



Da Revisão das Carreiras de Conservador e de Oficial dos Registos – Tomada de Posição

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 da Lei, o Ministério da Justiça apresentou, em Fevereiro de 2011, um anteprojecto de Diploma de Revisão das Carreiras de Conservador e de Oficial dos Registos que não chegou a ser aprovado.

Tomamos conhecimento de um novo projecto de Diploma de Carreiras que as pretende alterar radicalmente.

De facto, de acordo com tal projecto:

- O Conservador dos Registos passaria a ter competências delimitadas pelas «*competências próprias atribuídas aos oficiais dos registos*» (cfr. art. 6º nº 1). Efectivamente, o Conservador dos Registos passaria a ter um elenco taxativo e muitíssimo reduzido de competências exclusivas, pois ao Oficial atribuir-se-ia *competência para todos os actos de registo e, ainda, dos demais actos e procedimentos previstos em legislação extravagante* (cfr. art. 6º, n.º 2 e art. 21º).

Acresce que, o oficial dos registos passaria a ser um oficial público provido de fé pública (cfr. art. 20º do projecto) e de autonomia funcional (cfr. art. 23º), não obstante, por um lado, não possuir - por agora e nos próximos anos - habilitações bastantes para assegurar a qualificação da legalidade dos actos que integram os sistemas de registo da propriedade e das pessoas civis e colectivas e, por outro, não deter responsabilidades dirigentes dos serviços em que se integra (cfr. art. 20.º).



Apesar do afirmado, o projecto prevê que os Oficiais de Registo passem a ser, todos, licenciados em Direito (cfr. art. 25.º, al. a)).

Perante tais propostas, não podemos deixar de nos questionar sobre a razão que poderia levar o Estado a subverter a lógica até agora existente entre estas duas Carreiras.

Que interesse público poderia haver na substituição dos Conservadores pelos Oficiais?

Acresce que, perante tal projecto, não podemos deixar de perguntar: Desde quando uma licenciatura é sinónima de uma profissão?

Ser licenciado em Direito não é “apenas” ser jurista?

Se quem é licenciado em Direito não é Juiz, Advogado, Notário, etc., porque poderia ser Conservador?¹

Não encontramos respostas para nenhuma das questões apresentadas.

¹ Saliente-se que no do discurso proferido pela Exma. Senhora Ministra da Justiça no II Congresso do Notariado Português, subordinado ao tema O NOTARIADO NO SÉCULO XXI, realizado no dia 14 de Novembro de 2011, pode ler-se:

“O exercício da função notarial exige uma formação específica e deontológica que não é conferida pela mera licenciatura em direito ou, mesmo, pela simples inscrição noutra qualquer outra ordem profissional.

Daí que entenda que a prática notarial deve estar sujeita, independentemente de quem pratique os actos, a requisitos de exigência, de controlo, de registo, e de fiscalização, o que não existe no actual sistema.

Não podemos ter desformalização à custa de menor segurança e de rigor. Mas diferente de desformalizar é atribuir a outros profissionais, sem que existam regras aplicáveis a todos na forma e modo de agir e de praticar os actos.

Não basta ser Licenciado em Direito, ou Advogado, ou Solicitador, para se ter as competências necessárias para celebrar uma escritura ou um acto desformalizado equivalente. Há uma formação própria, específica e necessária a que se deverão sujeitar todos os que pratiquem actos notariais, ainda que desformalizados.

(...)”

Concordamos em absoluto com a Exma. Senhora Ministra da Justiça e consideramos que o mesmo há-de ser defendido a propósito da função registal.



No entanto, para quem não desconhece a importância de um Sistema Registral e entenda que o Sistema Registral Português não pode ser fragilizado e muito menos posto em causa, devendo, ao invés, ser fortalecido para se tornar num sistema de protecção forte, não pode, obviamente, deixar de rejeitar tal projecto.

Esta é, seguramente, a nossa posição!

