

CONSEQUÊNCIAS REGISTRAS
DA CADUCIDADE DO ALVARÁ DE LOTEAMENTO
E DA SUSPENSÃO DA EFICÁCIA
DA DELIBERAÇÃO CAMARÁRIA
QUE A RECONHECE

Pela Dr.^a Isabel Pereira Mendes

1 — Um caso muito recente, ocorrido em concelho importante do ponto de vista histórico e turístico, levou-nos a repensar os efeitos do registo da emissão do alvará de loteamento, na competente conservatória do registo predial, relativamente à defesa dos direitos de terceiros adquirentes dos lotes e também da sua responsabilização pelos deveres decorrentes do alvará.

A questão concreta consistia no seguinte:

— Em fins de 1989 a câmara municipal daquele concelho emitiu uma deliberação no sentido de declarar a caducidade de um alvará de loteamento concedido a uma sociedade comercial, por razões legais que se prendiam com o incumprimento de prazos para o início e a efectiva realização das devidas infra-estruturas urbanísticas.

Ainda que fosse evidente a razão da câmara municipal para quem se encontrava a par da situação «in loco», a sociedade titular do alvará recorreu para o tribunal administrativo do respectivo círculo, pedindo a declaração de nulidade da deliberação de caducidade e, simultaneamente, a imediata suspensão da eficácia desse acto administrativo. Por entender que não devia privar essa sociedade de continuar a exercer a actividade comercial, já que o seu

objecto era predominantemente constituído pela realização daquele loteamento, o tribunal administrativo deferiu o pedido de suspensão da eficácia.

Assim sendo, a titular do alvará architectou um meio engenhoso e perverso de frustrar completamente a própria deliberação de caducidade, o que lhe foi facilitado pelo tribunal, dado o atraso com que foi proferida a decisão do recurso na acção principal. Feita pela câmara a publicidade da situação concreta em causa, tornava-se difícil arranjar compradores para os lotes, porque eram muitos os riscos que esses contratos de compra e venda poderiam implicar. Por isso, foram constituídas algumas sociedades entre pessoas da confiança do accionista administrador-delegado da empresa proprietária do prédio loteado, os quais outorgaram, como compradores, contratos de compra e venda da quase totalidade dos lotes, tendo inscrito a seu favor a respectiva aquisição na competente conservatória do registo predial.

Porque tudo isto foi conseguido sem a mínima objecção, quer da instituição notarial, quer da instituição registral, outras pessoas houve que se compenetraram de que, não existindo entraves legais para estas operações, nada as impedia de arriscarem a sua sorte, tendo por isso comprado e inscrito na conservatória a aquisição dos lotes restantes.

Em meados de 1993 foi finalmente proferida a decisão do recurso confirmando a deliberação da câmara municipal, mas os seus efeitos haviam sido antecipadamente prejudicados pelo integral desbaratamento do património da mencionada sociedade e pela completa devastação duma zona com elevado interesse turístico. Para que não fosse possível a efectivação de mais negócios jurídicos respeitantes aos lotes de terreno, era preciso dar publicidade à declaração de caducidade do alvará, que por decisão do Supremo Tribunal Administrativo fora definitivamente consolidada. Essa publicidade, por lei, teria que ser prevalecentemente realizada através do Registo Predial (v. n.º 7 do artigo 54.º do Dec.-Lei n.º 400/84, aplicável ao caso, e cfr. com n.º 2 do artigo 39.º do Dec.-Lei n.º 448/91, actualmente em vigor).

Com efeito, do registo já constavam os seguintes actos:

- a) A inscrição da autorização do loteamento em causa;

- b) O cancelamento dessa inscrição, em face do pedido da câmara municipal consequente à deliberação de caducidade, nos termos do n.º 7 do artigo 54.º do Dec.-Lei n.º 400/84;
- c) O «cancelamento desse cancelamento» (modo de dizer muito expressivo que aqui se reproduz e apenas significa a rectificação de um registo indevido, lavrado através dum averbamento de cancelamento), em face da notificação do pedido de suspensão da eficácia da deliberação, pois a conservatória havia satisfeito o prematuro pedido de cancelamento da câmara, sem tomar em conta que a deliberação ainda se encontrava dentro do prazo de recurso.

Era agora necessário pedir de novo o cancelamento da inscrição de autorização de loteamento, cancelamento esse que só poderia ser parcial, já que havia lotes em que tinham sido licenciadas algumas construções (v. n.º 6 do artigo 54.º do Dec.-Lei n.º 400/84 e cfr. com n.º 5 do artigo 38.º do Dec.-Lei n.º 448/91). Mas, solicitado o cancelamento à senhora conservadora da conservatória do registo predial competente, esta levantou as seguintes dúvidas, impositivas da realização desse acto:

- a) Os lotes já haviam sido transmitidos a terceiros e sobre alguns até recaíam registos de penhora;
- b) Não era possível voltar a anexá-los ao prédio-mãe, o que se impunha nestas circunstâncias;
- c) Estando, na sua grande maioria, esses lotes já inscritos na matriz urbana, era necessária a intervenção dos titulares matriciais, que deviam solicitar na repartição de finanças competente a anulação dos respectivos artigos urbanos, e não era de crer que o fizessem;
- d) Admitindo que fosse possível, na conservatória, deixar em vigor as descrições dos lotes, estas deviam ser alteradas nas suas natureza, composição e situação matricial, pois os mesmos lotes entretanto haviam deixado de ser terrenos para construção, mas verificava-se a falta de legitimidade da câmara para o averbamento.

Consultado o Conselho Técnico da Direcção-Geral dos Registos e do Notariado, este, emitindo parecer sobre as matérias que suscitavam dúvidas à senhora conservadora, fez larga explanação sobre *a gravidade do facto de o cancelamento de uma inscrição de autorização de loteamento poder vir a afectar os direitos de terceiros, constantes de registos anteriores, direitos estes que estão legalmente protegidos pelo sistema registral e salvaguardados pelo disposto no artigo 266.º, n.º 1, da Constituição da República*. Perdeu-se, contudo, em considerações sobre os problemas «a latere» da questão principal, que consistia apenas na indagação da possibilidade, em face das leis registrais, de cancelar a inscrição de autorização de loteamento de harmonia com as leis urbanísticas, fosse qual fosse o meio prático de realizar um tal cancelamento, o que torna as suas «conclusões» inconcludentes (passe a contradição que isto encerra).

De posse de cópia deste parecer, alguns leigos na matéria, ligados àquele corpo administrativo, põem com certa pertinência as seguintes perguntas:

1.º — Tendo o Registo Predial como função a salvaguarda dos direitos de terceiros e sendo, por isso, eminentemente protector da boa fé na contratação, poderá admitir-se, em nome de princípios abstractos, que se desvirtue a sua finalidade, utilizando-o para perpetrar actos de fraude imobiliária?

2.º — Por que razão foi possível a sociedade titular do terreno objecto do loteamento realizar todas as escrituras que pretendeu, relativamente a lotes criados por força de um alvará sobre o qual impendia a «suspeição» de caducidade, cuja declaração estava apenas dependente de decisão confirmativa do tribunal administrativo? Poderá igualmente a instituição notarial ser aproveitada para perpetrar os citados actos de fraude imobiliária?

Estas duas perguntas merecem uma resposta adequada, mas não somos nós quem tem competência para resolver os problemas que as suscitaram. Apenas poderemos tentar fornecer algumas achegas nesse sentido.

2 — Antes de prosseguir chama-se a atenção para o facto de que o caso concreto respeita a um loteamento anterior ao Dec.-Lei n.º 448/91, ao qual, por força do n.º 2 do seu artigo 71.º, continuam a aplicar-se as disposições do Dec.-Lei n.º 400/84. Por sentença do S.T.A., a deliberação de caducidade da licença de loteamento, proferida pela câmara, acabou por ser mantida. E o n.º 7 do artigo 54.º desse Decreto estabelece que, «à caducidade da licença de loteamento será dada publicidade pela forma prevista no n.º 3 do artigo 47.º, *devendo ainda ser pedido pela câmara municipal ao conservador do registo predial competente o cancelamento do respectivo registo*».

