

DIVULGAÇÃO DE PARECER DO CONSELHO CONSULTIVO

N.º 32/ CC /2018

N/Referência: **P.º Div. 6/2018 STJSR-CC** Data de homologação: 02-07-2018

Consulente: Departamento de Gestão e Apoio Técnico-Jurídico aos Serviços de Registo - Setor Técnico-Jurídico dos Serviços de Registo

Assunto: **Disposição transitória constante do artigo 8.º da Lei n.º 32/2017, de 1 de junho, a qual procedeu à segunda alteração à Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, que criou o cartão de cidadão e rege a sua emissão e utilização – Impacto na forma de verificação da identidade.**

Palavras-chave: **Artigo 8.º da Lei n.º 32/2017, de 1 de junho – Cartão de cidadão – Verificação da identidade.**

PARECER

Relatório

1. Face à disposição transitória constante do artigo 8.º da Lei n.º 32/2017, de 1 de junho¹, especialmente os seus n.ºs 1 e 5, foi superiormente solicitado que este Conselho Consultivo determinasse o seu impacto, designadamente, no que concerne à forma de verificação da identidade [v. g., no âmbito da aplicação do artigo 48.º do Código do Notariado (CN)], com vista à uniformização de procedimentos.

1.1. Sobre o tema iremos emitir

Pronúncia

Do documento de identificação dos cidadãos nacionais

¹ Que levou a efeito a segunda alteração à Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, que cria o cartão de cidadão e rege a sua emissão e utilização, a primeira alteração à Lei n.º 37/2014, de 26 de junho, que estabelece um sistema alternativo e voluntário de autenticação dos cidadãos nos portais e sítios na Internet da Administração Pública denominado Chave Móvel Digital, e a sétima alteração ao Decreto-Lei n.º 83/2000, de 11 de maio, que aprova o regime legal da concessão e emissão de passaportes.

1. Foi com a Lei n.º 33/99, de 18 de maio², habitualmente designada como Lei da Identificação Civil (LIC), que se revogaram as disposições relativas à identificação civil e criminal constantes do Decreto-Lei n.º 63/76, de 24 de janeiro (Orgânica do Centro de Identificação Civil e Criminal), e do Decreto-Lei n.º 64/76, do mesmo dia (Regulamento do Centro de Identificação Civil e Criminal), e se reestruturou a emissão do bilhete de identidade de cidadão nacional;

1.1. De acordo com o artigo 3.º da LIC, o bilhete de identidade constitui documento bastante para provar a *identidade civil* do seu titular perante quaisquer autoridades, entidades públicas ou privadas, sendo válido em todo o território nacional, sem prejuízo da eficácia reconhecida por normas comunitárias e por tratados e acordos internacionais.

1.2. Paralelamente a este documento de identificação civil, outros documentos equivalentes provavam a identidade do seu titular, dos quais são exemplo: o bilhete de identidade do pessoal da Polícia Marítima, documento este que, nos termos do disposto no artigo 39.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro³, substitui, para todos os efeitos legais, o bilhete de identidade de cidadão nacional⁴; o bilhete de identidade do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, o qual – se, nos termos do disposto no artigo 20.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro, não substituía o bilhete de identidade de cidadão nacional – face ao regime constante do Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro⁵, constitui título bastante para provar a identidade do seu portador em território nacional, substituindo, para esse efeito, o documento de identificação de cidadão nacional (artigo 23.º); e, contraditoriamente, quanto aos efeitos decorrentes da sucessão legislativa, o bilhete de identidade de militar da Guarda Nacional Republicana, que, por força do artigo 27.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro, substituía, para todos os efeitos legais, em território nacional, o bilhete de identidade de cidadão nacional, mas é agora conformado como *título bastante para provar a identidade do seu portador perante o serviço*⁶⁻⁷.

² Alterada pelo Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro; pelo Decreto-Lei n.º 194/2003, de 23 de agosto; e pela Lei n.º 32/2017, de 1 de junho.

³ Que regulamenta os Estatutos do Pessoal da Polícia Marítima. Alterado pelos Decreto-Lei n.º 220/2005, de 23 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro.

⁴ O seu modelo foi regulamentado pela Portaria n.º 893/97, de 11 de setembro.

⁵ Estatuto do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública e que revogou o Decreto-Lei n.º 299/2009, de 14 de outubro.

⁶ Cf. o Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana constante do Decreto-Lei n.º 30/2017, de 22 de março, o qual revogou o anteriormente citado [artigos 7.º e 28.º, n.º 1, a)].

