



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS CONSERVADORES DOS REGISTOS

Comentários ao Projecto de Lei 294/XI do grupo parlamentar do CDS-PP, de alterações ao Estatuto do Notariado e aos Códigos do Registo Predial e Comercial

Os registos, estando ao serviço da segurança jurídica, especialmente no que diz respeito às relações jurídicas privadas que se estabelecem entre as partes, com eficácia perante terceiros, são parte do sistema de justiça preventiva que tem como função facilitar as transacções comerciais mediante a publicidade dos direitos registados.

O actual sistema de registo de direitos ao definir, atribuir e proteger o direito de propriedade desempenha um papel de relevância na economia e na confiança dos investidores, pois, por exemplo, quem compra um prédio quer ter a certeza que o compra ao seu verdadeiro proprietário e que sobre ele não recaem quaisquer ónus ou encargos, informação que pode obter a baixo custo, de forma célere, depurada, e a qual não é posta em causa pelos cidadãos nem pelas empresas. É que os documentos ou títulos que ingressam no registo são qualificados pelo conservador em obediência ao princípio da legalidade, do trato sucessivo, à identidade do prédio e à validade formal e substancial dos documentos apresentados e só após a passagem deste crivo é que ingressarão no registo, publicitando as titularidades e encargos, segundo critérios de prioridade e de trato sucessivo, por forma a que os direitos incompatíveis se *anulem* e os compatíveis se hierarquizem.

Por sua vez, o sistema de registo por depósito de documentos, que ora se pretende, não tem como característica registar titularidades, direitos, não tem como princípios basilares o princípio da presunção da verdade, nem o conservador exerce o seu juízo de qualificação, consubstanciando-se num registo de depósito de documentos, ou seja, não informa, a quem pretende comprar um prédio, quem é o seu dono; o que se publica são os documentos de onde constará o dono do prédio ou/e, por ex., por quem foi constituída uma hipoteca, não o registo dos direitos ou encargos que incidem sobre um prédio. A informação é pouco fiável, não depurada e a segurança jurídica surge diminuída e, portanto, não pode merecer a confiança dos operadores económicos, constituindo um entrave para o desenvolvimento da economia, para além de desmontar todo o sistema registral e gerar conflitualidade.



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS CONSERVADORES DOS REGISTOS

Razões para não vingar o projecto de lei do grupo parlamentar do CDS-PP de alterações ao Estatuto do Notariado e aos Códigos do Registo Predial e Comercial:

1. A sociedade privilegia a segurança e a certeza do comércio jurídico, sem prejuízo da celeridade: segurança jurídica nos créditos hipotecários, nas compras e vendas de imóveis e no registo comercial, permitindo-se criar um clima de segurança nas trocas comerciais, levando o investimento nacional e estrangeiro e as empresas a confiarem na publicidade do registo.
 - a. Toda a certeza, segurança e confiança que se retira do que está registado, só é possível porque o cidadão e os agentes económicos sabem que o registrator é um jurista qualificado e independente, que tem como linha mestre e fio condutor, exclusivamente, a protecção dos direitos que ingressaram no registo de uma forma qualificada juridicamente, em cumprimento do princípio da legalidade.
2. Ora, o sistema de registo por depósito de documentos, ao contrário do que se pretende e que se privilegia, aumenta a conflitualidade e faz claudicar esse bem precioso que é a JUSTIÇA PREVENTIVA, com a consequência óbvia do aumento das acções nos nossos tribunais.
3. Por outro lado, o registo por depósito, *retirando* determinados princípios basilares do nosso sistema de registo predial, designadamente, a presunção da verdade ou da fé pública registral, inerente ao que é publicitado pelo registo, e o princípio da legalidade verificado pelo conservador, a confiança esmorecerá e o registo predial tende a enfraquecer;
 - a. Reflecta-se um pouco nos registos **por depósito** no âmbito do registo comercial, designadamente, no que concerne à identificação dos sócios e à transmissões das quotas. Quantos contratos nulos obtiveram publicidade registral, ainda que sem presunção de verdade? Quantos impostos devidos pelos contratos ficaram por liquidar? Quantas questões nos são postas aos nossos balcões sobre os registos por depósito, na pretensão que lhes seja



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS CONSERVADORES DOS REGISTOS

explicado que trato sucessivo é aquele. E, tudo isto só porque o legislador entendeu não ser necessária nesta matéria uma justiça preventiva, tirando o poder qualificador ao registrator.