Impõe-se analisar os argumentos contrários à realização do cancelamento, ou seja, as razões invocadas pela senhora conservadora, e saber se, efectivamente, o cancelamento da inscrição de autorização de loteamento *contende com os direitos anteriormente inscritos dos adquirentes dos lotes*. Impõe-se ainda analisar as consequências que desse cancelamento poderão resultar, no plano da identificação física e matricial dos lotes, e finalmente determinar a solução que se julga adequada.

2.1 — O desenvolvimento destas questões obriga a uma incursão no plano registral da inscrição de autorização de loteamento, começando pelo artigo 2.º do Código do Registo Predial que, no seu n.º 1, alínea *d*), sujeita a registo esse facto, hoje denominado «emissão do alvará de loteamento» (1). Os requisitos dessa inscrição, consignados na alínea *f*) do n.º 1 do artigo 95.º do mesmo Código, são os seguintes: o número, a data e as especificações do alvará. A redacção desta disposição, anteriormente a

(1) Muito embora não tenhamos acesso às actas das reuniões onde foi discutida a substituição da expressão «autorização do loteamento para construção» por «emissão do alvará de loteamento», nem tenhamos lido o anteprojecto de alterações, supomos que o motivo da substituição se baseia em que a legislação urbanística considera como factos distintos e sucessivos no tempo a autorização e o alvará que titula a licença, caducando aquela se este não for requerido em prazo determinado (cfr. n.º 2 do artigo 14.º do Dec.-Lei n.º 448/91). No entanto, a expressão actual tem muitos inconvenientes, porque, literalmente, afasta do registo a aprovação dos loteamentos promovidos pelas autarquias locais, que, por força do n.º 3 do artigo 64.º do referido Decreto, também está sujeita a essa formalidade.

Dec.-Lei n.º 30/93, era diferente. Dantes, o Código do Registo Predial indicava, como único requisito da inscrição, «as condições fixadas».

Sempre considerámos como absolutamente evidente que o termo «condições» não tinha aqui um significado jurídico estrito ⁽²⁾, nos termos da lei civil, pois dizia apenas respeito a especificações do alvará com interesse para definir e delimitar os direitos e deveres dos respectivos titulares e dos sucessivos adquirentes dos lotes. Com efeito, o legislador do Dec.-Lei n.º 448/91 também assim o entendeu e, por isso, ao fixar, no artigo 29.º desse Decreto, os elementos que os alvarás devem conter, determinou no n.º 3 dessa mesma disposição que «*as condições estabelecidas no alvará vinculam a câmara municipal e o proprietário do prédio e ainda, desde que constantes do registo predial, os adquirentes dos lotes*».

Era diferente a redacção da disposição congénere do n.º 2 do artigo 47.º do Dec.-Lei n.º 400/84, na qual se dispunha que «*as condições estabelecidas no alvará vinculam o proprietário do prédio ou prédios a que o mesmo se refere e, na parte aplicável, os adquirentes dos lotes*».

Apesar do exposto, em virtude de recomendações superiores, os conservadores do registo predial que, de início, quase unanimemente faziam constar da inscrição de autorização de loteamento as especificações do alvará, passaram a omiti-las. Desconhece-se qual é actualmente a orientação superior, mas o facto é que hoje, por força das alterações introduzidas pelo Dec.-Lei n.º 30/93, o Código do Registo Predial indica como requisito da inscrição de emissão do alvará de loteamento «*as respectivas especificações*».

Convém referir que também em virtude de recomendação superior os conservadores do registo predial, que inicialmente inseriam a inscrição de autorização de loteamento na ficha do prédio-mãe e ainda em cada uma das fichas das descrições dos lotes,

(2) V. Isabel Pereira Mendes, Código do Registo Predial Anotado, fichas 8 e 8-A do Formulário anexo.

passaram, por alegadas razões pragmáticas que se prendem com um princípio de economia de meios, a realizá-la apenas naquela ficha respeitante ao «todo loteado». Nunca nos agradou tal solução, cujos prejuízos no campo da segurança jurídica são desproporcionais em relação aos benefícios no domínio da rapidez. Mas o que nos parece evidente é que os autores de tal «simplificação» nunca pretenderam que as conservatórias, *ao emitirem certidões relativas aos lotes, não fizessem delas constar, de forma bem clara, o conteúdo da inscrição de autorização de loteamento.*

Assim, se o registo predial contiver todas as especificações do alvará necessárias e previstas na lei, não há dúvida de que estas vinculam actualmente os adquirentes dos lotes de terreno para construção. Mas já os vinculavam no domínio do Dec.-Lei n.º 400/84, por força da disposição do n.º 2 do artigo 47.º

Poderá, porém, objectar-se que, mesmo assim, isso não é o bastante para definir a responsabilidade dos proprietários do prédio loteado e, conseqüentemente, dos sucessivos adquirentes dos lotes. A objecção é válida mas, em nossa opinião, fácil de rebater. O artigo 38.º do Dec.-Lei n.º 448/91 indica os factos que fazem caducar o licenciamento das operações de loteamento e já o artigo 54.º do Dec.-Lei n.º 400/84 também regulava essa matéria ⁽³⁾.

(3) É o seguinte o teor do artigo 38.º do Dec.-Lei n.º 448/91:

1 — O alvará que title o licenciamento da operação de loteamento caduca se nos 15 meses a contar da data da sua emissão não for requerido o licenciamento de qualquer construção nele prevista.

2 — Quando a operação de loteamento implicar a realização de obras de urbanização, o alvará caduca:

a) Se as obras não forem iniciadas no prazo de 15 meses a contar da data da emissão do alvará;

b) Se as obras estiverem suspensas ou abandonadas por período superior a 15 meses, salvo se a suspensão decorrer de facto não imputável ao titular do alvará;

c) Se as obras não forem concluídas nos prazos fixados no alvará ou no prazo estipulado pelo presidente da câmara municipal nos termos do n.º 2 do artigo 23.º

3...

4...

5...

6...

7...

Por sua vez, era o seguinte o teor do artigo 54.º do Dec.-Lei n.º 400/84:

1 — A licença de loteamento caduca:

Se a ninguém aproveita a ignorância da lei, o próprio facto de se conhecer, através do registo, que foi emitido um alvará de loteamento (cuja inscrição nunca é provisória por natureza, mas sempre definitiva, se não houver dúvidas que o impeçam) obriga os interessados, como cidadãos medianamente informados e instruídos, a indagarem se foram ou não cumpridas as condições legais para que o alvará se mantenha.

A corroborar a afirmação precedente existia no Dec.-Lei n.º 400/84 a disposição do n.º 3 do artigo 53.º, estipulando que «a transmissão da propriedade de terreno objecto de operação de loteamento antes de concluídas as obras de urbanização terá como efeito a mudança de titularidade do alvará, para o que deverão os interessados comunicá-la à câmara municipal, no prazo de 30 dias, a fim de que seja efectuado o respectivo averbamento». Por aplicação extensiva desta norma, a transmissão de lotes, antes de concluídas as obras de urbanização, determinava que o alvará passasse a ter uma múltipla titularidade, não sendo de admitir o desconhecimento desse condicionalismo por parte dos interessados.

Quem adquirir um lote de terreno sem se inteirar do estado das obras de urbanização não poderá depois exigir que sejam licenciadas as construções previstas para o mesmo, pois há expressas disposições de lei que não permitem um tal licenciamento, ou só o permitem em condições especiais (cfr. n.º 2 do artigo 52.º do Dec.-Lei n.º 400/84 e n.º 2 do artigo 35.º do actual Dec.-Lei n.º 448/91).

a) Se a aprovação dos projectos definitivos das obras de urbanização não for requerida nos prazos estabelecidos;

b) Se o alvará não for requerido no prazo devido;

c) Se o alvará não for emitido no prazo fixado sem oposição ou recurso do acto;

d) Se as obras de urbanização não forem iniciadas no prazo de 1 ano a contar da data do alvará ou da notificação judicial avulsa ou do trânsito da sentença ou acórdão;

e) Se decorrido 1 ano sobre a emissão do alvará ou sobre a notificação judicial avulsa, ou o trânsito da sentença, as obras de urbanização estiverem suspensas por mais de 3 meses ou forem abandonadas, quando não tenha sido fixado prazo para a sua conclusão;

f) Se não for reforçada a caução nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 41.º;

g) Se, por causa imputável ao titular, se verificar o incumprimento do contrato de urbanização.

2...

3...

4 a 7...

