



Instit
Inst

Lilia

O Registo Predial e o S

O Registo Predial e o Sistema de Informação Cadastral Simplificada

Liliana Maria Batista Fernandes

ISCAC | 2021



Instituto Politécnico de Coimbra
Instituto Superior de Contabilidade
e Administração de Coimbra

Liliana Maria Batista Fernandes

O Registo Predial e o Sistema de Informação Cadastral Simplificada

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Solicitadoria realizada sob a orientação do Professor Armando Ferreira Soares Veiga.

Coimbra, Julho de 2021

TERMO DE RESPONSABILIDADE

Declaro ser a autora desta dissertação, que constitui um trabalho original e inédito, que nunca foi submetido a outra Instituição de ensino superior para obtenção de um grau acadêmico ou outra habilitação. Atesto ainda que todas as citações estão devidamente identificadas e que tenho consciência de que o plágio constitui uma grave falta de ética, que poderá resultar na anulação da presente dissertação.

PENSAMENTO

Se o ouro é valioso porque lhe atribuímos valor, a terra só o terá no dia em que o mesmo lhe seja dado, porque só valorizando os recursos criamos valor.

“o primeiro que, tendo cercado um terreno se lembrou de dizer: Isto é meu, e encontrou pessoas bastantes simples para o acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil”

JEAN-JACQUES ROUSSEAU

DEDICATÓRIA

Aos meus Avós.

AGRADECIMENTOS

À minha família pelo apoio incessante.

Aos Professores e colegas pela partilha de conhecimento e momentos de entreajuda.

Ao Professor Armando Veiga pela confiança demonstrada ao longo deste e de outros caminhos traçados nesta escola.

RESUMO

Depois de ter ingressado na vida profissional, exatamente no ano de 2017, vários foram os desafios quais os quais me deparei, no que respeita ao tratamento da propriedade rústica, especificamente com a sua identificação e delimitação, e diversas foram as expectativas que fui criando com em torno da temática do cadastro, dado que, também por essa data um novo projeto nascia.

Ao longo do tempo fui acompanhando a evolução do Sistema de Informação Cadastral Simplificada, quer através da análise das produções legislativas que o iam regulando, quer através de formações no âmbito da georreferenciação dos prédios, quer através do contacto com profissionais que o iam pondo em prática no seu dia-a-dia.

Daí surge a ideia de me debruçar sobre a análise do mesmo, dada a novidade e a ânsia de conhecimento para o meu dia-a-dia enquanto profissional na área da Solicitadoria.

Palavras-chave: Direito de Propriedade; Registo Predial; Cadastro; Sistema de Informação Cadastral Simplificada.

ABSTRACT

After entering professional life, exactly in 2017, there were several challenges that I faced, with regard to the treatment of rustic property, specifically with its identification and delimitation, and several were the expectations that I created with around the theme of registration, given that a new project was born on that date as well.

Over time I have been following the evolution of the Simplified Cadastral Information System, either through the analysis of the legislative productions that were regulating it, either through training in the field of georeferencing of buildings, or through contact with professionals who were putting it into practice in your day-to-day.

Hence the idea of delving into its analysis, given the novelty and eagerness for knowledge for my day-to-day life as a professional in the area of Solicitors.

Keywords: Property right; Land Registry; Register; Simplified Cadastral Information System.

ÍNDICE GERAL

TERMO DE RESPONSABILIDADE	III
PENSAMENTO	IV
DEDICATÓRIA	V
AGRADECIMENTOS.....	VI
RESUMO.....	VII
ABSTRACT.....	VIII
ÍNDICE GERAL	IX
LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS	1
INTRODUÇÃO	3
CAPÍTULO I – A PROPRIEDADE	5
O CONCEITO DE PROPRIEDADE	5
CAPÍTULO II – O REGISTO PREDIAL.....	9
O REGISTO PREDIAL NA ORDEM JURÍDICA PORTUGUESA E A DEFESA DO DIREITO DE PROPRIEDADE...	9
1 BREVE REFERÊNCIA À EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO REGISTO PREDIAL.....	9
2 NOÇÃO, OBJETO, FUNÇÃO E FINALIDADE DO REGISTO	11
2.1 NOÇÃO DE REGISTO	11
2.2 OBJETO DO REGISTO PREDIAL	11
2.3 FINALIDADE DO REGISTO	13
2.3.1 <i>Evolução dos Sistemas de Registo Português</i>	14
2.3.2 <i>Princípios do Direito Registral Português</i>	15
CAPÍTULO III – A EVOLUÇÃO DO CADASTRO E O SISTEMA DE INFORMAÇÃO CASDASTRAL	
SIMPLIFICADO EM ESPECIAL	24
O CADASTRO	24
1 O QUE É E PARA QUE SERVE?.....	24
2 O SURGIMENTO E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CADASTRO NA EUROPA E O RELATÓRIO SOBRE O CADASTRO.....	25
3 A INTRODUÇÃO DO CADASTRO EM PORTUGAL	29

3.1	A ORGANIZAÇÃO DO CADASTRO GEOMÉTRICO DA PROPRIEDADE RÚSTICA.....	29
3.2	A ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE AVALIAÇÃO DO CADASTRO GEOMÉTRICO DA PROPRIEDADE RÚSTICA	34
3.3	OS MAIS RECENTES PROJETOS DE CONCRETIZAÇÃO DO CADASTRO PREDIAL.....	35
3.3.1	<i>O Regulamento do Cadastro Predial.....</i>	35
3.3.2	<i>O Projeto SINERGIC.....</i>	37
3.3.2.1	A necessidade de revisão do Decreto-Lei 172/95, de 18 de Julho e a criação do projeto SINERGIC	37
3.3.2.2	O Funcionamento do Projeto SINERGIC - em Especial	39
3.3.2.3	A Execução do Cadastro Predial	43
3.3.2.4	O Procedimento de Execução Cadastral.....	44
3.3.2.4.1	A publicitação e faseamento da operação de execução do cadastro	44
3.3.2.4.2	A declaração de titularidade dos prédios e suas retificações	45
3.3.2.4.3	O trabalho de campo e recolha de dados	46
3.3.2.4.4	Caracterização provisória do prédio e a consulta pública.....	46
3.3.2.4.5	A Reclamação e o recurso	46
3.3.2.4.6	A confirmação da caracterização e conclusão da operação.....	47
3.3.2.5	O tratamento dos dados recolhidos	47
3.3.2.6	A emissão de documentos cadastrais	48
3.3.2.7	O projeto SINERGIC e o cadastro geométrico da propriedade rústica	48
3.3.2.8	O período de vigência do projeto SINERGIC.....	48
3.3.2.9	Os resultados obtidos com o projeto SINERGIC	49
4	O SISTEMA DE INFORMAÇÃO CADASTRAL SIMPLIFICADA EM ESPECIAL	50
4.1	ASPETOS GERAIS	50
4.2	OBJETO E ÂMBITO DE APLICAÇÃO	51
4.3	ENTIDADE RESPONSÁVEL PELO SISTEMA DE INFORMAÇÃO CADASTRAL SIMPLIFICADA.....	52
4.3.1	<i>O Balcão Único do Prédio (BUPi).....</i>	52
4.3.2	<i>O Procedimento de Representação Gráfica Georreferenciada (RGG).....</i>	52
4.3.3	<i>O Início do Procedimento.....</i>	53
4.3.4	<i>O Esboço do Prédio e a Validação da Representação Gráfica Georreferenciada</i>	54
4.3.5	<i>O Técnico Habilitado e as Fases do Procedimento da RGG.....</i>	56
4.3.6	<i>A Composição Administrativa de Interesses</i>	59
4.4	O PROCEDIMENTO ESPECIAL DE REGISTO DE PRÉDIO RÚSTICO E MISTO OMISSO.....	61
4.4.1	<i>Procedimento Oficioso.....</i>	61
4.4.2	<i>Procedimento Promovido pelo Interessado</i>	62
4.5	PROCEDIMENTO ESPECIAL DE JUSTIFICAÇÃO DE PRÉDIO RÚSTICO E MISTO OMISSO	63
4.5.1	<i>Pressupostos Procedimentais</i>	63
4.5.2	<i>O Pedido.....</i>	64
4.5.3	<i>Apresentação.....</i>	64
4.5.4	<i>Decisão e publicação</i>	65

4.5.5	<i>Recurso para o Tribunal da Relação</i>	65
4.6	O PROCEDIMENTO DE IDENTIFICAÇÃO, INSCRIÇÃO E REGISTO DE PRÉDIO SEM DONO CONHECIDO	65
4.6.1	<i>Disposições Gerais</i>	65
4.6.2	<i>Definição de Prédios Sem Dono Conhecido</i>	66
4.6.3	<i>As Fases do Procedimento</i>	67
4.6.4	<i>A Prova de Titularidade</i>	70
4.6.5	<i>Meios de Impugnação</i>	70
4.6.6	<i>A Administração do Imóvel Reconhecido Como Prédio Sem Dono Conhecido</i>	70
5	OS DESAFIOS CRIADOS PELO SISTEMA DE INFORMAÇÃO CADASTRAL SIMPLIFICADA AO REGISTO PREDIAL E AO DIREITO DE PROPRIEDADE	71
5.1	A IMPORTÂNCIA DO CADASTRO PARA O REGISTO PREDIAL	71
5.2	O PAPEL PRIMORDIAL DO REGISTO NESTE SISTEMA	73
5.3	A HARMONIZAÇÃO ENTRE A DESCRIÇÃO, A MATRIZ E A RGG	76
5.4	VANTAGENS ECONÓMICAS, SOCIAIS DA IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA DE CADASTRO EFICIENTE.....	78
	CONCLUSÃO	80
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	82

Lista de Abreviaturas, Acrónimos e Siglas

AT	Autoridade Tributária
Art.	Artigo
BUPI	Balcão Único do Prédio
C.Not	Código do Notariado
CC	Código Civil
Cfr.	Conforme
CGPR	Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica
CIMI	Código do Imposto do Selo
Cit.	Citação
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRPred	Código do Registo Predial
DGCI	Direção Geral de Impostos
DGT	Direção Geral do Território
DL	Decreto Lei
ha	Hectare
iAP	Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública
ICNF, I.P.	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.
IFAP, I.P.	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.
IGP	Instituto Geográfico Português

IMI	Imposto Municipal Sobre Imóveis
IPCC	Instituto Português de Cartografia
IRN, IP.	Instituto dos Registos e Notariado, I.P.
NIP	Número de Identificação do Prédio
NIPP	Número de Identificação do Prédio Provisório
p.	Página
pp.	Páginas
REN	Reserva Ecológica Nacional
RGG	Representação Gráfica Georreferenciada
Séc.	Século
Sécs.	Séculos
SINERGIC	Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral
ss.	Seguintes
STJ	Supremo Tribunal de Justiça

INTRODUÇÃO

Antes de qualquer análise ao direito registal ou ao Sistema de Informação Cadastral Simplificada, é fundamental entender que, o que este ramo do Direito e este regime jurídico, respetivamente, pretendem salvaguardar é o Direito de Propriedade.

Daí que a presente dissertação se divida em três grandes capítulos:

No primeiro debruçarmo-nos sob o tema da propriedade, onde importa analisar, antes de tudo, as seguintes questões: o que é a propriedade e a evolução do seu conceito.

Ao longo dos tempos houve uma séria dificuldade em definir um conceito concreto para a propriedade, a origem e a forma de apropriação e várias foram as teorias que terão de ser analisadas em função da época e do contexto em que se inserem.

A evolução do conceito de propriedade acompanhou a evolução do conceito de cidadania, não só no que respeita ao conceito em si mesmo como ao de proprietário.

A propriedade privada, enquanto traço vincadamente marcado na cultura ocidental, teve como principal garantia o Estado, cabendo a este definir não só extensão do conceito como as regras de utilização e defesa da mesma, daí que a criação de um sistema cadastral por parte desse mesmo Estado irá permitir ao proprietário não só saber os poderes associados a essa propriedade como até onde vai o seu direito e começa o direito de outrem.

No segundo analisaremos o papel do registo predial, enquanto forma de preservar e perpetuar a memória, contribuindo como garantia do Direito da Propriedade de cada titular inscrito, respondendo a questões sobre: o que salvaguarda o registo predial, qual a evolução do sistema de registo ao longo dos tempos; e sob que princípios se rege o Sistema de Registo Português.

Também desde a antiguidade que o homem se preocupou em conservar de forma duradoura a memória de certos atos e factos da vida, pois a memória humana, não era forma de publicitação do direito daí o papel primordial do registo predial.

Como complemento do sistema de registo e em muitos casos como base desse mesmo registo, o cadastro, mostra-se como uma peça importantíssima no puzzle da organização da propriedade rústica, não só em Portugal como em diversos países da Europa desde a antiguidade, acompanhando não só a evolução do conceito de propriedade como a evolução do sistema de registo.

Ao longo do terceiro e último capítulo analisaremos a temática do Cadastro, tema central da dissertação, onde iremos abordar não só questões relacionadas com a sua importância, como iremos acompanhar a sua evolução na Europa à luz do relatório apresentado pelo Duque de Ávila, nomeado pela Rainha D. Maria I em 1847 para, com base nas conclusões tiradas, criar um modelo para Portugal.

Em Portugal, de 1847 a 1926, nada mais foi feito com vista à criação de um sistema de cadastro, e ao fim de 80 anos o Governo decretou a execução do cadastro geométrico da propriedade, e mais recentemente

através de projetos como o Regulamento do Cadastro Predial, e do SINERGIC (Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral), tentou-se terminar a execução desse mesmo cadastro, o que até à data ainda não foi possível. Mas em que consistiam todos estes projetos? O que traziam de novo? E qual a sua organização?

Criado no âmbito da Lei 78/2017, de 17 de Agosto, enquanto projeto piloto, e alargado a todo o país no âmbito da Lei 65/2019, de 23 de Agosto, o Sistema de Informação Cadastral Simplificada, promete ser o projeto que concretiza, finalmente, o cadastro rústico em Portugal, contribuindo também para a identificação não só da estrutura fundiária como dos proprietários. Assim, analisaremos este sistema ao pormenor, a fim de entender, que novidades trará; qual o âmbito da sua aplicação; qual a importância do Balcão Único do Prédio e do Procedimento de Representação Gráfica Georreferenciação; e qual o papel das novas tecnologias na concretização deste sistema.

Partindo do pressuposto de que, o registo predial assumirá um papel primordial no âmbito deste que é um “cadastro simplificado”, a nossa abordagem ao tema passará ainda pela análise dos procedimentos especiais criados, são eles: o procedimento especial de registo de prédio rústico e misto omissivo e o procedimento especial de justificação de prédio rústico e misto omissivo.

Por fim, mas não menos importante, iremos abordar outro procedimento criado no âmbito do Sistema de Informação Cadastral Simplificada, e que diz respeito ao procedimento de identificação, inscrição e registo de prédio sem dono conhecido, identificando, não só relativamente às situações a que se aplica este procedimento como quais as implicações deste ao longo do tempo.

Depois de analisada toda a temática e em jeito de conclusão iremos discutir quais os desafios criados pelos Sistema de Informação Cadastral Simplificada ao registo predial e ao direito de propriedade e quais as vantagens económicas e sociais da implementação de um sistema de cadastro eficiente.

CAPÍTULO I – A PROPRIEDADE

O conceito de propriedade

É indissociável falar de registo predial ou de cadastro sem falar de propriedade, e mais concretamente sem definir aquilo que é a propriedade, e a sua importância enquanto direito real, principalmente de propriedade individual que, citando MOTA PINTO, “constitui a pedra angular dos Direitos Reais no nosso sistema económico”¹.

SANTOS JUSTO, tal como MENEZES CORDEIRO², chama à atenção para o facto de que “tudo depende da situação histórica considerada”. Cada definição, sobre o que é a propriedade, deverá ser interpretada tendo em conta o contexto histórico, social e económico de cada época, pois só assim conseguimos traçar a evolução do conceito e a repercussão que as diversas definições tiveram nos dias de hoje.

Na mesma linha MOTA PINTO³ considera que é “fundamental essa análise temporal concreta, pois opções legislativas formuladas neste domínio da propriedade são verdadeiramente caracterizadoras do sistema social, político e económico e, mais do que isso, do tipo de civilização vigente numa sociedade, influenciando, por seu lado, decisivamente esse sistema e essa civilização”.

Apesar da dificuldade que é, vários foram os autores, que ao longo do tempo, foram definindo aquilo que entendiam como propriedade mas identificavam como principal característica da propriedade a sua universalidade, exclusividade e generalidade, vejamos, OLIVEIRA ASCENSÃO⁴ define-a como “o direito real que outorga a universalidade dos poderes que à coisa se podem referir”, também MENEZES CORDEIRO⁵ fala de “afetação jurídico-privada de uma coisa corpórea, em termos plenos e exclusivos, aos fins de pessoas individualmente consideradas” ou, ainda, de “permissão normativa, plena e exclusiva, de aproveitamento de uma coisa corpórea”, e também CARVALHO FERNANDES⁶ considera que o direito de propriedade pode definir-se como “o direito real máximo, mediante o qual é assegurada a certa pessoa, com exclusividade, a generalidade dos poderes de aproveitamento global das utilidades de certa coisa”.

¹ Mota Pinto, C.A. (2012). *Teoria Geral do Direito Civil*, por A. Pinto Monteiro & P. Mota Pinto (4ª Ed., 2ª Reimp.), Coimbra, Coimbra Editora, p. 149.

² Menezes Cordeiro, A., (1993) *Direitos Reais*, Lisboa, Lex, p. 631.

³ Mota Pinto, C.A. (2012) *Teoria Geral do Direito Civil*, por A. Pinto Monteiro & P. Mota Pinto (...), op. cit., p. 145.

⁴ Oliveira Ascensão, J., (2000) *Direito Civil*. Coimbra, Coimbra Editora, p. 449.

⁵ Menezes Cordeiro, A., (1993) *Direitos Reais* (...), op. cit., p. 630.

⁶ Carvalho Fernandes, L.A., (2009) *Lições de Direitos Reais*, Lisboa, Quid Juris, p. 334.

Constitucionalmente consagrado, no capítulo relativo aos direitos e deveres económicos, o direito à propriedade privada é garantido, nos termos do art. 62º da Constituição da República Portuguesa (CRP), tal como a sua transmissão em vida ou por morte, sendo a requisição e a expropriação por utilidade pública efetuadas, tão somente, com base na lei e mediante pagamento de justa indemnização, e nos art. 61º, 82º e 86º, relativos à tutela da iniciativa e da propriedade privada.

Fazendo uma análise histórica da evolução da garantia constitucional da propriedade ao longo dos textos nacionais, MOTA PINTO realça que: o atual texto constitucional reconhece e protege a propriedade privada, e não contém mesmo, expressamente, uma cláusula limitativa do tipo da que se continha no art. 35º da Constituição de 1933, que dizia que “a propriedade, o capital e o trabalho desempenham uma função social(...)”. Assim, as limitações semelhantes a esta, não são hoje, no direito de propriedade admissíveis.⁷

Segundo o entendimento dominante, está aqui em causa não apenas a propriedade no sentido do direito civil, mas todo o direito privado patrimonial, incluindo direitos de crédito, participações sociais no capital de sociedades comerciais, direitos sobre as coisas distintos do direito de propriedade. Neste sentido, entende-se que a garantia constitucional da propriedade desempenha a tarefa, no conjunto dos direitos fundamentais, de assegurar ao titular, numa base exclusiva, para seu aproveitamento e disposição⁸.

Quanto ao código civil português, este não define concretamente aquilo que é a propriedade, apresenta sim, nos termos do art. 1302º, o que pode ser objeto de propriedade, referindo as coisas moveis ou imóveis, e caracteriza, no art. 1305º, direito do proprietário, onde refere que este “(...) goza de modo pleno e exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem, dentro dos limites da lei e com observância das restrições por ela impostas.

SANTOS JUSTO⁹ partindo da referência do código civil, nos termos do art. 1302º, relativamente ao conteúdo do direito de propriedade, apresentada algumas notas, dadas pela doutrina, através das quais procura caracterizar a propriedade, são elas: a indeterminação, na medida em que o proprietário tem poderes indeterminados, ao contrário dos direitos reais limitados que têm um conteúdo preciso, sendo essa a consequência da plenitude; a exclusividade dado que sobre a mesma coisa só pode haver um direito de propriedade; e a elasticidade, pois extinto um direito real que a limite, a propriedade reconstitui-se plenamente.

No mesmo seguimento NOGUEIRA DE BRITO¹⁰ analisa a propriedade à luz da lei civil e define algumas notas daquilo que entende como características da propriedade civil, desde logo o facto de a

⁷ Mota Pinto, C.A. (2012) *Teoria Geral do Direito Civil*, por A. Pinto Monteiro & P. Mota Pinto (...), op. cit., p. 152.

⁸ Nogueira de Brito, M. (2010) *Propriedade Privada: Entre o Privilégio e a Liberdade*. (...), op. cit., p. 28 e 29.

⁹ Santos Justo, A. (2012). *Direitos Reais* (...), op. cit., p. 222.

¹⁰ Nogueira de Brito, M. (2010). *Propriedade Privada: Entre o Privilégio e a Liberdade*. (...), op. cit., p. 26.

propriedade envolver o poder de usar, e o poder de dispor de uma coisa corpórea, de modo pleno e exclusivo e apresenta a propriedade constitucional como a propriedade no seu “sentido amplo”, ou seja, “(...)tudo o que é nosso, o que forma o nosso património,(...) estando aqui incluídas as coisas corpóreas e incorpóreas”¹¹, e a propriedade no direito civil equivale à propriedade em “sentido próprio ou restrito”, ou seja, é o “direito pelo qual uma coisa (corpórea) pertence a alguém completamente, plenamente, para o que é necessário que muitos direitos componentes, (...)se reúnam no sujeito em quanto ao objeto, e são o direito de dispor dele (...), o de aproveitar toda a utilidade (...), o de mudar-lhe a forma, o de vendê-lo, dá-lo, excluir os outros do seu uso, e finalmente o de havê-lo ou reivindicá-lo de qualquer, que o detém”¹².

Dadas as características, verificamos que o proprietário tem a plenitude dos poderes, e sempre que os mesmos possam ser limitados, recuperam a sua plenitude.

Quanto à natureza jurídica da propriedade SANTOS JUSTO ¹³ apresenta duas doutrinas principais através das quais é analisado o conceito de propriedade, são elas:

a) Teoria da pertença, mais antiga e considerada a mais intuitiva, a propriedade traduz a ideia do meu por oposição ao que é dos outros. Consiste na relação de subordinação de uma coisa face ao proprietário. Porém, esta ideia de pertença não explica a diferença que separa a propriedade dos restantes direitos reais e, portanto, não se considera satisfatória.

b) Teoria do senhorio, mais recente é a atribuída à Pandectista, mas que parece ter sido acolhida já no Código de Napoleão, segundo a qual a propriedade é o direito real mais extenso que o ordenamento jurídico permite sobre uma coisa.

Entre nós, é dominante a doutrina que não se afasta da teoria do senhorio, defendida por autores como MOTA PINTO¹⁴ que destaca, como uma das notas que caracterizam a propriedade, os poderes indeterminados do proprietário, referindo que “no direito de propriedade, o titular tem, em princípio, todos os poderes”, HENRIQUE MESQUITA¹⁵ que refere que “dentro dos limites traçados pela ordem jurídica, o *dominus* tem o monopólio das vantagens que a coisa é suscetível de proporcionar (e) embora as restrições e vinculações a que a lei sujeita a propriedade (especialmente a propriedade sobre imóveis) sejam cada dia mais intensas, ela é ainda hoje, como era no direito romano, uma *plena in re potestas*, para OLIVEIRA DE ASCENSÃO ¹⁶ a propriedade concede também a universalidade dos poderes que se podem referir à coisa, e CARVALHO

¹¹ Nogueira de Brito, M. (2010). *Propriedade Privada: Entre o Privilégio e a Liberdade*. (...), op. cit., p. 29.

¹² Nogueira de Brito, M. (2010) *Propriedade Privada: Entre o Privilégio e a Liberdade*. (...), op. cit., p. 29.

¹³ Santos Justo. A (2012). *Direitos Reais* (...), op. cit., p. 228.

¹⁴ Mota Pinto, C.A., (1976) *Direitos Reais*, lições coligadas por Álvaro Moreira e Carlos Fraga Almedina, Coimbra, Coimbra Editora p. 234-235.

¹⁵ Henrique Mesquita, M. (1990) *Obrigações reais e ónus reais*, Coimbra, Almedina, p. 74-75.

¹⁶ Oliveira Ascensão, J., (2000) *Direito Civil*, (...) op. cit. p. 448-449.

FERNANDES¹⁷ entende que “a essência da propriedade reside na sua aptidão para abarcar a generalidade dos poderes que permitam o total aproveitamento da utilidade de uma coisa, o que lhe dá carácter de exclusividade”. Por isso, “extinto o direito limitativo ou onerador, a propriedade expande-se e retoma, *ipso iure*, o seu conteúdo pleno”

Na mesma linha de pensamento dos autores apresentados relativamente ao facto de a definição de direito de propriedade depender da situação histórica considerada, e do facto de que o direito de propriedade tem, em princípio, todos os poderes, resta-nos, à luz do atual contexto histórico, económico e social definir o que é para nós o direito de propriedade, reduzindo ao que aqui nos interessa, o conceito associado à propriedade rústica, onde é contemplado não só o papel do registo predial como do cadastro.

Assim, dentro dos limites definidos pela ordem jurídica (que são cada vez mais, e que surgem do avanço social, político e económico), traçados pelo Estado na concretização de políticas públicas, no âmbito da prossecução do bem comum, o direito de propriedade, deve ser definido como o direito real de máxima amplitude, contemplando todos os poderes permitidos por lei dada a sua universalidade, circunscritos ao que se encontra descrito no registo predial, não só quanto à composição dos elementos integrantes do seu direito, como na sua delimitação física correta e precisa, proporcionada pela informação constante do cadastro.

¹⁷ Carvalho Fernandes, L.A., (2009) *Lições de Direitos Reais*, (...) op. cit., p. 333-334.

CAPÍTULO II – O REGISTO PREDIAL

O Registo Predial na Ordem Jurídica Portuguesa e a Defesa do Direito de Propriedade

1 Breve Referência à Evolução Histórica do Registo Predial

A vida em sociedade foi, pois, tornando evidente a necessidade de um sistema de memorização de factos com consequências jurídicas, dotado de credibilidade firmada e acessível a quaisquer interessados na obtenção da informação assim disponibilizada. Foi para responder a esta necessidade de certeza jurídicas que os Estados organizaram os *registos públicos*, num duplo sentido: públicos porque organizados pelo Estado, ou sob a responsabilidade do Estado, que lhes confere determinada força probatória; públicos porque o seu conteúdo pode ser conhecido por qualquer interessado. Daí que se inscrevem factos jurídicos de que resultam de determinadas situações jurídicas¹⁸.

A preocupação de garantir aos cidadãos a possibilidade de provar a ocorrência de factos relevantes para as relações jurídicas, particularmente no domínio da propriedade imobiliária, está presente nas civilizações em que se registaram as primeiras formulações do direito: parece ter cabido à Mesopotâmia a primazia de se dar conta dessa necessidade, fazendo registar em pedras a ocorrência de transações imobiliárias, pedras que marcavam os limites das propriedades e eram chamadas kudurru, expressão que significava precisamente “limites”¹⁹.

Segundo SEABRA LOPES²⁰, na Grécia Antiga, a transferência de propriedade realizava-se exclusivamente por efeito de contrato, havendo até um sistema de publicidade instituído para informação de terceiros, particularmente cuidado em certas cidades. Em Roma, a informação de terceiros não era tão cuidada, mas havia funcionários das cúrias municipais, designados *scribae* ou *curiales*, com o encargo de elaborar o cadastro predial: nos seus registos descreviam os prédios, o seu valor, a carga fiscal, o nome dos proprietários e registavam as transferências imobiliárias. Também há notícia da celebração no antigo Egipto de contratos de alienação de terras inscritos em registos organizados para garantir a legitimidade da transmissão dos direitos sobre prédios. Entre nós, assinala-se a existência no Século (Séc.) XIII de oficiais públicos cuja intervenção nos instrumentos de direito privado dava a esses atos a natureza de escritos autênticos e uma

¹⁸ Lopes, J. Seabra. (2009). *Direito dos Registos e Notariado (...)*, op. cit., p. 12.

