

## II SEMINÁRIO DE DIREITO REGISTRAL

(UNIVERSIDADE DE COIMBRA, 30 DE NOVEMBRO DE 2007)

### AS RECENTES ALTERAÇÕES AO RJUE (LEI N.º 60/2007, DE 4 DE SETEMBRO)

#### Sumário:

1. Introdução
2. A questão do emparcelamento
3. Dispensa de licença para os destaques
4. Obras de escassa relevância urbanística
5. A utilização dos meios informáticos
6. Comunicação das alterações ao licenciamento
7. Informação registral
8. Caução mediante hipoteca
9. O embargo e suas vicissitudes
10. Efeitos registrais previstos no JIGT

#### 1. Introdução

Apesar de muito debatido, o tema de que nos ocupamos continua a apresentar as suas particularidades, sendo por isso muito propenso à controvérsia.

Ora, eu sempre fui essencialmente um prático do direito e, por isso, estou mais vocacionado para a procura de soluções do que para alimentar ou defender posições controversas. Porém, como a senhora presidente da Direcção da Associação de Conservadores dos Registos (ASCR), no honroso convite que me dirigiu para participar neste Seminário, sugeriu que procedesse apenas a uma abordagem às alterações com impacto no registo predial, acabei por aceitar o desafio, que não é nada fácil, atendendo à qualidade da audiência e também à tradicional erudição dos estudiosos desta vetusta instituição.

Como primeira nota, devo alertar para o facto de que a Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, tem a sua entrada em vigor prevista para 4 de Março de 2008, pelo que ainda nos resta um período razoável para as correcções que se venham a mostrar necessárias. Até lá, escusado será dizer, mantêm-se os procedimentos previstos no Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho.

Gostaria ainda de referir que as alterações ao RJUE me pareceram mais de carácter procedimental do que de incidência técnico-registral. Pessoalmente sempre fui adepto da objectividade das normas jurídicas, principalmente quando se tem em vista regular procedimentos administrativos. Assim se evita o subjectivismo e se reduz a polémica interpretativa. Mas, também considero que a regulamentação excessivamente pormenorizada, muitas vezes em vez de esclarecer os agentes que têm de aplicar o direito, lhes transmite maiores dúvidas quando surgem situações de fronteira ou mesmo de omissão. Neste sentido, julgo que o diploma em análise é de facto demasiado prolixo em regulamentação processual, podendo em certas situações causar mais dificuldades de interpretação do que proporcionar clareza aos procedimentos.

Quero também prestar a minha homenagem à Mestra Fernanda Paula Oliveira, que na precedente intervenção nos proporcionou uma verdadeira lição sobre as incidências jurídico-urbanísticas do diploma, demonstrando, não só uma natural proficiência pedagógica, como o perfeito domínio do tema.

Quanto às incidências no registo predial, apesar da reconhecida relevância do diploma, nota-se que, como quase sempre acontece na feitura de diplomas legais com incidência jurídico-registral, mais uma vez, não houve intervenção de especialistas na matéria, pois algumas dúvidas de interpretação continuam por esclarecer, como veremos. Em todo o caso, tentarei dar uma ideia do que me pareceu mais relevante.

Antes de entrar na análise das matérias com maior incidência na área registral convirá referir que se detecta uma alteração significativa ao nível dos procedimentos. Assim, além do tradicional licenciamento, nomeadamente para as operações de loteamento (que são as que ao nível do registo predial mais relevância assumem), bem como da autorização (agora apenas para a utilização dos edifícios ou suas fracções autónomas e respectivas alterações), surge agora o regime da comunicação prévia, que se aplica às operações previstas nas alíneas *c)* a *h)* do n.º 1 do art. 6.º, mantendo-se também a dispensa de licenciamento para certo tipo de obras (de conservação e de alteração no interior dos edifícios, *v.g.*) e outras operações, como os destaques referidos nos n.ºs 4 a 10 do mesmo preceito.

Outra observação que se impõe é a de que, tratando-se de uma Lei, não é possível recorrer sequer a um preâmbulo para dele retirar algumas pistas sobre o sentido ou o objectivo da reforma, e como também não me foi possível aceder a qualquer tipo de trabalhos preparatórios, mais difícil foi para mim a tarefa de tentar surpreender no diploma o que de facto é de decisiva importância para a instituição registral.

Em todo o caso, alguma coisa é possível detectar de diferente, pelo que vamos analisar de forma mais ou menos sistematizada as normas que, segundo julgo, nos devem merecer alguma atenção pelas repercussões que terão ao nível do registo predial.

## **2. A questão do emparcelamento**

Logo no art. 2.º detectamos a primeira alteração que, estou certo, vem esclarecer algumas dúvidas que durante algum tempo foram causa de polémica e acesa discussão entre os conservadores do Registo Predial. Na verdade, como podemos verificar da alínea *i*), onde se dá a definição das operações de loteamento, foi retirada a referência ao emparcelamento, pois o seu texto é agora o seguinte: «"Operações de loteamento" as acções que tenham por objecto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana e que resulte da divisão de um ou vários prédios ou do seu reparcelamento».

Portanto, é minha convicção que o legislador tomou claramente posição quanto à questão de saber se uma operação de emparcelamento (seja qual for o sentido que queiramos atribuir à expressão) integra ou não uma fase do processo da operação de loteamento. Mais precisamente, e em termos práticos, o que me parece é que o legislador foi sensível às dúvidas que a anterior formulação justificadamente provocou em quem tem de interpretar e aplicar a lei, como é o caso dos conservadores.

