que envolve a retificação de áreas dos prédios descritos, e evidenciámos o facilitismo do atual legislador que, em vez de adotar medidas legislativas sérias para resolver esta questão, preferiu criar um procedimento simplista, pondo, por vezes, em causa o modo como se adquirem os direitos de propriedade sobre imóveis.

Na tentativa de credibilizar este procedimento de retificação de áreas, o legislador veio exigir, quando o procedimento de retificação é instruído com uma planta feita por

---

[654] Processo n.º 1/2016 STJSR-CC, acessível em *https://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/doutrina/pareceres/predial/2016/predial_56a70/downloadFile/attachedFile_8_f0/64_CC_2016-RP1-2016-STJ-CC.pdf?nocache=1487256981.93*, *acedido em 2021/11/03.*

[655] Neste sentido:

- STJ, n.º 1373/06.7TBFLG.G1.S1-A, acessível em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/7cfca22ad4a992d7802580c6005261e5?OpenDocument.

- JARDIM, Mónica – Comentário ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 1/2017, de 23 de fevereiro de 2016 (Proc.º n.º 1373/06.7TBFLG.G1.S1-A;DR, 1.ª Série, n.º 38, de 22 de fevereiro de 2017): Uniformização de Jurisprudência – Dupla descrição registal, acessível em http://bdjur.almedina.net/fartigo.php?id=97., acedido em 2021 10 29.

quem não é técnico habilitado, a declaração dos confinantes de que não ocorreu alteração na configuração do prédio[656].

Ainda que se reconheça a bondade da solução, cremos que se levanta, neste caso, uma delicada questão que constitui, quanto a nós, uma verdadeira *vexata quaestio* e que consiste em saber quem são os confinantes.

Existe a ideia generalizada de que os confinantes de um prédio coincidem com os proprietários ou pessoas confrontantes que constam da descrição predial. Em alguns casos pode verificar-se esta coincidência, mas não existe a certeza que tal seja verdadeiro em muitas situações. Sustentamos a nossa opinião nos seguintes fundamentos: as presunções registais, concedidas pelo artigo 7.º, não abrangem a descrição predial, como nos parece ser unânime quer na doutrina quer na jurisprudência;[657] não se pode, deste modo, presumir que os confinantes que constam da descrição predial são os reais confinantes; por outro lado, as atualizações das descrições não estão sujeitas a registo obrigatório. Isto significa que a descrição predial não acompanha a dinâmica dos negócios jurídicos, na medida em que não é, automaticamente, atualizada, quando os confinantes alienam os respetivos prédios; por último, não podemos deixar de notar que os prédios não confrontam com pessoas. Na verdade, os prédios podem confrontar com acidentes naturais ou com o mar, rios, estradas, caminhos de ferro, lagoas, mas não com pessoas. Confrontam, antes, com outros prédios que pertencem a pessoas. Não nos parece, por isso, que seja adequada a técnica utilizada para a identificação dos prédios através de confrontações pessoais. Sugerimos uma alteração legislativa urgente, para que se modifique o artigo 82.º no sentido de que o extrato da descrição deve conter, quando o prédio não se situe em rua com número de polícia ou confronte com acidentes naturais, o número das descrições dos prédios que com ele confrontam ou, quando por descrever, o respetivo artigo matricial.

A adoção desta alteração, além de permitir saber, em cada momento, o nome do confrontante, através do acesso à respetiva descrição, mantém as confrontações, permanentemente. atualizadas.

Não temos dúvidas em afirmar que, de todas as causas potenciadoras de duplicação de descrições, a mais grave é a ausência total de cadastro ou a existência de cadastro

---

[656] Cfr. art.º 28.º-C, n.º 2, alínea b), subalínea *ii.*

[657] Entre muitos outros, o Ac. do STJ n.º 120/14.4T8EPS.G1.S1, de 19/09/2017, acessível em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/96c7d83afff637a3802581a10035c352?OpenDocument&Highlight=0,120%2F14.4T8EPS.G1.S1, acedido em 2021/10/31.

desatualizado. Justificamos a nossa opinião por estarmos certos de que, um território rigorosamente caracterizado evitaria a duplicação de descrições ou, pelo menos, esta passaria a ser meramente residual.

35. A falta de cadastro e o registo constitutivo

Terminamos este capítulo com uma referência à falta de cadastro e a ausência de um registo constitutivo de direitos.

Como já afirmámos, um sistema de registo constitutivo de direitos é o que mais bem protege os direitos inscritos e o que maior tutela oferece ao tráfico jurídico imobiliário. As presunções registais produzem efeitos mais fortes, podendo ser consideradas *juris et de jure* e não *juris tantum*, como acontece, atualmente, no nosso sistema. Com isso, entre outros benefícios, evitar-se-iam as duplas vendas, o que representa um avanço enorme na almejada segurança jurídica.

Porém, a caracterização dos prédios, nos sistemas de registo constitutivo, ganha maior acuidade, uma vez que a mutação jurídica real da propriedade ocorre no e com o registo. Consequentemente, o objeto do direito deve ser rigorosamente identificado em todos os seus elementos, designadamente, a sua situação geográfica, composição, delimitação e áreas.[658]

---

[658] Em nossa opinião, a primeira tentativa, em Portugal, para a criação de um sistema de registo constitutivo de direitos, ocorreu com a publicação do Alvará Régio de 1801, muito antes, pois, da publicação da primeira Lei Hipotecária, de 1836. De facto, o Príncipe Regente ordenou a elaboração de um livro que serviria para o Registo Geral e ordenou, igualmente, que sempre que cada uma das propriedades passasse de um possuidor a outro, por título de herança, doação, compra ou qualquer outro suscetível de transmitir o domínio e posse dos imóveis, fosse o novo possuidor obrigado a fazer o respetivo registo sob pena de não ser reconhecido por senhor da propriedade. Ora, o reconhecimento da propriedade acontecia com o registo do domínio e não com o título, pelo que se pode concluir que, embora de modo embrionário, estava expressa a ideia de um registo constitutivo de direitos.

A segunda Lei Hipotecária de 1863 veio exigir, no artigo 36.º, o registo dos direitos para que os mesmos pudessem ser invocados em juízo. Além disso, era com a inscrição no registo que se operava a aquisição da posse e a respetiva transmissão para o adquirente, de acordo como artigo 39.º da mesma lei.

Volvidos somente quatro anos, o artigo 951.º do Código Civil de Seabra consagrou, definitivamente, a natureza meramente declarativa do registo, passando este a ser apenas condição de oponibilidade dos atos em relação a terceiros.

Assinala LUÍS ANTÓNIO NORONHA NASCIMENTO que "a Prússia (à volta da qual se fez a unificação da Alemanha) começa por organizar o cadastro da propriedade a partir do século XVII, posteriormente estendido a toda a Alemanha, já que isso era imprescindível num país onde o registo era constitutivo de direitos reais. Nos países onde os contratos de alienação de imóveis tinham eficácia real e a propriedade se transmitia, de imediato, o cadastro da propriedade nem é pensado, porque o registo é meramente enunciativo ou publicitário".[659]

Temos, consequentemente, de admitir que a inexistência de cadastro ou o seu deficiente funcionamento, nos concelhos onde ele existe, dificulta a alteração do sistema registal português para um sistema de registo constitutivo.

Apesar de o cadastro, tal como as descrições prediais, não gozar das presunções registais ou, dito de outro modo, não gozar de força probatória plena[660], torna-se evidente que o cadastro constitui um instrumento de inestimável valor para a caracterização e identificação dos prédios existentes em território nacional.

Não obstante, não podemos concordar com o rigor do disposto no artigo 5.º, n.º 4 do Regulamento do Cadastro Predial[661], segundo o qual a localização, configuração geométrica e área de um prédio, desde que determinadas nos termos do diploma que criou aquele Regulamento, fazem presunção, para todos os efeitos, da sua real localização, configuração e área. De facto, os instrumentos e as técnicas utilizadas, para a execução do cadastro podem falhar, as informações dos limites dos prédios podem ser incorretamente indicadas ou a morfologia do terreno induzir em erro. Em nosso entendimento, por mais perfeito e eficiente que seja o cadastro, existirá, sempre, margem, por pequena que seja, em que pode surgir uma caracterização imprecisa. Isso não quer dizer que do cadastro não se possa retirar a presunção de que o prédio existe, sob pena de, também, não se poder presumir "o direito sobre coisa nenhuma".[662]

O corpo do artigo 951.º tem a seguinte redação: "A falta de registo dos títulos, e direitos a ele sujeitos, não impede que sejam invocados em juízo entre as próprias partes, ou seus herdeiros ou representantes; mas, para com terceiros, os efeitos de tais títulos ou direitos só começam desde o registo".

[659] NASCIMENTO, Luís António Noronha - *Declaração de voto no Acórdão n.º 3/99,* publicado do Diário da República n.º 159, de 10 de julho de 1999, p 4368.

[660] STJ, n.º 398/04.1TBPN1.L1.S1, acessível em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/-/ED692C8E3A010B75802577A00032545A e acedido em 2021/11/07.

[661] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 172/95,de 18 de julho.

[662] Foi desta forma que o STJ se manifestou no já citado acórdão n.º 120/14.4T8EPS.G1.S1.

CAPÍTULO VI

Que modelo de cadastro?

SUMÁRIO: 36. Introdução. 37. O cadastro é ou não necessário? 38. As diversas fontes de informação predial. 39. Que modelo de cadastro. 39.1. Proposta para uma nova execução Cadastral em Portugal. 40. O NIP. 41. Criação de uma plataforma única e multifuncional.

36. Introdução

Após as considerações feitas acerca do cadastro, pretendemos, com este último capítulo, ponderar sobre a sua necessidade ou dispensabilidade. Pretendemos responder ao que nos propusemos, ou seja, ensaiar soluções com a finalidade de contribuir para o debate jurídico sobre os sistemas de informação sobre os prédios e a criação de mecanismos que, de uma forma simples mas credível, permitam aos cidadãos, aos agentes económicos e ao Estado ficar a conhecer não só a realidade jurídica e física dos prédios, mas também, as finalidades e aptidões de cada um deles.

Começamos com uma avaliação sobre a crucial questão que é a de saber se o cadastro é ou não necessário, se a sua existência, execução e conservação constitui ou não um valor acrescentado, na economia do país, em geral, e na vida dos cidadãos, em particular.

Analisamos, criticamente, as abundantes informações que existem, em Portugal, sobre os prédios. Neste contexto, damos nota do verdadeiro emaranhado que se verifica, entre nós, acerca das mesmas.

Damos a conhecer o que, em nossa opinião, deve ser o cadastro, ou seja, o modo como o sistema deve ser montado para que possa cumprir a sua finalidade, a custos reduzidos, e de um modo confiável, fidedigno e transversal a toda a Administração Pública, aos cidadãos e a quaisquer outros entes coletivos.

Avaliamos, de seguida, uma das questões mais controversas sobre o cadastro, em Portugal e no estrangeiro, que consiste em saber se cadastro e registo podem "conviver" dentro da mesma casa, o mesmo é dizer, se cadastro e registo podem ser organizados dentro do mesmo organismo e gerido por uma única entidade. No limite, a questão que vamos discutir consiste em saber se em vez de cadastro e registo podemos, no futuro, ter um "Registo Cadastral".

Voltamos ao NIP, cuja conceção deve, quanto a nós, ser muito diferente daquela que hoje existe. Sem a criação de um NIP eficiente não pode haver, em nossa opinião, um sistema cadastral eficaz.

Concluímos com a revelação de subsídios para a criação de uma única plataforma informática, que agregue toda ou, pelo menos, a maior parte da informação sobre os prédios, de modo a satisfazer as necessidades de todos aqueles que delas careçam nos mais diversos aspetos, mas com independência e respeito pelas competências de cada entidade envolvida.

37. O cadastro é ou não necessário?

A primeira questão que tem de ser respondida consiste em saber se o cadastro é ou não necessário, isto é, se a sua existência é decisiva para a prossecução da política de solos, de ordenamento do território e de urbanismo e, ainda, para o desenvolvimento económico do país.

Passámos mais de dois séculos a tentar montar um sistema cadastral e, volvidos todo este tempo , temos de concluir, sem qualquer emoção e com verdade, que não temos um sistema cadastral. Naturalmente, que há que excecionar o CGPR que foi feito com critério e rigor. Mas, mesmo este, nunca foi objeto de renovação ou conservação, razão pela qual se encontra completamente desatualizado e não pode, deste modo, cumprir a sua finalidade.

Durante todo este tempo, o país não parou e, como já dissemos, cada organismo foi desenvolvendo o seu próprio "cadastro" para poder cumprir os objetivos para que foi criado.

Em nosso entender, só pode haver duas soluções perante o cenário que existe: ou continuamos como estamos, sem o conhecimento da estrutura fundiária, nomeadamente, sem saber a situação geográfica, a delimitação e a área dos prédios existente no território português ou, então, que se monte um sistema que pela sua utilidade justifique a sua criação. Não vale a pena um investimento público, que pode ascender a vários milhões de euros, num sistema de tal modo ineficiente que se venha a revelar uma despesa pública e não um investimento.

Pensamos que a decisão de criar um sistema cadastral não pode assentar, apenas, no binómio cadastro-registo. Existe um número considerável de atividades para quem a sua existência tem uma utilidade indiscutível.

De um modo geral, todos querem o cadastro, sejam entidades públicas ou privadas, os cidadãos e, principalmente, o Estado Português, o que faz adensar o mistério quanto à sua inexistência.[663]

Há, porém, quem não considere imprescindível a existência de dados cadastrais georreferenciados. De facto, BENITO ARRUÑADA[664] afirmou, em Madrid, que na utilização de dados cadastrais nos sistemas de Registo de Direitos deve ser estabelecida uma relação custo/benefício, sendo esta negativa, uma vez que os dados mostram que o valor acrescentado à informação registal acompanhada de dados cadastrais georreferenciados não justifica os custos que lhe estão associados. Apesar disso, o autor não nega a necessidade de cadastro, mas entende que este deve limitar-se à identificação física dos imóveis. Considera, ainda, que a exatidão destes dados não constitui elemento essencial por não aumentar as externalidades que o Registo de Direitos assegura.

Deixamos antever, ao longo deste trabalho, a nossa posição. Como supra aludimos, a falta de cadastro foi sendo colmatada com a criação de soluções que se restringem a cada organismo, sem poderem ser, consequentemente, transversais a toda a Administração Pública. As soluções encontradas, por mais informação que contenham, não têm a faculdade de substituir o cadastro. Parece-nos, por isso, que a criação de um sistema de cadastro predial, de imposição obrigatória a todas as entidades, públicas ou privadas, constitui um valor que todos os governos devem ter em conta.

---

[663] PIMENTA, Regina; ALMEIDA, José-Paulo de; TENEDÓRIO, José António – *O Cadastro Predial Multifuncional: Proposta de Reformulação do seu atual modelo de execução*, XVI Colóquio Ibérico de Geografia, acessível em https://eg.uc.pt/bitstream/10316/84803/1/XVI%20Col%C3%B3quio%20Ib%C3%A9rico-Livro%20Atas-ID841.pdf, consultado em 2021/11/14 – afirmam que "A reforma do cadastro é uma necessidade urgente. Hoje, Portugal é um dos países da União Europeia que não possui uma cobertura geométrica cadastral integral. Apesar dos vários investimentos em protótipos, produção legislativa, grupos de trabalho, debates, sessões de esclarecimento, produção de documentos técnicos, a realidade é que continua a não existir articulação entre as diversas entidades públicas, que assegurem os princípios básicos definidos e imperativos para o cadastro e para um sistema cadastral capaz de impulsionar e contribuir para o desenvolvimento do país".

[664] Benito Arruñada é Professor de Gestão na Universidade Pompeu Fabra, em Barcelona. A intervenção foi feita num Workshop que ocorreu nos dias 24 e 25 de novembro de 2016, em Madrid, organizado em parceria com a UNCE -United Nations Economics Commission for Europe, a WPLA – Working Party on Land Administration e o Colegío de Registrados de España. O resumo dos trabalhos está disponível em https://ascr.pt/general_pages/jobs, acedido em 2021/11/14.