¹⁹ *Ibidem.*, p. 13.

²⁰ *Ibidem.*, p. 13.

lei de 1379 já referia escrituras publicas e registos a cargo de tabeliões e de autoridades locais.

Assim, os sistemas modernos de registo, surgiram da necessidade de assegurar o conhecimento da situação jurídica dos prédios. Em Portugal, a história do Registo Predial iniciou-se com a Lei Hipotecária de 1836, que correspondeu à preocupação de assegurar o crédito hipotecário. As fortes críticas sofridas pela Lei Hipotecária de 1836 e as imperfeições de que padecia, mormente, por não garantir em todas as hipóteses a prioridade do direito primeiramente inscrito, conduziram à substituição pela nova lei Hipotecária de 1 de Julho de 1863, que veio impor o registo como requisito absoluto de eficácia, sem qual os factos que lhe estavam sujeitos não poderiam sequer ser invocados em juízo pelas próprias partes. Entre outras importantes inovações, consagrou-se o princípio da prioridade registal e submeteu-se a registo obrigatório as ações reais sobre os prédios²¹.

O código civil de Seabra apresentava um capítulo próprio dedicado ao registo predial, o qual foi objeto de tratamento doutrinal pelo Professor CUNHA GONÇALVES²², através da sua obra “Tratado do Direito Civil”, e de aí em diante o registo predial foi objeto de vários diplomas, assim:

- Em 1 de Janeiro de 1960 entrou em vigor o Código do Registo Predial de 1959 que introduziu um moderno sistema de registos, mais completo – quando comparado com o Código de Registo Predial de 1932, este era mais elaborado, e estabelecia, entre outros elementos, o princípio do trato sucessivo;

- Com o Código de Registo Predial de 1967, foram reformulados todos os princípios, e noções do Registo Predial;

- A verdadeira revolução do registo predial atual – o qual foi, a longo dos tempos, secundarizado -, surgiu com o Código do Registo Predial de 1984. Este projeto de código não entrou em vigor, tal como foi concebido *ab initio*, contendo, no seu âmbito, a ideia de que o registo predial deveria funcionar com um certo automatismo;

Posteriormente, foi constituída uma Comissão – que incluía personalidades como Seabra Magalhães, Isabel Pereira Mendes, entre outros, à qual coube elaborar um conjunto de alterações indispensáveis, tendentes a que o sistema registal predial fosse exequível. Deste trabalho surgiu, consequentemente, o Código do Registo Predial de 1984. Grosso modo, o Código do Registo Predial (CRPred), traduz-se, ainda hoje, na codificação fundamental estruturante do sistema de registo nacional, apesar das diversas alterações legislativas, entretanto surgidas.

²¹ Ataíde, R.P.C.M. (2017). *Estudos de Registo Predial – Noções Fundamentais*; - *Efeitos Substantivos do Registo Predial*, Lisboa, AAFDL Editora, p. 11. Consultado em 12 de Abril de 2020. Disponível em <https://portal.oa.pt/upl/%7B31eca69e-a973-42ec-946f-3db5f8453014%7D.pdf>.

²² Januário, R.; Gameiro, A. (2016). *Direito Registral Predial*, Lisboa, Quid juris, p. 13.

2 Noção, Objeto, Função e Finalidade do Registo

2.1 Noção de Registo

Enquanto registo público, o registo predial surge da necessidade de guardar a lembrança de factos suscetíveis de produzir efeitos de direito, ou seja, de factos jurídicos, com o objetivo de poder fazer prova da sua existência ou da sua concorrência e, na generalidade dos casos, de poder fazê-los constar, isto é, de lhes conferir publicidade²³.

O registo predial destina-se então essencialmente, a dar publicidade (art. 1º CRPred), à situação jurídica dos prédios, tendo em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário e garante a verdade e a legalidade da situação jurídica que dá a conhecer, e ainda é um registo de factos relativos a direitos e a ónus que incidem sobre prédios, cuja identificação constitui igualmente objeto do registo, e do qual decorre a situação jurídica desses mesmos prédios. Enquanto elemento fundamental para garantir a segurança jurídica o registo predial obedece a requisitos como:

- O controlo da legalidade e da verdade da ocorrência dos factos jurídicos objeto do registo, que é assegurado pelo Estado, através de oficial público qualificado, a quem é conferida fé pública relativamente aos assentos lavrados sob a sua responsabilidade, os conservadores;
- A conexão entre registos que permite garantir a exatidão das situações jurídicas sucessivamente decorrentes dos factos registados;
- A situação jurídica que decorre do registo é oponível a terceiros, o que significa que a situação jurídica existe e afeta os direitos desses terceiros; e por último a publicidade do registo assegura que qualquer interessado possa ter conhecimento do conteúdo²⁴.

2.2 Objeto do Registo Predial

São objeto de registo os factos sobre prédios com relevância jurídica aos quais a lei impõe o registo como condição para poderem ser invocados perante terceiros e a que atribui valor de prova, que só pode ser ilidida por via contenciosa²⁵.

No cumprimento do princípio do *numerus clausus*, que iremos estudar mais à frente, o registo não pode incidir sobre factos que não estejam

²³ Lopes, J. Seabra (2009) *Direito dos Registos e Notariado (...)*, op. cit., p. 16.

²⁴ Seabra Lopes in Lopes, J. Seabra (2009) *Direito dos Registos e Notariado (...)*, op. cit., p. 17.

²⁵ Lopes, J. Seabra. (2009). *Direito dos Registos e Notariado (...)* op. cit., p. 19.

expressamente previstos na lei como a ele sujeitos. Daí que não esteja na disponibilidade dos interessados, nem do oficial público responsável pelo registo, fazer constar destes outros factos, ainda que juridicamente relevantes²⁶, encontrando-se assim previstos nos art.s 2º e 3º do Código do Registo Predial.

Como vimos, os factos que relevam para efeitos de registo predial são os que tenham por base um “prédio”, e mesmo quanto à definição de prédio não existe uma definição única e totalmente abrangente.

O código civil, no seu art. 204º define prédio como uma coisa imóvel e entende por prédio rústico uma parte delimitada do solo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica, e por prédio urbano qualquer edifício incorporado no solo, com os terrenos que lhe sirvam de logradouro. Para ATAÍDE²⁷ o conceito civil limitaria a identificação do prédio para efeitos de registo predial pois separa conceitualmente os prédios das águas, plantações e as respetivas partes integrantes dos prédios rústicos e urbanos, enquanto que o conceito fiscal de prédio é mais abrangente.

Define art. 2º do Código do Imposto Municipal Sobre Imóveis (CIMI), como prédio toda a fração de território, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes, com carácter de permanência, desde que faça parte do património de uma pessoa singular ou coletiva e, em circunstâncias normais, tenha valor económico, bem como as águas, plantações, edifícios ou construções, nas circunstâncias anteriores, dotados de autonomia económica em relação ao terreno onde se encontrem implantados, embora situados numa fração de território que constitua parte integrante de um património diverso ou não tenha natureza patrimonial.

O uso do conceito civil de “prédio” para efeitos de registo, iria dificultar a harmonização predial entre a descrição e a inscrição matricial, nos termos do art. 28º do CRPred, daí que para efeitos de registo, se considere, nos mesmos termos da lei fiscal, que um “prédio” seja uma parte delimitada do solo, juridicamente autónoma, com as construções, águas, plantações e partes integrantes que nele existam²⁸, sendo ainda considerando para efeitos de lei predial a distinção fiscal entre prédios rústicos e urbanos.

Embora estejamos de acordo com ATAÍDE quando considera redutora a definição do código civil, para nós, também a definição apresentada pela código do IMI merece algum ajuste, assim, devemos definir prédio como “toda a fração de território, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes, com carácter de permanência, desde que faça parte do património de uma pessoa singular ou coletiva” demarcado através da georreferenciação dos seus limites, e no terreno, através de diferentes marcas de vários tipos nas suas extremas.

Aqui, consideramos fundamental o papel da georreferenciação, mas não descuramos importância da delimitação física que reduz consideravelmente a margem de erro na definição de limites/extremas.

²⁶ *Ibidem*, p. 19.

²⁷ Ataíde, R.P.C.M. (2017). *Estudos de Registo Predial* (...) op. cit., p. 14.

²⁸ *Ibidem*, p. 14.

2.3 Finalidade do Registo

É certo que o registo predial tem como finalidade publicitar todos os direitos, ónus ou encargos que recaem sobre os prédios. Para MADALENA TEIXEIRA²⁹ não se trata apenas de divulgar um conjunto de realidades jurídico-reais, que têm por referência ou base comum uma porção delimitada de território objeto de domínio privado, mas de dar a conhecer a situação jurídica do prédio, ou de tornar essa informação cognoscível por quem que nela tenha interesse³⁰.

MADALENA TEIXEIRA faz referência ainda ao facto de que para garantir a segurança jurídica e o conhecimento concreto da situação jurídica do prédio, o registo predial mobiliza um conjunto de meios técnicos adequados, de modo a que os factos jurídicos atestem, no seu todo, a situação jurídica do prédio, são eles:

- Antes da difusão do conhecimento, o facto sujeito a registo está sujeito a um juízo de legalidade antes da sua inscrição no registo;
- São recolhidos os dados reais e pessoais que compõem a informação registal; e
- A informação recolhida é materializada em suportes duradouros, tudo isto de acordo com um conjunto articulado de princípios, de normas substantivas e de regras procedimentais que dão corpo ao sistema de registo predial português e que concretizam o objetivo de garantia da segurança jurídica dos direitos e de proteção do tráfico imobiliário, que é transversal a todos os sistemas de registo³¹.

Assim, a publicidade registal imobiliária é aquela que tem em vista a segurança do tráfico jurídico sobre bens imóveis, constituindo o fim específico do Registo Predial, o qual, para a sua plena eficácia, supõe uma organização complexa, baseada na conexão de cada objeto com os factos determinantes da sua situação jurídica, e uma técnica que permita um conhecimento dos atos cada vez mais célere no Tempo e mais alargado no espaço³².

²⁹ Teixeira, Madalena, (2016). *O Registo Predial e o Cadastro Territorial –Complementaridade ou Indiferença?* – Trabalho apresentado na II Conferência Ibérica em Registos e Notariado, realizada em 30 de Novembro de 2016 em Felgueiras. Consultado em 10 de Fevereiro de 2021. Disponível em: <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a6444515530765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e686279396c4f446868593245785a433030595749354c5451304e4459744f546c694f433035593259784d6a4930596d4a6d4f4459756347526d&fich=e88aca1d-4ab9-4446-99b8-9cf1224bbf86.pdf&Inline=true>.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Teixeira, Madalena, (2016) *O Registo Predial e o Cadastro Territorial (...)* op. cit.

³² Pereira Mendes, Isabel. (2003). *Estudos Sobre o Direito Predial*, Coimbra, Almedina, p. 16.

2.3.1 Evolução dos Sistemas de Registo Português

ISABEL MENDES³³, na sua obra sobre Estudos Sobre o Direito Predial, debruça-se essencialmente na análise do sistema de registo português. No que respeita ao sistema de registo Português, este teve as suas origens em “(...) 1801, quando os cosmógrafos do reino foram incumbidos, por alvará, da organização do cadastro e do livro geral da propriedade, sendo a inscrição obrigatória para os seus possuidores, sob pena de apreensão. Tal incumbência não foi respeitada, e é com o Decreto de 26 de Outubro de 1836 com a Lei Hipotecária que surge o primeiro sistema de registo predial português, que mais tarde viria a ser substituída pela Lei Hipotecária de 1 de Julho de 1863 que estabeleceu o regime do registo como condição absoluta de eficácia. Sem a inscrição, os factos sujeitos a registo não poderiam ser invocados em juízo entre as próprias partes (Art. 36º da Lei hipotecária).

Muito embora os preceitos da Lei Hipotecária tenham passado para o Código Civil português de 1867, por este diploma a inscrição deixou de ser indispensável para que os factos sujeitos a registo pudessem ser invocados em juízo entre as partes. Por influência do código civil francês, o registo passou assim a constituir mera condição de oponibilidade a terceiros.

Mas o código seguinte, aprovado pelo Decreto-Lei 17070, de 4/7/1929, voltou ao sistema de mera eficácia absoluta da inscrição. O código aprovado pelo Decreto-Lei 42565 de 8 de Outubro de 1959, nada alterou nessa matéria, mas abriu exceção para o registo de hipoteca que se tornou necessário para a eficácia entre as próprias partes.

Pelo Decreto-Lei. 36 505, de 11 de Junho de 1947, criou-se um regime de obrigatoriedade de registo nos concelhos onde existisse cadastro geométrico da propriedade rustico, tendo este regime sido executado pela Lei 2049, de 6 de Agosto de 1951.

O sistema de obrigatoriedade do registo foi remodelado pelo Decreto-Lei 40603, de 18 de Maio 1956, com o alargamento das sanções aplicáveis à falta de inscrição, e vigorou no domínio dos códigos aprovados pelos Decretos-Lei 42565, já referido, e 47611, de 28 de Março 1967, mas foi extinto pelo código atual, aprovado pelo Decreto-Lei 224/84, de 6 de Julho, que o substituiu por um regime de obrigatoriedade indireta aplicável em todo o território do país.

Os factos de que resulte transmissão de direitos ou constituição de encargos sobre imóveis não podem ser titulados sem que os bens estejam definitivamente inscritos a favor da pessoa de quem se adquire o direito ou contra a qual se constitui o encargo. Esta obrigatoriedade indireta tem dado bons resultados, pelo que, conjugada com o estabelecimento do cadastro geométrico em todos os concelhos, irá certamente contribuir para a evolução do sistema de registo no sentido de uma maior adaptação às exigências do comércio jurídico internacional³⁴.

³³ *Ibidem*, p. 30 e 31.

³⁴ Pereira Mendes, Isabel, (2003) Estudos Sobre o Direito Predial, (...) op. cit., p. 31.

O sistema jurídico português, acaba também por ser influenciado por outros sistemas, daí que tenha importando do sistema alemão, e da Lei Hipotecária espanhola de 1861 (que também foi influenciada), princípios como: a instância (art. 41º do CRPred); a prioridade (art. 6º do CRPred); a especialidade (art. 76º, 79º, 80º e 81º do CRPred); a legalidade (art. 68º do CRPred); o trato sucessivo (art. 34º e 35º do CRPred); a legitimação (art. 7º, 8º e 9º do CRPred) e a fé pública registral³⁵, que se encontram espelhados no atual Código do Registo Predial.

Outro aspeto do sistema português converge ainda com o sistema alemão, entre nós os direitos reais também são fixados segundo o princípio do “*numerus clausus*”. Tal como em Espanha, e aqui ao contrário do sistema Alemão, também em Portugal o direito se baseia no princípio da mera consensualidade onde as transferências de titularidade operam-se por simples efeito do contrato (art. 408º do C.C), e o registo tem também eficácia meramente declarativa, sendo apenas condição de oponibilidade a terceiros (art. 5º do CRPred), salvo no caso da hipoteca que não tem eficácia entre as próprias partes sem o respetivo registo (art. 4º, nº2 do CRPred), embora a lei portuguesa perfilhe também o princípio da legitimação (art. 7º, 8º e 9º do CRPred)³⁶.

2.3.2 Princípios do Direito Registral Português

O sistema registral português desempenha um papel importantíssimo não só na vida dos cidadãos como na vida das empresas em virtude de garantir de forma credível e eficiente a informação que se encontra registada, proporcionando não só a segurança jurídicas dos negócios feitos em torno dos bens imóveis como contribui para um clima social calmo, tranquilo e seguro³⁷.

O direito registral português assume-se então como a base da segurança jurídica no comércio imobiliário e sustenta-se em diversos princípios fundamentais e caracterizadores.

Regra geral, a legitimidade (art. 36º do CRPred) para dar início ao processo de registo, ou até mesmo para a sua desistência(art. 74º do CRPred), pertence aos interessados (sujeitos ativos ou passivos, da respetiva relação jurídica e, em geral, todas as pessoas que nele tenham interesse ou que estejam obrigadas à sua promoção), no cumprimento do Princípio da Instância, e só em casos expressamente previstos na lei, o conservador não atua por sua própria iniciativa, mas sim por impulso das partes (art. 41º do CRPred).

³⁵ *Ibidem*, p. 32.

³⁶ *Ibidem*, p. 33.

³⁷ Machado, Virgílio. *O Registo e o Cadastro*, Palestra proferida no dia 13 de Novembro de 2015, na Universidade do Minho, no âmbito das Jornadas de Registos e Notariado consultado em 09 de Março de 2020. Disponível em: https://ascr.pt/system/jobs/documents/000/000/003/original/CADASTRO_-_VIRGILIO.pdf?1475694859.

No caso da contitularidade de direitos (art. 37º do CRPred), a legitimidade é atribuída a mais do que um sujeito ativo, como por exemplo, na compropriedade, na constância do matrimónio em que ambos os cônjuges são meeiros, ou no âmbito do registo de aquisição de bens e direitos que façam parte de herança indivisa.

Não só os atos de registo em virtude das aquisições ou onerações dos prédios são da legitimidade do sujeito ativo.

No que respeita aos averbamentos às descrições estes só podem ser pedidos por quem tenha legitimidade nos termos do art. 38º do CRPred.

O papel do conservador prende-se com a promoção dos registos que lhe são apresentados, e só em raros casos pode oficiosamente registar determinados factos, não podendo desde logo utilizar o seu saber privado. A lei portuguesa afasta assim, como aliás faz a generalidade das legislações, o princípio do carácter oficioso da atividade registal³⁸.

OLIVEIRA DE ASCENSÃO³⁹, considera que o impulso registal não esta completamente abandonado à livre iniciativa dos interessados, daí que esta última, represente uma meia verdade dado que a iniciativa se mantém, mas paulatinamente vai deixando de ser livre, tende a passar a ser obrigatória, e a obrigatoriedade é reforçada pela aplicação de sanções, particularmente multas, ao titular que não cumpra.

Inicialmente o registo obrigatório apenas se aplicava nos casos em que estivesse em vigor o sistema de cadastro geométrico da propriedade rustica, pois a maior segurança que o cadastro outorga no que respeita às situações reais é reforçada por um instrumento que visa manter atualizado o conhecimento a que se chegou – a obrigatoriedade do registo, mais tarde essa obrigatoriedade veio a ser aplicada também nos casos em que não existe cadastro geométrico, passando a abranger todo o território nacional, em cumprimento do princípio da obrigatoriedade do registo, previsto no Código do Registo Predial.

Em todo o caso, registo obrigatório, não equivalia, nem equivale atualmente, a registo oficioso: o princípio da instância continua plenamente em vigor. Diretamente, a obrigatoriedade não tem qualquer influência sobre o sistema vigente dos efeitos substantivos do registo⁴⁰.

Embora não seja da competência do conservador iniciar oficiosamente o pedido de registo, cumprindo o preceituado no princípio da legalidade (art. 68º do CRPred) ou qualificação, é-lhe atribuída a tarefa da fiscalização do ato, responsabilizando-os dada a obrigação de qualificar o registo tendo em conta a legalidade material e a legalidade formal do mesmo que lhe serviu de base, podendo até recusá-lo ou aceitá-lo com deficiências que permitirão a sua supressão⁴¹.

Assim, não se trata de um mero controlo formal, uma vez que o conservador deve apreciar a viabilidade do pedido de registo à luz das normas legais aplicáveis, cabendo-lhe examinar os documentos

³⁸ Oliveira de Ascensão, J. Efeitos Substantivos do Registo Predial na Ordem Jurídica Portuguesa, p. 8.

³⁹ *Ibidem*, p. 9.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 9.

⁴¹ Poderá ser lavrado provisoriamente por dúvidas, desde que numa das situações previstas no art. 69º do Código do Registo Predial.

apresentados e os registos anteriores, de forma a verificar, entre outros fatores, a identidade entre o prédio a que se refere o ato a registar e a corresponder descrição (compatibilidade daquele ato com a situação registal existente), a legitimidade dos interessados, a regularidade dos títulos e a validade substancial dos atos que deles constam (valia intrínseca do ato)⁴².

Só se a legalidade material ficar assente em face de todos estes elementos é que o conservador pode inscrever, e caso o conservador, provoque, com a feitura errada de um registo, prejuízos às partes o conservador responde nos termos gerais da responsabilidade civil⁴³.

Portanto, o registo predial português não se limita a proclamar uma aparência, deixando às partes e aos tribunais a solução dos litígios que várias aparências contraditórias podem provocar. O registo pretende refletir a verdadeira situação substantiva, embora sem ingenuidade no que respeita à consciência das próprias limitações. O princípio da presunção da verdade registal ou da fé pública registal irá desde logo refletir o Princípio da Legalidade pois a garantia que o registo oferece ao público é tanto maior quanto mais meditada for a admissão dos atos no registo⁴⁴.

Assim, o princípio da presunção da verdade registal ou da Fé Pública registal (art. 7º do CRPred) constitui presunção de que o direito existe e pertence ao titular inscrito, nos precisos termos em que o registo o define. O que consta do registo é juridicamente existente e consequentemente o direito que aí é enunciado existe e com a precisa extensão nele refletida.

Presume-se que quem aparece no registo como titular de um direito real sobre um bem imóvel é o seu titular e pode, portanto, dispor desse direito. Nos registos declarativos, como é regra no sistema de registo predial português, trata-se de uma presunção *iuris tantum*, uma vez que pode ser destruída por prova em contrário. Mas quem tem a seu favor a presunção legal escusa de provar o facto que a ela conduz: o efeito da presunção é portanto o de inverter o ónus de prova (cf. art. 350º CC)⁴⁵.

O código admite a prova da inexistência jurídica ou da nulidade do registo, assim, o art. 291º do CC, determina que a declaração de nulidade, ou, a anulação de negócio jurídico, respeitante a bens imóveis, não prejudica os direitos adquiridos (sobre os mesmos bens), a título oneroso, por terceiro de boa fé, se o registo da aquisição for anterior ao da ação de nulidade, anulação, ou do acordo, acerca da invalidade do negócio (salvo se a ação tiver sido proposta, e registada dentro de três anos posteriores à conclusão do negócio).

Para que este princípio se possa tornar exequível, necessário se torna que o mesmo assente num outro (que surge como consequência lógica), que negue a entrada, em sede registal, aos atos inválidos ou, imperfeitos. Neste contexto é função do princípio da legalidade, que o conservador exercerá uma depuração, relativamente aos atos que seja chamado a inscrever⁴⁶.

⁴² Ataíde, R.P.C.M (2017) Estudos de Registo Predial (...) op. cit., p. 33.

⁴³ Oliveira de Ascensão, J. Efeitos Substantivos do Registo Predial na Ordem Jurídica Portuguesa, p. 10.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 9.

⁴⁵ Lopes, J. Seabra (2009). *Direito dos Registos e Notariado*, (...) op. cit., p. 391.

⁴⁶ Januário, R.; Gameiro, A. (2016). *Direito Registral Predial*, (...) op. cit., p. 15.

Depois de iniciado o processo de registo, de o ato ter sido qualificado pelo conservador, consequentemente registado, e conferida a presunção de verdade ou fé pública do ato, estamos em condições, no cumprimento do princípio da publicidade, de considerar como corolário da própria finalidade do registo a Publicidade do mesmo, garantindo que a situação jurídica dos prédios constantes do registo chegue ao conhecimento de qualquer interessado, promovendo a segurança do comércio jurídico imobiliário⁴⁷.

Assim, qualquer pessoa pode pedir certidões dos atos de registo e dos documentos arquivados, bem como obter informações verbais ou escritas sobre o conteúdo de uns e de outros, nos termos do art. 104º do CRPRed.

O princípio da publicidade que se prende com a natureza interna do registo, apresenta por desiderato a publicação de titularidades, que não meros anúncios. A publicidade registal divide-se em: publicidade formal, expressa na certidão de registo; e publicidade material, ou seja, o conteúdo da própria certidão⁴⁸.

O registo predial é um registo de base real, isto é, assenta na realidade prédio, e regista factos jurídicos respeitantes ao prédio e de que decorrem situações jurídicas, como seja, por exemplo, a qualidade do proprietário. Se fosse um registo de base pessoal, como acontece noutros países, centrar-se-ia nos titulares de direitos. A publicidade do registo respeita pois aos factos registados de que decorre a titularidade dos direitos correspondentes. Responde assim a questões sobre quais são os factos registados, e quem são os titulares dos direitos correspondentes, questões como será, por exemplo, a de saber quem é o proprietário de determinado prédio, como seria, por exemplo, a informação dos prédios de que determinado indivíduo é proprietário⁴⁹.

Embora, como já referido, o registo predial seja de base real e registre factos respeitantes ao prédio, quem tem legitimidade para promover o registo, não pode fazer registar no prédio qualquer tipo de factos, respeitando o princípio da tipicidade ou *numerus clausus* o código do registo predial elenca os factos que estão sujeitos a registo nos seus arts 2º e 3º⁵⁰.

Embora o código não enuncie de forma direta e concreta todos os factos registáveis, qualifica suficientemente as espécies de factos jurídicos em causa por forma a que se não possam razoavelmente suscitar dúvidas quanto aos que estão ou não abrangidos pela enumeração legal. A essência do princípio está em que não reside na disponibilidade do conservador ou dos interessados fazer registar factos jurídicos que estes entendam dever ficar inscritos⁵¹.

Os factos registáveis apenas podem incidir sobre coisas concretas, e determinadas, reguladas específica, ou, tipificadamente, na legislação civil, condição fundamental para a existência do direito real⁵².

A necessidade de tanto o prédio como os direitos que sobre ele possam existir, sejam definidos no registo por forma clara e específica, de maneira

⁴⁷ Lopes, J. Seabra (2009). *Direito dos Registos e Notariado* (...) op. cit., p. 391.

⁴⁸ Januário, R.; Gameiro, A. (2016). *Direito Registral Predial*, (...) op. cit., p. 22.

⁴⁹ Lopes, J. Seabra. (2009). *Direito dos Registos e Notariado* (...) op. cit., p. 391.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 391.

⁵¹ Lopes, J. Seabra. (2009). *Direito dos Registos e Notariado* (...) op. cit., p. 390.

⁵² Januário, R.; Gameiro, A. (2016). *Direito Registral Predial*, (...) op. cit., p. 28.

a afastar quaisquer dúvidas, quer sobre a sua identificação precisa, quer sobre a extensão dos direitos e vinculações que sobre eles incidiam⁵³ nasce do cumprimento do Princípio da Especialidade.

A cada prédio corresponde a uma descrição distinta que é aberta com a finalidade (art. 79º do CRPred) de identificar física, económica e fiscalmente os prédios. No seguimento da descrição do prédio são lançadas as inscrições ou as correspondentes cotas de referência e sempre que se cancelem ou caduquem as inscrições correspondentes, ou se transfiram os seus efeitos mediante novo registo, as inscrições ou as cotas de referência devem publicitar que a informação deixou de estar em vigor. As aberturas das descrições são feitas na dependência de uma inscrição ou de um averbamento (art. 80º CRPred). No caso de constituição de propriedade horizontal ou do direito de habitação periódica, além da descrição genérica do prédio ou do empreendimento turístico, é feita uma descrição distinta para cada fração autónoma ou unidade de alojamento ou apartamento (art. 81º CRPred).

A necessidade da certeza jurídica reclama assim que os prédios sejam descritos com o número suficiente de elementos individualizadores, por forma a permitir identificá-los sem margem para dúvidas, e que os direitos que sobre eles incidem, bem como o próprio negócio jurídico subjacente, sejam caracterizados de maneira que também se não suscitem dúvidas sobre a sua verdadeira natureza e alcance. A indeterminação de qualquer destes elementos ofenderia o objetivo fundamental prosseguido pelo registo – o da certeza jurídica. Em aplicação do princípio da especialidade, os art.s 82º e ss especificam os elementos que devem constar das descrições dos prédios, tal como os art.s 93º e ss explicitam as menções que devem constar das inscrições dos factos sujeitos a registo⁵⁴.