Para se compreender o acabado de defender, passamos a recordar: 1. *A importância de um sistema registral* 2. *A diversidade dos sistemas registrais vigentes na Europa quanto à eficácia e intensidade da garantia prestada ao terceiro em face do facto registado.* 2.1. *O princípio da fé pública registral e as suas vantagens.* 2.2. *O princípio da fé pública registral e o seu “suporte” – o controlo da legalidade exercido pelo registrator ou a qualificação registral* 3. *O sistema registral português na actualidade.* 3.1. *Da atribuição aos oficiais de competência própria para rejeitarem apresentações, lavrarem e confirmarem registos definitivos ou provisórios ou procederem à respectiva recusa e lavrarem diversos actos de registo.*

1. A importância de um sistema registral — O ordenamento jurídico tem como uma das suas missões específicas combater a incerteza e a insegurança, dever que cumpre de duas formas: *a posteriori*, através do processo, resolvendo a incerteza actual; e *a priori* ou preventivamente, evitando a incerteza futura, procurando dar certeza e segurança às situações e às relações concretas intersubjectivas, criando meios e instrumentos aptos a produzir tal certeza e segurança, colocando-os à disposição dos particulares².

A actividade registral situa-se no segundo destes planos: suposta a certeza do direito objectivo, as referida actividade tendem a conseguir

² Como afirma MOTA PINTO, MOTA PINTO, *Direitos Reais*, (lições coligidas por Álvaro Moreira e Carlos Fraga), Coimbra, 1971, p. 119 e 120, “o tráfico jurídico tem de ser fluente, não pode sofrer demoras excessivas no seu processamento e, sobretudo, tem de ser seguro, certo, as pessoas não podem estar à mercê de surpresas”.



preventivamente a certeza da sua aplicação às relações e situações jurídicas e aos direitos.

De facto, “É sabido que o registo predial tem como principal finalidade dar publicidade à situação jurídica da propriedade imobiliária de modo a garantir segurança ao tráfico imobiliário e às operações de crédito predial. Toda a história do registo predial se desenvolve, efectivamente, em torno da ideia da protecção de terceiros, interessados em investir as suas disponibilidades em transacções sobre imóveis ou por estes garantidas através dum sistema que torne facilmente conhecida a posição da propriedade imobiliária”³.

Ou seja, a actividade registral situa-se no segundo destes planos⁴, uma vez que tem por finalidades: eliminar assimetrias de informação, garantir a segurança jurídica dos direitos, a protecção do tráfico, o fomento do crédito

³ Cfr. preâmbulo do Código do Registo Predial de 1959.

Vide, ainda, MÉNDEZ GONZÁLEZ, Registro de la Propiedad y desarrollo de los mercados de crédito hipotecario, *Revista Critica de Derecho Inmobiliario*, 2007, n.º 700, p. 571 e ss.; ENRIQUE RAJOY BREY, La hipoteca: análisis económico y social de una preferencia, *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XV Congreso Internacional de Derecho Registral*, Centro Internacional de Derecho Registral, Fundación Registral, 2007, p. 266 e ss.

⁴ Sobre a necessidade de contextualizar a qualificação registral no plano do sistema global de segurança preventiva ou cautelar, vide entre outros: CELESTINO PARDO NÚÑES, Seguridad del tráfico inmobiliario y circulación del capital, *Revista Critica de Derecho Inmobiliario*, 1994, n.º 623, p. 1521 e ss.; CHICO Y ORTIZ, La importancia jurídica del Registro de la Propiedad, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Julh., 1982, n.º 1, p. 20 e ss. e Proyecciones de la seguridad jurídica, *Revista Critica de Derecho Inmobiliario*, Año 1984, n.º 563, p. 797 e ss.; GARCÍA GARCÍA, *Introducción al Derecho Hipotecario*, Madrid, 1970, pág. 102 e La función registral y la seguridad del tráfico inmobiliario, *Revista Critica de Derecho Inmobiliario*, 1994, n.º 625, p. 2239 e ss.; JOSÉ LUIS MEZQUITA DEL CACHO/JESÚS LÓPEZ MENDEL, *El Notariado y los Registros: orientación vocacional y de estudios*, Centro de Publicações Secretaría General Técnica, 1986; LINO RODRÍGUEZ OTERO, *Cuestiones de Derecho Inmobiliario*, Dijusa, 2005, p. 162 e ss. e Seguridad del tráfico inmobiliario y circulación del capital, *Revista Critica de Derecho Inmobiliario*, Año 1994, n.º 623, p. 1521 e ss.; PAZ-ARES, Seguridad Jurídica y Seguridad del Tráfico, *Revista de Derecho Mercantil*, 1985, p. 7 e ss.; RAMÓN DE LA RICA Y MARITORENA, Esquemas sobre la valoración actual del Derecho hipotecario, *Revista Critica de Derecho Inmobiliario*, 1982, T. LVIII, p. 9 e ss..



territorial assegurado mediante garantias reais e a agilização das transacções imobiliárias e, por outro lado, evitar a usura e as fraudes, bem como os pleitos e conflitos sobre questões jurídico-imobiliárias.

