

INSTITUTO DOS REGISTOS E DO NOTARIADO | REGISTOS & NOTARIADO

Parecer do Conselho Consultivo

| Processo | Data do documento | Relator |
|---------------------|------------------------|-----------------|
| Div. 18/2015 STJ-CC | 19 de novembro de 2015 | Blandina Soares |

DESCRITORES

Delegação - Competências - Oficiais - Portaria 109/2013 - Conservadores.

SUMÁRIO

Delegação de competências no âmbito do registo civil, de nacionalidade, predial, comercial e de bens móveis em oficiais dos registos - Portaria n.º 109/2013 de 19-03-2013 - Definição das competências de cada um dos conservadores

TEXTO INTEGRAL

1. Em determinada reunião de conservadores foi analisada a questão de saber se “a atribuição de tarefas a oficiais ou a conservador não dirigente configura uma delegação de competências e, em caso afirmativo, quais os seus requisitos.” 1.1. Sem unanimidade, aí se concluiu o seguinte: “A delegação de competências, do registo civil, predial, comercial e automóveis e nacionalidade dentro das unidades orgânicas compete ao dirigente do serviço designado em despacho do Conselho Diretivo do IRN, I.P., ou ao conservador em exercício havendo apenas um conservador; À delegação de competências nos oficiais aplica-se analogicamente o CPA, sendo necessário ato de delegação IMP.IRN.Z00.07 • Revisão: 02 • Data: 16-02-2015

a efetuar por despacho, mas dispensando-se a publicação a que aludem os artigos 47.º, 151.º e 159.º do CPA. A delegação de competências pode ser genérica. Não obstante a distribuição de serviço feita pelo Conselho Diretivo do IRN, em caso de necessidade e havendo acordo entre os conservadores da unidade orgânica ambos podem, pontualmente, exercer competências próprias distribuídas apenas a um deles, não configurando esta alteração esporádica de exercício de atividade

Av. D. João II, n.º1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 dgrn@dgrn.mj.pt • www.irn.mj.pt 1/14

um ato administrativo de delegação de competência, mas apenas um ato de gestão, pelo que não carece de despacho, nem de publicação.” 1.2. Nesse contexto, foi solicitada superiormente a apreciação das questões “com vista à definição e elaboração de procedimentos claros, expedidos e abrangentes a adotar

quanto à matéria em causa.” 1.3. É, pois, sobre esta matéria que iremos emitir,

Pronúncia 1. Se bem compreendemos, as questões a analisar são, de forma sintética, as seguintes: i) Saber se o ato através do qual o conservador delega competência própria em oficial dos registos configura uma delegação de poderes; ii) Conhecer se, nas situações em que exista conservador designado por despacho do presidente do Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. para dirigir a conservatória, a delegação de poderes compete a esse conservador; iii) Esclarecer quais os requisitos do ato de delegação de poderes; iv) Aclarar se o conservador designado para dirigir a conservatória poderá delegar competências no outro conservador, quando as conservatórias anexadas contemplem mais do que um posto de trabalho de conservador no respetivo mapa de pessoal; e v) Saber se o conservador designado para dirigir a conservatória poderá distribuir serviço, ao outro conservador, diverso daquele que se situe dentro do âmbito das competências definidas para esse conservador no despacho do presidente do Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., com acordo de ambos, com fundamento no facto de aquele, enquanto dirigente, deter a superintendência e supervisão da gestão organizacional da conservatória. Antes de entrarmos na resolução propriamente dita das questões, vejamos a origem e justificação da delegação

IMP.IRN.Z00.07 • Revisão: 02 • Data: 16-02-2015

de poderes no circuito do IRN, I.P.. 2. A estrutura orgânica do Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN, I. P.) consta, presentemente, do Decreto-Lei n.º 148/2012, de 12-071, o qual reajustou as suas atribuições e competências, “por forma a conformar a atividade desenvolvida pelo Instituto à evolução crescente que se tem feito sentir no domínio dos registos e do notariado”, sendo que, nos termos do artigo 1.º do citado diploma legal, o IRN, I. P. é um instituto 1

Por seu lado, a organização interna do IRN, I. P. encontra-se determinada na Portaria n.º 387/2012, de 29-11, a qual aprovou os seus

estatutos. Av. D. João II, n.º1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 dgrn@dgrn.mj.pt • www.irn.mj.pt 2/14

público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e que, de acordo com o artigo 8.º, está estruturado em serviços centrais e em serviços de registo para desenvolvimento das atividades inerentes aos seus objetivos e atribuições. 2.1. O referido Decreto-Lei n.º 148/2012, no artigo 5.º, define, designadamente, as competências do conselho diretivo, no âmbito da orientação e gestão do IRN, I. P., ressalvando outras competências conferidas por lei ou competências que no conselho diretivo sejam delegadas ou subdelegadas, determinando, desde logo, que se consideram delegadas determinadas competências no presidente do conselho diretivo do IRN, I. P. (delegação tácita).

