

REGISTO PREDIAL DE MACAU

ACTUALIDADE E FUTURO

Cheong Wen Chon

*Sub-Director dos Serviços de Justiça de Macau
Docente da Faculdade de Direito da Universidade de Macau*

1. O REGISTO PREDIAL EM MACAU

O direito registral é o conjunto de normas que regulam os processos e os efeitos decorrentes da publicidade de determinados direitos, tendo em vista a segurança do comércio jurídico¹. E quando se fala sobre a publicidade de direitos referentes aos imóveis, o que está em causa é o registo predial².

Nos termos do artigo 1.º do Código de Registo Predial, “o registo tem por fim essencial dar publicidade ao direitos inerentes às coisas imóveis”.

Quer isto dizer que a finalidade primordial deste sistema é dar a conhecer a situação jurídica dos prédios (rústicos, urbanos ou mistos), visando ainda facilitar o crédito imobiliário e garantir a segurança do comércio dos imóveis, quer pelas presunções que o registo fundamenta, quer pela protecção que confere a terceiros de boa fé³.

Para atingir essa finalidade do registo predial e conferir credibilidade e segurança aos negócios e actos jurídicos sobre os imóveis, existe no Território um serviço especialmente constituído, dotado de fé pública, que é a Conservatória de Registo Predial de Macau.

Esta Conservatória é um dos mais antigos serviços públicos de Macau, com uma existência já superior a um século.

Segundo uma placa comemorativa existente na Conservatória, em 29 de

¹ Mouteira Guerreiro, *Noções de Direito Registral*, 2.ª edição, Coimbra, 1994, p. 13.

² Esta intervenção, sobretudo esta parte, tem seguido de perto o livro “*Noções elementares do Registo Predial de Macau*” da autoria de Vicente Monteiro (edição da DSJ, Macau, 1997)

³ Código do Registo Predial, edição anotada da Direcção Geral dos Registos e do Notariado, Lisboa, 1970, p. 9.

Março de 1969 foi assinalado o primeiro centenário dos serviços de registo predial no Território de Macau e a cerimónia foi presidida pelo então Governador José Manuel Nobre de Carvalho. O primeiro acto de registo foi feito no livro B1, com base na apresentação número I do dia 21 de Janeiro de 1869.

Como o termo de abertura daquele livro tem a data de 4 de Maio de 1868, julga-se que a instalação da Conservatória tenha ocorrido por essa altura⁴.

A Conservatória de Registo Predial de Macau, de acordo com a nova Organização dos Serviços dos Registos e do Notariado e Estatuto dos Respective Funcionários (Decreto-Lei n.º 20/88/M, de 28 de Novembro), compreende actualmente três secções, cada uma com competência territorial própria e dirigida por um conservador.

Na sequência das actividades de formação dos adjuntos de conservador e notário público, no âmbito do Decreto-Lei n.º 49/95/M, de 18 de Setembro, foram nomeados no mês de Dezembro do ano passado três conservadores locais, todos licenciados nesta Faculdade de Direito.

Como estão ainda no início da carreira, estes conservadores enfrentam naturalmente novas situações e novos desafios que aparecem todos os dias, mas esforçando-se sempre por garantir o eficaz funcionamento do sistema e manter vivos os princípios registrais de matriz portuguesa.

No sistema de registo predial de Macau, devido a razões de natureza histórica, cultural e social, foi sempre aplicada a legislação portuguesa nessa matéria, inicialmente com a mera extensão ao Território dos diplomas elaborados em Portugal, e, mais tarde, já com as adaptações impostas pelas especificidades próprias do Território.

Quanto à história do registo predial em Portugal, poucos autores se têm debruçado até agora sobre esta matéria. Acredita-se que o registo predial iniciou-se em Portugal em 1836, com a criação oficial do “Registo das Hipotecas”, mas foi só em 1 de Julho de 1863, com a publicação da 1.ª Lei Hipotecária, que se criou verdadeiramente o instituto do registo predial. Os princípios consagrados nesta Lei constituem ainda hoje parte dos princípios basilares do sistema registral português: por exemplo, o princípio da publicidade, o princípio da especialidade e princípio da prioridade.

