Parecer da Ordem dos Advogados de 26 de Julho de 2013

I. Os diplomas que se pretende alterar para *"Regulamentação do Novo Código do Processo Civil"*

O Ministério da Justiça submete, de forma conjunta e simultânea e para serem apreciadas no curtíssimo prazo de 10 dias, uma série de alterações que se propõe introduzir em vários diplomas legais e regulamentares, as quais, na justificação comum a todas elas, se diz serem determinadas e necessárias para a *"Regulamentação do Novo Código do Processo Civil"*, que, como se sabe, foi aprovado pela Lei n.º 41/2003, de 26 de Junho, para entrar em vigor e ser aplicado, a partir de 1 de Setembro de 2013.

Através do mencionado "pacote" de alterações, o Ministério da Justiça propõe-se alterar os seguintes instrumentos normativos:

— o Código do Registo Predial;

— o Decreto-Lei n.º 263-A/2007, de 23 de Julho, que cria o procedimento especial de transmissão, oneração e registo imediato de prédio urbano em atendimento presencial único e altera o Código do Registo Predial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224/84, de 6 de Julho;

— o Código do Notariado;

— a Portaria n.º 99/2008, de 31 de Janeiro, que regulamenta a promoção online de actos de registo de veículos, a certidão online de registo de veículos, a promoção de actos de registo de veículos pelo vendedor que tenha por actividade principal a compra de veículos para revenda, a pro-

moção de actos de registo de veículos pelo vendedor que proceda com carácter de regularidade à transmissão da propriedade de veículos e a promoção online do registo da penhora de veículos;

— a Portaria n.º 621/2008, de 18 de Julho, que regulamenta os pedidos de registo predial;

— a Portaria n.º 1535/2008, de 30 de Dezembro, que regulamenta o depósito electrónico de documentos particulares autenticados e o pedido online de actos de registo predial;

— a Portaria n.º 953/2003, de 9 de Setembro, que aprova os modelos oficiais de carta registada e de aviso de recepção para a citação pessoal, a efectuar por via postal, bem como os modelos a adoptar nas notificações via postal;

— o Decreto-Lei n.º 272/2001, de 13 de Outubro, que opera a transferência de competência decisória em determinados processos de jurisdição voluntária dos tribunais judiciais para o Ministério Público e as conservatórias do registo civil;

— a Portaria n.º 331-A/2009, de 30 de Março, que regulamenta os meios electrónicos de identificação do executado e dos seus bens e da citação electrónica de instituições públicas;

— e o Regulamento das Custas Processuais.

No referido "pacote", submete-se ainda à apreciação o *anteprojecto de Portaria destinada a regulamentar os termos da venda em leilão electrónico de bens penhorados*.

Analisadas as alterações propostas, verifica-se que as mesmas, na sua grande maioria, incidem ou sobre as remissões que, em cada um dos diplomas alterados, são feitas para o CPC em vigor e que, através das alterações que agora são propostas, passam a ser feitas para os correspondentes artigos do novo CPC ou então sobre os meios electrónicos a utilizar, pelos agentes de execução, quer nas consultas das várias bases de dados, para averiguar a existência de bens ou direitos susceptíveis de penhora, quer nos actos de

registo dos bens penhorados, quer ainda nas notificações à Administração Tributária e à Segurança Social para reclamação dos respectivos créditos que passam a ser realizadas unicamente por via electrónica.

Porém, a quase totalidade das alterações que são propostas para o Código do Registo Predial e bem assim as que se preconizam para o Código do Notariado nada têm a ver com a necessidade de harmonização ou de coerência normativa com o novo CPC.

Atento o curto prazo de 10 dias fixado para apreciação de todo o acervo das alterações que são propostas, analisar-se-ão apenas as relativas ao Código do Registo Predial, dado que a maior parte delas, embora não requerida por qualquer necessidade de ***"Regulamentação do Novo Código do Processo Civil"***, representam, todavia, soluções que, salvo o devido respeito e melhor opinião, se afiguram ou carecidas de correcção formal ou são injustificadas ou ainda violadoras de princípios jurídicos fundamentais.