Para justificar a nossa opinião quanto à necessidade de cadastro, começamos por referir a absoluta necessidade do mesmo para cumprir um imperativo constitucional e legal, que consiste na política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. Não se pode gerir, de forma eficiente, o que não se conhece, e compete ao cadastro dar a conhecer a estruturação fundiária existente.[665]

O sistema registal português, organizado com base no prédio, carece do cadastro não só em função da caracterização do prédio, mas, também, como prova de que o próprio prédio existe. É certo que o sistema registal sempre funcionou, desde o Registo das Hipotecas de 1836 até aos dias de hoje, sem ter a certeza da existência dos prédios, mas não temos dúvidas que sendo o cadastro uma realidade tornaria o registo mais forte e contribuiria para a extinção ou redução da duplicação das descrições. Além disso, repetimos, constituiria um motivo forte para que o sistema registal pudesse evoluir para um sistema de registo constitutivo.

Neste âmbito, entende MADALENA TEIXEIRA que não é só no plano jurídico-privado que o registo predial deve atuar, uma vez que a realidade predial atual encontra-se 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, pelo que é inegável a ação do plano urbanístico na conformação do direito de propriedade privada.[666] Afirma, ainda, a mesma autora que a identificação física do prédio só se consegue através de um cadastro predial, de "inventário geral da riqueza territorial", suficientemente técnico, preciso e assertivo, no que respeita à informação nele contida, e à sua conservação e fiscalização. Admite, também, que, neste caso, não se negaria à descrição predial a presunção de exatidão e, deste modo, facilitada estaria a via para um fortalecimento da proteção registal e se lograria, igualmente, reduzir drasticamente, o problema da duplicação de prédios no registo, a que impressivamente já se chamou de "erva daninha".[667]

---

[665] A este propósito cfr: Lei n.º 31/2014, de 30 de maio.

[666] TEIXEIRA, Madalena – *A relevância do cadastro para o registo predial*, acessível em https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a64445155307652473396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d4644623231706334e68627938785a575a6d4d47566c4d53316a5a6d4e6d4c545131596a63744f4751304f4330324d446c6c5a6a55305a444e6a5a4759756347526d&fich=1eff0ee1-cfcf-45b7-8d48-609ef54d3cdf.pdf&Inline=true, p, 2, acedido em 2021/11/17.

[667] TEIXEIRA, Madalena, *ob. cit, p. 6.*

Naturalmente que não podemos deixar de concordar com esta autora. A sociedade progrediu, o modo da realização dos negócios sobre imóveis alterou-se profundamente, com o decorrer do tempo, e o registo predial já não pode publicitar, apenas. a realidade jurídica dos prédios, ficando indiferente à realidade física dos mesmos, seu objeto mediato. Por isso, os sistemas registais e cadastrais devem desenvolver-se sem se alhearem deste novo paradigma social e negocial, dando as mãos entre si, e estendendo-as a outros organismos, "sob pena de se converterem numa espécie de eremitas, que professam um credo distinto dos restantes mortais".[668]

Em conclusão, entendemos que o cadastro, enquanto conjunto de dados que caracterizam e identificam os prédios existentes em território nacional, constitui um valioso instrumento de apoio a diversos organismos, como meio fidedigno para alcançar os seus propósitos. Desta forma, as diversas atividades desenvolvidas pelos organismos que carecem de informações prediais poder-se-iam realizar em menos tempo, com reduções de custos muito consideráveis, com mais confiança na realidade física existente e, consequentemente, de forma mais eficiente.

Também, do ponto de vista dos cidadãos, nos parece imprescindível que se crie um sistema que lhes garanta onde estão os prédios e que estes não mudem de lugar, considerando que a propriedade contém, em si mesma, um instinto tão forte que nenhuma filosofia ou ideologia conseguiram alterar.

38. As diversas fontes de informação predial

Como comprovamos, são muitos os organismos que detêm bases de informações sobre os prédios, diferenciadas entre si, de acordo com as necessidades de cada um deles. Não podemos, por isso, concordar com PAULA COUTO, ARMANDO MANSO e ALFREDO SOEIRO que consideram serem apenas três as bases de informação cadastral imobiliária existentes em Portugal[669]. Já ANA CRISTINA BORDALO considera que o

[668] FUERTES, Mercedes – *Urbanismo Y Publicidade Registral, 2.ª ed. Revista e Ampliada*, Marcial, Pons, Madrid/Barcelona, 2001; RevCedoua n.º 12 _ Ano VI_2.03, p. 97.

[669] COUTO, Paula; MANSO, Armando; SOEIRO, Alfredo – *Procedimentos Cadastrais – Importância na Sustentabilidade do Desenvolvimento Imobiliário*, acessível em https://www.academia.edu/42735273/PROCEDIMENTOS_CADASTRAIS_IMPORT%C3%82NCIA_NA_SUSTENTABILIDADE_DO_DESENVOLVIMENTO_DO_IMOBILI%C3%81RIO, consultado em 2021/11/18 – estes autores consideram que as bases de infirmação cadastral imobiliária existentes em Portugal são o cadastro predial, a matriz predial e o registo predial.

ordenamento jurídico português prevê três sistemas de informação, respeitantes à propriedade imobiliária que têm por base um regime de cadastro e que são a matriz predial, o registo predial e o cadastro predial, para além de outra informação própria de cadastros ditos temáticos sectoriais.[670]

Já aludimos à maior parte dos organismos que contém informações prediais, sejam de índole cadastral ou geográfica[671]. Falta, no entanto, referir, ainda, um, cuja importância justifica a sua análise.

Referimo-nos aos Serviços Cartográficos do Exército[672], que conseguiram realizar a cobertura de Portugal Continental com a Carta Militar à escala 1/25 00,0 em apenas vinte anos (1935-1955).[673] Em 1993, a designação destes Serviços foi alterada para Instituto Geográfico do Exército (IGeoE) e, em 2015 adotou a atual denominação CIGeoE – Centro de Informação Geoespacial do Exército[674] - que tem como missão fornecer informação geográfica ao Exército e a outros ramos das Forças Armadas, bem como à comunidade civil, assegurando a execução de atividades relacionadas com a ciência geográfica, a técnica cartográfica e a promoção e desenvolvimento de ações de investigação científica e tecnológica, no domínio do apoio geográfico e da geomática.[675]

---

[670] BORDALO, Ana Cristina - *Cadastro Predial em Urbanismo: Que Modelo*?, ob. cit., p. 253.

[671] Relembramos estes organismos:

- O Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica (CGPR);
- O Regulamento do Cadastro Predial;
- Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC);
- O Registo Predial;
- As Matrizes Prediais;
- O Sistema Nacional de Informação Geográfica (SNIG);
- O Sistema de Informação Geográfica (SIG);
- O Sistema de Informação Parcelar (SIP) ou Parcelário Agrícola;
- O Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT);
- O Sistema Nacional de Informação Cadastral (SNIC);
- O Sistema de Informação Cadastral Simplificada (SICS).

[672] Os serviços Cartográficos do Exército foram criados pelo Decreto n.º 21 904, de 24 de novembro de 1932.

[673] Antes da criação dos Serviços Cartográficos do Exército, o primeiro ensaio cartográfico teve origem no levantamento da carta dos arredores de Lisboa, entre 1890 e 1925.

[674] Cfr. Decreto-Lei n.º 11/2015, de 31 de julho.

[675] Fonte:

A Carta Militar 1/25 000, ainda, é, para todos os efeitos oficiais e privados, o instrumento cartográfico usado pela Administração, como base referencial do território e dos projetos que nele se implantam.[676]

A informação contida naquela Carta encontra-se muito aperfeiçoada e foi obtida por conhecimento direto, existindo, na década de cinquenta, 70 equipas de campo, reduzidas para 6, quando se procedeu à integral digitalização da respetiva cartografia, em 2007.[677], [678]

Consideramos que esta informação sobre o território também não pode ser considerada cadastro, mas não podemos deixar de reconhecer a sua excelência, tanto em quantidade como em qualidade.

39. Que modelo de cadastro?

Chegou o momento de ponderarmos acerca do modelo de cadastro que, em nosso entender, é capaz de dar a conhecer, de forma mais eficiente, a estruturação fundiária do país, e consequentemente, dar resposta às necessidades que se colocam, neste âmbito, a todas entidades.

A escolha oscila entre o cadastro físico, ou seja, aquele que consiste num conjunto de dados que caracterizam e identificam os prédios existentes no território nacional, e o cadastro jurídico ou multifuncional. Este tem duas finalidades, a de dar a conhecer não só a estrutura fundiária, mas, também, a titularidade dos prédios.

---

https://www.ordemengenheiros.pt/fotos/dossier_artigo/804a0abd909e71014b57b318a844f669.pdf, acedido em 2022/02/08.

[676] BEIRES, Rodrigo Sarmento de - *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, ob. cit., p. 153.

[677] Atualmente, no Centro de Informação geoespacial do Exército, encontramos informação respeitante à cartografia do país, bem como a fotografias aéreas, mapas de estradas, entre outros produtos. Acessível em https://www.igeoe.pt/index.php?id=37&cat=3&cart=1&distrito=1&escala=1, acedido em 2021/11/19.

[678] Atualmente, o CIGeoE disponibiliza uma *App* de cartas Militares através da qual "os portugueses e qualquer cidadão em geral, passam a poder ter disponível na palma da mão uma representação coerente e contínua do território nacional, que permite a navegação com base nos elementos do terreno: relevo**,** hidrografia**,** vegetação**,** rede viária (principal, secundária e caminhos), construções e referências (naturais e artificiais), por azimute e distância ou com base num percurso**,** para qualquer ponto do terreno identificado pelo topónimo ou pelas suas coordenadas".

A discussão em torno desta questão começou a ser debatida, anteriormente à existência do sistema registal português. De facto, já o Alvará Régio de 1801 continha as bases e métodos para que o reino fosse "cosmografado"[679].

Mais tarde, no relatório sobre o cadastro de 1848[680], afirma ANTÓNIO JOSÉ D´ÁVILA que todos os países que se têm ocupado do cadastro concordam que o cadastro não pode nem deve por forma alguma, limitar-se a servir de base à repartição da contribuição; que o cadastro deve ser a grande planta do país, a descrição da sua propriedade predial, o inventário do valor dos seus produtos e o tombo dos seus proprietários. Prossegue, afirmando que, terminado o cadastro e publicado como lei definitiva, deve ser declarado que ele é o único título da propriedade predial, devendo consignar, fielmente, as mutações de proprietários, seja por que título for. Conclui que seriam incalculáveis as vantagens de um cadastro assim organizado e que o estabelecimento de um bom cadastro é o maior benefício que se pode fazer a um Estado, porque é a base única sobre que se pode assentar a sua organização económica e administrativa, é um manancial de riqueza, é o meio mais eficaz de elevar ao mais alto grau a sua prosperidade.

Também SILVA FERRÃO, na resposta à pergunta "se o cadastro deve unicamente servir de base para a contribuição predial, ou se pode ser organizado de maneira que venha a provar em Juízo a posse, o domínio da propriedade, e fornecer. Assim, a verdadeira base a um bem combinado sistema hipotecário", considerou que "Com o andar do tempo, isto é, passados dez, vinte, trinta anos, depois da execução da Lei do Cadastro, bastará a prescrição para repelir quaisquer questões de melhor direito ou de domínio. E é então que a prova resultante do Cadastro pode vir a ser de tal força e de tal importância, que torne inúteis quaisquer documentos".[681] Continua o mesmo autor que as hipotecas devem ser tornadas públicas, por meio de inscrição no cadastro, uma vez que a publicidade é o princípio fundamental do regime hipotecário e, sem publicidade, as hipotecas são um manancial de fraudes e trapaças, mas, com publicidade, elas tornam-se garantia segura da boa fé e podem, portanto, fazer renascer a confiança e o crédito da propriedade, em

---

[679] Cfr. ponto 17.

[680] ÁVILA, António José D´ - *Relatório sobre o cadastro,* ob. cit., p. 19.

[681] FERRÃO, Francisco António da Silva - *O Cadastro e a Propriedade Predial*, Relatório Anotado, Diário da República n.º 108 de 9 de maio de 1849; também acessível em https://books.google.pt/books?id=ua9cAAAAcAAJ&printsec=frontcover&hl=pt; p. 34.

benefício do comércio e da agricultura. Defende, ainda, que a lei deve presumir a propriedade livre, enquanto os seus encargos não forem mencionados no Cadastro, devendo entender-se que os prédios não têm mais nem menos encargos, além dos que constam do cadastro.

Para este autor, as presunções, quanto à propriedade, são, igualmente. aplicáveis aos limites da mesma e suas confrontações. Finalmente, defende que o cadastro deve estar, permanentemente, conservado e, que para que tal aconteça, devem ser adotadas, entre outras medidas, que nenhum Tabelião possa celebrar escritura sem que as partes se legitimem com certidão extraída do cadastro, por onde se mostre que os bens não são possuídos por terceiro.[682]

Depois de publicado o parecer de SILVA FERRÃO, ordenou Sua Majestade a Rainha, em 1849,[683] ao Conselheiro e Vice-Reitor da Universidade de Coimbra que emitisse opinião em relação à pergunta sobre se é possível organizar o cadastro topográfico parcelar de modo que sirva de prova da posse e de título da propriedade e de base para o sistema hipotecário. A comissão organizada para este efeito, composta por três membros[684], aprovou o projeto de resposta elaborada por VICENTE FERRER NETO PAIVA. Aí se refere que o cadastro só deve registar factos permanentes, que possam ser inspecionados por peritos da matéria, e que os direitos, como qualidades morais e seres do espírito, escapam às operações do cadastro, que nada têm direta e imediatamente com o domínio, nem podem neste sentido, ser Tombo da propriedade.

No entanto, entende a comissão que um cadastro topográfico parcelar pode servir de prova indireta do domínio, mediante a prescrição de dez anos, desde que os possuidores inscrevam a sua posse no cadastro, e desde que observadas algumas regras para a inscrição dos possuidores.[685] Passados dez anos da posse cadastral a favor do possuidor

---

[682] Não podemos deixar de dar uma nota de apreço a este autor pela sua visão quando à segurança do tráfico jurídico sobre imóveis. O princípio da legitimação de direitos introduzido, em 1984, no sistema registal pelo artigo 9.º, foi, perfeitamente, delineado em 1848, por este autor.

[683] Pela Portaria de 2 julho de 1849.

[684] Os membros que compunham a comissão eram Manoel António Coelho da Rocha, Vicente Ferrer Neto Paiva e António Nunes de Carvalho.

[685] Entre as diversas regras, destacamos aquelas que nos parecem as mais importantes:

1) As autoridades cadastrais, como puramente administrativas, não decidem questão alguma acerca da posse e, muito menos, da propriedade; e devem remeter as partes para o poder judicial, uma vez que as não possam conciliar;

inscrito e dos seus antecessores, não tendo sido interrompida a prescrição pelos meios legais, nenhuma outra prova de domínio será admitida, senão a certidão das notas cadastrais. Porém, enquanto o novo possuidor não inscrever no cadastro a mutação da posse, não é considerado pelo Direito, como possuidor, nem como proprietário, uma vez que o título do novo possuidor não pode produzir efeitos jurídicos e a posse não pode ser atendida por falta de nota cadastral da mutação dela.

O relatório termina, admitindo-se que o princípio de que o cadastro prova a posse, coadjuvado pelo outro princípio da prescrição, pode levar à conclusão de que o cadastro topográfico parcelar pode servir de título da propriedade, senão direta e imediatamente, ao menos mediante a prescrição. O cadastro pode, deste modo, vir a ser não só um meio indispensável para a igual repartição da contribuição predial, como o Tombo e história da posse e da propriedade territorial.

Não nos surpreendem os resultados destes relatórios, considerando a época em que foram produzidos. Em Portugal, vigorava a primeira Lei Hipotecária, muito imperfeita, que não veio resolver, de forma satisfatória, os problemas respeitantes ao domínio, ao crédito da propriedade territorial, nem à caracterização dos prédios. Aliás, de acordo com o artigo 2.º da mesma Lei, apenas, se inscreviam os prédios, quando se encontrassem hipotecados, existisse litígio sobre o domínio ou penhora e doados, ou por qualquer contrato alienados com reserva de usufruto, enquanto este não acabasse.

