

**INSTITUTO DOS REGISTOS E DO NOTARIADO | REGISTOS & NOTARIADO**

Parecer do Conselho Consultivo

Processo	Data do documento	Relator
R.P. 37/2019 STJSR-CC	1 de julho de 2019	António Lopes

**DESCRITORES**

Pedido de registo; interpretação; justificação administrativa; DL n.º 280/2007.

**SUMÁRIO**

Pedido de registo - interpretação (fixação do sentido e alcance). Justificação administrativa a que se referem os arts. 46.º a 48.º do DL n.º 280/2007, de 7-8 - título para registo

**TEXTO INTEGRAL**

1. A atual ficha 3134 da freguesia do .... corresponde à extratação para sistema informático da descrição 693, em livro. À descrição 693, em 1971, foi efetuado o averbamento n.º 14, do seguinte teor: “O prédio... forma hoje um todo com os descritos sob os n.ºs 2584, 2854 e 4398, com a seguinte composição: prédio rústico com a área total de 41.365,29 m2 no qual ainda se encontram 2 edifícios com as áreas de 1406,00 m2 (laboratório) e 2000,00 m2 (estúdio), situado na A....., freguesia do ..... O ingresso para o terreno é feito pelo n.º 144 da A..... e ainda por uma nova rua, recentemente aberta. O referido terreno confina do norte com Manuel de Oliveira ..... e Câmara Municipal de .....; do sul com arruamento municipal sem designação; do nascente com Câmara Municipal de ..... e do poente com a Avenida das T..... e a Câmara Municipal de ..... O terreno está dividido em 40 lotes, separados por ruas e jardins.” Depois disso, entre 1972 e 1978, efetuaram-se numerosos averbamentos de desanexação, que, no conjunto, e por mera soma, significaram a perda, pelo prédio, de 38.603,95 m2 - sobejando, portanto, da área total do prédio fixada (?) no averbamento 14, 2.761,34 m2. Desses averbamentos (de desanexação), a maioria respeita aos lotes1 mencionados no averbamento n.º 14, mas não só a tais lotes (assim, os averbamentos 22,237 e 38), e,

1

Que viriam a ser devidamente individualizados e identificados, todos os 40, no averbamento n.º 29, feito em 3/7/1973.

2

O conteúdo do averbamento 22, referente à desanexação dos prédios que se descreveram sob o n.ºs 7873

e 7874, inculca que

o averbamento n.º 14, e ao contrário do que a formulação nele adotada sugere, talvez não tenha afinal condensado a imagem atualizada do prédio, ou deixa pelo menos dúvidas sérias quanto ao facto. Declara esse averbamento, na verdade, que do prédio, além do mais, é desanexado “o prédio urbano inscrito na matriz sob o artigo 254 e terreno com a área de 2774 m<sup>2</sup>”; este artigo 254 aparece de facto mencionado no averbamento n.º 9, efetuado em 1939, mas, em face da informação ulteriormente averbada, maxime do que consta do averbamento n.º 14, não se pensaria que, pelo menos a partir de 1971, ainda integrasse o prédio. Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

1/8

quando a tais lotes, não a todos (não há notícia da desanexação dos lotes 7 a 10 e 34 a 38 - 9 lotes cuja área total, de acordo com a identificação deles constante do av. 29, ascende a 5.293,50 m<sup>2</sup>).3-4 Na extratção para o sistema informático, ante a natural dificuldade (impossibilidade?) em apreender e fixar, com base nos existentes dados descritivos, o “estado atual” do prédio, no que se refere à sua rigorosa (ou sequer aproximada) identificação física, económica e fiscal, seguiu-se o prudente método de, em essência, reproduzir o teor do averbamento n.º 14, acima transcrito, como ponto de partida da identificação, ao que se adicionou a identificação dos 40 lotes e a referência às desanexações de que o prédio posteriormente foi objeto, com a menção/advertência, posta no fim, de a área inicial (os tais 41.365,29 m<sup>2</sup>) não se encontrar atualizada (designadamente, e desde logo, em face das desanexações ocorridas).5 Em suma: da atual descrição 3134, com o conteúdo que vimos possuir, bem pode dizer-se que mais são as dúvidas do que as certezas o que dela se retira quanto à determinação do prédio que formalmente é suposto representar: ignora-se a situação matricial atual, os dados relativos à área são manifestamente inconsistentes,6 a composição é incerta. De tudo, ainda assim, o que se nos apresenta como mais fiável é a referência à existência (em tempos, pelo menos), no prédio, de duas edificações destinadas a “laboratório” e a “estúdio”, as quais estarão relacionadas, como julgamos ser lícito inferir, com a atividade (indústria cinematográfica) ali desenvolvida (“historicamente”, pelo menos) pela titular (há muito) inscrita. O prédio, na verdade, acha-se inscrito (ap. ... de 1933/08/18) a favor da “..... Filmes Sociedade Anónima de Responsabilidade Limitada”. 2. Sob a ap. ..45 do dia 22/10/2018, na conservatória recorrida, apresentado pelo Instituto do Cinema e do Audiovisual, I.P. (doravante, “ICA”), formulado em impresso-requisição, deu entrada pedido de registo

