



**Proposta de Revisão das carreiras de Conservador e de Oficial dos Registos,**  
**apresentada pela Associação Sindical dos Conservadores dos Registos (ASCR)**

A Lei 12-A/2008 determina no art. 106º a aprovação de decreto-lei que identifique as carreiras de regime especial subsistentes atendendo ao respectivo grau de complexidade e conteúdo funcional nele referidas.

Em cumprimento daquela determinação legal, em Fevereiro de 2011 o Ministério da Justiça apresentou às estruturas sindicais um anteprojecto de diploma de revisão das carreiras de Conservador e de Oficial dos Registos.

Embora o anteprojecto de diploma então apresentado consubstanciasse, na generalidade, uma perspectiva de carreira do Conservador aceitável, a ASCR contribuiu, com um trabalho de apreciação do mesmo<sup>1</sup>.

O projecto não chegou a ser aprovado e desde então nada mais foi apresentado pelo Ministério da Justiça com vista ao prosseguimento desse *dossier*.

Veio agora<sup>2</sup> ao conhecimento da ASCR, por via informal, um novo projecto de diploma de carreiras, que, embora pareça basear-se no anteprojecto de Decreto-lei oferecido pelo Ministério da Justiça em Fevereiro de 2011, introduz-lhe alterações que configuram a criação de uma nova carreira de oficial dos registos porque integra elementos caracterizadores da função do Conservador dos Registos, sem que no entanto o substitua, e, mantendo embora algumas das funções dos oficiais dos registos, afasta-se da natureza essencialmente executiva que as caracteriza.

Senão vejamos:

- a. O Conservador dos Registos passaria a ter competências balizadas pelas «*competências próprias atribuídas aos oficiais dos registos*» - art. 6º nº 1 do projecto;

---

<sup>1</sup> Documento entregue ao Ministério da Justiça em reuniões de 11/Fev/2011 e de 02/Set/2011; também entregue ao Senhor Presidente da 1ª Comissão Parlamentar em 23/Abr/2013.

<sup>2</sup> Em Março de 2013.



- b. O Conservador dos Registos passaria a ter um elenco de competências exclusivas, que constituem áreas residuais da actividade registral – art. 6º nº 2 – atribuindo-se aos oficiais a «*competência para todos os atos de registo*» e ainda dos demais actos e procedimentos previstos em legislação “*extravagante*” – art. 21º do projecto.
- c. O oficial dos registos passaria a ser um oficial público «provido de fé pública» – art. 20º do projecto;
- d. O oficial dos registos passaria a ser provido de «autonomia funcional» – art. 23º do projecto;
- e. A norma de transição dos actuais oficiais de registos para o regime de carreiras constante do projecto em apreciação prevê a transição de todos para a segunda categoria projectada – “Oficial de Registo Adjunto” - art. 36º conjugado com o art. 4º do projecto. Porém, a norma transitória, surpreendentemente, não regula sobre a transição para a última categoria.
- f. Para ingresso na carreira de oficial dos registos passaria a ser necessária uma licenciatura na área jurídica – art. 25º do projecto.
- g. Não obstante a pretensão da exigência de licenciatura na área jurídica, para ingresso na carreira, a competência para «*todos os actos de registo*» e para os demais actos e procedimentos previstos em legislação especial, que incluem a titulação de negócios jurídicos (de natureza notarial), integraria desde logo competência própria dos oficiais dos registos.

Em face das disposições constantes deste novo projecto, somos tentados a questionar porque haveria o Estado de:

- a. Substituir uma carreira profissional, de licenciados em Direito com experiência profissional implantada na sociedade há mais de 100 anos, com elevado nível de credibilidade, que engloba poucas centenas de profissionais,



bastantes para assegurar o exercício das funções que categorizam a carreira, por outra carreira profissional, sem a mesma preparação, mas constituída por alguns milhares de profissionais?

