

IV) Análise da Reforma e da Contra-Reforma

1. Análise Jurídica

1.1. *Análise Jurídica da Reforma*

As normas especialmente aplicáveis à actividade notarial, nomeadamente o Código do Notariado, mantiveram-se em vigor após a reforma de liberalização da mesma, que apenas trouxe de novo o Estatuto do Notariado, o Estatuto da Ordem dos Notários, a Tabela de Honorários e Encargos dos Actos Notariais, a portaria que contém o Regulamento de Atribuição do Título de Notário, por um período transitório de dois anos, e duas portarias que regem o modelo de selo branco e o horário de abertura ao público dos cartórios notariais.

O mesmo aconteceu com o sistema substantivo, no tocante aos seus princípios basilares.

A reforma operou-se repondo o notariado dentro da lógica da nossa tradição, que sempre considerou o notário como um profissional liberal, apenas interrompida no período do Estado Novo.

A única crítica que temos a fazer à reforma é o facto de não lhe ter sido dada continuidade, através de alterações à legislação vigente, nomeadamente ao Código do Notariado, à Lei da Certificação Electrónica e ao próprio Estatuto do Notariado e ao Estatuto da Ordem dos Notários, entretanto reveladas necessárias, sobretudo em virtude da modernização implementada pelos notários, com especial incidência na área das novas tecnologias.

Certo é que tal não sucedeu porque o actual executivo, eleito muito pouco tempo depois de os primeiros notários tomarem posse como profissionais liberais, quis desde logo abortar a então recente reforma introduzida pelo anterior Governo, votando o notariado a um total ostracismo.

É assim que, além de não terem sido efectuadas as apontadas alterações, o ingresso na carreira nunca se fez como previsto no estatuto, mas apenas como previsto em disposições provisórias contidas no mencionado Regula-

mento de Atribuição do Título de Notário, e o Conselho do Notariado nunca chegou a funcionar.

De resto, embora a Ordem dos Notários tenha indicado o elemento que lhe compete para compor aquele órgão em Julho de 2006, o Ministério da Justiça apenas em Fevereiro de 2009 veio fixar a composição deste órgão; ansiamos pela sua entrada em funcionamento!

1.2. *Análise jurídica da contra-reforma socialista*

A contra-reforma veio esvaziar a actividade notarial e introduzir um sistema de registo e de titulação de actos muito **questionável**, dado que tal sistema assenta em princípios que mal se adequam ao nosso direito substantivo, importando directamente métodos de sistemas de *Common Law* e outros que até julgo constituírem **inovação absoluta** na matéria.

Trata-se de uma reforma absolutamente singular, uma **invenção não testada** que, por isso, comporta **grandes riscos e insegurança**.

De notar que o Governo de Durão Barroso, só para alterar a tabela emolumentar então em vigor e a conformar às directivas comunitárias e à Constituição da República Portuguesa, encomendou inúmeros **estudos** a eminentes juristas e a empresas credíveis, tais como o parecer não publicado, da autoria de **António de Sousa Franco**, Isabel Marques da Silva e Carlos Baptista Lobo, encomendado pelo Ministério da Justiça, intitulado “Relatório Final sobre o Financiamento do Sistema de Justiça, Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado e Imposto do Selo sobre Reuniões de Capitais”, 2001, o parecer não publicado, da autoria de **Saldanha Sanches**, também encomendado pelo Ministério da Justiça, 2000, o parecer não publicado, da autoria de **Sérvulo Correia**, encomendado pelo mesmo Ministério, o “Estudo de Concepção e Planeamento de um Novo Modelo de Funcionamento dos Registos Civil, Comercial e Predial”, elaborado pela **Andersen Consulting**, em Setembro de 2000, o “Estudo de Pricing para Tabelas de Emolumentos”, realizado pela **Deloitte & Touche**, o “Estudo sobre os Procedimentos e o Modelo Organizativo dos Cartórios Notariais”, efectuado pela **Price Waterhouse Coopers**, em Outubro de 2000, a “Auditoria de Sistema e Qualidade a 25 Conservatórias: Sugestões e Propostas do Gabinete de Auditoria e Modernização”, de Dezembro de 2001, elaborada em parceria com o “**Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa**” e o estudo

intitulado “Os Custos da Fé Pública”, realizado pelo **Observatório Permanente da Justiça Portuguesa**, em 2003.¹⁴²

Quanto a esta contra-reforma profunda introduzida pelo actual executivo, **desconhecemos em absoluto qualquer estudo credível** que lhe dê suporte e que tenha apreciado a situação com a necessária profundidade e com recurso a métodos científicos.¹⁴³

Por outro lado, a mesma foi introduzida sem qualquer intervenção da sociedade civil e das partes envolvidas.¹⁴⁴ A título meramente exemplificativo, os notários nunca estiveram representados na *Comissão de Desformalização*, entidade responsável pelo planeamento de muitas das reformas enunciadas no ponto anterior.

1.2.1. Registos

Desde cedo o Homem sentiu necessidade de registar e conservar, de forma duradoura, a memória de certos actos e factos, dada a importância e necessidade de os demonstrar face a terceiros.

Para que os registos garantam **certeza jurídica**, é condição que a ocorrência dos factos ou das declarações de vontade sejam **verificadas de forma qualificada**, de modo a que não surjam futuras dúvidas sobre a sua verificação ou real correspondência à vontade dos declarantes, o que esta reforma veio pôr em causa, como adiante referiremos, nos pontos seguintes.

A Mesopotâmia foi a primeira civilização a criar um sistema de registo, que consistia em registar na pedra as transacções imobiliárias.

Quanto ao registo civil, os mais antigos registos paroquiais de baptismo datam do Séc. XIV, em Itália; apenas com o Concílio de Trento surge a obrigato-

¹⁴² Este estudo encontra-se disponível no sítio *Direcção-Geral da Política da Justiça*, link <http://www.dgpj.mj.pt/sections/planeamento/opj/os-custos-da-fe-publica/>, consultado em 19/07/2009.

¹⁴³ A Ordem dos Notários solicitou formalmente esta informação ao Ministério da Justiça, que respondeu de forma evasiva. Embora aquele Ministério tenha sido judicialmente intimado a informar a Ordem dos Notários, directa e expressamente, sobre a matéria, continua a não o fazer, incumprindo assim uma decisão judicial.

¹⁴⁴ É ponto assente que tal debate é imprescindível na democracia moderna, sob pena de, não existindo, a mesma ficar moribunda e colocados em causa todos os seus pressupostos. Por todos, Alcídio Torres e Maria Amélia Antunes, *O Regresso dos Partidos*, Âncora Editora, Lisboa, 2007; de notar que a co-autora é militante do PS e desempenhou/a funções de relevo na vida política nacional.

riedade de manter registos paroquiais de baptismo e de casamento; a obrigatoriedade da conservação de registos de óbito data do Séc. XVII, mas a organização oficial e sistemática do registo civil apenas teve lugar após a Revolução Francesa.

Os registos reportam-se a situações jurídicas pessoais (registo civil e registo comercial) ou reais (registo predial e registo de bens móveis).

Os princípios orientadores dos registos são:

- o da **instância** (o registo efectua-se a pedido dos interessados – cfr. art. 41.º do Código do Registo Predial e 28.º do Código do Registo Comercial);¹⁴⁵
- o da **tipicidade** ou do *numerus clausus* (só podem ser levados a registo os factos que a lei indica como a ele sujeitos e, conseqüentemente, nenhuns outros – cfr. arts. 2.º e 3.º do Código do Registo Predial e arts. 2.º a 10.º do Código do Registo Comercial);
- o da **presunção da verdade registral** (presume-se que a situação jurídica resultante do registo existe, e nos precisos termos em que este a define – cfr. art. 7.º do Código do Registo Predial e art. 11.º do Código do Registo Comercial);¹⁴⁶
- o da **publicidade** (o registo destina-se a dar publicidade às situações jurídicas das pessoas singulares ou colectivas por ele abrangidas ou à situação jurídica dos prédios, razão pela qual é público – cfr. arts. 1.º, 104.º e 109.º A do Código do Registo Predial e art. 1.º, 70.º e 73.º do Código do Registo Comercial);
- o da **especialidade** (as menções individualizadoras das pessoas ou dos bens são claras e específicas, de maneira a afastarem quaisquer dúvidas, quer sobre a respectiva identificação, quer sobre os direitos que os registos publicam – cfr. arts. 92.º e 93.º do Código do Registo Predial e arts. 8.º a 12.º, 14.º e 15.º do Regulamento do Registo Comercial);
- o da **legalidade ou da qualificação** (o conservador aprecia a viabilidade do pedido de registo em face das disposições legais aplicáveis, dos documentos apresentados e dos registos anteriores, verificando em especial a legitimidade dos interessados, a regularidade formal dos

¹⁴⁵ Com as alterações legislativas introduzidas pelo actual executivo, podemos dizer que hoje vigora, ao contrário do que sucedia anteriormente, o princípio da oficiosidade, pouco compatível com matéria de contratos entre privados, ao que não será certamente alheia a atribuição de competências notariais a outras entidades que não notários.

¹⁴⁶ Este princípio deixou de se aplicar aos registos por depósito, questão que retomaremos mais adiante.

títulos e a validade dos actos neles contidos – cfr. art. 68.º e n.º 1 do art. 43.º do Código do Registo Predial e art. 47.º e n.º 1 do art. 32.º do Código do Registo Comercial);¹⁴⁷

- o da **prioridade** (o facto registado em primeiro lugar prevalece sobre os que se lhe seguirem – cfr. arts. 6.º e 77.º do Código do Registo Predial e art. 12.º do Código do Registo Comercial);¹⁴⁸
- o da **legitimação de direitos** (só pode exercer direitos quem estiver legitimado para o fazer, ou seja, quem estiver munido de título suficiente para a prova do seu direito – cfr. art. 9.º do Código do Registo Predial);
- o do **trato sucessivo** (os titulares dos direitos devem constar do registo de forma continuada – cfr. art. 34.º do Código do Registo Predial).¹⁴⁹

O registo pode ainda ser **declarativo**, quando apenas enuncia um facto, mas dele não depende a sua existência ou extinção, ou **constitutivo**, quando através dele se cria uma nova situação jurídica.¹⁵⁰

O sistema registal português é em regra declarativo, excepção feita para os registos de hipoteca e de constituição de sociedade, que são constitutivos.

A função primeira do registo consiste na publicitação de factos e, para que os registos cumpram esta função, pressupõe-se que sejam **perceptíveis para qualquer cidadão**.¹⁵¹

¹⁴⁷ Com a publicação do Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março, no caso dos registos de actos modificativos da titularidade de participações sociais e de direitos sobre elas, a verificação da legalidade passou a ser da sociedade, por força do n.º 1 do art. 242.º-E do Código das Sociedades Comerciais, assunto que igualmente retomaremos adiante.

¹⁴⁸ No caso dos registos que ingressam nas *tábuas* por depósito, também é hoje a sociedade, como juiz em causa própria, que verifica este princípio, nos termos do disposto no art. 242.º-C do Código das Sociedades Comerciais. A propósito das distorções a este princípio introduzidas pelas recentes alterações, veja-se a nota *supra*, a propósito das “Novas Tecnologias”, ponto 3.5. do Capítulo II.

¹⁴⁹ É igualmente a sociedade, nos termos do art. 242.º-D do Código das Sociedades Comerciais, quem actualmente fiscaliza o princípio do trato sucessivo.

¹⁵⁰ Sobre os principais sistemas de registo predial, *vide* José Augusto Guimarães Moureira Guerreiro, *Noções de Direito Registral (predial e comercial)*, 2.ª Ed., Coimbra Editora, 1994, pág. 29 e ss. e, no que respeita ao registo comercial, pág. 320 e ss..

¹⁵¹ Para maiores desenvolvimentos sobre a eficácia da publicidade em relação a terceiros *vide* Carlos Ferreira de Almeida, *Publicidade e Teoria dos Registos*, Livraria Almedina, Coimbra, 1966, pág. 251 e ss. e sobre a eficácia absoluta da publicidade págs. 287 e ss..

Os registos predial e comercial sofreram várias vicissitudes: eram primeiro lavrados em livros, depois em fichas e por fim informaticamente.

Os registos em fichas eram sem dúvida aqueles que garantiam esta característica de fácil leitura por qualquer particular; infelizmente hoje a leitura dos registos sai dificultada, atenta a forma como os registos foram transpostos para o sistema informático.

1.2.2. *Controlo da legalidade*

A **falsa questão do duplo controlo da legalidade ou dupla qualificação** surgiu no seio do notariado espanhol (e, sendo antiga, veio a ser amplificada devido a uma “guerrilha” entre juristas eminentes e professores de direito, um deles notário e o outro conservador dos registos), acabando depois por ser difundida na generalidade dos países europeus.

Citando Mouteira Guerreiro,¹⁵²

“Um ponto sobre o qual nos parece necessário fazer alguma reflexão é o do *duplo controlo*. Com efeito, tem sido difundida a ideia (...) segundo a qual era desnecessário que o registador qualificasse *substantivamente* um documento cuja legalidade já tivesse sido apreciada em sede notarial. É que – como se propalava – isso seria não apenas desnecessário, porque repetitivo, como constituía uma real incomodidade e perda de tempo para as partes. Assim: no caso de ser o Notário a qualificar, não seria preciso que o Conservador o fizesse. Mas, no caso de ser este a efectuar a qualificação, já não era necessário o documento notarial. Bastaria, portanto, que no aspecto substantivo, apenas uma das entidades qualificasse.

“Ora, esta ideia, aparentemente correcta, passou a circular, transitou para os programas dos partidos políticos e, estando hoje tão difundida, parece que se tornou numa verdade indelmentável. Mas é?

“A nosso ver não é e por muitas razões.

“Desde logo porque **Notário e Conservador qualificam aspectos distintos dos actos e sob perspectivas diferentes**: aquele no tocante à forma que deve ter o documento e, portanto, como é que o acto deve ser formalizado para produzir efeitos *inter partes* e este (o registador) tendo em vista a publicitação desse mesmo acto e como é que ele deve ingressar no sistema de registo para validamente produzir efeitos *erga omnes*. Também por isto o próprio enquadramento legal da qualificação é distinto: no que toca ao registo é basicamente

¹⁵² Vide José Augusto Guimarães Mouteira Guerreiro, “Algumas Ideias...”, *ob. cit.*, *bold* nosso.

o constante dos artigos 68.º do Código do Registo Predial e 47.º do Código do Registo Comercial (normas consensuais, que provieram dos sucessivos códigos e que são idênticas às dos códigos espanhóis e dos de vários outros países), mas disposições estas que não têm equivalente no Código do Notariado (no nosso e nos dos países do *Notariado Latino*).

“Notarialmente, o que é essencial e relevante é que para a celebração do acto sejam apresentados os documentos legalmente exigidos e que fique claramente declarado – para que também o título o venha inequivocamente a traduzir – qual é a vontade real dos outorgantes, conforme com a da lei.

“Por outro lado, é errado dizer-se que há sobreposição de verificações. O que o Notário verificou – nomeadamente os diversos elementos do acto, tais como a identidade, capacidade e suficiência de poderes dos outorgantes, as declarações que eles fizeram, bem como a regularidade dos documentos apresentados – é inofismável. É autêntico e, por isso, no caso do documento notarial, não tem o Conservador de voltar a verificar todos esses pontos: nem o deve fazer, nem parece certo que o faça.

“No entanto, tal como tem sido *dito e redito* pela doutrina, sendo o Notário que titula (mas não, evidentemente, se o título é particular e meramente autenticado por quem não tem a fé pública geral), é incontroverso que as partes exibiram os documentos que o Notário consignou e prestaram – e realmente quiseram prestar – as declarações que ficaram plasmadas no documento. E tal tem de se considerar incontroverso.

“Por isso, não há Conservador algum que não queira que antes lhe seja apresentado um documento autêntico notarial em vez de um mero documento autenticado por quem patrocina o(s) interessado(s) que lhe conferiu (ou conferiram) mandato e não tem, como o Notário, a fiabilidade, a imparcialidade e a postura equidistante e isenta relativamente a todos os intervenientes no acto.

“Todavia – e como a doutrina unanimemente reconhece – não incumbe ao Notário analisar e comprovar a chamada *sinceridade das declarações* que os outorgantes produziram. Tal sinceridade e validade só ficam definidas na sentença judicial transitada. Daí que, quando esta é apresentada, a qualificação registral deva ser diferente da que tem lugar relativamente a qualquer outro documento: particular (ainda que autenticado), notarial ou administrativo. De resto, e em consonância com isto, cabe ainda dizer: os actos notariais (assim como os registrais) não transitam em julgado. Aliás, ao contrário do acontece com a sentença transitada, são susceptíveis de correcção, de alteração e de rectificação (e até de nova interpretação por outro *colega*), o que por vezes ocorre precisamente para “dar resposta” ao que no registo deve ser entendido.

“Deste modo, não há que *ir na onda* quando insistentemente se fala em duplo controlo (notarial, administrativo ou outro). Trata-se de uma visão errada. De facto, em síntese, a verdade é uma: quando estão em causa o acto

notarial, por um lado, e o de registo, pelo outro, deve dizer-se que se contro-
lam *coisas* diferentes e sob perspectivas diferentes.