2.2. Por um lado, enquanto instituto público, aplica-se-lhe genericamente a disciplina resultante da Lei-Quadro dos Institutos Públicos (LQIP), a Lei n.º 3/2004, de 15-012, a qual estabelece os princípios e as normas por que se regem os institutos públicos, sendo o IRN, I. P. uma pessoa coletiva pública (artigos 3.º, n.º 4 e 4.º, n.º 1, da LQIP), que beneficia de autonomia administrativa (artigo 4.º, n.º 2, da LQIP), com órgãos próprios, dos quais o principal é, em regra, o conselho diretivo (artigo 18.º da LQIP), que usa a designação “Instituto, I.P.” (artigo 51.º da LQIP) e ao qual é, designadamente, aplicável o Código do Procedimento Administrativo (artigo 6.º da LQIP), doravante CPA3. 2.3. Ora, o Direito Administrativo apresenta espécies diversas de desconcentração administrativa, de entre as quais a desconcentração

derivada, traduzindo-se esta na delegação de poderes. Com efeito, é comum suceder que a lei, atribuindo a um órgão a competência normal para a prática de determinados atos, possibilite que esse órgão delegue noutro uma parte dessa competência⁴. 2.3.1. Assim, refere o n.º 1 do artigo 44.º do CPA: “Os órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria podem, sempre que para tal estejam habilitados por lei, permitir, através de um ato de delegação de poderes, que outro órgão ou agente da mesma pessoa coletiva ou outro órgão de diferente pessoa coletiva pratique atos administrativos sobre a mesma matéria.”

2

De acordo com a republicação do Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17-01 e com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 123/2012, de

IMP.IRN.Z00.07 • Revisão: 02 • Data: 16-02-2015

20-06, pelas Lei n.º 24/2012, de 09-07 e Lei n.º 66-B/2012, de 31-12 e pelo Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25-07. 3

Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07-01.

4

Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. I, 3.ª ed., Coimbra: Almedina, 2012, p. 838.

Julgamos ser importante classificar a competência, quanto à titularidade dos poderes exercidos, em competência própria, como ocorrendo quando os poderes exercidos por um órgão da Administração são poderes cuja titularidade lhe pertence, e em competência delegada, quando o órgão exerce nos termos da lei uma parte da competência de outro órgão cujo exercício lhe foi transferido por delegação (cfr. op. cit., p. 784). Av. D. João II, n.º1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 dgrn@dgrn.mj.pt • www.irn.mj.pt 3/14

2.3.2. Daí que, para FREITAS DO AMARAL, a delegação de poderes ou delegação de competência “é o ato pelo qual um órgão da Administração, normalmente competente para decidir em determinada matéria, permite, de acordo com a lei, que outro órgão ou agente pratiquem atos administrativos sobre a mesma matéria.”⁵ 2.3.3. Sendo, portanto, três os requisitos que a ordem jurídica exige para que haja delegação de poderes: a existência de uma lei de habilitação, isto é, de uma lei que preveja expressamente a faculdade de um órgão delegar poderes noutro⁶; a existência de delegante e delegado, ou seja, de um órgão que pode delegar e de um órgão ou agente a quem se possa delegar; e a prática do ato de delegação⁷. 2.3.4. Contudo, o artigo 47.º do CPA exige um certo número de formalidades para que o ato de delegação seja válido e eficaz. Desde logo, (i) é necessária uma especificação dos poderes delegados ou subdelegados ou dos atos que o delegado ou subdelegado pode praticar. Assim, através de uma enumeração explícita dos poderes delegados facilmente se aferirá se a delegação de poderes é ampla ou restrita e específica ou genérica⁸. O ato

5

Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, op. cit., Vol. I, p. 839 e ss. No que concerne à natureza jurídica da delegação de poderes, questão

debatida entre os administrativistas, o autor adere à tese da transferência de exercício (sendo as outras

duas, a tese da alienação e a tese da autorização). Nesse sentido, a delegação de poderes é um ato que transfere para o delegado o exercício de uma competência própria do delegante, isto é, a competência do delegado só existe por força do ato de delegação, sendo o exercício dos poderes delegados o exercício de uma competência alheia e não de uma competência própria. Citando o autor: “Mais precisamente: o delegado recebe a faculdade de exercer uma parte da competência do delegante e, mesmo quanto a essa parte, a sua faculdade de exercício é limitada pelo alcance dos poderes de superintendência e controlo do delegante (avocação, orientação, revogação de atos, revogação da própria delegação).” Para maiores desenvolvimentos vide p.856 a 871. Também FERNANDA PAULA OLIVEIRA e JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4.ª ed., Coimbra: Almedina, 2015, p. 88, seguindo VIEIRA

DE

ANDRADE, aderem à tese da transferência de exercício (embora a denominem de tese da concessão constitutiva): “Decorre do que vimos de dizer que a tese que traduz a verdadeira natureza jurídica da delegação de poderes é a que a vê como o ato pelo qual um órgão de uma pessoa coletiva pública permite que outro órgão, em princípio da mesma pessoa coletiva, exerça uma competência que continua a ser do primeiro órgão. Com a delegação cria-se, no delegado, uma qualificação para o exercício, em nome próprio, de uma competência alheia. Em causa está, por isso, uma verdadeira concessão constitutiva em que o que se transfere para o delegado é o encargo do exercício da competência do delegante. Com isto quer-se afirmar que a competência continua a pertencer, apesar da delegação, ao delegante: apenas o seu exercício passa a ser feito por outro órgão.” 6