Este princípio é um corolário adjetivo-registal da segurança do comércio jurídico. Está intrinsecamente relacionado com os direitos sobre os bens (por exemplo, prédios), e não, especificamente, com os próprios bens⁵⁵.

Ainda no âmbito do princípio da presunção da verdade registal ou da fé pública registal e depois de esclarecida a questão relativa a que factos estão sujeitos a registo, resta falar no princípio da legitimação de direitos (art. 9º do CRPed), quanto ao facto de que a transmissão de direitos ou constituição de encargos sobre imóveis não podem ser titulados sem que os bens estejam definitivamente inscritos a favor da pessoa de quem se adquire o direito ou contra a qual se constitui o encargo. Prevê ainda o art. 54º do Código do Notariado (C.Not) que os instrumentos pelos quais se partilhem ou transmitam direitos sobre prédios, ou se contraíam encargos sobre eles, não podem ser lavrados sem que também se faça referência à inscrição desses direitos em nome do autor da herança, ou de quem os aliena, ou à inscrição de propriedade do prédio em nome de quem o onera.

Logo, só pode exercer direitos quem estiver legitimado para o fazer, ou, por outras palavras, só tem legitimidade para exercer direitos sobre

⁵³ Lopes, J. Seabra. (2009). *Direito dos Registos e Notariado (...)* op. cit., p. 393.

⁵⁴ Lopes, J. Seabra (2009) *Direito dos Registos e Notariado* (5ª Edição), Coimbra, Almedina, (...) op. cit., p. 393.

⁵⁵ Januário, R.; Gameiro, A. (2016) *Direito Registral Predial (...)* op. cit., p. 28.

imóveis quem estiver munido de título suficiente para prova do seu direito. Uma vez que a transmissão de direitos ou a constituição de encargos tem de ser titulada, este princípio é aplicado pelas entidades que têm competência legal para lavrar tais títulos⁵⁶.

O princípio da legitimação de direitos é o pilar básico trazido e inovado, pelo código do registo predial de 1984, este refere-se, especialmente, ao titular, mais do que ao conservador⁵⁷. Ao contrário do princípio do trato sucessivo que vincula os conservadores, o princípio a legitimação constitui assim um comando dirigido às entidades que têm competência legal para lavrar tais títulos, ou seja, juízes, notário, solicitadores⁵⁸, advogados, câmaras de comércio e indústria, devendo os,

outorgantes fazer prova da existência do registo legitimamente a favor do disponente ou da pessoa que onera o prédio⁵⁹.

Se o vendedor que constar do título não for o titular inscrito no registo ou se o seu estado civil se tiver modificado em termos de alterar os pressupostos da sua titularidade, o registo poderá ser efetuado, mas apenas como provisório por dúvidas⁶⁰. Mas, não sendo feita essa legitimação de direitos, devem aquelas entidades tituladoras recusar-se a intervir no ato em causa, sob pena de sanções disciplinares e de eventual responsabilidade civil nos termos gerais dos art.s 483º e seguintes do CC⁶¹.

No que respeita ao princípio da legitimação de direitos, resta ainda frisar que existem exceções ao mesmo, e vêm previstas no nº 2 do art. 9º do CRPred, no caso de partilha, expropriação, venda executiva, penhora, arresto, apreensão em processo penal, declaração de insolvência e outras providências ou atos que afetem a livre disposição dos imóveis. Os atos de transmissão ou oneração praticados por quem tenha adquirido no mesmo dia os bens transmitidos ou onerados, e os casos de urgência devidamente justificada por perigo de vida dos outorgantes.

Tratando-se de prédio situado em área onde não tenha vigorado o registo obrigatório, o primeiro ato de transmissão posterior a 1 de outubro de 1984 pode ser titulado sem a exigência do registo, se for exibido documento comprovativo, ou feita justificação simultânea, do direito da pessoa de quem se adquire.

Assim, o registo predial reflete toda a história jurídica do prédio, desde a data da descrição até à atualidade, ou seja, desde a pessoa primeiramente inscrito como titular até quem figura, no novo ato a registar, como autor da alienação ou oneração no cumprimento do Princípio do Trato Sucessivo. Ao

⁵⁶ Lopes, J. Seabra (2009) *Direito dos Registos e Notariado* (...) op. cit., p. 396.

⁵⁷ Januário, R.; Gameiro, A. (2016). *Direito Registral Predial*, (...) op. cit., p. 25.

⁵⁸ O DL n.º 76-A/2006, de 29 de Março, que atualiza e flexibiliza os modelos de governo das sociedades anónimas, adota medidas de simplificação e eliminação de atos e procedimentos notariais e registrais e aprova o novo regime jurídico da dissolução e da liquidação de entidades comerciais, define no seu Art. 38.º a competência para os reconhecimentos de assinaturas, autenticação e tradução de documentos e conferência de cópias, sem prejuízo da competência atribuída a outras entidades, as câmaras de comércio e indústria, reconhecidas nos termos do Decreto-Lei n.º 244/92, de 29 de Outubro, os conservadores, os oficiais de registo, os advogados e os solicitadores.

⁵⁹ Ataíde, R.P.C.M. (2017). *Estudos de Registo Predial* (...) op. cit., p. 35.

⁶⁰ Lopes, J. Seabra (2009) *Direito dos Registos e Notariado* (...) op. cit., p. 396.

⁶¹ Ataíde, R.P.C.M. (2017). *Estudos de Registo Predial* (...) op. cit., p. 35.

conservador⁶² cabe a função de assegurar que o registo estabelece uma cadeia ininterrupta de transmissões e onerações do bem, garantindo assim a segurança jurídica resultante do facto de que no registo estejam refletidas todas as vicissitudes da vida de um direito real⁶³.

Introduzido pelo código do registo predial de 1959 este princípio admite duas vertentes no nosso Direito positivo. Em geral, significa que uma titularidade terá de estar apoiada na titularidade anterior (do transmitente). Este poderá apresentar um aspeto formal de onde resulta que quem encontre inscrito no registo, pode alienar, ou, onerar, sendo o registo requisito de legitimidade, e num aspeto material. De onde deriva a faculdade de alienação, ou, oneração, não dependente do registo, podendo alienar, ou, onerar quem se não encontre inscrito. No entanto, o ato de alienação, ou, oneração, não pode ser registado definitivamente, sem que, nesse momento, se verifique uma legitimidade tabular. Existe, por de trás do formalismo, a verificação da legitimidade substantiva, nos termos dos art.s 4º, 5º e 7º do CRPred⁶⁴.

O princípio da legitimação institui um instrumento adicional de garantia do princípio do trato sucessivo, porquanto visa impedir a própria prática do ato a registar. Deste modo, caso o princípio da legitimação seja respeitado, o princípio do trato sucessivo não será violado⁶⁵.

O princípio do trato sucessivo é então o corolário do princípio da legitimação de direitos, diferindo entre ambos a qualidade dos destinatários, como já vimos anteriormente.⁶⁶

A inscrição a favor dos titulares do direito apenas é dispensada no caso dos registos de aquisição com base em partilhas (art. 34º, nº3 CRPed), encontrando-se o prédio registado a favor do autor da herança, ou até mesmo não estando registado, sendo dispensada a inscrição intermédia dos bens ou direitos que façam parte de herança indivisa, em nome dos respetivos titulares (art. 35º do CRPred). O estabelecimento do trato sucessivo para primeira inscrição de um prédio, bem como o reatamento do trato sucessivo para as justificações da continuidade das inscrições, estão sujeitos, em alternativa, ao processo de justificação notarial previsto no código do notariado⁶⁷. Fora destas exceções o registo pedido com violação do trato sucessivo só pode ser efetuado como provisório por duvidas.

Para além de para transmitir ou onerar um prédio seja condição sine qua non estarem registados a favor de quem os transmite ou onera, o que demonstra a obrigatoriedade do registo para a prática dos dois factos sujeitos a registo, a obrigatoriedade do mesmo vai mais além do que isto.

O princípio da obrigatoriedade do registo foi introduzido pelo DL 116/2008, de 4 de Julho, que aditou os art.s 8º-A a 8º-D ao atual código do registo predial, consagrando assim a dita obrigatoriedade legal, individualizou os sujeitos passivos desse dever legal, estabelecer prazos,

⁶² *Ibidem*, p. 34.

⁶³ Lopes, J. Seabra. (2009). *Direito dos Registos e Notariado (...)* op. cit., p. 399.

⁶⁴ Januário, R.; Gameiro, A. (2016) *Direito Registral Predial*, Lisboa, Quid juris, p. 22.

⁶⁵ Ataíde, R.P.C.M (2017) *Estudos de Registo Predial (...)* op. cit., p. 36.

⁶⁶ Lopes, J. Seabra (2009) *Direito dos Registos e Notariado (...)* op. cit., p. 399.

⁶⁷ Lopes, J. Seabra. (2009). *Direito dos Registos e Notariado (...)* op. cit., p. 400.

para a promoção do registo, bem como sanções para o incumprimento da obrigação e dos prazos fixados⁶⁸.

A introdução do princípio da obrigatoriedade do registo não levou o legislador a reequacionar o papel do registo na constituição ou transmissão de direitos sujeitos a registo, tendo continuado a vigorar o sistema título.

Definido como o princípio que transmite a magnitude e a utilidade do registo o princípio da prioridade e tal como o nome indica, significa que o direito primeiramente inscrito, prevalecerá sobre o ulterior, por forma a hierarquizar o direito, de modo a assegurar a respetiva prioridade, e, posterior, publicidade⁶⁹.

SEABRA LOPES⁷⁰ considera que não é de facto admissível que sobre o mesmo prédio possam coexistir direitos da mesma natureza e extensão pertencentes a pessoas diferentes: daí o ter de fixar-se um meio jurídico de solucionar conflitos entre esses direitos. É necessário definir um critério que permitem estabelecer qual o direito que tem que prevalecer, o critério de exclusão, no caso de direitos incompatíveis e o critério de graduação, no caso de um direito poder ser satisfeito depois do outro

Define o art. 6º do código do registo predial que a prioridade do registo consiste no facto de direito inscrito em primeiro lugar prevalecer sobre os que se lhe seguirem relativamente aos mesmos bens, por ordem da data dos registos e, dentro da mesma data, pela ordem temporal das apresentações correspondentes, como decorre do nº1 do art. 77º do mesmo código, a data dos registos é a da apresentação ou, se desta não dependerem, a data é aquela em que fossem efetuados. O registo convertido em definitivo conserva a prioridade que tinha como provisório, e em caso de recusa, o registo feito na sequência de recurso julgado procedente conserva a prioridade correspondente à apresentação do ato recusado.

É notório que o critério legalmente estabelecido foi o da prevalência do direito primeiramente inscrito no registo, independentemente da antiguidade do título.

Excetua-se do princípio formulado no art. 6º as inscrições hipotéticas da mesma data, que concorrem entre si na proporção dos respetivos créditos⁷¹.

Do ponto de vista técnico, o princípio da prioridade veicula essencialmente uma ideia de prevalência entre direitos reais compatíveis, nomeadamente, a hipoteca (art.s 687º do CC e art. 4º, nº2 do CRPred). Se A tiver onerado um imóvel seu com duas hipotecas sucessivas a favor de pessoas diferentes, a hipoteca primeiramente inscrita no registo prevalece sobre a outra, pelo que o crédito que garanta será satisfeito prioritariamente⁷².

Por último, mas não menos importante, os factos sujeitos a registo só produzem efeitos contra terceiros depois da data do respetivo registo, exceto no caso de aquisição, fundada na usucapião, dos direitos de propriedade, usufruto, uso e habitação, superfície ou servidão, as servidões aparentes,

⁶⁸ Ataíde, R.P.C.M. (2017). *Estudos de Registo Predial* (...) op. cit., p. 32.

⁶⁹ Januário, R.; Gameiro, A. (2016). *Direito Registral Predial*, (...) op. cit., p. 15.

⁷⁰ Lopes, J. Seabra (2009) *Direito dos Registos e Notariado* (...) op. cit., p. 395.

⁷¹ *Ibidem*, p. 395.

⁷² Ataíde, R.P.C.M (2017) *Estudos de Registo Predial* (...) op. cit., p. 36.

e os factos relativos a bens indeterminados, enquanto estes não forem devidamente especificados e determinados cumprindo assim o princípio da oponibilidade a terceiros.

CAPÍTULO III – A EVOLUÇÃO DO CADASTRO E O SISTEMA DE INFORMAÇÃO CADASTRAL SIMPLIFICADO EM ESPECIAL

O Cadastro

1 O que é e para que serve?

O cadastro, ou mais exatamente, o cadastro predial, é o instrumento público apropriado para identificar e demarcar todos os prédios rústicos e urbanos existentes em território nacional⁷³.

Este caracteriza-se como um conjunto dos dados que identificam e caracterizam geométrica e especialmente cada um dos prédios existentes no País⁷⁴, e serve para todos dispormos, em regime de livre acesso, da informação no terreno dos limites de todos os prédios, evitando inúmeras repetições de levantamentos, acelerando e tornando mais económicos todos os processos territoriais e de administração imobiliária, dando mais equidade à tributação, facilitando fiscalizações, licenciamentos, expropriações e etc⁷⁵.

O objetivo primeiro do cadastro foi, e continua, a ser a identificação exata e legal da localização, limites e áreas dos prédios rústicos e urbanos e das suas componentes edificadas. É o instrumento técnico, por excelência, de identificação predial, que a Administração Pública tem por objetivo estender a todo o território⁷⁶.

A execução do cadastro predial assegura a tripla correspondência entre um artigo de matriz, um número de descrição predial atual e um prédio demarcado geoespacialmente no terreno⁷⁷.

O Cadastro interessa, pois, antes de mais, ao Estado. E interessa-lhe não tanto para saber daqueles bens cujo uso e ocupação são assegurados pelo normal funcionamento das suas organizações públicas (que já disporão de alguma informação cadastral) mas, especialmente, por todo aquele vasto

⁷³ Beires, R.S.; Amaral, J. G.; Ribeiro, P. (2013). *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, p. 32. consultado em 23 de Outubro de 2019, disponível em <https://www.ffms.pt/FileDownload/93975a36-6d5b-4b39-b18c-534d1f52234e/o-cadastro-e-a-propriedade-rustica-em-portugal>

⁷⁴ *Ibidem*, p. 33.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 33.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 36.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 36.

e disperso conjunto de terrenos que não estão a ser mobilizados para as atividades económicas dos cidadãos e empresas e que poderiam sê-lo, aumentando a produção, o que se traduziria também num direto ou indireto acréscimo dos impostos coletados⁷⁸.

2 O Surgimento e a Evolução Histórica do Cadastro na Europa e o Relatório Sobre o Cadastro

Embora o tema do cadastro esteja atualmente em voga, certo é que a discussão e a necessidade de criar um verdadeiro cadastro predial já vem de há muito tempo.

A temática do cadastro, em Portugal, remonta ao ano de 1847, no reinado de D. Maria II, quando esta nomeou o estadista António José de Ávila, depois Duque de Ávila e de Bolama, para se encarregar de uma comissão sobre o cadastro, tendo este sido mandatado para estudar o assunto encetando uma missão oficial no estrangeiro.

António José de Ávila, no âmbito da missão que lhe tinha sido confiada, elaborou um Relatório Sobre o Cadastro, que tinha como principais objetivos analisar, estudar e comparar as políticas dos países mais adiantados na ciência administrativa dos trabalhos cadastrais para definir uma estratégia perfeita para criar no Reino um cadastro geral.

No Relatório Sobre o Cadastro, o Duque de Ávila, começa por contar que na altura, havia feito uma viagem a Itália, antes de ser nomeado, e teve a oportunidade de estudar todos os seus cadastros e especialmente o do Reino Lombardo-Veneziano e constatou que a principal causa da grande prosperidade de que gozava a Lombardia, à época, devia-se ao seu admirável cadastro, e considerava que a introdução do cadastro no Reino podia oferecer uma base segura para a reorganização económica do nosso país, para o melhoramento da nossa agricultura e regularização definitiva da fazenda. O Duque entendia que o Reino de Portugal deveria seguir o exemplo da Sardenha em 1845 e nomear uma Comissão de Engenheiros, Economistas, Administradores, Agricultores e Jurisconsultos para redigir as instruções necessárias para aquelas que considerava como as três operações indispensáveis do cadastro se concretizassem, eram elas: a medição de terrenos, a avaliação dos seus produtos, e o sistema a adotar-se para a conservação do cadastro, a fim de o ter sempre atualizado em relação às mudanças ocorridas na propriedade quanto aos proprietários⁷⁹.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 38.

⁷⁹ D'Ávila, António José. (1848). *Relatório sobre o Cadastro*, Lisboa, Imprensa Nacional, p.

4. consultado em 23 de Outubro de 2019, disponível em https://play.google.com/books/reader?id=GDJVAAAACAAJ&hl=pt_PT&pg=GBS.

Para o estadista os cadastros existentes à sua época, como por exemplo o Francês e o Italiano, eram cadastros modernos, e caracteriza-os assim porque: “(...) a origem do cadastro prende-se na noite dos tempos. Sem amontoar citações e raciocínios, o que não seria difícil, para demonstrar, que esta remonta à origem das sociedades, quatorze séculos pelo menos, antes da era vulgar vemos o cadastro no Egypto, do tempo de Sesostris, como se lê em Heródoto. Na Grécia remonta esta instituição a Solon, que o estabeleceu em Athenas, quinhentos noventa e quatro anos antes da era Christã; e de Athenas Servio Tullio, que reinou pelo tempo de Solon, o introduzido provavelmente em Roma; por que as duas leis – Atheniense e Romana – parecem copiadas do mesmo modelo. No mesmo Heródoto se encontra também a prova de que o cadastro existia desde a mais alta antiguidade no Império da Pérsia. As investigações modernas feitas no Império da Índia e no Império da China demonstram igualmente, que o cadastro existe neste Estados desde longos Séculos. Assim nos três Impérios mais antigos da terra, o Império da Índia, o Império da China, e o Império da Pérsia a instituição do cadastro é quase contemporânea da sua existência.”⁸⁰

Já no início do século XVIII, quase toda a Europa tinha cadastro, era o caso de Inglaterra, França, Itália, Suíça, Alemanha, Holanda e Hungria, estes tinham na sua base a declaração dos proprietários, depois de aprovados eram lançados em livros, mas não eram acompanhados por plantas dos países.

Os primeiros cadastros topográficos que surgiram na Europa foram os do antigo Ducado de Milão, começando em 1719 e posto em atividade em 1760, o de Piemonte decretado em 1699 – e o de Saboia foi decretado pouco tempo depois. Segundo o relatório sobre o projeto de lei para a confecção do novo cadastro de Genebra havia, na República, plantas territoriais anteriores a 1700. Pela sabedoria das instruções, pelos meios práticos, pela sua conservação, o Duque considerava que o cadastro de Milão podia ser o modelo de todos os cadastros que iram começar naquela época, ao contrário do que era o entendimento geral de que o cadastro francês é que era o modelo a seguir⁸¹.

No Relatório Sobre o Cadastro António José de Ávila descreve, de uma forma resumida, a evolução do cadastro parcelário em França. Segundo ele, o cadastro parcelário foi decretado pela Assembleia Constituinte em 1791 como o fim de servir de base à repartição da contribuição predial. Este teria por base o levantamento das plantas dos concelhos que seriam coordenadas com a referência aos grandes triângulos da Carta da Academia das Ciências. O cadastro brotou debaixo do regime imperial no ano de 1808, depois de terem sido feitos ensaios mais ou menos infrutuoso, que para além de terem consumido muito tempo, consumiram muitos recursos.

O governo francês emitiu as instruções para a organização do cadastro parcelário, que foram impressas em 1811 com o título *Recueil Méthodique*

⁸⁰ D’Ávila, António José. (1848). *Relatório sobre o Cadastro*, (...) op. cit., p. 7 e 8.

⁸¹ *Ibidem*, p. 9.

des Lois, Décrets, Reglements, Instructions et Décisions sur le Cadastre de la France, feitas, tendo em conta os princípios fundamentais do Cadastro Milanez tais como: - a identificação das terras, e o levantamento das plantas dos concelhos com a designação de todas as propriedades, ou parcelas, o que dá a este cadastro o nome de parcelário; - o rendimento calculado sobre a produção de um numero de anos, reduzido a dinheiro, reduzida das despesas de cultura, e os acidentes que podem sobrevir; a permanência e a estabilidade das avaliações; - a necessidade de consignar nas matrizes cadastrais todas as mudanças com o objetivo de o cadastro possa apresentar constantemente a situação da propriedade e não tornar-se inútil, apenas concluído; - estabelecer um só cadastro para todo o Império que declarasse valor do rendimento de todas as propriedades por tal maneira que a repartição da contribuição seria a operação mais simples possível. O cadastro viria a ser uma verdadeira garantia da prosperidade⁸².

O autor do Relatório considerava que existia um outro princípio fértil com consequências importantes, porque se o cadastro preenchesse devidamente essa indicação supriria completamente os Tombos da propriedade predial, e acabaria, quanto ao passado com um número imenso de questões a que ela está sujeita, tornando-as de todo impossíveis para o futuro. As questões hipotecárias e do crédito predial ficariam também cabalmente resolvidas em virtude de a propriedade predial se encontrar garantida⁸³.

O cadastro francês tal como decretado em 1988 definia alguns princípios, tais como: estabelecer uma base justa e imparcial para a distribuição da contribuição predial; e dar aos proprietários o que ainda ninguém lhes havia dado, um bom cadastro parcelário enquanto garantia da sua propriedade.

O Duque de Ávila, apontava alguns aspetos negativos ao cadastro francês, pois seria impossível executar num Império tão vasto, tamanha obra com a brevidade que era necessária e desejada, era difícil encontrar pessoal em quantidade suficiente e instruído, para a execução do cadastro, e os métodos e instrumentos utilizados eram imprecisos.

Quando em 1814 o primeiro império francês, sob a égide de Napoleão Bonaparte, ruiu, a implementação do cadastro estava ainda no início, mas, o governo da restauração não deixou que a implementação do mesmo ruísse, tal como o império, mas tratou de continuar a operação de cadastro, embora grandes objeções se levantassem contra ele, e foram reproduzidas nos concelhos de departamento e nas camaras, objeções devidas em grande parte ao espírito do partido. Ainda assim, o cadastro parcelário foi mantido, mas sofreu algumas transformações, o que lhes destruiu duas das principais características. Com a Lei de 31 de Julho de 1821, a partir de 1 de Janeiro de 1822 o cadastro só serviria para retificar a repartição individual da contribuição predial em cada concelho⁸⁴.

O cadastro foi assim considerado unicamente como um instrumento de repartição do imposto predial e foi despojado da alta prerrogativa de servir de tomo da propriedade predial, com a relação à qual se limitou a

⁸² *Ibidem*, p. 10 e 11.

⁸³ *Ibidem*, p. 12.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 12.

comprovar o facto e o direito. Não houve um só cadastro para toda a França, que representasse o rendimento predial coletável de todo o Reino, mas houve tantos cadastros como concelhos organizados, sem relação uns com os outros a ponto em que nuns a cifra cadastral representava o verdadeiro rendimento, noutros esta era tão inferior à renda verdadeira, que a contribuição predial, que se impunha, e que se impôs a esses concelhos, era superior ao suposto rendimento coletável.

Outro problema que surge com a transformação da operação de cadastro prende-se com o facto de desde que o cadastro deixa de servir de título de propriedade, as inscrições nas matrizes cadastrais perdem o seu principal valor, e muitos dos novos proprietários não promoviam essa inscrição, resultando em graves omissões nos livros das mutações, e as que existiam eram feitas apenas nas matrizes cadastrais e não nas plantas dos concelhos⁸⁵.

Logo no início do seu Relatório Sobre o Cadastro, António José de Ávila, frisou o facto de o modelo de cadastro francês não ser a melhor solução, e no mesmo relatório justifica a sua posição sobre o facto de considerar o cadastro parcelário francês como um dos mais imperfeitos cadastros modernos⁸⁶, com base nos seguintes argumentos: o cadastro moderno, ou cadastro topográfico, era uma invenção italiana, e no seu entender o cadastro “Milanez”, feito no século XVIII, foi o modelo que todos os cadastros feitos no século XIX adotaram e foi derrubado pela ocupação francesa em Itália, aquando do Império Napoleónico.

A Itália, na época, estava dividida em vários reinos, estando a maior parte submetida a Napoleão, tendo este, organizado o cadastro em toda a sua área ocupada, incluindo não só os reinos de Itália como os territórios da Bélgica, Holanda, e uma parte da Suíça, sob a *Recueil Méthodique des Lois et Réglements Pour le Cadastre de la France*, publicada em 1811, razão pela qual se acha que o cadastro francês serviu de norma aos cadastros modernos⁸⁷, daí que tendo em conta os argumentos apresentados, a sua vasta aplicação não se deveu ao seu modelo de organização mas sim ao facto de este ter sido imposto por Napoleão.

Embora um dos problemas que surgiu, aquando do governo da restauração e da transformação feita à operação do cadastro, foi o facto de a França não ter um só cadastro, mas vários, um para cada estado, possibilitou que esses mesmos estados se livrassem de muitos dos defeitos do cadastro francês.

Em muitos desses cadastros, como o da Bélgica, Holanda, Reino de Lucca (Itália), e no de Genebra (Suíça), encontraram-se disposições que a própria França veio, mais tarde, adotar, a fim de fazer desaparecer a confusão que reinava nas mutações da propriedade⁸⁸.

ÁVILA considerava que, embora nenhum cadastro tivesse atingido o grande “*desideratum*”, o de servir de título de propriedade, todos se aproximam mais da resolução dessa questão do que o cadastro Francês. O cadastro de Genebra resolveu, com a Lei do 1º de Fevereiro de 1841, alguns

⁸⁵ *Ibidem*, p. 13.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 13.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 13.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 14.

dos problemas do cadastro. Definido no art. 53º dessa mesma lei, o cadastro faz fé em justiça a favor daquele que nele está inscrito, contra quem pretenda ser proprietário, em todo ou em parte do prédio em litígio, sem justificar o seu direito, ou por um título regular de propriedade, ou pela prescrição que tivesse adquirido, conforme direito comum. Ao contrário do que acontecia no cadastro francês, em Genebra o mesmo não estava sob a alçada do Ministério da Fazenda, mas sob a do Ministro do Interior e Obras Públicas, o que ia mais de acordo com a elevada natureza e numerosas aplicações daquela instituição. Já a Legislações Holandesa pretendia levar a cabo o cadastro a ponto de representar o estado da propriedade, no interesse dos proprietários e só depois é que vem o fisco para se servir dos resultados adquiridos e assentar o imposto sobre bases sólidas e irrecusáveis. Também outros países decidiram organizar o cadastro, vejamos por exemplo o caso de todos os cantões Suíços, a Baviera e os Estados da Alemanha, a Espanha (com o decreto de 18 de Dezembro de 1846), o Egito e na Inglaterra o Engenheiro Dawson propoz em 1836 o cadastro topográfico⁸⁹.

Para terminar o seu Relatório, o Duque, apresenta alguns princípios tendo em conta a opinião dos homens que estudavam a ciência do cadastro à data, são eles:

- 1) O cadastro não podia limitar-se a servir de base à repartição da contribuição;
- 2) O cadastro devia ser a grande planta do país, a descrição da sua propriedade predial, o inventário do valor dos seus produtos, e o tombo dos títulos de propriedade;
- 3) Terminado o cadastro e publicada a lei definitiva, declarava-se que ele era o único título de propriedade predial, adotando-se as devidas providencias, para consignar fielmente as mutações dos proprietários;
- 4) As mutações devessem ser consignadas não só nas matrizes cadastrais, mas nas plantas dos concelhos sobre folhas suplementares.

3 A Introdução do Cadastro em Portugal

3.1 A organização do cadastro geométrico da propriedade rústica

Embora em 1847 a Rainha D.^a Maria II se tivesse interessado em conhecer a ciência do cadastro, e tivesse enviado em missão oficial o estadista António José de Ávila ao estrangeiro, com o principal objetivo de estudar os modelos cadastrais dos outros países da Europa, a fim de criar modelo de cadastro para Portugal, nada mais se avançou quanto à aplicação deste, até que em 1926, passados quase 80 anos, o Governo decretou a

⁸⁹ *Ibidem*, p. 17.

execução do cadastro geométrico da propriedade rústica pelo decreto com força de Lei 11 859.