Em resumo, a actividade registal gera segurança jurídica preventiva, garante a justiça, assegura a liberdade, consequentemente, evita demandas judiciais e propende para a paz social.

Não há, assim, como negar a importância do registo no desenvolvimento sócio-económico de um país, sobretudo em face da actual aceleração da vida económica a nível mundial.

Citando JUAN BOLÁS ALFONSO: “Já ninguém discute hoje o facto de a segurança jurídica preventiva ser uma das «variáveis institucionais» da qual depende o desenvolvimento do mercado.

Com carácter geral, tanto os estudos realizados sobre “Análise Económica do Direito” como o relatório do Banco Mundial para 1996, coincidem em destacar a importante incidência dos sistemas jurídicos sobre a vida económica.

É de tal forma importante conhecer o correcto ou incorrecto funcionamento das instituições jurídicas quando se projecta «um investimento» num determinado país que, em todos os relatórios contratados para avaliar a rentabilidade potencial do investimento, figura sempre o indicador referente a «Instituições e Segurança Jurídica» que evidencia a qualidade institucional do país em questão (um investidor pode calcular a incidência da conflitualidade laboral, a oscilação da moeda, os aumentos salariais, a facilidade das comunicações, etc., mas a segurança jurídica não pode quantificar-se em termos económicos. Por outras palavras: não há comércio sem investimento, não há investimento sem financiamento e não há financiamento sem garantias”

⁵.

⁵ (Cfr. JUAN BOLÁS ALFONSO, O papel do notário na economia, *in* O Notariado



Os sistemas registais desempenham funções essenciais numa economia de mercado, não só em relação ao desenvolvimento dos mercados creditícios hipotecários mas, também, em relação ao funcionamento eficiente do sistema económico no seu conjunto⁶.

A função económica de qualquer sistema registal foi manifestada, explicitamente, pelos legisladores dos diversos países quando começaram a gizar os respectivos sistemas registais: fomentar o crédito territorial, ou seja converter os direitos sobre bens imóveis em activos económicos, capazes de servir de garantia ao crédito.

Para que os imóveis possam cumprir esta função é preciso que o direito de propriedade que os tenha por objecto seja seguro e facilmente transmissível.

De facto, quando quem adquire um direito de propriedade não pode estar seguro de que para todos os efeitos o adquire do verdadeiro dono, sem quaisquer ónus ou encargos para além dos que lhe foram revelados, mesmo que tal não corresponda à realidade, é claro que a propriedade, assim adquirida, não servirá de objecto de garantia e, conseqüentemente, não acederá ao mercado de capitais.

A tutela do tráfico imobiliário tem por base a preocupação de dar a máxima tranquilidade e segurança possível a quem desembolsa dinheiro para adquirir imóveis ou para o emprestar mediante a garantia de uma hipoteca, e esta tranquilidade e segurança só se pode conseguir pondo-se à disposição dos terceiros adquirentes um sistema de Registo ou de publicidade registal que elimine ou diminua, notavelmente, o perigo de adquirir de quem não seja proprietário, de obter uma hipoteca sobre bens não pertencentes àquele que dá

⁶ Vide MÉNDEZ GONZÁLEZ, Registro de la Propiedad y desarrollo de los mercados de crédito hipotecario, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 2007, n.º 700, p. 571 e ss.; ENRIQUE RAJOY BREY, La hipoteca: análisis económico y social de una preferencia, *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XV Congreso Internacional de Derecho Registral*, Centro Internacional de Derecho Registral, Fundación Registral, 2007, p. 266 e ss.



o bem em garantia ou de adquirir uma propriedade gravada com ónus desconhecidos.

2. *A diversidade dos sistemas registais vigentes na Europa quanto à eficácia e intensidade da garantia prestada ao terceiro em face do facto registado* — Na Europa, tal como no resto do mundo, a eficácia e a intensidade da garantia prestada ao terceiro em face do facto registado são distintas nos diversos sistemas de Registo.

Provavelmente, na actualidade, não existem dois sistemas registais que concedam, exactamente, a mesma tutela aos terceiros em face dos factos registados, uma vez que os sistemas registais já não existem de modo puro encontrando-se todos eles em transição. Ou seja, o que outrora foram modelos puros hoje estão em fase de evolução.