Ora, a eliminação daquela expressão dá a entender que razão tinham aqueles que defendiam que a sua inclusão no contexto da alínea *i*) do art. 2.º do RJUE, tinha como consequência que a simples anexação de dois prédios (tratasse-se de parcelas de terreno ou de prédios urbanos ou ainda de ambas as coisas) para dar lugar a uma ou várias parcelas destinadas imediata ou subsequentemente a construção, impunha, ao nível do registo predial, a necessidade de juntar um alvará de autorização de loteamento, com todas as consequências que daí resultavam, nomeadamente a feitura da correspondente inscrição, conforme se prevê na alínea *d*) do n.º 1 do art. 2.º do Código do Registo Predial (CRP). Dirão alguns – como eu próprio cheguei a defender – que se tratava de uma mera questão de interpretação e que aquela expressão nada acrescentava ao conceito de loteamento que há muito estava sedimentado na doutrina, e ainda que bastaria uma muito subtil correcção de linguagem (por exemplo, onde estava ou do seu reparcelamento se deveria entender e do seu reparcelamento) para que a norma fizesse sentido e estivesse em sintonia com o que desde há muito se entende ser uma operação de loteamento.

Seja como for, julgo ser agora legítimo entender que a simples operação de anexação de dois prédios, ainda que com o objectivo de constituir uma nova unidade predial com vista a nela ser efectuada uma construção está fora do conceito de loteamento, não sendo, por isso, de exigir qualquer tipo de licença ou autorização camarária.

Em todo o caso, configurando tal operação um acto de conteúdo urbanístico, seja qual for a zona em que se incluem os prédios a anexar, a junção de dois prédios para efeitos de construção estará sempre sujeita ao controle da respectiva entidade municipal. E, como sabemos, a administração tributária tem hoje uma actuação de apertada fiscalização da legalidade das obras de construção por ocasião da participação para inscrição ou alteração de prédios urbanos, o que praticamente impede o ingresso na matriz de prédios construídos ilegalmente. Por outro lado, julgo também que, não obstante a referência que adiante se fará a este propósito, até a exigência de exibição da licença de construção ou de utilização que alguns conservadores vêm defendendo para que possa ser efectuada o averbamento de construção faz cada vez menos sentido. Aliás, como também sabemos, existem decisões e orientações do IRN, IP, que determinam a não exigência do licenciamento municipal para os averbamentos de construção (vide, por exemplo, orientação publicada no BRN de Janeiro de 1999, a pág. 10).

Não obstante o que acaba de se expor, impõe-se fazer um breve esclarecimento. Segundo me parece, a alteração daquela norma não pretende bulir com a questão essencial do loteamento. Isto é, uma operação de loteamento ou sua alteração continua a ser necessariamente objecto de alvará camarário. Por isso, a anexação de duas parcelas de terreno para construção, já incluídas em alvará de loteamento, só pode efectuar-se no âmbito de um registo de alteração do loteamento, nomeadamente porque nesse caso são alteradas as especificações do próprio alvará, o que, consabidamente, mexe com outras questões de conteúdo urbanístico, de que é exemplo a área global de implantação dos edifícios a construir numa determinada urbanização.

### **3. Dispensa de licença para os destaques**

Como sabemos, os destaques previstos nos n.ºs 4 e 5 do art. 6.º são muito frequentes. A Lei n.º 60/2007 alterou a matéria relativa aos destaques de prédios localizados dentro do perímetro urbano, deixando agora de se fazer referência à necessidade de existência de projecto aprovado, quando exigível no momento da construção (anterior alínea *b*) do n.º 4 do preceito).

Quanto ao registo predial, mantém-se a sujeição a registo do condicionamento da construção e do ónus de não fraccionamento (vide n.º 7

do art. 6.º). Chamo a atenção para o facto de que, segundo julgo, esta norma faz uma remissão errada para os n.ºs 4 e 5 do preceito, já que os ónus constam dos n.ºs 5 e 6.

Poderá questionar-se a razão de ser do actual n.º 10, parecendo até à primeira vista que se trata de uma norma supérflua, já que ali se diz que «Os actos que tenham por efeito o destaque de parcela com descrição predial que se situe em perímetro urbano e fora deste devem observar o disposto nos n.ºs 4 e 5».

Julgo que esta norma, ao invés de esclarecer pode trazer ainda mais alguma confusão. Com efeito, muitos saberão por experiência própria ou por ouvir dizer que os interessados muitas vezes se dirigiam directamente aos notários a fim de proceder, por exemplo, à celebração de escritura de transmissão do direito de propriedade sobre uma parcela a desanexar de prédio já descrito e eram confrontados com a exigência da sua prévia autonomização na conservatória. Apesar de me parecer que tal exigência era despropositada, uma vez que, quanto a mim, bastaria que os interessados se apresentassem ao acto notarial munidos da certidão camarária comprovativa da verificação dos requisitos para o destaque – que seria efectivado no momento do registo do facto titulado –, a verdade é que a própria redacção do anterior n.º 9 do art. 6.º dava azo a dúvidas, pois ali se dizia que «A certidão emitida pela câmara municipal constitui documento bastante para efeitos de registo predial da parcela destacada».

Ora, como a redacção do actual n.º 9 mantém a referência expressa ao registo predial, poderá perguntar-se se não houve intenção de acentuar a ideia de que na titulação de qualquer acto ou facto jurídico sobre parcela a destacar de outro prédio não será de exigir a prévia abertura da descrição correspondente no registo predial, uma vez que naquela norma se refere «...parcela com descrição predial...».

Sinceramente, não me parece que tenha havido intenção de mudar o sentido da prática a seguir em tais casos. O que me parece é que, tal como noutras normas, houve mero lapso, porque, assim como se diz no n.º 4 do mesmo preceito, também ali se terá querido dizer «...parcela de prédio com descrição predial...».

Ou seja, a meu ver, continua a ser possível optar por uma das duas soluções: ou proceder previamente ao destaque da parcela no registo predial, com base na certidão camarária, ou exhibir este documento perante a entidade titular, devendo o destaque ser concretizado no momento do registo do facto titulado sobre a parcela.