Foi na sequência desta Lei Hipotecária e do respectivo Regulamento de 1864 que foi aprovado o Código do Crédito Predial das Províncias Ultramarinas. Mas, segundo o autor do livro “Noções Elementares do Registo Predial de Macau”, só com a Carta de Lei de 18 de Novembro de 1869, que tornou extensivo às Províncias Ultramarinas o Código Civil de 1867 e o Regulamento do Registo

⁴ Vicente Monteiro, ob. cit., p. 21.

Predial de 14 de Maio de 1868, realmente se iniciou o registo predial em Macau, nos termos em que basicamente ainda hoje ele funciona.

Nos termos do art. 2º daquela Carta de Lei “Tanto o código (civil de 1867) como esses regulamentos começarão a ter execução, independentemente da publicação nos respectivos boletins oficiais, em todas as Províncias Ultramarinas no dia 1 de Julho de 1870”.

O Decreto n.º 38804, de 27 de Junho de 1952, aprovou o Código do Registo Predial para vigorar em todas as Províncias Ultramarinas, a partir de 1 de Janeiro de 1953 e a Portaria n.º 18751 de 4 de Novembro de 1961, tornou extensivo ao ultramar o Código do Registo Predial de 1959 (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 42565, de 8 de Outubro de 1959), o qual introduziu uma importante reforma no sistema em Portugal.

A publicação do Código Civil de 1966 deu origem a uma nova reforma do registo predial em Portugal e como resultado desta reforma, foi aprovado um novo Código do Registo Predial em 28 de Março de 1967 (Decreto-Lei n.º 47611). Foi com a publicação da Portaria n.º 23088 no Boletim Oficial n.º 52, 4º Suplemento, de 30 de Dezembro de 1967, que se tornou extensivo às Províncias Ultramarinas este Código que ainda está em vigor no Território.

O “velho código” de 1967 constitui, ainda hoje, a base legal do sistema de registo predial⁵. No entanto, desde o início dos anos oitenta, com o crescimento da economia e o desenvolvimento urbanístico do Território, tem sido sentida a necessidade de adaptações de medidas legislativas a estas novas realidades, pelo que vêm sendo introduzidas alterações ao sistema de registo. Alguns destes diplomas legais alteraram directamente o articulado do Código⁶, muitos outros apenas estabelecem interferências ao nível do registo, como é o caso, designadamente, dos que procederam às sucessivas alterações da Lei de Terras.

Em Portugal, o processo de reforma e de modernização do sistema registral não se quedou pelo Código de 1967 e em 6 de Julho de 1984 foi aprovado o actual Código de Registo Predial (Decreto-Lei n.º 224/84), visando a simplificação, desburocratização e modernização dos serviços, assegurando um mais fácil acesso ao registo predial⁷.

O Código de 1984 introduziu grandes alterações no sistema de registo. A

⁵ Em certa medida, o que vai dito serve também o registo comercial, visto que são aplicáveis ao registo comercial, com as necessárias adaptações, todas as disposições legais relativas ao registo predial que não forem contrárias à natureza do próprio registo comercial (Artigo 19, no.1 do Decreto-Lei n.º 42644).

⁶ Citamos aqui, a título meramente exemplificativo, o Decreto-Lei n.º 82/90/M, de 31 de Dezembro, que procedeu à alteração de vários artigos do código, com o objectivo de permitir “maior celeridade (ao registo) com diminuição de tramitações inúteis”, o Decreto-Lei n.º 52/93/M, que instituiu a locação financeira sobre imóveis e a recente Lei n.º 25/96/M, de 9 de Setembro, que reformulou o regime jurídico da propriedade horizontal.

⁷ Mouteira Guerreiro, ob. cit., p. 22.

mudança mais visível refere-se aos suportes documentais. A partir dali os actos de registo deixaram de ser lavrados nos livros (apenas os averbamentos continuavam hoje a ser lavrados nos antigos livros), passando as descrições e inscrições prediais a constar de fichas de registo.

Em Macau, esta nova prática registral não foi introduzida porque aqui se passou directamente do sistema de livros para o de ficheiros informáticos. O processo de informatização iniciou-se na Conservatória em princípio de 1992 e mais tarde foi regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 59/92/M, de 24 de Agosto. A partir de então, os actos de registo passaram a ser lavrados nos campos informáticos por meio de computador, como se fossem feitos nos livros respectivos.