Não obstante esta realidade, para facilitar a exposição, arriscamo-nos a integrar os diversos sistemas registais europeus em dois grandes grupos:

- Os sistemas registais que concedem uma protecção fraca aos terceiros em face do facto registado.
- Os sistemas registais que concedem uma protecção forte aos terceiros em face do facto registado.

Nos sistemas registais de protecção mínima, que não consagram o princípio da fé pública registal em sentido rigoroso, o terceiro está protegido apenas em face dos direitos não publicitados pelo Registo. Nos de protecção máxima, que consagram o princípio da fé pública registal em sentido rigoroso, o terceiro está protegido em face dos direitos não publicitados, das limitações e das causas de inexistência, invalidade ou cessação de eficácia *ex tunc* que podem afectar as situações jurídicas que constem do Registo e dos vícios intrínsecos de assentos registais anteriores ao seu.



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 – para o terceiro, as inscrições são exactas, pois tudo o que consta do Registo existe tal qual é publicado e, pelo contrário, tudo o que não seja revelado pelo Registo há-de considerar-se inexistente, mesmo que tal não corresponda à realidade. A lógica seguida por estes sistemas é a seguinte: se o Registo é uma instituição destinada a dar segurança ao tráfico jurídico imobiliário, deve proteger definitivamente aqueles que adquiriram direitos sobre os imóveis confiando nas suas informações.

A consagração do princípio da fé pública registal é o que assegura, plenamente, a referida protecção do terceiro.

2.1. O princípio da fé pública registal e as suas vantagens - O princípio da fé pública registal impede, em relação aos terceiros de boa-fé, a prova do facto contrário ao constante do registo, garante-lhes a existência, a extensão e a titularidade dos direitos reais registados e, portanto, assegura-lhes a manutenção da sua aquisição. Em resumo, para o terceiro, que preencha os requisitos impostos por lei, para beneficiar do funcionamento do princípio da fé pública registal, *a inscrição vale título*.

Sublinhe-se, ainda, que a consagração do princípio da fé pública registal não favorece apenas os terceiros. De facto, a maior segurança do tráfico por si gerada interessa também àquele a quem efectivamente pertence o direito.

Vejamos com mais pormenor.



Aparentemente, a segurança jurídica está em contradição com o interesse daquele que quer adquirir um direito. Este tem interesse em que a aquisição se produza tal como a previu; que não seja afectada por circunstâncias que ele, enquanto potencial adquirente desconheceu. Esta é uma exigência imperiosa da segurança do tráfico.

Quando aquele que queria adquirir já adquiriu o direito de maneira segura e plena, poder-se-á pensar que deixará de ter interesse na segurança do tráfico, e que só lhe passará a interessar a segurança do direito. No entanto, a verdade é que, indirectamente, também estará interessado na segurança do tráfico caso queira, por sua vez, transmitir o seu direito a outrem, na medida em que terá mais facilidade em encontrar um interessado em adquirir, uma vez que este terá a certeza de que fará uma aquisição segura.

O acabado de referir foi afirmado por VICTOR EHRENBERG⁷, há mais de um século. De facto, Ehrenberg, apesar de afirmar que a segurança jurídica e a segurança do tráfico “se repelem mutuamente”, na sua obra também convida o leitor a contemplar a segurança jurídica e a segurança do tráfico como peças distintas de um mesmo mecanismo; como o verso e o reverso de um mesmo fenómeno, que não é outro senão aquele que facilita ao titular do direito – e não ao terceiro adquirente – o aproveitamento do valor económico do seu direito.

Como resulta do exposto, nesta segunda perspectiva, o interesse do terceiro adquirente desaparece de cena; a segurança jurídica e a segurança do tráfico, dois vassalos distintos, servem agora a um mesmo senhor: o titular do direito.

Deixa de haver contraposição ou conflito: a segurança do tráfico é uma modalidade de actuação da segurança jurídica e, por conseguinte, uma

⁷ *Rechtssicherheit und Verkehrssicherheit, mit besonderer Rücksicht auf das Handelsregister*, Iherings Jahrbücher, 1904, p. 373 e ss..



modalidade de protecção do direito, uma vez que uma das formas de proteger o titular é valorizando e, assim, facilitando a transmissão do seu direito, e isso, precisamente – facilitar a transmissão dando garantias ao adquirente – é a função da segurança do tráfico.