“Todavia, uma coisa é certa: a escritura nunca forma caso julgado, e por-
tanto é susceptível de reapreciação. Designadamente, se porventura pretendeu
titular um acto nulo (como já ocorreu, mormente em matéria de loteamento
urbano) não pode sustentar-se que deva ingressar no registo *qua tale*, sem dis-
cussão alguma, isto é, que o Conservador tenha sempre de registar apenas pelo
facto de o Notário ter tido aquele (ainda que erróneo) entendimento. A escri-
tura, sendo um documento fundamental, não é uma sentença: não define, uma
vez por todas, o direito, nem é esse o seu papel.

“Mas as partes só têm a ganhar se o título for elaborado pelo Notário,
jurista habilitado, independente e dotado de fé pública. E não há Conservador
algum que não “prefira” (mil vezes) esta espécie de títulos...

“Também só têm a lucrar (as partes e todos) se o registo for um *registo de
direitos* em que plenamente vigore o princípio da legalidade, a par dos outros,
como o da necessária (e que tem de ser incontroversa) prioridade, sob a égide
e responsabilidade do Conservador e que, portanto, a validade dos actos inscri-
tos possa merecer a confiança geral e que a segurança do comércio jurídico seja
uma realidade – nem que para a obter o interessado possa sentir, uma ou outra
vez, alguma incomodidade, porque afinal teve de apresentar mais um docu-
mento ou de rectificar o que já estava feito.

Acrescenta ainda este autor que **“O que vem de dizer-se por si só
demonstra que não deve entender-se ou pretender-se que qualquer uma
destas funções deva absorver a outra, tal como seria disparatado sustentar
que a actividade judicial devesse açambarcar a do Ministério Público, ou
vice-versa.**

“Aliás, a este propósito, as analogias poder-se-iam multiplicar, abran-
gendo múltiplas instituições (públicas e privadas) e até casos comezinhos da
vida quotidiana, sendo, como é, certo que o progresso na generalidade das áreas
sociais – tais como as do tráfico imobiliário, dos mercados, dos serviços, do
ensino e outras – se alcança mais eficientemente com a especialização e dife-
renciação de funções e não com a sua fusão.

“Em suma: **a especialização, também em matéria notarial e registral,
não se deve diabolizar, visto que, ao contrário do que se quer difundir, é
progressiva e ao final resulta melhor para todos** – incluindo os utentes – e
para a devida segurança dos seus direitos, o que evidentemente é um inestimá-
vel bem, de muito maior valor do que a *facilitação*, a grande rapidez e um maior
(mas ilusório) comodismo do momento.”¹⁵³

¹⁵³ A propósito de especialização, refere José Duarte Nogueira que “A classe política
nacional seguindo a tendência tecnocrática europeia fala em *aquisição de competências* e não em

António Costa encetou uma guerra contra a função notarial argumentando, baseado nas referidas falsas teorias do duplo controlo ou dupla qualificação, que esta seria supérflua uma vez que, existindo um controlo de legalidade por parte do conservador, o controlo da legalidade pelo notário não se justificaria.

Esta posição revela um desconhecimento absoluto do nosso direito privado e do nosso direito notarial e registal em particular.

Com efeito, no nosso sistema jurídico, a constituição ou transferência de direitos reais sobre coisa determinada dá-se por mero efeito do contrato (n.º 1 do art. 408.º do Código Civil) – por isso que estes contratos se designam por reais *quoad effectum* (**princípio da consensualidade**).

É assim que o preço é pago no acto de titulação e, simultaneamente, a propriedade transmitida, bem como o risco, de acordo com a máxima *res suo domino perit*.

E, em consonância com aquele regime, o art. 879.º¹⁵⁴ do mesmo Código estipula como **efeito** essencial do **contrato de compra e venda a transmissão da propriedade ou titularidade do direito e as obrigações de entrega da coisa e de pagamento do preço**.

Também o art. 954.º adota semelhante regime para as doações.

Pelo contrário, os contratos reais *quoad constitutionem* exigem a entrega da coisa como elemento da sua formação, como, por exemplo, o comodato (art. 1129.º do Código Civil), o mútuo (art. 1142.º daquele mesmo Código) e o depósito (art. 1185.º do mesmo diploma legal).

Ora **o registo surge em momento posterior** e tem por função publicitar os factos provados naqueles contratos, pelo que **de nada valerá ao com-**

aquisição de saberes através do ensino superior.” Passa-se, assumidamente, de um ensino baseado na transmissão de conhecimentos, para um ensino baseado no desenvolvimento de competências. E acrescenta: “Esta anacrónica distinção entre saber e competência, hoje na moda, não postula mais do que a ideia de que tanto vale saber fazer mesmo sem compreender como saber fazer compreendendo e valorando. Trata-se de uma orientação técnica a prevalecer sobre uma orientação científica. O *jurista* que saiba fazer porque lhe ensinaram a escolher entre dez alternativas, ainda que nada mais saiba valerá o mesmo que o conhecedor do direito. Em última análise coloca-se em causa a *auctoritas* do jurista, não deixando de ser interessante notar que tal postura interessa essencialmente ao Estado a caminho do paroxismo absolutista ou da ditadura democrática.” Vide José Duarte Nogueira, “História do Direito Europeu”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Suplemento, Lisboa, 2008, pág. 12.

¹⁵⁴ Aplicável, em geral, aos restantes contratos onerosos, *ex vi* do art. 939.º do Código Civil.

prador a verificação de uma legalidade *a posteriori*, depois de já ter sido pago o preço, assim como de nada valerá ao vendedor, depois de ter sido transferida a propriedade, se existir algum vício no contrato: é certo o recurso a tribunal.

O notário protege as partes, no acto de formalização do contrato, momento no qual é pago o preço, são liquidadas dívidas anteriores do vendedor garantidas por hipoteca e transferida a propriedade para o comprador.

A intervenção notarial tem uma função preventiva e articulada com o mencionado princípio da consensualidade, enquanto **o registo tem uma função de certa forma repressiva**, na medida em que denuncia o vício em momento posterior, para evitar uma publicação de direitos que induzam terceiros em erro.

E a sua função fica-se por aí: **a apreciação pelo conservador não sana eventuais vícios do contrato nem, no mínimo, serve para declarar tais invalidades**, motivo pelo qual não evita o recurso a tribunal: a qualificação registal nunca é a última palavra.

É por demais evidente e transparente que **o notário protege as partes e o registo protege terceiros**; diria até que é básico para qualquer jurista.

Acresce que **a verificação efectuada pelo conservador se reporta apenas a documentos, sem que haja qualquer contacto com as partes intervenientes no negócio**: o conservador não está presente no acto.

Por isso que, a ser eliminado algum destes controlos de legalidade, nunca poderia ser eliminado o primeiro, pese embora este duplo controlo corresponda a uma enraizada tradição histórica, confirmada pelo direito comparado e reforçada pela necessidade da criação de um espaço jurídico europeu.

Convém porém não esquecer que o controlo da legalidade por parte do conservador se deve imperiosamente manter no caso de não existir controlo anterior efectuado por entidade disso encarregue por dever de ofício e com características de independência e imparcialidade, o que, por exemplo, não sucede com os registos por depósito, que não têm qualquer tipo de controlo de legalidade, a não ser pela própria parte interessada: a sociedade;¹⁵⁵ no entanto, isto nunca resolve o problema de o conservador não ter estado presente aquando da celebração do negócio, nem ter tido contacto directo com as partes, pelo que não pode o mesmo averiguar da sua capacidade e do seu querer.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Mais um caso de auto-regulação introduzida pelo actual executivo.

¹⁵⁶ Por isso que o notário, mais do que nenhum outro profissional, se encontra em posição estratégica para fiscalizar o crime financeiro e o branqueamento de capitais.

A fé pública registal descansa no documento autêntico, lavrado por notário, ou na decisão judicial.

A nulidade do facto registado determina a nulidade do registo pelo que, apesar de todo o cuidado que o conservador ponha na qualificação, o registo pode ser nulo por razões completamente alheias à sua actuação.

Praticamente todos os contratos referentes a sociedades podem hoje ser formalizados por mero **documento particular**, logo por **não juristas ou procuradores ilícitos**; a partir de 1 de Janeiro de 2009 praticamente todos os contratos que têm por objecto imóveis passaram a poder ser formalizados por **documento particular autenticado** por **não juristas**, sem características de imparcialidade e independência (Câmaras de Comércio e Indústria, oficiais dos registos, funcionários de instituições de crédito), ou por juristas (advogados e solicitadores), mas **sem características de imparcialidade e independência**.

1.2.3. *Registo Comercial*

Começamos por transcrever o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março, nas partes que ora interessam:

Logo no início, refere o mesmo que:¹⁵⁷

“Este Decreto-Lei torna facultativas as escrituras públicas relativas a actos da vida das empresas. Portanto, **deixam de ser obrigatórias, designadamente, as escrituras públicas para constituição de uma sociedade comercial, alteração do contrato ou estatutos das sociedades comerciais, aumento do capital social, alteração da sede ou objecto social, dissolução, fusão ou cisão das sociedades comerciais**. Apenas ficam ressalvadas as situações em que se verifique a transmissão de um bem imóvel, pois nestes casos continua a ser exigida a forma legalmente determinada para negócios jurídicos que envolvam bens desta natureza.¹⁵⁸ Evita-se desta forma o **duplo controlo público** que se exigia às empresas através da imposição da obrigatoriedade de celebração de uma escritura pública no cartório notarial e, posteriormente, do registo desse acto na conservatória do registo comercial, quando **a existência de um único controlo público de legalidade é suficiente para assegurar a segurança jurídica**. Desta forma, quando uma empresa pretenda utilizar um processo mais

¹⁵⁷ *Bold* nosso.

¹⁵⁸ O Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho veio, também nestes casos, tornar a escritura pública facultativa e apenas exigir o documento particular autenticado; quanto não estejam em causa imóveis, é em geral suficiente a mera forma escrita.

complexo e minucioso, pode utilizar os serviços do cartório notarial, aí celebrando uma escritura pública e, depois, solicitar o registo do acto na respectiva conservatória. Se, ao invés, pretender utilizar um **procedimento mais célere e barato, que é igualmente apto para assegurar a segurança jurídica do acto pretendido, o Estado passa a garantir a possibilidade de praticar esse acto num único local.**”

Já nos referimos anteriormente à falsa questão do duplo controlo da legalidade e quanto aos preços referir-nos-emos mais adiante.

Agora vamos ter em especial atenção a questão da **segurança jurídica.**

Refere ainda aquele preâmbulo que se adopta “a possibilidade de praticar determinados actos através de **um registo por depósito**, se cria um novo regime de registo de transmissão de quotas e se reformulam actos e procedimentos internos, sempre com **garantia da segurança jurídica e da legalidade**, assim se eliminando e simplificando actos nos sectores registrais e notariais, com propósitos de **interesse nacional e colectivo**, relacionados com a promoção do desenvolvimento económico e a criação de um ambiente mais favorável à inovação e ao **investimento** em Portugal, sempre com garantia da segurança jurídica e salvaguarda da legalidade das medidas adoptadas.”

Foram aditados ao Código das Sociedades Comerciais os arts. 242.º-A e ss., que regulam o registo referente a quotas, que é feito por mero “depósito”.

Este **registo por depósito**, com os contornos com que o legislador português o criou, é um registo novo; normalmente o registo por depósito, como o próprio nome indica, pressupõe que o documento seja arquivado na conservatória e que o conservador aprecie a sua legalidade formal, ao contrário do registo por transcrição, no qual o conservador aprecia a legalidade formal e substancial; o próprio termo **transcrição** é infeliz porque transcrição significa copiar, e o registo por transcrição não é uma cópia integral, mas um extracto dos elementos cuja publicidade se revela necessária.

O art. 53.º-A do Código do Registo Comercial¹⁵⁹ distingue, como formas de registo comercial, entre o registo por transcrição (extractação dos elementos que definem a situação jurídica das entidades sujeitas a registo constantes dos documentos apresentados) e o registo por depósito (mero arquivamento dos documentos que titulam factos sujeitos a registo).

¹⁵⁹ Decreto-Lei n.º 403/86, de 3 de Dezembro, inúmeras vezes alterado.

Refere ainda que são registados por depósito, entre outros, os factos referentes a participações sociais (n.º 5).¹⁶⁰

¹⁶⁰ Nos termos deste preceito legal, ingressam por depósito:

“a) Os factos mencionados nas alíneas b) a l), n), p), q), u), v) e z) do n.º 1 do artigo 3.º, salvo o registo da verificação das condições de que depende a constituição de uma sociedade anónima europeia gestora de participações sociais;”, ou seja:

“b) A deliberação da assembleia-geral, nos casos em que a lei a exige, para aquisição de bens pela sociedade;

c) A unificação, divisão e transmissão de quotas de sociedades por quotas, bem como de partes sociais de sócios comanditários de sociedades em comandita simples;

d) A promessa de alienação ou de oneração de partes de capital de sociedades em nome colectivo e de sociedades em comandita simples e de quotas de sociedades por quotas, bem como os pactos de preferência, se tiver sido convencionado atribuir-lhes eficácia real, e a obrigação de preferência a que, em disposição de última vontade, o testador tenha atribuído igual eficácia;

e) A transmissão de partes sociais de sociedades em nome colectivo, de partes sociais de sócios comanditados de sociedades em comandita simples, a constituição de direitos reais de gozo ou de garantia sobre elas e a sua transmissão, modificação e extinção, bem como a penhora dos direitos aos lucros e à quota de liquidação;

f) A constituição e a transmissão de usufruto, o penhor, arrolamento e penhora de quotas ou de direitos sobre elas e ainda quaisquer outros actos ou providências que afectem a sua livre disposição;

g) A exoneração e exclusão de sócios de sociedades em nome colectivo e de sociedades em comandita, bem como a extinção de parte social por falecimento do sócio e a admissão de novos sócios de responsabilidade ilimitada;”

(a alínea b) foi revogada pela alínea c) do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março)

i) A amortização de quotas e a exclusão e exoneração de sócios de sociedades por quotas;

j) A deliberação de amortização, conversão e remissão de acções;

l) A emissão de obrigações, quando realizada através de oferta particular, excepto se tiver ocorrido, dentro do prazo para requerer o registo, a admissão das mesmas à negociação em mercado regulamentado de valores mobiliários;

n) A prestação de contas das sociedades anónimas, por quotas e em comandita por acções, bem como das sociedades em nome colectivo e em comandita simples quando houver lugar a depósito, e de contas consolidadas de sociedades obrigadas a prestá-las;

p) O projecto de fusão interna ou transfronteiriça e o projecto de cisão de sociedades;

q) O projecto de constituição de uma sociedade anónima europeia por meio de fusão, o projecto de constituição de uma sociedade anónima europeia por meio de transformação de sociedade anónima de direito interno e o projecto de constituição de uma sociedade anónima europeia gestora de participações sociais, bem como a verificação das condições de que depende esta última constituição;

u) A deliberação de manutenção do domínio total de uma sociedade por outra, em relação de grupo, bem como o termo dessa situação;

v) O contrato de subordinação, suas modificações e seu termo.

z) A emissão de *warrants* sobre valores mobiliários próprios, quando realizada através de oferta particular por entidade que não tenha valores mobiliários admitidos à negociação em mer-

Também o art. 242.º-A do Código das Sociedades prescreve que “o pedido de promoção do registo deve ser **acompanhado dos documentos** que titulem o facto a registar”.¹⁶¹

E agora veja-se a *nuance*: diz o art. 55.º do Código do Registo Comercial que o registo por depósito abrange os documentos arquivados e a respectiva menção na ficha de registo (n.º 2), **mas logo o n.º 3 vem anunciar que o registo por depósito dos factos sujeitos a participações sociais pode ser efectuado de modo diverso, em termos a definir por portaria.**

É assim que o Regulamento do Registo Comercial actualmente em vigor, constante da Portaria n.º 657-A/2006, de 29 de Junho,¹⁶² refere, no n.º 1 do que art. 14.º, que o depósito dos documentos que titulem factos sujeitos a registo é mencionado na ficha de registo, com indicação da data do depósito, do facto a registar, do nome ou denominação, da residência habitual, do domicílio profissional ou sede e do número de identificação fiscal do sujeito activo do facto e do nome de quem requereu o depósito; mas logo o

cado regulamentado nacional, excepto se tiver ocorrido, dentro do prazo para requerer o registo, a admissão dos mesmos à negociação em mercado regulamentado de valores mobiliários”

“b) Os factos referidos nas alíneas b), c) e e) do n.º 2 do art. 3.º”, ou seja:

“b) A prestação das contas anuais e, se for caso disso, das contas consolidadas;

c) O projecto de transferência da sede para outro Estado membro da União Europeia;

e) O projecto de transformação em sociedade anónima de direito interno;”

“c) Os factos constantes das alíneas b) e d) do art. 5.º” (*empresas públicas*), ou seja:

“b) A emissão de obrigações e de títulos de participação;

d) A prestação de contas;”

“d) O facto mencionado na alínea b) do art. 6.º”, ou seja, a emissão de obrigações por agrupamentos complementares de empresas;

“e) O facto referido na alínea g) do art. 7.º”, ou seja, o projecto de transferência da sede dos agrupamentos europeus de interesse económico;

“f) O facto constante da alínea e) do art. 8.º”, ou seja, as contas anuais dos estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada;

“g) Os factos constantes do art. 9.º se respeitarem a factos que estão sujeitos a registo por depósito” (acções e decisões sujeitas a registo);

“h) Os factos mencionados nas alíneas a), d) e e) do art. 10.º”, ou seja:

“a) O mandato comercial escrito, suas alterações e extinção;

d) A prestação de contas das sociedades com sede no estrangeiro e representação permanente em Portugal;

e) O contrato de agência ou representação comercial, quando celebrado por escrito, suas alterações e extinção;”

“i) Todos os factos que por lei especial estejam sujeitos a depósito.”