Cfr., ainda, o artigo 111.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa e o artigo 36.º do CPA. De salientar que as normas do artigo

IMP.IRN.Z00.07 • Revisão: 02 • Data: 16-02-2015

44.º, nºs 3 e 4 do CPA consignam já uma lei de habilitação genérica, que fundamenta qualquer ato de delegação praticado entre os órgãos aí definidos, desde que estejam em causa atos de administração ordinária. 7

“Ato pelo qual o delegante concretiza a delegação dos seus poderes no delegado, permitindo-lhe a prática de certos atos na matéria

sobre a qual é normalmente competente.” – Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, op. cit., Vol. I, p. 840. 8

As espécies de delegação, seguindo DIOGO FREITAS

DO

AMARAL (op. cit., p. 845 e ss.), são as seguintes: no que concerne à sua extensão, a delegação de poderes pode ser ampla ou restrita, estando no primeiro caso as situações em que o delegante efetue delegação de grande parte dos seus poderes e no segundo caso as hipóteses em apenas delegue uma parcela dos seus poderes; no que respeita ao objeto da delegação, esta pode ser específica ou genérica, isto é, abrangendo a prática de um ato isolado ou permitir a Av. D. João II, n.º1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 dgrn@dgrn.mj.pt • www.irn.mj.pt 4/14

de delegação deve ainda (ii) mencionar a norma atributiva do poder delegado, bem como (iii) indicar a lei

de habilitação, isto é, aquela que habilita o órgão a delegar. Por fim, (iv) o ato de delegação está sujeito a publicação, nos termos do artigo 159.º do CPA9. 2.3.5. Por fim, uma palavra sobre a extinção da delegação ou da subdelegação. Nos termos do artigo 50.º, a delegação e a subdelegação de poderes extinguem-se: a) Por anulação ou revogação do ato de delegação ou subdelegação; b) Por caducidade, resultante de se terem esgotado os seus efeitos ou da mudança dos titulares dos órgãos delegante ou delegado, subdelegante ou subdelegado. Portanto, para além da extinção por anulação, a delegação pode ser extinta, em qualquer momento, por revogação, sem necessidade de qualquer fundamentação por parte do delegante¹⁰. Pode também caducar se, por hipótese, for conferida apenas para a prática de um único ato ou para certo período, praticado que seja o ato ou decorrido que seja o período, ou se mudar a pessoa do delegante ou a do delegado. 2.4. Por outro lado, nos termos do n.º 4 do artigo 9.º do Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15-0111, a delegação e a subdelegação de competências constituem instrumentos privilegiados de gestão, cabendo aos titulares dos cargos de direção superior “a promoção da sua adoção, enquanto meios que propiciam a redução de circuitos de decisão e uma gestão mais célere e desburocratizada.” Com efeito, é no citado artigo 9.º, no que concerne ao pessoal dirigente, que se disciplina a delegação de competências¹².

prática de uma pluralidade de atos; há, por fim, casos de delegação hierárquica e não hierárquica, quando o órgão ou agente delegado não dependa hierarquicamente do delegante. 9

“Quando a lei impuser a publicação do ato, mas não regular os respetivos termos, deve a mesma ser feita no Diário da República ou na

publicação oficial da entidade pública, e na Internet, no sítio institucional da entidade em causa, no prazo de 30 dias, e conter todos os elementos referidos no n.º 1 do artigo 151.º”¹⁰

Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, op. cit., p. 854.

11

De acordo com a republicação da Lei n.º 64/2011, de 22-12 e com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 68/2013, de 29-08 e Lei n.º

128/2015, de 03-09.

IMP.IRN.Z00.07 • Revisão: 02 • Data: 16-02-2015

12

Nesse contexto se insere, por exemplo, a subdelegação de competências efetuada pelo presidente do Conselho Diretivo do IRN, I.P. a

conservadores para concessão de nacionalidade portuguesa, por naturalização, constante do despacho n.º 6311/2015, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 110, de 8 de junho de 2015, efetuada, como expressamente consta do Despacho referido, ao abrigo do disposto nos artigos 44.º, 46.º e 47.º do Código do Procedimento Administrativo e no n.º 2 do artigo 6.º e do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 2/2004, nos termos previstos no artigo 28.º do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa. Com o mesmo objetivo de celeridade e desburocratização da decisão e gestão se permite que, por deliberação do conselho diretivo do IRN, I. P., possa ser delegada nos conservadores a competência para a retificação da conta, no âmbito do Decreto-Lei n.º 201/2015 de 17-09, o qual aprovou o modelo de contabilidade dos serviços de registo do IRN, I. P.. Av. D. João II, n.º1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798

55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 dgrn@dgrn.mj.pt • www.irn.mj.pt 5/14