II. Observações e reservas sobre algumas das alterações que são propostas para o Código do Registo Predial

A alteração proposta para o art. 8.º-A do Código do Registo Predial, doravante designado abreviadamente por CRP, para além de manter situações já excepcionadas de registo obrigatório e que já dele constavam, acrescenta-lhe ainda as seguintes:

— *a constituição de hipoteca e o seu cancelamento, se efectuado com base em documento de que conste o consentimento do credor*;

— e *a promessa de alienação ou oneração, os pactos de preferência e a disposição testamentária de preferência, se lhes tiver sido atribuída eficácia real*.

Ora, determinando o art. 2.º que estes factos estão sujeitos a registo — cf., respectivamente, alíneas *h*), *x*) e *f*) do n.º 1 do art. 2.º

do CRP — e tendo-se adoptado a regra da obrigatoriedade do registo, no próprio art. 8º-A, não se afigura coerente manter excepções a tal obrigatoriedade e, muito menos ainda, aumentar as situações de excepção.

A única situação de excepção à obrigatoriedade de registo que, apeesar de algumas dúvidas, se afigura poder ser mantida é a que diz respeito à constituição de hipoteca, pois, embora o disposto no art. 687.º do Código Civil determine que *a hipoteca deve ser registada sob pena de não produzir efeitos*, pode presumir-se que, se qualquer das partes não promoveu o respectivo registo, foi porque ambas pretenderam que a mesma não produzisse efeito.

Na alteração proposta para a alínea *c*) do n.º 3 do art. 8.º-B do CRP, diz-se, na parte final, que estão ainda obrigados a promover o registo *"... os administradores judiciais quanto ao registo da respectiva declaração"*, o que não faz qualquer sentido e resultou de não se ter dado conta que, ao substituir "administradores da insolvência" por "administradores judiciais", a *"respectiva declaração"* deixou de poder referir-se à insolvência que aqueles administram.

Deverá, por isso, corrigir-se o mencionado segmento normativo, sugerindo-se a seguinte redacção: ***"... os administradores judiciais quanto ao registo da declaração de insolvência."***

Na alteração preconizada para o n.º 4 do art. 8.º-C do CRP, diz-se o seguinte: *"O registo das providências cautelares deve ser pedido no prazo de um mês, a contar da data em que os factos tiverem sido titulados."*

Esta formulação, salvo o devido respeito, também não faz sentido.

Em primeiro lugar, porque nas acções e providências cautelares os pedidos e os factos que lhes servem de fundamento estão titulados no próprio articulado do autor na acção (petição inicial) ou do requerente, na providência cautelar (requerimento inicial). Por isso, não se percebe uma prescrição normativa que pressupõe, após a apresentação da providência cautelar em juízo, que os factos ainda não se encontrem titulados e que, por isso, o prazo de 1 mês para a obrigação de registar apenas se inicie, *a contar da data em que os factos tiverem sido titulados*.

Em segundo lugar, o que é objecto de registo e da correspondente obrigação de registar é o que tiver sido pedido como medida ou medidas cautelares e, portanto, o objecto da ou das medidas cautelares requeridas encontra-se consignado e exarado, isto é, titulado, no próprio requerimento inicial da providência cautelar que tiver sido requerida.

Isto é, nesta fase, o que é objecto de registo é o que foi pedido na providência cautelar e não a decisão judicial que decrete a ou as medidas cautelares solicitadas.

Deverá, por isso, ser corrigida a redacção proposta para o n.º 4 do art. 8.º-C do CRP.

O anteprojecto altera a redacção do art. 41.º-B do CRP e, através da norma revogatória do seu art. 6.º, revoga, entre outros, o n.º 2 do art. 41.º-C do CRP, **tudo isto para suprimir a possibilidade de apresentar os pedidos de registo, através de telecópia.**

Este banimento da telecópia, como meio de apresentção de pedidos de registo, é ainda prosseguido pela proposta de revogação do art. 6.º da Portaria n.º 621/2008, de 18 de Julho.