O Governo queria, à semelhança de Governos anteriores, não só que o cadastro fosse uma realidade, mas também que os serviços geodésicos Portugueses regressassem a um lugar de honra na União Geodésica e Geofísica Internacional. Na tentativa de dar novo alento aos estudos geodésicos, já em 1920, pelo decreto 7036, o Governo transformou a antiga Direção Geral dos Trabalhos Geodésicos e Topográficos foi na Administração Geral dos Serviços Geodésico, Topográficos e Cadastrais, mas que por falta de regulamentação a única alteração trouxe foi apenas o nome⁹⁰.

É sobre o Decreto nº 11 859 que iremos debruçar a nossa análise, pelo facto de o mesmo surgir depois de o cadastro geométrico ser considerado como “a base e instrumento de todas as reformas sociais, económicas e jurídicas de que depende a prosperidade da propriedade rústica”.

A organização do cadastro geométrico da propriedade rústica, definido no dito decreto, requeria duas operações distintas: a execução do mapa cadastral e a avaliação.

No que respeita à execução do mapa cadastral seria necessário, delimitar, levantar e inscrever os prédios em nome dos seus possuidores, tarefa que competia às geómetras ou peritos cadastrais, servidos por informadores locais e com o auxílio facultativo de comissões censuárias, estabelecendo-se, como complemento, para os interessados, o direito de reclamação sobre a delimitação, figura e área dos respetivos prédios.

O cadastro devia servir de base para: identificar a propriedade e para elaborar uma carta em grande escala do país apoiado por uma rede geodésica que contenha todos os elementos necessários para definir rigorosamente a situação geográfica e topográfica dos diversos prédios rústicos.

O cadastro não podia então, ser obtido pelo levantamento simples e avulso das diversas parcelas ou prédios rústicos, pois se assim fosse todo o trabalho realizado seria inútil.

Já no que respeita à avaliação, esta tinha como objetivo conseguir a maior equidade na determinação do rendimento líquido a atribuir aos diferentes prédios. Uma junta cadastral iria percorrer o território de cada freguesia para determinar a qualidade das culturas existentes e proceder à divisão de cada qualidade nas diferentes classes que haveria a considerar na mencionada zona, escolhendo e fixando as parcelas-tipos de cada qualidade e classe, calculando o rendimento líquido por hectare do terreno de cada uma das parcelas-tipo. Um perito classificador iria indicar no mapa, para cada parcela, a qualidade e classe que correspondia. Conhecida a área e a tarifa a aplicar por hectare a cada parcela seria fácil determinar o seu rendimento líquido, e por forma a estimular e proteger os melhoramentos culturais a classificação da tarifa aplicável a qualquer parcela permaneciam invariáveis durante um período de cinco anos.

A organização do cadastro geométrico da propriedade rústica era encarada como um dos problemas da mais alta importância para o fomento nacional, tendo sido o governo autorizado a proceder à organização do

⁹⁰ Administração Geral dos Serviços Geodésicos, Topografia e Cadastrais - Decreto 12764.

cadastro, nos termos definidos nas bases anexas à respetiva lei, podendo este promulgar os regulamentos necessários para a execução do mesmo.

As bases criadas pelo governo a fim de organizar o cadastro geométrico, estabeleciam objetivos, definiam estratégias, e procuravam soluções, daí que à Administração Geral dos Serviços Geodésicos, Topográficos e Cadastrais fosse atribuída a tarefa de organizar a elaboração do cadastro. Este iria ser feito por freguesias e seria particularmente fundado na medição e avaliação, e tinha como objeto: fornecer os elementos necessários para servir de base à identificação da propriedade imobiliária; o lançamento da contribuição predial rústica; e o levantamento de uma carta, em grande escala, do país, tudo isto apoiado numa rede geodésica e organizado nas escalas julgadas convenientes (BASE I).

A própria Administração Geral dos Serviços Geodésicos, Topográficos e Cadastrais juntamente com as comissões censuárias de freguesias e em contradita com as partes interessadas, efetuavam a delimitação e demarcação dos territórios de cada freguesia e de todos os prédios rústicos nela compreendidos. Mesmo quando estas duas últimas não existam a operação continuava e fundava-se em informações locais. O Estado fomentava ainda o emparcelamento dando aos proprietários garantias de segurança e económicas que as operações de delimitação lhes oferecem, nos termos do decreto com força de Lei 5705 de 10 de Maio de 1919 (BASE II).

O decreto, estabelecia ainda que o levantamento cadastral seria efetuado por peritos oficiais, com a assistência facultativa das partes interessadas e pelos métodos que a ciência e a experiência indicavam como os mais próprios para se conciliar a maior exatidão com a economia e velocidade do trabalho (BASE III).

Assim, os prédios rústicos eram inscritos no nome dos respetivos proprietários que resultavam do ato do levantamento, em caso de contestação estes eram inscritos no nome do possuidor de facto, com a respetiva observação e com a reserva de todo o direito, e os bens que não se conheciam os proprietários eram provisoriamente inscritos como bens nacionais (BASE IV).

Os prédios seriam avaliados tendo em conta um rendimento líquido, calculado mediante a formação de tarifas, que deviam representar em espécie aquele rendimento por hectare de terreno de cada qualidade e classe (BASE V).

A organização dessas tarifas era subordinada a princípios como: a quantidade de produtos (calculada tendo em conta o período dos últimos cinco anos), deduzidas das despesas de produção, conservação e transporte, das despesas com obras nas explorações e nas despesas de administração e de manutenção. Em cada concelho, as tarifas e a classificação das parcelas vigorariam por um período de cinco anos (BASE VI).

O cadastro da propriedade rústica seria então constituído por: - um mapa parcelar; por uma matriz predial organizada por prédios rústicos na ordem crescente dos números do mapa e contendo, para cada prédio; - o nome do proprietário; - a sua designação cadastral e as indicações necessárias para a sua completa identificação, especificando-se cada uma das parcelas que compreende, com a respetiva superfície e o rendimento líquido; - pelo registo cadastral estabelecido por proprietários, em ordem

alfabética, apresentado 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; e - por títulos de propriedade (BASE VII).

Em cada freguesia haverá uma comissão censuária composta de três membros, sendo: - um nomeado pela Administração Geral dos Serviços Geodésicos, Topográficos e Cadastrais, - outro pela junta de freguesia; - e o último escolhido pelos respetivos proprietários rurais, a qual prestará o seu concurso à organização do cadastro, nos termos destas bases. Esta tem como propósito: a qualificação e classificação das culturas existentes em cada freguesia; a organização das respetivas tarifas e resolução de reclamações de ordem particular.

Em cada concelho havia uma junta cadastral composta pelo chefe de repartição de finanças e por dois membros, nomeados: um pela Administração Geral dos Serviços Geodésicos, Topográficos e Cadastrais, e o outro pela camara municipal. Cada freguesia podia ainda exigir que um seu delegado fosse ouvido pela junta cadastral sobre a qualificação, classificação e tarifas do seu território.

Também em cada distrito havia uma comissão censuária distrital, composta pelo engenheiro agrónomo chefe da correspondente região agrícola, pelo diretor de finanças e por um delegado da junta geral do distrito, a quem cumpria a resolução das reclamações sobre a organização dos quadros de qualificação, classificação e tarifas dos terrenos.

A Administração Geral dos Serviços Geodésicos, Topográficos e Cadastrais tinham um conselho de cadastro composto por nove membros de nomeação ministerial, representantes ou delegados dos Ministérios interessados na sua organização, e de dois membros escolhidos pela Associação Central da Agricultura Portuguesa e pelos sindicatos agrícolas, para dar parecer sobre os assuntos de maior importância relativos à organização do cadastro e resolver em ultima instancia os recursos das partes interessadas (BASE VIII).

As comissões censuárias de freguesia podiam reclamar junto da comissão censuária distrital dos quadros de qualificação e da classificação e tarifas que lhes tenham sido atribuídas e os proprietários, as juntas de freguesias e outras entidades interessadas podiam reclamar à junta cadastral contra a inscrição, delimitação, figura e área dos respetivos prédios rústicos e sobre a aplicação da qualidade e classe.

Por último, das decisões da junta cadastral e da comissão distrital cabem recursos para o conselho de cadastro, sendo que as não atendidas estavam sujeitas ao pagamento de custas (BASE IX).

O cadastro seria conservado e espelharia todas alterações, quer as relativas ao estado da propriedade, quer as relativas aos seus respetivos proprietários, de uma forma continua, e que ou eram comunicadas ou eram feitas verificações periódicas.

Quando o cadastro de um concelho era declarado sob o regime da conservação, todos os atos, contratos, convenções ou sentenças tendo por objeto constituir, transmitir, declarar, modificar ou extinguir um direito de propriedade, usufruto, fruição, ou outro direito real imobiliário, deviam conter a designação cadastral dos imóveis a que se referiam. As designações

cadastrais dos imóveis eram igualmente obrigatórias nas declarações relativas às mutações por óbito (BASE X).

Como incentivo, estavam isentos de contribuição de registro e de imposto do selo, todos os atos concorrentes para a delimitação e formação do cadastro (BASE XI).

As juntas cadastrais, as comissões censuárias e seus delegados, e os peritos cadastrais tinham direito de acesso às propriedades particulares e, no desempenho das suas funções, podiam examinar gratuitamente os documentos e os registos existentes nas repartições e cartórios públicos e deles extrair fotocópias (BASE XII).

Para fazer face às despesas com a elaboração do cadastro a lei orçamental previa, em cada ano, uma verba para a organização do cadastro predial rústico, e os concelhos contribuíram com um adicional necessária, lançada sobre a contribuição predial rústica (BASE XIII).

Os serviços cadastrais de fácil fiscalização e verificação eram executados por tarefas ou empreitadas, que eram exclusivamente retribuídas mediante preços fixados em tarifas regulamentares aprovadas pelo Governo (BASE XIV).

Para fazer face à necessidade de recursos humanos, o governo estava autorizado a mandar prestar serviços na Administração Geral dos Serviços Geodésicos, Topográficos e Cadastrais, pessoal afeto a outros ministérios (BASE XV).

Depois da máquina do cadastro em andamento, o Governo, através do Decreto-Lei 31975, de 20 de Abril de 1942, deu permissão ao Ministro das Finanças, utilizar os elementos do cadastro geométrico da propriedade rustica para a liquidação da contribuição predial, dos impostos sobre sucessões e doações e da SISA, tomando-se, quanto a estes, para base da incidência o valor proveniente do respetivo rendimento cadastral se o declarado ou resultante do inventário não for superior (art. 1º).

Também neste Decreto-Lei foi definido o modelo de organização das matrizes cadastrais nas secções de finanças, e estas passavam por englobar a seguinte informação: a designação cadastral do prédio; o nome e domicílio do proprietário e, bem assim, do enfiteuta, censuário, fiduciário, pensionista, usufrutuário e rendeiro a longo prazo, quando exista; os ónus e encargos permanentes que incidem sobre o prédio; o número de ordem das parcelas, seu destino ou cultura, qualidade e classe, e superfície expressa na unidade hectare; e o rendimento em dinheiro resultante da aplicação dos preços médios ou tarifas às áreas das parcelas (art. 3º).

Para a organização das matrizes cadastrais, o Instituto Geográfico e Cadastral fornecia às respectivas secções de finanças, os elementos indicados no art. 3º, em verbete de modelo uniforme, por cada prédio.

Com o Decreto nº 12764 de 22 de Novembro de 1926, o Governo, altera novamente o nome da Administração Geral dos Serviços Geodésicos, Topográficos e Cadastrais para Instituto Geográfico e Cadastral, e passou a ser uma Direção Geral Autónoma do Ministério do Comércio e Comunicações, e aprova a organização do Instituto no dito decreto com força de Lei.

Nessa mesma organização do Instituto Geográfico e Cadastral, no art. 1º, define os objetivos do mesmo, assim a este cumpre, no continente e ilhas adjacentes o estudo da geodesia transcendente e da pequena geodésica, as

triangulações e as suas projeções gráficas, medição de bases, determinação de latitudes, longitudes e azimutes e da intensidade da gravidade, estudos de magnetismo terrestre, nivelamentos geométricos de precisão e alta precisão, estudos maregráficos, levantamentos topográficos e especialmente a confeção de uma carta geral do País e ilhas adjacentes, seu desenho e publicação, a organização do cadastro geométrico da propriedade rustica, a toponímia e outros quaisquer trabalhos que a evolução da ciência ou as necessidades do País aconselhem, acompanhando os progressos científicos e os resultados obtidos nos diversos países.

3.2 A organização dos serviços de avaliação do cadastro geométrico da propriedade rústica

Com a organização do cadastro geométrico da propriedade rústica era essencial fornecer ao Instituto Geográfico e Cadastral um diploma que lhe permitisse proceder à avaliação das propriedades rústicas, passando a ser a matriz cadastral a base para os impostos que incidem sobre a terra.

Esse diploma surge com o Decreto 14 162⁹¹ do Ministério do Comércio e Comunicações, onde se definem os métodos de avaliação dos terrenos. Assim, os terrenos podem ser avaliados de duas formas, através do método direto e do método indireto.

Assim, nos termos do art. 1º do citado Decreto nº 14 162, a avaliação para efeito de Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica consiste na determinação do rendimento bruto e líquido a atribuir a cada prédio pela soma dos rendimentos das parcelas que o compõem, entendendo-se por parcela uma porção continua de terreno situada num só prédio rústico, quando ela tenha uma só qualidade e classe de cultura, ou uma construção ou parte de construção situada igualmente num mesmo prédio rústico e com um único destino.

As avaliações eram divididas em quatro operações, eram elas:

— a qualificação, que consistia na discriminação dos terrenos de cada freguesia segundo a sua utilização agrícola, os seus produtos espontâneos ou outras circunstâncias de caracter permanente;

— a classificação, que consiste na divisão de cada qualidade em tantas classes quantos os graus notavelmente diversos da respetiva produtividade;

— a distribuição das parcelas, por qualidade e classe, que consiste na determinação, sobre o terreno da qualidade de cada parcela e na sua colocação numa das classes definidas no quadro de qualificação e classificação da freguesia; por último,

— a organização das tarifas, que consiste na determinação em géneros do rendimento bruto e líquido do hectare de terreno por cada qualidade e classe de cultura.

⁹¹ Alterado pelo Decreto-Lei 36 505 do Ministério da Economia e o Decreto-Lei 36 800 do Ministério das Finanças.

3.3 Os Mais Recentes Projetos de Concretização do Cadastro Predial

3.3.1 O Regulamento do Cadastro Predial

Aprovado pelo Decreto-Lei 172/95, de 18 de Julho, o Regulamento do Cadastro Predial, surge na tentativa de organizar a informação dispersa por diversos serviços públicos, desde o Instituto Português de Cartografia e Cadastro, à Direção-Geral das Contribuições e Impostos e às conservatórias do registo predial, entre outros.

O dito Regulamento define conceitos essenciais como:

— Cadastro Predial: conjunto dos dados que caracterizam e identificam os prédios existentes em território nacional;

— Execução do Cadastro: processo de recolha e tratamento dos dados que caracterizam e identificam cada um dos prédios existentes numa determinada área geográfica;

— Conservação do Cadastro: processo de atualização individual dos dados que caracterizam e identificam os prédios existentes numa determinada área geográfica;

— Área Cadastrada: área geográfica abrangida por uma operação de execução ou renovação do cadastro já concluída; e

— Prédio Cadastrado: prédio caracterizado e identificado na sequência de uma operação de execução ou renovação do cadastro já concluída ou resultante de processo de conservação do cadastro.

Os prédios seriam classificados, nos termos ds art.s 2º, 3º, 4º e 5º, atendendo à sua localização administrativa (distrito, concelho, freguesia, localidade, Rua e número de polícia para os prédios urbanos e nos prédios rústicos o local onde se situa/designação pela qual é conhecida), à localização geográfica (posicionamento das suas extremas no sistema de coordenadas adaptado) e por último, pela configuração geométrica e área (estabelecida pela representação cartográfica das suas extremas, unidas através de uma linha poligonal fechada, e dos limites das áreas socais , com outras representações topográficas-cadastrais e áreas, incluindo as relativas a construções existentes), fazendo a localização, a configuração geométrica e a área do prédio, presunção para efeitos legais da sua real localização, configuração e área.

No que respeita à identificação (art. 6º, 7º e 8º), cada prédio seria identificado através de um código numérico unívoco, designado por Número de Identificação do Prédio (NIP), sendo a sua utilização obrigatória em todos os documentos públicos, incluindo os atos notariais, como forma de identificação dos prédios cadastrados, através da apresentação de um cartão de identidade. A cada prédio cadastrado corresponde uma ficha cadastral, que contém os dados cadastrais relativos a esse prédio, uma folha, que representa a implantação cartográfica de um conjunto de prédio contíguos, e uma carta cadastral, que era composta por um conjunto de folhas cadastrais que cobre todo o território nacional.

A competência (art. 9º) para a execução, renovação e conservação do cadastro ficou a cargo do Instituto Português de Cartografia e Cadastro tal como a emissão dos cartões de identificação dos prédios, a certificação da localização geográfica, da configuração geométrica e da identificação de prédios cadastrado, a acreditação de técnicos e a homologação de trabalhos de natureza cadastral realizados por outras entidades.

No que respeita à sua execução (art. 12º), o cadastro abrangia o território de uma ou mais freguesias e os proprietários ou usufrutuários eram obrigados, dentro dos prazos estabelecidos por edital, a proceder à demarcação dos seus prédios e em caso de erro introduzido no cadastro como resultado da demarcação incorreta dos prédios a responsabilidade era atribuída aos mesmos. Nos casos em que os prédios não fossem demarcados ou essa demarcação contivesse erros a mesma área era considerada como área de cadastro diferido.

Embora a demarcação dos prédios fosse da responsabilidade do proprietário ou usufrutuário (art. 16º a 19º), os trabalhos de campo relacionados com a preparação das bases cartográficas, a recolha dos dados sobre os prédios ou quaisquer outros necessários a operações de execução de cadastro eram realizados pelo pessoal do Instituto Português de Cartografia e Cadastro.

Os elementos que permitiam localizar as extremas de cada prédio e os limites das áreas sociais eram então recolhidos em trabalho de campo, procedendo-se assim à caracterização provisória dos prédios e à sua exposição pública através da afixação de editais para que existisse direito de reclamação da demarcação feita. Na ausência desta ou depois de retificada da demarcação a caracterização dos prédios era considerada confirmada.

Embora a caracterização dos prédios seja confirmada, ou porque não existiu reclamação ou porque o erro identificado foi sanado, a caracterização cadastral era sempre provisória, enquanto não fosse obtida a harmonização com o registo predial (art. 27º). O Instituto Português de Cartografia e Cadastro (IPCC) e a Direção Geral dos Registos e Notariado asseguravam o acesso recíproco a elementos relativos aos prédios constantes das respetivas bases de dados, e verificada, pelo IPCC ou pelo proprietário, a divergência entre a área registada e a área real, deviam os proprietários proceder à harmonização do registo com a realidade predial, através da apresentação do documento do IPCC, onde constava a demarcação efetuada com os proprietários confiantes.

Por forma a garantir a conservação do cadastro, qualquer ato notarial relativo a prédios cadastrados que implicassem a alteração do posicionamento das respetivas extremas exige a apresentação simultânea, em relação que a esses prédios quer aos que resultem de alteração, do documento técnico onde constava: a identificação, através do NIP; a representação cartográfica em escala igual à da folha cadastral em que o prédio estivesse incluído; as coordenadas das extremas no sistema adotado; as áreas; a data de elaboração do documento; e os nomes e as assinaturas do responsável pela elaboração do documento e do proprietário, devendo essa alteração ser comunidade ao IPCC (art. 30º e ss).

Para além do IPCC, só as entidades que possuísem autorização podiam realizar trabalhos de cadastro predial, através da atribuição de um alvará, e a acreditação dos técnicos era feita pelo IPCC, a pedido dos

interessados, mas estes teriam que comprovar: ser pessoas idóneas, estar habilitados com curso de nível superior, ter experiência adequada, em campo e em gabinete e dispor de conhecimentos considerados necessários para a atividade a desenvolver (art. 34º a 39º). O trabalho por estes realizado teria de ser homologado pelo Instituto a pedido dos seus produtores ou proprietários para poderem ser utilizados para fins oficiais. Por fim, e por forma a garantir a atualização constante, eram nulas as alterações relativas a prédios inscritos no cadastro que implicassem a modificação do posicionamento das respetivas extremas, feitas em desrespeito pelas normas estabelecidas no dito Decreto-Lei 172/95, de 18 de Junho (art. 42º).

3.3.2 O Projeto SINERGIC

3.3.2.1 A necessidade de revisão do Decreto-Lei 172/95, de 18 de Julho e a criação do projeto SINERGIC

Criado pela necessidade de viabilização de um sistema de informação predial único que agrupasse a realidade factual da propriedade imobiliária com o registo predial, as inscrições matriciais e as informações cadastrais, o projeto SINERGIC (Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral), aprovado pelo Decreto-Lei 224/2007, de 31 de Maio, foi a medida tomada no Programa do XVII Governo Constitucional, com vista à constituição de um verdadeiro cadastro da propriedade rústica, tendo sido definidas as suas linhas orientadoras para a execução, manutenção e exploração de informação cadastral, na Resolução do Conselho de Ministros nº45/2006, de 4 de Maio.

Os motivos do insucesso do Regulamento do Cadastro Predial vêm espelhados no preâmbulo do Decreto-Lei de aprovação do projeto SINERGIC, e são eles: “ (...)a morosidade e complexidade do processo de recolha de dados, as fases demasiado prolongadas para a realização das diversas operações, a indefinição das competências das entidades envolvidas, bem como questões conceptuais e substantivas relativas à indefinição dos dados a constar do cadastro e à ausência de mecanismos de conservação e de fiscalização da execução das operações cadastrais, constituíram, entre outros, os motivos do insucesso do modelo, tendo contribuído para que, desde 1995, os trabalhos de execução do cadastro tenham abrangido apenas cinco concelhos, correspondendo a cerca de 1,5% do território nacional. A esta situação não é alheio o estado ainda pouco desenvolvido, à data, dos aspetos relacionados com a componente tecnológica de suporte à informação e conservação da informação cadastral.”

A referida Resolução do Conselho de Ministros faz uma reflexão sobre a evolução do cadastro, e faz referência ao facto de em Portugal, o maior esforço de execução cadastral ter ocorrido nas décadas de 30 e 90 do século XX, tendo sido efetuado o cadastro geométrico da propriedade rústica (CGPR) em 126 concelhos, correspondentes a cerca de 50 % da área total do País, embora a área coberta pelo cadastro seja na região a Sul de

Portugal continental, ou seja, nas regiões onde o fracionamento da propriedade não é muito significativo. O trabalho foi realizado em, aproximadamente, dois milhões de prédios rústicos, mas apenas corresponde a cerca de 12 % do universo. Embora o Decreto-Lei 172/95 prevísse que a atualização periódica do cadastro fosse da responsabilidade do Estado, tal não aconteceu, e foram efetuadas atualizações pontuais, a pedido do proprietário, suportando este todas as despesas inerentes ao processo. O Decreto-Lei 172/95, de 18 de Julho, alterou substancialmente os conceitos relativos ao cadastro, criando o cadastro predial. As alterações mais significativas dizem respeito à cobertura integral do território, à abertura ao mercado privado da produção de informação cadastral e à criação de um identificador único para os prédios, o número de identificação do prédio, garantindo o carácter multifuncional do cadastro.

Outras das medidas tomadas pelo Governo e espelhadas na dita resolução, prende-se com a “criação de mecanismos legais de constituição de Zonas de Intervenção Florestal (ZIF), bem como de benefícios emolumentares com vista à regularização da situação jurídica dos prédios sitos em áreas de floresta, e ainda a criação da possibilidade de virem as autarquias a decidir do aumento do Imposto Municipal Sobre Imóveis (IMI), quando os prédios rústicos não estejam a ser objeto de gestão florestal apropriada.”

A resolução apresenta ainda um conjunto de considerandos justificativos para a criação do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC), são eles: o facto de o Instituto Geográfico Português ter por missão exercer a função de autoridade nacional de cartografia, produzir informação geográfica oficial, desenvolver e coordenar o sistema nacional de informação geográfica, promover a formação e a investigação nos domínios das tecnologias de informação geográfica e contribuir para a dinamização da sociedade de informação; a escassa cobertura territorial do cadastro predial; o facto de dotar o país de uma base cadastral consentânea com os interesses e necessidades atuais da sociedade; tal objetivo só é possível com um esforço partilhado; a proteção da floresta contra incêndios está dependente da existência de uma base cadastral atualizada nos espaços de floresta; e por fim o facto de Portugal ser, aquela data, um dos poucos países da Europa onde não existia um cadastro.

Assim, o Conselho de Ministros resolveu, aprovar as linhas orientadoras para a execução, manutenção e exploração de informação cadastral através da criação do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC), com os seguintes objetivos:

- 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; d) Garantir a sua compatibilidade com os sistemas informáticos utilizados pelas várias entidades envolvidas no projeto;

- d) Assegurar que a descrição predial do registo predial é acompanhada de um suporte gráfico;
- e) Possibilitar a utilização generalizada do sistema pela Administração Pública; e
- f) Assegurar o acesso à informação pelo cidadão e pelas empresas, designadamente por via eletrónica e com garantia da proteção dos dados pessoais envolvidos.

3.3.2.2 O Funcionamento do Projeto SINERGIC - em Especial

Aquando da sua apresentação pública, o Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, João Ferrão, em 2006 deu a conhecer a situação do país: apenas 1,5% do território nacional possui cadastro predial (segundo o Regulamento criado pelo Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de Julho) e cerca de 50% está coberto pelo Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica (desatualizado)⁹²

O Decreto-Lei de aprovação define o projeto SINERGIC “como parte de um sistema partilhado de informação territorial, que garante a gestão uniforme e informática dos conteúdos cadastrais, de forma compatível entre os diversos sistemas utilizados pelas entidades competentes para a sua produção, e a sua atualização permanente, segundo princípios de validação e harmonização que garantam a coerência do sistema.”

O facto de o projeto vir a ser introduzido como um regime experimental devido à necessidade de testar a adequabilidade e eficácia das soluções consagradas, permitiria realizar ajustamentos e alterações que se viessem a justificar antes da sua extensão a todo o território nacional.

Esse regime experimental instituído visava a prossecução de objetivos, definidos no art. 2º e já identificados acima. Este regime obedecia a princípios gerais, definidos nos termos do art. 3 que se prendiam com:

- a) a coordenação, assegurando a partilha de responsabilidades entre as entidades competentes pelo conteúdo da informação constante do SINERGIC e respetivas atualizações;
- b) a complementaridade, assegurando que a harmonização das informações da competência das diversas entidades salvaguarda os efeitos jurídicos respetivos, nos termos da legislação aplicável;
- c) a subsidiariedade, no sentido de a informação ser recolhida e transmitida pelas entidades competentes que mais adequadamente o possam efetuar, tendo em conta fatores de proximidade;
- d) a participação, reforçando a atuação cívica dos cidadãos, através do acesso à informação e à participação nos procedimentos de execução e conservação do cadastro;

⁹² “Cadastro e ordenamento do território – A experiência portuguesa” - Revista Ordem dos Engenheiros, <https://www.ordemengenheiros.pt/pt/centro-de-informacao/publicacoes/revista-ingenium/revista-ingenium-n-o-109-janeiro-fevereiro-de-2009/>

e) a publicidade, garantindo a transparência e o carácter público dos procedimentos de execução e conservação cadastral e das informações cadastrais, com garantia da proteção dos dados pessoais envolvidos.”

