



MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL

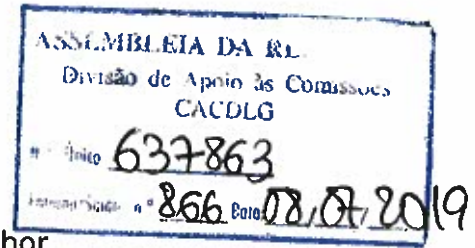
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Secretário

Rua da Escola Politécnica, n.º 140, 1269-269 Lisboa-Portugal.

Tel: 213 921 900 Fax: 213 975 255 Email: correiopgr@pgr.pt

P/ PROTOCOLO



Ex.mo Senhor  
Presidente da Comissão de Assuntos  
Constitucionais, Direitos, Liberdades e  
Garantias  
da Assembleia da República  
Palácio de S. Bento  
1249-068 Lisboa

Ofício n.º 191250.19 de 05-07-2019 - DA n.º 8678/19

**Assunto - Projecto de Lei n.º 1235/XIII-4.ª (PCP) - Altera o regime jurídico do processo de inventário reforçando os poderes gerais de controlo do juiz**

Por incumbência superior, tenho a honra de remeter a V. Ex.ª o parecer do Conselho Superior do Ministério Público relativo ao **Projecto de Lei n.º 1235/XIII/4.ª (PCP) - Altera o regime jurídico do processo de inventário reforçando os poderes gerais de controlo do juiz.**

Com os melhores cumprimentos.

O SECRETÁRIO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Carlos Adérito Teixeira

(Procurador da República)





## **Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 1235/XIII, apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português.**

### **I - Enquadramento – objeto da proposta de Lei**

A Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei n.º 1235/XIII, apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português.

O presente projeto de Lei procede à primeira alteração do Regime Jurídico do Processo de Inventário, aprovado pela Lei n.º 23/2013, de 05 de março.

Sobre esta mesma matéria, o Governo apresentou já à Assembleia da República a proposta de Lei n.º 202/XIII que, entre outras temáticas, se propõe alterar o regime do processo de inventário, cuja competência passa a ser, de acordo com aquela iniciativa, concorrential, entre tribunais e cartórios notariais.

Assim, tendo em conta que o presente projeto de Lei se debruça sobre questões objeto de alteração na referida iniciativa legislativa do Governo e por se entender que, nalguns casos, haverá que optar entre as soluções defendidas, a análise que se segue será, também, comparativa com a referida proposta, sobre a qual já foi apresentado parecer.

#### **I.1. Exposição de motivos**

A exposição de motivos começa por relembrar as reservas que o Partido Comunista Português tem manifestado relativamente às medidas de desjudicialização, numa tentativa de melhoria da eficácia e de incremento de celeridade processual, nem sempre conseguidas, com prejuízo para o direito do acesso à Justiça, de acordo com o Grupo Parlamentar do referido partido.

Motivos que levam a que se afirme na exposição de motivos que *«devem ser reforçados os mecanismos de controlo pelo juiz dos aspetos mais diretamente contendentes com Direitos, Liberdades e Garantias dos cidadãos»*, nos processos de inventário que correm fora do âmbito dos tribunais.



É este o objetivo que norteia o projeto de Lei em análise, de acordo com a respetiva motivação.

\*

## II. Análise sequência crítica

### II.1. Impedimentos e suspeições

O projeto de Lei pretende aditar um n.º 8 ao artigo 3.º do regime jurídico do processo de inventário, com a seguinte redação: *«É aplicável ao conservador ou notário o regime de impedimentos e suspeições previsto para os magistrados judiciais.»*

O n.º 2 deste preceito, na redação vigente, prevê o seguinte: *«Em caso de impedimento dos notários de um cartório notarial, é competente qualquer dos outros cartórios notariais sediados no município do lugar da abertura da sucessão.»*

Existe, pois, norma que se refere a *impedimentos*, sem esclarecer, contudo, a razão do impedimento. Poderia, assim, permanecer a dúvida, na redação vigente, sobre a que fundamentos de impedimento alude o citado n.º 2: se àqueles a que se refere o artigo 5.º do Código do Notariado, se os previstos no Código de Processo Civil, em face da norma de aplicação subsidiária contida no artigo 82.º do regime jurídico do processo de inventário.