3

Do mero somatório da área já desanexada (38.603,95 m<sup>2</sup>) com a área dos lotes não desanexados (5.293,50 m<sup>2</sup>) obtém-se um

valor (43.897,45 m<sup>2</sup>) superior (em 2.532,16 m<sup>2</sup>) à medida, com “ares” de rigorosa, da área fixada (?) no av. 14 (41.365,29 m<sup>2</sup>). Nalgum lado (em algum averbamento), como é óbvio, terá havido erro na indicação das áreas mencionadas. Outra hipótese explicativa é a de uma ou outra das desanexações subsequentemente averbadas se referir a áreas que, à data do averbamento n.º 14, já do prédio não fizessem parte - serem, por assim dizer, “desanexações retroativas”, referidas ao prédio tal como ele era, ou em algum momento foi, antes da atualização levada ao averbamento 14, e que, por conseguinte, não

implicassem subtração da área neste mencionada (sendo certo que, a ser o caso – caso aliás francamente atípico –, o averbamento, para ser bem feito, teria que dizê-lo muito claramente – e em nenhum averbamento isso se diz). 4

Partindo do princípio de que a identificação discriminada dos lotes, constante do averbamento n.º 29, está correta, verifica-se

que no averbamento n.º 19, relativo à desanexação dos lotes 12, 28, 29 e 32, a indicação da área dos três últimos foi arredondada para a unidade (483 m<sup>2</sup> em vez de 483,30; 436 m<sup>2</sup> em vez de 436,10; e 618 m<sup>2</sup> em vez de 618,20). 5

Ademais, o prédio é definido como urbano, omissa na matriz. Questionável é a manutenção dos dizeres, retirados do

averbamento 14, de que “o prédio... forma um todo com os descritos sob os n.ºs 2584, 2854 e 4398”. Atendendo ao disposto no art. 160.º do CRP de 1967, cremos que o que deveria dizer-se, na ficha informática, é que a este prédio foram anexados os descritos naqueles referidos n.ºs. Cfr. CATARINO NUNES, Código do Registo Predial Anotado, 1968, p. 389. 6

Acerca do “valor” que possa/deva atribuir-se à medida da área global do prédio constante de descrição, quando a “validade”

de tal medida resulte abalada em face dos termos observados na feitura de subsequentes averbamentos de desanexação de que ela venha a ser objeto, cfr. RP 107/2004 DSJ-CT (<http://bit.ly/RP107-2004>) e R.P. 195/2006 DSJ-CT (<http://bit.ly/RP195-2006>). Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

2/8

respeitante ao prédio da descrição 3134, sendo que, no que se refere à especificação do ato pretendido, foi isto o que se fez consignar: “Justificação administrativa nos termos do artigo 45.º e 46.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto com urgência nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 51/2017, de 25/5” O pedido veio instruído com a seguinte documentação: □

Extrato do Diário da República, II Série, de 20/8/2018;

□

Extrato do DR, II Série, de 15/10/2018;

□

Três cadernetas prediais;

□

Procuração passada pelo ICA a (entre outros) Nuno ....., advogado, com poderes, entre o mais, para “representar a mandante junto de qualquer conservatória do registo predial, requerer quaisquer averbamentos à descrição predial de qualquer prédio misto, urbano e/ou rústico de que a mandante seja titular”.