#### **4. Obras de escassa relevância urbanística**

Como é fácil de observar, perpassa em todo o diploma de alteração do RJUE, uma compreensível preocupação em distinguir as grandes obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou demolição de imóveis, das pequenas intervenções urbanísticas que agora são classificadas como obras de escassa relevância urbanística, salvaguardada a especial situação – também agora melhor regulamentada – das obras de reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição de imóveis classificados ou em vias de classificação, ou localizados em zonas de protecção. Aproveito, aliás, para lembrar que o conceito de obras de escassa relevância urbanística está agora contido na alínea *m*) do art. 2.º, onde estas são descritas como «...as obras de edificação ou demolição que, pela sua natureza, dimensão ou localização tenham escasso impacte urbanístico».

Independentemente de se poder considerar algo vago, o conceito assim descrito dá-nos uma ideia sobre o tipo de intervenções urbanísticas que devem ou não ser objecto de prévio licenciamento camarário. O novo art. 6.º-A concretiza melhor a ideia e dá-nos um elenco desse tipo de obras: construção ou demolição de pequenos anexos ou garagens com área até 10 m<sup>2</sup>, muros de vedação interiores ou de suporte de terras, estufas de jardim, equipamento lúdico ou de lazer associado a edifício principal com área inferior a este, pequenas obras de arranjo e melhoramento da área envolvente das edificações que não afectem área do domínio público, etc. Para além de alguma incerteza sobre o que se pode considerar como *melhoramentos da área envolvente das edificações que não afectem área do domínio público*, quanto a mim, a novidade desta norma reside na previsão do seu n.º 4 que nos diz que «A descrição predial pode ser actualizada mediante declaração de realização de obras de escassa relevância urbanística nos termos do presente diploma». Ou seja, segundo parece, uma licença ou autorização que ao nível do registo predial nunca foi exigida parece ser agora *dispensável*, o que é um absurdo.

Na verdade, como sabemos, a actualização da descrição quanto aos elementos de identificação dos imóveis em geral sempre foi feita com base em mera declaração do titular inscrito, naturalmente instruída com a necessária prova da harmonização matricial (cfr. art. 28.º CRP), não sendo exigida qualquer licença ou autorização camarária. Mas é de temer que, face a esta nova formulação legal, alguém se lembre de começar a defender que *apenas* no caso de obras de escassa relevância urbanística é que é possível proceder a tais averbamentos de actualização sem aquela exigência. Ou seja, tratando-se, por exemplo, de averbamento de actualização por virtude de construção de um anexo para ali instalar uma oficina, uma unidade industrial, um bar, ou outro tipo de actividade lúdica ou de lazer (porque não um bar de alterne? o

importante é que o mesmo se localize nas traseiras do edifício principal, que pode ser a habitação do proprietário) – neste caso desde que com área inferior ao edifício principal – não será necessário apresentar qualquer outro tipo de documento além da própria declaração do interessado. Mas, repito, é de temer que por exclusão de partes se venha a defender que tratando-se de averbamento de actualização da descrição na sequência da construção de uma moradia em lote de terreno, se deve exigir a licença de construção ou de utilização.

Aqui fica o alerta.

## **5. A utilização dos meios informáticos**

De especial relevo me parece igualmente a norma do novo art. 8.º-A. Como sabemos, os Serviços de Registos vêm sendo objecto de uma intervenção de grande impacto ao nível da informatização. Durante anos muitos de nós reclamámos por medidas concretas nesta área, pois sabíamos muito bem que noutros sectores da Administração Pública e sobretudo no sector privado, se estava a avançar a todo o vapor na implementação de meios electrónicos. Apesar de muitos e justificados receios, a verdade é que estamos já num processo sem retorno e creio que, não obstante as dificuldades que sabemos que existem, em grande parte derivadas da falta de preparação técnica e às vezes até de apetência de parte do pessoal dos Registos, mas sobretudo devido aos problemas de concepção e capacidade dos programas, inicialmente sentidos, são já visíveis as vantagens da informatização.

Pois bem, é com agrado, embora sem surpresa, que verifico que também ao nível dos procedimentos administrativos previstos no RJUE está agora legalmente consagrado o recurso aos meios informáticos.

(Abro aqui um parêntesis para observar que no final do ano de 2007 me parece já fastidioso apresentar como motivo de satisfação a consagração de meios tecnológicos que noutros países desenvolvidos, em que Portugal legitimamente se pretende incluir, são desde há muito, não só uma realidade, como uma banalidade. Convém lembrar, no entanto, aos mais esquecidos que, não obstante todas as dificuldades e resistências, os Registos e o Notariado foram, conjuntamente com alguns sectores do Ministério das Finanças, pioneiros na implementação da informática nos Serviços da Administração Pública, pois não podemos esquecer que a informatização foi idealizada logo pelos autores do Projecto do Código do Registo Predial de 1983, não tendo chegado a ser adoptada no Código de 1984 devido ao reconhecimento de falta de meios técnicos e financeiros, mas que, apesar de todas as dificuldades, arrancou em princípios dos anos noventa em cerca de 20 conservatórias do

registo predial, fundamentalmente devido ao grande impulso do saudoso Dr. Marques Coelho, distinto conservador e que foi também director-geral dos Registos e do Notariado).

Ora bem, resulta do art. 9.º que todos os procedimentos previstos no RJUE passam a ser necessariamente operacionalizados por meios electrónicos e através de sistema informático próprio. A ideia é de aplaudir, mas não podemos esquecer que neste momento a capacidade técnico-jurídica, bem como a disponibilização e o domínio dos meios informáticos por parte dos agentes que intervêm nos processos urbanísticos nem sempre estão à altura desta previsão legal, pelo que me parece que o sistema vai demorar a funcionar em pleno. Por isso, também me parece sensata a medida prevista no n.º 5 do art. 6.º da Lei n.º 60/2007, que, prevendo dificuldades de implementação plena do sistema informático, nos diz que «Enquanto não estiver em funcionamento o sistema informático, os procedimentos podem recorrer à tramitação em papel, devendo o requerimento previsto no n.º 6 do art. 9.º ser acompanhado de duplicado, sendo a cópia devolvida ao requerente ou comunicante depois de nela se ter aposto nota, datada, da recepção do original».