Por outro lado, alguns cadastros europeus encontravam-se numa fase de perfeição muito apreciável, como é o caso do cadastro de Milão, como muito bem descreve ANTÓNIO JOSÉ D´ÁVILA, no referido relatório.

Apesar destes excelentes relatórios, a verdade é que o CGPR foi criado com uma finalidade essencialmente tributária, podendo os seus elementos ser utilizados para a liquidação da contribuição predial e, bem assim, para a dos impostos sobre sucessões e doações e de sisa.

---

2) O cadastro deverá ser público em todas as suas operações;

3) Devem ser chamados todos os interessados por éditos e pelos periódicos a irem fazer as notas cadastrais da sua posse e a registarem os seus títulos dentro de certos prazos marcados, com a cominação de que, findos eles, só poderão tomar-se-lhes notas da interrupção da prescrição ou de mutação da posse por consentimento do atual possuidor inscrito ou por sentença judicial;

4) Se naquele prazo aparecerem diferentes possuidores, são estes remetidos para o poder judicial;

5) Se houver dúvidas acerca dos limites entre duas parcelas, remetem-se as partes para o poder judicial.

Só em 1995, com a publicação do Regulamento do cadastro predial, se voltou a falar do cadastro multifuncional, mas, como já vimos, sem resultados práticos relevantes.

Desde 2005, o legislador português empreendeu um movimento reformador de simplificação de numerosos atos, tendo em vista eliminar burocracias desnecessárias e proporcionar aos cidadãos e às empresas a possibilidade de praticar, num atendimento presencial único, os atos que antes exigiam a deslocação a diversos organismos públicos. Portugal acompanhou, desta forma, o que estava a acontecer na maior parte dos restantes países europeus, e conseguiu superar todas as expetativas, tendo sido considerado, neste âmbito, um *benchmark,* no que respeita à simplificação e eliminação de atos desnecessários, e foi, inclusivamente, premiado pela UE, na categoria *red tape reduction*, em 2006, a propósito da constituição da Empresa na Hora.

No que respeita ao cadastro, o legislador nacional tem caminhado, ainda que de forma tímida, lenta e confusa, para a adoção de um cadastro jurídico ou multifuncional.

Apesar de se mostrar apelativo, perante os cidadãos e as empresas, não concordamos com a criação de uma única plataforma nacional[686] que agregue o registo predial e o cadastro do território, abrangendo os prédios urbanos, rústicos e mistos de todo o território nacional.

Como salienta MOUTEIRA GUERREIRO, é habitual falar-se de Cadastro e Registo como se representassem realidades e instituições idênticas e com finalidades semelhantes. Porém, trata-se de um engano ou mera ilusão, uma vez que as funções, âmbito, organização, objetivos e finalidades são completamente diferentes.[687]

Cadastro e registo projetam os seus efeitos sobre a mesma realidade – o prédio – mas a aproximação entre cadastro e registo termina aqui.

O cadastro é, essencialmente, um sistema de informação territorial, que, para atingir esta finalidade, se apoia na cartografia, geografia, topografia, geodésica, georreferenciação, geometria, geomática, ortofotomapas, entre outras ciências e métodos que permitam a caracterização dos prédios.

Para se exercer a atividade de técnico de cadastro, a lei exige tão só a conclusão, com aproveitamento, de um curso de especialização tecnológica ou um curso de técnico

[686] Ou seja, a PNRCT.

[687] GUERREIRO, J. A. Mouteira – *Atuais e Dissonantes Temas de Registo Predial*, Coimbra, Almedina, 2021, p. 133.

superior profissional em cadastro predial, cuja carga horária varia entre as 100 e as 200 horas[688].

O registo tem finalidades totalmente diferentes das do cadastro, e encontra-se organizado de modo completamente distinto, apto para dar a conhecer, com verdade, a situação jurídica dos prédios tendo em vista a estabilidade do tráfico sobre os imóveis. Por isso, para se aceder à categoria de conservador de registos, é legalmente exigido o grau académico de mestre em Direito e ter aprovação em curso de formação.[689]

Entendemos que é absolutamente necessário desmontar a ideia, que cada vez mais se enraíza no quotidiano, de que cadastro e registo são a mesma coisa ou que se completam.

Defendemos que o cadastro apenas se pode ocupar dos aspetos físicos do prédio. Tudo o que é jurídico é da responsabilidade do registo.

Sustenta RAUL MARQUES COELHO que o cadastro tem como finalidade essencial declarar que um determinado prédio existe, tem realidade física e quais são as suas características de situação, medida superficial e confrontações. Mais afirma que estas menções são as que devem figurar no registo predial.[690]

Neste mesmo sentido, segue MARIA AUGUSTA SILVA que considera que é preciso desfazer mal-entendidos quanto ao cadastro, designadamente no que respeita ao Registo Predial e à Matriz Predial, pois o Cadastro não tem a ver com registos jurídicos ou fiscais.[691]

Esta ideia de que cadastro e registo são instituições idênticas ultrapassa as nossas fronteiras, afirmando alguma doutrina espanhola, que em consequência da entrada em vigor da Lei 13/2015, de 24 de junho, os juristas têm que aprender conceitos técnicos e os técnicos conceitos jurídicos.[692]

---

[688] Cfr: Lei n.º 3/2015, de 9 de janeiro e Portaria n.º 380/2015, de 23 de outubro.

[689] Cfr. art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 115/2018, de 21 de dezembro.

[690] COELHO, Raul Marques – *O cadastro e o registo predial*, In *O cadastro rústico e urbano multifuncional*, pp. 645-655 – Comunicação apresentada ao Seminário Internacional sobre Cadastro Rústico e Urbano Multifuncional, SICRUM, Lisboa e Funchal, 20-25 Novembro de 1989, citado por BORDALO, Ana Cristina - *Cadastro Predial em Urbanismo: Que Modelo?, ob. cit*, p. 88.

[691] SILVA, Maria Augusta – *História do Cadastro em Portugal*, acessível em https://sigarra.up.pt/fcup/pt/conteudos_service.conteudos_cont?.pct_id=242991 acedido em 2021/11/24.

[692] RIBERA, Carmen Femenia; NAVARRO, Gaspar Mora – *La coordinación Catastro-Registro en España: aplicación y efectos de la Ley 13/2015*, Revista Mapping, Vol.27,191, 4-12, septiembre-octubre 2018, p. 4, dão a conhecer o que se está a passar, no país vizinho, com o cadastro e o registo. Considerando,

39.1. Proposta para uma nova execução cadastral em Portugal

Feitas estas considerações, damos a conhecer o que, em nosso entender, deve ser o sistema cadastral português.

Como já afirmámos, cadastro e registo têm finalidades, objetivos, estruturas e exigências ao nível do conhecimento, totalmente diferentes. Consequentemente, as entidades responsáveis pelo cadastro e pelo registo nacionais devem ser apenas aquelas que detenham aquele necessário e indispensável conhecimento, suficiente para fazer com que estes organismos atinjam os seus fins, e de tal modo eficiente, que possuam, de facto, a utilidade e a confiança que deles se espera.

---

o interesse proveniente da proximidade, mas também para demonstrar que o sistema espanhol é diferente do português, fazemos um curto resumo da realidade espanhola. Depois de 3 anos de debate, foi publicada a Lei n.º 13/2015, de 24 de junho, por se ter reconhecido que, Cadastro e Registo, têm cada um as suas finalidades, mas como têm por objeto a mesma realidade imobiliária, devem estar coordenados.

Compete à Direção Geral do Cadastro gerir os dados físicos, jurídicos e económicos dos bens imóveis, bem como a sua representação gráfica. Todos os atos notariais que contenham factos ou negócios jurídicos dos quais possam resultar modificações no Cadastro, como, por exemplo, mudanças de titularidade ou alterações físicas, devem ser instruídos com certidão do cadastro, bem como do Registo de Propriedade.

Nos finais dos anos 90, os Registos deram conta da importância de ter uma base gráfica para definir a localização dos prédios. Para isso, estabeleceram um protocolo com a Direção Geral do Cadastro no sentido de utilizarem a cartografia cadastral como referência e, em troca, procederem à sua digitalização. Por sua vez, criaram a sua própria base de dados gráfica conhecida pela Geobase.

Os pilares para a efetiva coordenação, foram criados pela Lei n.º 13/96, de 30 de dezembro, com a introdução da referência cadastral, como elemento de identificação e troca de informação, ao mesmo tempo que passou a ser obrigatório a certificação cadastral, descritiva e gráfica, como requisito indispensável para o registo de prédios. Desde essa data, o Registo passou a enviar dados revelantes para o cadastro, o mesmo não acontecendo com o cadastro, isto é, o cadastro nada enviava ao registo.

O primeiro efeito da referida Lei n.º 13/2015 foi o de possibilitar a coordenação entre o Cadastro e o Registo, essencial para determinar com maior exatidão a porção de terreno sobre a qual o Registo projeta os seus efeitos. Por sua vez, para o Cadastro é essencial conhecer e espelhar, na cartografia, todas as modificações e alterações registais que se realizem sobre as realidades físicas dos prédios, em consequência de qualquer facto, negócio ou ato jurídico.

A referida coordenação implica uma garantia jurídica quanto à delimitação física do prédio e estende os princípios do registo à representação gráfica coordenada.

Um dos aspetos mais importantes desta Lei, consiste na obrigação de incorporar uma Representação Gráfica Georreferenciada (RGG) na informação apenas literal que consta do registo.

Não podemos, por isso, concordar que cadastro e registo estejam sob a responsabilidade da mesma entidade. Em boa verdade, devemo-nos questionar se um técnico de cadastro estará apto a qualificar um pedido de registo ou se um conservador se encontra habilitado e proceder a demarcações, medições ou levantamentos de prédios. Naturalmente que nem uns nem outros conseguem exercer funções diferentes em relação às habilitações que possuem.

Deste modo, entendemos que os registos devem ser qualificados exclusivamente por quem é conservador e o cadastro deve ser realizado por quem apresente as habilitações necessárias para o efeito e se encontrem reconhecidos pela DGT.

Os registos devem manter-se integrados no Ministério da Justiça e o cadastro deve estar a cargo do Ministério da Administração Interna, ou seja, mais precisamente, da Direção Geral do Território. Afastamo-nos, assim, de modo radical, da escolha do legislador nacional que entendeu ser o IRN a entidade responsável pelo sistema de informação cadastral simplificada.[693] Confessamos, aliás, a nossa perplexidade com esta escolha, uma vez que a DGT é a autoridade responsável pelo CGPR, pelo cadastro predial aprovado pelo Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho e pelo Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC)[694], enquanto o IRN é responsável pelo SICS.

Não conseguimos compreender esta opção. À DGT compete, nos termos da respetiva lei orgânica[695], prosseguir as políticas públicas de ordenamento do território e de urbanismo, bem como a criação e manutenção das bases de dados geográficos de referência, e o IRN tem por missão executar e acompanhar as políticas relativas aos serviços de registo, tendo em vista assegurar a prestação de serviços aos cidadãos e às empresas, no âmbito da identificação civil e do registo civil, de nacionalidade, predial, comercial, de bens móveis e de pessoas coletivas, bem como assegurar a regulação, controlo e fiscalidade da atividade notarial.[696]

---

[693] Cfr. art.º 2.º da Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto. Não deixa de ser curioso o modo como legislador tem vindo a lidar com esta matéria. Primeiro começou apenas por afirmar que "O IRN,I.P. é entidade detentora dos conjuntos de dados adquiridos no âmbito do BUPI.", conforme art.º 23.º, n.º 1 da mencionada Lei n.º 78/2017. Com a publicação da Lei n.º 65/2019, digamos que ganhou coragem e veio determinar que o IRN, I.P. é a entidade responsável pelo sistema de informação cadastral simplificada.

[694] Cfr. art.º 3.º da Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto.

[695] Aprovada pelo Decreto Regulamentar n.º 30/2012, de 13 de março.

[696] Cfr. Decreto-Lei n.º 148/2012, de 12 de julho, que aprovou a orgânica do IRN.

O nosso assombro é ainda maior, ao verificarmos que o legislador desconsiderou por completo, no SICS, a intervenção dos tituladores de factos sujeitos a registo predial[697]. Na verdade, para a titulação desses factos não é exigida a certidão do cadastro nem sequer a prova da existência de uma RGG. Não podemos deixar de considerar que se trata de um erro que compromete o hipotético sucesso do SICS que, segundo a lei, adotou medidas para a imediata identificação da estrutura fundiária e da titularidade dos prédios rústicos e mistos. Pode, na verdade, acontecer que se titule um facto aquisitivo e que, apesar de ser obrigatório o seu registo, tal não venha a acontecer[698]. Neste caso, não é apenas o registo que fica incompleto, mas também não se dá a conhecer a modificação operada na estruturação fundiária. Esta situação apenas acontece porque foi desvalorizada a intervenção dos tituladores neste sistema, não sendo exigido, no momento da titulação, qualquer documento que comprove a existência de uma RGG. Esta apenas é exigida nos posteriores registos de aquisição.[699]

Devemos notar que, em nossa opinião, os registos devem continuar a ser exclusivamente públicos, mas admitimos que a execução cadastral esteja aberta à iniciativa privada como, aliás, acontece desde 1995 , sendo, no entanto, da responsabilidade da Direção Geral do Território a confirmação e validação de todos os dados geográficos adquiridos.

Propomos que, qualquer sistema cadastral que se monte, seja o mais rigoroso e fidedigno possível. Só um sistema assente nestas premissas poderá ter algum préstimo e servir para provar a existência do prédio, bem como a respetiva caracterização e as modificações que o mesmo venha a sofrer, designadamente por efeito de operações de transformação fundiária, desanexações, anexações, divisões, emparcelamentos, estruturação da compropriedade ou reparcelamentos.

Partimos de um pressuposto que nos parece irrefutável e que é o seguinte: cada prédio apenas tem uma caracterização que determina, essencialmente, a sua localização

[697] Prevê-se, no art.º 30.º do Regulamento do Cadastro Predial, que no ato notarial relativo a prédios cadastrados que implique alteração do posicionamento das respetivas estremas, a exigência simultânea, em relação quer a esses prédios quer aos que resultam da alteração, entre outros, de documento técnico do qual conste a identificação através do NIP, a representação cartográfica, as coordenadas das estremas e as áreas.

[698] A sanção para o cumprimento tardio da obrigação de registar consiste tão só no pagamento acrescido de uma quantia pecuniária, o que significa que não existe na lei um meio que torne, de facto, o registo obrigatório; mas subsiste o terceiro para efeitos de registo com o seu efeito penalizante.

[699] Cfr. art.º 19.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto.

geográfica, delimitação e área. Não pode haver outros prédios com a mesma identidade ou identificação, ainda que se admita a existência de prédios cujas configurações sejam muito semelhantes, mas não iguais. Por isso, repudiamos, veementemente, a ideia de que os prédios possam estar identificados ou caracterizados de formas díspares, conforme o organismo em que se encontrem inscritos ou descritos.

O cadastro deve ser a única entidade responsável pela caracterização dos prédios, devendo ser de inscrição obrigatória. Todas as demais entidades, públicas ou privadas, devem ficar vinculadas à caracterização fornecida por aquele, independentemente da informação que já possuem sobre os prédios.

Consideramos que, entre cadastro e registo, deve existir uma interoperabilidade, diríamos, natural, uma vez que o cadastro prova a existência e atributos físicos do prédio, e é no registo que se fica a conhecer a situação jurídica dos mesmos, designadamente, a quem pertencem, se se encontram onerados ou se existem quaisquer restrições ao direito de propriedade. Neste sentido, todas as entidades, públicas ou privadas ficam obrigadas a respeitar e a acreditar nos direitos inscritos, porque, além do mais, gozam, do princípio da presunção de verdade.[700]

Considerando o manancial de informação que muitas entidades já possuem, deve o cadastro ser executado com o mínimo desperdício possível, aproveitando-se toda a informação disponível e que possa ser utilizada na confeção do cadastro. Repetimos, no entanto, que a prova da existência do prédio, a sua situação geográfica, área e confrontações é tão só aquela que constar do cadastro.