Não se vê como o registo da autorização de loteamento (emissão de alvará, na terminologia actual) possa atribuir aos adquirentes dos lotes de terreno o direito, protegido pelo sistema registral, de se furtarem às legais consequências duma válida declaração de caducidade, nomeadamente por falta de realização das infra-estruturas urbanísticas, como acontece no caso concreto. A carência dessas infra-estruturas impede uma urbanização socialmente relevante, não geradora de prejuízos ecológicos e capaz e capaz de assegurar habitação condigna, condições sanitárias mínimas e eficazes meios de circulação.

O registo predial, se tem uma função de protecção dos interesses privados, constitui também um meio eficaz de assegurar a defesa da função social da propriedade. Não é viável que, através dele, se desvirtuem os ditames das leis urbanísticas. Tem que haver conjugação entre estas e o registo predial. Ora, se este contiver todos os elementos publicitários que assegurem ou propiciem um perfeito conhecimento da situação concreta, não é legítimo invocá-lo precisamente para se frustrarem as prescrições das mencionadas leis urbanísticas.

No caso concreto a situação assumia uma gravidade acrescida, tanto do ponto de vista do dever de informar convenientemente os utentes da conservatória, como do ponto de vista da boa fé de terceiros, que tinham dentro do sistema registral todos os meios para conhecerem a anomalia da situação daquele loteamento e o litígio que opunha a sociedade proprietária do prédio loteado à câmara municipal.

Com efeito, do registo predial constava que, em determinado momento, tinha sido cancelada a inscrição de autorização de loteamento, tendo posteriormente esse cancelamento sido «cancelado». Estava tudo consignado no registo, muito embora de modo «telegráfico», já que é essa a forma adoptada nas fichas, e estavam arquivados na conservatória e à mercê de consulta, através de certidão, documentos elucidativos ou referentes às causas desses averbamentos, que consistiam, respectivamente, na deliberação camarária de caducidade e na notificação à câmara municipal da entrada, no tribunal administrativo, do recurso da deliberação e do pedido de suspensão de eficácia.

Parece-nos evidente que não é possível extrair dos princípios registrais qualquer abstracto argumento que impeça o cancelamento da inscrição de autorização de loteamento em causa, apesar de, no caso concreto, os lotes haverem sido transmitidos a outrém. Quais são os direitos em jogo que possam vir a ser afectados? O direito de exigir a manutenção do alvará, contra uma sentença de um tribunal superior, já transitada? Ou o direito de exigir licenças de construção que, por lei, a câmara municipal não pode passar?

2.2 — Devem, porém, ser analisadas as consequências que esse cancelamento poderá vir a ter nas descrições dos lotes. Será preciso inutilizá-las? Ou, pelo contrário, as mesmas deverão ser mantidas? E, sendo mantidas, conservar-se-ão nos mesmos termos ou deverá averbar-se-lhes a nova situação física e matricial dos terrenos a que respeitam, nos termos dos artigos 90.º, 89.º, alínea c) e 82.º, n.º 1, alíneas b), d) e f) do Código do Registo Predial?

2.2 — a) O Código do Registo Predial ⁽⁴⁾ não contém nenhuma disposição que pressuponha, no caso de cancelamento da inscrição de autorização de loteamento (emissão do alvará de loteamento, na terminologia actual), a anexação dos lotes ou a sua integração no resto do prédio loteado e a consequente inutilização das respectivas descrições (cfr. artigos 85.º e 87.º). É que, de facto, tais actos, ainda que possíveis no plano da técnica registral, podem constituir pura inutilidade.

Com efeito, mesmo sob a égide do Dec.-Lei n.º 400/84, declarada a caducidade, por motivos que se prendem com a falta de realização de obras de infra-estruturas, e feito o cancelamento da inscrição de autorização de loteamento, a câmara municipal, se tal for viável, poderá fazer executar as obras necessárias por conta do titular do alvará, utilizando a caução que tiver sido prestada (v. n.ºs 1 e 2 do artigo 55.º e al. c) do n.º 1 do artigo 41.º do Dec.-Lei n.º 400/84; e cfr. com os n.ºs 1 e 2 do artigo 47.º do actual Dec.-Lei n.º 448/91). A deliberação da câmara municipal no sentido de

(4) Neste trabalho passaremos a designar o Código do Registo Predial por C.R.P..

executar as obras nestas condições tem como efeito automático a «reposição em vigor» da licença de loteamento, a partir da data da conclusão dos trabalhos (n.º 4 do artigo 55.º).

É claro que a expressão «reposição em vigor», constante do Dec.-Lei n.º 400/84, tem que ser interpretada «cum grano salis», conjugando-a com elementos da lei nova, que se presumem interpretativos da lei anterior. Esta nova lei, o Dec.-Lei n.º 448/91, prevendo o mesmo expediente (artigo 47.º, n.º 1) estabelece que, logo que a câmara municipal seja integralmente reembolsada das despesas efectuadas, emite oficiosamente novo alvará e o respectivo presidente deve «dar conhecimento» desse facto ao conservador do registo predial (n.º 3 do artigo 47.º).

Portanto, mesmo aplicando o Dec.-Lei n.º 400/84, há sempre que emitir novo alvará indêntico ao anterior.

O Dec.-Lei n.º 400/84 nada dispunha para a hipótese de a câmara municipal não efectuar voluntariamente os trabalhos por conta da referida caução, nomeadamente por esta não existir ou não ser suficiente. Trata-se de uma lacuna a ser integrada. A nova legislação já inclui disposições que, além deste, prevêm outros expedientes, no caso de ter sido declarada a caducidade do alvará. Assim, no domínio do Dec.-Lei n.º 448/91, no caso de a câmara não efectuar voluntariamente as obras por conta do titular do alvará, pode, porém, utilizar-se um dos seguintes meios, consoante as circunstâncias:

- a) O proprietário ou proprietários do prédio objecto do alvará caducado podem requerer a concessão de novo licenciamento do loteamento ou das obras de urbanização, obedecendo o novo processo aos requisitos da lei vigente à data desse requerimento (v. n.ºs 6 e 7 do artigo 38.º) (5);
- b) Os adquirentes dos lotes, de imóveis construídos nos lotes ou de fracções autónomas dos mesmos têm legitimidade

(5) É interessante atentar no facto de que se manteve na lei actual, para estas situações, o conceito de loteamento de prédios pertencentes a proprietários diversos, mas sem os inconvenientes que assumia na lei anterior, o Dec.-Lei n.º 400/84, que o previa no n.º 5 do artigo 17.º, por já estarem definidos os lotes que pertencem a cada proprietário.

para requererem a autorização judicial para promover directamente a execução das obras de urbanização quando, verificando-se as situações previstas na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 47.º, a câmara municipal não tenha promovido a sua execução (v. artigo 48.º do referido Decreto).

Neste último caso, se o tribunal, depois de ouvida a câmara e demais interessados, deferir o pedido, fixará especificadamente as obras a realizar e o respectivo orçamento e determinará que a caução a que se refere a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 23.º fique à sua ordem, se esta existir, a fim de responder pelas despesas com as obras, até ao limite do orçamento. Na *falta ou insuficiência* da caução, o tribunal delibera que os custos sejam suportados pelo município, sem prejuízo do direito de regresso deste sobre o titular do alvará.

Também neste caso, quando se verifique o condicionalismo do n.º 9 do artigo 48.º, a câmara municipal emite oficiosamente novo alvará, competindo ao presidente da câmara «dar conhecimento» ao conservador do registo predial. É claro que esta expressão poderá induzir em erro, pois não basta dar conhecimento para que o registo seja efectuado. Não podendo o conservador realizá-lo oficiosamente, tem o mesmo que ser pedido (artigo 41.º do C.R.P.) (6).

Como se vê, também no domínio do novo Decreto o cancelamento da inscrição de emissão do alvará de loteamento não obriga à inutilização dos lotes, até porque isso poderia constituir pura perda, pura inutilidade. Tal inutilização só poderia ser efectuada em relação a lotes não transmitidos, e como consequência da sua anexação entre si, ou entre si e a parte restante do prédio-mãe, se

(6) O condicionalismo exigido para a emissão de novo alvará, nos termos do n.º 9 do artigo 48.º é o seguinte:

- a) Tenha havido recepção provisória das obras; ou
- b) A câmara municipal seja integralmente reembolsada das despesas efectuadas, no caso de ter suportado os custos e exercido o direito de regresso sobre o titular ou titulares do alvará.

esta não tivesse, por sua vez, sido inutilizada, por os lotes terem abrangido toda a sua área (v. alínea *e*) do n.º 1 do artigo 87.º do C.R.P.).