¹⁶¹ *Bold* nosso.

¹⁶² Entretanto já alterado pelas Portarias n.º 1.416-A/2006, de 19 de Dezembro, n.º 562/2007, de 30 de Abril, n.º 234/2008, de 12 de Março, e n.º 4/2009, de 2 de Janeiro.

n.º 2 do mesmo preceito legal vem acrescentar que “As indicações previstas no número anterior são recolhidas do pedido de registo”, e não do documento que titula o acto!

O n.º 3 do art. 15.º do mesmo diploma legal, que regula as menções especiais do registo por depósito, remete para o já referido n.º 2 do art. 14.º.

Anteriormente à entrada em vigor, em 31 de Dezembro de 2008, do Decreto-Lei n.º 247-B/2008, de 30 de Dezembro, **nem sequer era junto qualquer documento ao pedido de registo referente a participações sociais, quanto mais depositado**; com a publicação daquele diploma foi alterado o n.º 3 do art. 53.º-A do Código do Registo Comercial e o título passou, também nestes casos, a acompanhar o pedido de registo. Sucede, porém, que os elementos que vão ao registo continuam a ser retirados, não do título, mas do pedido do registo, pelo que **de pouco ou nada vale a junção do documento, que pode até nada ter a ver com o registo requisitado** (pode até tratar-se de uma mera notícia de jornal), sem que o conservador possa abster-se de realizar esse mesmo registo.¹⁶³

Deixou assim de se exigir a intervenção do notário¹⁶⁴ nos actos societários e, no caso dos que ingressam no registo por depósito, excluiu-se também o **controlo da legalidade** pelo conservador (ou oficial dos registos, mas do mal o menos), **entregando-o à parte interessada, a própria sociedade**. Nos termos do disposto no n.º 1 do art. 242.º-E do Código das Sociedades Comerciais, “A sociedade não deve promover o registo se o pedido não for viável, em face das disposições legais aplicáveis, dos documentos apresentados e dos registos anteriores, devendo verificar especialmente a legitimidade dos

¹⁶³ Provavelmente em virtude desta alteração, o projecto de despacho do Presidente do “Instituto dos Registos e do Notariado, IP” – sobre “Medidas de combate ao branqueamento de capitais, ao financiamento do terrorismo e ao incumprimento de sanções financeiras ou comerciais impostas por resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou Regulamento da União Europeia – Deveres a cargo de conservadores e notários”, remetido à Ordem dos Notários para parecer, e que excluía *ipsis verbis* desses deveres o registo por depósito – tenha entretanto sido alterado na sua versão definitiva (despacho n.º 104/2009, de 1 de Julho), embora se nos afigure **que de pouco, para não dizer de nada, servirão tais medidas no combate aos mencionados crimes, em especial no caso do registo por depósito**. De qualquer modo, os conservadores e oficiais dos registos fiscalizam, em geral, apenas os actos que formalizam.

¹⁶⁴ Preocupa-nos esta “desformalização” das **operações societárias**, para a maioria das quais apenas é exigida a forma escrita, operações hoje essencialmente entregues a Técnicos Oficiais de Contas, assim promovendo o Estado a procuradoria ilícita.

interessados, a regularidade formal dos títulos e a validade dos actos neles contidos.”, ou seja, é entregue à sociedade, nestes casos, a competência prevista para o conservador, nos termos do art. 47.º do Código do Registo Comercial, que apenas se aplica aos registos por transcrição.

É também a própria **sociedade**, nos termos dos n.ºs 2, 3 e 4 do mesmo preceito legal, que **fiscaliza o cumprimento das obrigações fiscais**,¹⁶⁵ que **arquiva os documentos** e **faculta o respectivo acesso** a pessoa que demonstre ter interesse atendível na consulta dos mesmos, sendo a sociedade responsável, nos termos do disposto no art. 242.º-F do Código das Sociedades Comerciais, pelos danos causados aos titulares de direitos sobre quotas ou a terceiros e solidariamente responsável pelo cumprimento das obrigações fiscais.

Dentro da mesma lógica de auto-regulação e de **entrega da verificação do princípio da legalidade à própria sociedade**, o registo por depósito não pode ser recusado (art. 48.º do Código do Registo Comercial, *a contrario*), nem lavrado provisoriamente por dúvidas (art. 49.º do mesmo Código, *a contrario*), não pode ser declarado nulo (art. 22.º do mesmo diploma legal, *a contrario*) e não constitui presunção de que existe a situação jurídica, nos precisos termos em que é definida (art. 11.º do referido Código, *a contrario*).

Os **oficiais dos registos** têm competência própria, entre outras, para efectuarem registos por depósito (alínea h) do n.º 2 do art. 55.º-A do Código do Registo Comercial), tal como registos de nomeação e exoneração de gerentes e administradores.

Um dos princípios fundamentais do registo¹⁶⁶ **é o mencionado princípio da legalidade**: o conservador, que é um jurista qualificado e especializado, verifica a viabilidade do pedido de registo face às disposições legais aplicáveis, o que é posto em causa com a atribuição de quase todas essas competências de qualificação do registo aos oficiais dos registos, que **não têm formação jurídica**.

Outro princípio registal é o de que o facto publicitado pelo registo se presume verdadeiro, ou seja, o **princípio da fé pública registal**, que visa proteger terceiros de boa fé.

¹⁶⁵ O que é reiterado pelo n.º 4 do art. 51.º do Código do Registo Comercial.

¹⁶⁶ Sobre os princípios, em especial, do registo comercial, *vide* J. de Seabra Lopes, *Direito dos Registos e do Notariado*, 4.ª Ed. R. e A., Almedina, Coimbra, 2007, pág. 184 e ss..

Na sua redacção inicial, o art. 11.º do Código do Registo Comercial prescrevia que:

“O registo definitivo constitui presunção de que existe a situação jurídica, nos precisos termos em que é definida”.

Com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março, aquele artigo passou a prescrever:

“1 – O registo por transcrição definitivo constitui presunção de que existe a situação jurídica, nos precisos termos em que é definida.

“2 – O registo por depósito de factos respeitantes a participações sociais e respectivos titulares tem os efeitos referidos no número anterior.”

Mas logo o legislador percebeu que o Estado podia incorrer em responsabilidade quanto à presunção referente a registos por depósito e revogou o n.º 2 do mencionado artigo, através do Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de Janeiro.

É assim que **este registo por depósito, que de registo só tem o nome, é uma mera publicidade notícia**, nada mais que isso. Publicidade notícia essa que engana os cidadãos que confiam no registo comercial

Pergunta-se: onde está a segurança jurídica de que fala o preâmbulo?

Cedo se fizeram sentir, quer a **falta de segurança jurídica**, quer o conseqüente **desincentivo ao investimento**: cessões de quotas entre cônjuges, nulas nos termos do art. 1714.º do Código Civil, o qual contém o princípio da imutabilidade das convenções antenupciais e do regime de bens resultantes da lei, são às centenas.

Outros casos existem, que não se podem comprovar documentalmente pela simples razão de que os documentos estão...na sociedade:

- viúvo cedeu quota, que constituía bem comum do casal, sem intervenção dos filhos, também herdeiros;
- cônjuge titular de uma quota, que constituía bem próprio, e de outra, que constituía bem comum do casal, unificou as duas quotas e, sem partilhar a segunda com o outro cônjuge, cedeu a totalidade da quota unificada;
- titular de uma quota que se viu despojado dela porque o gerente da sociedade requereu o registo a favor de outra pessoa com base numa mera acta em que aquele titular consentia numa cessão, a formalizar posteriormente; a quota foi registada a favor de outrem e o preço ficou por receber;

- comprador de quota adquirida com reserva de propriedade até integral pagamento do preço que a vendeu sem pagar e, portanto, sem ser ainda sua, por ter sido adquirida com reserva de propriedade;
- cônjuge casado na comunhão geral e titular de quotas em inúmeras sociedades que conferiu procuração a irmã para ceder quotas; entretanto morreu e a quota passou a integrar a sua herança; foram lavradas actas posteriormente à sua morte, mas com datas forjadas anteriores à mesma, na qual o “morto” cedeu as quotas à referida irmã: a mulher e o filho menor ficaram sem as quotas, único património do falecido;
- pais cederam quotas de filhos menores sem a devida autorização judicial;
- sócios de sociedades unipessoais dividiram a respectiva quota em duas e cederam uma das quotas resultantes dessa divisão a outra pessoa, sem qualquer alteração de pacto, mantendo-se a sociedade unipessoal;
- foram cedidas quotas de dois mil e quinhentos euros em sociedades ainda com um capital social registado de quatrocentos mil escudos, sem que se verificasse qualquer aumento do mesmo;
- etc., etc., etc. ...

Qual a solução? Mais uma vez se ataca a justiça preventiva, empurrando os particulares, sem qualquer alternativa, para os tribunais, com todos os custos e morosidade inerentes.¹⁶⁷

Argumenta o actual executivo que as transmissões de acções também não vão a registo comercial, apenas são registadas no livro de registo de acções, mas este é um fraco argumento: as sociedades anónimas têm em geral uma estrutura que lhes permite fazer um trabalho, nomeadamente jurídico, que **para as sociedades por quotas, que não a têm, era desempenhado pelo Estado, através do controlo da legalidade pelo notário, aquando da formalização do contrato, e pelo conservador do registo comercial, aquando da qualificação registal.**

Em Espanha, por exemplo, as cessões de quotas não estão sujeitas a registo comercial, mas são obrigatoriamente formalizadas no notário e registadas no livro de transmissões de quotas: assegura-se dessa forma o controlo da legalidade.

¹⁶⁷ Veja-se a pendência dos processos pendentes nos Tribunais de Comércio, em anexo. A incógnita será o número de processos pendentes em 2007 e 2008 (os respectivos dados ainda não se encontram disponíveis) e ainda o número de processos pendentes nos anos seguintes.

Ora, a maioria das sociedades por quotas, que têm um peso enorme no número total de sociedades portuguesas, não têm uma estrutura que lhes permita garantir cautelas e controlo, quer ao nível económico, quer cultural, quer social.

E se nas sociedades anónimas o nível económico, cultural e social permite que o Estado se demita desse controlo, nas sociedades por quotas essa situação não se verifica.

De notar que o legislador, no já mencionado preâmbulo, fala do Reino Unido, da Alemanha e da Itália para justificar a solução adoptada no novo diploma para o Governo das sociedades, mas não refere nenhum país que tenha adoptado esta modalidade de registo comercial (o registo por “depósito”)...

É assim que **o nosso registo comercial se transforma**, no que à transmissão de participações sociais diz respeito, **num mero princípio de prova**, extinguindo-se a função registal enquanto garante da segurança do tráfego jurídico no âmbito das operações societárias.

Há também quem chame ao registo por depósito **registo mecânico**, por inexistir qualquer qualificação jurídica.¹⁶⁸

Mas não é só o já referido que está em causa com esta má solução legislativa: a realidade é que se os sócios podem não ser os que o registo publicita, então **também os registos por transcrição ficam contaminados**.

Mais: é sabido que a maioria das cadeias de transmissão de imóveis se inicia com uma venda da sociedade construtora – normalmente do tipo por quotas – ao particular; claro que **o registo predial não tardará a ficar igualmente inquinado**, sem qualquer tipo de protecção assegurada pelo Estado ao consumidor.

Já muita doutrina se pronunciou sobre esta matéria.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Vide António Menezes Cordeiro, *Manual de Direito das Sociedades*, 2.^a Ed., Almedina, Coimbra, 2007, pág. 525.

¹⁶⁹ Vide José Augusto Guimarães Mouteira Guerreiro, “A Actividade Notarial e Registral na Perspectiva do Direito Português”, publicado no n.º 1 da *Revista da Ordem dos Notários*, Petrus, Lisboa, Jan. 2007, pág. 30, “Registo Comercial – Ainda Existe?”, texto de conferência efectuada em 16 de Maio de 2007, na Faculdade de Direito do Porto, não publicado, “As sociedades no novo quadro notarial e de registos”, texto de conferência efectuada em 29 de Março de 2008, na Faculdade de Direito de Coimbra, no âmbito do “Instituto do Direito das Empresas e do Trabalho” (IDET), não publicado, Albino de Matos, “Sociedades, Documento Autêntico ou Particular” e Pedro Maia, “Registo e Cessão de Quotas”, ambos *in Reformas do Código das Sociedades*, Colóquios 3, (IDET), Almedina, Coimbra, 2007, págs. 121 e 163, respectivamente, Carlos Ferreira de Almeida, “O Registo Comercial na Reforma do Direito das Sociedades de 2006”, *in A Reforma do Código das Sociedades Comerciais, Jornadas em Homenagem do Professor Doutor Raúl Ventura*, Almedina, Coimbra, 2007, pág. 283 e ss..

Refere J. Seabra Lopes, ex-Director-Geral dos Registos e do Notariado, ser “particularmente chocante a introdução, no registo comercial, do chamado registo por depósito – designar por registo um acto desprovido de controlo da legalidade representa um claro abuso da linguagem jurídico-registal –, como o é a competência atribuída indiscriminadamente mesmo a funcionários sem qualquer preparação jurídica para efectuar o controlo da legalidade de outros registos.”

E acrescenta que as reformas nesta área “nem sempre se têm mostrado suficientemente ponderadas e amadurecidas, como o provam frequentes alterações às alterações, para não falar de sistemáticas rectificações, por vezes tardiamente publicadas, que afectam naturalmente os valores da segurança jurídica, tão caros ao ordenamento dos registos e do notariado”.¹⁷⁰

Também Pedro Maia entende que “as quotas, enquanto objectos de negócios, terão sido irremediavelmente prejudicadas e desvalorizadas”, alertando ainda para o facto de o registo ser público, enquanto os documentos que titulam os factos registados são entregues a uma guarda privada: a da sociedade.¹⁷¹

E Carlos Ferreira de Almeida refere que “a publicidade registral pública relativa a direitos sobre quotas sofreu um rude golpe na sua credibilidade e eficácia”, questionando-se sobre a segurança que as certidões de factos registados por depósito podem oferecer¹⁷², para dizer mais adiante que “O Estado não se pode demitir desta função registral. Receio que, sob este aspecto, a reforma não tenha sido pensada pelas melhores razões (...) O registo por depósito, tal como está regulado, é um meio débil para a garantia da legalidade e da revelação da situação jurídica actual.”, considerando a entrega do controlo da legalidade às sociedades uma “privatização da função.”¹⁷³

O único registo por depósito que existia antes da contra-reforma, o das **prestações de contas**, é o único que é aceitável, porquanto as mesmas contas são previamente auditadas por Técnicos Oficiais de Contas ou Revisores Oficiais de Contas, conforme o caso.

Para ajudar, foi também eliminado o controlo pela conservatória do **princípio do trato sucessivo**. Efectivamente, o art. 31.º do Código do

¹⁷⁰ J. de Seabra Lopes, *Direito dos Registos ...*, *ob. cit.*, pág. 6.

¹⁷¹ Pedro Maia, “Registo e Cessão...”, *ob. cit.*, pág. 175.

¹⁷² Os próprios notários verificam hoje a qualidade de sócio cientes de que pode não ser verdadeira a informação que o registo publicita.

¹⁷³ Carlos Ferreira de Almeida, “O Registo Comercial ...”, *ob. cit.*, pág. 286 e ss..

Registo Comercial dispunha que: “Para poder ser lavrada a inscrição definitiva de actos modificativos da titularidade de quotas ou partes sociais e de direitos sobre elas é necessária a intervenção nesses actos do titular inscrito, salvo se o facto for consequência de outro anteriormente inscrito”. Ora, este preceito foi revogado pela alínea c) do artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março. Veio então o art. 242.º-D do Código das Sociedades Comerciais atribuir a competência para a fiscalização deste princípio à própria sociedade, dentro de uma lógica de auto-regulação e passando a sociedade a julgar em causa própria.

Quanto à **legitimidade** para requerer o registo, ela é conferida, pelo art. 242.º-B do Código das Sociedades Comerciais, ao transmissário, transmitente, sócio exonerado, usufrutuário e credor pignoratício, mas apenas para solicitarem a promoção do registo por depósito à sociedade, e não para o requererem directamente na conservatória, já que, nos termos do n.º 5 do art. 29.º do Código do Registo Comercial, apenas tem legitimidade para requerer tal registo a própria sociedade, exceptuado o registo de acções e outras providências judiciais; se a sociedade o não fizer, qualquer pessoa pode solicitar junto da conservatória que esta promova o registo por depósito de factos relativos a participações sociais, sendo a sociedade notificada¹⁷⁴ (cfr. art. 29.º-A do Código do Registo Comercial), ou seja, o sócio “pede” à Conservatória que “peça” à sociedade que proceda ao registo para por fim, se esta não o fizer, eventualmente o conservador o vir a realizar...não parece muito simples, pois não?