A obrigação da execução do cadastro devia ser assumida pelo Estado português que, não sendo o único, é o principal interessado no mesmo. Estamos, no entanto, bem cientes de que se o não fez até agora, também já não o fará. As razões deste entendimento louvam-se no facto de terem sido publicadas algumas leis que consideramos bem estruturadas e, apesar disso, os resultados obtidos são, manifestamente, insatisfatórios. Acresce que, a execução a cargo do Estado importa o dispêndio de quantias muito elevadas, das quais o Estado não quererá ou não poderá dispor, não sendo seguro que exista um retorno efetivo desse investimento, pelo menos no curto prazo.[701]

---

[700] Nos termos do art.º 7.º, o registo definitivo constitui presunção de que o direito existe e pertence ao titular inscritos nos precisos termos em que o registo o define.

[701] Relembramos a análise feita pela sociedade Augusto Mateus & Associados em parceria com a Price-Waterhouse Coopers que considere que por cada unidade investida haverá um retorno e 3,8 unidades e o

Ninguém pode afirmar, de forma rigorosa, quanto custa fazer o cadastro. Têm sido apontados alguns valores, todos eles muito elevados. O custo estimado para a realização do cadastro deve situar-se entre os setecentos e os mil milhões de euros, a crer nas estimativas feitas por peritos nesta matéria,[702] o que inviabiliza a execução do cadastro por iniciativa do Estado.

Por isso, entendemos que a unidade de execução do cadastro deve ser o prédio e não a freguesia ou o concelho ou determinada área geográfica, e aquela execução apenas deve ser obrigatória à medida que os prédios forem objeto de contratos, negócios ou atos jurídicos que, de algum modo, alterem a sua caracterização ou situação jurídica. Isto não impede, porém, que qualquer proprietário possa iniciar a execução do cadastro, em relação aos seus prédios, independentemente da existência de negócios ou atos jurídicos que tenham aqueles por objeto.

Os custos associados à realização do cadastro devem ser suportados pelo Estado, desde que os interessados optem pelos técnicos que o Estado deve disponibilizar para o efeito[703]. Além disso, deve o Estado criar incentivos para que os proprietários adiram, sem receios, à realização do cadastro.

Deve, também, ser feita ampla divulgação do cadastro, explicando, em linguagem simples e clara, em que o mesmo consiste, designadamente, que é através do mesmo que se prova a existência do prédio e se fica a saber, de forma correta, os limites das propriedades, respetivas áreas e localização, e que um cadastro deste género contribui para a segurança jurídica no mercado imobiliário, uma vez que se fica a saber sobre que realidade física se produzem os efeitos jurídicos dos direitos inscritos.

Além disso, devem ser criados outros incentivos que se traduzam numa poupança monetária, nomeadamente pela isenção ou redução dos emolumentos devidos pelo registo ou pela isenção do pagamento do IMI durante certo lapso de tempo.

---

estudo feito por RODRIGO SARMENTO DE BEIRES que estima que a receite do IMI proveniente dos prédios rústicos representa apenas 0,01% do total das receitas.

[702] Cerca de 690 000 000,00€, na ótica de BEIRES, Rodrigo Sarmento de - *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, *ob. cit.*, p. 187 ou 1 000 000 000,00€ na visão de CASTANHEIRA, Arménio - *O cadastro é estruturante e estrutural para o desenvolvimento*, *ob. cit.* p. 35.

[703] E que já, atualmente, acontece através de protocolos que têm vindo a celebrar com os Municípios, que disponibilizam os técnicos habilitados para efetuar a RGG. Os interessados podem, no entanto, recorrer a outros técnicos, desde que tenham as necessárias habilitações. Cfr. art.º 8.º da referida lei n.º 78/2017.

Para se obter o que o propomos, sugerimos que a execução do cadastro obedeça aos procedimentos que a seguir descrevemos, que indicamos por pontos para uma melhor perceção do que sugerimos.

1. O cadastro deve abranger todos os prédios situados em território nacional, sejam rústicos, urbanos ou mistos, incluindo os prédios que se encontrem no domínio público, os baldios e, ainda, as áreas urbanas de génese ilegal.

2. A legitimidade para a execução cadastral deve pertencer aos proprietários ou usufrutuários e, também, a certas entidades públicas, designadamente aos municípios ou freguesias territorialmente competentes, à DGT, à AT, ao IFAP, ao ICNF, e às entidades públicas com responsabilidade na gestão do território ou que promovam operações de transformação fundiária.[704]

3. A competência para a referida execução deve pertencer não só às entidades acima referidas, mas também, aos técnicos de cadastro e às entidades inscritas e reconhecidas pela DGT.

4. Pertencendo a iniciativa a entidade diferente do proprietário ou usufrutuário, devem estes ser notificados para os termos da execução cadastral.

5. Independentemente de quem tome a iniciativa:

a) Se o prédio se encontrar descrito e inscrito a favor do proprietário, deve ser feita a prova da propriedade do prédio objeto da execução cadastral, mediante certidão gratuita, emitida por qualquer Conservatória do Registo Predial;

b) Caso o prédio se encontre descrito, mas inscrito a favor de pessoa diversa do requerente, deve este apresentar documento comprovativo do seu direito, havendo-o. A falta deste documento, não pode, porém, constituir motivo para impedir a inscrição do prédio no cadastro;

c) Se o prédio se encontrar por descrever ou descrito, mas sem registo de aquisição em vigor, a prova da propriedade é feita com base em documento bastante. A falta deste documento, não pode, igualmente, constituir motivo para impedir a inscrição do prédio no cadastro.

6. A caracterização do prédio deve ser feita no local do mesmo, com a tecnologia que o responsável pela mesma considere mais adequada.

[704] Na atualidade, tem, ainda, competência para a promoção da obtenção da RGG os interessados, entendidos estes como todos aqueles que figurem como detentores de posições ativas no registo predial ou na matriz ou que tenham legitimidade para solicitar atos de registo. Cfr. art.º 4.º, al. b) da Lei n.º78/2107.

7. Deve ser comunicado, a todos os proprietários confinantes, a data em que vai ocorrer a caracterização do prédio, para estarem presentes, devendo provar, a qualidade de confinantes, através de certidão do registo predial, ou, se este ainda não se encontrar efetuado, através de documento bastante ou declaração escrita.

8. Os confinantes que estiverem presentes devem assinar um auto, onde conste a localização, área e confrontações do prédio cadastrado, bem como a sua descrição predial, ou, se o prédio ainda se encontrar por descrever, a sua inscrição matricial ou declaração de que ainda se encontra omisso na matriz.

9. As confrontações devem, sempre que possível, ser indicados por referência à descrição predial, artigo matricial ou NIP, se já existir, dos prédios confinantes com o prédio cadastrado.

10. A caracterização do prédio é definitiva, quando todos os proprietários confinantes estejam de acordo com os dados respeitantes ao prédio cadastrado e assinem o auto acima referido.

11. No caso de não se verificar a intervenção de todos os confinantes, tem-se a caracterização como provisória. Nesta situação deve lavrar-se um edital, que contenha a caracterização do prédio, que será afixado, pelo prazo de trinta dias, na conservatória do registo predial, na junta da freguesia e na sede do município a que o prédio pertença.

12. Decorrido este prazo e não se verificando qualquer reclamação, a caracterização provisória passa a definitiva.

13. Não havendo acordo entre os confinantes ou existindo reclamação, no que respeita a quaisquer dados que caracterizam o prédio, pode o conflito ser dirimido perante uma comissão constituída por um representante do cadastro e um conservador, designado por deliberação do conselho diretivo do IRN, I.P., que exerce as funções de presidente.[705]

[705] O SICS já prevê, nos artigos 14.º a 16.º do Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro, a existência de um procedimento de composição de interesses, como meio de oposição e que se destina a possibilitar aos interessados chegarem a acordo quanto às estremas dos prédios. Estamos de acordo quanto à criação desta comissão, porque constitui um meio expedito e rápido de resolver os conflitos que possam surgir. Não obstante, achamos excessivo o número de representantes. Em face da conceção da execução cadastral que preconizamos, perece-nos adequada a intervenção apenas de um representante do cadastro e de um conservador. Na verdade, defendemos que compete ao cadastro a caracterização dos prédios, mas, havendo conflito, devem ser analisados os documentos e declarações que serviram de base ao registo para se tentar descobrir a verdade e com esta sanar o conflito.

14. Concluída a caracterização definitiva do prédio, deve obter-se a RGG do mesmo, e os dados obtidos ser inseridos no sistema cadastral, gerido e mantido pela DGT.

15. Este sistema deve gerar uma referência cadastral que corresponde ao número único de identificação do prédio - o NIP, de cuja composição nos ocupamos no ponto seguinte.

16. O NIP deve ser sempre atribuído de forma provisória. Apenas passará a definitivo, quando se verifique existir harmonização, quanto à caracterização física, entre o cadastro e o registo.

17. O NIP provisório constitui presunção de que o prédio existe, mas apenas para efeitos fiscais.

18. O NIP definitivo constitui presunção de que o prédio existe, para todos os efeitos legais.

19. O surgimento de um prédio, para o mundo jurídico, deve ser da competência dos conservadores do registo predial. São estes que, digamos deste modo, validam a caracterização dos prédios a que aludimos nos pontos anteriores.

20. Defendemos este procedimento, porque, como já referimos, abundantemente, é no registo que encontramos a situação jurídica dos prédios, designadamente, o encadeamento das inscrições e respetivos documentos que lhes serviram de base.

21. Compete ao conservador de registos proceder à qualificação dos pedidos, cumprindo, desta forma, o princípio da legalidade, previsto no artigo 68.º do CRPredial.

22. Após a validação da harmonização entre o cadastro e a descrição, a Conservatória comunica este facto ao cadastro que converte o NIP provisório em definitivo.

23. O artigo da matriz, caso o prédio se encontre nela inscrito, deve ser eliminado quando o NIP do respetivo prédio se torne definitivo, passando o prédio a ter, de facto, um único número de identificação.

24. A partir deste momento, as informações constantes do cadastro vinculam todas as entidades, públicas ou privadas.

25. Qualquer alteração posterior, quanto aos elementos caracterizadores dos prédios, deve ser apresentada no registo predial, dando-se imediato conhecimento ao cadastro.

26. Se a alteração tiver por objeto a área do prédio, deve proceder-se a nova medição, com intervenção dos proprietários confinantes, seguindo-se a tramitação acima descrita para a caracterização do prédio.

27. Nenhum contrato, negócio ou ato jurídico sobre prédios, rústicos, urbanos ou mistos, de que resulte divisão, anexação, loteamento, reparcelamento ou emparcelamento,

pode ser realizado sem que, previamente, desse ato se dê conhecimento ao cadastro, devendo a prova desse conhecimento ser apresentada na realização do respetivo ato.

28. Se dessas comunicações se verificar a criação de novos prédios, deve ser criado um NIP provisório para cada prédio criado.

29. Registado definitivamente o ato do qual resulte qualquer alteração prevista nos pontos anteriores, devem os serviços de registo comunicar ao cadastro tais alterações, para que estes realizem as atualizações respetivas ou passem a definitivo o NIP dos novos prédios que tenham sido criados.

30. Todas as demais entidades, públicas ou privadas, ficam obrigadas a socorrer-se do cadastro e do registo, no que respeita à identificação física e jurídica dos prédios, para a prossecução dos seus objetivos.

Esta é, em síntese, a nossa proposta para um cadastro funcional, credível e confiável que, juntamente com o registo, formariam dois blocos de informação indispensáveis ao Estado, aos particulares e às empresas. De um lado o sistema cadastral, a única entidade responsável pela caracterização física dos prédios e do outro, o sistema registal, única entidade responsável para dar publicidade à situação jurídica dos prédios.

A informação assim obtida contribuiria, decisivamente, para o desenvolvimento económico porque baseada na credibilidade e na confiança, e constituiria um instrumento fundamental para a realização dos deveres constitucionais e legais impostos ao Estado e às Autarquias Locais.

Naturalmente que todas as entidades podem ter as informações complementares que entendam como necessárias para a realização da sua missão. Apenas ficam obrigadas a respeitar, no que respeita à caracterização física e jurídica dos prédios, os dados fornecidos pelo cadastro e pelo registo.

40. O NIP

O NIP constitui, na nossa proposta, o elemento central de todo o sistema cadastral, na medida em que o conhecimento dos prédios, nos seus aspetos físicos, se inicia pelo seu número de identificação. A cada prédio cadastrado deve corresponder um único NIP que tem de ser, obrigatoriamente, transversal a toda a Administração Pública bem como a todas as entidades públicas ou privadas.

Como já defendemos, os prédios têm a mesma localização, área e delimitações, independentemente do organismo onde o mesmo se encontre inscrito ou descrito. Assente nesta lógica, também a cada prédio só pode corresponder um número que o identifique.

Atualmente, os prédios identificam-se com diversos números, conforme se encontrem inscritos na matriz, descritos no registo ou em outros organismos. Esta diversidade, além de não contribuir para a correta identificação dos prédios, levanta inúmeras confusões, à maioria dos cidadãos, que confundem o artigo da matriz com a descrição predial e esta como artigo da matriz[706].

O NIP corresponde, atualmente, à descrição predial[707], matéria já desenvolvida no ponto 27 desta segunda parte.

Apesar do que já foi dito, temos que questionar a razão pela qual os prédios continuam a ser identificados com números diferentes, designadamente no que concerne às matrizes prediais e ao registo predial.

O nosso entendimento, acima expresso, é no sentido de que o NIP deve ser criado pelo cadastro. Mas se o legislador, provavelmente por dificuldades técnicas, optou pela descrição predial, então, o mínimo que se pode esperar é que a lei seja cumprida.

Em nossa opinião, o NIP deve, então, ser criado pelo cadastro e deve ter uma sequência lógica em que o primeiro grupo de algarismos corresponda ao distrito, o segundo ao concelho e o terceiro à freguesia, O primeiro e o segundo grupo, terão um número fixo de algarismos e o terceiro, correspondente à freguesia, terá os que forem necessários e que resultem da ordem sequencial à medida que os prédios forem cadastrados, inscritos no cadastro e validados pelo conservador de registos.

41. Criação de uma plataforma única e multifuncional

A implementação de um sistema de cadastro credível, confiável e em perfeita harmonia com as descrições prediais, não é, em nossa opinião, suficiente para satisfazer todas as necessidades de que os investidores ou simples adquirentes carecem. Na verdade, tem-se assistido, nos últimos anos, à imposição de restrições sobre a propriedade, legitimadas pelo interesse público, bem estar das populações e defesa dos consumidores. A aquisição de um prédio de qualquer natureza, mas com especial incidência no que

[706] Esta confusão é, particularmente, grave quando se promove o pedido de registo na conservatória. De facto, se o prédio não for devidamente identificado no pedido, deve este ser recusado, perdendo-se, consequentemente, a prioridade do direito que se pretendia registar. Apesar de a maioria dos pedidos de registos ser promovida por entidades com conhecimentos nesta matéria, como sejam os advogados, solicitadores, tribunais, agentes de execução e administradores judiciais, a verdade é que esta é uma situação muito frequente.

[707] Cfr. artigo 6.º, n.º 3 da Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto.

respeita aos prédios urbanos, obedece, atualmente, a um processo, mais ou menos complexo, conforme o ano de construção do prédio e finalidade do mesmo. De facto, além do contrato, é necessário reunir um conjunto de documentos, talvez demasiados, para que o contrato possa ser realizado[708].

Além disso, o fenómeno da globalização económica veio permitir que pessoas e empresas de todo o mundo realizem negócios jurídicos, trocas financeiras e comerciais, independentemente do sistema financeiro e do sistema político adotado em cada país.