A propósito desta norma, impõe-se que enuncie três pequenas notas:

A primeira para chamar a atenção para a sua má formulação, já que me parecia mais correcto dizer-se que «...na tramitação dos procedimentos pode ser utilizada a base de papel...»;

A segunda para lembrar que o requerimento referido naquela norma é a petição com que se inicia qualquer procedimento ou comunicação previstos no RJUE, de que é emitido recibo também por via electrónica;

E a terceira para alertar para o facto de que, a partir do momento em que esteja a funcionar o sistema informático, os particulares só podem utilizar a via da comunicação electrónica, o que os coloca na dependência da intermediação de profissionais especializados e devidamente equipados com os meios electrónicos adequados, tal como já hoje se verifica nas mais simples operações ao nível de participações e comunicações à administração tributária.

Quanto à incidência no registo predial, refira-se que no actual art. 8.º-A se consagra de forma explícita que «A tramitação dos procedimentos (...) é realizada com recurso a um sistema informático próprio, o qual permite, nomeadamente: (...) d) Disponibilizar informação relativa aos procedimentos de comunicação prévia admitida para efeitos de registo predial e matricial». Tudo bem! Resta saber a que tipo de informação se refere a norma. É que, por mais esforço que faça, confesso que não consigo atingir o que se pretende dizer com a expressão «*procedimentos de comunicação prévia admitida para*

*efeitos de registo predial*». Apenas me ocorre a comunicação das alterações ao loteamento previstas no n.º 7 do art. 27.º.

Mas, ao nível da titulação, verifica-se que as operações urbanísticas objecto de licenciamento, bem como a autorização de utilização dos edifícios e suas fracções autónomas, continuam a ser tituladas por alvará, ou seja, documento escrito que obedece a modelo legalmente aprovado (cfr. arts. 74.º, n.ºs 1 e 3, e 76.º, n.º 6).

E, quanto à nova figura criada pelo presente diploma (admissão de comunicação prévia de operações urbanísticas), diz-nos o n.º 2 do referido 74.º que a titulação se faz através do recibo da sua apresentação, acompanhado de comprovativo de que a admissão não foi rejeitada, comprovativo este que é também disponibilizado no sistema informático (vide n.º 1 do art. 36.º-A).

## **6. Comunicação das alterações ao licenciamento**

Como sabemos, as alterações ao licenciamento das operações de loteamento dão origem a aditamento ao respectivo alvará. Já era assim na versão anterior do n.º 7 do art. 27.º e assim continua a ser.

Questão melindrosa que a nova redacção do preceito agora coloca é a de saber quais os efeitos do *averbamento* a efectuar em face daquela comunicação. O CT proferiu já um parecer em que se defende que a comunicação do aditamento ao alvará, por alteração do respectivo licenciamento dá lugar à feitura de averbamento à respectiva inscrição «...produzindo determinados efeitos, nomeadamente os de posteriormente ao averbamento não poderem ser qualificados definitivamente pedidos de registo de factos relativos aos lotes sem que previamente se inscreva o conteúdo da alteração» (Proc.º n.º C.P. 148/2002 DSJ-CT, publicado no BRN n.º 2/2003, pág. 22 e seguintes).

Pois bem, nesse Parecer dizia-se ainda a determinado passo que «Aquela comunicação, a fazer pela Câmara, visa levar ao registo, por averbamento, a alteração do licenciamento (sem o respectivo conteúdo), sendo título bastante o ofício da Câmara. O conteúdo da alteração titulado pelo aditamento ao alvará deverá ser requisitado pelo interessado e então lavrado o registo da alteração por inscrição». Ou seja, como a redacção anterior do preceito se limitava a dizer que «A alteração da licença dá lugar a aditamento ao alvará, que, em caso de operação de loteamento, deve ser comunicado officiosamente à conservatória do registo predial competente, para efeitos de averbamento», entendia-se, e bem, que tal comunicação, por não incluir o conteúdo da alteração, não podia conduzir ao próprio registo dessa alteração,

considerando, nomeadamente, que em registo predial vigoram o princípio da instância (art. 41.º do CRP) e a regra de que só podem ser registados os factos constantes de documentos que legalmente os comprovem (n.º 1 do art. 43.º do mesmo diploma), o que não era manifestamente o caso daquela comunicação.

Ora, a nova redacção daquele n.º 7 do art. 27.º do RJUE preceitua que «A alteração da licença dá lugar a aditamento ao alvará que, no caso de operação de loteamento, deve ser comunicado oficiosamente à conservatória do registo predial competente para efeitos de averbamento, contendo a comunicação os elementos em que se traduz a alteração)».

Que dizer desta última parte? Se repararmos, o argumento aparentemente mais decisivo do citado Parecer para defender que o registo da alteração da operação de loteamento deveria ser requisitado pelo interessado com base no aditamento ao alvará era o de que a mera comunicação camarária não podia basear o registo da alteração porque a mesma não continha o conteúdo dessa mesma alteração. Os outros argumentos (o princípio da instância e a regra de que os encargos do acto de registo devem ser suportados pelo interessado) não me parecem tão relevantes dentro do contexto da operação.

Será que foi intenção do legislador retirar fundamento àquela posição do CT, fixando agora o princípio de que deve ser lavrado o registo da própria alteração, para o que deve a respectiva comunicação conter os elementos em que esta se traduz? Não me admiraria que assim fosse, sabido como é que a instituição registral é em certos meios **erradamente** considerada como mais uma fase de determinados procedimentos administrativos. Nós sabemos que não é assim dada a sua especial função de publicitação com eficácia *erga omnes* dos direitos sobre os imóveis. Mas, a verdade é que, como já referi, parece não ter havido intervenção de peritos em direito registral na comissão que elaborou o diploma, porque, então, ter-se-ia explicitado com rigor que o averbamento a efectuar deve referir genericamente o conteúdo da alteração.