Procuramos agora dar resposta às questões levantadas. 3. O ato através do qual o conservador delega competência em oficial dos registos configura uma delegação de poderes? 3.1. O IRN, I. P. é um instituto público, com personalidade jurídica, que comporta vários serviços públicos para desenvolvimento dos seus objetivos e atribuições, os serviços de registo. 3.2. Porém, se a maioria dos atos praticados nos serviços de registo não tem a natureza de atos administrativos, mas atos que fazem aplicação de normas de Direito Privado a questões por este reguladas¹³ (dos quais são exemplo: os casamentos civis, os registos prediais de aquisição ou de hipoteca, os registos de constituição de sociedade comercial, os registos de aquisição de propriedade de veículo automóvel, os procedimentos simplificados de sucessão hereditária, os procedimentos especiais de aquisição, oneração e registo de imóveis, entre outros), a orgânica interna dos serviços de registo há de ser disciplinada por normas de Direito Público, nomeadamente por normas de direito administrativo¹⁴. 3.3. Com efeito, a delegação, genericamente regulada no CPA, nos artigos 44.º e seguintes e com referência em inúmeros diplomas legais, encontra também a sua previsão expressa no âmbito da desconcentração de competências próprias atribuídas aos conservadores em oficiais dos registos, nomeadamente: - No artigo 93.º, n.º 1, do Regulamento dos Serviços dos Registos e do Notariado (RSRN)¹⁵ ao estatuir: “Cumpra aos oficiais dos registos e notariado executar em geral os serviços para os quais lhes seja atribuída, por lei, competência própria ou delegada e que lhes sejam distribuídos pelo respetivo conservador ou notário.” - No artigo 189.º, n.º 1, do Código do Registo Civil (CRCiv), para a celebração de convenções antenupciais, cuja competência própria cabe ao conservador; - No artigo 210.º-A, n.º 6, do CRCiv, para a realização dos procedimentos simplificados de sucessão hereditária, cuja competência própria cabe ao conservador; - No artigo 272.º, n.º 6, do CRCiv, para os atos previstos no artigo 272.º-B do CRCiv;

IMP.IRN.Z00.07 • Revisão: 02 • Data: 16-02-2015

13

DIOGO FREITAS DO AMARAL, in Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 2.ª ed., Coimbra: Almedina, 2013, p. 310, sugere que se trata de

atos administrativos com conteúdo de Direito Privado, advertindo que “Este tema aguarda, de há muito, a necessária atenção dos administrativistas portugueses”. 14

Com o título “Actos dos Conservadores não são actos administrativos” vide Processo 58/93, R.P. 4, in Regesta, n.º 3, 2.º Trimestre de

1994, p. 75-95. Para maiores desenvolvimentos cfr. Processos R.P. 116/2006 DSJ-CT, R.P. 151/2006 DSJ-CT e R.P. 24/2011 SJC-CT, todos disponíveis em <http://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/doutrina/>. 15

Aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 55/80, de 08-10. Av. D. João II, n.º1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 dgrn@dgrn.mj.pt • www.irn.mj.pt 6/14

- No artigo 75.º-A, n.º 3, do Código do Registo Predial (CRP), para os atos de registo predial que não sejam da competência própria dos oficiais dos registos; - No artigo 55.º-A, n.º 2, i), do Código do Registo Comercial (CRCom), para os atos de registo comercial que não sejam da sua competência própria; - No artigo 8.º, n.º 3, do Regime Especial de Constituição Imediata de Sociedades (de criação de empresas “na

hora”), para dos atos que envolvam entradas em imóveis que são de competência própria do conservador;

- No artigo 29.º do Regime Jurídico dos Procedimentos Administrativos de Dissolução e Liquidação de Entidades Comerciais (RJPADLEC), para a decisão de declaração da dissolução e do encerramento da liquidação da entidade, a qual é de competência própria do conservador. - No artigo 58.º, n.º 2, j), do RSRN, para os atos relativos a veículos que não sejam da sua competência própria. 3.4. Assim, se, para a doutrina, a delegação é um tipo legal de ato administrativo, qualificado como ato primário permissivo, que se desenvolve internamente, entre órgãos e agentes da Administração¹⁶ e a orgânica interna dos serviços de registo se disciplina, nomeadamente, por normas de direito administrativo, julgamos adequado entender que a figura visada pelo legislador nos artigos citados do RSRN, nos Códigos de Registos e nos diplomas legais que preveem regimes especiais, terá sido a delegação de competências prevista, em geral, no CPA (até porque a delegação não está prevista, em termos gerais, na lei civil portuguesa), devendo a delegação assumir a forma de ato de delegação de competências escrito, cumprir os requisitos que adiante mencionaremos, cabendo ao delegado mencionar essa qualidade no uso da delegação (artigo 48.º do CPA).

4. Nas situações em que exista conservador designado por despacho do presidente do Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. para dirigir a conservatória, a delegação de poderes compete a esse conservador? 4.1. A Portaria n.º 109/2013, de 19 de março, procedeu à reorganização de serviços de registo através da anexação de conservatórias de registo, fusão de conservatórias de registo e fusão das secções da conservatória

IMP.IRN.Z00.07 • Revisão: 02 • Data: 16-02-2015

do registo comercial de Lisboa e das secções da conservatória do registo comercial do Porto. 4.2. Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da citada Portaria, quando as referidas conservatórias anexadas ou resultantes de fusão contemplem mais do que um posto de trabalho de conservador no respetivo mapa de pessoal, serão dirigidas pelo conservador designado para o efeito por despacho do presidente do Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.