A facilidade de deslocações, seja por via terrestre, marítima ou aérea, bem como o uso massivo e quotidiano de meios informáticos, aliada à criação de espaços de livre circulação de pessoas e bens, vieram facilitar e incrementar a realização de novos investimentos, em zonas geograficamente distintas, independentemente da residência habitual de quem intervém nos negócios[709].

Em consequência da aludida facilidade de circulação de pessoas e bens, tornou-se muito frequente o aparecimento de relações jurídicas com incidência transfronteiriça, seja porque os titulares dos direitos residem habitualmente em país diferente da situação geográfica dos imóveis adquiridos, ou seja porque os mesmos são proprietários de prédios plurilocalizados e, por isso, em contacto com dois ou mais ordenamentos jurídicos.

---

[708] A título de exemplo, a aquisição de uma fração autónoma de prédio submetido do regime da propriedade horizontal implica a apresentação, pelo menos, dos seguintes documentos:

a) Certidão do registo predial, tendo em vista o cumprimento do princípio da legitimação de direitos;
b) Caderneta predial;
c) Autorização de utilização;
d) Ficha Técnica de Habitação;
e) Certificado energético;
f) Documento comprovativo de que foi dada preferência ao Município;
g) Declaração escrita emitida pelo administrador do condomínio, da qual conste o montante de todos os encargos de condomínio em vigor;
h) Os documentos únicos de cobrança (DUCs) comprovativos do pagamento dos impostos.

Tratando-se da primeira transmissão de fração autónoma de prédio construído em loteamento exige-se certidão comprovativa de que as obras de urbanização já se encontram concluídas ou que a caução prestada é suficiente para a conclusão das mesmas.

[709] Refira-se, a título de exemplo, o Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, completado pela Convenção de Schengen, de 19 de junho de 1990, através dos quais foi adotada uma política de abertura das fronteiras e livre circulação de pessoas entre os países europeus signatários. O Tratado de Lisboa, de 13 de dezembro de 2007, reforçou esta política de livre circulação adotando no conhecido "espaço Schengen" políticas comuns em várias matérias, para além da cooperação policial e judiciária.

Acresce que o combate ao terrorismo, ao banditismo, e ao branqueamento de capitais, impõe, cada vez mais controlos, que devem ser feitos por tituladores e conservadores.

A sociedade evoluiu, o modo da realização dos negócios sobre imóveis alterou-se, profundamente, com o decorrer do tempo, e o registo predial já não pode publicitar, de forma isolada, a realidade jurídica dos prédios, ficando indiferente à realidade física dos mesmos, ou de outras restrições legalmente impostas sobre os eles e que podem condicionar os mercados imobiliários. Por isso, os sistemas registais e cadastrais devem desenvolver-se tendo bem presente este novo paradigma social e negocial.

A realidade atual exige, cada vez mais, o acesso a toda as informações que qualquer cidadão ou entidade necessita, no momento de ponderar a decisão de contratar.

Essas informações são da competência de diversos organismos e não podem ser fornecidas apenas pelo cadastro ou pelo registo. Não nos parece aconselhável, nem cremos que seja possível, agrupar as mesmas informações, num só organismo. Pensamos, aliás, que uma das causas do insucesso do cadastro, reside no facto de se ter insistido em concretizar o chamado "cadastro jurídico", ou seja, reunir a informação jurídica com a caracterização física do prédio.

Propomos que cada organismo deve manter as competências que lhe são próprias, sem se envolver nas competências de outros, considerando que cada um tem finalidades, objetivos, estruturas e exigências ao nível do conhecimento, totalmente diferentes.

Porém, como conjugar o que acabamos de afirmar, com a necessidade de informação que a realização dos negócios jurídicos sobre imóveis exige? A resposta a esta questão não pode, em nosso entender, onerar os cidadãos e as empresas, obrigando-os a visitar todas os organismos detentores da informação necessária. Isso representaria gastar muito tempo, o que o iria onerar, ainda mais, o processo aquisitivo.

Defendemos que a solução passa pela criação de uma plataforma informática de acesso único, onde estão representados todos os organismos possuidores de informação sobre os prédios, necessária para a realização de negócios jurídicos sobre os mesmos.

Esta plataforma informática deve ter tantos separadores quantos os organismos detentores da informação que é preciso para o tráfico jurídico dos imóveis. Imagine-se uma plataforma informática com os seguintes separadores:

Cadastro	*Registo Predial*	*Administração Fiscal*	*Câmara Municipal*	*Ministério Ambiente*	*Outros*

Através do separador "Cadastro" ficar-se-ia a saber a caracterização do prédio com o respetivo NIP. Acedendo ao separador "Registo Predial" temos o conhecimento da sua situação jurídica. A informação sobre os impostos seria fornecida pela Administração Fiscal. As questões urbanísticas, índices construtivos, zonas agrícolas protegidas, reservas ecológicas, entre outras, ficavam-se a conhecer no separador respeitante à Câmara Municipal. As questões ambientais também podem ser conhecidas no âmbito desta plataforma. O que acabamos de elencar é meramente exemplificativo, podendo a plataforma ser carregada com mais informação.

A existência do NIP, revela-se fundamental para aceder a toda a informação disponível nesta plataforma, pois é através dele que todas as entidades, coletivas ou singulares, acedem à crucial informação sobre a existência dos prédios, sua caracterização, bem como o conhecimento da sua situação jurídica.

Não desconhecemos que alguma da informação referida já se encontra disponível na *World Wide Web*, mas não de forma organizada, como aquela que preconizamos com a criação desta plataforma.

Deste modo, ter-se-ia acesso a toda a informação, sem necessidade de deslocações, e de uma forma célere, segura e credível, uma vez que cada organismo presta a informação correspondente às suas competências e pela qual é responsável.

Além disso, ainda que o acesso à informação tenha que ter um custo, este seria muito menor do que aquele que é, atualmente, para se obter o integral conhecimento do prédio e acesso aos documentos necessários à titulação e ao registo.

Consequentemente, afastamo-nos das ideias que preconizam a aglomeração de toda a informação num só sítio, e que supõem a interoperabilidade entre numerosos organismos de um modo confuso, inseguro, diríamos mesmo, quase kafkiano. Aliás, parece-nos que as experiências que têm vindo a ser feitas, ao longo de tantos anos, e com resultados, no mínimo, insatisfatórios, são o testemunho de que o que defendemos é, com grande probabilidade, melhor do que aquilo que existe.

CONCLUSÕES

1. A segurança jurídica no tráfico jurídico imobiliário constitui um valor indispensável, tendo em vista a estabilidade dos respetivos negócios jurídicos e a paz social.

2. Consequentemente, os intervenientes naquele tráfico carecem de informações prediais, credíveis e confiáveis. Estas informações não se restringem à situação jurídica dos prédios, mas abrangem, também, o conhecimento físico dos mesmos, bem como as suas aptidões e, contemplam, ainda, outros aspetos, cada vez mais relevantes, relacionados com questões ambientais, urbanísticas, paisagísticas e fiscais, entre outras.

3. A necessidade deste conhecimento foi sentida, desde muito cedo, tendo sido criadas diversas formas para publicitar o conhecimento jurídico sobre os prédios. Este conhecimento não resulta de uma publicidade registal, porque esta era dispensável para a transferência do domínio, validade das hipotecas ou para as tornar eficazes perante terceiros. No entanto, era uma forma de tornar conhecidos diversos factos sobre os prédios, pelo que pode ser considerado como uma pré-publicidade.

4. Os direitos que incidem sobre imóveis carecem de ser publicitados, essencialmente, para dar a conhecer se os prédios se encontram onerados com hipotecas, penhoras, servidões ou quaisquer outros encargos ou restrições e para que terceiros não fiquem prejudicados com a aquisição de um direito que nunca pertenceu ou já não pertence a quem o transmitiu.

5. A informação jurídica sobre os prédios que se iniciou com a Lei Hipotecária de 1836, aumentou, significativamente, a partir da publicação da segunda Lei Hipotecária de 1863, existindo atualmente um número muito elevado de factos sujeitos a registo.

6. Apenas os direitos definitivamente inscritos gozam das presunções registais a respeito da sua existência. Ao contrário das inscrições, as descrições prediais têm como finalidade a identificação física do prédio. Porém, a sua abertura é feita com base em

elementos meramente descritivos ou literais, não podendo, por isso, as suas menções oferecer um grau de confiança elevado.

7. As informações relativas à identificação física dos prédios devem ser fornecidas pelo Cadastro Predial. Verifica-se que em Portugal apesar de existirem diversos organismos que detêm informação sobre os prédios, não existe, ainda, Cadastro Predial ou, o que existe encontra-se completamente desatualizado.

8. O valor da inscrição registal é, no sistema registal nacional, meramente declarativo, não sendo o sistema registal constitutivo de direitos, mesmo no caso das hipotecas. Porém, o sistema registal português tem um efeito consolidativo e constitui um pressuposto para a realização de negócios jurídicos sobre imóveis e constituição de encargos sobre os mesmos, no sentido de que sem o prévio registo, tais atos não podem realizar-se.

9. Os sistemas registais foram criados para, através da publicidade registal, proporcionar um ambiente negocial favorável à realização de negócios jurídicos sobre imóveis. Porém, a proteção oferecida é maior ou menor, conforme a organização e a natureza de cada sistema registal.

10. A proteção, forte ou fraca, oferecida por cada sistema registal depende mais da adoção do princípio da fé pública registal e menos da natureza declarativa ou constitutivo do sistema.

11. Os sistemas com eficácia meramente declarativa não adotam, regra geral, o princípio da fé pública registal e, por isso, a proteção oferecida é mais fraca do que aquela que é oferecida pelos sistemas de registo constitutivo nos quais se verifica a adoção daquele princípio.

12. O princípio da fé pública registal garante, aos titulares de boa fé e terceiros inscritos, que os assentos registais são íntegros e exatos, ainda que tal não corresponda à

realidade jurídica extra-registal. Consequentemente, o titular inscrito, desde que esteja de boa fé, nunca verá a sua posição ceder perante os vícios que afetem o ato translativo ou constitutivo anteriores ao seu, ou ponham em causa registos anteriores ao seu.

13. O sistema registal português, não pode ser considerado um sistema de Registo de Direitos, apesar de se encontrar organizado de acordo com as suas características, porque apenas tutela o terceiro adquirente de boa fé, quando se verifique incompleição do registo, não sendo protegido face à inexistência ou outros vícios que provoquem a nulidade e com isso a cessação da eficácia do negócio do seu transmitente.

14. Os factos sujeitos a registo só produzem efeitos contra terceiros depois da data do respetivo registo. O conceito de terceiros para efeitos do artigo 5.º do Código do Registo Predial continua a ser um tema que levanta muita controvérsia na doutrina e jurisprudência. A questão maior é a de saber se o adquirente, em processo executivo, pode ser considerado terceiro em relação ao anterior adquirente por negócio jurídico voluntário, mas que não procedeu ao registo da sua aquisição. Em face da definição legal de terceiros para efeitos de registo, e considerando que o registo predial se encontra estruturado numa lógica negocial, não podem ser considerados terceiros.

15. O terceiro adquirente goza da tutela do artigo 5.º, desde que registe a sua aquisição prioritariamente ao segundo adquirente, seja a título oneroso ou gratuito, mas apenas se estiver de boa fé.

16. O atual Código Civil consagrou, tal como se verifica no Código Civil de Seabra, a eficácia retroativa real da nulidade e da anulabilidade. Introduziu, porém, no artigo 291.º, um princípio de inoponibilidade da declaração da nulidade e da anulação, com o claro propósito de proteger um terceiro adquirente, desde que se verifiquem todos os requisitos ou pressupostos nele estabelecidos.

17. A noção de cadastro tem variado ao longo do tempo, de acordo com as opções políticas adotadas, mas pode ser definido como um conjunto de dados que caracterizam

e identificam os prédios existentes em território nacional. Compete ao cadastro comprovar a existência dos prédios.

18. O cadastro "perde-se na noite dos tempos". Na verdade, os Estados sentiram, desde muito cedo, a necessidade de saber onde se encontrava a riqueza do país, bem como quem a detinha. Já os impérios da Pérsia, Índia e China possuíam cadastros com conteúdos muito abrangentes que além da inventariação da riqueza predial, também continham informação acerca de toda a espécie de recursos, incluindo homens e dinheiro.

19. A nível europeu, apesar de alguns trabalhos meritórios, a evolução do cadastro tem sido lenta e pouco esclarecida, tendo ocorrido o fracasso de alguns projetos tidos como de excelentes, como é o caso do *European Land Information Service* (EULIS). Consequentemente, o sonho de um cadastro europeu continua muito longe de ser alcançado e só através de legislação supranacional se poderá conseguir uma política comum para o cadastro.

20. Em Portugal, primeira tentativa para implementar um sistema de cadastro, , remonta, pelo menos, a 1801, através do Decreto Régio, de 26 de outubro.

21. O Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica (CGPR) foi criado em 1926, inspirado no cadastro francês, e foi concebido como instrumento de base às reformas sociais, económicas e jurídicas sobre a propriedade rústica. O cadastro era executado por freguesias de forma parcelar e uniforme, fundava-se na avaliação e medição e tinha como principal objetivo o lançamento da contribuição predial.

22. A interoperabilidade entre o cadastro e o registo passou a ser obrigatória em 1927 com a obrigação de a matriz predial ser enviada à conservatória do registo predial e os registos enviados às repartições de finanças. A partir de 1947, em reforço desta interligação, o registo predial tornou-se obrigatório nos concelhos onde se encontrava organizado o cadastro, passando a ser também obrigatória a anotação, nas cadernetas prediais, das inscrições e dos cancelamentos dos atos de registo predial.

23. O CGPR vigora em 128 concelhos, a maior parte dos quais situados a sul do rio Tejo, o que corresponde a cerca cinquenta por cento do território nacional, e a dois milhões de prédios dos cerca de 17 milhões existentes.

24. Daqueles 128 concelhos apenas 86 apresentam o trabalho concluído. O CGPR foi iniciado há mais de 80 anos, não se encontra completo, a maior parte da informação sobre os prédios não se encontra informatizada e está desatualizada.

25. Em 1995 foi aprovado o Regulamento do Cadastro Predial por se considerar que a informação existente sobre os prédios se encontrava dispersa por diversos organismos, designadamente o Instituto Português de Cartografia e Cadastro, a Direção Geral das Contribuições e Impostos e Conservatórias do Registo Predial, sem interligação entre eles, o que dificultava o acesso à caracterização dos prédios por parte da Administração Pública e dos cidadãos.

26. O legislador pretendeu modernizar o cadastro para que o mesmo passasse a retratar não só os aspetos físicos dos prédios, rústicos e urbanos, mas também a realidade jurídica imobiliária. Foi com este Regulamento que começou a germinar a ideia de um Cadastro Jurídico.

27. Apesar de consideramos que este Regulamente se encontra bem estruturado, a verdade é que entre 1995 e 2006 apenas foram executadas e concluídas operações de levantamento cadastral em quatro concelhos e numa freguesia de outro concelho, o que corresponde apenas a 1,5% do território nacional, mas nenhum destes concelhos se encontra em regime de cadastro predial.

28. Entre as possíveis causas do insucesso do Regulamento do Cadastro Predial, ressalta a complexidade imposta pela legislação aplicável que apresentava um desfasamento perante a realidade.

29. Em 2007 entrou em vigor um regime experimental designado por Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC), considerado como uma medida indispensável para a criação da informação predial única. O legislador considerou que só através desta informação única se conseguiria a reconciliação da realidade factual da propriedade imobiliária com o registo predial, as inscrições matriciais e as informações cadastrais.

30. O prazo deste regime experimental foi inicialmente fixado até 31 de dezembro de 2012, mas foi sucessivamente prorrogado até 31 de dezembro de 2020. Os resultados cadastrais obtidos, neste período, foram verdadeiramente dececionantes. Além de o conjunto de prédios abrangidos pelo regime experimental ser pouco significativo, os prédios cadastrados encontram-se em situação de cadastro transitório, por não existir harmonização entre as declarações de titularidade e os dados das descrições prediais e das inscrições matriciais.