⁷ Cf. ainda o Decreto-Lei n.º 399-A/77, de 22 de setembro, que dispõe sobre os bilhetes de identidade dos militares dos três ramos das forças armadas e dos juizes dos tribunais militares. O que parece resultar do n.º 2 do artigo 2.º é que apenas os cartões de identificação

2. Por sua vez, a Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, cria o cartão de cidadão – definido, de acordo com o artigo 2.º, como documento autêntico que contém os dados de cada cidadão relevantes para a sua identificação e inclui o número de identificação civil, o número de identificação fiscal, o número de utente dos serviços de saúde e o número de identificação da segurança social – e rege a sua emissão, substituição, utilização e cancelamento.

2.1. Compreensivelmente, um dos objetivos do legislador foi, de forma gradual, que o bilhete de identidade fosse substituído pelo cartão de cidadão. Assim, o artigo 53.º da Lei n.º 7/2007 estabeleceu a expansão progressiva dos respetivos serviços de receção a todo o território nacional e às comunidades de cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, todavia, enquanto não se concretizou a cobertura integral do território nacional e dos postos e secções consulares, os serviços competentes continuaram a assegurar, *nos termos da lei*, a emissão, renovação e atualização do bilhete de identidade, que só poderia ter um prazo máximo de validade de 10 anos (artigo 55.º, n.ºs 2, 3, e 4 da Lei n.º 7/2007);

2.2. Determinando-se também que os bilhetes de identidade válidos, continuavam a produzir os seus efeitos, nos termos previstos *nos diplomas legais que regulam a sua emissão e utilização, enquanto não tiver sido entregue cartão de cidadão aos respetivos titulares* (artigo 55.º, n.º 1);

2.3. Mas nas áreas de território nacional onde já existissem serviços de receção instalados e em funcionamento, o pedido de cartão de cidadão era obrigatório quando o interessado pedisse a emissão, renovação ou alteração de dados do bilhete de identidade ou a emissão ou alteração de dados do cartão de contribuinte, do cartão de utente dos serviços de saúde ou do cartão de identificação da segurança social (artigo 56.º, n.º 1, da Lei n.º 7/2007). De igual modo, nos postos e secções consulares com serviços de receção, qualquer pedido de emissão, de renovação ou de alteração de dados do bilhete de identidade deveria ser convolado em pedido de emissão de cartão de cidadão.

2.4. Perante o novo quadro normativo, o cartão de cidadão passou a constituir igualmente título bastante para provar a identidade do titular perante quaisquer autoridades, entidades públicas ou privadas e diante de terceiros, sendo válido em todo o território nacional⁸, substituindo o bilhete de identidade, o cartão de contribuinte, o cartão de utente dos serviços de saúde e o cartão de identificação da segurança social (artigos 56.º, n.º 2, e 4.º e 6.º da Lei n.º 7/2007).

destinados a oficiais, sargentos e praças, *não pertencentes aos quadros permanentes*, não substituem o bilhete de identidade ou qualquer outra forma de identificação estabelecida na lei civil.

⁸ Sem prejuízo da eficácia extraterritorial reconhecida por normas comunitárias, por convenções internacionais e por normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte, quando tal se encontre estabelecido nos respetivos tratados constitutivos.

3. Desde 2007, data em que foi lançado, mais de 10 milhões e meio de cidadãos são já portadores de cartão de cidadão, pode ler-se na Proposta de Lei n.º 22/XIII/1.^a (GOV)⁹, que deu origem à Lei n.º 32/2017, de 1 de junho, onde se explana que no sentido de assegurar que o cartão de cidadão é o documento utilizado por todos os cidadãos nacionais como meio de identificação, estabelece-se que, a partir de 31 de dezembro de 2017, o cartão de cidadão é o único documento de identificação dos cidadãos nacionais, sem prejuízo dos bilhetes de identidade, ainda válidos, em circulação;

3.1. Por decorrência, os n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 55.º da Lei n.º 7/2007, foram revogados, mantendo-se apenas o seu n.º 1 – os bilhetes de identidade continuam a produzir os seus efeitos, nos termos previstos nos diplomas legais que regulam a sua emissão e utilização, enquanto não tiver sido entregue cartão de cidadão aos respetivos titulares – **não sendo mais admissível a emissão, renovação ou atualização de bilhete de identidade nas áreas de território nacional, e foi introduzida uma norma transitória, o artigo 8.º da Lei n.º 32/2017**, com o seguinte teor:

1 - A partir de 31 de dezembro de 2017, **o cartão de cidadão é o único documento de identificação dos cidadãos** referidos no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, na redação dada pela presente lei, sem prejuízo do disposto no n.º 3.