- b. Atribuir fé pública e autonomia funcional a profissionais que, para além de não possuírem (nem virem a possuir num futuro próximo) habilitações bastantes para assegurar a qualificação da legalidade dos actos que integram os sistemas de registo da propriedade e das pessoas civis e colectivas, tampouco detêm, nem se propõe virem a deter, responsabilidades dirigentes dos serviços em que se integram?
- c. Distribuir a responsabilidade civil extracontratual do Estado por alguns milhares de profissionais, hierarquizados entre si, mas com as responsabilidades repartidas entre todos os trabalhadores de cada serviço, sejam ou não os dirigentes dos mesmos (arts. 5º e 20º nº 3 do projecto)?
- d. Construir uma rede de organismos públicos que seria, no futuro, encorpado por profissionais licenciados, todos, na área jurídica? Nem os tribunais carecem de um corpo de trabalhadores em que todos sejam licenciados.

Em face do sobredito, a ASCR discorda, naturalmente, do projecto que agora veio a seu conhecimento. Vem por isso, em anexo à presente exposição, apresentar uma proposta alternativa àquele, ainda que igualmente assente no anteprojecto inicial do Ministério da Justiça.

Com a proposta que a ASCR agora apresenta, procuramos reconfigurar o cerne da função de Conservador dos Registos, fundada na qualificação dos pedidos à luz do princípio da legalidade e dos demais princípios que estruturam o sistema, para que através da publicidade registral se atinja a finalidade primeira da sua própria existência, «a segurança do comércio jurídico» (art. 1º do código do registo predial).



É consensual a doutrina nacional<sup>3</sup> e internacional<sup>4</sup> no sentido de que os sistemas de registo de direitos, de influência germânica, providenciam elevado nível de segurança jurídica na protecção, quer dos direitos registados, quer dos direitos de terceiros.

O sistema registral português engloba os princípios registrais caracterizadores dos sistemas de registo de direitos.

Assim o defendeu o senhor Presidente do IRN, IP, Dr. António Figueiredo num artigo publicado em 18.01.2010; daqui se extraem os seguintes excertos: *«O registo actua sobre um dos elementos centrais do sistema económico, qual seja o de definir, atribuir e proteger os direitos de propriedade (...). Os registos são, portanto a parte do sistema de segurança jurídica preventiva que tem como função facilitar as transacções mediante a publicidade dos direitos (...). Reduzem as assimetrias informativas, protegem os direitos de propriedade e clarificam os potenciais contratantes quem são os titulares de cada direito, os eventuais ónus ou encargos existentes sobre o bem, por forma a que a contratação resulte para todos mais fácil e segura, em maior ou menor medida, segundo o desenho e a eficácia de cada sistema registral. (...)*

No sistema de registo de direitos *«os documentos que ingressam no registo são qualificados pelo conservador que, em observância estrita dos princípios da legalidade e outros, analisa a forma e a substância dos mesmos e, conseqüentemente, publicita através do registo as titularidades neles contidas. A informação disponibilizada pelo registo ao comércio jurídico, através de uma certidão é, assim, uma informação trabalhada e depurada. Publicitam-se os direitos cuidada e rigorosamente extraídos dos documentos, após um complexo processo de análise jurídica, no qual os direitos incompatíveis se excluem e os compatíveis se hierarquizam segundo critérios (prioridade) e técnicas (trato sucessivo) definidos legalmente. (...) o registo de direitos é aquele que cumpre em maior grau e de modo mais eficiente a sua função económica, porquanto é auto suficiente no sentido de que para cobrir o nível de segurança jurídica requerida pelo mercado, não necessita de socorrer-se de mecanismos complementares(...).*

*É por isso, uma enorme mais valia termos, entre nós, um sistema de registo de direitos»*  
(sublinhado nosso)

---

<sup>3</sup>“Efeitos substantivos do Registo Predial - Terceiros para efeitos de registo”, Mónica Vanderleia A. S. Jardim; “Invalidade e Registo - A Protecção do Terceiro Adquirente de Boa Fé”, Maria Clara Sottomayor.

<sup>4</sup> “Sistemas de titulación de la propiedad”, Benito Arruñada; “ A função económica dos Registos, Fernando P Mendéz.