16

Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. II, cit., p. 287 e ss. Av. D. João II, n.º1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 dgrn@dgrn.mj.pt • www.irn.mj.pt 7/14

4.3. A solução não é nova, pois, nomeadamente, o Decreto-Lei n.º 287/94, de 14 de novembro, o qual permitiu que nas conservatórias dos registos civil, predial e comercial de 1.ª classe pudessem ser criados um ou mais lugares de conservador auxiliar, previu, também no seu artigo 3.º, n.º 1, que os conservadores auxiliares têm, em matéria registal, competência idêntica à dos conservadores, atuando, nas matérias de gestão da conservatória, sob a direção do conservador titular¹⁷. 4.4. Do mesmo modo, o Decreto-Lei 253/96, de 26 de dezembro, o qual veio permitir que em situações justificadas de atraso, de deficiência nos serviços ou de impedimento prolongado do titular, o quadro das conservatórias dos registos e dos cartórios notariais pudesse ser acrescido de um lugar de conservador ou notário, estabeleceu que a direção das conservatórias ou cartórios com mais de um conservador ou notário cabia ao que, para o efeito, fosse designado pelo então diretor-geral dos Registos e do Notariado¹⁸. 4.5. Mas também do regime do Registo Nacional de Pessoas Coletivas (RNPC) resulta, no artigo 79.º, n.º 2, desde a sua redação inicial (Decreto-Lei

n.º 129/98, de 13-05) que “A direção do RNPC é assegurada, por períodos trienais, pelo conservador para o efeito designado por despacho do presidente do IRN, I. P.” 4.6. Portanto, em resultado de diplomas legais como os assinalados e, eventualmente, das respetivas portarias concretizadoras, há inúmeros serviços com mais do que um conservador em que a direção do serviço de registo cabe ao conservador designado, exclusivamente, o qual, nos termos gerais previstos no artigo 92.º do RSRN, não pode abdicar das suas funções de direção, cabendo-lhe, enquanto dirigente, a orientação e fiscalização pessoal de todo o trabalho do serviço (cfr. artigo 57.º, n.º 1, do RSRN), ou, dito de outro modo, a superintendência e supervisão da gestão organizacional do serviço de registo¹⁹. 4.7. Nesse contexto, ainda que abstratamente cada um dos conservadores tenha o poder de delegar, considerando o facto de este poder ser um instrumento privilegiado de gestão e ainda a circunstância de a gestão competir, no momento, ao conservador designado, inibindo o outro conservador, no âmbito da Portaria

IMP.IRN.Z00.07 • Revisão: 02 • Data: 16-02-2015

17

“Artigo 3.º - 1 - Os conservadores auxiliares têm, em matéria registral, competência idêntica à dos conservadores, actuando, nas

matérias de gestão da conservatória, sob a direção do conservador titular. 2 - A distribuição do serviço entre o conservador titular e os conservadores auxiliares é decidida pelo diretor-geral dos Registos e do Notariado.” 18

“Artigo 3.º :1 - A direção das conservatórias ou cartórios com mais de um conservador ou notário cabe ao que, para o efeito, for

designado pelo diretor-geral dos Registos e do Notariado. 2 - A definição das competências de cada um dos conservadores ou notários é efetuada por despacho do diretor-geral.” 19

É ao conservador dirigente que compete decidir sobre justificação de faltas/ausências de serviço, férias, etc. Cfr. Despacho n.º 95/2010

de 25 de agosto. Av. D. João II, n.º1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 dgrn@dgrn.mj.pt • www.irn.mj.pt 8/14

n.º 109/2013, de 19 de março, qualquer delegação de competências em oficiais de registo caberá ao conservador designado para dirigir a conservatória anexada ou resultante de fusão²⁰⁻²¹.

5. Quais os requisitos do ato de delegação de poderes? 5.1. Vimos que, genericamente, o CPA exige alguns requisitos para o ato de delegação ser válido e eficaz: deve conter a especificação dos poderes delegados; mencionar a norma atributiva do poder delegado; indicar a lei de habilitação; e ser publicado. 5.2. Quanto aos três primeiros requisitos, de validade do ato, julgamos ser perfeitamente ajustável a norma do artigo 47.º do CPA, devendo o ato de delegação de conservador em oficial de registo concretizar os poderes delegados, mencionar a norma atributiva do poder delegado (v.g., no caso do registo predial, o artigo 75.º-A, n.º 1, do CRP) e indicar a lei de habilitação (v.g., no mesmo caso, o artigo 75.º-A, n.º 3, do CRP). 5.3. No que concerne ao requisito de eficácia, isto é, a publicação, julgamos que não será apropriado para o ato de delegação de conservador em oficial de registo, devendo o ato produzir os seus efeitos no momento da respetiva prática. Senão vejamos: 5.3.1. Como dissemos, o ato de delegação é um tipo legal de ato

administrativo permissivo, o qual se desenvolverá internamente, entre órgãos e agentes da Administração, previsto no CPA, sendo que a delegação tem como objetivo permitir que determinado órgão competente para decidir em determinada matéria possibilite, ao abrigo da lei, que outro órgão pratique atos administrativos sobre a mesma matéria. 5.3.2. Isto é, a lei permite que os atos administrativos que seriam realizados pelo titular de competência própria sejam praticados por outrem, mas ao abrigo de competência delegada. 20