Para melhor compreensão, transcreve-se a redacção em vigor, quer dos arts. 41.º-B e 41.º-C do CRP, bem como do art. 6.º da Portaria n.º 621/2008, de 18 de Julho:

Artigo 41.º-B
Modalidades do pedido

O pedido de registo pode ser efectuado pessoalmente, por via electrónica, pelo correio, por telecópia e por via imediata.

Artigo 41.º-C
Pedido de registo por via electrónica e por telecópia

1 — O pedido de registo por via electrónica é regulamentado por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça.

2 — Fora dos casos especialmente previstos, os advogados, os notários, os solicitadores e as câmaras de comércio e indústria podem enviar o pedido de registo por telecópia, nos termos de portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça.

Art. 6.º da Portaria n.º 621/2008, de 18 de Julho:

Artigo 6.º
Pedido de registo por telecópia

1 — O pedido de registo predial efectuado por advogados, câmaras de comércio e indústria, notários e solicitadores pode ser enviado por telecópia.

2 — Os advogados, câmaras de comércio e indústria, notários e solicitadores devem indicar no pedido de registo que os documentos transmitidos estão conformes com o respectivo original.

3 — O pedido de registo deve ser assinado pelo advogado, notário, solicitador ou representante da câmara de comércio e indústria que o subscreve e conter o respectivo carimbo.

4 — Com o pedido de registo e os documentos deve ser remetido o comprovativo do pagamento das quantias devidas pelo registo, efectuado por transferência bancária, para a conta indicada no sítio <www.predialonline.mj.pt>, do qual conste a identificação do requerente e, no descritivo do movimento, o número da descrição do prédio ou, se estiver omisso, o artigo matricial.

5 — O funcionário do serviço de registo que receber o pedido e os documentos procede ao respectivo arquivamento em suporte electrónico.

6 — Os advogados, as câmaras de comércio e indústria, os notários e os solicitadores requerentes do registo por telecópia devem manter arquivados os originais do requerimento e dos documentos transmitidos.

7 — O pedido de registo predial efectuado por telecópia deve ainda respeitar o disposto no n.º 2 do art. 2.º, no art. 3.º, nos n.os 1 a 4 do art. 4.º e no art. 5.º.

Por outro lado, **a redacção proposta para o art. 41.º-B do CRP** é a seguinte: *"O pedido de registo pode ser efetuado pessoalmente, por via electrónica e pelo correio."*

Ora, se a telecópia permite comunicar, de forma expedita e com segurança, um pedido de registo, não se percebe por que é o uso de tal meio de comunicação, já admitido e regulamentado, há-de ser banido, quando é certo que o disposto no n.º 1 do art. 267.º da Constituição estabelece que *"**A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações** e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva ..."* (sublinhado nosso).

E o afastamento da possibilidade de usar um meio de comunicação fiável e já regulamentado, para apresentação de pedidos de registo, **afigura-se constituir uma regressão e uma forma de burocratização dos serviços de registo.**

Pois, se surgirem dúvidas ao Conservador sobre a identidade do requerente ou sobre a autenticidade ou fidedignidade dos documentos que servem de suporte ao pedido de registo, sempre o mesmo poderá e deverá tomar as diligências apropriadas, designadamente solicitando a comprovação da identidade do requerente e a exibição dos originais dos documentos apresentados, através da telecópia.

E essas dúvidas também se poderão colocar quanto aos pedidos de registo feitos por via electrónica, designadamente quanto aos documentos digitalizados e anexados, nos pedidos de registo *"on line"*.

Considera-se, por isso, que não deverá ser suprimida a possibilidade de apresentar os pedidos de registo, através de telecópia.

O anteprojecto altera o art. 73.º do CRP e, no novo n.º 10 que lhe acrescenta, estabelece o seguinte: *"Das decisões tomadas no âmbito do suprimento de deficiências não cabe recurso hierárquico ou impugnação judicial."*

Isto é, o Conservador pode entender, erroneamente, que determinado pedido de registo enferma de determinada deficiência e, caso o requerente não a corrija, seguindo o entendimento do conservador, fica sem possibilidade de reagir a essa decisão, seja por via de recurso hierárquico, seja por via de impugnação judicial.