A diferenciação entre os dois blocos de sistemas registais, para além dos princípios estruturais atributivos, ou não, da presunção de titularidade (entre outros), assenta também no nível de qualificação<sup>5</sup> cometido ao Conservador em cumprimento do princípio da legalidade e no grau de independência e correlativa responsabilidade por essa qualificação.

A protecção da propriedade e, subsequentemente, do comércio jurídico imobiliário, resulta da configuração e regime das instituições criadas pelo Estado para esse efeito.

Recordando o Acórdão 345/2009 do Tribunal Constitucional, releva para o que se pretende invocar, quanto se diz sobre a função dos sistemas de registo de natureza jurídica, como é o português, como instituição a que está confiada a segurança do comércio jurídico:

«A expressão "segurança jurídica" é utilizada em vários sentidos para designar um dos fins ou valores do Direito, dos quais podem destacar-se os seguintes (Mário Bigotte Chrão, Polis-Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado):

- a) (...)
- b) Situação de cognoscibilidade, estabilidade e previsibilidade do Direito, de modo a poder cada um saber aquilo a que deve ater-se na ordem jurídica (*segurança do Direito ou certeza do Direito*);
- c) (...)

Os registos públicos costumam ser apontados como um dos factores ou instrumentos destinados a prosseguir a segurança jurídica naquela segunda acepção, relativamente à qual importam (...) os factores que concorrem para definição objectiva, precisa e estável do Direito, (...) ao nível das determinações particulares das situações jurídicas".

Ora qualquer destas acepções da "segurança Jurídica" pode filiar-se no princípio do Estado de Direito". »

« (...) o certo é que o legislador implementou um sistema de registo que se destina a dar publicidade à situação jurídica dos prédios, tendo em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário (art. 1 do Código do Registo Predial), que é oponível a terceiros (...)

---

<sup>5</sup> Sobre a o controlo da legalidade na atribuição de direitos reais, que se consubstancia na qualificação registral, versou um dos temas do XVI Congresso Internacional de Direito Registral (CINDER), que teve lugar em Valência, em Maio de 2008, cujas conclusões nos oferecem o âmbito da qualificação enquanto suporte do sistema de registo de direitos – disponíveis em [www.cinder.info/congresos](http://www.cinder.info/congresos).



artigo 5º) e que constitui presunção de que o direito existe e pertence ao titular inscrito (artigo 7º).

Tal como o sistema foi positivado, é de esperar que os cidadãos possam confiar nos factos constantes do registo, sendo que, para além do mais (...) o perfeito conhecimento da situação jurídica dos factos sujeitos a registo é, em si mesmo, essencial à certeza e segurança do comércio jurídico de imóveis, e, como tal, um valor que deve ter-se como subjacente ao ordenamento jurídico em que assenta um Estado de Direito.» (Acórdão citado).

Portugal leva já mais de 100 anos na consolidação de instituições registais que visam a publicitação de factos determinantes na protecção de direitos fundamentais<sup>6</sup>.

O desenvolvimento dessas instituições assenta essencialmente em dois pilares:

- 1 - A estrutura do próprio sistema de registo, dos efeitos que produz e do nível de credibilidade e confiança que oferece à protecção dos direitos registados, dos direitos de terceiros e do comércio jurídico;
- 2 – A categorização das funções e definição da carreira dos profissionais que asseguram, dirigem e se responsabilizam pelo funcionamento das mesmas.

Quanto ao primeiro desses pilares, o sistema registral português, encontra-se balizado pelos princípios da legalidade<sup>7</sup>, da prioridade e do trato sucessivo<sup>8</sup>, da oponibilidade a terceiros dos efeitos *erga omnes* dos direitos reais, de que resulta a presunção de titularidade, ou seja, «*de que o direito existe e pertence ao titular inscrito nos precisos termos em que o registo o define*» (art. 7º do CRPredial).

---

<sup>6</sup> Seja o respeito pelos direitos liberdades e garantias pessoais que os cidadãos podem demandar do Estado a partir do seu registo de nascimento; seja a protecção do direito de propriedade que os cidadãos opõem ao Estado e a terceiros em face da publicidade oferecida pelo registo predial, comercial e de bens móveis.