Ou seja, a meu ver, como o Código do Registo Predial não foi objecto de qualquer intervenção legislativa, e como o registo da alteração, porque se trata de um facto que deve ser registado por inscrição e a pedido do respectivo interessado, sobre quem recai a obrigação do pagamento dos correspondentes encargos, só tem lugar nos termos gerais, isto é, com base no aditamento ao alvará. Quando muito, no averbamento a efectuar na sequência da comunicação camarária (que, como sabemos é gratuito) deverá agora fazer-se referência genérica ao conteúdo da alteração, nomeadamente que foi comunicado pela câmara municipal que foi deliberada a alteração dos lotes tal e tal, ou que foram criados tantos novos lotes, etc., etc.

## **7. Informação registral**

O art. 51.º passou a ter nova epígrafe, com o que se concorda. Esta norma corresponde ao art. 34.º do anterior Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, em cujo n.º 3 então se impunha às CCRs a remessa das informações ao INE para efeitos de tratamento estatístico. Por isso, não se compreendia a razão de se ter mantido a mesma epígrafe naquela norma do Decreto-Lei n.º 555/99.

Por outro lado, já se vinha questionando a necessidade de remessa dos elementos pelas conservatórias às Direcções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território, uma vez que os próprios poderes de fiscalização que antes eram atribuídos a estas entidades passaram a ser atribuição do Presidente da Câmara após a entrada em vigor da Lei n.º 26/96, de 1 de Agosto (vide art. 94.º daquele Decreto-Lei n.º 448/91).

Por isso, uma vez que a comunicação do conservador deixa agora de ser considerada como mera operação com efeitos estatísticos, compreende-se que a mesma passe a ser feita à respectiva CCDR essencialmente para efeitos de controlo.

O anterior n.º 2 foi revogado, dando sentido ao preceito no seu todo. Com efeito, dizia-se no n.º 2 que «A falta de entrega dos documentos referidos no número anterior determina a realização do registo como provisório», o que não fazia qualquer sentido, já que, se os documentos não fossem entregues na conservatória o registo teria de ser recusado por falta de título (cfr. alínea *b*) do n.º 1 do art. 69.º CRP).

## **8. Caução mediante hipoteca**

O n.º 2 do art. 54.º volta agora a ter uma formulação em tudo idêntica à que constava do n.º 1 do art. 24.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro. Certo sector da doutrina criticava com alguma razão a tibieza da redacção do n.º 2 do art. 54.º do Decreto-Lei n.º 555/99, por dali se ter retirado a referência expressa à hipoteca, o que «...levava a presumir que seria esta a única forma que poderia revestir tal garantia» (vide *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, anotado por João Pereira Reis e Margarida Loureiro, Almedina 2002, pág. 150). Ora, acrescentam aqueles autores, «Ao eliminar a dita expressão terá o legislador pretendido ampliar o leque de figuras que o requerente poderá utilizar para prestar garantia imobiliária? Parece que a resposta não poderá deixar de ser afirmativa uma vez que a lei geral admite que o cumprimento das obrigações possa ser garantido por outras vias que não apenas a hipoteca».

Face à nova redacção do preceito, parece-me a mim que, efectivamente, para além das outras modalidades de caução nele referidas (garantia bancária, depósito em dinheiro e seguro-caução) se pretende restringir à hipoteca sobre os bens imóveis do requerente a possibilidade de prestar garantia imobiliária.

Outra questão que se pode colocar é a de saber se a hipoteca pode incidir sobre os lotes a constituir, considerando que tal era expressamente previsto como alternativa à hipoteca sobre outros bens do requerente na redacção do citado n.º 1 do art. 24.º do Decreto-Lei n.º 448/91, o que deixou de ser feito, quer na redacção inicial do n.º 2 do art. 54.º do Decreto-Lei n.º 555/99, quer na que agora foi aprovada. Esta questão foi igualmente analisada pelos referidos autores que se pronunciam afirmativamente, considerando «...que se manteve a expressão “bens imóveis propriedade do requerente”, a qual, logicamente abrange os ditos lotes, enquanto se mantiverem na esfera patrimonial do requerente».

Pessoalmente, não posso deixar de concordar, considerando, além do mais, que, sendo o montante da caução e a identificação do respectivo título uma das especificações obrigatórias do alvará de loteamento será este documento suficiente para o registo de hipoteca sobre os respectivos lotes por ocasião do registo da autorização de loteamento.

### **9. O embargo e suas vicissitudes**

O embargo insere-se na Subsecção III da Secção V do Capítulo III do diploma. Intitula-se esta Subsecção de «Medidas de tutela da legalidade urbanística», mas não é apenas nela que se concentram todas as normas destinadas a assegurar o cumprimento da legalidade dos procedimentos urbanísticos. Basta lembrar as normas sancionatórias mais importantes como as de natureza contra-ordenacional, penal ou disciplinar, as normas sancionatórias de natureza administrativa, como a caducidade e a revogação de actos, a cassação do alvará ou da admissão de comunicação prévia, a demolição e reposição do terreno, a revogação da autorização de utilização, etc. etc.

Como sabemos, o embargo é uma medida de carácter administrativo, que tem consequências inibitórias do exercício de determinados direitos dos particulares, em especial as que estão previstas no art. 103.º, todas elas de conteúdo exclusivamente administrativo e com efeitos obrigacionais e não reais. Por isso, tem-se entendido que a ordem de embargo não constitui uma restrição ou encargo ao direito real de gozo, uma vez que ela nada acrescenta à situação substantiva do imóvel, nem tão-pouco a validade ou a eficácia do

acto administrativo (ordem de embargo) são afectadas pela existência ou inexistência do respectivo registo.