No caso concreto de que nos ocupamos, a anexação envolveria a parte restante do prédio-mãe, por este conter áreas não ocupadas por lotes, já que se trata duma urbanização complexa. Neste caso, a anexação dos lotes em poder da sociedade proprietária da totalidade do terreno loteado não teria, contudo, a nosso ver, grandes inconvenientes, se não fosse a circunstância de a *câmara municipal não ter legitimidade para promover um tal averbamento*, por força do disposto no artigo 38.º do C.R.P. Mesmo utilizando a faculdade prevista na alínea *c*) do n.º 1 desse artigo, essa sociedade poderia opor-se à anexação, o que inviabilizaria o cancelamento. Tal dificuldade seria insuperável, e não pode ser essa a vontade dos legisladores das leis urbanísticas e registrais.

Poderá objectar-se que a legitimidade da câmara municipal para promover esse averbamento resulta do facto de a sociedade promotora do loteamento ter intervindo no processo administrativo a que nos referimos (v. n.º 2 do artigo 38.º). Mas não é esse o nosso entendimento, visto a matéria processual não fornecer elementos quanto à identificação da parte restante do prédio loteado, depois de excluídos os lotes vendidos.

2.2 — *b*) Quanto à necessidade de averbar às descrições dos lotes a sua nova identificação física e matricial, tem que se distinguir entre uma e outra. Assim:

- Quanto à primeira, no período que medeia entre o cancelamento da inscrição de emissão do alvará caducado e o registo da emissão do novo alvará, a identificação física desses lotes sofre, na verdade, uma certa alteração. Esta é uma realidade a que não podemos furta-los e já foi abertamente reconhecida na circular n.º 5347.11/91, de 10-12-91, da 1.ª Direcção de Serviços da D.G.C.I. Com efeito, na alínea *d*) do n.º 2 dessa circular diz-se expressamente que os lotes, por efeito de cancelamento do alvará, perdem «automaticamente» a sua qualificação de terrenos para constru-

ção, recuperando, concomitantemente, a sua natureza anterior.

Todavia, segundo a doutrina geralmente seguida, que nunca admitiu a denominada «oficiosidade independente», nos casos previstos na primeira parte do n.º 1 do artigo 90.º do C.R.P., a actualização das respectivas descrições exigiria a prévia notificação judicial dos proprietários inscritos que não foram parte na acção intentada no tribunal administrativo, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 38.º do mesmo Código. Esses proprietários poderiam opor-se mediante requerimento apresentado na conservatória (n.º 4 do citado artigo 38.º).

Não nos parece, porém, que o facto de não se alterarem as descrições dos lotes quanto à sua identificação física determine que o registo fique em desacordo com a verdade material e jurídica. Dado o conjunto de elementos fornecidos pelo mesmo registo, em conjugação com a lei, fácil se torna verificar que os lotes ficam em fase de expectativa de solução legal (7).

Mesmo que esta solução legal seja protelada indefinidamente no tempo, a situação daqueles que adquiriram, com perfeito conhecimento de causa, lotes em condições tão precárias não será pior do que a de muitos outros adquirentes de terrenos para construção, nomeadamente no Algarve, que se viram confrontados com a impossibilidade de os utilizarem para esse fim e com a perda integral do seu valor de troca. Isso determinou que tivessem eles próprios que providenciar no sentido de ser alterada a sua identificação física e matricial, até para deixarem de pagar contribuições autárquicas elevadíssimas.

Quanto à alteração matricial, aplicamos «mutatis mutandis» as considerações anteriores. Não seria de facto possível alterar os artigos de matriz respeitantes aos lotes sem a participação dos seus

(7) Quando muito, a alteração poderia ser anotada a estas descrições, nos termos do n.º 2 do artigo 90.º do C.R.P., se literalmente essa disposição não tivesse aplicação restrita a registos com prazo de validade, sujeitos portanto, a caducidade registral.

proprietários (v. artigos 31.º e 32.º do C.R.P.). Quando muito, teria que ser exigida a prova de que a câmara municipal deu conhecimento à repartição de finanças competente da alteração ocorrida, por via do cancelamento do alvará (n.º 4 do artigo 32.º), se a provisoriedade da situação não desaconselhasse qualquer averbamento às descrições dos lotes quanto aos respectivos artigos matríciais. Até porque, segundo a doutrina corrente, atrás referida, para isso seria mais uma vez necessário recorrer ao expediente previsto na alínea c) n.º 1 do citado artigo 38.º, ou seja, à notificação judicial dos proprietários que não intervieram na acção que correu perante o tribunal administrativo.

Em conclusão, aquando do cancelamento da inscrição de emissão do alvará de loteamento (ou autorização de loteamento, na terminologia anterior ao Dec.-Lei n.º 30/93) não se nos afigura obrigatório alterar as descrições dos lotes, o que simplifica extraordinariamente o procedimento da conservatória e facilita também o pedido efectuado pelo presidente da câmara.

3 — O atrás exposto não é bastante para respondermos à primeira pergunta formulada no n.º 1 deste trabalho, sobre a possibilidade de se aproveitar o registo predial para perpetrar actos de fraude imobiliária, invocando e desvirtuando os seus princípios, nomeadamente o da protecção de terceiros adquirentes dos prédios.

Com efeito, constituindo o registo (ou devendo constituir) um espelho da verdade material e jurídica fornecida pelos documentos que lhe servem de base, de tal modo que só se considera errado, em sentido estrito, quando se encontra em desacordo com eles (v. artigos 18.º, n.º 1, e 120.º e segs. do C.R.P.), a resposta à primeira pergunta envolve a resposta à segunda. Ou seja, é preciso saber por que razão, no caso concreto em apreço, foi possível a sociedade proprietária da totalidade do terreno loteado realizar escrituras de compra e venda relativas a lotes sobre os quais impendia a «suspeição» de caducidade do respectivo alvará. Não é de somenos importância sublinhar que os actos da Administração gozam de presunção legal, pelo que tal «suspeição» tinha um fundamento legítimo que não devia deixar de ser ponderado até prova em con-

trário (v. Marcelo Caetano, «Manual de Direito Administrativo», 10.^a edição, vol. 1, p. 562).

3.1 — Para respondermos a esta questão convém distinguir entre o campo de aplicação do Dec.-Lei n.º 448/91 e o do Dec.-Lei n.º 400/84.

Actualmente, o Dec.-Lei n.º 448/91 atribui à câmara municipal, como medida cautelar inovadora, a faculdade de deliberar a *suspensão da eficácia dos actos titulados pelo alvará, para efeitos da prática de negócios jurídicos* (artigo 46.º, n.º 2). Isto acontecerá sempre que, em acção de fiscalização, se detecte que a realização da operação de loteamento ou das obras de urbanização não obedece aos projectos aprovados e condições fixadas no licenciamento, e o titular do alvará não tenha procedido às correcções ou alterações necessárias para regularizar a situação, no prazo que lhe tiver sido fixado pelo presidente da câmara (Artigo 46.º, n.º 1).

Esta medida pode ser preparatória de outra medida mais veemente, que consiste na declaração de caducidade do alvará. Com efeito, nos termos do n.º 4 do artigo 38.º, «o alvará caduca igualmente se estiver suspensa, nos termos do n.º 2 do artigo 46.º, a eficácia dos actos por ele titulados por período superior a seis meses».

3.1 — a) Vamos, pois, analisar os efeitos dessa situação.

O presidente da câmara municipal deve dar conhecimento da *suspensão da eficácia do alvará, para efeitos da prática de negócios jurídicos*, bem como do seu termo, ao conservador do registo predial competente, «para efeitos de anotação à descrição»⁽⁸⁾ (v. artigo 46.º, n.º 4). Uma vez feita essa anotação à descrição (ou descrições), a qual é da inteira responsabilidade do conservador, entendemos que não pode deixar de se concluir que não é legalmente possível realizar negócios jurídicos que impliquem transmissão de lotes. Tal proibição funciona, nomeadamente, em rela-

⁽⁸⁾ A palavra «descrição» foi aplicada no singular, mas, sempre que o registo da autorização de loteamento tenha sido levado às fichas de todos os lotes, em todas elas deve ser feita a anotação. No caso de a inscrição de autorização de loteamento só constar da ficha do prédio-mãe, deverá na conservatória existir o máximo cuidado na certificação desse dado registral, que atinge todos e cada um dos lotes.