Até à publicação do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho, no entendimento do “Instituto dos Registos e do Notariado, IP”, os notários não podiam requer registos por depósito. Hoje a questão encontra-se ultrapassada, atenta a redacção actual do art. 30.º do Código do Registo Comercial. E mesmo quando aos demais registos, apenas os podiam requerer recolhendo previamente as assinaturas dos interessados (cfr. art. 186.º-A do Código do Notariado e art. 28.º-A do Código do Registo Comercial, este já revogado), também segundo o entendimento do mesmo instituto, isto apesar do disposto no n.º 4 do art. 4.º do Estatuto do Notariado.

O Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março, revogou os arts. 24.º a 26.º do Código do Registo Comercial e alterou o art. 28.º da Lei Orgânica da então Direcção-Geral dos Registos e do Notariado (Decreto-Lei n.º 87/2001, de 17 de Março), atribuindo às conservatórias **competência** para a prática de

¹⁷⁴ E esta ainda se pode opor! Mas não é o registo comercial obrigatório?!

actos de registo comercial **independentemente da sua localização geográfica**. O mesmo diploma continha também disposições transitórias para vigorarem até ao dia 31 de Dezembro de 2006 (arts. 45.º a 52.º) e determinou a eliminação da competência territorial das conservatórias do registo comercial com efeitos reportados a 1 de Janeiro de 2007.

Concordamos neste ponto com J. de Seabra Lopes, porquanto teria sido mais apropriado determinar apenas a eliminação da competência territorial para efeitos de registo, já que até à total informatização as conservatórias terão, obviamente, que manter a responsabilidade pela guarda e conservação das pastas em suporte de papel.

Quanto ao **fim da competência territorial das conservatórias do registo comercial**¹⁷⁵ poderá dizer-se o mesmo que em seguida diremos para as conservatórias do registo predial, e quanto às competências dos oficiais dos registos abordaremos a matéria no ponto 4.10. do Capítulo V, “Oficiais dos Registos (Conservatórias)”.

1.2.4. *Registo Predial*¹⁷⁶

O Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho, rectificado em 25 de Agosto de 2008, veio introduzir uma profunda reforma na área do registo predial.

Em lado nenhum do preâmbulo se refere sistema idêntico adoptado noutro país, ainda que fora da União Europeia.

Desconheço também qualquer estudo credível e isento efectuado nesta área antes de se proceder a tão profunda alteração legislativa, cuja realização, por essa mesma razão, se impunha.

Ao invés, o preâmbulo deste diploma premeia os notários com os desafios habituais: “os cidadãos e as empresas não podem ser onerados com imposições burocráticas que **nada acrescentem à qualidade do serviço**” e “no interesse conjunto dos cidadãos e das empresas, serão simplificados os controlos de natureza administrativa, eliminando-se **actos e práticas registrais e notariais que não importem um valor acrescentado** e dificultem a vida do cidadão e da empresa.”, o que aliás resulta sempre de uma repe-

¹⁷⁵ Sobre esta questão em particular, *vide* J. de Seabra Lopes, *Direito dos Registos ...*, *ob. cit.*, pág. 262. O autor alerta para algumas incongruências do actual sistema.

¹⁷⁶ Sobre os princípios do registo predial, *vide* J. de Seabra Lopes, *Direito dos Registos ...*, pág. 423 e ss., José Augusto Guimarães Mouteira Guerreiro, *Noções de Direito ...*, pág. 25 e ss. e Carvalho Fernandes, *Lições de Direitos Reais*, 4.ª Ed., Quid Juris, pág. 109 e ss..

tição do programa do actual Governo. Refere ainda o mesmo preâmbulo que se criam:

“condições para que advogados, Câmaras de Comércio e Indústria, notários, serviços de registo e solicitadores prestem serviços relacionados com negócios relativos a bens imóveis em regime de balcão único, **com a inerente redução de custos** directos e indirectos para cidadãos e empresas. Esse objectivo é obtido através da conjugação de três medidas. Por um lado, **tornam-se facultativas as escrituras** relativas a diversos actos da vida dos cidadãos e das empresas. Deixam de ser obrigatórias, nomeadamente, as escrituras públicas para a compra e venda e para a constituição ou modificação de hipoteca voluntária que recaia sobre bens imóveis e, conseqüentemente, para os demais contratos onerosos pelos quais se alienem bens ou se estabeleçam encargos sobre eles, aos quais sejam aplicáveis as regras da compra e venda. Igualmente, a escritura pública deixa de ser obrigatória para a doação de imóveis, para a alienação de herança ou de quinhão hereditário e para a constituição do direito real de habitação periódica. Estes actos **passam a poder ser realizados por documento particular autenticado**. Por outro lado, as entidades com competência para praticar actos relativos a imóveis por escritura pública ou documento particular autenticado passam a estar **obrigadas a promover o registo predial** do acto em que tenham intervenção, assim desonerando os cidadãos e empresas das deslocações inerentes aos serviços de registo. Finalmente, é criado um **elemento de segurança adicional** para os serviços disponibilizados nestes balcões únicos. Prevê-se a realização de um **depósito electrónico dos documentos** relativos ao acto praticado por documento particular autenticado, cuja consulta substitui, para todos os efeitos legais, a apresentação perante qualquer entidade pública ou privada do documento em suporte de papel (...), **é eliminada a competência territorial das conservatórias do registo predial**, permitindo que qualquer cidadão pratique actos de registo predial em qualquer conservatória do registo predial do território nacional, independentemente do lugar da situação dos prédios. Os interessados passam, portanto, a poder **escolher o serviço mais rápido**, que lhes fica **mais próximo** ou aquele **que preste um melhor atendimento**.”¹⁷⁷

Não conseguimos descortinar em que é que o custo dos actos desce pelo facto de a **escritura pública deixar de ser obrigatória** dado que, muito pelo contrário, deixando os preços de ser tabelados, necessariamente subirão.

¹⁷⁷ *Bold* nosso.

Sobre os actos que deixam de ser obrigatoriamente formalizados por escritura pública remetemos para o que já foi dito a propósito da contra-reforma socialista.

Estabelece-se um regime de **registo obrigatório**,¹⁷⁸ mas a promoção obrigatória do registo a requerer pelas entidades que titulam os actos ou pelas instituições financeiras ficou sujeita a um apertado prazo de dez dias, que nos parece muitíssimo curto, mas que convém ao Estado, porque a consequência para o incumprimento do mesmo é o pagamento do emolumento do registo em dobro.

Refira-se ainda que, ao contrário do que sucedia anteriormente,¹⁷⁹ qualquer falta de preparo pode dar lugar à **rejeição da apresentação** (cfr. alínea e) do n.º 1 do art. 66.º do Código do Registo Predial), o que não seria de esperar de um Estado moderno e de uma administração colaborante, regime que pode resultar em graves prejuízos: se faltarem, por exemplo, € 5, a apresentação pode ser rejeitada, o utente perde a prioridade e quando voltar a requerer o seu registo pode confrontar-se com outro registo entretanto requerido e incompatível com o direito que pretende registar.

Quanto ao **arquivo de documentos**, também a anterior lógica, de que os documentos apenas ficariam arquivados se o original não devesse normalmente permanecer em arquivo público, foi invertida: o art. 26.º do Código do Registo Predial passou a prever o arquivo dos documentos como regra geral, apenas se prevendo a respectiva restituição aos interessados quando as condições técnicas permitirem o seu arquivo em suporte electrónico ou quando as certidões apresentadas constem de bases de dados públicas.

Os contratos formalizados por documento particular autenticado passaram a ser obrigatoriamente **depositados electronicamente**, por razões que não se apontam porque não convém: os documentos que não são lavrados nos cartórios não são incorporados num arquivo público.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Arts. 8.º-A a 8.º-C do Código de Registo Predial; antes deste diploma o registo era apenas **indirectamente obrigatório**, ou seja, o titular do direito tinha que o registar previamente se quisesse transmitir esse direito.

¹⁷⁹ Anteriormente à entrada em vigor deste diploma o preparo insuficiente podia ser completado até ao momento da feitura do registo (n.º 3 do art. 73.º do Código do Registo Predial, revogado pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho); a sua falta não era motivo de rejeição do pedido.

¹⁸⁰ Cfr. art. 24.º do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho e Portaria n.º 1535/2008, de 30 de Dezembro.

Ora, o legislador **podia ter excepcionado as escrituras**, que se encontram depositadas em arquivo público,¹⁸¹ num cartório que não é uma empresa *stricto sensu*, uma vez que o notário tem o dever de prestar os seus serviços a **todos** quantos os solicitem, mas não o fez; sucede que o volume de arquivo é já neste momento preocupante, tudo sem qualquer necessidade que o justifique.

Certo é que o legislador **não prevê que do próprio registo conste qual o título que lhe deu origem**: se uma escritura, se um documento particular autenticado por advogado ou solicitador, se um documento autenticado por oficial dos registos, pelo que o utente que consulte o registo por, por exemplo, estar interessado na compra do imóvel, não vai facilmente poder obter essa informação.

E, se tal solução tivesse sido adoptada, nem sequer seria inovadora: retomaria a solução apontada pelo legislador antes da reforma do registo predial, introduzida pelo actual Código, em 1984, que previa a menção nas inscrições do título e do local onde o mesmo foi lavrado; ora, esta solução de 1984, tendo presente o actual regime, tornaria o registo mais claro e transparente: além de se permitir que o utente soubesse qual a força do documento que serviu de base ao registo (escritura ou documento particular autenticado), igualmente facilitaria a localização dos documentos que serviram de base ao registo, o que se torna ainda mais premente agora que foram atribuídas competências a tão elevado número de agentes.

A Portaria n.º 1535/2008, de 30 de Dezembro, prevê a criação – pelas Câmaras de Comércio e Indústria, Câmara dos Solicitadores, Ordem dos Advogados e Ordem dos Notários – de **sistemas de arquivo centralizados** (cfr. n.º 2 do art. 8.º). Esta profusão de arquivos não irá certamente facilitar a pesquisa de contratos pelo cidadão.¹⁸²

¹⁸¹ No início da implementação da liberalização do notariado, ainda à luz do anterior regime, algumas conservatórias chegaram ao ponto de arquivar as escrituras, por entenderem que o arquivo dos notários tinha deixado de ser um arquivo público, situação entretanto ultrapassada pela informação contida no Proc. C.P.42/2005. DSJ, sobre a qual recaiu despacho do então Director-Geral dos Registos e do Notariado, de 14 de Outubro de 2005, tendo sido fixado o seguinte entendimento: “tendo, especialmente, em consideração o que no Estatuto do Notariado se refere a propósito da função notarial e do acervo documental, somos de entendimento que as escrituras lavradas por notários privados – e, por maioria de razão, aquelas que se encontram à sua guarda – continuam a constituir espólio do Estado e, como tal, continuam a integrar-se na previsão do n.º 3 *in fine* do art. 26.º do Código do Registo Predial, **não se justificando o seu arquivamento.**” (*bold* nosso).

¹⁸² A Ordem dos Notários tem pendente, na Comissão Nacional de Protecção de Dados, desde Novembro de 2008, um pedido de legalização de uma base de dados centralizada de actos notariais, para o qual não obteve qualquer resposta até à presente data.

O legislador trata de forma igual documentos que são completamente diferentes: os documentos particulares autenticados e as escrituras públicas.

No tocante às **competências dos oficiais dos registos**, diga-se que estes funcionários passam a poder apreciar o registo referente a um qualquer acto em que tenha tido intervenção uma instituição de crédito ou uma entidade pública,¹⁸³ mas já não caso se trate de uma escritura sem intervenção de instituição de crédito. Faz sentido?

De notar que o oficial dos registos pode autenticar contratos e não fica impedido de, a seguir, aquando da realização do registo, verificar a legalidade desses mesmos contratos, em causa própria, sendo que a sua qualificação será, na melhor das hipóteses, o 11.º ano.¹⁸⁴

Quanto às habilitações e actuais competências dos oficiais dos registos remetemos para o ponto 4.10. do Capítulo V, “Oficiais dos Registos (Conservatórias)”.

Faz sentido que um documento elaborado por um licenciado em Direito, notário ou advogado seja avaliado, em certos casos, por uma pessoa com o 11.º ano? Também não nos parece, até na lógica do actual Governo, que condena o duplo controlo da legalidade.

Qual a razão porque não ingressam as escrituras no registo sem esse controlo, **directamente**?

O Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho, eliminou a **competência territorial das conservatórias do registo predial**, tendo para o efeito aditado um art. 6.º-A ao Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de Dezembro (Lei Orgânica dos Serviços dos Registos e do Notariado), alterado os seus arts. 5.º e 6.º e revogado outros preceitos do mesmo diploma. Esta alteração entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2009, nos termos previstos na alínea d) do n.º 2 do art. 36.º do referido Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho, razão pela qual este diploma manteve em vigor, até àquela data, os arts. 27.º e ss. do Código do Registo Predial.

Também esta **eliminação da competência territorial das conservatórias** é desastrosa.

¹⁸³ Cfr. art. 75.º-A, conjugado com o art. 8.º-B do Código do Registo Predial.

¹⁸⁴ De notar que o legislador passou a referir-se aos ajudantes e aos escriturários, sem distinguir, como “oficiais dos registos”, o que significa que estes podem ter acabado de entrar para os serviços.

É que esta competência evita que um interessado, quando uma conservatória verifique a falta de determinados requisitos ou a existência de vícios no título, possa dirigir-se a outra conservatória onde, por exemplo, tenha um amigo... e nem se diga que esta era a única forma de facilitar a vida ao cidadão: por exemplo, na nossa vizinha Espanha, o *Colégio dos Registradores de Espanha* recebe numa central, por via electrónica, os pedidos de registo, que posteriormente encaminha para a conservatória competente. Parece tão simples...

Também nos surpreende que o próprio Governo assuma que o utente assim poderá escolher o **serviço mais rápido**, mais próximo ou que preste melhor atendimento.

Quanto à proximidade, já hoje se podem pedir os registos pelo correio e por via electrónica.

Já quanto à rapidez e qualidade do atendimento a surpresa ainda é maior: pois o Estado não deve garantir que ele seja sempre rápido e de qualidade elevada? E como, se obriga as conservatórias a informatizarem à velocidade da luz registos de vários séculos, em detrimento dos pedidos que entram diariamente? E como, se atribui competências que pressupõem uma formação jurídica a pessoas que a não têm?

Algo vai mal no reino de Portugal e qualquer coisa terá, voluntariamente, ficado por dizer.

Outra das novidades anunciadas naquele preâmbulo é a possibilidade de tramitar de forma unitária, através de **procedimentos para operações especiais de registo**, actos próprios dos serviços de registo que, em razão do seu número, natureza, relação de dependência ou conexão, identidade ou **qualidade dos sujeitos**, possam ser praticados de forma simplificada. Adoptam-se assim procedimentos especiais que podem ser efectuados em balcões com competência para a prática de actos de qualquer área de registo, criados junto de entidades públicas ou privadas, ou como serviços autónomos.

Estes procedimentos para operações especiais de registos (Balcões SIR – sistema integrado de registos) foram regulamentados pela Portaria n.º 547/2009, de 25 de Maio, que define tais operações, no seu art. 2.º, como aquelas “em que sejam interessadas uma ou mais pessoas colectivas, públicas ou privadas, que envolvam a prática de actos de registo que pelo seu número, complexidade, natureza, relação de dependência ou conexão, ou relevância económica, justifiquem um tratamento unitário e personalizado”, ficando assim aberta a porta à distinção entre “utentes de primeira” e “utentes de segunda”.

Já no tocante às **descrições dos imóveis**, diz-se também que se aprova “uma simplificação significativa do processo de harmonização das descrições prediais com a matriz e os títulos. Visa-se, desta forma, **facilitar a conciliação dos elementos identificativos dos prédios** e evita-se que muitos actos de registo sejam inviabilizados ou excessivamente prolongados em questões tão relevantes para o cidadão como a compra de uma casa ou de um terreno.”

Na prática o que sucede é que se o cidadão conseguir inscrever o seu prédio com uma determinada área no competente serviço de finanças tem a vida facilitada para o fazer “crescer” e assim enganar vizinhos e compradores incautos, porquanto a **tolerância de divergência de áreas entre registo e matriz**.¹⁸⁵

- nos prédios urbanos passa de 5% para 10%;
- nos prédios rústicos não submetidos ao cadastro geométrico passa de 10% para 20%;
- nos prédios rústicos submetidos ao cadastro geométrico passa de 0% para 5%.

Embora o registo publicite direitos, é evidente que só será credível se os prédios forem descritos com alguma segurança.

Desde pelo menos 1958 que Portugal tenta estender o cadastro geométrico (referente apenas a prédios rústicos) a todo o território nacional; até hoje é pequena a percentagem abrangida e as zonas de minifúndio não conhecem esta realidade.

O cadastro geométrico é feito por técnicos criteriosos e nada leva a crer que as actuais matrizes cadastrais contenham erros, ainda que de 5%.

Por outro lado, a própria correcção de áreas no que respeita a prédios rústicos não submetidos ao cadastro geométrico, agora admitida para uma margem de 20%, passa a poder ser feita com base em mera planta elaborada por técnico habilitado e em declaração do titular no sentido de que não ocorreu alteração na configuração do prédio, deixando de ser necessária uma planta assinada por todos os confinantes.