2. O REGISTO PREDIAL NA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA

Macau está neste momento a viver na fase final da transição e passando a ser uma Região Administrativa Especial da China em Dezembro do próximo ano.

De acordo com a Declaração Conjunta Luso-Chinesa e a Lei Básica de Macau, o ordenamento jurídico do Território manter-se-á basicamente inalterado durante os próximos 50 anos, o que não quer dizer que este ordenamento deixe de evoluir, nem significa que ele não vai ser influenciado por outros ordenamentos jurídicos vizinhos.

É útil, portanto, conhecermos um pouco o que se passa nesta matéria de registo nos outros territórios, especialmente no continente chinês.

Na República Popular da China, ainda não se conhece um sistema de registo predial estabelecido, nem existem diplomas específicos sobre esta matéria.

Esta situação não pode ser encarada com muita estranheza, se atendermos ao facto de que, por um lado, o ordenamento jurídico chinês ainda está na sua fase de modernização, e ao de que, por outro lado, os prédios urbanos e as fracções autónomas só começaram a constituir objecto de transacções no mercado a partir do início dos anos 90.

Na programação da visita de trabalho que os conservadores e notários públicos do Território realizaram a Pequim em Maio de 1997, o Ministério da Justiça da R.P. da China teve dificuldades em determinar quais são as instituições homólogas no continente chinês da nossa Conservatória do Registo Predial. Como referiu a Dra Zhang Shengli, responsável pelos assuntos de cooperação daquele Ministério, “porque não temos aqui o registo predial propriamente dito”.

Portanto, sobre esta matéria, pouca legislação podemos encontrar ainda hoje no ordenamento jurídico chinês. Em todo o caso, as leis mais importantes e com vigência à escala nacional são:

- a) Lei de Administração dos Terrenos da República Popular da China, aprovada em 25 de Junho de 1986 pelo Comité Permanente do Congresso Nacional Popular e revista em 29 de Dezembro de 1988.

No seu capítulo respeitante a “Direito de propriedade e de uso dos terrenos”, estipula que os terrenos situados nas cidades são de propriedade do Estado, os situados nas aldeias e nos subúrbios são de propriedade colectiva (artigo 6), e estes terrenos podem ser destinados a uso das entidades estatais ou colectivas e ainda dos particulares (artigo 7).

Sobre o registo destes terrenos, os quais não podem ser objecto de apropriação individual, o artigo 9 desta Lei somente refere o seguinte: quanto aos terrenos de propriedade colectiva, compete aos governos de nível distrital fazer os registos e emitir os respectivos títulos de direito de uso; em relação aos terrenos de propriedade estatal, compete aos governos de nível superior dos distritos fazer os registos e emitir os respectivos títulos, acrescentando ainda o artigo 10º que nos casos de modificação do direito de propriedade ou do direito de uso nos termos legais, é obrigatório levar estes factos ao registo e substituir os respectivos certificados.

Surge aqui a necessidade de saber quais são estas entidades competentes para fazer o registo dos terrenos, mas sobre este ponto a Lei não está muito clara. O artigo 5 diz que a administração dos terrenos a nível nacional compete ao órgão de administração de terrenos do Conselho do Estado, ao passo que compete aos governos locais administrar os terrenos que se localizam nos seus concelhos. Em 1986 foi criado o Departamento de Administração dos Terrenos do Estado, que é um serviço sob a tutela directa do Conselho do Estado e com competência para administrar os terrenos de todo o país. Com uma dimensão territorial tão vasta, a administração dos terrenos feita por este órgão não podia deixar de ter forma de supervisão, e a administração em concreto, incluindo o trabalho de registo, cabe finalmente aos órgãos dos governos provinciais ou distritais⁸.

Sabemos que no ordenamento jurídico da China se distingue claramente o direito de propriedade do terreno e o direito de uso do mesmo.

Quanto ao registo destes dois tipos de direitos, compete aos serviços de administração dos terrenos criados junto dos governos locais (embora este registo seja organizado e feito de forma muito modesta), e quanto ao registo de direitos sobre os edifícios construídos nestes terrenos e as respectivas fracções autónomas, algumas normas específicas podem ser encontradas no diploma seguinte.