Discorda-se desta solução, pois tal viola o direito fundamental de qualquer cidadão impugnar **"quaisquer actos administrativos"** que lesem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos, o qual se encontra consagrado no n.º 4 do art. 268.º da Constituição.

Na redacção proposta para o art. 131.º do CRP, suprime-se o dever de anotação no diário a apresentação de impugnação sobre a decisão que o conservador venha a proferir sobre pedidos de rectificação de registos.

Ora, devendo a referida impugnação ser apresentada no serviço de registo em que tiver sido proferida a decisão impugnada —

cf. n.º 6 do art. 131º na redacção preconizada pelo anteprojecto –, não se percebe por que é que na nova redacção se suprime a referida obrigação de anotação no diário, quando a mesma se encontra estabelecida na versão em vigor do art. 131.º do CRP — cf. respectivo n.º 4, *in fine*.

Na redacção proposta para o art. 141.º do CRP deverá ser clarificado, de forma expressa, **que o prazo de 30 dias**, para a impugnação de decisão de recusa da prática de acto de registo, nos termos requeridos, **se aplica tanto à interposição de recurso hierárquico, como à impugnação judicial**, como, aliás, se estabelecia no n.º 1 do art. 141.º **na redacção anterior à alteração que lhe foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho**, cujo teor se transcreve:

Artigo 141.º
Prazo do recurso

1 — O prazo para a interposição do recurso hierárquico ou contencioso é de 30 dias a contar da notificação a que se refere o art. 71º.

2 — A interposição de recurso contencioso faz precludir o direito de interpor recurso hierárquico e equivale à desistência deste quando já interposto.

Vejamos agora a alteração proposta para o art. 147.º-C do CRP.

O actual art. 147.º-C do CRP tem a seguinte redacção:

Artigo 147.º-C
Impugnação da conta dos actos e da recusa de passagem de certidões

1 — Assiste ao interessado o direito de recorrer hierarquicamente ou de impugnar judicialmente, por erro, a liquidação da conta dos actos ou a aplicação da tabela emolumentar, bem como de pedir a condenação na passagem de certidão, quando o funcionário a recuse.

2 — Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, ao recurso hierárquico a que se refere o número anterior é aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no n.º 1 do art. 141.º e nos arts. 142.º, 142.º-A e 144.º

3 — Nos recursos hierárquicos a que se refere o presente artigo, os prazos estabelecidos nos n.os 1 e 3 do art. 142.º-A e no n.º 1 do art. 144.º são reduzidos a 5, 2 e 30 dias, respectivamente.

4 — Tratando-se de recusa de emissão de certidão, o prazo para a interposição do recurso hierárquico conta-se a partir da comunicação do despacho de recusa.

E a redacção que é proposta no anteprojecto é a seguinte:

Artigo 147.º-C
Impugnação da recusa de emissão de certidões

1 — Assiste ao interessado o direito de recorrer hierarquicamente ou de impugnar judicialmente a recusa da emissão de certidão.

2 — [...].

3 — No recurso hierárquico a que se refere o presente artigo, os prazos estabelecidos nos n.os 1 e 3 do art. 142.º-A e no n.º 1 do art. 144.º são reduzidos a 5, 2 e 30 dias, respetivamente.

4 — O prazo para a interposição do recurso hierárquico conta-se a partir da comunicação do despacho de recusa.

5 — A impugnação judicial prevista no n.º 1 é dirigida ao tribunal administrativo com jurisdição sobre a área da circunscrição da conservatória e rege-se pelo disposto na legislação processual aplicável.

Com esta alteração suprime-se a possibilidade de o interessado *recorrer hierarquicamente ou de impugnar judicialmente, por erro, a liquidação da conta dos actos ou a aplicação da tabela emolumentar* e atribui-se competência aos tribunais administrativos para decidir sobre a recusa de emissão de certidão.