- b. Pense-se no nosso actual sistema de **registo** predial, em que a garantia dada à propriedade, ao crédito hipotecário e a outros direitos reais que importa proteger é de tal forma forte que, no nosso país, nunca se pensou, nem desenvolveu um sistema de seguro de títulos, sintoma de sistemas registrais fracos. Acima dos interesses individuais de cada agente interveniente na constituição e transmissão dos direitos reais, está o registo predial, que, enquanto instituição com incidência exclusiva no direito privado, visa assegurar a publicidade necessária para garantia da segurança do comércio jurídico
4. Atendendo aos efeitos do registo na perspectiva dos terceiros em face do facto registável, podem distinguir-se sistemas de protecção fraca (*os sistemas registrais de documentos*) e sistemas de protecção forte (*os sistemas registrais de direitos*). Nos de protecção fraca, o terceiro está protegido apenas em face dos direitos sujeitos a registo e não publicitados por ele. Nos de protecção forte, o terceiro está protegido em face dos direitos não publicitados, das limitações e das causas de invalidade ou ineficácia que podem afectar as situações jurídicas que constem do registo.

Por outras palavras, no primeiro caso, o registo é “completo ou íntegro”, mas não exacto – o terceiro adquirente que regista não pode confiar na exactidão das inscrições; no segundo, o registo é “completo ou íntegro” e exacto – o terceiro pode confiar na exactidão das inscrições, pois tudo o que consta do registo para si existe tal qual é publicado e, pelo contrário, tudo o que não seja revelado pelo registo há-de considerar-se inexistente perante si, mesmo que tal não corresponda à realidade.

A referida protecção máxima concedida aos terceiros só é possível nos sistemas em que a publicidade deriva do controlo técnico que um jurista especializado – o conservador ou registor –, desenvolve antes de efectuar o registo, através da função da qualificação [registal](#). Ou seja, a protecção máxima depende



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS CONSERVADORES DOS REGISTOS

necessariamente do controlo de legalidade sobre o que acede ao Registo e merece ser publicado. Controlo esse – de forma e de fundo dos documentos apresentados, tanto por si sós, como relacionando-os com os eventuais obstáculos que o Registo possa opor ao assento pretendido – que permite que o conteúdo do Registo se presuma íntegro e exacto, e surja como a “verdade oficial” em face de terceiros.

Pelo contrário, nos sistemas onde inexistente um prévio controlo de fundo da legalidade dos factos jurídicos que se submetem à publicidade prevista pelo legislador, o mesmo legislador vê-se impossibilitado de declarar fiáveis as inscrições do Registo – o registador não controla a validade substancial dos documentos que lhe são apresentados e, conseqüentemente, o Registo não garante tal validade. Estes sistemas apenas podem conceder aos terceiros o que se denomina como protecção mínima.

A correlação entre a protecção máxima e um controlo da valia formal e substancial dos documentos é um princípio lógico.

No documento *Land Administration Guidelines*, da ONU, atribui-se a estes dois sistemas as denominações expressivas de *primary evidence* – que equivale à protecção mínima – e *details guarantee* – que equivale à protecção máxima: “In some systems, the State then guarantees the details recorded in the register, so that if a mistake were to occur, compensation would be paid. In others, the registers are treated as primary evidence rather than definitive proof”. (Cfr. ONU, *Land Administration Guidelines*. [On-line] Disponível: in <http://www.unece.org/env/hs/wpla/docs/guidelines/lag.Html>).

Refira-se ainda que, no referido documento, se afirmou a superioridade do sistema da máxima protecção sobre o sistema da protecção mínima, ao considerar-se que o sistema ideal de registo deve reunir os princípios do espelho, da cortina e da garantia (*the mirror principle, the curtain principle, the insurance principle*). Segundo estes princípios, respectivamente, o registo deve reflectir fielmente a realidade, deve bastar a consulta do registo (sem necessidade de quaisquer averiguações extraregistras) e o registo deve garantir a exactidão do que publica (Cfr. *Land Administration Guidelines, II, The legal framework. C. Deeds registration*



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS CONSERVADORES DOS REGISTOS

and title registration. [On-Line] consultado em 10 de Agosto de 2006 às 11 horas.
Disponível: <http://www.unece.org/env/hs/wpla/docs/guidelines/ch2-sub3.html>.

5. É verdade que a titulação está hoje nas mãos de várias entidades - notários, advogados e solicitadores, a quem compete dar forma aos actos jurídicos extrajudiciais, prestando assessoria às partes. Todavia, no projecto, parece que os notários são os únicos tituladores, e os únicos que podem exercer o controlo da legalidade. Princípio da Suficiência e princípio da subsidiariedade - Controlo único? Será que os títulos elaborados pelos advogados e solicitadores podem ser controlados legalmente também pelos notários, em aplicação do referido princípio?
6. Ou, por outro lado, poderemos pressupor e perguntar se, com tal projecto de lei, o registo predial passará a caracterizar-se por um sistema de registo de depósito de documentos titulados não só pelos notários, mas por qualquer dos restantes tituladores? Tal seria, sem qualquer dúvida, a morte do registo predial tal como o conhecemos, valorizamos e é querido ao cidadão pela segurança que lhe confere. É absolutamente impensável permitir que se destrua uma das instituições que é alicerce na nossa sociedade e vida económica.
7. Segundo o Projecto em apreço apenas os factos jurídicos reduzidos a escritura pública estão sujeitos a um duplo controlo de legalidade.