Portanto, só no momento de tensão no qual uma das partes vê o perigo de perder contra a sua vontade um direito ou de o ver comprimido e a outra parte percebe, por sua vez, o perigo de não poder adquirir um direito, só nesse instante é que entram em conflito a segurança do direito e a segurança do tráfico.

Em resumo: a maior segurança do tráfico gerada pelo princípio da fé pública registal interessa também àquele a quem efectivamente pertence o direito porque a segurança do tráfico é uma modalidade de actuação da segurança jurídica e, por conseguinte, uma modalidade de protecção do direito, porquanto uma das formas de proteger o titular é valorizando e, assim, facilitando a transmissão do seu direito.

Sublinhe-se, ainda, que os países com sistemas registais que concedem uma forte tutela aos terceiros são os que tem os mercados hipotecários nacionais de maior dimensão. Tal é o caso, por exemplo, da Alemanha, que tem o mercado hipotecário nacional com maior dimensão em termos absolutos. A dimensão da sua dívida hipotecária equivale a mais de 54% do seu PIB⁸.

A superioridade de um sistema de máxima protecção do terceiro sobre um sistema de protecção mínima – onde o terceiro apenas está garantido quanto a inoponibilidade dos direitos não registados, e quanto à oponibilidade

⁸ A este propósito, *vide*, entre outros: MÉNDEZ GONZÁLEZ, Registro de la propiedad y desarrollo de los mercados de crédito hipotecario, p. 571 e ss.; *idem*, *De la Publicidad Contractual a la Titulación Registral*, Pamplona, DAPP, 2008; PARDO NÚÑEZ, La producción de derechos de propiedad: panorama histórico, loc. cit., p. 29 e ss..



dos direitos inscritos, mas não necessariamente nos termos em que estão inscritos – foi posto em relevo no documento Directriz sobre a Administração do Território, da Comissão para a Europa das Nações Unidas, ao considerar que o sistema ideal de registo deve consagrar o princípio do espelho, o princípio da cortina e o princípio da garantia (*the mirror principle, the curtain principle, the insurance principle*), segundo os quais, respectivamente, o registo deve reflectir fielmente a realidade, deve bastar a consulta do registo (sem necessidade de fazer averiguações extraregistas) e o registo deve garantir a exactidão do que publica⁹.

2.2. *O princípio da fé pública registal e o seu “suporte” – o controlo da legalidade exercido pelo registor ou a qualificação registal* — 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 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 inexiste 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 registor não controla a validade substancial dos

⁹ Cfr. *Land Administration Guidelines, II, The legal framework. C. Deeds registration 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>.



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.

Refira-se que nos sistemas onde inexistente um prévio controlo de fundo da legalidade dos factos jurídicos que se submetem à publicidade registal nem sequer consagram as presunções, ilidíveis, de que o direito existe e pertence ao titular inscrito, nos precisos termos em que consta do Registo.

Isto porque, naturalmente, nos sistemas registais em que os assentos só podem ser realizados após o cumprimento do princípio da legalidade em sentido amplo, encontra-se justificada a particular força probatória que lhes é reconhecida. Ao invés, os sistemas registais que consagram o princípio da legalidade enquanto mero controlo formal dos títulos não podem, mesmo por via da presunção, atestar a existência do direito na esfera jurídica do titular aparente.

A correlação entre a protecção máxima e o exercício do poder de qualificação, na sua dimensão máxima, pelo responsável pelo registo é um princípio lógico.

Qualificar vem do latim *qualificare* e significa atribuir ou reconhecer qualidade.

Diz-se qualificação registal o juízo prudencial, positivo ou negativo, da aptidão de um título para permitir o ingresso de um facto jurídico no Registo.

Em causa não está um juízo especulativo acerca da registabilidade de um título, mas sim de uma decisão prudencial sobre a efetiva operação de um registo determinado.

Decisão prudencial no sentido de arte de decidir correctamente, ou seja, de tomar a decisão acertada de admitir (e em que termos), ou não, a inscrição ou o averbamento pretendido, aplicando, para tanto, naturalmente, à realidade,



o Direito tabular e o Direito material (ou seja: Direito Civil, Direito do Urbanismo, Direito Fiscal, Direito Administrativo, *etc.*, *etc.*).