A supressão do direito de o interessado *recorrer hierarquicamente ou de impugnar judicialmente, por erro, a liquidação da conta dos actos ou a aplicação da tabela emolumentar*, também viola, como já acima se referiu a outro propósito, o direito fundamental de qualquer cidadão impugnar **"quaisquer actos administrativos"** que lesem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos, o qual se encontra consagrado no n.º 4 do art. 268.º da Constituição.

E atribuição de competência material aos tribunais administrativos, para apreciar os actos de recusa de emissão de certidão, também não se afigura ser uma solução coerente e adequada, pois, atribuindo-se aos tribunais judiciais a competência para apreciação e decisão de todas as demais matérias de contencioso relativas a

actos de registo, não faz sentido que os actos de recusa de passagem de certidão sobre actos de registo seja cometida aos tribunais administrativos.

Por último, o anteprojecto adita ao CRP um novo art. 16.º-B com a seguinte redacção:

Artigo 16.º-B
Falsidade dos documentos

1 — Qualquer interessado pode, mediante a apresentação de requerimento fundamentado, solicitar perante o serviço de registo que se proceda à anotação ao registo da falsidade dos documentos com base nos quais ele tenha sido efetuado.

2 — Para os efeitos do disposto no número anterior, são interessados, para além das autoridades judiciárias e das entidades que prossigam fins de investigação criminal, as pessoas que figuram no documento como autor e como sujeitos do facto.

3 — A invocação da falsidade a que se refere o n.º 1 é anotada ao registo respetivo e comunicada ao Ministério Público, que promoverá, se assim o entender, a competente ação judicial de declaração de nulidade, cujo registo conserva a prioridade correspondente à anotação.

4 — Os registos que venham a ser efetuados na pendência da anotação ou da acção a que se refere o número anterior, que dependam, direta ou indiretamente, do registo a que aquelas respeitem estão sujeitos ao regime de provisoriedade previsto na alínea b) do n.º 2 do art. 92.º, sendo-lhes aplicável, com as necessárias adaptações, os n.os 6 a 8 do mesmo artigo.

5 — A decisão de não interpor a ação da declaração de nulidade é comunicada pelo Ministério Público ao serviço de registo para efeitos de inutilização da anotação.

Para além de impropriedade registral de certas expressões utilizadas como seja, por exemplo, a de *inutilização da anotação* em vez de **cancelamento da anotação**, e da indevida qualificação, como interessados, *das autoridades judiciárias e das entidades que prossigam fins de investigação criminal*, isto é, de órgãos de polícia criminal, também não se afigura admissível que apenas se considerem interessados *as pessoas que figuram no documento como autor e como sujeitos do facto*, dado que os sucessores des-

sas pessoas também são seguramente interessados, para os efeitos de arguição de nulidade de documentos que tenham servido de base a actos de registo.

Isto independentemente de poder haver também terceiros *não autores do documento ou sujeitos do facto* que poderão ter interesse legítimo na arguição ou na oposição a essa arguição de falsidade de documento que serviu de fundamento e suporte para acto de registo.

Todavia, para além das referidas imprecisões de linguagem e da inadequada previsão normativa, na medida em que na redacção preconizada se limita a legitimidade *a pessoas que figuram no documento como autor e como sujeitos do facto*, não se afigura, jurídica e constitucionalmente, admissível a solução de se permitir que, mediante requerimento fundamentado, o serviço de registo possa anotar a falsidade de documento que serviu de base a determinado acto de registo.

E não se pense que a atribuição dessa "prerrogativa" às autoridades judiciárias e aos órgãos de polícia criminal torna a solução mais defensável e isenta da violação de princípios jurídicos fundamentais.

Em primeiro lugar, porque a anotação administrativa, chamemos-lhe assim, da falsidade de um documento viola o direito ao contraditório de outros sujeitos ou pessoas que tenham interesse no acto de registo e que tenham motivos legítimos para se opôr ao *"entendimento fundamentado"* de que o documento é falso.