Mas para além destas questões relacionadas com a descrição dos prédios, na matéria mais importante para a segurança dos registos e a consequente protecção dos terceiros, perante os quais o mesmo publicita os factos e as **relações jurídicas**, a coisa não andou muito melhor, pelo contrário.

¹⁸⁵ Cfr. art. 28.º e ss. do Código de Registo Predial.

Outra das novidades apontadas no preâmbulo é a de que¹⁸⁶ “Encontrando-se o prédio omisso no registo predial, a inscrição prévia em nome do autor da herança é dispensada no registo de aquisição decorrente de partilha de qualquer património, hereditário ou conjugal, podendo registar-se o bem desde logo em nome do adquirente na partilha. Igualmente, para a realização de partilha de **prédios descritos**, é **eliminada a prova do registo em nome do autor da herança**, sem prejuízo do princípio do trato sucessivo. É também eliminado, **para todas as situações**, o registo intermédio em nome dos titulares de bens ou direitos integrados em herança indivisa. O registo passa assim a poder ser directamente promovido em nome de quem adquira, efectivamente, o bem.”

Mas até nesta matéria o legislador denota total desconhecimento da lei.

De facto, o art. 34.º do Código do Registo Predial (que consagra o **princípio do trato sucessivo**) dispensa a inscrição prévia a favor do autor da herança para os prédios sem registo de aquisição em vigor (n.ºs 2 e 3 daquele artigo); mas o mesmo já não sucede para prédios com registo de aquisição em vigor (n.º 4 do mesmo artigo), pelo que a partilha de prédios nestas condições não pode ser feita sem que o bem se mostre registado a favor do autor da herança: dizer que “para a realização de partilha de prédios descritos, é eliminada a prova do registo em nome do autor da herança, sem prejuízo do princípio do trato sucessivo” é o mesmo que dizer que é eliminada, sem prejuízo de ser sempre necessária...

Por outro lado, quando o legislador alterou o art. 35.º do mesmo Código, no sentido de dispensar a inscrição intermédia em nome dos titulares de bens ou direitos que façam parte de herança indivisa, não alterou em conformidade o art. 9.º do mesmo diploma legal (que consagra o **princípio da legitimação de direitos**); é assim que o titular do contrato apenas pode dispensar o registo de aquisição em comum e sem determinação de parte ou direito no caso de partilha, mas já não se os herdeiros pretenderem, por exemplo, vender o imóvel.

A divergência verificada entre as apontadas disposições legais tem vindo a originar a situação caricata de o notário pedir aos interessados, de acordo com a lei vigente, que procedam ao registo prévio, e de a conservatória posteriormente os vir a informar de que tal registo é desnecessário.

Outra dificuldade consiste no facto de o art. 55.º do Código do Notariado ter igualmente sido alterado, mas de forma infeliz, que por essa razão coloca muitas dificuldades práticas.

¹⁸⁶ *Bold* nosso.

De notar que estamos a falar de normas que espelham princípios basilares dos registos e do notariado: o princípio do trato sucessivo e o da legitimação de direitos, mas o legislador parece perceber pouco da matéria e mais de informática...

Outra das mais assustadoras alterações foi o facto de ter sido revogada a alínea e) do n.º 1 do art. 92.º do Código do Registo Predial, que prescrevia que o **negócio jurídico anulável por falta de consentimento de terceiro ou de autorização judicial dava origem a uma inscrição provisória por natureza** (sujeita, portanto, a um prazo, sendo que o próprio registo denunciava esse facto) antes de sanada a anulabilidade ou caducado o direito de a arguir.

Assim, até à alteração legislativa que ora se analisa, ficavam registadas como provisórias por natureza a venda de um bem por um cônjuge sem o consentimento do outro, a venda de um bem do menor pelos pais sem a competente autorização judicial (nem os menores escapam a esta reforma...) e muitas outras, e o registo indicava: “provisório por natureza, alínea e) do n.º 1 do art. 92.º”; quem consultasse o registo sabia o que se passava e o titular provisoriamente inscrito não podia vender sem primeiro fazer prova do consentimento ou da autorização judicial.¹⁸⁷

Pois hoje não é assim: regista-se definitivamente aquele acto anulável, vende-se quando se quiser com base no mesmo acto e quem consulta o registo para comprar o imóvel não consegue saber o que compra.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Esta posição foi assumida em diversos pareceres da Direcção-Geral dos Registos e do Notariado, nomeadamente nos RP2 n.º 15, RP3 n.º 16, P.º 417, L.º 2 (1980), P.º 35/84 RP3, e P.º 56/86 RP3); a mesma posição era já assumida no parecer da Procuradoria-Geral da República, de 02 de Abril de 1946, e no Acórdão da Relação do Porto, publicado no Boletim do Ministério da Justiça n.º 247, pág. 215, bem como no acórdão publicado na Revista dos Tribunais n.º 90, pág. 15.

¹⁸⁸ Veio, no entanto, o **Presidente do “Instituto dos Registos e do Notariado, IP”, através do despacho n.º 112/2008, de 21 de Outubro**, “alterar” o Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho, **em frontal contradição com o princípio registal da especialidade**, determinando que os conservadores apliquem um processo bastante complexo:

a) Sempre que seja requerido registo referente à situações anteriormente previstas na revogada al. e) do n.º 1 do art. 92.º do C.R.P., deverá ser desencadeado processo de suprimento nos termos do disposto no artigo 73.º do mencionado código, com vista a averiguar da eventual sanção da anulabilidade ou da caducidade do direito de a arguir;

b) Caso não seja comprovada qualquer uma das circunstâncias previstas na parte final da alínea anterior, do extracto das respectivas inscrições deverá constar que *o negócio jurídico é anulável por falta de consentimento de terceiro* ou que *o negócio jurídico é anulável por falta de autorização judicial*;

c) Efectuado registo nos termos da alínea anterior decorrente de falta de autorização judi-

Não descartamos o objectivo desta alteração, das mais perigosas, senão a mais perigosa, a par da entrega de poderes para titular actos de transmissão de imóveis a profissionais parciais por natureza (advogados e solicitadores),

cial, deve tal facto ser comunicado ao Ministério Público, junto do tribunal competente, para os efeitos que foram julgados convenientes;

d) Após a realização do registo, podem os interessados, mediante comprovação da sanção da anulabilidade ou da caducidade do direito de a arguir, pedir a actualização da inscrição, a ser efectuada por meio de averbamento de que se faça constar *Sanada a anulabilidade* ou *Caducado o direito de arguir a anulabilidade*.

Não teria sido preferível o legislador, com humildade, repor a alínea em vigor?!

Na altura tivemos a oportunidade de suscitar as seguintes questões ao Presidente do “Instituto dos Registos e do Notariado, IP”:

“Não é indicada no respectivo Código a menção a que se refere o V. despacho, nem a título de menções gerais das inscrições, nem de menções especiais. Considero que o V. despacho é de legalidade duvidosa, porquanto V.^a Ex.^a não foi eleito pelos cidadãos portugueses para legislar e, no entanto, substituiu-se ou adiantou-se ao legislador naquele despacho, apenas disponível para as conservatórias e de acesso vedado aos restantes profissionais e particulares, num tortuoso procedimento de *alteração legislativa*, que veio repor em vigor a alínea revogada pelo legislador, mas com 3 meses de atraso.

Ao demais, tal despacho introduz uma interferência nas relações entre particulares e na autonomia privada não sancionada na lei, substituindo-se as conservatórias aos mesmos particulares e assim se fomentando, por via do mesmo, a desconfiança entre as partes contratantes e os consequentes litígios, onde antes não existiam.

Ainda assim, venho pelo presente solicitar alguns esclarecimentos acerca desta *nova lei*, a saber:

- qual o meio através do qual a conservatória estabelece contacto com quem de direito para iniciar o processo de suprimento,
- qual a pessoa ou entidade a contactar,
- se é anotada à inscrição a data da notificação,
- se a conservatória irá proceder à contagem do prazo de caducidade do direito de arguir a anulabilidade,
- se a conservatória irá averbar oficiosamente, decorrido que seja o prazo, a caducidade do mesmo direito de arguir a anulabilidade,
- quais os encargos resultantes para o cidadão das referidas notificações, anotações e actualizações das inscrições,
- qual a solução para os registos já lavrados definitivamente nos três meses que mediarão a publicação da alteração ao CRP e o V. douto despacho.”

Acrescente-se que desde a reforma de liberalização do notariado que o **“Instituto dos Registos e do Notariado, IP” deixou de publicar o Boletim dos Registos e do Notariado**, distribuído a conservadores e notários e através do qual eram divulgados pareceres, despachos, informações e recomendações de interesse para os serviços (também para os notariais); passou a partir daquela data a divulgar tais documentos “às escondidas”, *Intranet*, apenas para acesso dos conservadores.

sem qualificação jurídica (oficiais dos registos e Câmaras de Comércio e Indústria) ou hierarquicamente dependentes (oficiais dos registos).

Também no registo comercial o negócio jurídico anulável ou ineficaz, por falta de consentimento de terceiro ou de autorização judicial, passa a ingressar definitivamente no registo antes de sanado o vício ou o direito de o arguir, registo esse que não revela a anulabilidade ou a ineficácia, em virtude da revogação da alínea i) do n.º 1 do art. 64.º do Código do Registo Comercial.

Outra curiosa alteração que mal se entende é o facto de o **contrato-promessa** de alienação não poder dar origem a um registo provisório, nos termos da alínea g) do n.º 1 do art. 92.º do mesmo Código, se nele se convencionar o contrário; fica aberta a porta para a parte economicamente mais forte impedir a mais fraca de registar aquele direito e, com tal registo, assegurar a sua prioridade face a terceiros (cfr. n.º 3 do art. 37.º do aludido Código).

Uma outra inovação extraordinária consiste no facto de um mandatário judicial passar a poder requerer o **registo provisório de acção e de procedimento cautelar** com base em mera cópia do articulado e em declaração do próprio em como tal articulado deu ou **vai dar** entrada no tribunal, sem qualquer carimbo de entrada (cfr. n.º 2 do art. 53.º do mencionado Código); já agora, porque não registar uma venda com a declaração e que **se irá celebrar**?

E a pergunta que fica no ar é a de saber se era necessário amputar desta forma o registo predial para o inovar, nomeadamente com recurso a meios electrónicos.

2. Análise Política e Económica da Reforma e da Contra-Reforma

2.1. *Liberalização*

A reforma do notariado no sentido da sua liberalização, sem perverter o sistema jurídico romano-germânico ao qual pertence a grande maioria dos países da União Europeia, levada a cabo pelo XV Governo Constitucional, com Durão Barroso como Primeiro-Ministro e Celeste Cardona como Ministra da Justiça, foi coroada de um êxito que seria desejável se verificasse na implementação de todas as reformas a introduzir na área da Justiça.

Com efeito, aquela reforma fez cessar a morosidade instalada nesta área por via da funcionalização do notariado operada pelo Estado Novo e condu-

ziu a uma melhoria significativa da qualidade do serviço prestado aos cidadãos, **o que a própria população hoje reconhece.**

E isto foi conseguido sem que os preços que anteriormente eram praticados pelos notários sofressem qualquer alteração, já que a Tabela de Honorários e Encargos Notariais, contida na Portaria n.º 385/2004, de 16 de Abril, veio fixar os novos preços com base nos anteriores, aos quais foi retirado o IVA, para que o preço final se mantivesse inalterado.¹⁸⁹

Os notários empenharam-se no desafio que então se lhes colocava, investindo, inovando e apostando essencialmente na qualidade, no serviço de valor acrescentado e na personalização do mesmo.

Nem sequer os demoveu o facto de não poderem recorrer à constituição de sociedades para limitar a sua responsabilidade.

Pela primeira vez no nosso país uma profissão mudou completamente o seu estatuto, passando do regime da função pública para o regime de profissão liberal.

O XV Governo Constitucional procedeu àquela reforma com o propósito de **tornar o notariado português mais moderno e eficiente**, sem prejuízo da garantia do exercício das funções de soberania que lhe estão cometidas, transitando os notários do regime da função pública para o regime de profissão liberal.

Afirma-se no preâmbulo do Estatuto do Notariado (Decreto-Lei n.º 26/2004, de 4 de Fevereiro) que:¹⁹⁰

“O notariado constitui um dos elementos integrantes do sistema da justiça que configura e dá suporte ao funcionamento de uma economia de mercado, enquanto instrumento ao serviço da segurança e da certeza das relações jurídicas e, conseqüentemente, do desenvolvimento social e económico.

“Com esta reforma, a actividade notarial não só ganha ainda maior relevância, pelo apelo constante ao delegatário da fé pública, consultor imparcial e independente das partes, exercendo uma função preventiva de litígios, mas também vê abrirem-se perante si **novos horizontes, num espaço económico baseado na concorrência.**

“Desde a sua origem até à década de quarenta do século passado, o notariado português acompanhou a evolução dos seus congéneres europeus integra-

¹⁸⁹ Com a subida da taxa do IVA para 20% não houve a preocupação por parte do actual executivo de manter aquela lógica de actuação.

¹⁹⁰ *Bold* nosso.

dos no sistema do notariado latino, que no entanto veio a ser interrompido em pleno Estado Novo, com a funcionarização do notariado.

“Desde então, Portugal constituiu-se como **excepção relativamente aos demais países da União Europeia que integram o sistema do notariado latino**; o notário português outorga a fé pública por delegação do Estado e na sua subordinação hierárquica, enquanto no sistema latino o notário exerce a mesma função no quadro de uma profissão liberal.

“**Cada sistema notarial deve traduzir o modelo de sociedade e o sistema de direito vigentes.** E tanto a fisionomia que a actual Constituição Portuguesa confere à primeira, como a raiz romano-germânica do segundo **impõem a consagração entre nós do modelo do notariado latino.**

“Parte integrante da política de justiça, o sector do notariado deve ser, pois, objecto de um processo de modernização e reforma, que há-de, em primeira linha, garantir a certeza e a segurança das relações sociais e económicas e assegurar o rigoroso cumprimento de elevados padrões técnicos e deontológicos.

“Com a presente reforma, e conseqüente adopção do sistema de notariado latino, consagra-se uma nova figura de notário, que reveste uma **dupla condição, a de oficial, enquanto depositário de fé pública delegada pelo Estado, e a de profissional liberal**, que exerce a sua actividade num quadro independente. Na verdade, esta dupla condição do notário, decorrente da natureza das suas funções, leva a que este fique ainda na dependência do Ministério da Justiça em tudo o que diga respeito à fiscalização e disciplina da actividade notarial enquanto revestida de fé pública e à Ordem dos Notários, que concentrará a sua acção na esfera deontológica dos notários.”¹⁹¹

E assim veio a acontecer.

2.2. *Renacionalização*

2.2.1. *Livre Escolha da Profissão, Protecção da Confiança e Proporcionalidade*

Parece que todas as razões indicadas no preâmbulo do citado Decreto-Lei n.º 26/2004, de 4 de Fevereiro (Estatuto do Notariado) deixaram de fazer sentido para o actual executivo.

Logo que tomou posse, o **XVII Governo Constitucional**, passados cinco dias¹⁹² da tomada de posse dos primeiros notários que aderiram

¹⁹¹ *Bold* nosso.

¹⁹² Em 20 de Fevereiro de 2005.

à reforma, deixou bem claro que iria fazer tábua rasa daquela reforma e **ignorar o compromisso que o Estado assumiu para com os notários** quando os incentivou a serem agentes activos da respectiva implementação.

E aquela **quebra de compromisso** foi de tal forma grave que originou dois pareceres dos insignes constitucionalistas, Professor Jorge Miranda e Professor Gomes Canotilho.

Jorge Miranda aponta no sentido de que as medidas do programa *Simplex* acabam por indirectamente atingir a **liberdade de escolha e de exercício da profissão** (n.º 1 do art. 47.º da Constituição da República Portuguesa).

Já **Gomes Canotilho** defende que:

- sob o ponto de vista da **protecção da confiança** se verifica que as sucessivas inversões operadas por via legislativa e administrativa operaram uma ilícita quebra de confiança justificativa do recorte de uma **ilicitude dos poderes públicos** com base no desvalor de acção destes poderes e com base no **desvalor do resultado pelos danos** ocorridos na esfera jurídica dos operadores privados e
- sob o ponto de vista da **protecção da liberdade de profissão**, a reorganização estatal dos serviços públicos através das políticas públicas do programa *Simplex* torna impossível o exercício efectivo da profissão do notariado privado, existindo, assim, uma ingerência restritiva na liberdade de profissão através da concorrência quando, mediante privilégios fiscais, vantagens unilaterais de acesso à rede de registos e *dumping* de preços, o Estado aniquila uma profissão livre que ele próprio incentivou, ao contratualizar legislativamente a implantação do notariado privado.

Também afirma o Professor **José Carlos Vieira de Andrade**, em parecer não publicado, 2007, pág. 7, encomendado pelo Ministério da Justiça acerca da constitucionalidade da desformalização das transmissões de imóveis, recentemente introduzida pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, que:¹⁹³

“Não se pode negar, porém, que a solução adoptada na generalidade dos países europeus nesta matéria – a solução euro-continental ou latino-germânica – vai, por enquanto com a excepção da Espanha, num sentido diferente, evitando a sobreposição de controlos públicos através de uma espécie de divisão de poderes e de especialização de funções: reconhece-se a aptidão específica do

¹⁹³ *Bold* nosso.

notário, configurado como profissional liberal e oficial público não funcionário para a fiscalização substancial **preventiva** (controlo da legalidade) dos actos jurídicos; e, por sua vez determina-se a aptidão específica do **conservador**, configurado como funcionário, para a fiscalização meramente **formal** e garantia registal (*possibilidade tabular* ou *legalidade registal*) da publicidade dos mesmos actos.