Definido como um registo administrativo, metódico e atualizado de aplicação multifuncional, cfr. art. 4º, no qual se procede à caracterização e identificação dos prédios existentes em território nacional, a coordenação do cadastro predial, ficou entregue ao Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, através do Instituto Geográfico Português (IGP) (art. 5º), e no Decreto-Lei foram definidos todos os conceitos necessários para a aplicação do mesmo, e que definimos aqui em três secções diferentes, as relacionadas com o prédio, tais como: área cadastrada⁹³; área do prédio⁹⁴; configuração geométrica de um prédio⁹⁵; estrema⁹⁶; localização geográfica do prédio⁹⁷; marco de propriedade⁹⁸; prédio⁹⁹; prédio cadastrado¹⁰⁰; número de identificação predial (NIP)¹⁰¹; número de identificação predial provisório (NIPP)¹⁰²; harmonização¹⁰³; as relacionadas com a caracterização do cadastro: documento cadastral¹⁰⁴; cadastro transitório¹⁰⁵; cadastro diferido¹⁰⁶; conservação do cadastro¹⁰⁷; execução do cadastro¹⁰⁸, e as

⁹³ Área geográfica abrangida por uma operação de execução do cadastro predial já concluída.

⁹⁴ Medida da superfície delimitada pelas respetivas estremas, sendo calculada sobre o plano em metros quadrados.

⁹⁵ Representação cartográfica das estremas de um prédio, unidas através de uma linha poligonal fechada, obtida por processos diretos de medição ou de observação da superfície terrestre.

⁹⁶ Linha imaginária delimitadora do prédio, a qual pode estar materializada no terreno.

⁹⁷ Localização do prédio resultante do posicionamento das suas estremas nos sistemas de referência e de coordenadas retangulares oficiais, definidas pelo IGP.

⁹⁸ Sinal de demarcação identificador do limite do prédio.

⁹⁹ Parte delimitada do solo juridicamente autónoma, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes com carácter de permanência.

¹⁰⁰ Prédio caracterizado e identificado na sequência de uma operação de execução do cadastro já concluída;

¹⁰¹ Código numérico atribuído a cada um dos prédios cadastrados.

¹⁰² Código numérico, de carácter provisório, atribuído aos prédios cadastrados relativamente aos quais se encontram pendentes procedimentos de transformação ou alteração fundiária.

¹⁰³ Processo que permite a identificação unívoca dos prédios através da correspondência entre o número de identificação do prédio e os números das descrições prediais e os dos arts matriciais.

¹⁰⁴ Certidão, reprodução ou declaração autenticada do conteúdo ou de parte do conteúdo da informação cadastral, independentemente do meio de suporte.

¹⁰⁵ Situação em que se encontram os prédios que, embora cadastrados, ainda não foram harmonizados

¹⁰⁶ Situação em que se encontram os prédios que, embora abrangidos por uma operação de execução do cadastro, não se encontram caracterizados e identificados.

¹⁰⁷ Processo técnico de atualização ou retificação dos dados que caracterizam e identificam os prédios cadastrados.

¹⁰⁸ Processo técnico de recolha e tratamento dos dados que caracterizam e identificam cada um dos prédios existentes em território nacional.

relacionadas com as entidades participantes: entidade executante¹⁰⁹; equipa de apoio técnico¹¹⁰; perito cadastral¹¹¹ e titulares cadastrais¹¹².

Por forma a não cometer os erros dos anteriores projetos cadastrais, com a concretização do dever de colaboração as entidades e os serviços da administração direta e indireta do Estado, bem como outras pessoas coletivas públicas, que possuísem informações relevantes para o SINERGIC deveriam comunicá-las ao IGP de acordo com o regime constante do decreto-lei em matéria de execução do cadastro, bem como nos termos que viessem a ser definidos em sede de conservação do cadastro e de operacionalização do SINERGIC. Os notários e conservadores do registo predial estavam sujeitos ao dever de comunicação ao IGP da informação relativa aos atos notariais e registais dos quais constassem novas informações ou a alteração dos dados constantes do cadastro predial.

O Capítulo II do referido Decreto-Lei 224/2007, de 31 de Maio, define aqueles que são elementos cadastrais a ter em conta para uma correta identificação, daquele que é o objeto do cadastro predial, o prédio.

Assim, a caracterização dos prédios passará pela identificação dos seguintes elementos constantes do Art. 8º:

- a) a localização geográfica;
- b) a configuração geométrica;
- c) o NIP (Número de Identificação Predial); e
- d) titulares cadastrais.

Todos os prédios passariam a ser identificados através do seu NIP, e a sua utilização seria obrigatória em todos os documentos administrativos. O NIP, tal como definido em anexo ao Decreto-Lei, era composto por 15 dígitos, distribuídos em quatro conjuntos, da seguinte forma: 1) o primeiro conjunto seria composto por um único dígito que se destinaria a definir a localização do prédio em função de o mesmo se localizar no Continente, na Região Autónoma dos Açores, ou na Região Autónoma da Madeira, e corresponderia a cada um destes o número 1, 2 e 3, respetivamente; 2) o segundo conjunto seria composto por seis dígitos que identificariam a quadricula do seccionamento onde o prédio se encontre localizado; 3) o terceiro conjunto é composto por seis dígitos que identificam o número do prédio dentro de uma quadricula do seccionamento; e o 4) conjunto é composto por dois dígitos destinados a controlo. O procedimento de atribuição do NIP passa pela identificação do prédio em função dos critérios acima definidos.

Outro dos elementos cadastrais essenciais, prende-se com a legitimidade dos titulares cadastrais definida nos termos do art. 10º, dado que só estes podem, no âmbito da operação de execução do cadastro (art.

¹⁰⁹ Entidade que se encontra legalmente habilitada para exercer a factividade de execução do cadastro;

¹¹⁰ Grupo composto por técnicos de diversos serviços e entidades, ao qual cabe promover, agilizar e apoiar tecnicamente a operação de execução do cadastro.

¹¹¹ Técnico que se encontra legalmente habilitado para exercer a atividade de conservação do cadastro;

¹¹² Pessoa ou pessoas, singulares ou coletivas, públicas ou privadas, proprietárias do prédio, no todo, em parte ou em regime de propriedade horizontal, os detentores de posse correspondente ao exercício do direito de propriedade, bem como, no caso dos baldios, os compartes.

11º), proceder à demarcação dos respetivos prédios; declarar através do preenchimento de impresso destinado para o efeito; fornecer todas as informações que lhe forem solicitadas para fins de execução do cadastro; comunicar à equipa de apoio técnico ou à entidade executante quaisquer alterações à declaração de titularidade; participar no período de consulta pública a fim de validar a informação recolhida durante a operação de execução do cadastro; e de reclamar da caracterização provisória dos prédios.

Nos casos em que os titulares cadastrais não coincidissem com aqueles em favor dos quais o prédio se encontrasse definitivamente inscrito no registo predial, prevalecia a situação jurídica resultante do registo, nos termos do art. 7º do Código do Registo Predial (art. 10º, nº6).

No que respeita à demarcação dos prédios (art. 12º), e tendo em conta que esta é o elemento cadastral fundamental, teria que ser feita pelos titulares dos prédios localizados nas freguesias abrangidas por uma operação de execução do cadastro e os titulares dos prédios, confinantes sítios noutros freguesias devem, por si ou através de representante, proceder à demarcação dos respetivos prédios nos prazos e condições fixadas do dito Decreto-Lei, e neste, presume-se, que a demarcação dos mesmos foi efetuada com a concordância dos respetivos titulares, sem prejuízo do direito de impugnação que lhes assiste. A demarcação é feita através de marcos de propriedade, cuja colocação, características e sinalização obedeçam às instruções técnicas que iram ser aprovadas pelo IGP (Instituto Geográfico Português).

A execução do projeto SINERGIC ficou a cargo não só do IGP como também do IRN (Instituto dos Registo e Notariado, I.P), da DGCI (Direção-Geral dos Impostos) e das Câmaras Municipais (art. 13º).

Ao IGP competia: assegurar a manutenção, gestão e atualização do SINERGIC; assegurar a coordenação entre as várias entidades com competências no âmbito do SINERGIC; regular a produção e difusão da informação cadastral; definir as normas e especificações técnicas para a execução e conservação do cadastro predial; licenciar, nos termos do respetivo regime jurídico, a atividade das entidades executantes e dos peritos cadastrais e disponibilizar informação sobre estas entidades; lançar e gerir os procedimentos concursais para a execução do cadastro predial; aprovar as especificações técnicas para demarcação dos prédios; decidir, anunciar e publicitar as operações de execução do cadastro predial; definir os prazos das várias fases da operação de execução do cadastro predial; apoiar tecnicamente a execução do cadastro, em especial a interligação entre as equipas de apoio técnico e as entidades executantes; fiscalizar a execução do cadastro predial; determinar a data a partir da qual uma determinada área se considera cadastrada; atribuir o NIP; assegurar a conservação do cadastro, designadamente dos procedimentos de atualização ou retificação dos dados cadastrais; fiscalizar as operações de conservação do cadastro (art. 14º).

Ao IRN cabia: assegurar o acesso à informação constante do registo predial, em especial no decurso da operação de execução do cadastro, fornecendo informação sobre o carácter omissivo ou a descrição dos prédios abrangidos pela operação de execução do cadastro e a identificação dos titulares de direitos de propriedade e de outros direitos reais menores; apoiar no âmbito das suas competências a operação de execução cadastral;

comunicar à equipa de apoio técnico a apresentação de pedidos de registo relativamente a prédios incluídos na área de execução do cadastro, a partir do momento em que esta operação se inicia e até à sua conclusão; desencadear a retificação dos elementos e dados cadastrais, caso assim se justifique em caso de alteração da situação jurídica dos prédios constante do registo predial (art. 15º).

A DGCI era incumbida de: assegurar o acesso à informação constante da matriz predial, em especial no decurso da operação de execução do cadastro, fornecendo informação sobre os números e descrição do teor das matrizes prediais; apoiar no âmbito das suas competências a operação de execução do cadastro; comunicar à equipa de apoio técnico as alterações aos elementos constantes das matrizes prediais relativamente a prédios incluídos na área de execução do cadastro, a partir do momento em que esta operação se inicia e até à sua conclusão; desencadear a retificação dos elementos e dados cadastrais, caso assim se justifique em caso de alteração dos elementos constantes da matriz predial (art. 16º).

Já às Câmaras Municipais cabia: ceder instalações para funcionamento da equipa de apoio técnico; facultar o acesso à informação considerada relevante no âmbito da execução e conservação do cadastro, em especial em matéria de alterações toponímicas, números de polícia e correspondência entre as antigas e as novas denominações e numerações; desencadear a retificação dos elementos e dados cadastrais, caso assim se justifique em função de procedimentos e atos administrativos de gestão urbanística (art. 17º).

3.3.2.3 A Execução do Cadastro Predial

O âmbito territorial da operação de execução do cadastro predial (art. 21º) definido no âmbito do projeto SINERGIC correspondia à área das freguesias, exceto aquelas que compreendessem as áreas em que o cadastro geométrico da propriedade rústica vigorasse, logo, o alvo seriam as freguesias que não estivessem abrangidas por este regime, e os limites das freguesias eram os constantes da Carta Administrativa Oficial de Portugal em vigor.

Embora os dados respeitantes às áreas em regime de cadastro geométrico da propriedade rústica fossem integrados no projeto SINERGIC, essas áreas não eram consideradas áreas cadastradas, mas encontravam-se sujeitas ao regime especial nele definido para efeitos de execução do cadastro predial.

No decurso da operação de execução do cadastro predial é efetuada a harmonização (art. 22º) da informação através, da articulação entre o teor da declaração de titularidade e os dados constantes das descrições prediais e das inscrições matriciais. Não sendo possível proceder à harmonização no decurso da operação de execução do cadastro predial, o procedimento de harmonização prosseguia nos termos que viessem a ser definidos no regime de conservação do cadastro, considerando-se os prédios em situação de cadastro transitório. Sem prejuízo do direito de retificação que assistia aos

titulares cadastrais, os dados relativos aos prédios em situação de cadastro transitório presumiam-se corretos.

No caso dos prédios, abrangidos pela operação de execução do cadastro, que não fossem demarcados, aqueles cujos dados obtidos não permitissem proceder à respetiva caracterização, e aqueles sobre os quais incidissem processos judiciais, seriam classificados como prédios em situação de cadastro diferido. Também os prédios em que se verificassem desacordos entre os titulares quanto à sua localização das respetivas extremas era classificado como prédios em situação de cadastro diferido (art. 23º). Os titulares de prédios em situação de cadastro diferido podiam, a todo o tempo, solicitar ao IGP a realização de um processo de conservação do cadastro circunscrito à área onde os prédios se situam, cuja realização ficava dependente da demonstração de demarcação adequada e cujos encargos são suportados pelos proponentes, sendo estes responsáveis pelas consequências, para si e para terceiros, da situação de indefinição cadastral dos prédios respetivos, e são também responsáveis pelas consequências dos erros introduzidos no SINERGIC como resultado da demarcação incorreta (art. 24º).

Durante a operação de execução do cadastro, os titulares cadastrais e quaisquer serviços ou entidades públicas e privadas que intervissem em atos que modificassem a titularidade ou o posicionamento das extremas dos prédios devem comunicar à equipa de apoio técnico ou à entidade executante, no prazo máximo de 10 dias, todas as alterações decorrentes dessa intervenção, e os representantes das conservatórias do registo predial na equipa de apoio técnico comunicava à entidade executante, no prazo máximo de 10 dias, o registo definitivo das alterações ocorridas na situação jurídica dos prédios (art. 25º).

3.3.2.4 O Procedimento de Execução Cadastral

A execução cadastral, até chegar ao objetivo principal, a concretização do cadastro predial, passava por diversas fases, são elas:

1. A publicitação e faseamento da operação de execução do cadastro (art. 26º);
2. A declaração de titularidade dos prédios e suas retificações (art. 27º e 28º);
3. O trabalho de campo e recolha de dados (art. 29º e 30º);
4. Caracterização provisória do prédio (art. 31º e 32º); e
5. A reclamação e o recurso (art. 33º);
6. A confirmação da caracterização e conclusão da operação (art. 34).

3.3.2.4.1 A publicitação e faseamento da operação de execução do cadastro

A decisão de realização da operação de execução do cadastro era publicada pelo IGP, 60 dias antes do início da operação, no sítio da internet

do próprio IGP, e através de editais nos municípios e freguesias (abrangidos e contíguos), nas conservatórias do registo predial, nos serviços de finanças, e era anunciada no meio de comunicação social local, sendo a entidade gestora do património do Estado notificada oficiosamente.

Com a publicitação da decisão de realização da operação de execução do cadastro, eram divulgados os seguintes elementos:

- a) Os locais onde serão prestadas as informações e recebidas as declarações de titularidade;
- b) As instruções técnicas para a demarcação dos prédios, a realizar nos termos do art. 12.º do referido decreto-lei relativo à demarcação dos prédios;
- c) Os prazos das várias fases da operação de execução do cadastro
- d) O termo do prazo para apresentação das declarações de titularidade.

3.3.2.4.2 A declaração de titularidade dos prédios e suas retificações

A declaração de titularidade era feita em formulário próprio, segundo o modelo aprovado pelo IGP.

Eram de declaração obrigatória dados como: nome ou designação social do titular; o número de identificação fiscal do titular; o domicílio ou sede dos titulares por referência ao lugar de residência habitual, com indicação do endereço postal; o número da descrição predial; o art. da matriz predial; o local onde se situa o prédio e a designação por que é conhecido o prédio. Na falta da identificação dos dados obrigatórios relativos à titularidade o prédio ficava em situação de cadastro diferido.

Em caso de compropriedade, o contitular podia indicar os dados relativos aos demais proprietários, embora a não indicação não fosse impeditiva da receção da declaração. A prestação de falsas declarações era punível nos termos do código penal.

Caso existam discrepâncias entre a declaração de titularidade, a realidade física, a descrição predial e a inscrição matricial, era efetuada pela entidade executante, através do procedimento de retificação, a notificação das discrepâncias existentes ao titular cadastral ou ao respetivo representante, para que no prazo de 15 dias, viesse prestar esclarecimentos e para apresentar a documentação necessária para a retificação da discrepância. Depois disso, a entidade executante, se assim fosse possível, retificava a declaração com base nesses mesmos esclarecimentos. Na impossibilidade de retificação da declaração de titularidade, a entidade executante classificava o prédio em situação de cadastro diferido.

Existiam ainda os casos em que a retificação da declaração de titularidade era feita oficiosamente ou por iniciativa dos titulares cadastrais, era o caso de alteração de algum elemento relativo às toponímicas, aos códigos postais ou elementos cartográficos, sendo essa retificação comunicada aos titulares cadastrais ou respetivo representante.

3.3.2.4.3 O trabalho de campo e recolha de dados

A execução do cadastro era realizada pela entidade executante através da preparação de bases cartográficas e recolhas de dados sobre os prédios, podendo esta solicitar o apoio das entidades e serviços públicos, incluindo às autoridades policiais.

Aos técnicos era permitido o acesso a áreas não edificadas de prédios e de serventias das edificações. Quando não se conseguia efetuar a recolha dos dados, ou efetuar a demarcação ou caracterização dos prédios, estes eram considerados em situação de cadastro deferido. No âmbito do trabalho de campo são recolhidos os seguintes dados:

- a) Os elementos cartográficos que permitissem localizar as extremas de cada prédio;
- b) A localização dos marcos de propriedade, quando existissem
- c) Os elementos cartográficos que permitissem localizar as extremas dos prédios classificados como baldios ou AUGI;
- d) Quaisquer outros elementos considerados relevantes para efeitos de caracterização e identificação dos prédios.

3.3.2.4.4 Caracterização provisória do prédio e a consulta pública

A caracterização provisória dos prédios abrangidos pela operação de execução do cadastro é objeto de consulta pública, a publicitar com a antecedência mínima de 30 dias, no sítio da internet, e através de editais a afixar nos municípios e freguesias (abrangidos e contíguos), na conservatória do registo predial, no serviço de finanças e a anunciavam nos meios de comunicação local.

O prazo de consulta pública era definido pela equipa de apoio técnico não podendo ser inferior a 10 dias.

Da publicitação da caracterização provisória dos prédios era obrigatório constar a indicação do período consulta pública, dos locais onde se encontravam disponíveis a caracterização provisória, o prazo fixado para a apresentação de reclamações e a forma de os interessados apresentarem quaisquer sugestões ou observações.

3.3.2.4.5 A Reclamação e o recurso

Da caracterização provisória dos prédios podiam ser apresentadas reclamações, no prazo de 10 dias após o termo da consulta pública, por escrito, através de formulário próprio disponibilizado e entregue no local de funcionamento da equipa de apoio técnico, através de carta registada dirigida ao IGP, e por preenchimento de formulário próprio, disponibilizado no sítio da Internet do IGP.

A reclamação tinha de ser fundamentada e especificar as alterações pretendidas, e eram apreciadas no prazo de 10 dias, notificando a decisão aos titulares cadastrais.

No caso do deferimento da reclamação havia lugar à alteração da caracterização provisória do prédio. O projeto de decisão de deferimento da reclamação que implicasse a alteração da localização das extremas de outros prédios era precedido de audiência previa dos titulares cadastrais respetivos, que tinham 10 dias para se pronunciarem sobre as pretendidas alterações à estrutura predial. Em caso de discordância dos titulares cadastrais o prédio é considerado em situação de cadastro diferido. Quando existisse concordância dos titulares cadastrais ou decorrido o prazo dos 10 dias sem que qualquer dos titulares apresentasse objeção expressa, era alterada a caracterização provisória do prédio.

No caso de indeferimento, o recurso da decisão do apoio técnico relativo à reclamação apresentada, podia ser feita no prazo de 30 dias, para a entidade ou serviço público competente em razão da matéria.

3.3.2.4.6 A confirmação da caracterização e conclusão da operação

Decorrido o prazo de reclamação e decididas as que foram apresentadas, a caracterização dos prédios, com exceção dos que se encontrassem em situação de cadastro diferido, era considerada confirmada e a operação de execução do cadastro concluída, considerando-se toda a área cadastrada.

Posteriormente podiam ser apresentadas retificações à caracterização dos prédios, nos termos que viessem a ser definidos no regime relativo à conservação do cadastro.

3.3.2.5 O tratamento dos dados recolhidos

Os dados recolhidos no âmbito do projeto SINERGIC não podiam ser utilizados para qualquer outra finalidade (art. 35º).

O IGP era responsável pela gestão das bases de dados que suportavam o SINERGIC, sem prejuízo da responsabilidade conjunta do IGP, do IRN e da DGCI.

Ao IGP competia assegurar o direito à informação e de acesso aos dados pelos respetivos titulares, e assegurar a legalidade da consulta e a comunicação da informação (art. 36º).

Os dados pessoais necessários às operações de execução, exploração e acesso à informação correspondiam à identificação dos titulares cadastrais e dos demais elementos, sendo estes recolhidos dos documentos apresentados pelos interessados ou fornecidos pelo IRN, pela DGCI e pelas Câmaras Municipais (art. 38º).

A gestão da documentação e a informação constante do SINERGIC era efetuada mediante a utilização de meios eletrónicos e informáticos que garantissem a sua autenticidade, integridade e confidencialidade,

assegurando o registo das consultas e a delimitação do universo de utilizadores das bases de dados (art. 39º).

Sempre que houvesse uso indevido da informação cadastral o IGP daria conhecimento à Comissão Nacional de Proteção de Dados sempre que estivesse em causa o acesso a dados pessoais (art. 43º).

3.3.2.6 A emissão de documentos cadastrais

O IGP emitia documentos cadastrais relativos aos prédios incluídos nas áreas cadastradas (art. 47º). Para cada prédio podia ser emitida uma ficha através dos meios informáticos que continham os elementos que caracterizam e identificam o prédio ou prédios a certificar com a inclusão em cada caso de representação gráfica, o local e a data de emissão (art. 48).

3.3.2.7 O projeto SINERGIC e o cadastro geométrico da propriedade rústica

O regime aprovado pelo Decreto-Lei 224/2007, de 31 Maio, com as necessárias aplicava-se às áreas de cadastro geométrico da propriedade rústica, com vista à integração dos dados respetivos no SINERGIC e a sua articulação com a caracterização dos demais prédios da mesma freguesia objeto de uma operação de execução do cadastro predial. Nas freguesias abrangidas pelo cadastro geométrico da propriedade a decisão de realização de uma operação de cadastro predial era publicitada com a antecedência de 90 dias explicitando-se os termos e condições de realização da operação de execução cadastral. A consulta pública tinha a duração mínima de 30 dias quando abrangia a caracterização provisória dos prédios em regime de cadastro geométrico da propriedade rústica e dos restantes prédios. Concluída a operação de execução do cadastro predial a área considerava-se cadastrada no termos e para efeitos do Decreto-Lei 224/2007, de 31 de Maio (art. 50º).

3.3.2.8 O período de vigência do projeto SINERGIC

A partir da data da entrada em vigor do Decreto-Lei e por um período a fixar por portaria do membro do Governo responsável pelo ordenamento do território, o regime experimental constante do presente Decreto-Lei é aplicável nas freguesias designadas, mantendo-se em vigor no restante território nacional o disposto no Regulamento do Cadastro Predial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de Julho (art. 52º).

Decorrido o período experimental e a avaliação dos resultados da aplicação do regime instituído, Decreto-Lei seria revisto e articulado com a definição legal do regime da conservação do cadastro num único diploma legal. O regime definitivo da execução e da produção cadastral articular-se-

ia com o sistema nacional de informação territorial previsto na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (art. 53º).

3.3.2.9 Os resultados obtidos com o projeto SINERGIC

O Cadastro Predial, definido no âmbito do projeto SINERGIC, como registo oficial único e universal, visava ser o sistema de referência que determinava em termos oficiais uma identificação e localização geoespacial unívoca de cada prédio e das suas extremas ou limites e partes sociais e edificadas (chamada a caracterização dos prédios), de todos os prédios rústicos e urbanos existentes no território nacional¹¹³.

A fase experimental foi até 2008, e em 2009 foi lançado o primeiro concurso público para Execução do Cadastro Predial, a realizar em 3 lotes separados de freguesias (Norte, Centro e Sul) cobrindo 3% do continente, adjudicado no início de 2011¹¹⁴.

O Cadastro Predial veio substituir o anterior Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica, definindo um novo processo que permite dar validade jurídica ao Cadastro ao assegurar a sua confirmação pelos proprietários através de consulta pública e a correspondência com o registo predial. Mantendo a validade dos trabalhos cadastrais anteriormente executados (ainda que em outros moldes), determina o referido diploma que nas zonas consideradas «em regime de cadastro», por já existir o cadastro geométrico relativo a prédios rústicos, este «mantém-se em vigor até à primeira operação de renovação do cadastro», ou seja, até à publicação do Cadastro Predial, nos termos do referido regulamento¹¹⁵.

Foi a Direção Geral do Território (DGT), na qual foi integrado em 2011 o extinto Instituto Geográfico Português (IGP), que concebeu e lançou todo o processo, que passaria a promover todo o trabalho de execução do Cadastro¹¹⁶.

¹¹³ Beires, R.S.; Amaral, J. G.; Ribeiro, P. (2013). *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*. (...) op. cit., p. 35;

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 33;

¹¹⁵ Beires, R.S.; Amaral, J. G.; Ribeiro, P. (2013). *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*. (...) op. cit., p. 34;

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 35;

4 O Sistema de Informação Cadastral Simplificada em especial

4.1 Aspetos Gerais

Criado no âmbito da Lei 78/2017, de 17 de Agosto, o Sistema de Informação Cadastral Simplificada, surge da necessidade de identificar a estrutura fundiária e a titularidade dos prédios rústicos e mistos. O Governo, à data, estabeleceu como um dos seus eixos estratégicos a valorização do território através da uma reforma estrutural do setor florestal, a fim de garantir a segurança das populações, de criar condições para fomentar uma gestão profissional e sustentável dos terrenos que potenciassse o aumento da produtividade e da rentabilidade dos ativos florestais, de progressivamente elaborar o cadastro da propriedade rústica, e estabelece como prioridade a criação de “balcões únicos”, que visassem integrar a informação do planeamento territorial e urbano, do registo predial e do cadastro¹¹⁷.

O sistema de informação cadastral simplificada foi definido como uma ferramenta imprescindível para as atividades de planeamento, gestão, ocupação e uso do território. O desconhecimento da identidade dos titulares de muitos terrenos rústicos tem sido um dos entraves para as políticas de execução e controlo das obrigações legais de limpeza dos espaços florestais e agrícolas, fundamentais para o sucesso da política de prevenção e combate aos incêndios rurais. Daí que a criação deste sistema tenha como principal objetivo o conhecimento efetivo dos titulares de direitos de propriedade de uma determinada área geográfica, garantindo a articulação entre o registo predial, a matriz predial e a informação georreferenciada relativa a um dado prédio, permitindo conhecer a localização e delimitação dos prédios rústicos existentes. A publicitação da titularidade desses mesmo prédios, é também um elemento primordial para o Direito de Propriedade dado que muitos deles se encontram apenas inscritos na matriz, e não se encontram descritos nas respetivas conservatórias do registo predial. O cadastro será indispensável para a gestão do território e para o desenvolvimento sustentável de políticas públicas em diferentes domínios¹¹⁸.

Assente no pressuposto de que o conhecimento do território e a identificação dos limites e titularidade são o pilar para a uma boa gestão e decisão de políticas públicas a adotar, foram adotadas soluções técnico-jurídicas classificadas como simples, eficazes, céleres e pouco dispendiosas que permitissem um melhor conhecimento dos limites dos prédios rústicos e mistos, constantes do Decreto Regulamentar nº 9-A/2017, de 3 de Novembro que procedeu à regulamentação da Lei 78/2017, de 17 de Agosto, norteado pelo princípio de obtenção da máxima informação sobre os limites e titulares dos prédios, com destaque para a representação gráfica

¹¹⁷ Preâmbulo do Decreto Regulamentar nº 9-A/2017, de 3 de Novembro.

¹¹⁸ Proposta de Lei 16/XIII – Presidência do Conselho de Ministros.

georreferenciada (RGG) como instrumento privilegiado de conhecimento do território.¹¹⁹

A correta identificação de terrenos e proprietários permitirá não só delimitar o patrimônio rústico de forma rápida e segura, como irá facilitar a transmissão de imóveis, permitirá a definição de políticas de ordenamento e exploração agrícola e florestal, podendo ainda a médio prazo contribuir para uma avaliação geral da propriedade rústica¹²⁰.