2 - O disposto no número anterior **não se aplica aos bilhetes de identidade que se encontrem válidos naquela data.**

3 - Até 31 de dezembro de 2018, o Centro Emissor para a Rede Consular e os postos e secções consulares, designados nos termos dos n.ºs 7 e 8 do artigo 20.º da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, na redação dada pela presente lei, adotam as condutas necessárias ao cumprimento do previsto na presente lei.

4 - Os postos e secções consulares que não disponham ainda de serviços de receção para emissão do cartão de cidadão, continuam a assegurar, nos termos da lei, a emissão, renovação e atualização do bilhete de identidade com um prazo máximo de validade de um ano, desde a entrada em vigor da presente lei até à data prevista no número anterior, o qual, em caso algum, poderá ultrapassar 31 de dezembro de 2019.

5 - O disposto nos números anteriores **prevalece sobre todas as normas gerais e especiais que o contrariem**¹⁰.

6 - O Governo, no prazo de um ano após a entrada em vigor da presente lei, analisa a legislação e regulamentação vigentes, no sentido de rever os casos expressamente previstos de exigência de entrega de fotocópia do cartão

⁹ Cf. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40452>.

¹⁰ Destaques nossos.

de identificação enquanto documento instrutório, e proceder à respetiva eliminação quando tal exigência possa ser dispensada ou substituída por qualquer outro meio de identificação, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, na redação dada pela presente lei, nomeadamente quanto à proibição de exigência de fotocópia sem o consentimento do titular.

3.2. Tendo em vista, como se viu, garantir que, a seu tempo, o cartão de cidadão é o único documento utilizado por todos os cidadãos nacionais como meio de identificação, em substituição, quer do bilhete de identidade emitido no âmbito da Lei n.º 33/99 ou, nesse âmbito, mas na vigência da Lei n.º 7/2007 (artigo 55.º, n.ºs 2, 3 e 4) na sua 1.ª versão ou do disposto no n.º 4 da disposição transitória, quer dos bilhetes de identidade emitidos por via de outros diplomas legais, como o bilhete de identidade do pessoal da Polícia Marítima, do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública, de militar da Guarda Nacional Republicana, ou outros similares;

3.3. Assim, no nosso entendimento, face à dispersa e intensa regulamentação sobre *bilhetes de identidade* e à antevista conclusão da expansão da emissão do cartão de cidadão a todo o território e às comunidades de cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, o legislador estabeleceu que o cartão de cidadão é o único documento de identificação dos cidadãos e que essa realidade prevalece sobre todas as normas gerais e especiais que o contrariem, isto é, que a partir de 31 de dezembro de 2017, o cartão de cidadão é o único documento de identificação para todos os cidadãos nacionais, residentes em Portugal ou no estrangeiro, a partir dos 20 dias após o registo do nascimento, sem prejuízo da aceitação, como documento de identificação, dos bilhetes de identidade que se encontrem válidos naquela data¹¹, não obstante existirem (mas que assim não subsistem) outras disposições legais que se referem a bilhetes de identidade como documento de identificação do cidadão.

*Da verificação de identidade em atos de titulação*¹²

¹¹ E dos que ainda forem emitidos com validade até 31 de dezembro de 2019, por força do referido no n.º 4 da disposição transitória.

¹² O sistema jurídico português usualmente distingue a *verificação da identidade* da *prova da identidade*, sendo que neste caso a prova só poderá ser feita através de documento de identificação e naqueloutro a verificação, em regra, poderá ser efetuada de diferentes modos.

Assim, de acordo com o artigo 4.º da Lei n.º 7/2007, o cartão de cidadão é título bastante para provar a identidade do titular; por força do artigo 18.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 83/2000, de 11 de maio, republicado pelo Decreto-Lei n.º 19/2018, de 14 de março, o requerente do passaporte comum deve fazer prova da identidade, mediante a exibição do cartão do cidadão ou do bilhete de identidade de cidadão nacional válido; nos termos do disposto no artigo 70.º do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 05 de novembro, de acordo com a republicação do Decreto Regulamentar n.º 15-A/2015, de 2 de setembro, o título de residência é o único documento de identificação apto a comprovar a qualidade de residente legal em território português.