“Neste contexto, dada a obrigatoriedade de celebração da escritura, a profissão de notário, enquanto profissão liberal, é mais salvaguardada, e as vantagens comparativas em termos de controlo substancial asseguradas, sem prejuízo do controlo formal dos conservadores no âmbito do registo administrativo – elimina-se, na mesma, a repetição de controlos, mas **protege-se a actividade notarial**, continuando a existir a sua intervenção preventiva.

“E essa seria uma **alternativa praticável**, que é até considerada por muitos como a solução mais vantajosa, e seria certamente **mais adequada à criação de um espaço jurídico europeu de segurança jurídica** (...)”

O certo é que **todo este panorama não dignifica a imagem do Estado, nem promove a paz social** e revela uma total instabilidade governativa, numa actuação descontínua, que desaproveita por completo o trabalho realizado por anteriores executivos.

O principal argumento do actual executivo foi a quebra de receitas, mas a KPMG realizou um estudo através do qual se veio a demonstrar que **o Estado não perdeu receita em virtude da apontada reforma**, mas, pelo contrário, **augmentaram os fluxos financeiros** e, simultaneamente, registou-se uma **maior eficiência** e um **acréscimo de actividade** induzido no sector pelos notários.¹⁹⁴

É que, se a receita do Ministério da Justiça diminuiu, aumentou exponencialmente a receita do Ministério das Finanças, através do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), que os notários pagam à taxa máxima e do qual não podem furtar-se, dado que o número da factura é obrigatoriamente aposto nos documentos que emitem, ao contrário do que se passa com outras profissões liberais, e aumentou também a receita do IVA e do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, em virtude dos descontos dos novos colaboradores dos notários.

Por outro lado, o Estado poupou em instalações, em vencimentos e em despesas correntes.

¹⁹⁴ As conclusões podem ser consultadas na *Revista da Ordem dos Notários*, Petrus, Lisboa, n.º 3, Março/Abril de 2007.

Contudo, porque habituado a que durante décadas os registos e notariado alimentassem ilegalmente a quase totalidade da despesa do Ministério da Justiça, tribunais incluídos, o executivo decidiu declarar guerra aos notários e renacionalizar o notariado, ainda que para tal tivesse que retomar políticas do Estado Novo.

E essa guerra foi levada a cabo paulatinamente, através de pequenas mas contínuas medidas de esvaziamento da função notarial,¹⁹⁵ não fossem os ânimos exaltar-se em demasia, como é apanágio do actual Governo, que tem por conduta regular atacar classes profissionais e todos aqueles que melhoram a sua vida por mérito e não por herança.

Ainda assim, os notários foram colaborando com o executivo, fazendo propostas que depois acabaram por ser utilizadas contra si, nomeadamente através da *Casa Pronta*, convictos que estavam de que a má fé nunca chegaria tão longe.

Mas os sinais iam chegando, nomeadamente se tivermos em conta os diplomas publicados, com implicações, directas ou indirectas, na actividade notarial, e sobre os quais a Ordem dos Notários nunca foi consultada ou, sendo, o foi com menos de meia dúzia de dias de antecedência, atitude que mal se entende numa era em que é indiscutível a importância da participação da sociedade civil na política.

Outro dos argumentos do actual executivo consiste no apontar o “privilegio concedido aos notários” de uma licença sem vencimento. Sucede que em 2005, aquando da liberalização do notariado, para se continuar a exercer a profissão de notário tinha que se aderir ao processo, caso contrário ingressava-se numa outra carreira: a de conservador.

O fim da licença sem vencimento de cinco anos está para breve¹⁹⁶ e os notários que regressarem à função pública irão também mudar de carreira: irão deixar de ser notários para passarem a ser conservadores.

Mais uma vez é posto em causa o princípio da livre escolha da profissão.

¹⁹⁵ No aludido parecer, Gomes Canotilho refere-se a esta metodologia como “táctica do salame”.

¹⁹⁶ Prevista no art. 107.º do Estatuto do Notariado para os notários e no art. 108.º do mesmo diploma para os oficiais (funcionários que tenham iniciado funções em cartório notarial em regime liberal, mas provenientes da função pública); também estes irão ser forçados a mudar de carreira. Já vários notários e oficiais regressaram à função pública, bem como foram para o desemprego muitos colaboradores não provenientes da função pública, dada a quebra de movimento dos cartórios, impulsionada sobretudo pela concorrência desleal que o Estado tem movido aos notários.

Acresce ainda que 50% dos notários actualmente em funções não podem regressar à função pública, pelo simples facto de nunca terem sido funcionários públicos antes de ingressarem na carreira do notariado.

2.2.2. Programa do Governo

Se tivermos em conta os objectivos gerais do programa do actual Governo, nomeadamente de combate ao desemprego, de diminuição da máquina do Estado, de incentivo ao investimento privado e de regulação, ainda menos se entende a teimosia de apostar na extinção do notariado com as características que sempre teve em Portugal, ao arrepio da nossa cultura e tradição, bem como das dos nossos parceiros europeus, ora renacionalizando a função, ora americanizando o sistema.

O actual Governo **quebrou a confiança** e protagonizou a falta de boa fé por parte do Estado, já que não honrou os compromissos por este assumidos em relação aos notários quando implementou a reforma de liberalização do notariado e os conduziu a protagonizarem a execução da mesma no terreno, recorrendo a avultados investimentos.

É por demais evidente que o esvaziamento da função através da contra-reforma introduzida pelo actual Governo determinará a inviabilização económica dos cartórios.

Desta forma, em **contradição com os referidos objectivos gerais do actual programa do Governo**, aquela inviabilização económica dos cartórios importará necessariamente o desemprego daqueles que actualmente trabalham nos cartórios e o regresso de muitos à função pública; e igualmente importará o fim de todo o investimento privado e das relações comerciais que os notários mantêm com os seus fornecedores, ou seja, o fim de mais de quatrocentas microempresas.

Não podemos por isso procurar lógicas de coerência teórica na actuação deste executivo, antes devemos procurá-las na necessidade de receita para o Ministério da Justiça, que constitui uma tentação superior a qualquer interesse público e, pelos vistos, ao próprio programa de Governo nas suas linhas mais gerais.

E podemos procurar uma lógica ainda menos estética.

Os diplomas de “desformalização” que se têm vindo a suceder nos últimos três anos e meio apontam como meta fazer findar actos que não importem qualquer valor acrescentado para os cidadãos e para as empresas.

Este objectivo é, de facto, teoricamente inquestionável, e até louvável. Ora, o que é certo é que, na prática, as formalidades que se eliminam têm um valor acrescentado, e grande.

E se o Governo está tão certo daquela premissa deveria ter colocado esta reforma à discussão pública e à sua apreciação por uma entidade isenta (bem mais isenta do que a Autoridade da Concorrência), ao invés de “partir” todo o sistema existente, na senda de **decisões unilaterais**, desinteressando-se dos prejuízos que tais alterações legislativas possam causar.

Só daqui a alguns anos os processos judiciais poderão demonstrar estas consequências e o verdadeiro valor acrescentado das diferentes vias para a formalização de contratos.

Por outro lado é sabido que muitos dos actuais responsáveis políticos ou dos que já desempenharam essas funções estão de alguma forma relacionados com grandes sociedades de advogados.

E nem mesmo a livre concorrência, que alguns arautos europeus agora reclamam, pode assustar aquelas sociedades: Portugal é um mercado demasiado pequeno para ser apetecível para grupos de advogados estrangeiros, que necessariamente adoptarão a estratégia de subcontratar sociedades portuguesas de advogados, por ser a que se revela mais adequada ao seu fito lucrativo.

2.2.3. *Concorrência entre os agentes*

Com a reforma introduzida na área dos registos e do notariado, de **pseudo-liberalização do sector**, o Estado atribuiu competências notariais a outros agentes, nomeadamente a conservadores e oficiais dos registos, a advogados, a solicitadores e a Câmaras de Comércio e Indústria.

No entanto, **não se verifica uma uniformização nas regras aplicáveis aos diversos agentes**.

Desde logo, as **qualificações** exigidas para a prática dos actos são completamente distintas, bem como os deveres deontológicos, os impedimentos e as incompatibilidades, como melhor desenvolveremos no ponto 5 do Capítulo V (“Imparcialidade e Independência; Exercício do Cargo em Regime de Incompatibilidade e de Exclusividade”).

No que respeita à **área de operação dos agentes**, também as políticas adoptadas não são congruentes: **os notários só podem praticar actos dentro do concelho onde se encontra situado o seu cartório** (cfr. ponto 9. do Capítulo V, “Regra da Competência Territorial”) e os demais agentes fazem-

-no sem qualquer limitação semelhante, tendo o executivo tido igualmente o cuidado de acabar com a competência territorial das conservatórias.

Os advogados e os solicitadores mantêm o **exclusivo** do patrocínio judiciário e passam a poder formalizar praticamente todos os actos próprios dos notários, embora o respectivo estatuto os proíba de exercer funções notariais, (cfr. ponto 5. do Capítulo V, (“Imparcialidade e Independência; Exercício do Cargo em Regime de Incompatibilidade e de Exclusividade”).

O **segredo profissional** está regulado, por motivos óbvios, de forma totalmente diferente, atentas as características de cada profissão (cfr. ponto 13. do Capítulo V, “Segredo Profissional”).

A possibilidade de fazer **publicidade** limita-se, quando aos notários, a uma mera publicidade informativa, nos termos do art. 16.º do Decreto-Lei n.º 26/2004, de 4 de Fevereiro.¹⁹⁷

É assim que, apenas a título de exemplo, **o dever de imparcialidade, o segredo profissional e o próprio regime de responsabilização são regulados de forma completamente distinta, muito mais restrita para os notários do que para os outros agentes.**¹⁹⁸

Quanto à publicidade, o próprio executivo não tem andado bem, quando recorre a panfletos que contêm **publicidade enganosa** e a comparações de preços com os praticados pelos outros agentes verdadeiramente inaceitáveis e ainda quando afirma, acerca da rede das conservatórias, **que os seus serviços são mais simples, rápidos e baratos** e que a aludida rede assenta na prestação de serviços de valor acrescentado pelos **funcionários públicos dos registos, devidamente qualificados e formados para os prestar**, ocultando as suas verdadeiras qualificações.¹⁹⁹

¹⁹⁷ De notar que no caso dos solicitadores a alínea n) do art. 109.º do Decreto-Lei n.º 88/2003, de 26 de Abril (Estatuto da Câmara dos Solicitadores) remete para mero regulamento aprovado em assembleia-geral, o Regulamento n.º 34/2005, de 4 de Maio. O Regulamento da mesma Câmara n.º 7/2004, de 6 de Fevereiro regula a utilização da imagem profissional dos solicitadores e “selo” de autenticação de actos.

Para os advogados, cfr. art. 89.º da Lei n.º 15/2005, de 26 de Janeiro.

¹⁹⁸ Por exemplo, as FAQ disponíveis no sítio *Portal da Empresa*, link http://www.portal-daempresa.pt/CVE/pt/LojaEmpresa/PaginasEstaticas/APS_Aumento_Formalidades, consultado em 19/07/2009, apenas indicam como entidades competentes para requerer o registo comercial *on-line* “um sócio gerente, um mandatário com procuração bastante, um advogado ou um solicitador”, sem qualquer referência aos notários...

¹⁹⁹ As conservatórias procedem à distribuição de **porta-chaves** e ao envio de **cartas** a familiares de falecidos, a funerárias e a mediadoras imobiliárias a publicitar os serviços pres-

É caso para dizer que é pena que o Estado não ponha tanto empenho noutras actividades que lhe compete desenvolver em exclusivo, já que esta estava a funcionar tão bem.

tados pelo Estado, para tanto desviando dados das bases de registos, exigem que os utentes assinem uma **declaração** em como não pretendem formalizar a partilha após o divórcio, de tão pressionados que os conservadores e oficiais dos registos são na avaliação do desempenho para as formalizarem e efectuam o **pagamento das deslocações** de funcionários a bancos, associações empresariais e mediadoras imobiliárias para formalizarem contratos **através de verbas dos serviços** (cfr. despacho n.º 116/2008 do Presidente do “Instituto dos Registos e do Notariado, IP”, de 28 de Outubro de 2008). O atendimento ao balcão é agressivo por parte dos funcionários, que, com instruções expressas dos seus superiores hierárquicos nesse sentido, **manipulam os utentes de forma inaceitável** quando os mesmos se dirigem ao balcão para requisitarem certidões que o notário lhes solicitou ou para requererem registos provisórios, aconselhando-os a “ficar” por lá para formalizar o contrato na *Casa Pronta*, para o que utilizam como trunfo o preço e a pseudo qualidade superior à dos notários, recorrendo a panfletos que contêm publicidade enganosa.

Acrescente-se que constam da lista de projectos aprovados pelo PO FC do Quadro de Referência Estratégico Nacional (**QREN**), reportada a 31 de Dezembro de 2008, três candidaturas do “**Instituto dos Registos e Notariado, IP**”, no âmbito do Sistema de Apoios à Modernização Administrativa, no valor de € 2.358.764, € 3.685.038 e € 13.638.005, num total de € **19.681.807**, sendo que o Regulamento Específico para aquele sistema de apoios apenas prevê como abrangidas pelo mesmo sistema as entidades da administração central do Estado (Programa Operacional Factores de Competitividade) e as entidades da administração local do Estado e da administração local Autárquica, as Agências de Desenvolvimento Regional de capitais maioritariamente públicos e a Agência para a Modernização Administrativa – AMA (Programas Operacionais Regionais do Continente), assim se excluindo a administração autónoma de base corporativa, e, portanto, as Ordens Profissionais (tudo disponível no sítio *Quadro de Referência Estratégico Nacional*, link <http://www.qren.pt>, consultado em 19/07/2009).

Utilizando fundos comunitários e dinheiro dos contribuintes e potenciando a força que lhe confere o monopólio dos registos, o poder público age **enquanto empresa**, em nítida violação das regras da leal concorrência. A Ordem dos Notários avançou já com providências jurisdicionais destinadas a fazer cessar estes comportamentos ilícitos, à luz, nomeadamente, do Código da Publicidade (cfr. arts. 9.º a 11.º e 16.º) e do art. 43.º n.º 1 alínea c), da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, preceito que prescreve:

“É punido com prisão até um ano ou multa até 120 dias quem intencionalmente desviar ou utilizar dados pessoais, de forma incompatível com a finalidade determinante da recolha ou com o instrumento de legalização.”

No que respeita à violação das regras da concorrência, está em causa, designadamente, o facto de o Estado estar a conceder **auxílios estaduais**, proibidos, via de regra, pelo Tratado da Comunidade Europeia (cfr. art. 86.º), alínea f), do art. 81.º e alíneas a) e c) do art. 99.º da Constituição da República Portuguesa e pelo art. 13.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho. Parece também haver aqui uma **subsidição cruzada** indevida, na medida em que o Estado

A própria DECO, a cujo presidente já tivémos a oportunidade de pedir explicações, fez divulgar publicidade enganosa no respectivo sítio, em sede de simulação de custos.²⁰⁰

Ora o preço praticado pelos notários era, até à publicação da Portaria n.º 574/2008, de 4 de Julho, fixado pelo Estado; então por que razão fixou este preços diferentes para a *Casa Pronta*, em Julho de 2007? Ou estará o Estado dispensado de lisura com os seus parceiros, qual entidade absolutamente iluminada e superior a todos, mesmo quando actua em concorrência com privados?!

inflaciona o preço do registo, onde tem monopólio, cobrando abaixo do custo o valor do contrato formalizado pelas conservatórias, socorrendo-se de uma lógica de “preço em pacote”, conforme melhor explicaremos adiante.

Após a Ordem dos Notários ter avançado com uma queixa junto a Autoridade da Concorrência, denunciando estas e outras práticas anti-concorrenciais do poder público, esta entidade reguladora pronunciou-se no sentido de que o “Instituto dos Registos e do Notariado, IP” não desenvolve uma actividade económica, mas sim um serviço de autoridade, assim excluindo o Estado das regras da concorrência.

Somos de opinião, porém, de que, pelas razões expostas *supra*, **o Estado age tal qual uma empresa**, em concorrência com outros operadores privados. Por outro lado, acolhendo o entendimento de que o “Instituto dos Registos e do Notariado, IP” desenvolve uma actividade de autoridade, forçoso será sempre concluir que o Estado Português, ao abrigo do princípio da subsidiariedade, **quis submeter essa actividade à lógica concorrencial**. Neste sentido, afirma João Nuno Calvão da Silva “enquanto os SIEG (serviços de interesse económico geral) estão sujeitos às regras da concorrência, podendo estas excepcionalmente ser interrogadas em atenção ao papel de interesse geral desempenhado por aqueles, os serviços sociais e de autoridade não se encontram, **salvo opção dos Estados**, sujeitos à regulação concorrencial.” (parêntesis e negrito nossos). *Vide* João Nuno Calvão da Silva, *Mercado e Estado...*, *ob. cit.* pág. 220.