Ora tal afirmação não pode ser aceite pelo Estado português que colocou a par das escrituras públicas os documentos particulares autenticados por advogados, solicitadores, câmaras de comércio e indústria e notários. Uma vez que, se a mesma for aceite, tal significará que o Estado reconhece e admite que as entidades supra referidas, inclusive os notários, realizam termos de autenticação sem realizar o controlo da legalidade.

Acresce que, com resulta implicitamente do exposto, desta forma está a ser desferido um forte ataque aos advogados, solicitares, câmaras de comércio e indústria, bem como aos notários, que realizam termos de autenticação.



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS CONSERVADORES DOS REGISTOS

Mas, aceitando-se, ao invés, que os advogados, solicitadores, câmaras do comércio e indústria e notários que redigiam termos de autenticação cumprem o princípio da legalidade ao qual estão adstritos, não se compreende a razão pela qual aos autores do projecto apresentado não repugna, nestes casos o controlo sucessivo de legalidade por parte do conservador.

8. É falso que o CDD-PP queira eliminar o duplo controlo da legalidade. O que se pretende, de facto, é um duplo controlo da legalidade só que exercido apenas pelo notário, ou seja, o notário continua a controlar a titulação do acto, passando a controlar também a qualificação que hoje é feita na Conservatória, designadamente, através da verificação de alguns princípios registrais.

De facto, se bem compreendemos, o princípio da suficiência, traduz-se na eliminação de dois graus de controlo de legalidade para os actos reduzidos a escritura pública que estejam sujeitos a registo, atribuindo exclusivamente ao notário a verificação da legalidade substancial (ou intrínseca) dos factos e, ainda, o juízo sobre os *eventuais obstáculos que o Registo possa opor ao assento pretendido*, ou seja, o próprio juízo de legalidade extrínseca.

Mas, assim sendo, não corresponde à verdade que se pretenda eliminar o duplo controlo da legalidade quando em causa estejam actos reduzidos a escritura pública.

Efectivamente, é evidente que se pretende que o mesmo seja mantido. No entanto, propõe-se que ambos os controlos sejam exercidos pelo notário. O mesmo é dizer que, o segundo controlo se mantém, o sujeito é que muda: deixa de ser o conservador e passa a ser o notário.

Assim, com este projecto, o CDS-PP vai mais longe do que os notários alguma vez foram, pois estes, que se tenha memória, nunca pediram para se substituir aos Conservadores no exercício da sua função qualificadora, designadamente na verificação dos princípios registrais.

Estando em causa actos reduzidos a escritura pública o notário passará a efectuar os dois controlos da legalidade intrínseca (substancial) e extrínseca (o juízo sobre *eventuais obstáculos que o Registo possa opor ao assento pretendido*), no



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS CONSERVADORES DOS REGISTOS

entanto, como se sabe, pelo menos a nova geração de notários não tem qualquer formação específica em direito registral. De facto, o direito registral nem sequer constou de entre as matérias avaliadas no exame nacional para ingresso na carreira de notário privado.

De facto, repete-se, o notário passará a efectuar os dois controlos da legalidade intrínseca e extrínseca e auferirá os honorários correspondentes a tal actividade, mas continuará a ser o Estado a suportar os custos do sistema registral.

Em face do exposto a proposta em apreço, sob o manto do velho problema do «duplo controlo da legalidade», apenas parece pretender, por um lado, incentivar as partes a solicitarem a redução do facto jurídico a escritura pública.

E, por outro, atribuir aos notários uma nova competência: a da qualificação registral. O que, tenha-se consciência, envolve a liberalização de uma actividade, até agora no monopólio do Estado, exercida mediante delegação nos conservadores.

9. O controle da legalidade foi e sempre será necessário, é indispensável ao Estado de Direito e à Justiça Preventiva. Vários agentes privados intervêm na fase da criação dos documentos e da titulação e a instituição pública, através dos seus agentes, isenta, tecnicamente qualificada e juridicamente habilitada, controla o ingresso no registo dos direitos reais constituídos ou transmitidos, qualifica-os do ponto de vista legal e da adequação aos princípios registrais da prioridade e não conflitualidade dos direitos inscritos. Este controlo só é eficaz e eficiente se praticado por um agente externo e situado num nível distanciado das partes intervenientes; só dá segurança e confiança se praticado pelo registador, jurista e oficial público. De facto, está em causa a intervenção directa do Estado numa área em que é fundamental a certeza e a segurança. Citando Mouteira Guerreira em “O Estatuto do Conservador”: “O conservador, ao publicitar eficaz e credivelmente as situações jurídicas privadas (...) carece, para que a sua oponibilidade e eficácia erga omnes não venha a ser posta em causa, de uma fé pública e do poder confirmativo, autenticador e vinculante do Estado.”