- b) Lei de Administração dos Edifícios Urbanos da República Popular da China, aprovada pelo Comité Permanente do Congresso Nacional Popular em 5 de Julho de 1994 e que entrou em vigor a partir de 1 de Janeiro de 1995.

Neste diploma, há um capítulo (número V) que versa especialmente sobre a questão de registo de direitos inerentes aos edifícios urbanos.

⁸ Cfr. Colectânea de Legislação da República Popular da China, Editora Direito, Pequim, 1992, p. 1255.

Nos termos do artigo 60, compete aos serviços de administração dos edifícios urbanos, criados juntos dos governos dos distritos ou de nível superior, o registo dos mesmos e a emissão dos respectivos títulos de registo⁹.

Nos concelhos em que as competências de administração de terrenos e de edifícios urbanos se reúnem num mesmo serviço, é este que emite um único título que comprova quer o direito de uso de terrenos quer o direito de propriedade sobre os edifícios urbanos (artigo 62)¹⁰.

3. FUTURO DO REGISTO PREDIAL DE MACAU

Acabámos de ver que embora exista na R. P. da China registo de direitos sobre terrenos e prédios urbanos, este é feito sem subordinação a um diploma especial de registo predial e nem se conhecem os princípios registrais que para o nosso sistema são indispensáveis.

Quer isto dizer que o registo predial de Macau, em comparação com o da China, é um sistema muito bem estabelecido. Nesta perspectiva, se calhar é o sistema de Macau que podia servir como exemplo ou objecto de referência para o futuro desenvolvimento do registo predial na R. P. da China.

Temos de reconhecer, em todo o caso, que no nosso registo predial, embora seja um dos sistemas mais avançados no mundo e com experiência acumulada durante mais de 100 anos, ainda existe muito trabalho no sentido de racionalização e modernização do processo e da organização, por forma a dar resposta às necessidades sentidas nessa área de comércio imobiliário, tão importante e decisiva tanto para a economia do Território como para a vida dos particulares da sociedade.

Para atingir estas finalidades, há que tomar algumas medidas que nos parecem indispensáveis, tais como:

a) Aprovação do novo Código do Registo Predial de Macau

Em Macau ainda se mantém em vigor o velho código de 1967, mesmo já com muitas alterações que foram pontualmente introduzidas, muitos aspectos já se revelam desactualizados hoje em relação à realidade sócio-económica do Território.

A necessidade de elaboração dum novo Código de Registo Predial já se sentia nos anos 80 e em Dezembro de 1988, devido aos méritos do Sr. Dr. Gon-

⁹ O art. 62 ainda estipula que as hipotecas constituídas sobre estes prédios urbanos têm que constar do registo.

¹⁰ Sobre esta matéria, v. ainda o Regulamento dos Edifícios Urbanos Privados, aprovado em 17 de Dezembro de 1983 pelo conselho de estado da RPC, Instruções sobre o Registo de Edifícios Urbanos e a Emissão de Títulos de Propriedade, emitida pelo Ministério da Construção em 5 de Fevereiro de 1986, e as sucessivas alterações a este diploma.

calves Marques, foi elaborado um Anteprojecto de Código do Registo Predial, o qual, após ter sido objecto de larga discussão pública, foi analisado e apreciado por uma comissão especializada.

Mais tarde foi elaborado um novo Anteprojecto, da autoria do Sr. Dr. Francisco Cruz David, que foi depois apreciado por uma Comissão integrada por representantes das varias entidades do Território com intervenção no processo registral.

O actual Anteprojecto de Código do Registo Predial de Macau, com contributos do Sr. Dr. Vicente Monteiro, já foi praticamente traduzido para chinês e está na fase de aprovação. Podemos desde já assegurar que o novo código vem trazer grandes inovações ao nível da técnica registral, dos procedimentos, da facilidade do acesso ao registo e da desburocratização¹¹.

b) Introdução da língua chinesa no registo predial

O registo predial em Macau tem sido sempre feito até agora, desde há cerca de 130 anos, em língua portuguesa, quer nos livros de registo, quer nos programas informáticos. Esta situação justificava-se, porque o registo predial de Macau é de matriz portuguesa, toda a legislação que rege nesta matéria está redigida em português, e até Dezembro do ano passado, nunca houve nenhum conservador que dominasse as duas línguas, o chinês e o português.