Deste modo, atendendo ao objeto e natureza do processo de inventário e aos poderes legalmente atribuídos ao notário, é de aplaudir a consagração de uma prerrogativa expressa de independência e imparcialidade do conservador ou do notário que os equipare, para este efeito, aos magistrados judiciais.

Anota-se, apenas, do ponto de vista da técnica legislativa adotada, que o artigo 3.º diz respeito à *competência do cartório notarial e do tribunal*.

Não obstante os impedimentos e suspeições produzirem, necessariamente, efeitos na competência legalmente prevista, não consubstanciam, propriamente, regras de atribuição de competência. Isto é, verificando-se impedimento ou suspeição por parte do conservador ou do notário legalmente competentes, haverá que aplicar critério secundário de atribuição de competência por substituição. É o que faz o citado n.º 2 do artigo 3.º. Não nos parece, de resto, fazer qualquer sentido este n.º 2 manter a regra de substituição em caso de impedimento, mas a



remissão para o regime dos impedimentos e suspeições apenas estar contida no n.º 8 do mesmo preceito.

Desta forma, a fim de conferir à norma que se pretende aditar e ao próprio artigo 3.º maior clareza, melhor seria que se ponderasse o aditamento de artigo onde figurasse a regra que agora se quer aprovar para o novo n.º 8 – que seria o n.º 1 deste novo artigo – e, bem assim, a norma atualmente prevista no atual n.º 2 do artigo 3.º, o que se sugere.

Observa-se, ainda, que a já referida proposta de Lei n.º 202/XIII determina, igualmente, a aplicação do regime de impedimentos e suspeições do juiz, previsto no Código de Processo Civil, aos notários<sup>1</sup>.

Por se tratar de normas bastante semelhantes, nada mais nos aprez assinalar, em termos comparativos.

## II.2. Legitimidade do Ministério Público

É a seguinte a redação proposta para o n.º 3 do artigo 4.º (sob a epígrafe *legitimidade para requerer ou intervir no inventário*): «Os credores da herança e os legatários são admitidos a intervir nas questões relativas à verificação e satisfação dos seus direitos, **cabendo ao Ministério Público a representação da Fazenda Pública, dos menores, maiores acompanhados e ausentes.**»

Ora, precisamente, uma das controvérsias em torno do regime jurídico aprovado pela Lei n.º 23/2013, de 05 de março, prende-se com a deficiente tutela de menores, maiores acompanhados e ausentes, em virtude da ausência de intervenção do Ministério Público.

---

<sup>1</sup> A proposta de Lei pretende aprovar em anexo o Regime do inventário notarial o qual, no artigo 1.º, sob a epígrafe *competência do cartório notarial*, prevê o seguinte:

«(...) 3 - É aplicável ao notário o regime de impedimentos e suspeições do juiz previsto no Código de Processo Civil.

4 - No caso de impedimento ou de indisponibilidade do cartório notarial, os interessados podem optar pela instauração do processo em cartório sediado em circunscrições confinantes ou próximas.»



Resulta, de facto, do atual regime uma compressão da possibilidade de pleno exercício das competências do Ministério Público, em desarmonia com as demais normas do sistema jurídico civil português. Em particular, se o artigo 2102.º, n.º 2, b) do Código Civil prevê que se procede à partilha da herança por inventário *«quando o Ministério Público entenda que o interesse do incapaz a quem a herança é deferida implica aceitação beneficiária»*, o atual artigo 4.º do regime jurídico do processo de inventário não atribui legitimidade para o requerer ao Ministério Público.

A par da omissão expressa naquele regime da intervenção do Ministério Público em representação de menores, maiores acompanhados e ausentes, entendeu o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, no parecer n.º 5/2014, de 10.04.2014, que *«O Ministério Público não intervém, a título principal ou a título acessório, no processo de inventário enquanto o mesmo se encontra pendente e a ser tramitado no cartório notarial, sob a direção do respetivo notário, assumindo, no entanto, essa intervenção a partir do momento em que o inventário ingressa no tribunal para o exercício das competências jurisdicionais previstas no RJPI [regime jurídico do processo de inventário].»*.