31. A Lei de Bases Gerais da Política dos Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, publicado em 2014, e considerada fundamental para o cadastro, criou o Sistema Nacional de Informação Territorial, que permite a disponibilização informática de dados sobre o território e o Sistema Nacional de Informação Cadastral, que viabiliza a identificação das unidades prediais.

32. Em 2016 os grupos parlamentares dos Partidos Social Democrata (PSD) e Popular (CDS-PP) apresentaram um projeto de Lei com o propósito de criar o Sistema Nacional de Informação Cadastral. A proposta foi rejeitada.

33. Através do Despacho n.º 9389/2016, de 22 de julho, da Presidência do Conselho de Ministros, dos Ministros das Finanças, Justiça, Ambiente e Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, foi reconhecido que a existência de informação cadastral era indispensável à gestão na implementação de políticas de gestão territorial.

34. Neste contexto foi aprovado, em 2017, o Sistema de Informação Cadastral Simplificado, tendo em vista a imediata identificação da estrutura fundiária e da titularidade dos prédios rústicos e prédios mistos.

35. Este sistema não pode ser considerado cadastro predial, porque não se encontram previstas nem a conservação nem a renovação, instrumentos fundamentais para que um sistema cadastral se mantenha atualizado.

36. Além disso, as informações prediais recolhidas não podem ser consideradas credíveis, uma vez que a representação gráfica georreferenciada (RGG) de cada prédio pode ser obtida:

a) com base em esboço feito por quem tenha uma posição ativa no registo predial ou na matriz, ou por quem tenha legitimidade para solicitar atos de registo, isto é, pode acontecer que, em alguns casos, não se verifique a intervenção do proprietário ou usufrutuário;

b) a RGG pode ser obtida de forma indireta, designadamente, através de recurso à fotointerpretação sobre ortofotomapas, disponíveis no Balcão Único do Prédio (BUPi);

c) não se verifica, na sua obtenção, a intervenção dos proprietários confinantes;

d) não existe qualquer processo de integração/validação, publicitação, seguido de conformação ou correção.

37. O Balcão Único do Prédio (BUPI) é um balcão físico e virtual e constitui-se como a plataforma de articulação do cidadão com a Administração Pública no âmbito do cadastro predial.

38. Efetivamente, não existe, no nosso país, cadastro predial. Entre as diversas causas que justificam a falta de cadastro, destaca-se a falta de vontade política apesar de o legislador repetir, continuamente, que o cadastro é necessário.

39. Em consequência da falta de cadastro Portugal continua a ser um país desconhecido, calculando-se que existam cerca de 25% de prédios rústicos sem dono ou sem dono conhecido. Além disso, cada entidade, tendo em vista a consecução das suas finalidades, foi criando o seu próprio sistema, os seus próprios “cadastros”, o que faz com

que o mesmo prédio tenha diversas caracterizações, conforme o organismo em que se encontre descrito.

40. A falta de cadastro potencia a duplicação de descrições prediais, considerada a erva daninha ou o inimigo público número um da publicidade registal e, além disso, dificulta a alteração da natureza meramente declarativa do nosso sistema registal, para um sistema constitutivo de direitos.

41. O cadastro predial constitui um instrumento indispensável à boa gestão da política sobre os solos, facilita a realização de negócios jurídicos sobre imóveis e aumenta a segurança jurídica do tráfico imobiliário.

42. Entre o registo e o cadastro deve existir uma ligação natural, uma vez que ambos projetam os seus efeitos sobre o mesmo objeto – o prédio. No entanto, considerando que as funções, âmbito, organização, objetivos e finalidades são completamente diferentes, cada entidade deve ter as suas próprias competências, ou seja, o cadastro é o organismo responsável pela caraterização dos prédios e ao registo predial compete publicitar a situação jurídica dos mesmos prédios.

43. Considerando que os prédios têm a mesma caracterização, independentemente do organismo onde se encontre descrito, as informações constantes do cadastro e do registo, vinculam, para todos os efeitos, todas as entidades públicas ou privadas, incluindo a matriz predial.

44. Os custos com a execução do cadastro, deviam ser da responsabilidade do Estado. Porém, como se trata de um custo muito elevado não é de crer que o possa suportar. Propomos, consequentemente, que a unidade de execução cadastral seja o prédio e que na realização do cadastro se verifique a intervenção dos proprietários confinantes.

45. Após o levantamento cadastral deve ser atribuído, pelo cadastro, um número único ao prédio – o NIP.

46. O NIP deve ter uma sequência lógica em que o primeiro grupo de algarismos corresponda ao distrito, o segundo ao concelho e o terceiro à freguesia da situação de cada prédio. É através do NIP que cada entidade tem acesso á informação física e jurídica dos prédios.

47. O fenómeno da globalização económica, a facilidade de deslocações, o uso massivo e quotidiano de meios informáticos, aliados à criação de espaços de livre circulação de pessoas e bens, vieram permitir a realização de negócios, em zonas geograficamente distintas, surgindo relações jurídicas com incidência transfronteiriça. Esta nova realidade exige:

a) mais informação, isto é, já não é suficiente apenas o conhecimento dos atributos físicos e jurídicos relativos aos prédios;

b) um conhecimento global, e não somente um conhecimento setorial. Os investidores ou simples adquirentes também têm necessidade de outras informações que se relacionam com questões fiscais, urbanísticas, paisagísticas e ambientais, entre outras.

48. A resposta adequada às necessidades elencadas no ponto anterior pode ser dada através da criação de uma plataforma informática, que integre todas as entidades detentoras das respetivas informações. Esta plataforma deve ter tantos separadores quantos os necessários, correspondendo um separador a cada entidade. Desta forma, cada entidade mantém as suas competências e é responsável pela informação que disponibiliza.

49. Os consumidores, podem, deste modo, por via da plataforma informática, ter acesso ao conhecimento global de que precisam, de um modo célere, credível e confiável e, ainda, a custos reduzidos.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Carlos d´- *Torre de Moncorvo na cartografia antiga [séculos XVI-XVIII]* acessível em http://www2.cm-evora.pt/castelosdeportugal/assets/21-torre-de-moncorvo-na-cartografia-antiga-sec-xvi-xviii.pdf - acedido em 2020/11/29 .

ALARCÃO, Rui – *A Invalidade dos Negócios Jurídicos*, Anteprojeto para o novo Código Civil, Boletim do Ministério da Justiça, 89, Outubro de 1959

ALMEIDA, Carlos Ferreira – *Publicidade e Teoria dos Registos,* Coimbra, Almedina, 1966.

ALMEIDA, Isabel; RAMALHO, Maria Teresa - *A contribuição de Filipe Folque para a Cartografia portuguesa do séc. XIX*, acessível em http://arquivomunicipal.cm-lisboa.pt/fotos/editor2/Cadernos/cad3/36.pdf - Acedido em 2020/11/28.

ALMEIDA, José-Paulo de - *O Cadastro Predial Multifuncional: Proposta de Reformulação do seu atual modelo de execução*, XVI Colóquio Ibérico de Geografia, acessível em https://eg.uc.pt/bitstream/10316/84803/1/XVI%20Col%C3%B3quio%20Ib%C3%A9rico-Livro%20Atas-ID841.pdf,

ANDRADE, Manuel A. Domingues de – *Teoria Geral da Relação Jurídica*, Vol. II, 7.ª reimpressão, Coimbra, 1987.

ARRUÑADA, Benito – *Sistemas de titulación de la propriedade, Un análisis de su realidade organizativa*, Palestra Editores, Lima, Perú, 2004.

ASCENSÃO, José de Oliveira- *Direito Civil: Reais*, 5.ª ed. Coimbra, 1993.

ASCENSÃO, José de Oliveira – *A desconformidade do registo predial com a realidade e o efeito atributivo.* Cadernos de Direito Privado, n.º 31 julho/setembro 2010.

ASCENSÃO, José de Oliveira – *Direito Civil – Reais*, Coimbra Editora, 2000.

ÁVILA, António José D´ - *Relatório sobre o Cadastro*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1848.

BASTOS, João Guimarães Gomes de – *Conceito de terceiros – Retificação de registos – Citação de interessados*, Processo n.º C.P. 145/2002 DSJ-CT, Boletim dos Registos e Notariado, II Caderno, 8/2003.

BEIRES, Rodrigo Sarmento de - *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013.

BONIFÁCIO, José Luis - *Manual de Direitos Reais*, AAFDL Editora, Lisboa, 2.ª edição, 2020

BOO, Ignacio Durán; MARTÍNS-VARÉS, Amalia Velasco – *La Relación entre el Catastro y el Registro de la Propriedad en los países de la Unión Europea*, 2007, acessível em http://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct61/61_2.pdf

BORDALO, Ana Cristina - *Cadastro Predial em Urbanismo: Que Modelo?*, Lisboa. Fernando Mão de Ferro, 2012.

BORDALO, Ana Cristina - *O Cadastro Predial Multifuncional em Portugal - Estado da Arte*, IV workshop da RIDOT, Lisboa, 2015.

CAMPOS, Maria Isabel Helbing Menéres- *Da Hipoteca, Caracterização, Constituição e Efeitos*, Coimbra, Almedina, 2003.

CARDOSO, Artur A. De Castro Pereira Lopes – *Registo Predial – Sistema – Organização – Técnica – Efeitos*. Coimbra. Coimbra Editora. 1943.

CARVALHO, Orlando de – *Teoria Geral do Direito Civil*: Sumários Desenvolvidos Para Uso dos Alunos do 2.º Ano, 1.ª Turma, do Curso Jurídico de 1980/1981, Coimbra, 1981, policopiado.

CARVALHO, Orlando de - *Direito das Coisas*. Coimbra, Editora Centelha, 1994.

CARVALHO, Orlando de - *Terceiros para efeitos de registo*, Separata do BFDUC, Vol, LXX, Coimbra, 1994.

CASANOVA, J.F. Salazar – *Presunção de Verdade e Titularidade no Sistema Registal Português*, acessível em https://ascr.pt/system/jobs/documents/000/000/015/original/Presuncao_de_verdade_e_titularidade_no_sistema_registal_-_Juiz_Cons_Salazar_Casanova.pdf?1512600893

CASSO, Romero– *Derecho Hipotecário*.

CASTANHEIRA, Arménio - *O cadastro é estruturante e estrutural para o desenvolvimento*, Revista Ingenium, II Série, Número 109, Janeiro/Fevereiro, 2009.

CASTANHEIRA, Arménio - *O drama do cadastro*, Revista Ingenium, II Série, Número 109, Janeiro/Fevereiro, 2009.

CLODE, Luísa – *Descrições duplicadas – Considerações a propósito do Acórdão Uniformizador de Jurisprudência n.º 1/2017*, acessível em https://ascr.pt/system/jobs/documents/000/000/019/original/I_Congresso_de_Direito_Imobilia%C2%B4rio__Duplicac%C2%B8a_o_de_Desc%E2%80%A6.pdf?1513635901,

COELHO, Raul Marques – *O cadastro e o registo predial*, In *O cadastro rústico e urbano multifuncional* – Comunicação apresentada ao Seminário Internacional sobre Cadastro Rústico e Urbano Multifuncional, SICRUM, Lisboa e Funchal, 20-25 Novembro de 1989, citado por BORDALO, Ana Cristina - *Cadastro Predial em Urbanismo: Que Modelo?*

COUTO, Paula – *Procedimentos Cadastrais – Importância na Sustentabilidade do Desenvolvimento Imobiliário*, acessível em https://www.academia.edu/42735273/PROCEDIMENTOS_CADASTRAIS_IMPORT%C3%82NCIA_NA_SUSTENTABILIDADE_DO_DESENVOLVIMENTO_DO_IMOBILI%C3%81RIO

CORDEIRO, A. Menezes - *Direitos Reais*, Lex, Lisboa, 1991.

CORDEIRO, António Menezes - *A boa fé nos finais do século XX*, Revista da Ordem dos Advogados, Ano 56, Dez. 1996.

CORDEIRO, Menezes – *Da boa fé no direito civil*, Vol. I, Coimbra, 1984.

CORDEIRO, Menezes- *Tratado de Direito Civil*, XIII, Direitos Reiais (1ª parte), Dogmática Geral, Posse, Registo Predial, Coimbra, Almedina, 2022.

CUNHA, Sara Maria Maia da – *O SIG Ao Serviço do Ordenamento do Território: Modelo de Implantação, acessível em* https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/20358

DINIS, João – *O «Benefício» é a pedra-angular desta região demarcada do Douro*, acessível em https://www.abrilabril.pt/o-beneficio-e-pedra-angular-desta-regiao-demarcada-do-douro

DUARTE, Rui Pinto - *Curso de Direitos Reais*, 3.ª edição., Parede, Principia, 2013.

DUARTE, Rui Pinto - *Curso de Direitos Reais*, 4.ª edição revista e aumentada, Principia, Parede, 2020.

FALCÃO, M - *A problemática do cadastro geométrico da propriedade rústica em Portugal*, in O cadastro rústico e urbano, SICRUM, Coimbra, 1991.

FERNANDES, Luís A. Carvalho – *Lições de Direitos Reais-6.ª edição.* Lisboa, Quid Juris, 2009.

FERNANDES, Luís A. Carvalho – *Terceiros para efeitos de registo predial*, anotação ao acórdão do STJ n.º 15/97, ROA 57, 1997.

FERRÃO, Francisco António da Silva - *O Cadastro e a Propriedade Predial, Relatório Anotado,* Diário da República n.º 108 de 9 de maio de 1849, acessível em https://books.google.pt/books?id=ua9cAAAAcAAJ&printsec=frontcover&hl=pt

FERREIRA, Fernando Amâncio - *Curso de Processo de Execução*, Coimbra, Almedina, 13.ª edição, 2010.

FOLQUE, Filipe - *Instruções e Regulamento para a Execução e Fiscalização dos Trabalhos Geodesicos, Chorographicos e Hydrographicos do Reino*, Academia Real das Sciencias, 1874, Lisboa.

FONSECA, Ana Maria Taveira da - *Publicidade espontânea e publicidade provocada de direitos reais sobre imóveis, Cadernos de Direito Privado, n.º 20*.

FREITAS, José Lebre – *A Ação executiva, à Luz do Código de Processo Civil de 2013*, 6.ª Edição, Coimbra Editora, 2013.

FUERTES, Mercedes – *Urbanismo Y Publicidade Registral, 2.ª ed. Revista e Ampliada*, Marcial, Pons, Madrid/Barcelona, 2001; RevCedoua n.º 12 _ Ano VI_2.03;

GARCIA, José Manuel - *Derechos Reales, Derecho Hipotecário, Cuarta edición, Tomo II, Derechos de Garantia. Registro de Propriedad*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 2001GERALDES. Isabel Ferreira Quelhas – *Código do Registo Predial Anotada e Comentado.* Coimbra, Almedina.

GONÇALVES, Couto - *A aplicação do artigo 291.º, n.º 2, do Código Civil a terceiros para efeitos de registo*, Cadernos de Direito Privado, 9 (Janeiro/Março, 2005)

GONÇALVES, Gabriel Órfão – *Aquisição Tabular, 2.ª edição revista e atualizada.* Lisboa. Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa: aafdl.2007.

GONÇALVES, Luís M. Couto – *A aplicação do artigo 291.º, n.º 2, do Código Civil a terceiros para efeitos de registo* – Ac. do STJ de 19.2.2004, Proc. 4369/03 - Cadernos de Direito Privado n.º 9.

GONÇALVES, Luís M. Couto – *Terceiros para efeitos de registo e a segurança jurídica* - Cadernos de Direito Privado n.º 11.

GONZÁLEZ, Fernando Méndez – *La función económica de los sistemas registrales.* Club Siglo XXI. Madrid. 2002.

GONZÁLEZ, José Alberto - *A Realidade Registal Predial para terceiros*, Lisboa, Quid Juris, 2006.

GREGO, Luis Miguel; LOPES, Ângelo; MOITINHO, Ana; DOMINGUES, Sandra - *Cadastro Urbano e Rústico de Mira*, Revits Ingenium, II Série, Número 109, Janeiro/Fevereiro, 2009.