Contudo, estando o embargo sujeito a registo, parece não haver dúvidas de que o legislador teve a preocupação de possibilitar o acesso de qualquer interessado ao conhecimento irrestrito de possíveis ilegalidades ou irregularidades cometidas no âmbito do processo urbanístico, assim lhe dando a possibilidade de se precaver contra eventuais consequências negativas.

De qualquer modo, tem-se entendido, e bem, que a publicidade dada pelo registo predial à ordem de embargo tem apenas efeito enunciativo, esgotando-se a sua função na mera notícia desse facto.

Como sabemos, não é este o único caso em que o registo predial funciona apenas como publicidade-notícia. Mas, nem por isso podemos ou devemos considerar que essa publicidade é absolutamente inócua. Se existe um serviço público de acesso livre para que qualquer interessado possa informar-se dos elementos de identificação física, económica e fiscal dos prédios e da respectiva situação jurídica, temos de aceitar como natural que deva ser esse mesmo serviço público a publicitar a eventual existência de medidas de carácter administrativo que tenham como efeito a sujeição do respectivo proprietário ao cumprimento de certo tipo de obrigações ou providências de conteúdo positivo ou negativo. A segurança do comércio jurídico imobiliário só tem a ganhar com a total transparência que resulta da possibilidade de acesso à informação de todas as limitações ao livre exercício do direito absoluto de propriedade, tenham elas efeitos jurídicos de conteúdo real ou meramente administrativo. Quem de entre nós prefere a obscuridade e a ambiguidade à transparência e à clareza da situação em que se encontram os imóveis que pretendemos adquirir?

Não pretendendo questionar a opção do legislador quando adopta determinado tipo de regras, vale a pena fazer uma pequena abordagem histórica do preceito em causa. Mais concretamente, reportando-me à questão da *registabilidade da ordem de embargo*, considero que não podemos ficar indiferentes ao facto de o legislador ter em determinado momento histórico decidido alterar o texto da correspondente norma legal, voltando agora a modificá-la novamente.

Vem isto a propósito da seguinte constatação: No art. 63.º do Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, dizia-se que «A ordem de embargo ou de demolição, bem como a sua revogação ou anulação, são anotadas à descrição predial mediante comunicação da entidade competente ao respectivo conservador do registo predial». Esta redacção manteve-se intacta no art. 9.º do Decreto-Lei n.º 92/95, de 9 de Maio, mediante o qual se uniformizou o modo de actuação da Administração Pública perante as acções realizadas em

desconformidade com o regime jurídico aplicável ao ordenamento do território e urbanismo, nomeadamente através das figuras de ordem de embargo, de demolição ou de reposição do terreno nas condições em que o mesmo se encontrava antes do início das obras.

Em anotação àquela norma, dizia José Miguel Sardinha que se tratava «...de mais um preceito revelador da preocupação do legislador em fazer a ligação entre o registo predial e os actos administrativos relativos a imóveis sujeitos a registo, por forma a permitir aos particulares de boa-fé tomar conhecimento das possíveis irregularidades ou ilegalidades relativas a imóveis que pretendam adquirir» (in *O Novo Regime Jurídico das Operações de Loteamento e de Obras de Urbanização*, Coimbra Editora, 1992, pág. 148).

Porém, o n.º 8 do art. 102.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, surgiu com uma redacção bastante diferente, pois ali se diz que «O embargo é objecto de registo na conservatória do registo predial, mediante comunicação do despacho que o determinou, procedendo-se aos necessários averbamentos».

Três diferenças fundamentais se podem detectar: Por um lado, apenas a figura do embargo se manteve como susceptível de ser levada a registo, ficando de fora a ordem de demolição; por outro lado, deixou de se fazer referência à revogação ou anulação da ordem de embargo; e por último, onde antes se falava em anotação passou a referir-se *necessários averbamentos*.

Não admira, pois, que em recente deliberação do CT (não publicada) se tenha considerado que «...o facto – que agora parece ser só a ordem de embargo, e não também a ordem de demolição – está sujeito a registo, e este processa-se por averbamento (cfr. art. 76.º do CRP). E, embora a lei não o diga expressamente, parece-nos líquido que o averbamento deve ser lançado à descrição predial, e não à inscrição (do correspondente direito real de gozo), porquanto a ordem de embargo não é efectivamente uma restrição ou um encargo».

Convém esclarecer que aquela deliberação foi tomada no âmbito de um processo de recurso hierárquico onde estava em causa a impugnação da recusa do senhor conservador em efectuar o averbamento de caducidade de uma ordem de embargo que havia sido averbada com base em certidão do despacho, e no qual se mencionava o prazo de caducidade dessa ordem de embargo, período durante o qual deveria ser proferida decisão a definir a situação jurídica da obra. A recusa fundamentou-se, não apenas no facto de o averbamento do embargo visar apenas a mera publicidade-notícia, como não ser o conservador a entidade detentora do processo administrativo do embargo, desconhecendo, por isso, as eventuais causas de suspensão ou interrupção dos prazos e outras vicissitudes, como ainda o de a suspensão da

eficácia do acto administrativo de embargo suspender os efeitos deste, mas em sede de processo administrativo, pelo que a caducidade apenas pela entidade licenciadora poderia ser verificada e por ela comunicada à conservatória.

Perante a factualidade assim descrita, e atendendo ao conteúdo do citado n.º 8 do art. 102.º do Decreto-Lei n.º 555/99, a deliberação do CT não podia ser outra que não considerar que «A caducidade da ordem de embargo, prevista no art. 104.º do RJUE, não é facto sujeito a registo, pelo que o registo desse facto, ainda que titulado nos documentos apresentados, deverá ser recusado nos termos do disposto no art. 69.º, n.º 1, c), do CRP)».

Devo acrescentar como informação adicional que, na sequência do indeferimento do recurso hierárquico, o interessado interpôs recurso contencioso, ao qual foi igualmente negado provimento. Na decisão judicial nada de relevante se acrescenta aos argumentos esgrimidos na deliberação do CT.