Enquanto jurista, profissional do Direito numa área específica que é o Direito Registral, o conservador tem de ser o primeiro intérprete no procedimento registral, é ele quem deve decidir da admissibilidade do ingresso nas tábuas.

Através do exercício da função qualificadora o registor efectua uma “depuração” dos actos que é chamado a registar, assegurando que o registo não seja um mero arquivo de documentos, mas o crivo por onde só passam os actos que o ordenamento jurídico consente¹⁰.

Como é evidente, a actuação qualificadora que deixámos descrita não poderá o registor omiti-la, sob pena de violação grave dos poderes/deveres que a lei lhe impõe.

¹⁰ Sobre a função qualificadora do registor, entre outros, *vide*: *La Calificación Registral (Estudio de las principales aportaciones doctrinales sobre la calificación registral)*, tomo I, ed., a cargo de FRANCISCO JAVIER GÓMEZ GÁLLIGO, Madrid: Editorial Civitas, 1996; FRANCISCO JAVIER GÓMEZ GÁLLIGO, *La calificación registral en el pensamiento de Don Jerónimo González. su vigencia actual*, *Revista Critica de Derecho Inmobiliario*, ano LXIX, 1993, 1853 e ss.; JOSÉ M.^a DE MENA Y SAN MILLÁN, *Calificación registral de documentos judiciales*, Bosch, Barcelona, 1985.; OLIVA RODRÍGUEZ, *Reflexiones acerca del principio de legalidad*, *Revista critica de Derecho Inmobiliario*, Jan., 200.º, n.º 657, p. 481 e ss.; JOSÉ MARÍA CHICO Y ORTIZ, *Presente y futuro del principio de calificación registral*, in: *Revista Critica de Derecho Inmobiliario*, Ano1973, n.º 496, p.579 e ss. e *Calificación jurídica – conceptos básicos y formularios registrales*, Marcial Pons, Madrid, 1987; MOUTEIRA GUERREIRO, *Noções de Direito Registral (Predial e Comercial)*, 2ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1994, p. 84 e ss.; RAFAEL GÓMEZ PAVÓN, *Comentarios a la calificación registral*, *Revista Critica de Derecho Inmobiliario*, ano 1949, T. XXII, p. 109 e ss.; RICARDO DIP, *Sobre a qualificação no registo de imóveis*, *Revista de Direito Imobiliário*, n.º 29, Jan.-Jun., 1992; SASTRE, M.^a ROCA/ MUNCUNILL, ROCA-SASTRE, *Derecho Hipotecario – Dinámica Registral*, T. IV, 8ª ed., rev., ampl. e act., Barcelona, Bosch, 1997, p. 1 e ss.; SERPA LOPES, *Tratado dos Registos Públicos – 2 Registo de Títulos e Documentos – Registo de Imóveis*, 4.ª ed., 1960, Livraria Freitas Bastos, p. 345 e ss.; SILVA PEREIRA, *Registo das acções (efeitos)*, in <http://www.fd.uc.pt/cenor/textos/doc070314-004.pdf>. e *O princípio da legalidade, o registo das decisões finais e a força do caso julgado*, p. 13, in <http://www.fd.uc.pt/cenor/textos/DOC070314-004.pdf>; TÓMAS OGAYAR AYLLÓN, *Impugnación de la calificación registral*, in: *Revista Critica de Derecho Inmobiliario*, Ano1974, N.º 500, p. 11 e ss..



Qualificar é¹¹, indiscutivelmente, o acto mais prestigioso de toda a actuação do registor, quer tendo em conta a sua relevância para a segurança jurídica, quer tendo em conta a independência e imparcialidade com que o mesmo há-de ser praticado em conformidade com a lei¹².

Mas, como é evidente, a qualificação também é a sua tarefa mais “delicada e responsabilizante”¹³⁻¹⁴.

3. *O sistema registal português* — O ordenamento jurídico português, desde o Regulamento de 1898, consagra o princípio da legalidade em sentido rigoroso, ou seja, atribuindo ao conservador a função de efectuar o controlo 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.

Por isso, desde há muito se encontram consagradas as presunções registais, nos termos das quais o direito inscrito existe tal como o registo o revela e pertence quem está inscrito como seu titular¹⁵.

¹¹ Sobre o sentido normativo-jurídico da questão da qualificação, vide PINTO BRONZE, *A Metonimologia entre a Semelhança e a Diferença*, Coimbra, 1994, pp. 332 e ss., nota 835.