²⁰⁰ Na verdade, a DECO indicava como custos dos actos praticados em cartórios os impostos, os preços dos registos e até a impressão de cadernetas prediais na *Internet*, quando é sabido que as mesmas são emitidas gratuitamente, nos termos do disposto no n.º 4 do art. 93.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), alterado pelo art. 9.º do Decreto-Lei n.º 238/2006, de 20 de Dezembro: “Os notários, sempre que intervenham em actos ou contratos que exijam a apresentação da caderneta predial relativa aos prédios urbanos ou fracções autónomas objecto desses actos ou contratos, podem obtê-la por via electrónica e entregá-la, **gratuitamente**, ao sujeito passivo.” (*bold* nosso); a informação foi retirada do sítio após envio de *email* a denunciar a situação junto da DECO. Também na *Revista Dinheiro & Direitos*, editada pela mesma associação, por duas vezes foi difundida informação no sentido de que os serviços prestados pelo Estado eram 60% mais baratos do que o “método tradicional”, leia-se serviços notariais, informação essa que serviu de base a toda a publicidade do IRN relativa àqueles serviços (sítios do IRN e Portal do Ministério da Justiça), tendo entretanto sido rectificada aquela informação, no número da referida revista do mês de Julho/Agosto 2009, a pedido da Ordem dos Notários.

O executivo utiliza aquela publicidade enganosa para seu benefício, em concorrência selvagem com os notários de que não há notícia quanto a outro sector de actividade, conjugando-a com o **monopólio de acesso concertado a todas as bases de dados** do Ministério da Justiça na área dos registos e do notariado e com o **monopólio da prestação de serviços de registos**.

O acesso a estas bases de dados não foi proporcionado aos notários, pelo que todos os programas *Simplex (Empresa na Hora, Associação na Hora, Casa Pronta, Balcão das Heranças e Balcão do Divórcio com Partilha)* são completamente ilegais à luz da sã concorrência que o Governo diz querer implementar.

Desta forma, o actual executivo usa **um monopólio para desviar trabalho dos notários**.

Senão vejamos:

Os notários só não podem prestar, mediante escritura pública, um serviço idêntico ao da Empresa da Hora²⁰¹ porque não podem ter firmas cativas à espera dos clientes e, ainda que requeiram o registo *on-line*, o mesmo só fica concluído dois dias depois, dado que **não controlam o tempo de espera pela realização dos registos**, isto sem ter em conta a concorrência desleal ao nível dos “preços por pacote”, como adiante desenvolveremos, no ponto 2.2.5.7.2. (“O Pacote”) e ainda no ponto 2.2.6.2. (“Subida dos Preços dos Registos nas Sucessivas Alterações ao Regulamento Emolumentar”).

O mesmo se diga em relação à *Casa Pronta*, uma vez que **não é permitido aos notários o acesso aos registos e outras bases de dados em tempo real**, para verificar a identidade, a capacidade e os poderes de representação dos interessados (registo civil e comercial), a existência ou dispensa de licença de utilização ou de construção e a existência de ficha técnica, nem lhes é igualmente permitido completarem o processo de registo no mesmo dia, como dispõe o art. 5.º do mesmo diploma.²⁰²

²⁰¹ Os notários apenas podem recorrer à bolsa de firmas se formalizarem o contrato *on-line* (documento particular), e já não se o formalizarem por escritura pública; diferentemente, no caso da *Associação na Hora*, nem isto é possível.

²⁰² O Decreto-Lei n.º 263-A/2007, de 23 de Julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 122/2009, de 21 de Maio, prevê, aliás, que o procedimento especial de transmissão, oneração e registo imediato de prédio urbano em atendimento presencial único (*Casa Pronta*) se inicia com a anotação no Diário dos factos sujeitos a registo, seguida da elaboração dos documentos que titulam os negócios jurídicos (cfr. alíneas a) e b) do art. 8.º); esta possibilidade constitui um monopólio das conservatórias e o Estado usa-a para demover os cidadãos de recorrerem ao registo provisório, único que lhes garante uma efectiva prioridade, vg. em caso de

Tudo isto se aplica, com as necessárias adaptações, às outras “prontas invenções na hora” do actual executivo.

Ora estes acessos foram solicitados ao Governo, em Fevereiro de 2006, pela então Associação Portuguesa de Notários, pedido que até à data não foi atendido;²⁰³ ao invés, o Governo aproveitou todas as ideias de modernização do sistema explanadas nesse pedido para as usar em proveito próprio e contra os notários meses depois, nomeadamente no projecto *Casa Pronta*.

Notório ainda é o facto de, como já referido no ponto 3.2. do Capítulo II, a **Recomendação da Autoridade da Concorrência** ao Governo n.º 1/2007 começar por referir, como medidas a implementar numa primeira fase, tendo em vista a liberalização do sector do notariado, a eliminação da competência territorial, a eliminação da proibição de publicitação da actividade notarial, a generalização do regime de preços livres, a eliminação da proibição de associação entre notários, a criação de mais de um cartório por profissional e a criação de uma comissão de acompanhamento, assumindo-se em tal recomendação estarmos perante uma actividade concorrencial, sem contudo se garantir uma livre concorrência quando tal actividade é desenvolvida pelo Estado.

Ora **o executivo apenas liberalizou parte dos preços e deixou as restantes recomendações na gaveta**, os notários continuam:

- a apenas poder praticar actos dentro do concelho onde o seu cartório se encontra instalado,
- a apenas poder fazer publicidade informativa, ou seja, divulgar o seu nome, título académico, currículo, endereço do cartório e horário de abertura ao público, em placas afixadas no exterior dos cartórios e em cartões de visita ou papel de carta, sendo-lhe vedado qualquer outro tipo de publicidade (cfr. art. 16.º do Decreto-Lei n.º 26/2004, de 4 de Fevereiro – Estatuto do Notariado),

pagamento de sinal aquando do contrato-promessa; estes, para garantirem os seus direitos, apenas têm a alternativa de pagar um valor de € 500 se optarem pela realização do registo provisório.

²⁰³ Esperamos que relativamente à base de dados de procurações, criada pelo Decreto Regulamentar n.º 3/2009, de 3 de Fevereiro, na sequência da Lei n.º 19/2008, de 21 de Abril, e regulamentada nos termos da Portaria n.º 307/2009, de 25 de Março, seja dado acesso aos notários, contrariamente ao que tem vindo a acontecer no tocante às demais bases de dados. O acesso a esta base de dados faz-se no sítio *Procurações on-line*, link www.procuracoesonline.mj.pt, consultado em 19/07/2009.

- a não se poder associar de qualquer forma e
- a não poder criar outros estabelecimentos ou sucursais para além do actual cartório.

É evidente que o Estado apenas pretende incrementar a concorrência e a iniciativa privada no sector a seu benefício e no de outros agentes, à partida **excluindo os notários** dessa possibilidade.

Também não foi criada qualquer comissão de acompanhamento e o “Instituto dos Registos e do Notariado, IP” continua a ser entidade *sui generis*, simultaneamente reguladora e regulada.

Não fosse isto o suficiente, também os impostos necessariamente cobrados pelos diversos agentes são diferentes, o que determina um custo final diferente por razões alheias ao preço praticado para a prestação do serviço.

Estas distorções verificaram-se em sede de imposto do selo, e ainda, no tocante ao serviço prestado pelas conservatórias, em sede de IVA, situação esta que ainda se mantém.²⁰⁴

O notário é sujeito passivo de **Imposto do Selo**, nos termos da alínea a) do n.º 1 do art. 2.º do respectivo Código.

A Verba 15 da Tabela anexa ao mencionado Código, porque tinha por epígrafe “Notariado e actos notariais” e, porque se tratava de norma que definia a incidência fiscal, matéria abrangida por reserva de lei na Assembleia da República, não era, nos termos do n.º 4 do art. 11.º da Lei Geral Tributária,²⁰⁵ susceptível de integração analógica.

A própria Direcção-Geral dos Impostos assumiu esta posição em acções de formação.

Por essa razão, a procuração e outros instrumentos relativos à atribuição de poderes de representação voluntária, incluindo mandatos e substabelecimentos, apenas estavam sujeitos ao pagamento do Imposto do Selo previsto na Verba 15.4 da respectiva tabela (poderes de gerência comercial € 30, outros poderes € 5 e substabelecimentos € 2) se formalizados por notário; ao invés, se formalizados por conservadores, advogados, solicitadores e Câmaras de Comércio e Indústria não pagavam aquele tributo.

²⁰⁴ A Ordem dos Notários apresentou já requerimento ao Ministro das Finanças no sentido de este declarar os serviços prestados pelas conservatórias de registo, ao abrigo do *Programa Simplex*, como actividades susceptíveis de originar distorções de concorrência, nos termos do n.º 4 do art. 2.º do Código do IVA, e, em consequência, seja tributado IVA em conformidade.

²⁰⁵ Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro.

Também qualquer acto formalizado por escritura pública estava sujeito ao pagamento de um Imposto do Selo de € 25 (Verba 15.1. da Tabela do Imposto do Selo); diferente era o que se passa com os referidos agentes, que nada eram obrigados a cobrar nos documentos particulares por si autenticados.

É difícil acreditar que o legislador se tenha esquecido de revogar essa norma desde 2005, quando começou a “desformalizar” actos em catadupa, em especial os societários.

O n.º 2 do artigo 82.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2009) veio corrigir esta situação.²⁰⁶ Mais vale tarde do que nunca...²⁰⁷

Mas “esqueceu-se” de mais coisas.

Os notários eram obrigados a cobrar € 9 de taxa em cada escritura – “Para registo na Conservatória dos Registos Centrais de cada escritura” –, de acordo com o **art. 15.º** da Tabela de Honorários e Encargos da Actividade Notarial, na sua redacção inicial.²⁰⁸

²⁰⁶ De notar que esta alteração tem vindo a gerar polémica por parte dos advogados, porquanto, à luz da nova lei, as procurações forenses passariam a ser tributadas em Imposto do Selo; por outro lado, a redacção do ponto 15.8. da Tabela Anexa ao Código do Imposto do Selo é infeliz e levanta dúvidas, por exemplo, no tocante às operações societárias e outras.

A DGI fez difundir recentemente a **Circular n.º 8/2009, de 16 de Abril, sob a epígrafe “Procurações Forenses”**, na qual se pode ler que “(...) 2 – Não pretendeu incluir na incidência do imposto do selo o reconhecimento da assinatura ou autenticação das procurações que não forem outorgadas mediante instrumento notarial. 3 – O seu universo de aplicação dirige-se exclusivamente às procurações elaboradas por notários, com as características de instrumento notarial. (...) 5 – Conclui-se que, após a entrada em vigor das alterações ao Código do Imposto do Selo introduzidas pela citada disposição legal, as procurações forenses e os substabelecimentos análogos passadas por mero documento particular, ainda que posteriormente autenticado, continuam a não estar sujeitas a imposto do selo.”, o que é extraordinário, atento o indicado objectivo da alteração à referida verba 15 e até se tivermos em conta a **Circular n.º 4/4009, de 17 de Março, sob a epígrafe “Convenções antenupciais celebradas nas conservatórias do registo civil”**, que refere, no seu ponto 2, que “Pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, procedeu-se à actualização da Verba 15 da Tabela Geral do Código do Imposto do Selo (TGIS) tendo como objectivo, por um lado, que o Imposto do Selo recaia de igual forma sobre todos os documentos que a lei coloca em alternativa às escrituras públicas e, por outro, garantir a igualdade tributária também no que toca aos demais actos que podem ser praticados por diversas entidades(...)”

²⁰⁷ Para uma descrição mais pormenorizada deste problema veja-se o anexo *infra*, do qual consta a posição que enviámos a diversas entidades públicas. Congratulamo-nos pelo facto de o legislador ter acolhido algumas das propostas então avançadas, pese embora a administração tenha recuado recentemente, ao emitir aquela Circular n.º 8/2009.

²⁰⁸ Portaria n.º 385/2004, de 16 de Abril.

Como teremos oportunidade de verificar quando abordarmos a obrigação de participação de actos a cargo dos notários, na realidade o que é registado naquela conservatória é a relação mensal das escrituras, e não “cada escritura”, razão pela qual a existência desta taxa é também muito discutível.

Ora os restantes agentes nunca foram obrigados a cobrar essa verba e a obrigação que os notários tinham de a cobrar só terminou em 21 de Julho de 2008, data da entrada em vigor da alteração introduzida à mesma tabela pela Portaria n.º 574/2008, de 4 de Julho, que revogou aquele preceito legal.

Curiosamente esta “taxa” da Conservatória dos Registos Centrais mantém-se para escrituras celebradas em cartórios públicos, presumimos que por lapso do legislador...²⁰⁹

Também nos termos do **art. 16.º** da mesma Tabela os notários eram obrigados a depositar a favor do “Instituto de Gestão Financeira e Infra-Estruturas da Justiça, IP” € 10 por cada escritura que praticassem e € 3 por cada um dos restantes actos.

A justificação para o pagamento daquela “taxa” residia nos seguintes serviços:

- acesso aos sistemas de comunicação, de tratamento e de armazenamento da informação do Ministério da Justiça,
- utilização do arquivo público,
- Serviços de Auditoria e Inspeção.

Mas:

- aquele acesso aos sistemas de comunicação, de tratamento e de armazenamento da informação do Ministério da Justiça nunca foi facultado aos notários,
- o arquivo público, que é volumoso (contém, pelo menos, 30 anos) constitui muito mais um encargo do que uma fonte de receita²¹⁰ para os cartórios e os cartórios que resultaram de nova licença nem sequer têm à sua guarda qualquer arquivo que tenha transitado dos cartórios públicos,
- não temos conhecimento de qualquer inspeção realizada a notários pelos Serviços de Auditoria e Inspeção, excepcionados casos muito pontuais.

²⁰⁹ N.º 1.6 do art. 20.º do Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado, Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro.

²¹⁰ É raro os utentes requererem certidões de actos mais antigos.

Tal artigo veio a ser revogado pela mesma Portaria n.º 574/2008, de 4 de Julho.

Aquela taxa constitui um verdadeiro imposto, sendo certo que os impostos constituem reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República (alínea i) do n.º 1 do art. 165.º da Constituição da República Portuguesa); por esta e outras razões, a Ordem dos Notários tem pendente uma acção contra o Estado para reaver aquelas verbas, num valor global de vinte e seis milhões de euros.²¹¹

Recentemente veio o Decreto-Lei n.º 122/2009, de 21 de Maio, conceder o **acesso gratuito às bases de dados registais** por parte dos **agentes de execução**, desde que efectuado nos termos do disposto nos n.os 2 e 4 do art. 833.º-A do Código de Processo Civil (cfr. a nova redacção do n.º 3 do art. 8.º do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro).

Também tem sido difundido na imprensa que os mediadores imobiliários vão ter acesso electrónico a informações sobre imóveis.²¹²

Ou seja, à partida **os notários estão em desvantagem** quanto ao IVA em relação às conservatórias e estiveram ainda em desvantagem até 21 de Julho de 2008 e em relação aos restantes agentes quanto ao Imposto do Selo, obrigatoriamente cobrado pelos actos que praticavam que só eles notários eram obrigados a cobrar e quanto à taxa dos registos centrais e ao art. 16.

Tudo numa óptica de sã concorrência...

No que respeita ao **IVA**, nos termos do respectivo Código estão sujeitas a imposto sobre o valor acrescentado as prestações de serviços efectuadas no território nacional, a título oneroso, por um sujeito passivo agindo como tal (alínea a) do n.º 1 do art. 1.º) e o Estado é sujeito passivo de imposto quando realiza operações no exercício dos seus poderes de autoridade e por elas recebe taxas, se a sua não sujeição originar distorções de concorrência (cfr. n.º 2 do art. 2.º do mesmo Código, *a contrario*).

²¹¹ Trata-se de causa fortemente mobilizadora da classe notarial, conforme pessoalmente pudémos atestar, por exemplo, pelo facto de uma petição, por nós dinamizada e dirigida ao Primeiro-Ministro, alertando para a necessidade de proporcionar aos notários o acesso imediato a todas as bases de dados dos registos civil, predial, comercial, automóvel, registo nacional de pessoas colectivas e registo de contumazes ter reunido 178 assinaturas.

Quanto ao acesso à base de dados de contumazes, este já foi autorizado pela Direcção-Geral da Administração da Justiça, mas ainda não foi concretizado pelo “Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça, IP” (ITIJ), razão pela qual a Ordem dos Notários acaba de intimar este instituto público à adopção do comportamento legalmente devido.

²¹² Cfr. Jornal Público, de 1 de Julho de 2009 (caderno Público Imobiliário).

É por demais evidente que, tendo o Estado atribuído competências notariais às conservatórias, por via do Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março, e agora do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho, está em concorrência, não só com os notários, mas também com os demais agentes a quem optou por atribuir as mesmas competências.

Com as medidas *Simplex*, os serviços que eram tradicionalmente oferecidos pelos notários passaram a ser também prestados pelas conservatórias (embora num paradigma diferente, ou seja, no quadro de um serviço integrado), juntamente com aqueles que desde sempre foram prestados por estas entidades (os de registo), em monopólio.