Com efeito, pode ler-se nas conclusões do citado parecer que *«(...) 8.º Por falta de expressa previsão normativa, o Ministério Público deixou de ter legitimidade para requerer que se proceda a inventário, em caso de herança deferida a incapazes ou a ausentes em parte incerta; 9.º A ilegitimidade do Ministério Público para requerer o inventário quando a herança seja deferida a incapaz ou a ausente em parte incerta, tal como a sua incompetência para intervir, a título principal ou acessório, no processo de inventário enquanto o mesmo se encontra pendente no cartório notarial, não contende com o direito à proteção das crianças e deficientes pelo Estado consagrado nos artigos 69.º e 71.º da Constituição da República, nem constitui infração ao seu artigo 219.º, n.º 1; 10.º O Ministério Público assume a intervenção principal ou a intervenção acessória a partir do momento em que o processo de inventário é remetido para os meios comuns, ao abrigo do disposto no artigo 16.º do RJPI, assumindo ainda, em conformidade com os artigos 5.º, n.º 2, e 66.º, n.º 2, do mesmo diploma, em toda a plenitude, as competências que a lei e, em particular, o seu Estatuto lhe cometem em representação, quer dos interesses do Estado, quer dos interesses dos incapazes e ausentes em parte incerta (...)»*. A doutrina exposta neste Parecer foi adotada e tornada vinculativa para os magistrados do Ministério Público através da Diretiva n.º 3/2014, da Procuradora-Geral da República, de 28.05.2014.



Em suma, de acordo com o entendimento sumariado, nos termos expostos, não obstante se manterem inalteradas as legais atribuições do Ministério Público a este nível, a sua intervenção acessória ou principal apenas poderá ter lugar após a remessa do processo de inventário para os meios comuns.

Compreende-se que a atual solução prevista no regime jurídico do processo de inventário possa comprometer a tutela efetiva dos interesses dos incapazes e ausentes.

Nem a intervenção posterior, após a remessa do processo de inventário a juízo, prevista no artigo 66.º, n.º 2, poderá ser suscetível, a nosso ver, de resolver todas as referidas entorses, na medida em que o controlo ali previsto poderá coartar a celeridade do processo, caso se venha a verificar irregularidades ou nulidades que impliquem a repetição de atos.

Contudo, o que verdadeiramente solucionará a questão em análise, no nosso entendimento, será a atribuição da competência para a tramitação e decisão dos processos de inventário, novamente, aos tribunais, pelo menos relativamente aos casos em que o Ministério Público tem legitimidade legal para o requerer – como decorre do citado artigo 2102.º, n.º 2, b) do Código Civil – bem como naqueles em que existam interessados ausentes ou *incapazes*. Esta é a solução encontrada pela referida proposta de Lei n.º 202/XIII e que, não obstante conviver com a regra de competência concorrential, parece-nos melhor respeitar quer a tutela jurisdicional efetiva dos ausentes, maiores acompanhados e menores, quer a natureza do Ministério Público, enquanto magistratura e órgão constitucional integrado na organização dos Tribunais. Isto é, como vimos, de acordo com o entendimento expresso naquele e noutros pareceres do Conselho Consultivo<sup>2</sup>, a intervenção do Ministério Público, principal ou acessória, seja por legitimidade própria seja em representação do interessado, apenas pode ter lugar nos tribunais judiciais estaduais.

---

<sup>2</sup> Já no parecer n.º 114/2003, o Conselho Consultivo havia entendido que «(...) não se coaduna porventura com a sua natureza a inserção nos tribunais arbitrais – ainda que assumam vocação permanente – de um órgão de justiça como o Ministério Público para representar o Estado ou os incapazes Público.» E também no parecer n.º 10/2005 concluiu que «a competência para o Ministério Público representar o Estado, nos termos do artigo 219.º da Constituição e dos artigos 1.º e 3.º, n.º 1, alínea a), do Estatuto do Ministério Público, se reporta aos tribunais estaduais, designadamente aos tribunais judiciais e aos tribunais administrativos e fiscais, pelo que o Ministério Público não representa o Estado nos julgados de paz».