É o que resulta expressamente, nos pontos 30 e 31, da Nota Informativa relativa à Portaria n.º 109/2013, do Senhor Vice-Presidente do

Conselho Diretivo do IRN, I.P., a qual destaca a necessidade de precedência de acordo: “Por último, e na sequência da anexação e fusão de conservatórias, operada pela Portaria n.º 109/2013, de 19 de março, qualquer delegação de competência, incluindo nos ajudantes, e independentemente da área funcional/espécie em que exerçam funções, será

IMP.IRN.Z00.07 • Revisão: 02 • Data: 16-02-2015

operada, unicamente, pelo conservador dirigente do serviço resultante de tal anexação, ou fusão, devendo, no entanto, tal decisão, ser obrigatoriamente precedida de consulta ao colega (conservador, notário ou adjunto), detentor de competência na área funcional em causa, atribuída nos termos do despacho do Senhor Presidente do Conselho Diretivo do IRN, I.P. No caso de inexistência de acordo, e pretendendo o dirigente do serviço fazer prevalecer a sua intenção, deverá remeter proposta, devidamente fundamentada, para decisão superior, a enviar ao SAIGS.” 21

A conclusão encontra-se delimitada à Portaria n.º 109/2013, de 19 de março, pois, nomeadamente, são diferentes as regras no âmbito

do regime do RNPC (cfr. artigos 79.º a 80.º-A do RNPC), o que se compreende dada a sua posterior integração na então Direção-Geral dos Registos e do Notariado. Av. D. João II, n.º1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 dgrn@dgrn.mj.pt • www.irn.mj.pt 9/14

5.3.3. Daí que seja requisito do ato de delegação previsto no CPA, a publicação, enquanto “ato pelo qual se permite o conhecimento geral por parte de toda a coletividade de um ato, facto ou situação”. Usualmente, sem a publicação obrigatória, um ato administrativo não será eficaz, não produzirá efeitos e, designadamente, não será obrigatório para os particulares²². 5.3.4. No entanto, na situação específica de organização dos serviços de registo, por um lado, o ato de delegação de conservador em oficial de registo permitirá a realização de atos próprios da atividade registal e não a prática de atos administrativos. Concretamente, o ato de delegação enunciará, por hipótese, que o oficial poderá celebrar convenções antenupciais²³, realizar procedimentos simplificados de sucessão hereditária, confirmar determinados atos de registo predial, etc.. 5.3.5. Por outro lado, o ato de delegação não necessita de ser publicado, pois é assegurado a todos o conhecimento de que aquele concreto ato pode ser efetuado pelo conservador, que tem competência própria, ou por um oficial de registo, por competência que lhe tenha sido delegada, uma vez que as hipóteses de delegação e os específicos atos para os quais pode existir estão expressamente previstos no RSRN, nos Códigos de Registos e nos diplomas legais que preveem regimes especiais, não dispondo, genericamente, sobre a possibilidade de delegação de competências em oficiais de registo²⁴.

Considera-se que a própria lei assegura a publicidade quando esta define, objetivamente, os atos que podem ser delegados. 5.3.6. Razões pelas quais se nos afigura que, no âmbito da delegação de competência de conservador em oficial de registo, o ato de delegação produz os seus efeitos na data da prática do ato, devendo o delegado praticar os atos por competência delegada com a menção expressa de que os atos são praticados por delegação, sem necessidade de publicação.

6. O conservador designado para dirigir a conservatória poderá delegar competências no outro conservador, quando as conservatórias anexadas contemplem mais do que um posto de trabalho de conservador no respetivo

IMP.IRN.Z00.07 • Revisão: 02 • Data: 16-02-2015

mapa de pessoal?

22

Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, Vol. II, cit., p. 409.

23

Ainda que, em abstrato, no caso, seja mais avisado que essa delegação ocorra apenas para as hipóteses em que é escolhido um dos

regimes tipo, já que poderão ser validamente inseridas numa convenção antenupcial inúmeras cláusulas de adaptação dos regimes de bens. Sobre o tema, cfr. RITA LOBO XAVIER, Limites à Autonomia Privada na Disciplina das Relações Patrimoniais entre os Cônjuges, Coimbra: Almedina, 2000, p. 529 a 551. 24

Com efeito, a disposição do artigo 93.º, n.º 1, do RSRN, foi concretizada em cada uma das normas enunciadas. Av. D. João II, n.º1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 dgrn@dgrn.mj.pt • www.irn.mj.pt 10/14

