

A COMPONENTE JURÍDICA DO CADASTRO



JOSÉ LUÍS MOREIRA DA SILVA



ALEXANDRE ROQUE

Advogados – SRS Advogados

O princípio do Estado de Direito, consagrado na nossa Constituição, concretiza-se através de outros princípios, designadamente o da segurança jurídica e da proteção da confiança, impondo ao Estado que assegure um mínimo de certeza e segurança nos direitos dos cidadãos e nas expectativas juridicamente criadas. Neste quadro, é inegável a relevância do Cadastro Predial enquanto conjunto de dados fidedignos, caracterizador e identificador dos prédios existentes em território nacional, nomeadamente através da sua localização, configuração e área.

Trata-se de uma ferramenta indispensável, não só na definição das políticas de ordenamento do território e das demais políticas públicas com impacte territorial, mas também no campo das relações entre os cidadãos e/ou empresas e o Estado e nas relações entre os próprios cidadãos e/ou as empresas, resultando daí o seu papel essencial no quadro da segurança jurídica.

São demasiados os casos de investimento estrangeiro no nosso País que não se vieram a concretizar por dúvidas ou incertezas em

sede predial, são muitos os litígios e processos judiciais que decorrem exclusivamente de uma indefinição predial.

Para se ter uma perceção da relevância deste tema do Cadastro há que ter em atenção que estão sujeitos a Registo Predial, nomeadamente, a constituição de direitos de propriedade, usufruto, superfície ou servidão e a constituição de hipotecas sobre imóveis (art. 2.º do Código Registo Predial), e que nenhum instrumento notarial respeitante a estes factos pode ser lavrado sem que no respetivo texto se mencionem as descrições prediais dos respetivos prédios (art. 54.º do Código Notariado). Isto significa que, no nosso regime legal, o Registo Predial assume particular relevância no campo dos direitos reais sobre imóveis. Já as inscrições matriciais apenas constituem presunção de propriedade para efeitos tributários (art. 12.º/5 do CIMI).

Ora, se considerarmos que (com verdade ou não) é muitas vezes dito que: se somarmos toda a área constante do Registo Predial obtemos uma área superior à do território nacional, rapidamente se compreende a relevância do Cadastro. Por outro lado, apesar de o Código do Registo Predial dispor que o registo constitui presunção de que o direito existe e pertence ao titular inscrito (art. 7.º), a jurisprudência dos nossos tribunais considera que esta presunção não se estende à área ou limites do prédio registado.

A isto acresce o facto de a um prédio rústico não corresponder, em regra, um número de polícia ou de porta que permita a sua localização, bem como a circunstância de nas últimas décadas se verificar um crescente abandono dos meios rurais que determina que deixe de existir quem consiga fazer uma correlação entre a terra e os seus donos, especialmente em zonas de minifúndio.

Urge, assim, não só concluir o Cadastro Predial de todo o território nacional em conformidade com a realidade factual da propriedade imobiliária, mas também, concomitantemente, efetuar a necessária harmonização entre o Registo Predial, as inscrições matriciais e as informações cadastrais, como, aliás, tem sido identificado nas últimas décadas, nomeadamente na (muita) produção legislativa recente.



Vejamos, então, em que ponto nos encontramos.

A génese do Cadastro Predial remonta ao início do século XIX. No entanto, foi nas décadas de vinte e trinta do século passado que se constituíram importantes meios de execução do Cadastro, designadamente pela criação do Instituto Geográfico e Cadastral. Entretanto, em 2012, foi extinto o então designado Instituto Geográfico Português, prosseguindo atualmente as suas atribuições a Direção-Geral do Território (DGT), à qual compete, nomeadamente, promover a cobertura cartográfica do território nacional. Até ao presente, o trabalho cadastral mais relevante ocorreu predominantemente entre as décadas trinta e sessenta do século passado, tendo sido efetuado o Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica (CGPR), de natureza fiscal, que abrangeu cerca de 50% do território nacional, mas que apenas corresponde a cerca de 12% dos prédios rústicos existentes, dado que incidiu essencialmente na região sul de Portugal Continental, em que o fracionamento da propriedade é menos significativo. De qualquer forma, este levantamento permitiu que naquela área existam, hoje, matrizes de base cadastral. Mais recentemente, em 1995, foi aprovado o Regulamento do Cadastro Predial, pelo Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho, que alterou o regime relativo ao Cadastro, prevendo, nomeadamente, a cobertura integral do território nacional, a criação de um número único de identificação dos prédios e a harmonização do Cadastro, Registo Predial e inscrições matriciais. No entanto, a execução deste diploma não conheceu grande sucesso, tendo os subsequentes trabalhos de execução do Cadastro abrangido apenas cinco concelhos (cerca de 1,5% do território nacional).