Deste modo, somente com o regresso do inventário à competência dos tribunais judiciais o Ministério Público se poderá (re)assumir, em pleno, na sua função de defesa dos interesses dos menores, dos maiores acompanhados e dos ausentes, podendo requerer inventário em seu benefício.

De referir, ainda, que ao contrário do que sucede nos casos em que o Ministério Público atua em nome do interesse de menores e maiores acompanhados ou ausentes em parte incerta, ao abrigo de legitimidade ativa própria (cfr. alteração do artigo 1085.º prevista na proposta de Lei n.º 202/XIII), quando atua em nome do Estado, o Ministério Público não o faz por legitimidade ativa própria, mas, precisamente, no âmbito do *patrocínio* que lhe pode estar atribuído, no âmbito da Administração direta. E, neste caso, trata-se de real *possibilidade*, já legalmente prevista no Estatuto do Ministério Público, e que poderá ser afastada ou cessar logo que seja constituído mandatário para o efeito.

Neste sentido, sem prejuízo das observações feitas no respetivo parecer a respeito das garantias de intervenção dos credores no processo de inventário – e, a propósito, do Ministério Público em representação da *Fazenda Nacional* (leia-se, Administração Tributária) –, não manifestámos qualquer oposição à diferença de regime patente no citado artigo 1085.º, na redação prevista na proposta de Lei n.º 202/XIII, na medida em que a mesma tem fundamento na própria natureza dos interesses em causa e, até, na (menor ou limitada) capacidade de se fazer representar em juízo.

Assim, não será o facto de as normas relativas à específica tramitação do processo de inventário serem omissas na previsão expressa da representação do Estado-administração pelo Ministério Público<sup>3</sup> que porá em causa a salvaguarda dos interesses da *Fazenda Nacional*. Tal representação decorre indubitavelmente do Estatuto do Ministério Público, assim como da regra geral do processo civil a que alude o n.º 1 do artigo 24.º do Código de Processo Civil.

Razões pelas quais se sugere que, ao invés do aditamento constante do projeto de Lei em análise, seja aprovado o regresso dos processos de inventário aos tribunais e, conseqüentemente, uma maior intervenção do Ministério Público neste âmbito, em cumprimento das suas atribuições

---

<sup>3</sup> Note-se, contudo, ao contrário do que se encontrava previsto na redação do n.º 3 do artigo 1327.º do antigo Código de Processo Civil e do que sucede, atualmente, no artigo 5.º do atual regime aprovado pela Lei n.º 23/2013.





estatutárias<sup>4</sup>, tal como previsto na proposta de Lei n.º 202/XIII – ainda que com as pontuais observações deixadas nos pareceres elaborados sobre aquela iniciativa legislativa.

Tudo isto sem prejuízo de poder ser ponderado aditamento ao regime do processo de inventário notarial de norma que sal guarde a remessa do processo de inventário para os tribunais quando, mesmo no decurso do procedimento, haja fundamento para intervenção do Ministério Público, designadamente para salvaguarda dos direitos e interesses dos ausentes, maiores acompanhados e menores. Com efeito, não obstante a alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º do regime anexo à referida proposta de Lei conter redação bastante abrangente, respeitando a questões que tornem *inconveniente a sua apreciação por órgão não jurisdicional*, o corpo daquele número não parece incluir as situações ora em apreço.

Uma última nota para assinalar que a alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do regime jurídico do processo de inventário atribui, atualmente, legitimidade a quem exerce as responsabilidades parentais, ao tutor e ao curador, quando a herança fosse deferida a incapazes e a ausentes em parte incerta. Ora, nestes casos, a legitimidade pertence aos *incapazes* ou aos ausentes, sendo os *tutores, curadores* ou quem exerçam responsabilidades parentais seus legais representantes. Ou seja, a parte no processo de inventário sempre será o ausente ou o *incapaz* e não o seu representante, pelo que não faz sentido atribuir legitimidade ativa a este último, que intervém não como parte ou sujeito naquela relação jurídica, mas ao abrigo dos seus poderes-deveres de representação.