GOUVEIA, Mariana França – *Penhora de imóveis e registo predial na reforma executiva*, Cadernos de Direito Privado, n.º 4

GUERREIRO, J. A. Mouteira – *Atuais e Dissonantes Temas de Registo Predial*, Coimbra, Almedina, 2021

GUERREIRO, J. A. Mouteira – *Noções de Direito Registral (Predial e Comercial)* – Coimbra, Coimbra Editora, 1993.

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

GUERREIRO, J.A Mouteira – *II Jornadas de Direito dos Registos na Universidade do Minho* – O Estatuto do Conservador.

GUERREIRO, Mouteira – *Publicidade dos direitos reis – posse, registo e prova dos direitos*, SCIENTIA IURIDICA, Separata, Abril-Junho de 2007, Tomo LVI – n.º 310.

GUERREIRO, J. A. Mouteira- *Manual de Direito Registral Imobiliário*, Coimbra, Almedina, 2022.

HENRIQUES, Videira – *Terceiros para efeitos do artigo 5.º do CRP*, BFD, Volume comemorativo do 75.º Tomo, 2003.

HÖRSTER, Heinrich Ewald – *A função do registo como meio de proteção do tráfico jurídico*. Regesta, n.º 70, 1986.

HÖRSTER, Heinrich Ewald – *A função do registo como meio de proteção do tráfico jurídico*. Regesta, n.º 71, 1986

HÖRSTER, Heinrich Ewald – *A Parte Geral do Código Civil Português*, Teoria Geral do Direito Civil. Coimbra, Almedina, 1992, reimpressão, 2018.

HÖRSTER, Heinrich Ewald – *anotação ao Ac. do STJ de 9.1.2007, Proc. 1510/06* – Venda executiva e o conceito do terceiro para efeitos de registo - Cadernos de Direito Privado n.º 23.

HÖRSTER, Heinrich Ewald – *Efeitos do Registo - terceiros - aquisição «a non domino»*. *Regesta*, n.º 51, 1984..

HÖRSTER, Heinrich Ewald – *Efeitos do Registo - terceiros - aquisição «a non domino»*. *Regesta*, n.º 52, 1984.

HÖRSTER, Heinrich Ewald – *Ignorare legis est lata culpa* - Breves considerações a respeito da aplicação do art.º 291.º do Código Civil, in Festschrift für CLAUS-WILHELM CANARIS, München, C.H. Beck, 2007.

JARDIM, Mónica – *Efeitos substantivos do Registo Predial – Terceiros para efeitos de registo.* Coimbra. Almedina, 2013.

JARDIM, Mónica – Comentário ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 1/2017, de 23 de fevereiro de 2016 (Proc.º n.º 1373/06.7TBFLG.G1.S1-A;DR, 1.ª Série, n.º 38, de 22 de fevereiro de 2017): Uniformização de Jurisprudência – *Dupla descrição registal,* acessível em http://bdjur.almedina.net/fartigo.php?id=97

JARDIM, Mónica - *Escritos de Direito Notarial e Direito Registal*, Coimbra, Almedina, 2015.

JARDIM, Mónica - *Estudos de Direitos Reais e Registo Predial.* Gestlegal. 2018.

JARDIM, Mónica – *Revisitando o art.º 291.º do Código Civil*, Boletim da Faculdade de Direito. Vol. XCIII. Tomo I, Coimbra, 2017.

JARDIM, Mónica Vanderleia Alves de Sousa – *Efeitos Substantivos do Registo Predial – Terceiros para Efeitos de Registo*. Almedina. Coimbra. 2013.

JULIÃO, Rui Pedro - *A Diretiva INSPIRE e sua implementação em Portugal,* Revista Ingenium, Janeiro/Fevereiro, 2009.

JUSTO, A. Santos – *Direitos Reais.* Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

KAUFMANN, J. e STEUDLER, D. – *Cadastre 2014. Reporto f Comission 7 Working Group 7.1.*, Comunicação apresentada ao XXI International FIG Congress. Brighton, Inglaterra, 1988. Acedido em 19 de novembro de 2020 em https://www.fig.net/resources/publications/figpub/cadastre2014/presentation/1998-07-kaufmannsteudler-brighton-cad2014-paper.pdf.

LEITÃO, Luís Manuel Teles de Meneses -*Direitos Reais*, Almedina, Coimbra, 2020, 9.ª edição.

LIMA, Fernando Andrade Pires de; VARELA, João de Matos Antunes – *Código Civil Anotado*, 4.ª edição revista e atualizada, Coimbra, Coimbra Editora, 1987

LIMA, Fernando Andrade Pires de; VARELA, João de Matos Antunes - *Código Civil Anotado, Volume III, 2.ª ed. rev. e at.* Coimbra, Coimbra Editora, 1984.

LIMA, Fernando Andrade Pires de; VARELA, João de Matos Antunes, *Código Civil Anotado*, vol. II, 5.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1997.

LOBO, Manuel Cista - *A Lei dos Solos é indispensável para um bom ordenamento*, Revista Ingenium, II Série, Número 109, Janeiro/Fevereiro, 2009.

MACHADO, João Baptista – *Tutela da Confiança e "Venire contra factum proprium*", RLJ, Ano 177.º.

MACHADO, João de Azevedo Reis - *A emergência dos Sistemas e Informação Geográfica na análise e organização do espaço*, Fundação Calouste Gulbenkian, 2000.

MAGALHÃES, Jorge de Seabra – O trato sucessivo, aspectos gerais da sua problemática, breve esboço histórico e crítico no sistema registal português, Regesta, n.º 27, 1982 e Regesta, n.º 28, 1982.

MAGALHÃES, Seabra – *O Trato Sucessivo, Aspetos gerais da sua problemática*, Regesta, n.º 27, 1982.

MANSO, Armando – *Procedimentos Cadastrais – Importância na Sustentabilidade do Desenvolvimento Imobiliário*, acessível em https://www.academia.edu/42735273/PROCEDIMENTOS_CADASTRAIS_IMPORT%C3%82NCIA_NA_SUSTENTABILIDADE_DO_DESENVOLVIMENTO_DO_IMOBILI%C3%81RIO

MARQUES, Remédio - *Curso de Processo Executivo Comum à Face do Código Revisto*, Coimbra, Almedina, 2000.

MARTINS, Ana Maria Guerra; ROQUE, Miguel Prata – O Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, Coimbra, Almedina, 2004.

MENDES, Isabel Pereira - *Efeitos Substantivos do Registo*, Regesta, n.º 64, 1985.

MENDES, Isabel Pereira – *Estudos Sobre Registo Predial*. Coimbra, Almedina, 2003.

MENDES, Isabel Pereira –*Código do Registo Predial, Anotado e Comentado*, 17.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2009.

MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando - *A destruição da confiança* – trabalho não publicado realizado a pedido da Associação Sindical de Conservadores de Registos. Lisboa. 2012.

MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando – *La función económica de los sistemas registrales*. Club Siglo XXI. Madrid. 2002.

MENDONÇA, Clemente Annibal de – *Registo Predial – Alguns Apontamentos*. Coimbra, Tipografia França Amado, 1910.

MENDONÇA, Clemente Annibal de – *Registo Predial Prático*, Coimbra, Coimbra Editora, 1925.

MEORO, Mario E. Clemente – *Doble Inmatriculation de Fincas en el Registro de la Propriedad, tirant lo blanch*, Valencia, 1997.

MESQUITA, Henrique – *Obrigações Reais e Ónus Reais*, Coimbra, Almedina, 1990.

MOLEN, Van Der – *Property rights, land registration and cadastre in EU.* Comunicação apresentada ao 1.º Congresso sobre Cadastro na União Europeia. Granada. 15-17 de maio, 2002.

MOREIRA, Guilherme Alves – *Instituições do Direito Civil Português*, Vol. I, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1907.

NASCIMENTO, Luís António Noronha - *Declaração de voto no Acórdão n.º 3/99,* publicado do Diário da República n.º 159, de 10 de julho de 1999.

NAVARRO, Gaspar Mora – *La coordinación Catastro-Registro en España: aplicación y efectos de la Ley 13/2015*, Revista Mapping, Vol.27,191, 4-12, septiembre-octubre 2018.

NETO, Miguel de Castro - *Reforma do Cadastro Predial,* Revista Ingenium, Setembro/Outubro, 2016.

NEVES, Armindo - Revista Ingenium, II Série, Número 109, Janeiro/Fevereiro, 2009.

NUNES, Catarino – *Código do Registo Predial Anotada.* Coimbra, Atlântida Editora, 1968.

NOGUEROLES, Nicolás – *Los objetivos de Las Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible y la seguridade jurídica,* Lisboa, 2016, acessível em https://ascr.pt/system/jobs/documents/000/000/017/original/Coloquio__Presun%C3%A7%C3%A3o_de_verdade_no_sistema_registal_-_Nicolas_Nogueroles.pdf?1512601284, acedido em 2021/06/10.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, NEVES, Maria José Castanheira, LOPES, Dulce, MAÇÃS, Fernanda-*Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Almedina, 3.ª edição, 2012.

PAIVA, Vicente Ferrer Neto – *O cadastro ou a resposta à pergunta: se o cadastro pode ser organizado de modo, que sirva para prova da posse, e título da propriedade,* Coimbra, Imprensa da Universidade, 1849.

PAU PEDRÓN, António – *Elementos de Derecho Hipotecário* – Biblioteca do Ilustre Colégio Nacional de Registradores de la Propriedade de España.

PEREIRA, Maria Teresa Sá- *Cadastro, Um Direito de Cidadania*, al, Revista Ingenium, II série, n.º 155. Setembro/Outubro, 2016.

PIMENTA, Regina; ALMEIDA, José-Paulo de; TENEDÓRIO, José António- *O Cadastro Predial Multifuncional: Proposta de Reformulação do seu atual modelo de execução,* XVI Colóquio Ibérico de Geografia, acessível em https://eg.uc.pt/bitstream/10316/84803/1/XVI%20Col%C3%B3quio%20Ib%C3%A9rico-Livro%20Atas-ID841.pdf.

PINTO, Carlos da Mota - *Teoria Geral do Direito Civil*, 3.ª edição, atualizada, Coimbra, Coimbra Editora, 1985.

RAMOS, José Luís Bonifácio – *O artigo 5.º do Código do Registo Predial e a compra e venda imobiliária*, Revista o Direito. Ano 143 (2010), V. Coimbra. Almedina.

RAMOS, José Luís Bonifácio- *Direitos Reais*, Lisboa, AAFDL Editora, 2017.

REIS, Luís Silva - *Do Cadastro Geométrico ao SINERGIC - Uma Visão Florestal do Esforço Nacional para a Elaboração do Cadastro,* Revista Ingenium, II Série, Número 109, Janeiro/Fevereiro, 2009.

RIBERA, Carmen Femenia; NAVARRO, Gaspar Mora – *La coordinación Catastro-Registro en España: aplicación y efectos de la Ley 13/2015,* Revista Mapping, Vol.27,191, 4-12, septiembre-octubre 2018.

ROCA SASTRE – *Instituciones de Derecho Hipotecário*, Tomo I.

RODRIGUES, Carlos do Nascimento Gonçalves – *Código do Registo Predial Anotado*, Coimbra, Almedina, 1968.

ROQUE, Catarina Costa - *O Cadastro e a União Europeia,* Revista Ingenium, Janeiro/Fevereiro, 2009.

ROQUE, Miguel Prata – *O Tratado que estabelece um Constituição para a Europa*, Coimbra, Almedina, 2004.

SARAIVA, José Hermano - *História de Portugal*, Publicações Alfa, Volume 6, 1985.

SERRA, Adriano Vaz – *Anotação ao acórdão do STJ de 11 de fevereiro de 1969*, RLJ n.º 3 415, Coimbra, 1971.

SERRA, Vaz- *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 103.º.

SILVA, M.A. - *Modelling Causes of Cadastral Development - Cases in Portugal and Spain during de last two decades, Ph.D. Dissertation Aalborg, 2005.*

SILVA, Maria Augusta - *A inexistência do Cadastro da propriedade imobiliária*, Revista forum geográfico, Ano III. N.º 3 outubro 2010.

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

SMITH, Adam – *A Riqueza das Nações*, tradução de Luís Cristovão de Aguiar, Lisboa, Calouste Gulbenkian, 4.ª edição, 2006.

SOARES, António Quirino - *O conceito de terceiros para efeitos de registo predial*, Cadernos de Direito Privado, n.º 9.

SOEIRO, Alfredo – *Procedimentos Cadastrais – Importância na Sustentabilidade do Desenvolvimento Imobiliário*, acessível em https://www.academia.edu/42735273/PROCEDIMENTOS_CADASTRAIS_IMPORT%C3%82NCIA_NA_SUSTENTABILIDADE_DO_DESENVOLVIMENTO_DO_IMOBILI%C3%81RIO

SOTTOMAYOR, Maria Clara – *Invalidade e Registo: A Proteção do Terceiro Adquirente de Boa Fé*, Coleção Teses de Doutoramento, Almedina, 2010.

TAPUM, J. – *O Cadastro Geométrico, Potencialidade e Méritos*, Cadernos Técnicos e de Informação, Instituto Geográfico Cadastral, Lisboa, 1969.

TEIXEIRA, Madalena – *A relevância do cadastro para o registo predial*, acessível em https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a644451553076524739 6a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e68627938785a575a6d4d47566c4d53316a5a6d4e6d4c545131596a63744f4751304f4330324d446c6c5a6a55305a444e6a5a4759756347526d&fich=1eff0ee1-cfcf-45b7-8d48-609ef54d3cdf.pdf&Inline=true.

TELES, J.H. Correia – *Digesto Portuguez ou Tratatado dos Modos de Adquirir a Propriedade, de a Gozar e Administrar e de a Transferir por Derradeira Vontade; para servir de subsídio ao Novo Código Civil*. Coimbra, Na Imprensa da Universidade, 1836.

TENEDÓRIO, José António – *O Cadastro Predial Multifuncional: Proposta de Reformulação do seu atual modelo de execução*, XVI Colóquio Ibérico de Geografia, acessível em https://eg.uc.pt/bitstream/10316/84803/1/XVI%20Col%C3%B3quio%20Ib%C3%A9rico-Livro%20Atas-ID841.pdf,

TORRES, João Agria - *A Infraestrutura de Informação Espacial na Europa (INSPIRE) e o Cadastro Predial*, Revista Ingenium, II série, n.º 155, Setembro/Outubro, 2016.

TRIUNFANTE, Armando – *Lições de Direitos Reais.* Coimbra, 2019.

VARELA, Antunes e MESQUITA, Henrique – *Anotação ao acórdão do STJ de 3 de junho de 1992*, RLJ n.º 3837, Coimbra.

VIEIRA, Gama - *Código do Registo Predial Anotado,* Coimbra, Coimbra Editora, 1967

ÍNDICE JURISPRUDÊNCIA

Supremo Tribunal de Justiça

STJ, de 3 de dezembro de 1974, Revista de Legislação e Jurisprudência, 109.º, Ano 1976-1977.

STJ, de 7 de junho de 1983, Boletim do Ministério da Justiça, n.º 328.

STJ, n.º 91-G/1990.P1.S1, acessível em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/b2e1e5acb3ff1443802578d2003a7b9f

STJ, de 18 de maio de 1994, Coletânia de Jurisprudência – acórdãos do Supremo tribunal de Justiça, 1994.

STJ, n.º 15/97, de 20 de maio de 1997, publicado no Diário da República, I Série-A, 4 de julho de 1997.

STJ, n.º 3/99, de 10 de julho de 1999, publicado no Diário da República, I Série-A, 159 10 de julho de 1997.

STJ, de 17/19/2000, no processo n.º 01A1139, acessível em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/-/8D3002E0077ABB7D80256DDD002CF9F3

STJ, n.º 03B3488, de 11 de março de 2003, acessível em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/cd4122c4685fe15e80256e1d0053bf1f?OpenDocument

STJ, n.º 398/04.1TBPN1.L1.S1, acessível em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/-/ED692C8E3A010B75802577A00032545Ae acedido em 2021/11/07;

STJ, n.º 08B1862, de 26/06/2008, acessível em

http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/0ea5a5170acb654780257474004891 7a?OpenDocument

STJ, n.º 06B1656, de 1 de junho de 2006, acessível em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/ad4a8982d0fa11f8802571ae004e3432?OpenDocument

STJ de 9.1.2007, Proc. 1510/06 – Venda executiva e o conceito do terceiro para efeitos de registo - Cadernos de Direito Privado n.º 23.