6.1. Em face do regime exposto, no que concerne às relações entre conservadores, parece certo que a figura da delegação de poderes dificilmente se compatibiliza com a especial natureza das competências registais e notariais que estão por lei e/ou por despacho atribuídas aos conservadores. 6.2. Isto é, os conservadores estão todos hierarquicamente subordinados apenas ao conselho diretivo do IRN, I.P. [artigo 5.º, n.º 2, a), do Decreto-Lei n.º 148/2012, de 12-07] e, no que concerne às suas competências próprias, têm todos, abstratamente, a competência para os atos que se insiram no âmbito do respetivo serviço onde se encontrem a exercer funções (civil, predial, comercial, etc.). Daí que, o n.º 2 do artigo 3.º da Portaria n.º 109/2013 de 19-03 tenha definido que por despacho o presidente do Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. dispõe igualmente sobre as competências de cada um dos conservadores²⁵. 6.3. Ora, encarando a delegação de poderes como “um ato que transfere para o delegado o exercício de uma competência própria do delegante”, ou que “a competência do delegado só existe por força do ato de delegação, sendo o exercício dos poderes delegados o exercício de uma competência alheia e não de uma competência própria”, facilmente se constata que nas relações entre os conservadoras não se adequa a figura, uma vez que, em abstrato, todos têm as mesmas competências, apenas tendo sido discriminadas as que cada um irá realizar, por área funcional/espécie. 6.4. Mas ainda que se encare a delegação de poderes de diferente modo, isto é, como alienação de competência do delegante para o delegado ou como autorização, em que se considera que o delegado já é competente, faltando a permissão do delegante, a delegação de poderes

há de fundamentar-se em lei de habilitação, isto é, numa lei que preveja explicitamente a faculdade de um órgão delegar poderes noutro, que não existe no caso²⁶. 6.4.1. No limite, sem habilitação legal, a delegação corresponderia a uma renúncia de competências, sendo nula, nos termos do artigo 36.º, n.º 2, do CPA, comportando o ato realizado ao abrigo de uma tal delegação um vício de incompetência²⁷.

IMP.IRN.Z00.07 • Revisão: 02 • Data: 16-02-2015

25

Cfr. o Processo C.Co. 63/2006 DSJ-CT, no que respeita à não admissibilidade da delegação de poderes em adjunto de conservador.

No que concerne à possibilidade de delegação dos poderes de direção e de superintendência, dado estes poderes serem inerentes ao poder de chefia, não são delegáveis. 26

Já o regime do RNPC (artigo 79.º, n.º 3), por exemplo, é diferente, pois a lei habilita o diretor/conservador a delegar as suas

competências nos conservadores e conservadores auxiliares. No entanto, como resulta do artigo 79.º, as funções de direção do diretor do RNPC são mais amplas do que as funções de conservador dirigente ou titular. 27

Cfr. FERNANDA PAULA OLIVEIRA e JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, op. cit., p. 90. Av. D. João II, n.º1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 dgrn@dgrn.mj.pt • www.irn.mj.pt 11/14

7. O conservador designado para dirigir a conservatória poderá distribuir serviço, ao outro conservador, diverso daquele que se situe dentro do âmbito das competências definidas para esse conservador no despacho do presidente do Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., com acordo de ambos, com fundamento no facto de aquele, enquanto dirigente, deter a superintendência e supervisão da gestão organizacional da conservatória? 7.1. Afastada a possibilidade de delegação de poderes, resta averiguar se, nos casos em que além da designação de conservador em funções de direção houve definição de competências por área funcional/espécie, poderá haver distribuição de serviço, que se insira na competência atribuída por despacho ao conservador dirigente, para o outro conservador²⁸. 7.2. Julgamos que a resposta só pode ser negativa, pois as competências de cada um dos conservadores encontram-se definidas por despacho do presidente do Conselho Diretivo do Instituto dos Registos e do Notariado, IP., tal como resulta do n.º 2 do artigo 3.º da Portaria n.º 109/2013²⁹. 7.3. Portanto, não vemos como se possa justificar que, pontualmente, o conservador dirigente possa, ainda que com fundamento em conveniência de serviço e com acordo, distribuir atos que fazem parte da sua competência ao conservador com competência para outros atos, sob pena de se ir violando, sucessivamente, o despacho que determinou a competência, para além de tais atos de distribuição poderem potenciar conflitos e, a seu tempo, serem causadores de indefinição das competências de cada um na conservatória. 7.4. Contudo, se, por hipótese, surgir uma situação de acréscimo excecional de serviço ou se os conservadores vierem a constatar, posteriormente ao despacho, que seria mais benéfico para o serviço uma redefinição das competências, deve o dirigente do serviço expor tal facto superiormente, fundamentando a necessidade de alteração da definição de competências, ainda que por um período determinado. 7.4.1. No seguimento, poderá o presidente do Conselho Diretivo do Instituto dos Registos e do Notariado, IP., se o julgar necessário,

designadamente por conveniência de serviço, alterar a definição de competências na conservatória³⁰. 28
Por hipótese, o despacho designou o conservador A como dirigente da Conservatória Y, anexada, e determinou que o conservador A

tinha competência para praticar todos os atos de registo predial e o conservador B tinha competência para praticar todos os atos de

IMP.IRN.Z00.07 • Revisão: 02 • Data: 16-02-2015

registo civil. Poderá o dirigente designado A distribuir a qualificação e confirmação de determinados registos prediais ao conservador B, que tem como área funcional distribuída o registo civil? 29