¹² A qualificação é imposta com vista ao atendimento da segurança jurídica e, por isso, reclama a independência decisória de seu agente, a mesma independência que tem o juiz para proferir as suas decisões.

Portanto, impondo a lei um juízo do registor acerca da aptidão inscritiva de um título, não o pretende executor subordinado a ordens singulares superiores, mas juiz, independente e responsável.

¹³ Cfr. SEABRA LOPES, *Direito dos Registos e do Notariado*, 2ª ed., Coimbra, 2003, p. 175.

¹⁴ Como observou CHICO Y ORTIZ CHICO, *Estudios sobre Derecho Hipotecario*, T.I, 4.ª ed., Madrid: Marcial Pons, 2000, p. 536, quando se verifica que a função registal tem aspectos da função judicial e administrativa, pode-se dizer que não é possível enquadrá-la em apenas uma delas. E, assim sendo, não parece haver obstáculo em configurá-la de forma autónoma ou como uma função diferente ou específica.

¹⁵ Por força destas presunções, o titular registal, por um lado, não carece de alegar e provar factos demonstrativos da existência, validade e eficácia do direito registado, nem factos pertinentes à qualificação, conteúdo e amplitude do referido direito. E, por outro, não necessita de alegar e provar que tal direito lhe pertence.

Refira-se que o ordenamento jurídico português – tal como os outros ordenamentos que consagram as supra referidas presunções – consagram, também, o princípio do trato sucessivo (cfr. o art. 34.º, n.º 2, do Cód.Reg.Pred. português, pois, como a lei estabelece que o



Ou seja, o ordenamento jurídico português consagra o princípio da legalidade no seu sentido mais amplo, tal como acontece no sistema registal alemão, austríaco, espanhol, etc., e ao contrário do que ocorre no sistema francês, belga, luxemburguês, italiano, *etc.*

Mas, não obstante a consagração de tal princípio (bem como do princípio do trato sucessivo na 1.^a e na 2.^a modalidade e do princípio da legitimação), não se pode afirmar que o nosso sistema registal seja um sistema de protecção forte.

Na verdade, o princípio da fé pública registal só poderá ser consagrado no ordenamento jurídico português após serem eliminados ou, pelo menos, substancialmente reduzidos os obstáculos que o impedem de ser um sistema exacto.

Obstáculos esses que todos conhecem e que, por isso, nos escusamos de apresentar.

Apesar do exposto, como é evidente, do ponto de vista do direito a constituir, não temos dúvidas de que tudo deve ser feito para eliminar as debilidades do sistema e passar a ser concedida uma forte protecção aos terceiros, sendo consagrado o princípio da fé pública registal.

Ora, assim sendo, naturalmente, não pode ser enfraquecido o controlo da legalidade do conservador, nem menosprezada a sua função de qualificação, e muito menos atribuída tal função a qualquer outra entidade.

registo faz presumir que o direito existe e pertence ao titular inscrito, não pode dispensar a intervenção deste para a realização de um registo posterior que colida com o seu.

Mas, por seu turno, é a própria observância da continuidade das inscrições que reforça as presunções legais derivadas do registo e são estas que justificam a amplitude com que se encontra consagrado o princípio da legalidade.



3.1. *Da atribuição aos oficiais de competência própria para rejeitarem apresentações, lavrarem e confirmarem registos definitivos ou provisórios ou procederem à respectiva recusa e lavrarem diversos actos de registo* — Sendo a qualificação a tarefa mais nobre e responsabilizante do conservador, não compreendemos como possa ser feita por outrem, salvo sob sua delegação. E isto, independentemente de se reconhecer que a função registal tem aspectos da função jurisdicional e da administrativa e que a função de qualificar se aproxima mais da função jurisdicional do que da administrativa¹⁶.

De facto, quando a lei impõe a qualidade de jurista *com preparação específica* para se assumir a função de conservador e incumbe o conservador de

¹⁶ De qualquer forma sempre se acrescentará que, em Portugal, em causa não está uma função materialmente jurisdicional. Apesar de qualificar implicar a interpretação e a aplicação da lei, a qual não se limita aos preceitos que constam do Código de Registo Predial, uma vez que é necessário verificar a regularidade do título do ponto de vista do direito substantivo.

Isto porque, desde logo, a função jurisdicional está constitucionalmente reservada aos juízes e aos tribunais.