STJ, n.º 08B3877, de 8 de junho de 2009, acessível em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/f6c45ab75c5c55d980257538004cfe09?OpenDocument

STJ, n.º 67/07.0TBCRZ.P1.S1, de 23/02/2012 http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/3e4a3cc9a3128fc2802579b9004ebbb5?OpenDocument

STJ, n.º 1718/03.1TBILH.C1.S1, de 29 de maio de 2012, acessível em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/1f7488fd0cd95d2f80257a240034ad41?OpenDocument

STJ, n.º 1/2017, de 23 de fevereiro de 2016 (Proc.º n.º 1373/06.7TBFLG.G1.S1-A;DR, 1.ª Série, n.º 38, de 22 de fevereiro de 2017): Uniformização de Jurisprudência – Dupla descrição registal, acessível em http://bdjur.almedina.net/fartigo.php?id=97

STJ, n.º 5800/12.6TBOEE.L1-A.S1, de 19 de abril de 2016, acedível em http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/-/B060FCE87CBD05B580257F9B00346A6D

STJ n.º 120/14.4T8EPS.G1.S1, de 19/09/2017, http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/96c7d83afff637a3802581a10035c352?OpenDocument&Highlight=0,120%2F14.4T8EPS.G1.S1

Supremo Tribunal Administrativo

STA, n.º 0715/09, de 06/07/2009, de que foi relator Jorge Lino, acessível em http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/0/74f49d7dc06c09688025767e003c9877?OpenDocumente

Tribunal da Relação

TRP, n.º 0535664, de 7 de dezembro de 2005, acessível em http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/656e8d5d546de034802570dc0048b198?OpenDocument&Highlight=0,0535644%20

TRP, n.º 5443/04.8TBVNG.P1, de 20 de outubro de 2009, acessível em http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/0/8520d6180d56fa828025766c00571fa7?OpenDocument

TRP n.º 74/1999.P1, de 17/03/2011 acessível em http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/95bb24456e2e878680257862004a85cf?OpenDocument

TRP, n.º 4290/10.2TBGDM.P1, de 28/10/2015, acessível em http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/-/D827053B1FA5AE1D80257EF8004BCDE5

TRL, n.º 2152/2005-8 de 21 de abril de 2005, acessível em http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/b2ae34f3623dd241802570370035e018?OpenDocument

TRG, n.º 1138/06.6TBVVD-B.G 1, de 26 de outubro de 2017 – acessível em http://www.dgsi.pt/jtrg.nsf/86c25a698e4e7cb7802579ec004d3832/fb6bdd88540ef9d1802581fa0031c879?OpenDocument&Highlight=0,1138

Acórdão de 4 de abril de 2002, CL, Ano X, Tomo I, 2002

PARECERES DO CONSELHO TÉCNICO/CONSULTIVO DOS REGISTOS E NOTARIADO

Processo n.º 49/86, livro RP 3 – *Propriedade horizontal – Constituição anterior à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 40 333, de 14/10/55 – Inscrição no Registo Predial*, publicado na I.ª Série do BRN, n.º 23, de maio de 1987.

Processo n.º R.P. 145/2002 DSJ-CT, *base de dados do Instituto dos Registos e Notariado*, https://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/legislacao/publicacao-de-brn/docs-brn/2003/brn-8-de-2003/downloadFile/attachedFile_1_f0/bct_08-03.pdf?nocache=1207758272.01

Processo n.º R.P. 50/2003, BRN, n.º 7/2003, II Caderno p. 6, acessível em https://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/legislacao/publicacao-de-brn/docs-brn/2003/brn-7-de-2003/downloadFile/attachedFile_1_f0/bct_07-03.pdf?nocache=1207758065.57

Processo n.º 57/2008-SJC-CT, *base de dados do Instituto dos Registos e Notariado* – Doutrina - Pareceres do Conselho Técnico, Registo Predial, 2010, https://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/doutrina/pareceres/predial/2008/p-c-p-57-2008-sjc-ct/downloadFile/file/ctprp057-2008.pdf?nocache=1316787247.3

Processo n.º 179/2008 SJC-CT acessível em http://intranet.irn.mj.pt.

Processo n.º R.P. 173/2009 SJC-CT, de que foi relatora Isabel Ferreira Quelhas Geraldes, acessível em https://www.irn.mj.pt/sections/irn/doutrina/pareceres/predial/2009/p-r-p-173-2009-sjc-ct/downloadFile/file/ctprp173-2009.pdf?nocache=1317650699.06

Processo n.º R.P. 67/2010 SJC-CT, *bases de dados do Instituto dos Registos e do Notariado*,https://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/doutrina/pareceres/predial/2010/p-r-p-67-2010-sjc-ct/downloadFile/file/ctrp67-2010.pdf?nocache=1318252387.39,

Processo n.º R.P. 87/2011 SJC-CT, *base de dados do Instituto dos Registos e Notariado,* https://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/doutrina/pareceres/predial/2011/p-r-p-87-2011-sjc-ct/downloadFile/file/RP87-2011.pdf?nocache=1327425512.65

Processo n.º R.P.57/2013 STJSR-CC, *base de dados do Instituto dos Registos e do Notariado,*https://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/doutrina/pareceres/predial/2015/n-s-46-60/downloadFile/attachedFile_6_f0/56_2015_RP_57-2015_STJ-CC.pdf?nocache=1447787800.22%0A

Processo n.º 1/2016 STJSR-CC, *base de dados do Instituto dos Registos e Notariado,* https://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/doutrina/pareceres/predial/2016/predial_56a70/downloadFile/attachedFile_8_f0/64_CC_2016-RP1-2016-STJ-CC.pdf?nocache=1487256981.93

ÍNDICE GERAL

SIGLAS E ABREVIATURAS ... 3

INTRODUÇÃO ... 7

PRIMEIRA PARTE ... 11

CAPÍTULO I ... 13

A Necessidade de Informação para a Atividade Económica sobre Imóveis ... 13

1. A necessidade de informação ... 13

2. Espécies de informação ... 19

2.1 A publicidade registal ... 19

2.2 A necessidade de publicitar os direitos reais ... 25

2.3. Informação oferecida pelo sistema registal português ... 26

2.3.1. A Lei Hipotecária de 1836 ... 26

2.3.2. A Lei hipotecária de 1863 ... 29

2.3.3. O registo predial na vigência do Código Civil de 1867 ... 31

2.3.4. O registo predial na vigência do Código Civil de 1967 ... 32

2.3.5. O Código do Registo Predial de 1983 ... 33

2.3.6. O Código do Registo Predial de 1984 ... 34

2.3.7. A descrição predial ... 36

2.3.8. A inscrição registal ... 40

2.4. Outras informações ... 42

2.4.1. Informações cadastrais ... 43

2.4.2. Informações matriciais ... 44

2.4.3. Informações camarárias ... 45

CAPÍTULO II ... 47

O Registo - valor da informação registal ... 47

SECÇÃO I ... 47

Natureza do sistema registal português e proteção oferecida ... 47

3. Introdução ... 47

4. Natureza jurídica do sistema registal português: declarativa, constitutiva ou mista? 47

4.1. A hipoteca voluntária ... 54

4.2. As hipotecas legais e judiciais 57

4.3. A penhora 58

4.4. A propriedade horizontal 60

4.5. As operações urbanísticas de transformação fundiária 61

4.6. Conclusão 63

SECÇÃO II 65

Proteção concedida pelos sistemas registais 65

5. Introdução 65

5.1. Proteção concedida pelos sistemas registais com eficácia meramente declarativa 66

5.2. Proteção concedida pelos sistemas registais com eficácia constitutiva 67

5.3. Sistemas registais que garantem proteção forte 67

5.4. Registo de Documentos e Registo de Direitos 68

5.5. Tutela concedida pelo sistema registal português 70

5.6. Modelo de Registo de Direitos ou Registo de Documentos – a escolha do legislador 74

SECÇÃO III 77

A oponibilidade a terceiros 77

6. Introdução 77

7. Efeito consolidativo do registo 78

8. Conceito de terceiros para efeitos de registo 82

8.1. Terceiros para efeitos do artigo 5.º 82

8.1.1. Posição adotada 94

8.1.2. Segurança jurídica versus conceito restrito ou conceito amplo de terceiros para efeitos de registo 95

8.1.3. O conceito de terceiros de jure condendo 99

8.1.4. Fundamento da aquisição a non domino – da eventual boa fé do 2.º adquirente 101

8.1.5. Aquisição a título oneroso ou também a título gratuito 105

SECÇÃO IV 107

A tutela conferida pelo artigo 291.º do Código Civil 107

9. Introdução 107

9.1. Terceiros para efeitos do artigo 291.º 110

9.2. Princípio geral estabelecido no artigo 289.º, n.º 1, primeira parte do Código Civil 112

9.3. A proteção de terceiros concedida pelo artigo 291.º do Código Civil face aos efeitos do artigo 289.º, n.º 1 do Código Civil 112

9.4. Pressupostos exigidos para que se verifique a função protetora do artigo 291.º 113

9.4.1. A aquisição de imóveis ou móveis sujeitos a registo a título oneroso 113

9.4.2. Aquisição por terceiro de boa fé 114

9.4.3. O registo prévio a favor do alienante 114

9.4.4. O prazo de 3 anos 117

9.5. Fundamento da aquisição *a non domino* pelo terceiro de boa fé 119

9.5.1. Posição adotada 122

SECÇÃO V 124

A tutela conferida pelo artigo 17.º, n.º 2 do CRPredial 124

10. Introdução 124

10.1. Posições doutrinais 124

10.2. Vícios do registo: a inexistência e a nulidade 130

10.2.1. A inexistência 130

10.2.2. A nulidade registal 131

10.2.2.1. As nulidades previstas na alínea a) do artigo 16.º 132

10.2.2.2. As nulidades previstas na alínea b) do artigo 16.º 133

10.2.2.3. As nulidades previstas na alínea c) do artigo 16.º 134

10.2.2.4. As nulidades previstas na alínea d) do artigo 16.º 134

10.2.2.5. As nulidades previstas na alínea e) do artigo 16.º 135

10.3. Conclusão 135

10.4. Fundamento da multiplicidade de opiniões 137

10.5. A redação do artigo 16.º, *de jure constituendo* 138

SECÇÃO VI 140

A tutela oferecida pelo artigo 122.º do CRPredial 140

11. Introdução 140

11.1. Os termos da retificação 141

11.2. A tutela concedida pelo artigo 122.º 142

11.3. Competência do conservador, nos casos de registos nulos nos termos das alíneas b) e d) do artigo 16.º 143

SEGUNDA PARTE 149

CAPÍTULO III 151

O Cadastro 151

12. Introdução 151

13. Noção de cadastro 152

14. Finalidade do cadastro 153

15. Evolução histórica do cadastro 156

15.1 O documento "Cadastro 2014 – Uma visão para um futuro sistema de cadastro" 158

15.2. A Diretiva INSPIRE e o cadastro 160

15.3. O cadastro na União Europeia 162

15.3.1. O projeto EULIS 163

15.3.2. O Congresso de Granada 164

15.3.3. A diversidade de cadastros europeus 166

15.3.4. Cadastro Europeu e a falta de legislação supranacional 167

CAPÍTULO IV 171

Evolução histórica do Cadastro em Portugal 171

16. Introdução 171

17. Origens do cadastro em Portugal 172

18. A Carta Geral do Reino 174

19. As matrizes prediais 175

20. O Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica 176

20.1. Harmonização entre o cadastro e o registo 179

21. O Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola e diplomas subsequentes. 179

22. O Regulamento do Cadastro Predial 181

23. O Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC) 186

24. Sistema de Informação Cadastral Simplificada – antecedentes próximos 193

24.1. Resolução de Conselho de Ministros n.º 56/2012, de 5 de julho 193

24.2. Lei de Bases Gerais da Política dos Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo 195

24.3. Projeto de lei n.º 300/XIII 195

24.4. Despacho n.º 9389/2016, de 22 de julho 197

25. O Sistema de Informação Cadastral Simplificada 199

25.1. O procedimento de representação gráfica georreferenciado 200

25.1.1. Legitimidade e competência para a promoção de RGG 201

25.1.2. Entidades obrigadas à promoção da RGG 202

25.1.3. Técnico habilitado 202

25.1.4. Procedimento para obtenção da RGG 204

25.1.5. Sobreposição de polígonos - Composição administrativa de interesses - Resolução por arbitragem 204

25.1.6. A informação cadastral simplificada e o cadastro predial 206

25.2. Procedimento especial de registo de prédio rústico e misto omissos 210

25.3. Procedimento de identificação, inscrição e registo de prédio sem dono conhecido 211

25.4. Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto 214

26. O BUPi – Balcão Único do Prédio 217

27. O NIP - Número de Identificação do Prédio 218

28. Interoperabilidade 221

29. Conclusões 222

CAPÍTULO V 231

A falta de cadastro – motivos e consequências 231

30. Introdução 231

31. Causas que justificam a falta de cadastro em Portugal 232

31.1. Períodos conturbados da história portuguesa 232

31.1.1. As invasões francesas 233

31.1.2. A revolução Liberal do Porto (24 de agosto de 1820) 233

31.1.3. Guerra Civil portuguesa ou Guerras Liberais, Guerra Miguelista ou Guerra dos dois Irmãos 234

31.1.4. Revolta de 31 de Janeiro 234

31.1.5. Implantação da Primeira República 235

31.1.6. Golpe de Estado de 28 de maio de 1926 235

31.2. A fraca rentabilidade dos prédios rústicos e o custo do cadastro 236

31.3. Os prédios urbanos e o cadastro 239

31.4. O "cadastro jurídico" 240

31.5. O sistema de registo facultativo e o cadastro 241

31.6. A falta de vontade política 244

32. Consequências da falta de cadastro 246

32.1 Um país desconhecido 246

32.2 A falta de cadastro e a gestão do território 249

32.3 O surgimento de "outros cadastros" 250

32.3.1 O Parcelário Agrícola 251

32.3.2 "Os cadastros camarários" 253

32.3.3 O cadastro da zona vínica do Douro 255

32.3.4 O cadastro predial dos Açores 256

32.3.5 Informação geográfica não cadastral - O SIG - Sistema de Informação Geográfica 257

32.3.5.1. O SNIG e o SIG 259

32.3.6 A Lei dos Solos, o SNIT e o SNIC 259

33. A falta de cadastro e a duplicação de descrições prediais 261

33.1 Em que consiste a duplicação de descrições 263

33.2 Causas que motivam a duplicação de descrições 264

33.2.1 A falta de cadastro 264

33.2.2. As justificações de direitos 266

33.2.3. O registo de aquisição em comum e sem determinação de parte ou direito 266

33.2.4. O registo de aquisição de prédios não descritos com base em partilha 267

33.2.5. Consequências da duplicação de descrições. 268

33.2.6. Os poderes/deveres do conservador face à duplicação total ou parcial de descrições 270

34. A retificação de áreas dos prédios e a *vexata quaestio* das confrontações 273

35. A falta de cadastro e o registo constitutivo 275

CAPÍTULO VI 277

Que modelo de cadastro? 277

36. Introdução 277

37. O cadastro é ou não necessário? 278

38. As diversas fontes de informação predial 281

39. Que modelo de cadastro? 283

39.1. Proposta para uma nova execução cadastral em Portugal 289

40. O NIP 297

41. Criação de uma plataforma única e multifuncional 298

CONCLUSÕES 303

BIBLIOGRAFIA 313

ÍNDICE JURISPRUDÊNCIA 325

Supremo Tribunal de Justiça 325

Supremo Tribunal Administrativo 327

Tribunal da Relação 327

PARECERES DO CONSELHO TÉCNICO/CONSULTIVO DOS REGISTOS E NOTARIADO 328