Analisando os números da II série do DR apresentados, vê-se que o que deles releva é a publicação dos Avisos n.ºs 11667/2018 (20/8/2018) e 14691/2018 (15/10/2018), respeitantes ao ICA, e que, por comodidade, se

reproduzem:

Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

3/8

No que se refere às cadernetas prediais apresentadas, elas respeitam aos artigos urbanos 4100, 335 e 365, referidos nos Avisos, com cujo conteúdo (dos Avisos) o seu próprio conteúdo se mostra concordante.

Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

4/8

Refira-se, por fim, que, na requisição, no espaço reservado a declarações complementares, e entre o mais, se consignou que o “registo é apresentado nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4, artigo 45.º do decreto-Lei 280/2007”. 2. Perante o pedido assim formulado e instruído, a sra. conservadora determinou que na ficha 3134 se efetuasse averbamento de pendência de justificação (“pendente de justificação”, assim se fez constar) e, no dia 21/01/2019, proferiu despacho de indeferimento liminar do “pedido de justificação administrativa”, “por ser manifestamente improcedente”, sublinhando que “A justificação de direitos só é aplicável para suprir a falta de título..., não a inexistência de objeto”. A referida decisão de indeferimento liminar, na composição textual do despacho, vem a ser a “Conclusão” da precedente “Apreciação”<sup>7</sup> que a fundamenta, analisando-se esta no levantamento das seguintes objeções: □

Illegitimidade do requerente: a procuração apresentada não confere os necessários poderes (para instaurar processo de justificação administrativa, segundo se infere);

□

Não indicação, no pedido, do direito que se pretende justificar;

□

Quanto aos elementos descritivos, refere-se que “apenas constam na publicação das listas provisórias e definitiva, sendo certo que a situação do prédio não corresponde à da descrição predial a qual se encontra desatualizada.”

□

Quanto à área do prédio, diz-se que a “que se pretende justificar corresponde a 7.017,80 m<sup>2</sup>, área essa que o prédio não tem”, parecendo “que estamos perante uma inexistência de objeto”;

□

Invocação, por fim, duma anterior tentativa de registo de aquisição do prédio a favor do ICA: “O prédio encontra-se registado a favor de “..... Filmes..., e no dia 31/05/2016, a coberto da ap. ..62, foi requerido o registo de aquisição a favor do [ICA], o ora justificante, com base numa escritura de dação em cumprimento celebrada em... que tinha por objeto esta descrição e os mesmos artigos..., pelo que há um título para o registo pretendido”; “Este registo de aquisição foi recusado, nos termos do despacho proferido em... que aqui se dá por integralmente reproduzido, por indefinição do objeto”.

3. Reagiu o ICA mediante a apresentação, no dia 22/02/2019, do presente recurso hierárquico, “nos termos

do disposto no artigo 140.º/1 do Código do Registo Predial”, cujo requerimento aqui se dá por integralmente reproduzido, e no qual, a final, formula o pedido principal de que o registo se efetue, “nos termos do disposto no

7

O despacho da sra. conservadora é formalmente organizado em três partes: uma “Introdução” (1.), na qual, fundamentalmente,

se identifica e caracteriza o pedido formulado sob a ap. ..45 de 22/10/2018 (“instauração de processo de justificação administrativa”), uma “Apreciação” (2.) e uma “Conclusão” (3.) Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