O regime previsto Lei 78/2017, de 17 de Agosto, foi inicialmente aplicado como projeto-piloto na área dos Municípios de Pedrogão Grande, Castanheira de Pêra, Figueiró dos Vinhos, Góis, Pampilhosa da Serra, Penela, Sertão, Caminha, Alfândega da Fé e Proença-a-Nova. No cumprimento do previsto no art. 32º da referida Lei, o governo apresentou o relatório final de avaliação do projeto-piloto, onde procede à descrição da implementação do mesmo, às opções tomadas e aos resultados obtidos, e onde conclui no sentido do alargamento desta iniciativa a todo o território nacional, que acaba por se concretizar com a Lei 65/2019, de 23 de Agosto.

A par do Sistema de Informação Cadastral Simplificada existem ainda os dois regimes de cadastro apresentados nos pontos anteriores, o cadastro geométrico criado no âmbito do Decreto-Lei 172/95, de 18 de Julho, e o Sistema Nacional de Exploração e Gestão da Informação Cadastral (SINERGIC), que, se pretende que sejam integrados no âmbito do atual projeto de cadastro.

4.2 Objeto e âmbito de aplicação

As inovações introduzidas pela Lei 78/2017, de 17 de Agosto, não se prendem apenas com a criação de um Sistema de Informação Cadastral Simplificada e do Balcão Único do Prédio para identificação e delimitação dos prédios através da representação gráfica georreferenciada, como prevê, no âmbito do direito registal o procedimento especial de registo de prédio rústico e misto omissivo, o procedimento especial de justificação de prédio rústico e misto omissivo e o procedimento de identificação, inscrição e registo de prédio sem dono conhecido, que iremos estudar aprofundadamente dada a sua relevância.

Quanto ao âmbito de aplicação da referida Lei, esta define que Sistema de Informação Cadastral Simplificada para identificação da estrutura fundiária e da titularidade, apenas se aplica aos prédios rústicos e mistos, enquanto que o Balcão Único do Prédio (BUPi), para além dos prédios rústicos e mistos, contempla os prédios urbanos (art. 2º).

¹¹⁹ Proposta de Lei 16/XIII – Presidência do Conselho de Ministros.

¹²⁰ Fernandes, Liliana. Limpeza de Terrenos: uma obrigação legal, Revista Sollicitare, Edição nº26 (Junho-Setembro 2019). Disponível em: <http://osae.pt/pt/autor/liliana-fernandes/1/1/5/93>.

4.3 Entidade Responsável pelo Sistema de Informação Cadastral Simplificada

O Instituto dos Registos e Notariado é a entidade responsável pelo Sistema de Informação Cadastral Simplificada e pelo BUPi (art. 2º da Lei 65/2019, de 23 de Agosto) e a este compete:

- a) Garantir a interoperabilidade dos dados detidos pela Autoridade Tributária, o Instituto dos Registos e Notariado, a Direção Geral do Território, o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas e municípios, que procedem entre si à partilha de dados de forma eletrónica relativos ao procedimento de representação gráfica georreferenciada, ao procedimento especial de registo de prédio rústico e misto omissivo, e ao procedimento de identificação, inscrição e registo de prédio sem dono conhecido;
- b) Assegurar a harmonização da informação relevante sobre os elementos caracterizadores e de identificação dos prédios usados para efeitos cadastrais registrais, matriciais e agrícolas;
- c) Comunicar às entidades na alínea a) as alterações efetuadas aos prédios descritos;
- d) Assegurar a supervisão do Procedimento RGG.

Compete ainda aos serviços de registo realizar os procedimentos especiais de registo e de justificação acima referidos.

4.3.1 O Balcão Único do Prédio (BUPi)

O BUPi é um balcão físico e virtual, da responsabilidade do IRN, I. P., que agrega a informação registal, matricial e georreferenciada relacionada com os prédios, e opera através de uma plataforma integrada que comunica com todas as bases de dados e aplicações que contêm informações prediais, utilizando para o efeito, no que se aplicar, a Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública (iAP). O BUPi constitui-se como a plataforma de articulação do cidadão com a Administração Pública no âmbito do cadastro predial (art. 22º do Decreto Regulamentar nº 9-A/2017, de 3 de Novembro).

4.3.2 O Procedimento de Representação Gráfica Georreferenciada (RGG)

Definida no Art. 5º da Lei 78/2017, de 17 de Agosto, a representação gráfica georreferenciada constitui a configuração geométrica dos prédios constantes da base cartográfica acessível através do BUPi, sendo efetuada através da delimitação do prédio, mediante a representação cartográfica das extremas do prédio, unidas através de uma linha poligonal fechada, obtida

por processos diretos de medição, nomeadamente com recurso a sistemas de posicionamento global, ou de forma indireta, designadamente através de recurso à fotointerpretação sobre ortofotomapas¹²¹ disponíveis 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.

4.3.3 O Início do Procedimento

O procedimento de RGG é desencadeado de umas das seguintes formas (art. 2º):

a. Pelo interessado após a elaboração do esboço do prédio no BUPi e envio a um técnico habilitado, conforme o previsto no Art. 3º do Decreto Regulamentar nº 9-A/2017;

b. Pelo interessado ou entidade pública¹²² competente, desde que realizadas por técnico habilitado para o efeito, sem prejuízo dos casos de dispensa previstos na presente lei, assumindo a responsabilidade pela informação prestada (art. 6º da Lei 78/2017, de 17 de Agosto)

No que respeita às operações de representação gráfica georreferenciada promovidas por iniciativa de entidades públicas, são da competência: do município ou freguesia territorialmente competente (podendo ser executadas em conjunto através das respetivas entidades intermunicipais); da Direção-Geral do Território (DGT); das entidades públicas com competência de natureza territorial que promovam operações fundiárias ou exerçam competências na área do ordenamento do território, e da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), nos termos previstos na presente lei.

Nas áreas sob gestão das entidades de gestão florestal, de entidades gestoras das zonas de intervenção florestal, de organizações de agricultores e produtores florestais e respetivas associações as operações de representação gráfica georreferenciada de prédios podem ser promovidas e realizadas por estas entidades. Já nas operações de representação gráfica georreferenciada promovidas pelas autarquias compete-lhes definir as áreas prioritárias de intervenção.

c. Por entidade pública oficiosamente, tais como as já identificadas na alínea b), como todas as outras referidas no âmbito da Lei 78/2017, de 17 de agosto, que no âmbito do exercício das suas competências, tramitem um procedimento que implique a delimitação ou alteração da delimitação das parcelas de terreno nos seus sistemas, nomeadamente no âmbito: das

¹²¹ É uma fotografia aérea da qual foram removidas as distorções causadas pela inclinação da câmara e pelo relevo, e escala é uniforme, razão pela qual pode ser usado como um mapa, in <http://www.sinfic.pt/sig/displayconteudo.do2?numero=34539>.

¹²² Os serviços e organismos da Administração Pública, as autarquias locais e outras pessoas coletivas públicas que não sejam qualificadas como entidades privadas e exerçam poderes de autoridade.

avaliações de prédios realizadas pela AT, e da representação do polígono feita em qualquer sistema da parcela em questão (art. 9º).

E ainda, as previstas no art. 12º do Decreto Regulamentar nº 9-A/2017, de 20 de Setembro, onde para além dos já identificados Municípios, a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), e a Direção-Geral do Território (DGT), podem ainda promover oficiosamente a RGG a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional no âmbito dos processos respeitantes à Reserva Ecológica Nacional (REN); a Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural, no âmbito dos processos respeitantes à Reserva Agrícola Nacional; o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P (IFAP, I.P.); e o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P (ICNF, I.P.).

A promoção oficiosa pelas referidas entidades da RGG ocorre no âmbito da avaliação de pedidos de permissão administrativa ou de comunicações prévias respeitantes à realização de operações, e sempre que sejam as referidas entidades competentes para a decisão final, nomeadamente: as comunicações ou permissões administrativas apresentadas a propósito da REN; os pedidos respeitantes a baldios; os instrumentos de estruturação fundiária previstos no regime jurídico da estruturação fundiária, sendo esta efetuada tendo em conta o previsto nos n.ºs 4 a 8 do Art. 12º do Decreto Regulamentar nº 9-A/2017, de 03 de Novembro.

O procedimento RGG é sempre realizado por um técnico habilitado para o efeito, sem prejuízo do caso de dispensa previsto no Art. 10º da referida Lei 78/2017, de 17 de Agosto, e nos termos do Art. 13º do Decreto Regulamentar nº 9-A/2017, de 03 de Novembro que iremos analisar mais à frente.

A realização do procedimento de RGG é condição prévia aos procedimentos especiais de registo e de justificação de prédio rústico e misto omissivo, nos municípios que não dispõem de cadastro geométrico da propriedade rústica ou cadastro predial em vigor.

4.3.4 O Esboço do Prédio e a Validação da Representação Gráfica Georreferenciada

O interessado pode, mediante indicação do nome do proprietário e identificação do prédio, através do BUPi, por via eletrónica ou mediante atendimento assistido em posto próprio, efetuar um esboço do prédio, utilizando para tal a ferramenta de representação gráfica sobre a cartografia disponibilizada pelo BUPi. A apresentação do esboço dá início ao procedimento de RGG com a sua remessa eletrónica a um técnico habilitado, o qual avalia a verificação das condições necessárias. Sem prejuízo da elaboração do esboço através do BUPi, este pode ainda ser efetuado utilizando dispositivo ou aplicação móvel (art. 3º do Decreto Regulamentar nº 9-A/2017, de 3 de Novembro).

A representação é validada sempre que cumpra as especificações técnicas, a estrutura de atributos e os acertos de extremas e confrontações, e validada com reserva sempre que o interessado declare que não conhece ou

que não lhe é possível determinar algum dos limites do prédio, e quando exista sobreposição de polígonos (art. 4º).

Sendo validada por todos os proprietários confinantes assume a natureza de cadastro predial para todos os efeitos legais. A RGG é recusada sempre que conflitue com bens de domínio público.

Como referido acima, a validação da RGG fica dependente das especificações técnicas, da estrutura de atributos e dos acertos de extremas e confrontações (art.s 5º, 6º e 7º). Assim, no que respeita às especificações técnicas, a RGG materializa-se no BUPi através de um polígono georreferenciado de acordo com os diferentes sistemas de referência em vigor para o território nacional, respetivamente: Continente – PT-TM06/ETRS89 (European Terrestrial Reference System 1989) e regiões Autónomas dos Açores e da Madeira – PTR08-UTM/ITRF93 (Internacional Terrestrial Reference Frame 1993). Relativamente à estrutura dos atributos, a RGG é constituída pela seguinte informação alfanumérica: a) localização administrativa: concelho, freguesia, distrito, localidade, morada; b) prédio: número de identificação do prédio, de art. matricial rústico e/ou urbano, área total/área exterior do polígono, bem como número da descrição predial, quando existam; c) promotor: tipo de promotor (entidade pública ou interessado) e sua identificação (nome, NIF, morada, endereço de correio eletrónico, telefone ou outro contacto); d) tipo de interesse ou direito; e) representante: tipo de representante e identificação (nome, NIF, morada, endereço de correio eletrónico, telefone ou outro contacto); f) proprietário: identificação (nome, NIF, morada, endereço de correio eletrónico, telefone ou outro contacto); g) data e método utilizado para obtenção da RGG.

Os polígonos obtidos devem respeitar os seguintes requisitos obrigatórios: o rigor topológico, devendo cada polígono ser definido por uma linha poligonal fechada; o cumprimento do sistema de referência adequado; o preenchimento dos campos de atributos relativos à localização administrativa, ao prédio, ao promotor, à data e método utilizado para obtenção da RGG; e ainda a localização administrativa em consonância com a Carta Administrativa Oficial de Portugal em vigor.

Quando a RGG diz respeito a prédios mistos, esta deve discriminar de forma georreferenciada as respetivas partes rústica e urbana, tendo por base a sua descrição matricial e a cartográfica disponibilizada pelo BUPi, sem que tal discriminação configure a autonomização da parte urbana.

Por forma a que a RGG concentre toda a informação relativa ao prédio, esta pode incluir a identificação de servidões administrativas, e de restrições de utilidade pública, bem como elementos geográficos naturais ou artificiais relevantes e abrangidos pelo limite do prédio e/ou outros elementos caracterizadores das suas extremas, designadamente recursos hídricos, estradas, vias ou acessos, marcos, muros e vedações.

Por último, acerto de extremas e confrontações é outro dos elementos essenciais para a validação da RGG, assim: a representação cartográfica das extremas do prédio não deve sobrepor-se a bens do domínio público¹²³; o

¹²³ Definidos no art. 84.º da Constituição ou como tal classificados por lei, designadamente águas territoriais e os seus leitos, lagoas e cursos de águas navegáveis e seus leitos, linhas férreas nacionais e estradas da rede rodoviária nacional e municipal.

prédio a georreferenciar que confronte com outros prédios submetidos no BUPi ou elementos geográficos naturais ou artificiais, no desenho das respetivas estremas deve, sempre que possível, respeitar essas confrontações acertando as mesmas à representação daqueles confinantes.

Depois de submetida a RGG, e quando se verifique a sobreposição de polígonos entre prédios confinantes, são efetuadas as notificações previstas no art. 9.º do Decreto Regulamentar adiante melhor descrito.

Quando o maior intervalo entre as linhas poligonais sobrepostas é inferior a 1% da área do prédio mais pequeno, caso em que a representação gráfica do limite das estremas de cada prédio apresentada no BUPi é automaticamente ajustada pela demarcação de nova linha poligonal, dividindo a parcela em litígio por partes de igual área.

Nos casos de sobreposição em que não possa haver ajuste automático do polígono, o BUPi produzirá os centroides¹²⁴ de forma automática, representados no polígono através de um ponto interior ao mesmo e próximo do seu centro geométrico, com a replicação da estrutura de atributos do respetivo polígono sendo que a informação constante do BUPi não pode ser usada como meio de prova, nem para invocação da aquisição de direitos por usucapião sobre os prédios.

Por exemplo, a RGG é validada com reserva sempre que o interessado declare que não conhece ou que não lhe é possível determinar algum dos limites do prédio e/ou exista sobreposição de polígonos. Neste caso a RGG é apresentada no BUPi pelo respetivo centróide até à resolução do conflito.

Sempre que o titular declare que não conhece ou que não lhe é possível determinar algum dos limites do prédio, o técnico classifica o vértice associado a essa declaração como incerto, sendo as linhas poligonais definidas pelo vértice incerto representadas de forma distinta, podendo a sua classificação ser alterada por declaração do interessado.

4.3.5 O Técnico Habilitado e as Fases do Procedimento da RGG

A elaboração da RGG terá, regra geral, que ser feita por um técnico habilitado para o efeito. Os interessados e as entidades públicas recorrem a entidades e técnicos que se encontrem habilitados pelas seguintes formas (art. 8º, nº 2 da Lei n.º 78/2017, de 17 de Agosto):

a. Os técnicos acreditados para a elaboração dos documentos técnicos no âmbito do processo SINERGIC, que comprovem (art. 36º do Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de Julho): ser pessoas idóneas, de acordo com o respetivo certificado de registo criminal; Estar habilitados com curso superior a nível de, pelo menos, bacharelato, através do original ou fotocópia autenticada do respetivo diploma; Ter experiência adequada, em campo e em gabinete, comprovada através de documentação que ateste o facto; Dispor dos conhecimentos considerados necessários para a atividade a desenvolver, avaliados através de provas, escritas e ou orais e de provas

¹²⁴ Ponto associado a uma forma geométrica também conhecido como centro geométrico.

práticas, a prestar no IPCC perante júri a constituir por despacho do seu presidente.

b. Os técnicos habilitados nos termos da Lei n.º 3/2015, de 9 de Janeiro, e diplomas complementares, que estipula que pode exercer a atividade de técnico de cadastro predial aquele que conclua com aproveitamento um curso de especialização tecnológica ou um curso de técnico superior profissional em cadastro predial, e ainda aquele que satisfaça uma das seguintes condições (art. 3.º da Lei n.º 3/2015 de 1 de Setembro):

i. Seja titular de um curso de ensino superior em domínio relevante para o exercício da atividade de técnico de cadastro predial e tenha concluído com aproveitamento um curso de formação complementar em cadastro predial, que complete esta formação;

ii. Tenha, à data da entrada em vigor da Lei 3/2015, experiência profissional devidamente comprovada e reconhecida pela Direção-Geral do Território (DGT) no domínio do cadastro predial, com duração não inferior a cinco anos, e tenha concluído com aproveitamento o curso de formação complementar a que se refere a alínea anterior;

iii. Seja nacional de Estado membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu e as qualificações obtidas fora de Portugal tenham sido devidamente reconhecidas nos termos da Lei n.º 9/2009, de 4 de março, alterada pelas Leis n.ºs 41/2012, de 28 de agosto, e 25/2014, de 2 de maio.

c. Titulares de cursos tecnológicos de nível secundário de educação, regulados pela Portaria nº550-A/2004, de 21 de Maio, e suas alterações, ou de habilitação superior nas áreas da arquitetura, das ciências geográficas, das ciências jurídicas, da engenharia, do planeamento territorial e topografia.

As entidades públicas podem ainda recorrer a quaisquer pessoas habilitadas à realização de avaliações prediais no âmbito de procedimentos administrativos e fiscais legalmente previstos. O técnico é responsável por todos os atos que pratique no exercício das suas funções, incluindo os dos seus colaboradores, estando obrigado à subscrição de termo de responsabilidade pela correta elaboração da representação gráfica georreferenciada, obedecendo às especificações definidas no decreto regulamentar, que se irão analisar de seguida. A lista de entidades e de técnicos habilitados é objeto de divulgação no BUPi e publicada nos sítios eletrónicos das entidades públicas com atribuições nesta área.

Nos termos definidos no decreto regulamentar (art. 13), é dispensado o recurso a técnico habilitado para a apresentação da RGG quando o interessado apresente documento ou registo da delimitação do prédio feito junto de qualquer entidade pública, desde que sejam igualmente fornecidos os elementos que permitam completar a estrutura de atributos prevista no art. 6.º (Legitimidade e competência para a promoção do procedimento) do decreto regulamentar, ou seja possível a sua obtenção oficiosa. Quanto à entrega da informação com vista ao procedimento da RGG é efetuada através do BUPi e promovida junto de entidade pública, que, neste caso funciona como entidade promotora, aplicando-se para o efeito com as necessárias adaptações as regras do procedimento de RGG definidas no presente decreto regulamentar.

Definidos os requisitos necessários para a ser técnico habilitado, para efeitos da apresentação da RGG, estes devem estar registados no BUPi, permitindo este registo (art. 8º):

a. A autenticação do técnico com cartão do cidadão ou chave móvel digital ou outro meio disponibilizado para o efeito;

b. A identificação do técnico através de indicação de habilitação profissional, número de inscrição em ordem ou associação profissional, quando aplicável, domicílio profissional, contacto de telefone e endereço de correio eletrónico;

c. A identificação de áreas geográficas de atuação do técnico para efeitos de execução dos procedimentos de RGG;

d. A submissão de documento comprovativo das habilitações exigidas no n.º 2 do art. 8.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, emitido pela entidade competente.

O registo do técnico dá acesso a funcionalidades do BUPi, nomeadamente à ferramenta de RGG e à sua área reservada, que inclui, entre outros, todos os procedimentos por si efetuados e a consulta do respetivo estado, bem como todos os polígonos das RGG existentes no BUPi.

Depois de validado o registo do técnico, pode este, iniciar o procedimento RGG, a tramitar no BUPi, que obedece à seguintes fases (art. 17º):

1ª Fase: Autenticação do técnico habilitado na plataforma BUPi;

2ª Fase: Elaboração do polígono do prédio de acordo com as declarações do promotor e submete a RGG no BUPi com apoio na base cartográfica disponibilizada para o efeito, sendo o cumprimento das especificações técnicas, da estrutura dos atributos e das regras de acertos e confrontações, garantidas através de um termo de responsabilidade a subscrever eletronicamente na plataforma BUPi;

3ª Fase: O promotor confirma os dados relativos à delimitação do polígono mediante declaração conforme modelo de formulário eletrónico, disponível no BUPi, que deve preferencialmente ser assinada por via eletrónica como condição de prosseguimento do procedimento;

4ª Fase: Notificação do proprietário, quando este não seja o promotor da RGG, pelo Centro de Coordenação Técnica, para, querendo, promover a retificação da RGG junto do técnico habilitado, no prazo de 20 dias;

5º Fase: A validação, a validação com reserva, ou a recusa, acontece, consoante o caso, quando o promotor da RGG é o proprietário, quando esteja efetuada a retificação da RGG ou tenha decorrido o prazo indicado na 4ª Fase, sem se ter procedido qualquer retificação, nos termos previstos no Art. 4º do Decreto Regulamentar, respeitante à validação da RGG, tema já abordado.

Caso, durante o procedimento se verifique a sobreposição de polígonos com bens de domínio público ou de polígonos não sujeitos a ajuste automático a ajuste automático, previsto no art. 7º do decreto-regulamentar, o Centro de Coordenação Técnica comunica¹²⁵ esse facto aos respetivos promotores e às pessoas identificadas como proprietárias, quando

¹²⁵ Por correio eletrónico ou, em caso de impossibilidade de utilização deste meio, por correio, sob registo postal.

não sejam promotoras, para que no prazo de 20 dias procedam às correções necessárias junto de um técnico habilitado, sob pena de, consoante o caso, se manter a recusa da RGG ou a sua validação com reserva, respetivamente.

A comunicação é acompanhada de informação sobre:

a. A existência de bens de domínio público; e ainda

b. No caso de sobreposição de polígonos não sujeitos a ajuste automático, das RGG dos prédios confinantes que conflituem com a RGG em causa e dos dados dos promotores e das pessoas identificadas como proprietários, quando não sejam promotoras.

Sem prejuízo do disposto relativo à comunicação, os proprietários dos prédios com RGG validadas com reserva em virtude da sobreposição de polígonos não sujeitos a ajuste automático, podem recorrer ao mecanismo de composição administrativa de interesses, analisado mais à frente.

Depois da RGG validada por todos os proprietários confinantes, a mesma assume a natureza de cadastro predial, tal como já havia sido mencionado, mas, para que ocorra essa validação é necessária uma declaração de aceitação¹²⁶ de todos os proprietários confinantes, disponível no BUPi e a existência, também no BUPi, da totalidade dos prédios confinantes sem conflito de estremas comum.

Caso não seja possível obter a declaração de aceitação dos proprietários dos prédios confinantes, pode ser apresentada declaração de aceitação¹²⁷ dos proprietários confinantes que forem identificados, considerando-se validadas as respetivas estremas comuns.

A RGG pode ainda, ser objeto de atualização ou retificação (art. 13-A), sendo da responsabilidade do promotor ou do proprietário, quando este não seja o promotor sempre que ocorram alterações aos limites do prédio georreferenciado ou quando tenha ocorrido erro na delimitação do polígono. Tal atualização ou retificação é executada por um técnico habilitado, de acordo com as especificações técnicas e o procedimento previsto para a elaboração da RGG, com as necessárias adaptações.

Quanto ao acesso à RGG, qualquer pessoa pode pedir certidões ou fotocópias não certificadas, devendo ser pedidas a um serviço de registo com competência para a prática de atos de registo predial (art. 13º-B).

4.3.6 A Composição Administrativa de Interesses

A composição administrativa de interesses é o mecanismo que garante aos interessados o direito de oposição tal como previsto no n.º 1 do art. 7.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, concretizada no âmbito do decreto regulamentar (art. 14º, nº1) e que se destina a possibilitar aos interessados a realização de um acordo relativamente à sobreposição de polígonos de prédios confinantes resultante de procedimentos de RGG, tendo em vista a célere composição de todos os interesses em presença. O recurso à composição de interesses não obsta à realização do registo fora do âmbito

¹²⁶ Conforme consta do Anexo II do Decreto Regulamentar.

¹²⁷ Conforme consta do Anexo II do Decreto Regulamentar.

do procedimento nem à instauração do procedimento de registo, ou à sua conclusão, caso este se encontre pendente.

A constituição da Comissão, obedece à um conjunto de normas e procedimentos, assim, sempre que o interessado verifique a sobreposição de polígonos entre prédios confinantes tem o direito de solicitar a constituição de uma comissão administrativa de composição de interesses que decide sobre a sobreposição de polígonos e respetiva RGG, nos seguintes termos definidos no art. 16º do Decreto Regulamentar:

1. O Impulso Procedimental

O pedido de constituição da composição administrativa de interesses é apresentado no BUPi, sendo bastante o preenchimento de formulário padronizado com identificação da identidade do promotor, do objeto do pedido de reapreciação e do prédio rústico ou misto em causa (art. 16º, nº 2).

2. A Constituição da Comissão

Após a apresentação do pedido pelo interessado é constituída a comissão administrativa de composição de interesses composta por um representante da AT, do IRN, I. P., da DGT, quando justificável em razão da matéria, do IFAP, I. P., do ICNF, I. P., e de cada um dos municípios em cuja circunscrição territorial se situa o prédio, sendo o representante do IRN, I. P., um conservador designado por deliberação do respetivo conselho diretivo, exercendo a função de presidente. Sem prejuízo de a comissão poder funcionar com um número mínimo de três membros, dois dos quais a indicar pelo presidente da comissão em função da matéria em causa, e sempre que entender necessário, a comissão pode recorrer a técnicos e peritos especializados preferencialmente provenientes das entidades nela representadas (art. 15º).

3. Notificação ao Interessado

Após a constituição da comissão administrativa de composição de interesses, os interessados são eletronicamente notificados pelo IRN, I. P., através do BUPi para, no prazo de 20 dias, apresentarem o seu pedido, causa de pedir e oferecerem a respetiva prova por escrito, sem qualquer outra exigência de forma, ou em alternativa requererem a apresentação oral do seu pedido (art. 16º, nº3) .

4. Audiência

Apresentado o pedido, é designada data e hora para audiência oral, que deve ocorrer no prazo de 20 dias posteriores à apresentação do pedido, e que pode ser realizada através do recurso a meios de comunicação eletrónica áudio e vídeo, e elaborada ata subscrita pelos presentes, exceto quando se recorra aos meios de comunicação eletrónica áudio e vídeo, caso em que a audiência é gravada (art. 16º, nº4 e 5).

5. Acordo Entre os Interessados

Caso seja alcançado um acordo entre todos os interessados, o mesmo é reduzido a escrito e assinado, sendo a RGG respetiva corrigida pelo técnico habilitado ou pelo promotor, nos casos de dispensa de técnico previstos na Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, e no decreto regulamentar.

6. Falta de Acordo Entre os Interessados

Na falta de acordo de todos os interessados, o conservador extingue o procedimento e cada interessado pode: recorrer ao mecanismo previsto no art. 20.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, para resolução através de arbitragem relativa aos litígios de natureza civil emergentes da representação gráfica georreferenciada relacionados com os limites dos prédios, devendo para o efeito ser designados como árbitros os conservadores do registo predial, nos termos definidos pelo conselho diretivo do IRN, I. P. Da decisão arbitral cabe recurso para o Tribunal da Relação competente, com efeito meramente devolutivo, ou a outros meios jurisdicionais ao seu dispor, dado que o não recurso à resolução arbitral não preclui a possibilidade de invocação dos direitos de natureza civil sobre prédios objeto de procedimento especial de representação gráfica georreferenciada, mediante recurso aos tribunais judiciais, nos termos gerais de direito.

4.4 O procedimento especial de registo de prédio rústico e misto omissivo

4.4.1 Procedimento Oficioso

O procedimento especial de registo do prédio rústico e misto omissivo é da competência dos serviços que praticam atos de registo predial que forem designados por deliberação do Conselho Diretivo do IRN, I.P (art. 13º da Lei n.º 78/2017, de 17 de Agosto).

O processo inicia-se oficiosamente com a comunicação pela AT, através do BUPi, ao serviço de registo competente, da identificação dos prédios existentes na matriz, dos seus titulares, e quanto a estes são fornecidos elementos como: o nome, a o NIF (Número de Identificação Fiscal) e o domicílio fiscal, e ainda é prestada informação sobre os pedidos pendentes de retificação da matriz. A AT deverá ainda fornecer informação como, a proveniência dos atuais art.s e os dados dos anteriores proprietários, sempre que e seja do seu conhecimento (art.14º, nº 1 e 2).