Trata-se, por isso, de norma que mereceria, igualmente, intervenção legislativa, com vista a corrigir a incorreção que se verifica – caso, note-se, não venha a ser aprovada norma semelhante à prevista na proposta de Lei n.º 202/XIII, para o artigo 1085.º do Código de Processo Civil (aplicável ao processo de inventário notarial por força do disposto no n.º 1 do artigo 2.º do regime anexo).

---

<sup>4</sup> O que se alcança, neste ponto, através de norma que atribui legitimidade ativa ao Ministério Público quando «*a herança seja deferida a incapazes, maiores acompanhados ou ausentes em parte incerta*» e, bem assim, reconhece, de modo genérico, legitimidade de intervenção (acessória) sempre que em causa esteja o *exercício das competências que lhe estão atribuídas na lei* (cfr. redação do artigo 1085.º do Código de Processo Civil na versão apresentada pela citada proposta de Lei).



### II.3. Bens – apreensão, venda e sonegação

A alteração ao n.º 3 do artigo 27.º do regime jurídico do processo de inventário espelha bem a intenção manifestada na exposição de motivos: reforçar os poderes de intervenção do juiz no processo de inventário, a fim de melhor garantir a salvaguarda dos direitos dos interessados.

Com esta alteração pretende-se retirar ao notário a competência para determinar a apreensão de bens, perante de colaboração do possuidor dos bens (que não seja o cabeça de casal) e transferir tal competência para o juiz. É a seguinte a redação proposta para aquele número: *«Se o notificado não cumprir o dever de colaboração que lhe cabe, o conservador ou notário efectuem as diligências necessárias, designadamente requerendo ao tribunal da área da situação dos bens a apreensão pelo tempo indispensável à sua inclusão na relação de bens».*

Dentro do mesmo espírito, é proposto o aditamento de um artigo 27.º-A àquele regime, com a seguinte redação: *«A apreensão ou venda de bens no âmbito do processo de inventário é realizada pelo tribunal da área da situação dos bens, a requerimento do conservador ou notário».*

Por sua vez, a proposta de Lei n.º 202/XIII prevê o aditamento de artigo 1101.º, sob a epígrafe *bens que não se encontrem na posse do requerente* (que poderá não ser o cabeça-de-casal), estatuidando o respetivo n.º 3 que *«Se o notificado não cumprir o dever de colaboração que lhe incumbe, o juiz pode ordenar as diligências necessárias, incluindo a apreensão dos bens pelo tempo indispensável à sua inclusão na relação de bens».*

Já acima aludimos ao regime do processo de inventário notarial, que o Governo propôs adotar em anexo àquela iniciativa legislativa. No seu artigo 2.º, n.º1 está prevista a referida regra de aplicação do estabelecido no título respeitante à ação especial de inventário, no Código de Processo Civil, com as *necessárias adaptações*. Porém, o n.º 3 do mesmo preceito esclarece que é ao notário a quem *«compete realizar todas as diligências do processo, sem prejuízo dos casos em que os interessados devam ser remetidos para os meios judiciais».*

Ora, daqui não resulta isenta de dúvidas a possibilidade de se entender que, também naquele regime notarial, será o juiz competente para determinar a apreensão de bens. Pelo contrário, parece-nos que o elemento literal da regra prevista no n.º 3 aponta no sentido contrário: a menos que seja caso de remeter o processo para os meios comuns judiciais, será ao notário que caberá



decidir e realizar todas as diligências, incluindo a apreensão e a venda de bens. O mesmo se diga quanto à sonegação de bens (cfr. novo artigo 1105.º, n.º 4, na redação dada pela citada proposta de Lei).

Neste sentido, e porque preconizamos – vincamos, novamente – o regresso do inventário aos tribunais, caso seja de salvaguardar, também, no regime notarial, a apreensão (somente) judicial de bens, não nos opomos a que se adite norma ao regime do processo de inventário notarial nesse sentido, eventualmente acrescentando à parte final do citado n.º 3 **«sem prejuízo das decisões de apreensão, de venda e de sonegação de bens e dos casos ....»**. Solução que, a nosso ver, poderá trazer maiores salvaguardas aos direitos e interesses dos legítimos possuidores dos bens em causa, sendo, necessariamente a decisão de apreensão, ainda que temporária, manifestamente lesiva daqueles direitos.