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS CONSERVADORES DOS REGISTOS

E, em abono da verdade, o projecto em apreço não afasta, mesmo no domínio das escrituras públicas, o controlo da legalidade dos conservadores, uma vez que na hipótese de o negócio reduzido a escritura pública e registado por averbamento ser nulo, o conservador, necessariamente, perante o registo nulo, não pode deixar de dar início ao processo de rectificação registal.

10. Noutra vertente, também não podemos deixar de fazer notar que o registo tem uma função social:

- a. No registo civil, ao cidadão é assegurado gratuitamente e, noutros casos, a um baixo custo, a prática dos actos fundamentais na vida das pessoas. E isso é hoje já assegurado de uma forma modernizada e simplificada, que importa continuar a desenvolver.
- b. No registo comercial, a informação publicitada em matéria de capital social, órgãos representativos, formas de obrigar das pessoas colectivas, estado de saúde financeira da própria entidade, têm um valor absoluto para as transacções comerciais, conferindo aos seus agentes a segurança e a confiança indispensáveis à fase pré-negocial. Factores fundamentais e muito valorizados para o investimento estrangeiro e para o estímulo das trocas comerciais internacionais, já que o clima de segurança criado os sossega.
- c. No registo predial, verificamos que acima dos interesses individuais de cada agente interveniente na constituição e transmissão dos direitos reais, está o registo predial que visa assegurar a publicidade necessária para garantia da segurança jurídica do comércio jurídico imobiliário (Artigo 1º do Código do Registo Predial).

11. Com o sistema de registo obrigatório há a necessidade de concentrar numa entidade pública e credível a publicitação dos actos jurídicos que incidam sobre um prédio, ora, como é consabido num registo por depósito, como mo nome indica, depositam-se documentos, não se registam titularidades sobre um prédio, aliás, diz-se no diploma que os actos titulados por notário são registados por averbamento, mediante mero arquivamento dos documentos (...). Ora sendo um



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS CONSERVADORES DOS REGISTOS

averbamento, por regra uma alteração, um completamento ou uma rectificação a uma descrição ou inscrição, é de perguntar: averba-se a quê?

12. Prevê-se, no projecto da reforma, que os notários possam aceder a base de dados públicas nos termos em que são acedidas por Entidades Públicas. Parece-nos incompreensível que entidades privadas possam beneficiar de acesso directo às bases de dados do Estado retirando vantagem sem qualquer contributo, quer económico quer funcional. Por outro lado, este precedente poderá ter como consequência a atribuição de acesso a outras entidades que também titulam, designadamente, advogados e solicitadores, pondo em causa a tão desejada segurança jurídica bem como a devassa da vida privada dos cidadão e das empresas, protegida pela Lei de Protecção de Dados.

Este acesso poderá permitir ainda que, além da titulação, estes profissionais qualifiquem e registem factos sem a devida competência funcional.

13. Por último, pergunta-se: pretende-se que os notários, nalguns casos, passem a ser os únicos titulares com o controlo único da legalidade? Pensou-se nas consequências a nível económico, designadamente, nas compras de prédios com recurso ao crédito e às respectivas garantias reais e se tal seria oportuno ao investimento e desenvolvimento económico e disponibilidade de crédito, por parte das instituições financeiras, com o sistema a implementar, sabendo que ficam completamente desprotegidas com um sistema de registos sem qualquer controlo por parte de autoridade pública, prevendo-se a eventual violação de um pressuposto do registo, designadamente o principio do trato sucessivo e uma publicidade confusa em que para além das menções do registo teriam ainda que contar com toda aquela que estivesse numa escritura pública?

É bom que estejamos cientes: com um sistema de registo por depósito, o cidadão, o agente económico, o profissional do direito, passa a ter acesso não a uma informação depurada, fiável, de simples apreensão e obtida a baixo custo, mas a uma informação confusa, que confere fraca protecção aos terceiros e que acarretará o nascimento de mecanismos de segurança complementares, podendo



ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS CONSERVADORES DOS REGISTOS

dar azo à introdução de insegurança nas relações económicas entre os respectivos agentes.

P' A Associação Sindical Conservadores Registos

Ilda Freitas de Almeida

(Presidente do Conselho Directivo)