Mas, com as alterações da Lei n.º 60/2007, a redacção daquela norma, embora mantendo-se omissa quanto à ordem de demolição, volta a fazer referência a certas vicissitudes da ordem de embargo. Vejamos o que ali se diz: «O embargo, assim como a sua cessação ou caducidade, é objecto de registo na conservatória do registo predial, mediante comunicação do despacho que o determinou, procedendo-se aos necessários averbamentos».

Como já referi, não me parece que possamos ficar indiferentes às mudanças de conteúdo das normas jurídicas, considerando, nomeadamente, que o legislador opta sempre pelas soluções mais acertadas perante o contexto social e económico do momento, exprimindo de forma correcta o seu pensamento (art. 9.º do Código Civil).

Portanto, mantendo embora como correctas todas as restantes considerações da citada deliberação do CT, sou agora de opinião de que, não apenas a ordem de embargo está sujeita a registo – naturalmente por averbamento à descrição do respectivo prédio – como também o estão a sua cessação (por qualquer causa, nomeadamente a reposição pelo particular da conformidade da obra com o respectivo licenciamento ou admissão de comunicação prévia, ou a promoção pela câmara municipal dos trabalhos de correcção ou alteração, ou ainda a demolição da própria obra) ou a sua caducidade, verificada nos termos do art. 104.º.

Parece-me, pois, que está agora claro que, não só apenas devem ser levados ao registo os factos acima referidos (ordem de embargo, sua cessação ou anulação), como se considera que são apenas estes os factos que efectivamente interessa publicitar.

Pena é que não se tenha aproveitado o ensejo para dar um sentido mais objectivo à norma, nomeadamente esclarecendo que os factos a levar ao

registo são todos eles baseados na comunicação camarária. Tudo teria ficado mais claro se o conteúdo da norma fosse o seguinte: «São objecto de registo na conservatória do registo predial, mediante averbamento à respectiva descrição, o embargo e a sua cessação ou caducidade, a efectuar em face da correspondente comunicação camarária».

Desse modo, deixaria de haver dúvidas de que a caducidade da ordem de embargo, prevista no art. 104.º do RJUE, é sempre verificada pela respectiva entidade que detém o processo administrativo, não podendo o conservador verificar se estão ou não verificados os pressupostos legais que determinam essa caducidade.

Conforme ficou assente na citada deliberação do CT e na decisão judicial que negou provimento ao recurso contencioso, aqueles factos são lavrados por averbamento à descrição, não tendo quaisquer consequências de carácter substantivo. Além disso, como ali também se diz, e não podia ser de outra maneira, no caso da caducidade, o que caduca é o facto jurídico em que se consubstancia a ordem de embargo e não o averbamento efectuado à descrição.

Por isso, sou de opinião que o conteúdo do averbamento deve ser, consoante o caso, o seguinte:

«Comunicada a ordem de embargo, determinado por despacho de...»;

«Comunicada a cessação da ordem de embargo»;

«Comunicada a caducidade da ordem de embargo».

## **10. Efeitos registrais previstos no RJIGT**

O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), constante do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, já anteriormente alterado, sofreu agora novas alterações pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro.

Não vou sequer abordar os contornos deste diploma legal, uma vez que ele se refere essencialmente às questões da política de ordenamento do território nacional e do urbanismo em geral, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, bem como o regime de uso e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial, muito para além, portanto, das questões concretas do registo predial.

Porém, não quero terminar sem chamar a atenção para dois ou três aspectos inovadores do regime, concretamente ao nível dos planos de pormenor, que acabam por ter directa incidência no registo predial, e que após

uma leitura muito superficial me foi possível detectar no diploma, após as alterações do Decreto-Lei n.º 316/2007.

Convém, em primeiro lugar, lembrar que os planos de pormenor são instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal, e cujo objecto é definido no art. 90.º, em cujo n.º 1 se pode ler que «O plano de pormenor desenvolve e concretiza propostas de ocupação de qualquer área do território municipal, estabelecendo regras sobre a implantação das infra-estruturas e o desenho dos espaços de utilização colectiva, a forma de edificação e a disciplina da sua integração na paisagem, a localização e inserção urbanística dos equipamentos de utilização colectiva e a organização espacial das demais actividades de interesse geral».

Em segundo lugar, refere-se que surge agora de forma inequívoca uma norma a prever genericamente a sujeição a registo predial do fraccionamento ou individualização dos prédios resultantes, não só de operações de loteamento, como de estruturação da propriedade ou reparcelamento previstos nos planos de pormenor. Com efeito, o novo art. 92.º-A, cuja epígrafe se intitula de «Efeitos Registrais», diz-nos que a certidão extraída do plano de pormenor que contenha as menções constantes das alíneas *a)* a *d)*, *h)* e *i)* do n.º 1 do art. 91.º constitui título bastante para a individualização dos prédios no registo predial.

Portanto, a certidão extraída do plano de pormenor, que contenha os elementos previstos nas diversas alíneas do n.º 3 do art. 92.º do RJGT, é agora título suficiente para proceder ao registo das operações de loteamento, sejam elas resultantes da aprovação do próprio plano de pormenor, do reparcelamento da propriedade nele previsto – figura esta que a doutrina já considerava ser susceptível de registo predial, face aos efeitos previstos no art. 133.º do RJGT, logo na sua redacção primitiva (vide, nomeadamente, Parecer do CT proferido no Proc.º n.º 148/2002, *in* BRN n.º 2/2003, pág. 25 e sgs. e doutrina nele citada) –, ou ainda da reestruturação da propriedade relativamente a prédios pertencentes a diversos proprietários, quer ela resulte da aplicação do sistema de cooperação promovido pela respectiva câmara municipal, como de imposição administrativa, mediante expropriação dos prédios que sejam necessários à execução dos planos municipais de ordenamento do território (vide arts. 128.º e sgs.).