<sup>7</sup> Verificação da identidade e legitimidade das partes, da identidade do bem e respectiva situação tabular, **validade** formal e **substancial** dos títulos – art. 68º do CRPredial.

<sup>8</sup> De que decorre a hierarquização dos direitos compatíveis e a inviabilidade do acesso ao registo de direitos incompatíveis



A instituição registral é ainda responsável pela verificação do cumprimento das obrigações fiscais inerentes aos negócios jurídicos que lhes são submetidos a registo (art. 72º CRPredial e normas aplicáveis do código do IMT e do Imposto de Selo).

Relativamente ao segundo daqueles pilares, podemos caracterizar a função do Conservador dos Registos por:

- a. Ingresso na carreira - cumprimento de requisitos de acesso à função pública, licenciatura em direito, sujeição a concurso público para acesso a curso de extensão universitária; provas eliminatórias de conclusão do curso de extensão universitária; estágio com avaliação eliminatória; provas públicas eliminatórias, exercício de funções de adjunto de conservador; concurso público de graduação e atribuição de lugar de conservador (Dec. Lei 206/97).
- b. Dirigente, gestor, supervisor, representante do serviço, avaliador dos trabalhadores que laboram sob a sua hierarquia (arts. 21º e segs. do DL. 519-F2/79 e 56º da Lei nº 66-B/2007).
- c. Responsável pelos actos que pratica e pelo dever de vigilância e direcção sobre os actos praticados pelos oficiais (arts. 58º e 92º do Dec. 55/80).
- d. Oficial público, dotado de fé pública, ou seja, da atribuição pelo Estado de responsabilidades associadas à autenticidade, veracidade e legalidade dos actos por si praticados; a fé pública é uma prerrogativa exclusiva do Estado, que confere aquelas garantias aos actos praticados pelos seus agentes (oficiais públicos).
- e. Sujeito a regimes de exclusividade de funções e de incompatibilidades (art. 27º do DL 519-F2/79 e art. 77º do Estatuto da Ordem dos Advogados).
- f. Dotado de autonomia funcional, em que assenta a sujeição à Lei no exercício das suas funções e subsequente independência e imparcialidade nas suas decisões.

Como escreveu J.A. Mouteira Guerreiro, sobre o estatuto do conservador,



«... A sua **competência decisória não pode estar limitada** por quaisquer balizas que não sejam as decorrentes da Lei.

... Só possuindo um **estrutura independente** que garanta o controlo prioritário dos direitos e das transacções é que se poderá proporcionar o alicerce infra-estrutural necessário à credibilidade e eficácia dessas mesmas transacções.

...Os cidadãos deixariam de gozar das fundamentais garantias de válida, prioritária, eficaz e **segura publicitação dos seus direitos** ... se o conservador não pudesse apreciar livre, autónoma e isentamente da possibilidade de lavrar o registo.

...Ao publicar eficaz e credivelmente as situações jurídicas privadas o conservador cumpre ... a **função legitimadora do Estado** através da qual ... se reconhece que os direitos privados carecem, para que a sua oponibilidade e eficácia erga omnes não seja posta em causa, de uma fé pública e do poder confirmativo, autenticador e vinculante do Estado.

...É, pois, papel indeclinável do conservador exercer essa jurisdição própria e autónoma, cumprindo a referida função legitimadora que, de resto, complementa e alicerça o próprio “Estado de Direito”.<sup>9</sup> »

- g. As decisões dos conservadores estão sujeitas a recurso hierárquico e contencioso (arts. 140º e segs. do CRPredial ) e por elas responde civil, disciplinar e criminalmente (art. 153º CRPredial, arts. 294º e 297º do CRCivil) .
- h. Integrados os serviços de registo na Administração Central do Estado, tutelados pelo Ministério da Justiça, os Conservadores estão também sujeitos aos regimes legais de contrato de trabalho em funções públicas, por tempo indeterminado.