Julgamos que a situação não será a mesma se conservatória anexada ou resultante da fusão de conservatórias ou de secções apenas

abranger uma área funcional (v.g., atos de registo comercial), situação em que não haverá definição de competências, pois nesse caso caberá ao dirigente, enquanto conservador investido em funções de direção, a distribuição do serviço pelos conservadores, considerando, nomeadamente, a conveniência de serviço. 30

Julgamos que o mesmo se extrai da Nota Informativa relativa à Portaria n.º 109/2013, do Senhor Vice-Presidente do Conselho Diretivo

do IRN, I.P., nos pontos 3 a 5: Av. D. João II, n.º1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 dgrn@dgrn.mj.pt • www.irn.mj.pt 12/14

Conclusões

I - A figura visada pelo legislador nos artigos 93.º, n.º 1 e 58.º, n.º 2, alínea j), do Regulamento dos Serviços dos Registos e do Notariado, nos artigos 189.º, n.º 1, 210.º-A, n.º 6 e 272.º, n.º 6, do Código do Registo Civil, no artigo 75.º-A, n.º 3, do Código do Registo Predial e no artigo 55.º-A, n.º 2, alínea i), do Código do Registo Comercial, consubstanciará a delegação de competências prevista, em geral, no CPA, devendo o ato através do qual o conservador delega competência em oficial dos registos assumir a forma de ato de delegação de competências escrito e cumprir os requisitos do ato de delegação mencionados na conclusão III, podendo, no que respeita ao objeto da delegação, ser específica ou genérica, isto é, abrangendo a prática de um ato isolado ou permitir a prática de uma pluralidade de atos, cabendo ao delegado mencionar essa qualidade no uso da delegação. II - No âmbito da Portaria n.º 109/2013, de 19 de março, qualquer delegação de competências em oficiais de registo caberá ao conservador designado, em cada momento, para dirigir a conservatória anexada ou resultante de fusão de conservatórias ou de secções do registo comercial. III - São requisitos do ato de delegação de conservador em oficial de registo: a concretização dos poderes delegados; a menção da norma atributiva do poder delegado; e a indicação da lei de habilitação. O ato de delegação produz os seus efeitos na data da prática do ato, sem necessidade de publicação. IV - A figura da delegação de poderes não se compatibiliza com a especial natureza das competências registais e notariais que estão por lei e/ou por despacho atribuídas aos conservadores, pelo que o conservador designado para dirigir a conservatória anexada ou resultante de fusão de conservatórias ou

IMP.IRN.Z00.07 • Revisão: 02 • Data: 16-02-2015

de secções do registo comercial não pode delegar competência no outro conservador.

“Nas conservatórias anexadas, em que exerçam funções mais do que um conservador, a delimitação da competência para a prática de atos de registo por área funcional/espécie é definida, por despacho do Senhor Presidente do Conselho Diretivo do IRN, I.P.; “O qual, pode, ainda, sempre que necessário, e de acordo com a conveniência do serviço, alterar, sem prejuízo da designação enunciada em 2., a distribuição – p.ex. por área funcional/espécie – do exercício da competência da conservatória. Esta alteração da distribuição de competências deve ser solicitada pelo dirigente do serviço, mediante requerimento devidamente fundamentado, dirigido ao Senhor Presidente do Conselho Diretivo do IRN, I.P., a enviar ao Setor de Avaliação, Inspeção e Gestão de Serviços (SAIGS).” Av. D. João II, n.º1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 dgrn@dgrn.mj.pt • www.irn.mj.pt 13/14

V – As competências de cada um dos conservadores encontram-se definidas por despacho do presidente do Instituto dos Registos e do Notariado, IP., tal como resulta do n.º 2 do artigo 3.º da Portaria n.º 109/2013, de 19 de março, pelo que não poderá haver distribuição de serviço pelo conservador dirigente, que se insira no âmbito da sua competência, ao outro conservador, ainda que com fundamento em conveniência do serviço, sem previamente existir despacho do presidente do Conselho Diretivo do Instituto dos Registos e do Notariado, IP., que altere a definição de competências na conservatória.

Parecer aprovado em sessão do Conselho Consultivo de 19 de novembro de 2015. Blandina Maria da Silva Soares, relatora, Luís Manuel Nunes Martins, Maria Madalena Rodrigues Teixeira, António Manuel Fernandes Lopes, Carlos Manuel Santana Vídigal, Ana Viriato Sommer Ribeiro, Laura Maria Martins Vaz Ramires Vieira da Silva, Maria de Lurdes Barata Pires de Mendes Serrano, Paula Marina Oliveira Calado Almeida Lopes.

IMP.IRN.Z00.07 • Revisão: 02 • Data: 16-02-2015

Este parecer foi homologado pelo Senhor Presidente do Conselho Diretivo, em 19.11.2015.

Av. D. João II, n.º1.08.01 D • Edifício H • Campus da Justiça • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 dgrn@dgrn.mj.pt • www.irn.mj.pt 14/14

Fonte: <http://www.irn.mj.pt>