Justificava-se, mas hoje essa justificação torna-se cada vez mais difícil.

Porque a realidade é esta: a maioria absoluta dos requerentes para actos de registo são pessoas que só falam chinês, e não sabem quase nada do que está escrito nas inscrições prediais, mesmo nos casos em que as mesmas foram feitas em seu favor.

Com a implantação da política de oficialização da língua chinesa no Território, surge cada vez mais este tipo de perguntas: o que é isto? porquê não se faz o registo em chinês? Perguntas estas muitas vezes dirigidas aos funcionários, outras vezes dirigidas aos próprios conservadores locais.

Para nós, essas perguntas são legítimas, porque os requerentes pagam por estes actos de registo e é justo para eles exigir um serviço que satisfaça as suas necessidades.

Mas fazer o registo em chinês também não é tão fácil como algumas pessoas pensam. É um processo complexo, onde se envolvem não só questões de natureza linguística, semântica, mas também jurídica ou até de direito comparado.

A introdução do bilinguismo no registo predial não pode ser uma simples conversão do actual sistema para uma outra língua, deve ser feita de forma cautelosa e moderada, evitando pôr em causa a segurança do sistema registral e a segurança que este sistema confere aos factos registados.

11 Por exemplo, segundo o Anteprojecto, o pedido de registo passa a ser feito através do preenchimento de um impresso, abandonando-se a actual prática de requerimentos, os quais muitas vezes, como estão mal formulados, tornam-se fontes de dúvidas.

A Conservatória do Registo Predial de Macau está a fazer as preparações necessárias para enfrentar este desafio.

Por um lado, tenta-se organizar módulos de formação linguística, com o objectivo de formar número suficiente de funcionários bilingues para assegurar os trabalhos de verificação do trato sucessivo e de escrituração; por outro lado, com a colaboração dos técnicos de informática, vai introduzir-se um “operating system” no actual sistema informático com capacidade de processamento simultâneo de textos em português e chinês, permitindo desta forma fazer registos bilingues¹².

É necessário sublinhar aqui, no entanto, que o processo de introdução do bilinguismo no registo predial está em grande medida dependente da colaboração de outras entidades (notariais, judiciais, administrativas, etc.¹³) que tenham intervenção no processo registal, especialmente as que tenham competências para a titulação dos actos de registo.

c) Aperfeiçoamento do sistema informático no registo predial

O actual programa informático que está a ser aplicado no registo predial foi feito em 1992 e tem sido sempre alterado e aperfeiçoado, de acordo com as novas exigências surgidas, às vezes por causa de modificações legislativas, outras vezes por causa das novas realidades sociais.

Este sistema, embora existam alguns defeitos que se conhecem, tem respondido de forma muito satisfatória à grande subida de procura de serviço de registo predial verificada no início dos anos noventa, não só em relação à feitura de registos, como também em relação à emissão de certidões e informações escritas.

Para nós, as desconfianças apontadas à aplicação do sistema informático não têm suporte nenhum hoje em dia, e a informatização da organização e do processo de registo é a única saída para o sistema registal no futuro.

O sistema informático deve, não só permitir a conservação e a feitura dos registos nos termos do Código, deve ainda servir como uma base de dados, acessível a todos os interessados que têm legitimidade para os consultar, através de todos os meios que as novas tecnologias permitem, quer com a interligação das entidades com intervenção no processo de registo, quer com a possibilidade de consulta automática pelas linhas telefónicas ou até por via da internet, pois só assim se pode alcançar o fim de máxima publicidade dos direitos sobre os imóveis.

¹² Para nós é preferível começar com os registos bilingues e só depois de obter prática e experiência suficientes caminhar para os registos feitos em português ou em chinês, conforme a pretensão dos interessados.

¹³ Por exemplo, os notários (públicos e privados), os tribunais, a DSSOPT (que emite certidões que podem servir de base ao registo da PH)