Em segundo lugar, ao permitir-se que a decisão de uma autoridade judiciária proferida, de forma interlocutória, e, portanto, antes ou à margem de uma decisão final que que tenha por objecto a questão da falsidade do documento também viola o direito a um processo justo e equitativo consagrado no n.º 1 do art. 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Isto é, uma decisão interlocutória e baseada em indícios recolhidos, no decurso de um processo de inquérito de natureza criminal e eventualmente sem contraditório dos visados ou dos contra-interessados no acto de registo, não se afigura constituir fundamento legítimo bastante para inscrever, em anotação ao registo, a falsidade de documento que serviu de suporte ao acto registado.

Questão diferente é a do registo da acção ou até mesmo de acusação que tenha por objecto a apreciação e declaração da falsidade do documento em causa, pois, aí sim, faz todo o sentido o registo da própria acção ou da acusação. Com efeito, aí o que se regista é uma pretensão de vir a ser declarada a falsidade do documento e não a própria falsidade do documento em causa.

E isto revela-se ainda mais grave, quando a referida faculdade de fazer anotar a falsidade de um documento também é conferida, quer aos órgãos de polícia criminal, ou seja, *a entidades que prossigam fins de investigação criminal*, quer a *pessoas que figuram no documento como autor e como sujeitos do facto*.

Pense-se, por exemplo, num documento autêntico que, nos termos do disposto no n.º 1 do art. 371.º do Código Civil, goza de força probatória plena quanto aos factos que nele se referem como praticados pela autoridade ou oficial público respectivo.

Pois bem, mediante simples declaração "fundamentada" do respectivo autor ou do sujeito dos factos nele atestados ou ainda de declaração de órgão de polícia criminal pode ser anotada registralmente a respectiva falsidade.

Porém e em terceiro lugar, este "modus operandi", ao tentar contornar e dispensar quer o registo de acção própria, destinada a discutir e a decidir sobre a falsidade do documento, quer a substituir e a prescindir de uma apreciação e decisão jurisdicional da questão, viola também, salvo melhor entendimento, o princípio de reserva da função jurisdicional para dirimir conflitos de interesses que constitucionalmente se encontra cometida aos tribunais e não ao Ministério Público ou aos órgãos de polícia criminal ou ainda a *pessoas que figuram no documento como autor e como sujeitos do facto*.

Afigura-se assim que o novo art. 16.º-B que o anteprojecto pretende aditar ao CRP, não o deverá ser, pura e simplesmente.

Uma última nota para reafirmar o que já se disse mais acima, pois, após esta passagem em revista de algumas das alterações que se propõe para o CPR, é indeclinável reconhecer e concluir que as mesmas nada têm a ver com a necessidade de *"Regulamentação do Novo Código do Processo Civil."* E tal, repete-se, também se verifica em relação às alterações propostas para o Código do Notariado.

III. Em conclusão

Pelas razões que se indicaram, a Ordem dos Advogados considera, salvo o devido respeito e melhor opinião, que:

1 — Não deverá suprimir-se a possibilidade de usar a telecópia para apresentação dos pedidos de registo.

2 — Não deverá ser retirado e impedido o direito de impugnar as decisões do conservador em matéria de suprimento ou correcção de pedidos de actos de registo.

3 — Não deverá suprimir-se o direito de o interessado *recorrer hierarquicamente ou de impugnar judicialmente, por erro, a liquidação da conta dos actos ou a aplicação da tabela emolumentar*.

4 — E não deverá ser transferida para os tribunais administrativos a competência para decidir sobre a recusa de emissão de certidão, mantendo-se, portanto, também sobre esta matéria a competência dos tribunais judiciais.

5 — Por último, também não deverá ser aditado ao CRP o novo art. 16.º-B, dado que o mesmo vem permitir que q*ualquer interessado, mediante a apresentação de requerimento fundamentado, possa solicitar perante o serviço de registo que se proceda à anotação ao registo da falsidade dos documentos com base nos quais ele tenha sido efetuado*, o que viola o princípio do contraditório, do direito a um processo justo e equitativo para apreciar e dirimir essa questão e o princípio de reserva da função jurisdicional que constitucionalmente se encontra cometida aos tribunais e não ao Ministério Público ou aos órgãos de polícia criminal ou ainda a *pessoas que figuram no documento como autor e como sujeitos do facto*.

Lisboa, 26/7/2013

A Ordem dos Advogados