5/8

artigo 148.º/4 do CRPredial”, e o pedido subsidiário de que seja “inutilizada a anotação de recusa, com menção de pendência de qualificação, com fundamento na indevida omissão das formalidades previstas no artigo 49.º do DL 280/2007 e no artigo 73.º CRPredial, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 148.º/5 do CRPredial”. O recurso veio acompanhado da junção, entre outros documentos, de cópia da escritura de dação em pagamento referida na “Apreciação” do despacho recorrido. 4. Em 07/03/2019 a sra. conservadora exarou “despacho de sustentação” no qual decidiu manter “a decisão de indeferimento liminar”, tanto mais que, em sua opinião, “no âmbito do processo de justificação apenas se encontra prevista a impugnação judicial, nos termos do artigo 117.º-I do código do registo Predial”. Considerandos Prévios 1. O que se pediu sob a ap. ..45 do dia 22/10/2018? Para a recorrida, manifestamente, à luz do que, na sua sequência, disse e fez, e determinou que se fizesse, esse pedido consistiu na instauração de processo de justificação administrativa, a correr na conservatória, visando inscrever um direito com base na decisão aí proferida, nos termos dos arts. 116.º e ss. do CRP. Comprovam-no o efetuado averbamento de pendência de justificação (cfr. art. 117.º-E/1 CRP), o despacho de indeferimento liminar “do pedido de justificação administrativa” (cfr. art. 117.º-F/1), o teor do “despacho de sustentação” (pese embora a incongruência, em face da condução processual precedente, da sua própria emissão). Já para o recorrente, atentos os termos em que modelou o recurso, bem revelados nos pedidos concretamente formulados e na fundamentação que em seu apoio montou, é evidente que o que pediu, ou, pelo menos, quis pedir, não foi a instauração dum tal processo, mas, direta e imediatamente, com base nos documentos que apresentou, a inscrição dum certo direito. Pela nossa parte, parece-nos óbvio que o apresentante, ao pedir como pediu, não foi a instauração dum processo de justificação administrativa a tramitar na conservatória, nalguma das variantes contempladas no Capítulo I do Título VI do CRP, o que requereu. Em abono duma tal leitura pode com certeza argumentar-se que, na especificação do facto registando, se fez uso da fórmula “justificação administrativa” – mas isso é tudo o que nesse sentido pode brandir-se, e isso, convenhamos, é muito pouco em face do muitíssimo que em contrário pode

invocar-se; desde logo, justamente, os dizeres, na sua completude, adotados na formulação do pedido: “justificação administrativa nos termos do artigo 45.º e 46.º do Decreto- Lei n.º 280/2007”. Isto, conjugado com os documentos juntos, concretamente as edições do DR onde se publicaram as referidas listas provisória e definitiva, é mais do que bastante para que, prescindindo de laboriosas operações exegéticas,

não quede no espírito do “conservador médio”, colocado na concreta posição da sra. conservadora recorrida (cfr. art. 236.º/1 CCivil), a mais ínfima dúvida quanto a determinar o que se pediu: o que se pediu foi a feitura dum muito comum e banal registo de aquisição a favor do ICA, sujeito às regras do “comum” processo de registo (arts. 41.º e ss. CRP), a versar sobre o prédio da descrição 3134, e cuja recusa o interessado é livre de impugnar hierárquica ou judicialmente Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

6/8

nos termos processualmente adequados (cfr. arts. 140.º e ss. CRP.). A correção a fazer aos termos literais do pedido – mas correção tão instantânea e intuitiva que, na sua fluidez, dela praticamente nem se dá conta – reside em tomar a referência à justificação administrativa, constante da requisição, como designando, não o objeto imediato do pedido, mas simplesmente o expediente legal através do qual se produziu o título apresentado para basear a feitura do registo pretendido. Que o que se pediu foi isto, e não aquilo, é o que, reiteramos, qualquer conservador que, com a devida atenção, leia o teor dos arts. 46.º e ss. do DL n.º 280/2007, e depois, com a mesma atenção, olhe para os documentos apresentados, não poderá, nem poderia, deixar de concluir. Regula-se aí, com efeito, um processo de justificação administrativa, de tramitação inteiramente “alheia” aos serviços de registo, visando obter um título para registo dos bens do domínio privado do Estado e dos Institutos Públicos, título esse que consistirá numa “lista definitiva”, publicada em DR, dos imóveis “justificados”. Sem que, com razoabilidade, se possa também pôr em dúvida o direito que, finalisticamente, com base no título assim obtido, se almeja inscrever – tratar-se-á, naturalmente, nada resultando em contrário (nem do texto, nem do contexto do pedido), do direito de propriedade.<sup>8 2.</sup> É nossa opinião, portanto, que a sra. conservadora, na decisão que tomou, se pronunciou, não sobre o concreto pedido que se lhe dirigiu, mas sobre uma pretensão (a instauração, na conservatória, de processo de justificação administrativa) patentemente inexistente. Nesta perspetiva, se estiver correto o nosso modo de ver, bem pode dizer-se que o pedido – o verdadeiro pedido – aguarda ainda pela emissão da decisão que lhe corresponde, a formar dentro do enquadramento procedimental pertinente, seja ela de “deferimento total” (implícito na feitura do registo definitivo de aquisição, nos termos solicitados), seja de “deferimento parcial” (registo provisório por dúvidas – cfr. art. 70.º CRP), seja, finalmente, de “indeferimento total” (recusa de registo – cfr. art. 69.º CRP). Dizendo de outro modo: porque compreendeu mal o sentido da pretensão formulada, a sra. conservadora conduziu a apreciação dela pelo roteiro processual correspondente ao equívoco em que incorreu (o processo de justificação administrativa dos arts. 116.º e ss.), manifestamente inapropriado à apreciação da viabilidade da pretensão verdadeira. Ora, constatar isto, quer-nos parecer, remete-nos para o campo de aplicação do art. 193.º CPC (ex vi do art. 156.º CPC): deverá proceder-se à anulação de todos os atos do processado que não possam ser aproveitados, devendo praticar-se os que forem estritamente necessários para que o processo se aproxime, tanto quanto possível, da forma estabelecida na lei. Na prática, fundamentalmente, traduzir-se-á isso na invalidação do despacho de indeferimento liminar do (inexistente) pedido de justificação administrativa e na eliminação (no “dar sem efeito”, se se quiser) do averbamento de pendência de justificação, posto o que, assim saneado o