À falta de tempo para desenvolver matéria tão complexa, relativamente a esta questão deixo apenas as seguintes observações:

1. De acordo com o n.º 2 do art. 92.º-A, o registo da individualização dos prédios resultantes da respectiva operação incide apenas sobre as descrições prediais de que o requerente seja titular, o que parece significar que é possível o seu registo parcial, naturalmente desde

que, no seu todo, estejam reunidos todos os requisitos legais. Sem pretender criar mais dificuldades de interpretação, alerto apenas para que em certas situações me parece duvidosa a possibilidade de proceder ao registo parcial da operação, nomeadamente quando dela resulte a criação de lotes ou parcelas formadas a partir de parte de prédios pertencentes a dois ou mais proprietários;

2. De acordo com o n.º 3, tratando-se de estruturação da compropriedade ou de reparcelamento, a realização do correspondente registo depende da apresentação, respectivamente, do acordo de estruturação da compropriedade ou de contrato de urbanização que regula as relações entre os proprietários e entre eles e outras entidades interessadas, ou de contrato de desenvolvimento urbano (vide n.º 8 do art. 131.º). A este propósito, cremos que os aludidos contratos não têm a virtualidade de titular os direitos de propriedade inerentes à transmissão das diversas parcelas que integram a operação, considerando que a lei apenas refere que eles constituem título «bastante para a individualização no registo predial dos prédios resultantes das operações de loteamento, estruturação da compropriedade ou reparcelamento previstas no plano», sendo omissa quanto aos respectivos efeitos reais. Além do mais, colocam-se também questões de carácter fiscal, nomeadamente no âmbito de incidência de IMT que a lei não prevê nem regula;
3. Segundo o n.º 4, o acordo ou os contratos anteriormente referidos são oponíveis ao proprietário ou comproprietário que tenha procedido ao registo do seu direito após a data da respectiva celebração, o que me parece correcto, considerando que aqueles contratos servem de título para o registo do reparcelamento, como a seguir se refere;
4. Ainda de acordo com o n.º 5, nos casos de estruturação da compropriedade ou de reparcelamento, é dispensada a menção dos sujeitos passivos nas respectivas inscrições de aquisição, o que simplifica a tarefa do registo, tal como já hoje ocorre com os registos de aquisição dos lotes formados no âmbito das operações de AUGI;
5. Conforme referido no n.º 6, as parcelas de terreno cedidas ao respectivo município integram-se no domínio municipal no acto da sua individualização no registo predial, o que parece significar que não será necessário proceder à titulação da transferência do direito

de propriedade dos particulares para o município, já que ela se consumará com a aprovação global de toda a operação.

6. Por sua vez, o n.º 7 diz-nos que nos casos de registo baseado na certidão do plano de pormenor não é aplicável o disposto no n.º 1 do art. 49.º do RJUE, ou seja, não será necessário fazer qualquer referência ao número e data do alvará (que não existe) ou da comunicação prévia, bem como a data da sua caducidade e a certidão do registo predial.

Antes de concluir, gostaria ainda de referir que, no âmbito do emparcelamento, surge agora uma nova realidade, que consiste na possibilidade de a adjudicação das parcelas resultantes da divisão ajustada ao plano de pormenor tanto poder ser feita aos primitivos proprietários como a outras entidades interessadas na operação. Em consequência, quando a iniciativa da operação seja dos proprietários podem desde logo as outras entidades interessadas dela participar, subscrevendo nesse caso também o projecto de reparcelamento. A questão está em saber a que tipo de entidades se refere a lei. Creio que tanto podem ser empresas públicas como privadas, nomeadamente empresas municipais com a finalidade de promover e desenvolver os contratos de urbanização ou de desenvolvimento urbano de determinada área, ou ainda criadas por iniciativa dos comproprietários com a mesma finalidade.

Conforme nos diz o n.º 8 do art. 131.º do RJIGT, «As relações entre os proprietários e entre estes e as restantes entidades interessadas são reguladas por contrato de urbanização, sendo as relações entre estes e o município reguladas por contrato de desenvolvimento urbano», podendo, de acordo com o n.º 9 do mesmo preceito, nele ser prevista a transferência para aquelas outras entidades dos direitos de comercialização dos prédios ou dos fogos e de obtenção dos respectivo proventos, bem como a aquisição do direito de propriedade ou de superfície. A expressão sublinhada (prevista), leva-me a concluir que o contrato de urbanização não titula a transferência do direito de propriedade para aquelas entidades das parcelas que lhes vierem a caber, pelo que, segundo me parece, não está dispensada a formalização do correspondente negócio jurídico mediante escritura pública.

Finalmente, conforme se refere no n.º 10, o registo da operação de reparcelamento é feito com base nos referidos contratos desde que estes contenham os requisitos já enunciados no art. 92.º-A, ou seja, os constantes das alíneas *a)* a *d)*, *h)* e *i)* do n.º 1 do art. 91.º.

Por último, gostaria só de alertar para o facto de que no âmbito do RJIGT não se procedeu à alteração dos factos levados ao registo predial na sequência da ordem de embargo. De facto, o n.º 4 do art. 105.º, manteve a

mesma formulação que já tinha, com excepção duma pequena alteração na designação de uma das entidades que o podem decretar e comunicar à conservatória, e que é a seguinte: «As ordens de embargo e de demolição são objecto de registo na conservatória de registo predial competente mediante comunicação do presidente da câmara municipal, da comissão de coordenação e desenvolvimento regional ou do órgão competente dependente do membro do governo responsável pelo ordenamento do território, procedendo-se officiosamente aos necessários averbamentos».

Ou seja, no âmbito das operações reguladas no RJIGT, apenas a ordem de embargo e a ordem de demolição continuam a ser levadas ao registo e não também a sua cessação ou anulação, o que me parece incongruente, dada a alteração introduzida no RJUE sobre a mesma matéria.

### **Vicente João Monteiro**

Conservador do Registo Predial (aposentado)  
Ex-subdirector-geral dos Registos e do Notariado