Com base na informação prestada pela AT, os serviços de registo irão identificar os prédios rústicos e mistos que não se encontram descritos, ou, quando estejam, não tenham, em vigor qualquer registo de aquisição, de reconhecimento de direito de propriedade ou mera posse, e quando assim é, o titular da inscrição matricial é notificado.

No que respeita às diligências subsequentes tais como: a notificação, a tramitação e os meios de impugnação, são estabelecidas no âmbito do Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017 (art. 14.º, n.º 3 da Lei n.º 78/2017, de 17 de Agosto).

Quanto à notificação é feita pelo Centro de Coordenação Técnica para o domicílio fiscal do titular inscrito na matriz para que este, no prazo de 90 dias promova o procedimento especial de registo, e quando se trate de prédio inscrito na matriz não cadastral, obter previamente a RGG do prédio, ou, declare a quem pertence o prédio. Caso o notificado nada diga, o Centro de Coordenação Técnica procede a nova notificação, reiterando o pedido constante da primeira notificação, para no prazo de 30 dias se vir pronunciar, sob cominação de se iniciar o procedimento de reconhecimento de prédio sem dono conhecido previsto no Decreto-Lei n.º 15/2019, de 21 de Janeiro. O notificado, pode ainda, declarar que não é proprietário do prédio, mas deverá indicar a quem o mesmo pertence, e esse será notificado (art. 17.º do Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de Novembro).

4.4.2 Procedimento Promovido pelo Interessado

Sem prejuízo da iniciativa oficiosa do processo (art. 8.º, n.º 2 da Lei 65/2019 de 23 de Agosto), o procedimento especial de registo de prédio rustico e misto omissivo, é promovido pelos interessados que disponham de documento comprovativo do seu direito. Este pode ser feito, presencialmente, ou pelo correio, junto do serviço de registo competente; também presencialmente junto de um técnico habilitado no momento da realização do procedimento RGG; e ainda por via eletrónica, através do BUPi. Quando se trate de um prédio inscrito na matriz não cadastral, o procedimento só será promovido após a obtenção da RGG validada ou validada com reserva (art. 17.º-A).

Relativamente à tramitação do procedimento, se, o notificado, qualquer herdeiro habilitado, ou qualquer interessado nos termos do previsto no Art. 17.º do já identificado Decreto Regulamentar, apresentar o título que comprova o seu direito, o serviço de registo inicia o procedimento especial, desde que se trate de um prédio rústico inscrito na matriz não cadastral, e desde que se verifique por consulta ao BUPi que a RGG está validada ou validada com reserva (art. 18.º, n.º1).

Iniciado o processo e podem surgir cinco situações distintas (art. 18.º, n.º2 a 7):

1. Caso existam deficiências que não constituam motivo de recusa, os termos e para efeitos das alíneas c) e d) do n.º1 do Art. 69.º do Código do Registo Predial e não possam ser supridas oficiosamente por acesso à informação constante de bases de dados das entidades ou serviços da Administração Pública, o serviço de registo comunica este facto ao interessado para que, no prazo de 10 dias, proceda a tal suprimento;

2. Caso existam deficiências que respeitem à omissão de documento a emitir pelas entidades ou serviços da Administração Pública, o interessado pode solicitar ao serviço de registo, no prazo de cinco dias a contar da

comunicação, que diligencie pela sua obtenção diretamente junto daquelas entidades ou serviços;

3. Quando não existem deficiências, ou as mesmas tenham sido supridas, o serviço de registo procede à anotação do facto aquisitivo e à elaboração imediata do registo, quando se trate, claro está de prédios rústicos e mistos que não se encontram descritos, ou, quando estejam, não tenham, em vigor qualquer registo de aquisição, de reconhecimento de direito de propriedade ou mera posse;

4. O procedimento é considerado findo sempre que as deficiências identificadas constituam motivo de recusa nos termos das alíneas c) e d) do n.º 1 do art. 69.º do Código de Registo Predial, ou que não tenha sido suprida no prazo concedido, o procedimento é declarado findo mediante despacho fundamentado que é notificado ao interessado. A referida notificação, onde é declarada a extinção do processo por falta de documento comprovativo, deverá conter ainda a informação de que o interessado pode requerer a instauração do procedimento especial de justificação previsto no art. 9.º da Lei 65/2019, de 23 de Agosto, ou do processo de justificação para primeira inscrição nos termos e nas condições previstos no art.s 116.º e seguintes do Código do Registo Predial.

5. Caso seja aberta descrição para os prédios rústicos e mistos, objeto do procedimento especial, contendo o registo de aquisição, de reconhecimento de direito de propriedade ou mera posse, será comunicada ao interessado a extinção automática do processo.

A decisão de recusa do registo é passível de ser impugnada nos termos do previsto nos art.s 140.º e seguintes do CRPred, com as devidas adaptações. O interessado pode apresentar o pedido de registo de aquisição nos termos gerais do Código do Registo Predial, ou de justificação com vista a obter a primeira inscrição do direito, nos termos dos art.s 116.º e seguintes do mesmo Código, mas isso faz precluir o direito à impugnação e, quando esta esteja pendente, equivale à sua desistência (art. 19º).

A tramitação deste procedimento, no que respeita às notificações, contagens de prazos e qualificação dos atos de registo a praticar são aplicáveis, em tudo o que não estiver especialmente regulado, as disposições do Código do Registo Predial (art. 15º).

4.5 Procedimento Especial de Justificação de Prédio Rústico e Misto Omisso

4.5.1 Pressupostos Procedimentais

O procedimento especial de justificação de prédio rústico e misto omisso obedece a um conjunto de pressupostos (art. 19-A), são eles:

— O procedimento é desencadeado pelo interessado que não disponha de documento para prova do seu direito, sendo o procedimento e os atos praticados no âmbito do mesmo gratuitos, nos termos da alínea e) do n.º 1

do art. 24.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, e do art. 14.º da Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto.

— O procedimento especial só pode ser realizado após a obtenção da representação gráfica georreferenciada do prédio validada ou validada com reserva, quando se trate de prédio inscrito na matriz não cadastral.

— O interessado não poderá dispor de documento comprovativo do seu direito para obter a primeira inscrição por via do procedimento especial de justificação, e terá de se arrogar, com exclusão de outrem, titular do direito de propriedade, em prejuízo do cumprimento de disposições legais e regulamentares aplicáveis e em vigor.

4.5.2 O Pedido

O pedido de instauração do procedimento é feito pelo interessado, ou por mandatário com procuração que lhe confira poderes especiais para o ato, através de um formulário próprio, devidamente preenchido, aprovado por deliberação do conselho diretivo do IRN, I. P., sendo a análise do mesmo da competência exclusiva do conservador (art. 19º-B).

No pedido, o interessado:

- a) Solicita o suprimento do documento em falta e indica a causa da aquisição, as razões que impossibilitam a sua comprovação pelos meios normais e as circunstâncias em que baseia a aquisição originária;
- b) Alega expressamente as circunstâncias de facto que determinam o início da posse, quando não titulada, bem como, em qualquer caso, as que consubstanciam e caracterizam a posse geradora da usucapião;
- c) Identifica o prédio objeto do direito justificando através das menções necessárias à abertura da sua descrição.

Com o pedido o interessado apresenta:

- a) Declarações prestadas por três declarantes/testemunhas, com assinaturas reconhecidas presencialmente, salvo se forem feitas perante o funcionário do serviço de registo no momento do pedido, que confirmem as declarações do interessado;
- b) Outros documentos que se considerem necessários para a verificação dos pressupostos da procedência do pedido.

Do pedido, bem como das declarações das testemunhas, deve constar a afirmação de que os declarantes são admitidos, não se verificando alguma das hipóteses de incapacidade e inabilidade previstas no Código do Notariado para a justificação notarial.

4.5.3 Apresentação

O procedimento de justificação considera-se instaurado no momento da apresentação do pedido acompanhado da respetiva RGG e restantes documentos comprovativos, o qual é anotado no diário, e é oficiosamente aberta a descrição do prédio ainda não descrito e averbada a pendência de

justificação, nos termos e com os efeitos previstos no Código do Registo Predial. Constitui causa de rejeição do pedido a existência de RGG recusada quando se trate de prédio rústico inscrito na matriz não cadastral (art. 19º C e D).

4.5.4 Decisão e publicação

A decisão do procedimento de justificação é proferida no prazo de 10 dias depois da sua apresentação. O interessado e o Ministério Público são notificados da decisão no prazo de cinco dias, e a mesma é publicada, oficiosamente e imediatamente, num sítio na Internet, em termos a definir por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça. Tornando-se a decisão definitiva, são efetuados oficiosamente os consequentes registos (art. 19º-F).

4.5.5 Recurso para o Tribunal da Relação

Da sentença proferida no tribunal de 1.^a instância podem interpor recurso para o Tribunal da Relação o interessado e o Ministério Público, no prazo e nos termos regulados no Código do Registo Predial para o processo de justificação (art. 19-H).

4.6 O Procedimento de Identificação, Inscrição e Registo de Prédio Sem Dono Conhecido

4.6.1 Disposições Gerais

Conforme previsto no art. 1345º do Código Civil, as coisas imóveis sem dono conhecido consideram-se do património do Estado.

O Decreto-Lei n.º 15/2019, de 21 de Janeiro, procede à concretização do disposto no referido art., estabelecendo:

a. O procedimento de identificação e reconhecimento da situação de prédio rústico ou misto sem dono conhecido, que tem como objetivo promover o aproveitamento da capacidade agrícola, florestal ou silvopastoril dos prédios; e

b. O regime de administração do prédio registado como prédio sem dono conhecido permitindo a gestão pelo Estado desses mesmos prédios.

Na âmbito da aprovação da Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto, que mantém em vigor e generaliza a aplicação do sistema de informação cadastral simplificada, foi identificada a necessidade de reforçar os

mecanismos de divulgação e publicitação do regime previsto no Decreto-Lei n.º 15/2019, de 21 de janeiro, na medida em que tais procedimentos dizem respeito a direitos de propriedade cujos titulares podem não residir em território nacional e, por outro lado, não conhecer com exatidão a localização e dimensão dos terrenos de que são proprietários, procedendo o Decreto-Lei n.º 149/2019 de 9 de outubro à sua primeira alteração¹²⁸.

O regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 15/2019, de 21 de janeiro assenta em seis aspetos fundamentais, são eles:

1. A identificação dos prédios com base na informação disponível no balcão único do prédio (BUPi);
2. A ampla publicitação do processo de identificação e reconhecimento de prédio sem dono conhecido;
3. O registo provisório de aquisição, a favor do Estado, do prédio que tenha sido reconhecido como prédio sem dono conhecido;
4. A atribuição da gestão desses prédios à Florestgal - Empresa de Gestão e Desenvolvimento Florestal, S. A.;
5. O pagamento de valores recebidos pelo Estado ao proprietário ou a titular de outros direitos reais ou pessoais de gozo, no caso de se verificar a prova da titularidade do seu direito no decurso do período de 15 anos após o registo provisório; e
6. A possibilidade de registo de aquisição definitivo a favor do Estado, e integração no património privado do Estado, após o período de 15 anos.

4.6.2 Definição de Prédios Sem Dono Conhecido

Presume-se, nos termos do art. 3º do Decreto-Lei 15/2019, prédio sem dono conhecido o prédio rústico ou misto que, por omissão de descrição no registo predial ou de inscrição na matriz, não integre:

- a. o património público ou privado do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais;
- b. o património de pessoas singulares; ou
- c. o património de pessoas coletivas de direito privado, público ou de natureza associativa, cooperativa ou comunitária; não havendo posse nos termos de um direito real ou pessoal de gozo.

A sua identificação deverá ser feita aquando da execução do Sistema de Informação Cadastral Simplificada ou do Cadastro Predial, pelo que se presume que o prédio rústico ou misto não tem dono conhecido, cujo titular, findo o prazo de gratuitidade emolumentar e tributária prevista no referido sistema não esteja identificado.

Assim, não são tidos em consideração para efeitos de reconhecimento de prédios sem dono, os prédios definitivamente registados a favor de um titular em concretização do Princípio da Verdade Registral, nos termos do art. 7º do Código do Registo Predial, dado que o registo definitivo presume a existência do direito e que o mesmo pertence ao titular inscrito exatamente nos termos definidos no registo. No que respeita á inscrição matricial, a

¹²⁸ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 149/2019 de 9 de outubro.

mesma apenas constitui presunção de propriedade para efeitos tributários (art. 12º, nº 5 do CIMI), não constituindo por si só prova de que o direito de propriedade existe¹²⁹.

4.6.3 As Fases do Procedimento

O procedimento de identificação, reconhecimento e registo de prédio sem dono conhecido compreende as seguintes fases:

a. Identificação (art. 5º), publicitação (art. 6º) e reconhecimento (art. 7º e 8º) de prédio sem dono conhecido;

i. A identificação compete ao Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. (IRN, I. P.), tendo por base a informação cadastral disponível no Balcão Único do Prédio (BUPi), sendo o procedimento promovido oficiosamente (art. 14º da Lei 78/2017 de 17 de Agosto). A Direção-Geral do Território assegura o acesso do IRN, I. P., à informação geográfica relativa aos prédios submetidos a cadastro geométrico da propriedade rústica ou a cadastro predial, cabendo ao IRN, I. P., proceder à informatização e vetorização dos elementos cadastrais existentes e assegurar a disponibilização desses dados no BUPi.

O procedimento de identificação do prédio sem dono conhecido tem também por base a informação prestada, no que diz respeito aos elementos caracterizadores, identificação do prédio e localização geográfica: pelas Autarquias locais; pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT); pela Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural, pelas Direções Regionais de Agricultura e Pescas, pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P., e pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P.; Por outros interessados, designadamente entidades autorizadas para a prática de atos de gestão operacional e associações e organizações de produtores florestais e agrícolas, no que respeita a prédios que não tenham sido objeto do procedimento especial de registo de prédio rústico e misto omissos, previsto na Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto.

A identificação é acompanhada de representação gráfica georreferenciada em situação do prédio sem dono conhecido. O serviço de registo predial responsável, em articulação com as entidades acima identificadas, procede à verificação e validação da informação relativa ao prédio identificado como prédio sem dono conhecido, de acordo com os elementos disponíveis no BUPi, na matriz cadastral, no registo predial, no parcelário agrícola e em outras fontes de informação pertinentes.

¹²⁹ Preâmbulo do Decreto-Lei 15/2019 de 21 de Janeiro.

ii. A promoção da publicitação do prédio identificado como sem dono conhecido é da responsabilidade do IRN, I.P, mediante anúncio que indique a data da respetiva publicitação, bem como todos os elementos disponíveis relativos ao prédio em causa, relevantes para a sua identificação por parte dos interessados, de acesso livre em sítio na Internet do Ministério da Justiça, e no BUPi, durante 180 dias, e ainda através: do Município e da Freguesia onde se localize o prédio, nomeadamente por divulgação do anúncio em sítio da internet da respetiva autarquia e por afixação de editais na sede do respetivo município e da freguesia, bem como no prédio identificado; de anúncios publicados nos jornais regionais editados ou distribuídos na área do município da situação do prédio; do envio da **informação ao Ministério dos Negócios Estrangeiros**, para que este assegure a divulgação junto das comunidades portuguesas no estrangeiro, através da rede diplomática e consular.

iii. Qualquer interessado pode pronunciar-se relativamente à identificação de prédio sem dono conhecido, no prazo de 180 dias a contar da data da publicitação do referido anúncio, devendo a pronuncia ser acompanhada da respetiva fundamentação, dirigida ao serviço de registo predial que iniciou o procedimento, através de formulário próprio disponibilizado e submetido em sítio na Internet do IRN, I. P., disponível em www.irn.mj.pt, ou mediante comunicação dirigida ao serviço de registo predial, sendo a mesma apreciada no prazo de 20 dias pelo conselho diretivo do IRN, I. P., que decide fundamentadamente.

Decorrido o período de 180 dias da publicitação sem que tenha sido apresentada pronúncia do interessado ou se, tendo sido apresentada pronúncia, esta for considerada improcedente, o prédio identificado nos considera-se um prédio sem dono conhecido.

b. Registo provisório e inscrição na matriz rústica de prédio identificado como prédio sem dono conhecido (art.9º);

Reconhecido o prédio sem dono conhecido é promovido oficiosamente o registo provisório por natureza¹³⁰ de aquisição a favor do Estado durante 15 anos e, em caso de omissão do prédio na matriz, promove à respetiva inscrição, do registo deve constar o averbamento relativo ao ónus de não transmissão de prédios sem dono conhecido, bem como as restrições à oneração do direito de propriedade durante o prazo de 15 anos. O registo provisório a favor do Estado é publicitado pelo IRN, I. P., através do BUPi, no prazo de 30 dias a contar do registo provisório, devendo essa listagem ser acompanhada da visualização da representação gráfica georreferenciada do prédio, com a respetiva delimitação, por freguesia, ou por meio de edital a afixar na sede do respetivo município e freguesia da situação do prédio,

por um período de 180 dias a contar do registo provisório. O facto de o prédio ser registado provisoriamente a favor do Estado não invalida um posterior registo definitivo de aquisição a favor de terceiro, nem inviabiliza o recurso, por parte de quem se arrogue proprietário do prédio, à justificação notarial ou administrativa para obtenção da primeira inscrição no registo predial. O serviço de registo predial comunica o registo de aquisição a favor de terceiro ao serviço ou organismo público responsável pela administração do património do Estado, bem como à FlorestGal (entidade gestora dos prédios sem dono conhecido registados a favor do Estado) e à AT.

c. Registo definitivo de prédio sem dono conhecido a favor do Estado;

Decorrido o período de 15 anos a contar da data do registo provisório, sem que tenha sido feita prova da titularidade do direito de propriedade junto do serviço de registo predial, a entidade gestora informa o IRN, I. P., para que este promova a publicitação da possibilidade de promoção da inscrição matricial e do registo de aquisição definitivo a favor do Estado, por justificação administrativa.

A publicitação da possibilidade de inscrição matricial e do registo de aquisição definitivo a favor do Estado, é feita mediante anúncio de acesso livre em sítio na Internet do IRN, I. P., disponível em www.irn.mj.pt, e no BUPi, durante 30 dias, que deve ser objeto de ampla divulgação, através do município e da freguesia onde se localize o prédio, nomeadamente por divulgação do anúncio em sítio da internet da respetiva autarquia e por afixação de editais na sede do respetivo município e da freguesia, e do envio da informação ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, para que este assegure a divulgação junto das comunidades portuguesas no estrangeiro, através da rede diplomática e consular.

Qualquer interessado pode pronunciar-se no prazo de 30 dias a contar da data da publicitação do anúncio referido seguindo a pronúncia e decisão os trâmites previstos no art. 7º do Decreto-Lei 15/2019 de 21 de Janeiro.

Depois de decorrido o prazo dos 30 dias, o IRN, I. P., informa a Direção-Geral do Tesouro e Finanças para que a mesma proceda à avaliação e decisão de registo predial a favor do Estado, por justificação administrativa, que emite parecer vinculativo quanto à possibilidade de inscrição em definitivo do registo de aquisição a favor do Estado de prédio sem dono conhecido objeto de registo provisório.

O procedimento de justificação administrativa considera-se concluído com o registo no BUPi das conclusões do parecer referido no número anterior, constituindo título bastante para a promoção do registo de aquisição definitivo a favor do Estado.

Cumprido o procedimento de justificação o IRN, I. P., promove o registo definitivo de aquisição a favor do Estado, informando o serviço ou organismo público responsável pela administração do património do Estado, bem como a AT e à FlorestGal, para que promova a inscrição matricial a favor do Estado.

4.6.4 A Prova de Titularidade

Quando for efetuada até ao final do prazo de 15 anos (previsto no n.º 1 do art. 9.º) a prova da titularidade do prédio, tramitada por via eletrónica através do BUPi, há o reconhecimento da referida titularidade nos termos gerais e em conformidade com o disposto no código do registo predial, e é determina a restituição do prédio ao proprietário. De seguida procede-se à conversão do registo provisório a favor do Estado em registo definitivo de aquisição a favor do proprietário, sendo aplicável com as devidas adaptações, aos titulares de outros direitos reais ou pessoais de gozo sobre o prédio, que façam prova e vejam reconhecidos os respetivos direitos.

O Estado entrega ao proprietário tudo o que haja recebido de terceiros no exercício da gestão, deduzido do montante despendido a título de despesas e benfeitorias necessárias e úteis realizadas no prédio, bem como, sendo o caso, do montante da taxa a que se refere o art. 17.º da Lei n.º 62/2012, de 10 de dezembro.

Caso o prédio se encontre arrendado ou cedido a terceiro no momento da prova da titularidade do direito pelo proprietário, este sucede ao Estado na posição contratual, salvaguardando a eficácia do contrato de cedência, não podendo os contratos existentes ser unilateralmente extintos fora dos casos contratual ou legalmente previstos.

4.6.5 Meios de Impugnação

Não deixando de ser admitida a possibilidade de a terra ter um dono, apesar de não ser conhecido, pode sempre ser demonstrada a respetiva titularidade.

Durante o prazo previsto de 15 anos, pode ser feita, a todo o tempo, a prova de titularidade do prédio registado provisoriamente como sem dono conhecido, e após a decisão de registo definitivo é suscetível a impugnação graciosa e contenciosa nos termos gerais e não prejudica o recurso a outros meios de defesa da propriedade ou da mera posse.

4.6.6 A Administração do Imóvel Reconhecido Como Prédio Sem Dono Conhecido

Para efeitos do disposto do Decreto-Lei 15/2019 de 21 de Janeiro, a FlorestGal - Empresa de Gestão e Desenvolvimento Florestal, S. A. (FlorestGal), é a entidade gestora dos prédios sem dono conhecido registados a favor do Estado, e que o representa, na qualidade de gestor de negócios, sendo responsável pela gestão dos prédios sem dono conhecido, para utilização agrícola, florestal ou silvopastoril (art. 4º).

A administração por parte da FlorestGal compreendo não só os prédios registados definitivamente a favor do estado como aqueles que se encontrem registados provisoriamente.

No que respeita aos prédios registados provisoriamente a favor do Estado os poderes de administração da FlorestGal definidos no artº 12 prendem-se com a disponibilização para arrendamento, bem como cedência da gestão da propriedade, sendo aplicável ao respetivo procedimento o disposto no capítulo III do Decreto-Lei n.º 21/2014¹³¹, de 11 de fevereiro, com as devidas adaptações, nomeadamente servindo o valor patrimonial tributário de valor base para a cedência.

As cedências de gestão de propriedade que venham a ter por objeto os prédios sem dono conhecido não podem exceder o prazo de 15 anos, não obstante a sua renovação, no seu termo.

A entidade gestora não pode celebrar negócios jurídicos que visem a transmissão do direito de propriedade ou a constituição de direitos reais menores sobre o prédio sem dono conhecido, durante o período de 15 anos a contar da data do registo provisório previsto no art. 9.º, podendo, durante esse período, onerar o direito de propriedade ou ceder, a título precário, a gestão da propriedade.

Quanto aos prédios registados a título definitivo a favor do Estado, ao abrigo do regime previsto no Decreto-Lei 15/2018 de 21 de Janeiro, os mesmos integram o domínio privado do Estado, nos termos do Decreto-Lei n.º 280/2007¹³², de 7 de agosto, na sua redação atual.

5 Os Desafios criados pelo Sistema de Informação Cadastral Simplificada ao Registo Predial e ao Direito de Propriedade

5.1 A Importância do Cadastro para o Registo Predial

Até à data, a informação veiculada no registo predial era essencialmente aquela que o interessado declarava corresponder à realidade, e quando não existia cadastro a “acreditação” da sua existência física fazia-

¹³¹ Estabelece as formas e o procedimento de cedência dos prédios do domínio privado do Estado e do património próprio dos institutos públicos através da bolsa nacional de terras para utilização agrícola, florestal ou silvopastoril, criada pela Lei n.º 62/2012, de 10 de dezembro.

¹³² Decreto-lei que corporiza a reforma do regime do património imobiliário público, guiando-se por objetivos de eficiência e racionalização dos recursos públicos e de adequação à atual organização do Estado.

se não só com as declarações, mas também com base numa matriz fiscal desatualizada e imprecisa¹³³.

Tanto é que a presunção derivada do registo não se estende a área, às confrontações ou aos limites do prédio, dado que eles assentam na mera declaração dos interessados¹³⁴.

Só com o controlo efetivo da configuração do prédio e da sua área, que reflita na descrição registal a identificação unívoca do mesmo e das situações jurídicas registadas, é que se pode presumir que o prédio existe efetivamente, cumprindo o princípio da especialidade, e de que as suas características são exatamente aquelas que se encontram registadas¹³⁵.

MADALENA TEIXEIRA, na reflexão que faz sobre o registo predial e o cadastro territorial, apresenta a informação cadastral como ferramenta ou valor acrescido para o registo predial, e como forma de conferir a acreditação da existência material do prédio. Essa acreditação passa pelo rigor da identificação física e a interpretação única do prédio através de um cadastro predial, ou seja, de um “inventário geral da riqueza territorial” suficientemente técnico, preciso e assertivo no que respeita à informação nele contida e à sua conservação e atualização. Para a Autora o cadastro multifuncional permitirá constituir uma inventariação territorial única, que sirva a todas as entidades e para a qual concorra o esforço de todos¹³⁶.

A introdução e evolução das novas tecnologias permitirá transformar e concentrar toda a informação necessária para a concretização de um verdadeiro cadastro, técnico, preciso e assertivo, como foi acima referido.

Daí que, um dos principais desafios introduzidos pelo Sistema de Informação Cadastral Simplificada ao registo predial se prenda com a introdução da componente tecnológica na tramitação do processo como ferramenta que permitirá reduzir desconformidades, incoerências e assimetrias de informação entre a realidade física e a realidade predial. Já para MADALENA TEIXEIRA, a boa articulação entre registo predial e cadastro só poderia ser concretizada com a introdução dessas mesmas tecnologias de informação geográfica, da gestão eletrónica dos conteúdos cadastrais, das interoperabilidades semânticas e tecnológicas, e pelo “diálogo permanente” entre as entidades envolvidas a ditar o ritmo e a eficácia de um programa de cadastro multifuncional¹³⁷.

¹³³ Teixeira, Madalena, O Registo Predial e o Cadastro Territorial – Complementaridade ou Indiferença? p. 6.

¹³⁴ Teixeira, Madalena, O Registo Predial e o Cadastro Territorial – Complementaridade ou Indiferença? p. 6.

¹³⁵ Teixeira, Madalena, O Registo Predial e o Cadastro Territorial – Complementaridade ou Indiferença? p. 6.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 6 e 7.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 8.

5.2 O Papel Primordial do Registo Neste Sistema

No âmbito deste sistema de “cadastro simplificado”, para além da componente tecnológica, este atribui ao registo predial um papel primordial, desde logo pelo facto de ser o IRN a entidade responsável pela execução do mesmo ao contrário do que aconteceu nos anteriores projetos que foram criados. O Instituto dos Registos e Notariado, como descrito em ponto acima neste capítulo, irá garantir a partilha de dados constantes da Representação Gráfica Georreferenciada, e dos procedimentos especiais criados que têm em conta fundamentalmente a o registo predial e a veracidade da sua informação.

Nos anteriores projetos de execução cadastral, o registo não era, inicialmente, a principal preocupação, mas veio ao longo do tempo ser e valorizado. A Lei 11 859 relativa ao cadastro geométrico, como vimos, tinha como principal objetivo não só a execução do mapa, mas fundamentalmente a avaliação geral da propriedade. O regulamento do cadastro predial, aprovado pelo Decreto-Lei 172/95, deixava a cargo do IPCC os trabalhos cadastrais, mas havia já uma preocupação com a harmonização entre o registo e a realidade predial, na medida em que classificava como provisório o cadastro do prédio quando não existisse essa harmonização. No projeto SINERG embora a figura central fosse a demarcação dos prédios, e a integração dos mesmos em regime de cadastro geométrico, no decurso da operação de cadastro era efetuada a harmonização da informação entre o teor da declaração de titularidade e os dados constantes das descrições prediais e das inscrições matriciais.