Acresce que, no procedimento registal, inexistente um conflito entre partes que necessite de ser resolvido (não há partes, nem lide), não está consagrado o princípio do contraditório e a decisão não forma caso julgado material que atribua à inscrição registal carácter de sentença definitiva e inatacável em via de recurso. Ao invés, como começámos por referir, a função é essencialmente de âmbito preventivo.

No entanto, é inegável que a actividade não é meramente administrativa. A qualificação versa sobre relações de direito civil e não sobre matérias especificamente administrativas; em causa está a tutela de interesses privados e não interesses públicos; no acto de qualificação, o conservador controla a legalidade do título concluindo pela sua conformidade ao direito e nessa medida pratica um acto de *iurisdictio* enquanto resolve um problema jurídico; depois de qualificada, a inscrição registal produz efeitos *erga omnes*; tem um procedimento especial que não é o procedimento administrativo, etc..

Isto, não obstante: muito da actividade desenvolvida pelo conservador do registo predial em Portugal assumir um carácter ou natureza administrativa; o enquadramento subjectivo do conservador enquanto funcionário público, que acarreta a consequência de encontrar-se sujeito ao procedimento disciplinar geral da função pública e ao regime da responsabilidade civil do Estado por actos de gestão pública.

Por fim, segundo o nosso entendimento em causa não estará uma função subordinada ao regime legal da jurisdição voluntária, uma vez que, além do mais, a actuação do profissional continua a desenvolver-se com base em critérios de estrita legalidade e não de oportunidade. Não se permite ao conservador que decida como julgue mais entender mais conveniente e oportuno. Portanto, o próprio princípio da legalidade afasta a natureza de jurisdição voluntária.

Estamos, portanto, perante uma função diferente ou específica.

Como observou CHICO Y ORTIZ CHICO, *Estudios sobre Derecho Hipotecario*, T.I, 4.ª ed., Madrid: Marcial Pons, 2000, p. 536, quando se verifica que a função registal tem aspectos da função judicial e administrativa, pode-se dizer que não é possível enquadrá-la em apenas uma delas. E, assim sendo, não parece haver obstáculo em configurá-la de forma autónoma ou como uma função diferente ou específica.



zelar pela segurança jurídica, enquanto fim último de um sistema registal que gera efeitos substantivos e não mera publicidade notícia, não encontramos explicação para o facto de, em hipóteses contadas, ter sido atribuída aos oficiais competência própria para qualificarem¹⁷.

Em suma, para nós é claro que só deve qualificar quem tiver profundos conhecimentos jurídicos e especial preparação, admitir que tal função seja realizada, como competência própria, pelos oficiais, por mais experiente que sejam (mesmo que licenciados), implica necessariamente colocar em causa o princípio da legalidade e, conseqüentemente, não simplificar procedimentos eliminando obstáculos ou dificuldades mas, isso sim, fragilizar ou destruturar o sistema.

Conclusão

Em face de todo o exposto torna-se evidente a nossa posição: só deve qualificar quem tiver profundos conhecimentos jurídicos e especial preparação, o mesmo é dizer: o Conservador.

Contra o acabado de afirmar não procede o argumento segundo o qual - de acordo com o referido projecto de Revisão das Carreiras de Conservador e de Oficial dos Registos - os Oficiais vão passar a ser licenciados, oficiais

¹⁷ Vide: MÓNICA JARDIM, A delimitação de jurisdição, territorial e na matéria – reflexo nos efeitos registais, texto que se encontra para publicação e que serviu de base à apresentação feita no dia 10 de Março de 2012, no Salão Nobre da Reitoria da Universidade do Porto Museu, por ocasião da Conferência “Simplicidade com Credibilidade — O Direito à Segurança Jurídica”, organizada pelo Conselho Distrital do Porto da Ordem dos Advogados e pela Associação Sindical dos Conservadores dos Registos.



públicos providos de fé pública e de autonomia funcional (e, portanto, com a independência decisória).

E isto, pela singela razão de que a licenciatura em Direito e uma disposição legal não concedem, a quem quer que seja, a capacidade de proferir o juízo prudencial necessário para admitir (e em que termos), ou não, um registo.

O interesse público, económico e social não pode ser preterido a favor de uma classe profissional. Consequentemente, o referido projecto de Revisão das Carreiras de Conservador e de Oficial dos Registos não pode deixar de ser rejeitado.

Coimbra, 17 de Maio de 2013