---

<sup>9</sup> In “O Estatuto do Conservador”, J. A. Mouteira Guerreiro, publicado em separata á revista “SCIENTIA IVRIDICA”, Janeiro-Abril 2002



## Associação Sindical dos Conservadores dos Registos

A carreira do Conservador dos Registos encontra-se regulada pelo DL 519-F2/79 e pelo Dec. 55/80. O conteúdo funcional resulta da sistematização da instituição registral pelos códigos dos registos civil, predial, comercial e pela legislação que regula o registo de veículos e de navios (com aplicação subsidiária das normas do registo predial e comercial).

Na proposta que ASCR apresenta, procura-se clarificar a assumpção pelo Conservador das responsabilidades associadas à direcção e supervisão do serviço de registo, atribuindo-lhe a obrigatoriedade de seguro de responsabilidade civil profissional (art. 5º e 10º da proposta).

Recentemente, ao Conservador dos Registos foram atribuídas competências em matérias judiciais e na titulação de negócios jurídicos, enquadradas em políticas de desjudicialização e de desformalização. O legislador entendeu por bem alargar a outras áreas do direito adjectivo as funções do Conservador considerando, certamente, não só a preparação e experiência dos profissionais, mas também os princípios estruturais dos serviços de registo e da carreira de Conservador, que permitem assegurar a imparcialidade necessária à prossecução de tais funções.

As carreiras do conservador e dos oficiais dos registos têm âmbito nacional, não dependem da organização administrativa do Estado, quer esteja associada à administração central ou regional, ou seja directa ou indirecta.

A transferência para o Governo Regional da Madeira de *«poderes administrativos de direcção, orientação e tutela dos serviços dos registos e do notariado»* não abrangeu áreas de funcionamento dos serviços que carecem revestir âmbito nacional. No que às carreiras concerne lê-se no preâmbulo do Decreto-Lei nº. 247/2003 de 8 de Outubro, *«Fica, também, estabelecido que, não obstante a transferência da competência para promover concursos, nomeações, promoções, exonerações e disciplina para o Governo Regional, continua a ser aplicável aos funcionários dos serviços regionalizados o regime legal específico das carreiras dos registos e do notariado.»*

Na proposta agora apresentada pela ASCR foi, por isso, introduzida menção ao âmbito nacional do regime de carreiras nos arts. 2º, 11º e 26º da proposta de diploma.



\*\*\*

Os serviços de registo carecem, obviamente, de oficiais competentes e qualificados para a diversidade de tarefas que a manutenção de um serviço desta natureza demanda, desde o relacionamento com os cidadãos, o conhecimento aperfeiçoado da língua portuguesa, à arrecadação de receita resultante da correcta cobrança dos valores devidos pelos actos, ao uso dos meios informáticos. À medida que vão ganhando experiência profissional e adquirindo conhecimentos na área do direito registal, os oficiais dos registos devem ser capazes de assumir tarefas mais complexas dentro dos processo registais ou de outros que integrem a área de actividade do serviço.

Com base nessas premissas, a ASCR entende poderem permanecer como competências próprias dos oficiais dos registos os actos elencados no art. 24º da proposta.

Para além destas, o oficial dos registos teria competências para subscrição dos actos que o Conservador, em cada momento, entenda por bem delegar, de entre os actos elencados no art. 7º da proposta apresentada pela ASCR.

A possibilidade de delegação de competências permitirá, sob responsabilidade partilhada com o Conservador, a distribuição de algumas das múltiplas valências actualmente atribuídas aos serviços de registo, aproveitando a experiência e capacidades profissionais dos, ou de alguns, oficiais dos registos, para coadjuvarem na subscrição de actos ou situações específicas de entre aqueles que se consideram delegáveis.

\*\*\*

Assim delineamos um grupo de normas que entendemos melhor defenderem a instituição registral e os fins que visa proporcionar à justiça preventiva, à segurança do comércio jurídico e, subsequentemente, à coesão e paz social, assegurando aos cidadãos e às empresas a protecção dos seus direitos.

Lisboa, 30 de Abril de 2013

A Direcção da ASCR

Margarida Martins, Presidente