Embora o registo predial seja uma das figuras centrais do “cadastro simplificado”, e isso será fundamental na preservação do Direito de Propriedade, a georreferenciação dos prédios e a definição dos seus limites assume também um papel de destaque dado que cada vez mais a informação constante do registo tem que ser precisa e real.

Ao contrário do que acontecia nos anteriores projetos, o “cadastro simplificado” baseia-se essencialmente na representação gráfica sobre cartografia disponibilizada no BUPi, enviada a um técnico habilitado que avalia e verifica se estão cumpridas as condições necessárias.

A cartografia disponibilizada no BUPi assume aqui o papel de base de trabalho e não de ferramenta de apoio à rigorosa identificação dos limites dos prédios. O processo simplificado não passa pela obrigatoriedade de confirmação dos limites dos prédios no local, mas sim pela fotointerpretação feita pelo promotor da RGG, a não ser que a identificação do prédio seja feita pela submissão na plataforma de um ficheiro KML, que utiliza essa mesma cartografia disponível e que irá transpor para a plataforma os limites precisos dos prédios, recolhidos no local.

A organização da recolha de informação cadastral no atual projeto, em nada se compara à informação recolhida nos anteriores, não só pela questão da introdução da componente tecnológica, mas também pelo facto de essa informação não ser, à partida, recolhida no local. No cadastro geométrico (Lei 11 859), a estratégia de recolha de informação era definida por freguesias e não pelo levantamento simples e avulso dos diversos prédios rústicos embora a base cartográfica não tivesse o rigor da atual. Também no

regulamento do cadastro predial (Decreto-Lei 172/95) a responsabilidade da demarcação dos prédios era do proprietário, mas eram realizados pelo Instituto Português da Cartografia e Cadastro os trabalhos de campo relacionados com a preparação das bases cartográficas, a recolha de dados sobre os prédios para a execução do cadastro. No que respeita ao projeto SINERGIC a execução do cadastro era realizada pela entidade executante, através de técnicos que trabalhavam, não só, com base nas declarações dos titulares, como recolhiam em campo os elementos cartográficos para localizar as estremas de cada prédio e a demarcação dos prédios era feita através de marcos de propriedade nos termos das instruções técnicas do IGP.

Para além da falta de rigor técnico na identificação dos prédios através da fotointerpretação, outro dos problemas que advém deste método é a sobreposição de polígonos dada a dificuldade em identificar, por exemplo, os limites de um prédio no meio de uma mancha florestal onde a paisagem é praticamente toda igual.

Embora a eficiência e eficácia do método em causa não seja melhor, é compreensível que o mesmo seja utilizado na tentativa de recolher o maior número de informação possível, ainda que não seja a mais correta, dado que os anteriores projetos não concretizaram o objetivo principal, a elaboração do cadastro em todo o país devido às avultadas despesas com a sua realização e à falta de meio técnicos e humanos.

Mas, em alternativa à fotointerpretação, a recolha de dados no local e a submissão dos mesmos na plataforma permitirá outro rigor, facilitará a identificação do prédio pelo promotor e o trabalho dos técnicos, e ainda evitará diversos conflitos e sobreposição de polígonos. A solução passará sim pela valorização do instrumento tecnológico conciliado com verificação e demarcação física dos prédios e só assim se conseguirá a recolha de informação mais eficaz.

Mas em que é que o método de recolha de informação cadastral influencia o registo predial? Se o nosso sistema de registo é caracterizado por um conjunto de princípios, todas as alterações e/ou inovações legislativas terão que ter em conta o cumprimento desses mesmo princípios. Ao submetermos a registo uma RGG onde são identificados os limites físicos dos prédios, é fundamental no cumprimento do princípio da presunção da verdade registal e da fé pública registal que a informação seja verdadeira e rigorosa.

Uma das discussões quanto aos princípios que regem o direito predial Português prende-se com o facto de saber se o princípio da fé pública registal tem ou não cabimento dentro da sociedade Portuguesa. ISABEL MENDES¹³⁸, na discussão sobre o registo predial e a segurança jurídica, apresenta argumentos a favor e contra o princípio da fé pública registal, no que respeita à inexistência cadastro geométrico e ao sistema de registo Português.

Analisando os argumentos contra:

— Em primeiro lugar a inexistência do cadastro geométrico da propriedade rústica em todo o território nacional e a ineficácia dos serviços fiscais proporcionarem uma identificação correta dos prédios sujeitos a

¹³⁸ Pereira Mendes, Isabel. (2003). Estudos Sobre o Direito Predial, (...) op. cit., p.71 e 72.

registro, com o consequente risco de descrições erradas, incompletas ou desatualizadas; e

— Em segundo lugar o facto de o sistema de registro Português ser um sistema declarativo¹³⁹ e o negócio produzir efeitos entre as partes sem que o registro seja elaborado, leva a que a situação jurídica dos prédios na conservatória se encontre desatualizada ou seja até mesmo inexistente.

Quanto aos argumentos a favor:

— No que respeita ao cadastro geométrico, a sua inexistência não é considerada como elemento impeditivo da aplicação do princípio da fé registal, justificando-se este argumento com o facto de outros países terem um cadastro geométrico que não cobre a totalidade do território e que mesmo assim aplicam o princípio em análise.

O Estado é aqui chamando a intervir pois o pretendido rigor na identificação dos prédios submetidos a registro ultrapassa a esfera privada e não pode ser atingido pela mera iniciativa dos titulares.

— Na mesma linha de pensamento parece evidente que a presunção registal do nosso sistema de registro não pode abranger a totalidade dos elementos de identificação dos prédios, que continuam sujeitos a uma eventual retificação ou atualização, sem a concretização do cadastro, em virtude da negligência das partes dado que não promovem a atualização das descrições prediais, mesmo no caso de transmissão dos prédios, muito embora esse fosse o seu dever imputando o ónus de verificar a configuração, área, composição ou confrontações diferentes das que constavam na matriz e da descrição predial a quem vai adquirir o prédio.

— Em relação ao tipo de sistema de registro vigente em Portugal, o sistema declarativo, também não é apresentado como elemento impeditivo da aplicação do princípio da fé pública registal. Para que um prédio possa ser alienado tem de figurar no registro predial a favor de quem o vai alienar, a realização deste registro obriga ao reatamento do trato sucessivo sempre que o prédio se encontre descrito e inscrito no registro predial.

Neste caso, não é tanto o segundo argumento que importa para a nossa análise, mas sim o primeiro no que respeita à correta identificação do prédio e à sua importância para a segurança jurídica e para o bom funcionamento do comércio jurídico imobiliário.

A intervenção do Estado, com a implementação do Sistema de Informação Cadastral Simplificada, permitirá confirmar junto do registro predial a localização, configuração e limites do prédio tendo em conta a informação prestada pelo promotor da RGG, devendo estes ser inscritos com o número suficiente de elementos individualizadores para identificar o prédio sem margem de dúvida, promovendo a certeza jurídica da sua existência no cumprimento do princípio da especialidade.

Mas será essa informação um reforço à verdade registal e à fé pública registal? Tudo dependerá da forma rigorosa de como a informação é obtida e submetida no BUPi, mas acrescentará certamente mais informação do que anteriormente era conhecida.

Outros dos desafios com que o registro predial se vai enfrentar com o “cadastro simplificado” e as suas inovações tem que ver com o

¹³⁹ Salvo o caso das hipotecas em que o registro é constitutivo.

procedimento especial de registo de prédio rustico e misto omissivo, procedimento este que pode ter início de forma oficiosa por parte do conservador, ao contrário do definido, regra geral, no princípio da instância e do dispositivo, em que o impulso é sempre das partes, sendo possível devido ao facto de estar expressamente previsto por lei, sendo um desafio à capacidade tecnológica e humana dos serviços do IRN.

5.3 A Harmonização Entre a Descrição, a Matriz e a RGG

O principal desafio ao registo predial, e aqui também à inscrição matricial dos prédios, será o nosso entendimento, a harmonização entre a informação recolhida com a RGG e aquela que se encontra não só no registo predial como na matriz fiscal e especialmente no que diz respeito à questão da área do prédio.

Como sabemos, se o proprietário do prédio não atualizou a área do mesmo, a que consta da descrição e da inscrição na matriz é a área medida aquando das avaliações gerais da propriedade rústica não correspondendo as mesmas à área real dado que a técnica utilizada para a medição não era precisa e muitas vezes os prédios foram medidos a passo, ou com cordas, que não refletiam a inclinação do prédio para o cálculo da área.

Define o Código do Registo Predial, no seu art. 28º que, regra geral, deve haver harmonização quanto à localização, à área e ao art. da matriz, entre a descrição e a inscrição matricial ou o pedido de retificação ou alteração desta.

A harmonização, quanto à área é dispensada, nos termos do art. 28º-A, sempre que a diferença, entre a descrição e a inscrição matricial ou, tratando-se de prédio não descrito, entre o título e a inscrição matricial, não exceda quanto à área maior, 20% nos prédios rústicos não submetidos ao cadastro geométrico, 5 %, nos prédios rústicos submetidos ao cadastro geométrico e 10 %, nos prédios urbanos ou terrenos para construção.

Quando exista divergência de área, entre a descrição e o título, no limite das percentagens previstas no art. 28º-A, e não tenha havido recurso à faculdade prevista no art. 28º-B, a atualização da descrição pode ser efetuada se o proprietário inscrito esclarecer que a divergência provém de simples erro de medição conforme previsto no art. 28º-C.

Estabelece ainda o mesmo art. que sempre que a divergência de área, entre a descrição e o título, seja superior às percentagens previstas no art. 28º-A, a atualização da descrição é feita nos seguintes termos:

a) Na matriz cadastral, o erro de medição é comprovado com base na informação da inscrição matricial donde conste a retificação da área e em declaração que confirme que a configuração geométrica do prédio não sofreu alteração;

b) Na matriz não cadastral, o erro a que se refere a alínea anterior é comprovado pela apresentação dos seguintes documentos:

- i) Planta do prédio elaborada por técnico habilitado e declaração do titular de que não ocorreu alteração na configuração do prédio; ou
- ii) Planta do prédio e declaração dos confinantes de que não ocorreu alteração na configuração do prédio.

O desafio aqui será, aceitarão os conservadores fazer uma retificação de áreas com base na RGG? Será essa retificação de áreas de conhecimento officioso do conservador quando este recebe a RGG? O que acontece quando o proprietário declara que a área correta é a constante da RGG e não do registo, e anteriormente já foi utilizada a faculdade de no art. 28º-C?

Quanto à aceitação da RGG para retificar áreas nos termos do art. 28º-C, o que pode ser posto em causa é: a equipação da habilitação do técnico responsável pela RGG com o técnico responsável pelas plantas, e o facto de a mesma ter sido feita por fotointerpretação o que poderá implicar uma maior margem de erro na identificação do prédio do que a recolha de dados no local pelo técnico.

Mas não é totalmente descabida a aceitação da RGG para retificação da área do prédio pois o proprietário declarou ser da sua inteira responsabilidade os dados relativos à delimitação do polígono constante da representação gráfica georreferenciada conforme estipula a alínea c) do nº1 do art. 9º do decreto Regulamentar nº9-A/2017, de 3 de novembro e o técnico se encontra habilitado nos termos do art. 3º da Lei3/2015, de 9 de Janeiro, desde que, no nosso entender esta não tenha sido feita por fotointerpretação mas pela georreferenciação no local.

Agora, importa saber, se terá que ser requerida essa retificação ou, conforme indagamos acima, o conservador terá que alterar officiosamente a área do mesmo quando lhe chega uma RGG em que a área não é coincidente com aquela que consta do registo.

Se considerarmos a RGG com um elemento fundamental para a localização do prédio e não para a correta e precisa delimitação do mesmo, o conservador deverá de facto ignorar às áreas identificadas e conhecer apenas da existência da RGG, anotando-a à descrição sempre que a mesma tenha sido junta a registo. Se considerarmos a RGG como um elemento fundamental também naquilo que respeita às restantes características do prédio, deverá o conservador notificar o proprietário para prestar declarações complementares sempre que não exista harmonização entre a RGG e a área registada ou a área constante do título quando o prédio não esteja registado.

Parece-nos que pelo facto este ser um projeto de “cadastro simplificado”, e depois de verificar aquilo que tem sido a prática dos conservadores, até à data, a retificação de área do prédio que consta do registo para a área que conta da RGG terá que ser pedida pelo proprietário, declarando que a correta é esta última, e terá ainda que ser apresentado o duplicado fiscal onde consta a retificação dessa mesma área na matriz.

Mas outras questões se levantam, e quando área do prédio já foi retificada nos termos do art. 28º-C e mesmo assim a área não é coincidente com a que encontramos no registo? Parece-nos que a sua alteração apenas será possível no âmbito de um processo especial de retificação de registo nos termos do art. 120º e ss do Código do Registo Predial.

5.4 Vantagens Económicas, Sociais da Implementação de um Sistema de Cadastro Eficiente

A criação do cadastro da propriedade rústica vai muito mais além do que a identificação dos prédios, os seus limites e proprietários. O cadastro terá um papel fundamental na criação e aplicação de políticas públicas no âmbito, por exemplo, do ordenamento do território, onde o conhecimento da propriedade permitirá o desenvolvimento de atividades de planeamento, gestão e apoio à decisão sobre a ocupação e uso do território, controlo e planeamento territorial; na defesa da floresta contra incêndios, permitindo a melhor execução e controlo das obrigações legais de limpeza dos espaços florestais e agrícolas.

A Lei de Bases de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo, aprovado pela Lei 31/2014, de 30 de Maio, define no seu art. 81º a necessidade de rever o regime aplicável ao cadastro predial, como objetivo de harmonizar a informação predial (cadastro, registo e matriz predial) e de promover a conclusão do levantamento cadastral do território nacional¹⁴⁰. Também a política de defesa da floresta contra incêndios, não pode ser implementada de forma isolada, mas antes inserindo-se num contexto, por exemplo, de ordenamento do território e de desenvolvimento rural¹⁴¹, e estes só podem ser concretizados depois da implantação de um verdadeiro cadastro da propriedade rústica.

Sabemos que a floresta é, não só património essencial ao desenvolvimento, como matéria-prima no contexto económico de muitas regiões do nosso País, onde os espaços florestais constituem dois terços do território continental e onde a mancha florestal é a sua maior riqueza e o motor da sua economia. O investimento na floresta terá de ser encarado como uma das políticas de desenvolvimento local mas terá que ser apoiado num mapa cadastral que permita definir essas mesmas políticas para os diversos territórios.

O Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (SNDFCI), aprovado pelo Decreto-Lei 124/2006, de 28 de Junho, prevê um conjunto de medidas e ações de articulação institucional, de planeamento e de intervenção relativas à prevenção e proteção das florestas contra incêndios. Este vem então definir medidas de organização do território, de silvicultura e de infraestruturação, no que diz respeito não só à organização do território, como à defesa de pessoas e bens e à defesa da floresta, mas tudo isto só se conseguirá quando existir um conhecimento efetivo do território.

A concretização do cadastro, permitirá a médio/longo prazo, servir de base para a nova avaliação fiscal da propriedade rústica, e fomentará uma política fiscal mais justa sobre a propriedade imobiliária.

A máquina fiscal em Portugal tem-se vindo a aperfeiçoar, e recentemente a avaliação da propriedade urbana permitiu ao estado encaixar uma maior receita fiscal. O mesmo aconteceu ao se ter executado o Cadastro

¹⁴⁰ Proposta de Lei 16/XIII – Presidência do Conselho de Ministros.

¹⁴¹ Preâmbulo do Decreto-Lei 124/2006, de 28 de Junho.

Geométrico da Propriedade Rústica nas zonas de propriedade mais extensas, onde coincidiu com o maior volume de imposto a arrecadar e a execução cadastral mais facilitada e de menor custo¹⁴².

Atualmente o valor da cobrança do IMI por prédio rústico é tão baixo, na casa dos 0,72 euros por prédio, que não justifica sequer a sua cobrança se esta não for associada à cobrança do IMI dos prédios urbanos. Daí que as Finanças não procedam nesses casos à cobrança, aplicando o que é chamado de «isenção técnica», como prevê, aliás, o próprio Código do IMI¹⁴³.

Efetuada a avaliação há que ter em linha de conta que o Código do IMI terá que ser atualizado quanto às taxas a aplicar no caso de uma subida exponencial dos valores patrimoniais conforme aconteceu na avaliação dos prédios urbanos.

Esta ideia poderá não agradar aos proprietários, já que irão pagar mais impostos, mas em contrapartida verão o valor patrimonial das suas propriedades ajustado à realidade, pois, se o ouro é valioso porque lhe atribuímos valor, a terra só o terá no dia em que o mesmo lhe seja dado, porque só valorizando os recursos criamos valor.

¹⁴² Beires, R.S.; Amaral, J. G.; Ribeiro, P. (2013). *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*. (...) op. cit., p.53.

¹⁴³ *Ibidem*, p.54.

CONCLUSÃO

Depois de um longo caminho percorrido em que o conceito de propriedade foi evoluindo ao longo do tempo, chegamos ao final do primeiro capítulo com as nossas questões respondidas, o que é a propriedade e qual a evolução do conceito, vejamos, o direito de propriedade, constitucionalmente protegido e definido o seu objeto no código civil, é o direito real mais extenso caracterizado pela sua indeterminação, exclusividade e elasticidade, onde o proprietário pode usar, fruir e dispor da coisa, mas este não é um direito absoluto. A evolução do conceito tem-nos demonstrado que o mesmo sofre influência daquele que é o sistema social, político, económico e civilizacional existente a quando de cada época analisada.

Como vimos, e consideramos importante, não só o conceito de propriedade, associado à propriedade rústica, como o próprio conceito de prédio, terão que ser atualizados a fim de garantir que os mesmos vão ao encontro das exigências sociais e jurídicas da atualidade.

Toda esta evolução conceitual do direito de propriedade permitirá ao registo predial, analisado no segundo capítulo, executar o seu principal papel, o de dar publicidade à situação jurídica do prédio, não no que respeita à sua titularidade, mas no que respeita à correta descrição da realidade existente no prédio, no cumprimento estrito de princípios como o da publicidade e o da presunção da verdade registal, e da fé pública registal, garantido assim que a presunção derivada desse mesmo registo se estenda também à área, às confrontações ou aos limites do prédio, daí considerarmos que o registo será a salvaguarda do direito do proprietário.

Sem dúvida que o cadastro será a peça fundamental na organização da propriedade rústica em Portugal, daí a escolha do tema para a presente dissertação uma vez que, o Sistema de Informação Cadastral Simplificada, analisado no terceiro capítulo é um assunto de extrema atualidade.

Como vimos na análise do Duque D'Ávila espelhada no seu relatório sobre o cadastro, o mesmo, tem importância não só na salvaguarda do direito de propriedade como será o motor do desenvolvimento económico do País, como aconteceu em muitas regiões da Europa, onde esse desenvolvimento de deveu ao conhecimento concreto do território.

Projetos como o cadastro geométrico da propriedade, o regulamento do cadastro predial e o SINERGIC, foram ao longo do tempo, os projetos que tentaram criar um verdadeiro cadastro da propriedade rústica em Portugal, mas que devido aos avultados custos de execução nunca cumpriram a sua principal missão.

Assim, o Sistema de Informação Cadastral Simplificada, que tem como objeto a identificação de prédios rústicos e mistos, onde foram incentivados os proprietários a identificar e registar as suas propriedades, usufruindo da gratuitidade dos registos (apenas para os casos previstos), e foi apresentado como uma forma de simplificar procedimentos, utilizando de ferramentas inovadoras para identificar as propriedades, incluindo algumas de inteligência artificial como o Balcão Único do Prédio, apoiado pelas novas tecnologias, onde é gerado um documento de suporte físico e digital, a RGG.

Este sistema cria procedimentos especiais com vista ao registo nas conservatórias do registo predial de prédios que não se encontrem descritos, quer através da apresentação a registo de títulos que os proprietários já possuem, quer com a criação do procedimento que, preenchidos os requisitos, permita a obtenção desse mesmo título.

Quanto ao procedimento de identificação, inscrição e registo de prédio sem dono conhecido, será uma ferramenta fundamental para garantir a manutenção e exploração de prédios abandonados.

Para finalizar, e por forma a avaliar o impacto do projeto-piloto apresentamos os dados a 30 de Outubro de 2018, aquando da apresentação do relatório, onde estava mapeada no BUPi 50,28% da área dos 10 municípios, num total de 114.939 hectares (ha) entre explorações agrícolas, matas nacionais e baldios, explorações florestais e prédios arrendados, e RGG's exclusivamente declaradas pelos titulares interessados.

Quanto aos resultados obtidos, ou seja, a área georreferenciada pelos cidadãos, apresentava aquela data mais de 89.693 prédios identificados, correspondendo a 40.208 ha, que cobrem 18,44% da área georreferenciável dos 10 municípios. Aquando do referido balanço 1,2% de toda a área identificada por particulares apresenta situações de sobreposição de prédios, correspondendo a 4.500 situações identificadas em 9.078 representações. E do que resultará esta sobreposição? Voltamos à posição tomada anteriormente, e realçamos a falta de rigor técnico na recolha de dados. Ponto que, numa nova análise ao projeto, terá que ser revisto.

Um dos desafios deste projeto, prende-se também com a capacidade de recursos humanos disponíveis para a execução dos trabalhos, e aqui, tal como no projeto-piloto, será vantajosa a integração de Solicitadores enquanto técnicos habilitados, não só como reforço na elaboração das RGG como na análise de questões jurídicas associadas à propriedade que vão surgindo ao longo do tempo.

A correta identificação da propriedade acarreta muitos benefícios que interferem até nas relações sociais. Qualquer cidadão, para além de identificando o seu património de forma segura e integrada, tem acesso a toda a informação, o que reforçará e publicitará a propriedade dos imóveis, contribuindo para a diminuição da conflitualidade associada à propriedade, garantindo a paz social na defesa da propriedade privada e do comércio jurídico de imóveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ataíde, R.P.C.M (2017) *Estudos de Registo Predial – Noções Fundamentais;*
- *Efeitos Substantivos do Registo Predial*, Lisboa, AAFDL Editora.
- Carvalho, O. (2012) (F.L. Fernandes, M.R.Guimarães & M.R.Redinha, Coord.) *Direito das Coisas*. Coimbra, Coimbra Editora.
- Gilissen, J. (2003). *Introdução Histórica ao Direito* (A.M.Hespanha e L.M. Macaísta Malheiros, Trad.). Lisboa.
- Januário, R.; Gameiro, A. (2016) *Direito Registral Predial*, Lisboa, Quid juris.
- Kaser, M. (1999). *Direito Privado Romano* (S.Rodrigues & F. Hammerle, Trad.; M.A. Saint-Maurice, Rev.), Lisboa, Fundação Caloutre Gulbenkian.
- Lopes, J. Seabra (2009) *Direito dos Registos e Notariado* (5ª Edição), Coimbra, Almedina.
- Mota Pinto, C.A. (2012) *Teoria Geral do Direito Civil*, por A. Pinto Monteiro & P. Mota Pinto (4ª Ed., 2ª Reimp.), Coimbra, Coimbra Editora.
- Nogueira de Brito, M. (2007) *A Justificação da Propriedade Privada numa Democracia Constitucional*. Coimbra, Edições Almedina, AS.
- Nogueira de Brito, M. (2010) *Propriedade Privada: Entre o Privilégio e a Liberdade*. Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Pereira Mendes, Isabel, (2003) *Estudos Sobre o Direito Predial*, Coimbra, Almedina.
- Santos Justo, A (2012) *Direitos Reais* (4ª Ed.), Coimbra, Coimbra Editora.
- Santos Justo, A. (2014) *Direito Privado Romano – III (Direitos Reais)*. Boletim da Faculdade
- Menezes Cordeiro, A., (1993) *Direitos Reais*, Lisboa, Lex, p. 631.
- Oliveira Ascensão, J., (2000) *Direito Civil*. Coimbra, Coimbra Editora.
- Carvalho Fernandes, L.A., (2009) *Lições de Direitos Reais*, Lisboa, Quid Juris.
- Mota Pinto, C.A., (1976) *Direitos Reais, lições coligadas por Álvaro Moreira e Carlos Fraga Almedina*, Coimbra, Coimbra Editora.

- Henrique Mesquita, M. (1990) Obrigações reais e ónus reais, Coimbra, Almedina.

ARTIGOS ELETRÓNICOS

Beires, R. S.; Amaral, J. G.; Ribeiro, P. (2013). O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, consultado em 23 de Outubro de 2019, disponível em <https://www.ffms.pt/FileDownload/93975a36-6d5b-4b39-b18c-534d1f52234e/o-cadastro-e-a-propriedade-rustica-em-portugal>

“Cadastro e ordenamento do território – A experiência portuguesa” - Revista Ordem dos Engenheiros, <https://www.ordemengenheiros.pt/pt/centro-de-informacao/publicacoes/revista-ingenium/revista-ingenium-n-o-109-janeiro-fevereiro-de-2009/>

D’Avila, António José (1848), Relatório sobre o Cadastro, Lisboa, Imprensa Nacional, Consultado em 10 de Setembro de 2019. Disponível em: https://play.google.com/books/reader?id=GDJVAAAACAAJ&hl=pt_PT&pg=GBS.

Fernandes, Liliana. Limpeza de Terrenos: uma obrigação legal, Revista Sollicitare, Edição nº26 (Junho-Setembro 2019). Disponível em: <http://osae.pt/pt/autor/liliana-fernandes/1/1/5/93>.
<https://www.earlymoderntexts.com/assets/pdfs/locke1689a.pdf>.

Machado, Virgílio, *O Registo e o Cadastro*, Palestra proferida no dia 13 de Novembro de 2015, na Universidade do Minho, no âmbito das Jornadas de Registos e Notariado. Consultado em 09 de Março de 2020. Disponível em: https://ascr.pt/system/jobs/documents/000/000/003/original/CADASTRO_-_VIRGILIO.pdf?1475694859.

Oliveira de Ascensão, J. *Efeitos Substantivos do Registo Predial na Ordem Jurídica Portuguesa*. Consultado em 12 de Abril de 2020. Disponível em <https://portal.oa.pt/upl/%7B31eca69e-a973-42ec-946f-3db5f8453014%7D.pdf>.

Rousseau, J.J (1754). *A Origem da Desigualdade*. Consultado em 09.02.2020, disponível em

<http://www.agrtc.pt/bibliotecadigital/aetc/download/748/Discurso%20sobre%20A%20Origem%20da%20Desi%20-%20Jean-Jacques%20Rousseau.pdf>.

Sistema de Informação Cadastral Simplificada – Relatório Final de Projeto Previsto pela Lei 78/2017 de 30 de Outubro de 2018, consultado em 08 de Junho de 2020, disponível

em <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a457851304650564552515445677651584a7864576c3262304e7662576c7a633246764c314a6c6247463077374e796157397a4c314a6c6247463077374e796157386c4d6a4242646d46736157484470384f6a627955794d484e706333526c6257456c4d6a424a626d5a76636d3168773666446f32386c4d6a424459575268633352795957776c4d6a42546157317762476c6d61574e685a474576556d56735958544473334a70627955794d464e706333526c6257456c4d6a424a626d5a76636d3168773666446f32386c4d6a424459575268633352795957776c4d6a42546157317762476c6d61574e685a47386c4d6a41784c6e426b5a673d3d&fich=Relatório+Sistema+Informação+Cadastral+Simplificado+1.pdf&Inline=true>.

Teixeira, Madalena, O Registo Predial e o Cadastro Territorial – Complementaridade ou Indiferença? Trabalho apresentado na II Conferência Ibérica em Registos e Notariado, realizada em 30 de Novembro de 2016, em Felgueiras. Consultado em 10 de Fevereiro de 2021. Disponível em:

<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a6444515530765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e686279396c4f446868593245785a433030595749354c5451304e4459744f546c694f433035593259784d6a4930596d4a6d4f4459756347526d&fich=e88aca1d-4ab9-4446-99b8-9cf1224bbf86.pdf&Inline=true>.