ção à instituição notarial e vincula igualmente a instituição registral, que *não deverá realizar, de forma definitiva*, qualquer inscrição de transmissão de lotes, titulada por negócio jurídico e efectuada posteriormente à anotação (v. artigos 68.º a 70.º do C.R.P.).

Com efeito, suspensa a eficácia do alvará, não será possível cumprir o disposto no n.º 1 do artigo 53.º do Dec.-Lei n.º 448/91, que obriga a incluir *o número do mesmo alvará, a data da sua emissão pela câmara municipal e a certidão do registo predial, «nos títulos referentes a negócios jurídicos de transmissão de lotes legalmente constituídos»*.

Suspensa a eficácia do alvará, tudo se passa como se este não existisse, para efeitos da prática de negócios jurídicos, e essa situação, verificada através de certidão camarária, será confirmada pela anotação constante do registo predial e comprovada através da certidão a que se refere o citado n.º 1 do artigo 53.º

A cominação legal para a violação do disposto no n.º 1 do artigo 53.º é a nulidade dos actos efectuados sem a sua observância (n.º 3 do artigo 56.º) e a consequência, no plano registral, consiste na recusa dos actos requisitados com base em tais títulos nulos (v. artigos 68.º e 69.º, n.º 1 alínea *d*) do C.R.P.). Se, porém, dos títulos constarem erradamente as menções do número e data do alvará, em face da anotação existente na conservatória o conservador não poderá deixar de ter dúvidas que provoquem a provisoriedade do registo, nos termos do artigo 70.º do Código do Registo Predial.

3.1 — *b*) Tendo sido deliberada a caducidade do alvará e, conseqüentemente, tendo a câmara municipal procedido ao seu cancelamento, o presidente desse corpo administrativo deve igualmente dar conhecimento ao conservador do registo predial, para fins de anotação à descrição (v. artigo 39.º, n.º 1). Trata-se de uma publicidade antecipada (passe a expressão), anterior ao pedido de cancelamento, já que este, por obrigar à junção de variados documentos, poderia vir a ser feito tardiamente.

Estando caduco o alvará, o mesmo deixou de existir, pelo que se torna evidente que também já não será possível cumprir o disposto no n.º 1 do artigo 53.º, mencionando nos documentos que

titulam a transmissão de lotes o número do respectivo alvará e a data da sua emissão.

Como atrás se referiu, *a cominação legal para os actos realizados com violação dessa disposição, ou seja, sem a indicação do número e data do alvará em vigor e da certidão do registo predial, é a sua nulidade* (v. n.º 3 do artigo 56.º) e a consequência, no plano registral, consiste igualmente na recusa dos actos de registo requisitados com base em tais títulos nulos, ainda mesmo que se trate de actos judiciais, que, por lei, estão sujeitos à mesma cominação.

3.2 — Quanto aos loteamentos que continuam a regular-se pelo Dec.-Lei n.º 400/84, vamos procurar analisar o seu tratamento legal.

3.2 — a) Esse decreto não previa a medida cautelar de *suspensão da eficácia do alvará, para efeitos de celebração de negócios jurídicos*, muito embora em certos casos prevísse outras medidas que podiam culminar na tomada de posse administrativa dos terrenos, a qual, segundo o n.º 3 do artigo 71.º, constituía um ónus objecto de registo. Mas, como já foi dito, continha normas referentes à caducidade (artigo 54.º), determinando-se no n.º 7 dessa disposição o seguinte: «à caducidade da licença de loteamento será dada publicidade pela forma prevista no n.º 3 do artigo 47.º, devendo ainda ser pedido pela câmara municipal ao conservador do registo predial competente o cancelamento do respectivo registo».

Não existia, no domínio do Dec.-Lei n.º 400/84, o dever de comunicar ao conservador do registo predial competente a caducidade do alvará, para efeitos de anotação às respectivas descrições. Mas a caducidade dos loteamentos licenciados nos termos do Dec.-Lei n.º 400/84 pode vir a operar-se ou ser oponível no domínio da lei nova; e então põe-se o problema de saber se a disposição do n.º 1 do artigo 39.º do Dec.-Lei n.º 448/91 lhes é aplicável. Ou seja, se mesmo nesses casos o presidente da câmara tem que comunicar o facto ao conservador do registo predial, para que este faça a correspondente anotação.

3.2 — *b*) Para respondermos à questão posta anteriormente temos que recorrer ao artigo 12.º do Código Civil, que regula a aplicação das leis no tempo.

Diz essa disposição o seguinte:

«1 — A lei só dispõe para o futuro; ainda que lhe seja atribuída eficácia retroactiva, presume-se que ficam ressalvados os efeitos já produzidos pelos factos que a lei se destina a regular.

2 — Quando a lei dispõe sobre as condições de validade substancial ou formal de quaisquer factos ou sobre os seus efeitos, entende-se, em caso de dúvida, que só visa os factos novos; mas, quando dispuser directamente sobre o conteúdo de certas relações jurídicas, abstraindo dos factos que lhes deram origem, entender-se-á que a lei abrange as próprias relações já constituídas, que subsistam à data da sua entrada em vigor».

A «anotação de caducidade» em referência respeita ao conteúdo de uma situação jurídica e não influi minimamente nos efeitos jurídicos dos factos que a produziram: o licenciamento do loteamento e a própria declaração de caducidade. Mesmo que se entenda que a sua função não se restringe ao mero âmbito da chamada publicidade-notícia, podendo dar origem à recusa ou à provisoriedade dos registos de transmissão de lotes (v. n.º 3.1 *a*) e *b*) deste trabalho) — mas isso é controverso, como adiante veremos, no caso de loteamentos regidos pelo Dec.-Lei n.º 400/84 — terá sempre a natureza de «causa próxima», porque a verdadeira causa, a «causa remota» da provisoriedade, será anterior e extrínseca à anotação, pelo que esta não contende com os «legítimos» direitos dos titulares dos prédios loteados ou de terceiros.

Na lei antiga não tinha sido prevista a necessidade de efectuar, através duma anotação às descrições prediais, uma publicidade prévia, anterior ao pedido de cancelamento da inscrição de autorização de loteamento. A lei nova supriu a deficiência, para evitar a sonegação desse importante dado na contratação com terceiros e satisfazer interesses socialmente muito relevantes.

Os titulares dos lotes não têm o direito de ver ocultada a caducidade do alvará. Pode mesmo considerar-se que a aplicação da lei nova nestes casos representa a satisfação do «interesse no ajustamento às novas concepções da comunidade e do legislador»⁽⁹⁾, pois que se entendeu ser premente publicitar, através do registo, as vicissitudes do alvará de loteamento.

A nosso ver, há que aplicar o disposto no n.º 1 do artigo 39.º do Dec.-Lei n.º 448/91, na parte que nos interessa e se refere à comunicação do presidente da câmara ao conservador do registo predial competente e à anotação às descrições prediais, mesmo quando, nos termos do n.º 2 do artigo 71.º desse decreto, se continuam a aplicar ao licenciamento do loteamento as disposições do Dec.-Lei n.º 400/84.

Mas quanto às consequências dessa anotação impõe-se uma breve análise, a fim de se determinar se, no caso de licenciamento de loteamento a que se apliquem as disposições do Dec.-Lei n.º 400/84, essas consequências são ou não as mesmas que referimos no n.º 3.1 b) desse trabalho. Isso exige que nos debrucemos sobre o disposto no artigo 53.º do Dec.-Lei n.º 448/91 e o confrontemos com a disposição congénere do artigo 57.º do Dec.-Lei n.º 400/84.

3.2 — c) Salvo nos casos legalmente previstos como excepcionais, em ambas as disposições dos Decs.-Leis n.ºs 400/84 e 448/91 se sujeitam os títulos respeitantes a actos ou negócios jurídicos de que resulte, directa ou indirectamente, a divisão em lotes de terreno para construção, à exigência da menção do respectivo alvará de loteamento, não importando os pormenores que tal exigência comporta nos dois decretos (indicação apenas da data de emissão, ou do número e data).