4. A análise da evolução legislativa atinente ao *documento de identificação de cidadão nacional*, onde se constatou uma eliminação gradual dos bilhetes de identidade (à medida que vão perdendo a sua validade) e a sua substituição, pelo cartão de cidadão, enquanto documento de identificação obrigatório para todos os cidadãos nacionais, permite já concluir que se trata de uma realidade diversa da da *verificação de identidade*, convergindo apenas no facto de a verificação da identidade poder ser efetuada através da exibição de documento de identificação;

4.1. Com efeito, a verificação de identidade dos outorgantes é imperiosa, entre outros, nos atos celebrados por escritura pública ou por documento particular autenticado sujeito a depósito eletrónico (artigo 24.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de julho); nos procedimentos simplificados de sucessão hereditária [artigos 210.º-E e 210.º-N, do Código do Registo Civil (CRC)]; nos procedimentos especiais de aquisição, oneração e registo de imóveis, vulgo *Casa Pronta* (artigos 7.º, n.º 1, e 29.º do Decreto-lei n.º 263-A/2007, de 23 de julho); e no âmbito do regime especial de constituição imediata de sociedades, comumente conhecido por *Empresa na Hora* (artigo 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 111/2005, de 8 de julho), onde se aplica a lei notarial¹³;

4.2. Ora, sendo a disposição normativa do CN aplicável, às hipóteses mencionadas, o artigo 48.º, não é porque a norma transitória contida no artigo 8.º da Lei n.º 32/2017 determinou que, a partir de 31 de dezembro de 2017, o cartão de cidadão é o único documento de identificação dos cidadãos nacionais, que a verificação de identidade não pode ser efetuada, por exemplo, pela exibição do passaporte;

Relativamente à verificação da identidade, deve ser executada em domínios diferentes: por exemplo, i) nas hipóteses abrangidas pelo citado artigo 48.º, n.º 1, do CN (aplicável nos reconhecimentos – artigo 155, n.º 5, do CN), do qual resulta que a verificação da identidade dos outorgantes pode ser feita por alguma das seguintes formas: a) pelo conhecimento pessoal do notário; b) pela exibição do bilhete de identidade, de documento equivalente ou da carta de condução, se tiverem sido emitidos pela autoridade competente de um dos países da União Europeia; c) pela exibição do passaporte; e d) pela declaração de dois abonadores; ii) no âmbito do processo preliminar de casamento, competindo ao conservador verificar a identidade e capacidade matrimonial dos nubentes, podendo colher informações junto de autoridades, exigir prova testemunhal e documental complementar e convocar os nubentes ou os seus representantes legais, quando se mostre necessário (artigo 143.º do CRC), mas já parece ser mais restritivo o disposto no artigo 137.º, n.º 1, alínea a) do CRC, já que o documento a apresentar para a declaração inicial do processo de casamento há de ser o documento de identificação de cidadão português, só podendo ser título ou autorização de residência, passaporte ou documento equivalente, se se tratar de cidadão estrangeiro (cf. P.º C.C. 9/2013 STJ-CC); iii) para declarações prestadas para fins de nacionalidade, pois, de acordo com o artigo 34.º, n.º 1, do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, a verificação da identidade pode ser feita a) através de conhecimento pessoal do funcionário perante quem são prestadas as declarações; b) pela exibição do bilhete de identidade, título ou autorização de residência, passaporte ou documento de identificação equivalente do declarante; c) supletivamente, pela abonação de duas testemunhas idóneas.

Neste ponto iremos abordar a verificação da identidade em alguns atos de titulação.

¹³ Sobre este, cf. Processo C. Co. 4/2018 STJSR-CC, ponto 1.3.

4.3. Como procuramos esclarecer, aquela norma do artigo 8.º tem em vista o documento de identificação de cidadão português e o preceito notarial a verificação da identidade. São, claramente, disposições legais com objetivos diferenciados.

4.4. Claro que os diferentes números da disposição transitória algum efeito produzirão naquele artigo 48.º do Código do Notariado, mas no que concerne à primeira parte da alínea que se refere à possibilidade de exibição do bilhete de identidade [alínea b)], que, a seu tempo, e no que respeita aos cidadãos nacionais, quer residam em Portugal quer no estrangeiro, deverá ser entendida como referindo-se apenas ao cartão de cidadão, contudo sem revogar (tacitamente) o disposto no artigo 48.º, quanto aos outros modos de verificação da identidade.

Com o que, julgamos ter respondido à questão colocada.

Parecer aprovado em sessão do Conselho Consultivo de 29 de junho de 2018.

Blandina Maria da Silva Soares, relatora, Carlos Manuel Santana Vidigal, Benilde da Conceição Alves Ferreira, Paula Marina Oliveira Calado Almeida Lopes, Maria Regina Rodrigues Fontainhas, Maria de Lurdes Barata Pires de Mendes Serrano, Luís Manuel Nunes Martins, Maria Madalena Rodrigues Teixeira, António Manuel Fernandes Lopes.

Este parecer foi homologado pelo Senhor Presidente do Conselho Diretivo, em 02.07.2018.