Já no presente século é muita a produção legislativa com referência ao Cadastro Predial, sempre visando a referida conciliação da realidade factual da propriedade imobiliária com o Registo Predial, as inscrições matriciais e as informações cadastrais. Nomeadamente, em 2006, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2006, de 4 de maio, foram aprovadas as "linhas orientadoras" para a execução de informação cadastral através da criação do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC), tendo, subsequentemente, sido aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31 de maio, o "regime expe-

perimental" da execução do referido SINERGIC. Nos termos desse diploma, o respetivo "regime experimental" seria aplicável às freguesias identificadas em Portaria, mantendo-se em vigor no restante território nacional o Regulamento do Cadastro Predial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho. Essas freguesias foram identificadas pela Portaria n.º 976/2009, de 1 de setembro, e o referido "período experimental" foi prolongado até 31 de dezembro de 2016, pela Portaria n.º 160/2015, de 1 de junho.

Mais recentemente, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2012, de 5 de julho, foram (novamente) aprovadas "Linhas Orientadoras e Estratégicas para o Cadastro e a Gestão Rural", e, na Lei n.º 31/2014, de 30 de maio (Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e de Urbanismo), estipulou-se, mais uma vez, que estão sujeitos a registo predial, a inscrição matricial, "bem como a georreferenciação e a inscrição no cadastro predial", os factos que afetem direitos reais relativos a um imóvel (art. 76.º) e fixou-se o prazo de seis meses para aprovação do regime aplicável ao Cadastro Predial (art. 81.º), o que já apontava para uma (nova) revisão da legislação.

Presentemente, está pendente na Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 300/XIII (que não é de iniciativa governamental), para aprovação do "Sistema Nacional de Informação Cadastral (SNIC)", e em que se prevê a revogação do Regulamento do Cadastro Predial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 172/95, de 18 de julho, e está igualmente pendente o Projeto de Resolução 513/XIII-1.ª para recomendação ao Governo da "adoção de medidas para a concretização do cadastro rústico em Portugal".

Esta resenha da produção legislativa da última década (manifestamente excessiva) permite concluir que o Cadastro Predial tem constituído uma preocupação constante. Toda esta legislação o reconhece e afirma nos seus preâmbulos. No entanto, sem prejuízo da amplamente reconhecida capacidade técnica dos diversos grupos de trabalho, o certo é que, para além do que foi feito entre as décadas de trinta e sessenta do século passado, pouco mais se fez. Iniciou-se nos anos 1990/2000 a execução do Cadastro em cinco concelhos (que nunca chegou a ser formalmente concluída), iniciou-se também um processo de execução de Cadastro em 2011 (que logo terminou)

e, mais recentemente, em 2013 e 2014, iniciou-se um projeto piloto em sete concelhos.

Estima-se que sejam necessários 700 milhões de euros para a realização do Cadastro, o que, associado ao contexto de crise económico-financeira, poderá justificar que não se tenha avançado no terreno, apesar da profusa produção legislativa. É certo também que se trata de um processo extremamente complexo, que se tem de revestir de especiais cautelas – nomeadamente jurídicas –, e que requer preparação e planeamento, especialmente considerando o elevado investimento envolvido.

No entanto, como anteriormente referimos, urge continuar e concluir este processo. Quanto mais tempo passa, mais difícil será e maiores serão os custos.

Impõe-no a segurança jurídica e já são preocupantes as informações de que no referido projeto-piloto, iniciado em 2013 e 2014, se aponta para valores de 40% de propriedade sem dono conhecido, o que, manifestamente, não pode equivaler a propriedade sem dono e constitui uma consequência direta do abandono da terra. Impõe-no a nossa economia, pois o investimento nacional e estrangeiro não se compadece com incertezas prediais e exige procedimentos céleres e claros; por outro lado, um Cadastro atualizado permitiria a identificação de muitos imóveis do Estado sem utilização que poderiam ser afetos a atividades produtivas. Impõe-no as nossas finanças, com os benefícios que resultariam de uma atualização cadastral, nomeadamente com atualizações fidedignas de valores patrimoniais e identificação de prédios indevidamente omissos na matriz. Impõe-no as nossas obras públicas, no planeamento das infraestruturas e na agilização e redução de custos nos processos expropriativos, designadamente pela desnecessidade de proceder a morosos levantamentos topográficos e de identificação de proprietários. Impõe-no o nosso ordenamento do território, na elaboração e implementação de instrumentos de planeamento territorial. Impõe-no a nossa agricultura, por via da identificação de terras disponíveis e da simplificação dos projetos de investimento e da inventariação das culturas. E, finalmente, mas não em último, impõe-no a nossa justiça, com os numerosos litígios nos nossos tribunais que seriam evitados e a redução de custos e de tempo na decisão dos existentes. ●