Porém, quanto às *transmissões de lotes legalmente constituídos* há uma divergência importante nos dois decretos. Enquanto o *Dec.-Lei n.º 400/84 não exigia a menção do alvará nos documentos que titulassem actos de transmissão de lotes já legalmente*

(9) Abílio Neto e Herlander Martins, «Código Civil Anotado», 6.ª edição, 1987, anotação ao artigo 12.º

constituídos, o Dec.-Lei n.º 448/91 (n.º 1 do artigo 53.º) faz a exigência de indicação do número e data do alvará (em vigor, como nos parece óbvio) e da certidão do registo predial, o que pressupõe também a necessidade do registo prévio da autorização de loteamento (emissão do alvará, na nova terminologia).

Muito embora no domínio do Dec.-Lei n.º 400/84 a câmara municipal tivesse que dar publicidade à caducidade do alvará, através de aviso publicado na 3.ª série do Diário da República e num dos jornais mais lidos na área, e ainda de edital afixado nos paços do concelho (n.º 3 do artigo 47.º e n.º 7 do artigo 54.º), o facto é que nada garantia que, apesar disso, não fossem lavrados os títulos respeitantes a actos ou negócios jurídicos de transmissão de lotes.

Portanto, depreende-se que o legislador, ao incluir na disposição do artigo 53.º do Dec.-Lei n.º 448/91 as transmissões de lotes legalmente constituídos, quis «aperfeiçoar» a lei, quis providenciar no sentido de corrigir o que se lhe afigurava errado, para que não fosse possível transmitir lotes resultantes de alvarás caducos, nomeadamente por não terem sido executadas em devido tempo as infra-estruturas urbanísticas.

Mas poderá aplicar-se essa disposição aos actos e negócios jurídicos referentes a transmissões de lotes resultantes de loteamentos regidos pelo Dec.-Lei n.º 400/84?

Em sentido negativo pode argumentar-se com o facto de o artigo 53.º constituir um todo harmónico e tanto a primeira parte do n.º 1 como os n.ºs 2 e 3 dessa disposição terem apenas em vista loteamentos regidos pelas disposições do Dec.-Lei n.º 448/91.

Por outro lado, como o Código do Registo Predial de 1984, que criou o registo da autorização de loteamento, e o Dec.-Lei n.º 400/84 entraram em vigor em datas aproximadas, houve inicialmente muitas dúvidas sobre a obrigatoriedade do registo prévio da autorização de loteamento, para fins de realização de actos ou negócios jurídicos de transmissão de lotes. E houve também conservadores do registo predial que não consideraram tal registo como absolutamente indispensável para o registo de outros actos posteriores. Por isso, a *certidão do registo predial* a que alude o n.º 1 do artigo 53.º poderia ser impossível de obter, nos termos pre-

vistos pelo legislador, relativamente a loteamentos licenciados ao abrigo do Dec.-Lei n.º 400/84.

Na verdade, o ofício-circular n.º 5/92, de 7-4-92, da D.G.R.N. dispõe que «as transmissões de lotes de terreno legalmente autonomizados à data da entrada em vigor deste diploma (Dec.-Lei n.º 448/91) não serão abrangidas pelas suas disposições, pelo que «lotes legalmente constituídos» para efeitos do disposto na segunda parte do n.º 1 do artigo 53.º são apenas os lotes constituídos por alvará emitido ao abrigo do disposto no presente diploma».

Em sentido afirmativo pode referir-se que a lei não distingue entre as duas situações e que o disposto no artigo 12.º do Código Civil, sobre aplicação das leis no tempo, não impede a ampliação nesse sentido da previsão legal.

Por outro lado, esta tese é apoiada pela alteração que no artigo 53.º foi introduzida pela Lei n.º 25/92, de 31 de Agosto. Com efeito, foi acrescentado a essa disposição o n.º 4, em que se refere expressamente que «a exibição das certidões referidas nos n.ºs 2 e 3 é dispensada sempre que o alvará de loteamento tenha sido emitido ao abrigo dos Decretos-Leis n.ºs 289/73, de 6 de Junho, e 400/84, de 29 de Novembro». Se as menções estabelecidas no n.º 1 do artigo 53.º também fossem dispensáveis em relação aos actos previstos na sua segunda parte, sempre que o alvará tivesse sido emitido ao abrigo da legislação anterior, certamente que a Lei n.º 25/92 o teria dito. A omissão do legislador é significativa e representa mais um argumento no sentido da tese que perfilhamos.

A verdade é que, tanto a lei como a sua interpretação, não se podem desligar da realidade e das necessidades sociais que lhe estão subjacentes. O caso concreto em apreço, referido no n.º 1 deste trabalho, faz-nos pensar na conveniência de estender a aplicação da segunda parte do n.º 1 do artigo 53.º, no que se refere à obrigatoriedade da menção do número e data do alvará, a todos os actos judiciais e escrituras de transmissão de lotes já *autonomizados no registo predial e consequentes de alvarás de loteamento*, nomeadamente quando tenha sido lavrado o registo da autorização de loteamento.

Obviamente, se os lotes não tiverem sido constituídos por alvará, mas por escritura pública, por força das excepções consignadas nos artigos 2.º e 57.º do Dec.-Lei n.º 400/84, ficará a observância daquela disposição prejudicada em tais circunstâncias, por não ser possível cumpri-la.

Do mesmo modo, o facto de, em alguns casos, a certidão do registo predial mencionada no n.º 1 do artigo 53.º não poder referir a inscrição de autorização de loteamento, nos termos previstos e hoje unanimemente aceites, não constituirá um óbice ao cumprimento da lei, se forem emitidas pela entidade competente e comunicadas aos conservadores e notários as instruções necessárias para o efeito.

3.3 — Depois do exposto, estamos aptos a determinar, em parte, por que razão no caso concreto foi possível a sociedade titular do alvará efectuar uma multiplicidade de contratos de compra e venda de lotes, depois de emitida a deliberação de caducidade.

Com efeito, algumas das escrituras que titulam esses contratos foram lavradas no período que mediou entre a data da deliberação de caducidade e a data da notificação à câmara municipal da entrada no tribunal respectivo do pedido de suspensão da eficácia desse acto.

Nesse período, tudo se passava como se não existisse alvará, mas mesmo assim as escrituras foram realizadas. Nem o impediu o cancelamento da inscrição de autorização de loteamento, prematuramente pedido e efectuado pelas razões já atrás mencionadas, porque na conservatória do registo predial competente não haviam inutilizado as descrições dos lotes (o que, como vimos, foi uma atitude acertada) e não se fazia constar das certidões emitidas para a realização das escrituras de compra e venda (v. artigo 71.º, n.ºs 1, 2 e 4 do C. Notariado) o conteúdo da inscrição de autorização de loteamento nem do seu cancelamento, por isso não ser obrigatório.

Note-se mais uma vez que, se a inscrição de autorização de loteamento tivesse sido transcrita nas fichas dos lotes, o notário tomaria conhecimento da caducidade do alvará e não lavraria as escrituras ou, pelo menos, teria feito desistir alguns compradores de «boa fé» com a sua advertência verbal.

Na verdade, é difícil saber se o notário poderia ir além da mera advertência dos riscos assumidos com a compra dos lotes, porque apesar de ter sido reconhecida a caducidade do alvará, por deliberação camarária que tem implícita uma presunção de legalidade, não tinha o dever legal e funcional de mencionar nas escrituras o respectivo número e a data de emissão. De facto, tais escrituras foram ainda realizadas no domínio do Dec.-Lei n.º 400/84, que não exigia esses requisitos. Mas se tivessem sido lavradas já depois da entrada em vigor do Dec.-Lei n.º 448/91, o resultado seria o mesmo, de acordo com a interpretação que a D.R.R.N. fez do n.º 1 do artigo 53.º do Dec.-Lei n.º 448/91 e que notários e conservadores do registo predial são obrigados a acatar.

Entendendo-se não ser de aplicar nesta hipótese a segunda parte do n.º 1 do artigo 53.º, também se lhe não poderá aplicar o disposto no n.º 3 do artigo 56.º do mesmo Decreto, que comina com a nulidade os títulos lavrados em contravenção daquele n.º 1.

Quanto à legitimidade desta interpretação n.º 1 do artigo 53.º, sobretudo depois da alteração que nesse artigo foi feita pela Lei n.º 25/92, é um problema que não nos compete resolver. Trata-se de uma magna questão que só os tribunais poderão decidir, mas que no caso concreto não tem interesse, porque a notificação à câmara municipal do pedido de suspensão de eficácia da deliberação foi anterior à data do Dec.-Lei n.º 448/91.