processado, se procederá então à apreciação do pedido efetivamente formulado (de registo de aquisição do prédio da descrição

8

Dispensamo-nos, aqui, de mais desenvolvimentos acerca do regime do processo de justificação administrativa de que tratam

os arts. 46.º e ss. do DL n.º 280/2007; sobre isso, o essencial, cremos, dissemo-lo já no parecer emitido no P. R.P. 33/2011 SJC-CT (<http://bit.ly/RP33-2011>), para cujo texto remetemos (cfr., maxime, pontos 3. a 5.). Sobre a matéria, v. ainda Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público, AA. VV., 2017, p. 251 e ss. Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

7/8

3134, com a caracterização/composição constante da “lista definitiva”) nos termos e de acordo com o enquadramento procedimental pertinente (arts. 41.º e ss. CRP). 3. Termos em que, com base nas considerações precedentes, se propõe a procedência do recurso<sup>9</sup> e se formulam as seguintes fundamentais Conclusões 1) Deve entender-se que o pedido de registo a que se chamou de “justificação administrativa nos termos do artigo 45.º e 46.º do Decreto-Lei n.º 280/2007”, e que veio instruído com exemplar de DR onde consta publicada a “lista definitiva” a que se refere o art. 48.º daquele diploma, consubstancia, não o pedido de instauração dum qualquer processo de justificação administrativa a correr na conservatória, mas o pedido de registo de aquisição fundada naquela mesma “lista definitiva”. 2) Tendo a conservatória erroneamente enquadrado o pedido como correspondendo à pretensão de instauração de processo de justificação administrativa, deverão anular-se os atos que praticou em conformidade com o esquema procedimental indevidamente aplicado e que não possam aproveitar-se, posto o que caberá reconduzir a apreciação da pretensão registal efetivamente formulada (registo de aquisição) aos termos processuais adequados.

Parecer aprovado em sessão do Conselho Consultivo de 31 de maio de 2019. António Manuel Fernandes Lopes, relator, Maria Madalena Rodrigues Teixeira, Blandina Maria da Silva Soares, Luís Manuel Nunes Martins.

Este parecer foi homologado pela Senhora Presidente do Conselho Diretivo, em 01.07.2019.

9

O recurso procede no sentido em que, através dele, se obterá o reajustamento processual de que a apreciação da viabilidade

do pedido efetivamente formulado se encontra carecida, dando-se sem efeito, com isso, a desadequada decisão proferida e notificada. Mas não procede, em sentido rigoroso, no sentido em que se dá provimento a algum dos pedidos a final formulados: estes pedidos, na verdade, têm pressuposta a existência duma decisão (de recusa de efetuar o registo nos termos requeridos segundo o procedimento previsto e regulado nos arts. 41.º e ss.) que, na espécie, e como procurámos demonstrar, não existe. Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

8/8

**Fonte:** <http://www.irm.mj.pt>