Por último, quanto à competência para aplicar sanção civil adequada em caso de sonegação de bens, o projeto de lei em análise pretende atribuí-la ao juiz, alterando a redação do n.º 4 do artigo 35.º do regime jurídico do processo de inventário.

Ora, por um lado, a apreciação da sonegação de bens, conjuntamente com a falta de bens relacionados, não está diretamente a cargo do juiz. Com efeito, a redação proposta para o referido n.º 4 é a seguinte: **«A existência de sonegação de bens, nos termos da lei civil, é apreciada conjuntamente com a alegação da falta de bens relacionados, podendo o juiz aplicar a sanção civil adequada»**.

Nestes termos, enquanto a competência para aplicação de sanção civil é atribuída diretamente ao juiz, a competência para prévia apreciação de existência de sonegação de bens permanece – pelo menos, assim indica o texto da lei proposto – na competência do notário. O que pode gerar conflitos de entendimento quanto à verificação ou não de sonegação de bens. Sendo a existência desta condição *sine qua non* para a aplicação de sanção, o que fazer nos casos em que o juiz duvida da sua verificação ou conclui negativamente?

Por outro lado, ao contrário do que sucede nos casos de apreensão e venda de bens, em que a atribuição de competência é específica ao juiz junto do tribunal da área da situação dos bens, naquele caso não vigora esta regra específica, sendo aplicável a regra geral do tribunal da comarca



do cartório notarial (cfr. n.º 7 do artigo 3.º<sup>5</sup>). Assim, pode num mesmo processo de inventário intervir vários magistrados judiciais para apreciação de questões que, embora distintas, podem apresentar relação entre si.

Neste sentido, não obstante se compreender o critério da competência da situação dos bens, será de ponderar os riscos que as soluções encontradas acarretam, quer para a celeridade e economia processual, quer para a uniformidade e harmonia das decisões judiciais relativas a um mesmo processo de inventário.

\*

### III. Conclusão

Não obstante a intenção que preside à presente iniciativa legislativa ser salutar, a verdade é que o objetivo que a impulsiona apenas será alcançado, na nossa opinião, com o regresso do inventário à competência dos tribunais judiciais. Nomeadamente, em virtude de, como vimos, somente esse poderá permitir que o Ministério Público se (re)assuma, em pleno, na sua função de defesa dos interesses dos menores, dos maiores acompanhados e dos ausentes, podendo requerer inventário em seu benefício.

Este é o principal motivo pelo qual poderemos concluir que a iniciativa legislativa em apreço poderá, em grande medida, perder a sua utilidade, na eventualidade de ser aprovada a proposta de Lei n.º 202/XIII, apresentada pelo Governo à Assembleia da República – ainda que com as alterações sugeridas nos respetivos pareceres entregues ao Governo e à Comissão parlamentar. Esta conclusão tem, ainda, em conta não só a anunciada revogação da Lei n.º 23/2013, mas sobretudo a completude do regime da ação especial de inventário, que se aplicará, por remissão, ao inventário notarial.

---

<sup>5</sup> Onde se pode ler: «Artigo 3.º Competência do cartório notarial e do tribunal (...) 7 - Compete ao tribunal da comarca do cartório notarial onde o processo foi apresentado praticar os atos que, nos termos da presente lei, sejam da competência do juiz.»



Em suma, com exceção da atribuição de competência aos magistrados judiciais em matéria de apreensão, de venda e de sonegação de bens<sup>6</sup>, como acima exposto, em geral tendemos a optar pela aprovação de um novo regime da ação especial de inventário sob a alçada dos tribunais judiciais (ainda que de modo concorrente com a competência residual dos notários) em detrimento das alterações pontuais ao atual regime jurídico do processo de inventário que se acabam de analisar.

\*

**Eis o parecer do CSMP.**

\*

Lisboa, 04 de julho de 2019

---

<sup>6</sup> Alteração que, ainda, se poderá, eventualmente, introduzir, no regime que a referida proposta de Lei pretende aprovar, como *supra* sugerido.