3.4 — Quanto às escrituras lavradas depois de decretada a suspensão de eficácia da deliberação, as mesmas suscitam problemas muito mais complexos, cuja análise exigiria uma incursão no domínio do direito administrativo, feita por especialistas dessa matéria.

Na impossibilidade de o conseguirmos, socorremo-nos de conhecimentos mais ou menos elementares, mas antes de tudo impõe-se recordar o conceito de caducidade, recorrendo à incontestada autoridade de Marcelo Caetano, in *Manual de Direito Administrativo*, 10.ª edição, 1.º vol., p. 534.

Diz esse insigne mestre de direito administrativo:

— «A *declaração de caducidade* é um acto pelo qual a administração atesta que se verificaram certos factos que nos termos da

lei originam a cessação dos efeitos de certo acto administrativo. Difere da revogação porque a supressão dos efeitos resulta, no caso da revogação, do próprio acto de revogação, que é um acto constitutivo ou inovador; ao passo que *a declaração de caducidade é um acto meramente declarativo, resultando então a supressão dos efeitos, não da declaração de caducidade, mas dos factos objectivos ocorridos*, que nos termos da lei são causa de extinção do acto administrativo. É por isso *mesmo que, mesmo não tendo havido declaração, o acto em relação ao qual se verifique um motivo de caducidade deve considerar-se como tendo caducado*».

Quanto ao conceito de *suspensão de eficácia (ou executoriedade)* do acto administrativo, o mesmo professor esclarece-nos deste modo:

— «Os actos da Administração gozam da presunção de legalidade, o que envolve a sua imediata obrigatoriedade e a executoriedade dos imperativos neles contidos.

Mas a executoriedade de um acto administrativo assim entendida, e que já vimos ser sinónimo de eficácia, pode cessar temporariamente por efeito de suspensão» (ob. cit., p. 562).

3.4 — a) Em face destes conceitos delineados por mão de mestre estamos aptos a compreender que a caducidade existe desde o momento em que se verificam certos factos, é distinta da deliberação que a reconheça e subsiste mesmo quando suspensa a eficácia (ou executoriedade) desse acto administrativo.

Mas para que a caducidade de uma licença de loteamento produza efeitos em relação ao destinatário ou a terceiros é indispensável a deliberação camarária que a reconheça, e esta produz efeitos desde a data em que foi praticada (artigo 127.º do Código do Procedimento Administrativo).

No caso concreto, a produção dos efeitos da deliberação foi suspensa a partir de determinado momento. A deliberação deixou de ser executória a partir dessa data (artigo 150.º, n.º 1, alínea a) do mesmo Código).

Assim, estando suspensa a executoriedade da deliberação que declarou a caducidade, e sendo esta indispensável para que a

sociedade promotora do loteamento e terceiros reconhecessem a invalidade do alvará, não poderia evitar-se que nesse período fossem realizados actos ou negócios jurídicos de transmissão de lotes.

Nem mesmo conhecendo pessoalmente a situação concreta poderiam os notários, por escrúpulo, recusar a realização de escrituras que titulassem tais actos. Isto porque, em primeiro lugar, por força do n.º 1 do artigo 57.º do Dec.-Lei n.º 400/84 e, posteriormente, também do n.º 1 do artigo 53.º do Dec.-Lei n.º 448/91, na interpretação que lhe foi dada pela Direcção-Geral dos Registos e do Notariado, não tinham que mencionar nessas escrituras o alvará de loteamento; e, em segundo lugar, porque ainda que fossem obrigados a mencionar o número e a data de emissão do alvará, nada impediria que o fizessem, já que se encontravam suspensos os efeitos da declaração de caducidade.

3.4 — b) A visão destes problemas à luz do conceito de caducidade, como absolutamente distinta do acto administrativo que a reconhece e da eventual suspensão da sua eficácia, poderia levar-nos precipitadamente a considerar como nulos todos os actos ou negócios jurídicos de transmissão de lotes realizados durante o período de suspensão da eficácia da deliberação, desde que posteriores ao Dec.-Lei n.º 448/91. É claro que, para tanto, seria necessário interpretar a segunda parte do n.º 1 do artigo 53.º como atrás propusemos, o que, como foi dito, nos parece mais consentâneo com a intenção do legislador das leis urbanísticas.

Segundo esse ângulo de observação, sendo a caducidade anterior e distinta da deliberação camarária, uma vez declarada a improcedência do recurso, de duas uma:

- a) ou os títulos contêm a menção do número e data do alvará e, verificando que isso constitui um erro e uma excrescência, os mesmos seriam nulos nos termos do n.º 3 do artigo 56.º do mesmo Decreto;
- b) ou os títulos não contêm nenhuma menção e, sendo ela obrigatória por força do n.º 1 do artigo 53.º, os mesmos seriam igualmente nulos.

De nada adiantaria argumentar que no direito administrativo imperam princípios muito específicos de protecção dos direitos e interesses dos cidadãos (v. artigo 4.º do Código do Procedimento Administrativo). A prática de actos ou negócios jurídicos de transmissão de lotes legalmente constituídos não se situa na esfera do direito administrativo, mas sim na do direito civil. Não importa que esses títulos devam conter elementos fornecidos pelas leis urbanísticas e estejam sujeitos a regras de validade constantes destas.

O facto, porém, é que a lei civil estabelece uma regra muito importante nesta matéria. Trata-se do artigo 408.º do Código Civil, segundo o qual «a constituição ou transferência de direitos reais sobre coisa determinada dá-se por mero efeito do contrato, salvas as excepções previstas na lei».

Assim, contendo os títulos as menções do número e data do alvará e da certidão do registo predial, e sendo estas absolutamente exactas no momento da transmissão dos lotes, apesar da caducidade latente de que esse alvará enfermava, se não existirem outros motivos de nulidade têm que se considerar como válidos e intocáveis.

Não contendo os títulos, eventualmente, essas menções — e sendo estas consideradas indispensáveis — poderá de facto questionar-se se é possível, depois de absolutamente assente a caducidade do alvará, incluí-las por aditamento. Não podendo ser aditadas, a nulidade dos títulos que não as incluem seria inevitável. Esta situação que seria puramente académica no caso de transmissão de lotes resultantes de loteamentos regidos pelo Dec.-Lei n.º 448/91 poderá verificar-se em relação a loteamentos que continuam a regular-se pelas disposições do Dec.-Lei n.º 400/84, se se considerar que também a esses se aplica o disposto na segunda parte do n.º 1 do artigo 53.º daquele Decreto.

3.5 — Será isto, porém, suficiente para responder às questões postas no capítulo primeiro? Ou sê-lo-á tão-somente «de jure constituto», que não «de jure constituendo»?

O facto é que, no caso concreto, a caducidade do alvará existia e existiu sempre, não obstante a suspensão da eficácia da deliberação que a declarou. A realização de escrituras de compra e venda de lotes durante esse período determinou que alguns com-

pradores com alegada boa fé se vejam hoje confrontados com a impossibilidade de fazerem construções nos lotes, por as devidas infra-estruturas não existirem ou não se encontrarem em adiantado estado de execução, e com a necessidade de comparticiparem nas despesas a realizar com as mesmas.

Por outro lado, determinou que a câmara municipal tenha a seu cargo problemas sociais e ecológicos de enorme gravidade, sem que a caução prestada pela sociedade proprietária do terreno loteado possa contribuir minimamente para a realização dos necessários trabalhos de urbanização e sem que possa vir a exercer contra a mesma sociedade o direito de regresso, por não existir em poder dela património que garanta a dívida.

Parece-nos que a solução destas questões não pode deixar de tomar em conta que, uma vez suspensa a executoriedade da declaração de caducidade do alvará, entra-se numa fase em que existe uma «dupla forma de incerteza quanto à existência dos efeitos — suspensivos, resolutivos — a que se dá o nome de pendência» ⁽¹⁰⁾.

Exigindo hoje o n.º 1 do artigo 53.º do Dec.-Lei n.º 448/91 que nos actos ou negócios jurídicos de transmissão de lotes se mencione o número do alvará (em vigor, como parece óbvio) e a data da sua emissão, e dado o conceito de caducidade atrás referido, quanto a nós a melhor solução «de jure constituendo» seria a de a lei não permitir a realização de negócios jurídicos de transmissão de lotes legalmente constituídos, mas resultantes de alvarás cuja declaração de caducidade tem os efeitos suspensos por via de recurso, a não ser com subordinação a uma condição negocial.

Se o recurso da deliberação de caducidade fosse julgado improcedente e, assim, a mesma se tornasse definitivamente executória, os efeitos do negócio desapareceriam «ab initio» (condição resolutiva). Se, pelo contrário, o recurso fosse julgado procedente e a deliberação de caducidade declarada inválida, então o

⁽¹⁰⁾ J. Dias Marques, «Noções Elementars de Direito Civil», 1973, p. 99.

negócio teria produzido os seus efeitos «ab initio» e continuaria a produzi-los ⁽¹¹⁾.

É evidente que encetar o caminho de uma solução adequada só será possível com a solidariedade dos legisladores das leis urbanísticas, notariais e registraes, com um «dar as mãos» na busca de expedientes legais para evitar a fraude, a corrupção e o oportunismo, e sobretudo a desvirtuação de princípios tão válidos como o da protecção do interesse de terceiros dotados de «boa fé».

4 — Pelo exposto, e segundo a nossa opinião, podem formular-se as seguintes conclusões:

I — A deliberação camarária que declara a caducidade de um alvará de loteamento impõe ao presidente da respectiva câmara municipal a obrigação de requerer ao competente conservador do registo predial o cancelamento da inscrição de emissão do alvará (dantes denominada inscrição de autorização de loteamento), devendo esse cancelamento ser parcial no caso de a câmara já ter licenciado a construção em alguns dos lotes (v. n.º 2 do artigo 39.º e n.º 5 do artigo 38.º do Dec.-Lei n.º 448/91; e cfr. com os n.ºs 6 e 7 do artigo 54.º do Dec.-Lei n.º 400/84).

II — Porque o pedido de cancelamento, exigindo a apresentação de documentos emitidos por outras entidades, não poderá ser efectuado com a desejável rapidez, deverá o presidente da câmara, logo que seja proferida a deliberação de caducidade, comunicar esse facto ao conservador do registo predial competente, para fins de anotação, nos termos do n.º 1 do artigo 39.º do Dec.-Lei n.º 448/91, não importando que se trate de loteamento que, nos ter-

⁽¹¹⁾ Esta matéria merecia uma análise mais detalhada. Muito embora se formule, no artigo 276.º do Código Civil, o princípio geral da retroactividade da condição, essa retroactividade» não é da natureza própria da condição. Pode estabelecer-se uma retroactividade limitada». (v. Antunes Varela, «Código Civil Anotado», vol. 1.º, 1967, p. 178). Nestes termos, poderiam ser encontradas formas menos gravosas dos interesses das duas partes no negócio.

mos do n.º 2 do artigo 71.º desse Decreto, continue a reger-se pelas normas do Dec.-Lei n.º 400/84.

III — A notificação, feita à câmara municipal, da entrada no competente tribunal administrativo do recurso da deliberação de caducidade e do pedido de suspensão da sua eficácia determina que seja protelado o pedido de cancelamento até decisão final, devendo, porém, ser dado conhecimento dessa situação ao conservador do registo predial, para que altere a anotação correspondente (v. artigos 127.º e 150.º, n.º 1, alínea *a*) do Código do Procedimento Administrativo).

IV — Não é o cancelamento da inscrição de emissão do alvará de loteamento que afecta os direitos de terceiros adquirentes dos lotes de terreno, mas sim as «especificações» do mesmo alvará que lhes sejam oponíveis e constem dessa inscrição («condições fixadas», segundo a terminologia anterior ao Dec.-Lei n.º 30/93), e também as disposições de lei sobre os factos que determinam a sua caducidade, com a consequente alteração do respectivo registo por forma que este reflecta a realidade subjacente (v. C.R.P., alínea *f*) do n.º 1 do artigo 95.º, e Decs.-Leis n.ºs 448/91 e 400/84, respectivamente artigos 29.º, n.º 3, e 47.º, n.º 2).

V — O cancelamento da inscrição de emissão do alvará de loteamento não impõe a anexação das descrições dos lotes de terreno, nem mesmo daquelas que respeitam a lotes ainda não transmitidos a terceiros, nem implica a alteração das respectivas descrições prediais quanto à natureza, composição e situação matricial dos lotes, nos termos dos artigos 90.º, alínea *c*) do artigo 89.º e alíneas *b*), *d*) e *f*) do n.º 1 do artigo 82.º do C.R.P. (cfr. artigos 85.º e 87.º).

VI — Quanto aos loteamentos regidos pelo Dec.-Lei n.º 448/91, tem que distinguir-se entre a anotação de caducidade do alvará de loteamento ou o cancelamento da respectiva inscrição na competente conservatória do registo predial, e a anotação de suspensão da sua eficácia para efeitos da prática de negócios jurídicos (v. n.ºs 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 46.º). Enquanto

a anotação de caducidade ou o cancelamento impedem a realização de registos definitivos de transmissão de lotes, seja qual for a forma da sua titulação, a anotação de suspensão da eficácia do alvará apenas impede a realização de registos definitivos de transmissão de lotes titulada por negócio jurídico. Com efeito, estando caduco ou suspenso o alvará, só pode verificar-se uma das seguintes hipóteses:

- a) Ou não foram feitas as menções do número e data de emissão do alvará nos respectivos títulos, e isso determina a sua nulidade, nos termos do n.º 3 do artigo 56.º, com referência ao n.º 1 do artigo 53.º daquele Decreto, e a consequente recusa de registo (alínea *d*) do n.º 1 do artigo 69.º do C.R.P.);
- b) Ou foram feitas essas menções, mas em face da anotação existente o conservador não poderá deixar de ter dúvidas que provoquem a provisoriedade do registo, nos termos do artigo 70.º do C.R.P.

VII — Quanto aos loteamentos que, nos termos do n.º 2 do artigo 71.º do Dec.-Lei n.º 448/91, continuam a reger-se pelo Dec.-Lei n.º 400/84, a anotação de caducidade ou o cancelamento do registo da inscrição de emissão do alvará produzirão os seguintes efeitos:

- a) Se, como parece mais consentâneo com a intenção dos legisladores e é também nossa opinião, se entender que a segunda parte do n.º 1 do artigo 53.º do Dec.-Lei n.º 448/91 se aplica a todos os actos ou negócios jurídicos de transmissão de lotes, com inclusão dos resultantes de loteamentos requeridos anteriormente à data da sua entrada em vigor, valerá a este respeito, na parte aplicável, o que foi preconizado na conclusão VI;
- b) Se, porém, se entender o contrário, de harmonia com orientação emitida por entidades responsáveis pelas instituições notarial e registral, a anotação de caducidade ou mesmo o cancelamento da inscrição de emissão do alvará poderão eventualmente não afectar a qualificação como definitivos dos registos dos actos e negócios jurídicos de

transmissão de lotes, resultantes de loteamentos anteriores ao Dec.-Lei n.º 448/91 e aos quais não se apliquem as suas disposições, situando-se no mero âmbito da chamada publicidade-notícia. Mas isto, como é óbvio, não se harmoniza com o conjunto do nosso sistema registral.

VIII — No caso de ter sido interposto recurso da deliberação de caducidade do alvará e de ter sido suspensa a eficácia desta, durante o período de suspensão nada há, «de jure constituto», que impeça a realização de actos ou negócios jurídicos de transmissão de lotes. Mas porque se entra numa fase em que existe uma «dupla forma de incerteza, quanto à existência dos efeitos — suspensivos, resolutivos — a que se dá o nome de pendência» ⁽¹²⁾, e atendendo ao conceito doutrinal de caducidade, a melhor solução, «de jure constituendo», seria a de não permitir, nessa fase, a realização de negócios jurídicos de transmissão de lotes legalmente constituídos, a não ser com subordinação a uma condição negocial.

IX — Neste caso, se o recurso da deliberação de caducidade fosse julgado improcedente e a mesma se tornasse definitivamente executória, os efeitos do negócio jurídico desapareceriam «ab initio». Se, pelo contrário, o recurso fosse julgado procedente e a declaração de caducidade considerada inválida, o registo teria produzido os seus efeitos «ab initio» e continuaria a produzi-los.

Dezembro de 1994

⁽¹²⁾ V. Nota 7.