Sucede que o regulamento emolumentar, ao fixar um preço por pacote, mistura o preço do serviço de registo, prestado em monopólio, com o da formalização do contrato, sem prever qualquer liquidação de IVA para este último, pese embora a alínea a) do n.º 1 do art. 2.º do Código do IVA determine que são sujeitos passivos de IVA “as pessoas singulares ou colectivas que, de um modo independente e com carácter de habitualidade, exerçam actividades de (...) prestação de serviços (...)”.

O n.º 2 do referido preceito dispõe que: “O Estado e demais pessoas colectivas de direito público não são, no entanto, sujeitos passivos do imposto quando realizem operações no exercício dos seus poderes de autoridade, mesmo que por elas recebam taxas ou quaisquer outras contraprestações, **desde que a sua não sujeição não origine distorções da concorrência.**”²¹³

Ora, é bom de ver que ambos, conservatórias e notários, actuam no mercado em condições que se querem de igualdade, ambos no exercício de autoridade pública²¹⁴ e como prestadores de serviços, pelo que a não liquidação de IVA introduz graves distorções de concorrência, não só relativamente aos notários, mas ainda às demais entidades que formalizam contratos.

Por estas razões, deveria o Ministro de Estado e das Finanças declarar os serviços prestados pelas conservatórias de registo, ao abrigo do *Programa Simplex*, como actividades susceptíveis de originar distorções de concorrência, nos termos do n.º 4 do art. 2.º do CIVA, o que já foi requerido pela Ordem dos Notários.

²¹³ *Bold* nosso.

²¹⁴ O que aliás foi assumido pelo Estado português, na contestação deduzida à petição de acção instaurada pela Comissão das Comunidades Europeias, no âmbito do Processo C-52/08 (requisito da nacionalidade para o exercício da profissão de notário).

Este tratamento do IVA no tocante à formalização dos contratos originou já uma **quebra enorme de receita**, não só referente a actos formalizados pelas conservatórias, mas a actos gratuitos formalizados por outras entidades que não notários.

E isto é tão mais evidente quanto o mesmo Estado utiliza esse facto em toda a publicidade que tem feito divulgar acerca do preço dos serviços que presta, comparando-o com o praticado pelos notários e ainda se considerarmos que a maioria das certidões emitidas por advogados e solicitadores e apresentadas nos cartórios notariais são, pasme-se, “gratuitas”, logo não originam pagamento de IVA, nem de IRS.

Além de tudo isto, a forma como o preço dos registos é fixado, tendo em vista um **“pacote virtual de serviços”** que não são necessariamente prestados, constitui um factor determinante de distorção da concorrência nesta área de actividade.

O Estado vem tabelar os serviços de forma que não corresponde ao respectivo valor, considerando que o preço referente à realização do registo é praticamente toda a mais valia do serviço e desconsiderando o valor referente à elaboração do contrato.

Efectivamente, da análise da tabela actualmente aplicável à prestação destes serviços pelas conservatórias pode concluir-se que o Estado considera que **uma mera autenticação de documento particular tem mais valor do que a elaboração de um contrato**, nos seguintes termos:

QUADRO I

TIPO DE CONTRATO	PREÇO DO REGISTO	PREÇO DO REGISTO MAIS AUTENTICAÇÃO FEITA PELA CONSERVATÓRIA	VALOR DA AUTENTICAÇÃO FEITA PELA CONSERVATÓRIA	PREÇO DO REGISTO MAIS CONTRATO (CASA PRONTA)	VALOR DO CONTRATO FEITO PELA CONSERVATÓRIA
Compra e venda	250,00	350,00	100,00	300,00	50,00
Compra e venda e hipoteca	500,00	650,00	150,00	600,00	100,00
Hipoteca	250,00	350,00	100,00	300,00	50,00
Propriedade horizontal	250,00	350,00	100,00	—	—
Outros	250,00	350,00	100,00	—	—

A conservatória chega a cobrar o dobro por uma autenticação relativamente à elaboração do contrato, em franca **concorrência desleal** com notá-

rios, advogados e solicitadores e em total **incentivo pela responsabilização dos particulares pelo conteúdo dos contratos, lavando daí as mãos, como Pôncio Pilatos ao invés de promover a assessoria jurídica das partes por um profissional de direito.**²¹⁵

Senão vejamos:

QUADRO II

TIPO DE CONTRATO	PREÇO DA AUTENTICAÇÃO (MARGEM)	PREÇO DO TÍTULO (MARGEM)	DIFERENÇA
Compra e venda	100,00	50,00	50,00
Compra e venda e hipoteca	150,00	100,00	50,00
Hipoteca	100,00	50,00	50,00
Propriedade horizontal	100,00	—	—
Outros	100,00	—	—

Ou seja, a conservatória cobra € 100 a € 150 por autenticação de documento já elaborado pelas partes e apenas € 50 a € 100 pela elaboração do contrato (promovida pela própria conservatória), sendo essa a margem que as entidades privadas (notários, advogados e solicitadores) têm para cobrar o mesmo serviço, porquanto o registo do acto constitui monopólio do Estado e o respectivo preço foi inflacionado, precisamente para subsidiar a formalização do contrato e permitir que as conservatórias pratiquem preços abaixo de custo, até que o mercado lhes confira, na prática, o monopólio da formalização dos contratos e, com ele, a renacionalização do notariado.

Pergunta-se: valerá o trabalho que implica uma autenticação de documento (que consiste em apenas confirmar que as partes querem o conteúdo daquele documento e o assinaram) o dobro do trabalho que pressupõe a recolha de toda a documentação necessária para a celebração do contrato, a elaboração das cláusulas do mesmo contrato, conformes à vontade das partes e à lei vigente, a identificação das partes e a leitura e formalização do mesmo?

²¹⁵ Temos dúvidas de que o acesso ao direito, constitucionalmente consagrado, se encontre assim plenamente assegurado...

Também no caso da constituição de sociedades o preço praticado pelas conservatórias é completamente disparatado.

É assim que por um mero registo de constituição de sociedade requerido através de meios não electrónicos o utente paga € 475 (€ 400 da constituição e € 75 da nomeação de órgãos sociais) e para constituir uma *Empresa na Hora*, com o contrato incluído, paga € 360; ora é por demais evidente que contrato mais registo não pode custar menos € 115 que só o registo. Elementar...

Não pode existir sã concorrência quando um dos agentes, no caso o Estado, tem o monopólio de um dos serviços (o registo) e cobra pela respectiva prestação um valor muito superior ao custo do mesmo, em violação das regras internas e comunitárias, desvalorizando o serviço prestado em concorrência, ou seja, a formalização dos actos, acabando assim, de forma ínvia, por **determinar indirectamente o preço que estes agentes podem praticar e que fica muito aquém do respectivo valor**, como melhor concretizaremos no ponto 2.2.5. do presente Capítulo (“Tabela Emolumentar dos Serviços Prestados pelo Estado em Particular”).

Também de acordo com a regra de que o Estado, quando em concorrência com particulares, é obrigado a cobrar IVA, o preço do serviço dos registos não poderia de forma alguma ser misturado com o preço do serviço de elaboração e/ou formalização do contrato, pela simples razão de que o primeiro serviço é prestado em regime de monopólio e o segundo em concorrência com outros agentes.

A evolução do preço dos registos no período compreendido entre 2001 e 2008 é a descrita no presente Capítulo, nos pontos 2.2.6. (“Subida dos Preços dos Registos”), e 2.2.7. (“Subida dos Preços dos Registos: Preço do Serviço/Custo do Serviço”).

Ora não é credível que a despesa que o Estado suporta com a prestação de serviços na área dos registos tenha sofrido igual aumento; **o que cresceu foi algo que não pode existir num serviço prestado em monopólio pelo Estado: a margem de lucro.**

É certo que os registos requeridos *on-line* têm, regra geral, o valor reduzido a metade;²¹⁶ mas até essa possibilidade o Estado vedou aos notários: ape-

²¹⁶ Apesar de estar excluída desse regime a constituição de sociedades (cfr. n.º 25 do art. 28.º do Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado, anexo ao Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, tendo aquele número sido introduzido pelo art. 11.º do Decreto-Lei n.º 324/2007, de 28 de Setembro). Esta redução é no entanto inferior no caso

sar de a Portaria n.º 1.416-A/2006, de 19 de Dezembro, que regulou a **promoção electrónica de actos de registo comercial**, prever, no seu art. 7.º, a admissão do certificado digital dos notários para efeitos de requisição de registos *on-line*, muitos dos actos de registo constantes do sítio sempre estiveram indisponíveis para os notários, ao invés do que sucedeu com advogados e solicitadores, que tinham acesso ao pedido *on-line* para todo o tipo de actos; tal resultou em prejuízo para os clientes dos notários, já que o registo *on-line*, além de ser mais célere, é muito mais barato (em geral metade do preço aplicado ao pedido com recurso à via tradicional, ou seja, em suporte de papel). Hoje, felizmente, este problema já se encontra ultrapassado.

Também no que se refere à **promoção de liquidação e pagamento dos impostos do utente**, o regime em vigor discrimina os notários; é assim que os conservadores e oficiais de registos que formalizam contratos podem:

- na *Casa Pronta*, a pedido do interessado, alterar o morada fiscal do adquirente, pedir a isenção do Imposto Municipal sobre Imóveis relativa a habitação própria permanente e pedir a inscrição ou a actualização do prédio na matriz (cfr. n.º 2 do art. 8.º do Decreto-Lei n.º 263-A/2007, de 23 de Julho);
- no *Balcão das Heranças*, apresentar a participação a que se refere o art. 26.º do Código do Imposto do Selo, bem como a respectiva relação de bens, e promover a liquidação e o pagamento dos impostos relativos à partilha, nos termos declarados pelo contribuinte;
- no *Balcão Divórcio com Partilha*, promover a liquidação e o pagamento dos impostos relativos à partilha, nos termos declarados pelo contribuinte.

Relativamente aos notários, advogados e solicitadores não existe nenhum normativo paralelo.

Impossibilita desta forma o actual executivo a viabilidade económica do exercício de funções notariais, quer pelos notários, quer pelos restantes agentes a quem foi atribuída competência nesta matéria.

Facilmente se conclui que o Governo, ao fixar estes preços e privilégios, não pretende que outros profissionais qualificados concorram com os notá-

do registo predial (20%, estando os registos provisórios excluídos desde desconto), se comparado com os registos comercial e automóvel (redução de 50%), como mais detalhadamente analisaremos no ponto 2.2.5. do presente Capítulo (“Tabela Emolumentar dos Serviços Prestados pelo Estado em Particular”).

rios: quer, isso sim, **ficar com o monopólio de ambas as actividades: a registal e a notarial.**

Podíamos até dizer que, para apaziguar ânimos, o actual Governo confere competências a advogados e solicitadores, quando na realidade o que pretende é voltar a concentrar em si, para além do monopólio dos registos, o monopólio da titulação dos actos.²¹⁷

O Estado consegue, desta forma, **renacionalizar o notariado**, numa óptica de autoritarismo e interferência na formalização dos negócios entre particulares, apenas digna do Estado Novo.

Tememos também que de seguida o Estado venha a privatizar as conservatórias, sem devolver a formalização dos contratos aos notários, como aliás já referem alguns ecos na comunicação social.

É assim que o Ministério da Justiça, ainda que em violação frontal das regras jurídicas aplicáveis em sede de concorrência, não olha a meios para arrecadar a receita que injustamente invoca ter perdido em virtude da desfuncionalização do notariado, mas que na verdade passou foi a ser arrecadada por outro Ministério: o das Finanças.²¹⁸

²¹⁷ Os próprios advogados começam a denunciar a concorrência desleal do Estado na área de formalização dos contratos (cfr. Jornal de Negócios de 29 de Julho de 2009).

²¹⁸ De acordo com o *powerpoint* divulgado no sítio *Portal da Justiça*, link <http://www.mj.gov.pt>, consultado em 19/07/2009 (“Factos & Números da Simplificação dos Registos”), existem actualmente nas conservatórias **1.309 balcões únicos**, (285 balcões *Casa Pronta*, 143 balcões *Empresa na Hora*, 207 balcões *Heranças*, 207 balcões *Divórcio com Patilha*, 267 balcões *Documento Único Automóvel*, 83 balcões *Associação na Hora*, 46 balcões *Nascer Cidadão*, 39 balcões *Sucursal na Hora* e 32 balcões *Propriedade Industrial*).

Nos balcões *Casa Pronta*, *Empresa na Hora*, *Heranças*, *Divórcio com Patilha* e *Associação na Hora* formalizam-se contratos e, acto contínuo e com uma qualificação destes **em causa própria**, registam-se os mesmos contratos, com recurso a **não juristas, sem a adequada formação e especialização**.

Realizaram-se, de acordo com o mesmo *powerpoint*, 40.050 procedimentos *Casa Pronta* desde Julho de 2007, constituíram-se 74.625 *Empresas na Hora* desde Julho de 2005 e cerca de 70% das sociedades criadas em Portugal em Junho de 2009 foram constituídas com recurso a esse método. Também mais de 6.090 sociedades foram constituídas através da *Empresa on-line*, numa média de 24,1 empresas por dia em Maio de 2009.

De notar que não se podem constituir empresas *on-line* por escritura pública e ainda que estes números podem andar longe da realidade, porquanto as conservatórias estão a comunicar, para efeitos estatísticos, como sendo realizados *on-line* ou *na hora* pelos serviços do Estado, actos que na realidade são formalizados por escritura pública.

Esta profusão de agentes formalizadores certamente dificultará o trabalho das entidades encarregues do tratamento das estatísticas da Justiça.

2.2.4. Imposto e Taxa – Natureza dos Emolumentos Notariais e Registais

Aqui chegados, é importante relembrar a diferença entre imposto e taxa.

O **imposto** consiste numa prestação forçada, sem contrapartida específica do Estado aos particulares, para a realização dos objectivos estaduais, no interesse geral da comunidade, cuja definição se decompõe nos seguintes elementos:

- a) prestação do particular ao Estado;
- b) carácter forçado da prestação, porque o imposto não é uma prestação voluntária;
- c) falta de contrapartida específica;
- d) o imposto visa a realização de objectivos públicos, isto é, de objectivos cuja definição compete ao Estado, nomeadamente o funcionamento dos diversos serviços públicos.

O imposto é uma prestação pecuniária, unilateral, definitiva e coactiva, exigida a detentores de capacidade contributiva a favor de entidades que exerçam funções públicas, para que estas as possam realizar.²¹⁹

O imposto é assim uma prestação unilateral, não lhe correspondendo qualquer prestação específica a favor do contribuinte.²²⁰

Por outro lado a **taxa** assume um carácter bilateral, pois determina o seu credor a prestar um de três factos, nos termos do n.º 2 do art. 4.º da Lei Geral Tributária, (Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro):

- a) prestação concreta de um serviço público;
- b) permitir o uso de bens do domínio público;
- c) remover um obstáculo jurídico à actividade dos particulares.

Encontra-se abrangido pela primeira alínea o caso dos registos predial e comercial, cuja actividade constitui actualmente monopólio do Estado.

A Constituição da República Portuguesa incluiu²²¹ na reserva relativa da Assembleia da República o regime geral das taxas; a previsão de criação de

A **quebra de receita dos cartórios**, apurada com base no valor das contribuições dos notários para o fundo de compensação, foi de 31,97% em 2007, de 4,95% em 2008 e de 41,44% em 2009 (primeiro trimestre), num total de **78,36%**.

²¹⁹ Vide A. Braz Teixeira, *Princípios de Direito Fiscal*, Vol I, 3.ª Ed., Coimbra, 1985, p. 36 e ss. e José Casalta Nabais, *Jurisprudência do Tribunal Constitucional em Matéria Fiscal*, p. 379 e ss.

²²⁰ Cfr. José Casalta Nabais, *Direito Fiscal*, 4.ª Ed., Almedina, Coimbra, pág. 10 e ss..

²²¹ Após a revisão constitucional operada em 1997 (art. 109.º da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, Quarta Revisão Constitucional).

tal regime terá certamente ficado a dever-se à importância destes tributos e à necessidade de organizar um tal regime geral, tendo em conta a profusão legislativa na matéria.²²²

O Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais consta da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro, mas nenhum outro diploma regula um regime geral das taxas do Estado no nosso ordenamento jurídico.

Como as taxas podem ser criadas de forma mais ágil que os impostos (apenas o respectivo regime geral constitui reserva relativa da Assembleia da República), esse facto tem conduzido à definição de limites e regras de natureza material para o exercício deste poder por parte dos tribunais.²²³

É assim que as taxas não podem apresentar um valor manifestamente desproporcional (ainda que não uma simples disparidade) entre a quantia cobrada e o custo do serviço.

Segundo Sérgio Vasques:²²⁴

“o princípio da igualdade, uma vez projectado sobre taxas e contribuições, exige que estas sejam repartidas de acordo com o **custo provocado** pelo contribuinte ou de acordo com o benefício que a administração lhe proporciona. O princípio da equivalência dá corpo a este critério elementar de igualdade, ocupando, relativamente aos tributos comutativos, o mesmo lugar que o princípio da capacidade contributiva ocupa relativamente aos impostos. (...) O sentido essencial

²²² O Orçamento de Estado para 2002 chegou a prever uma autorização legislativa para o efeito (art. 53.º), mas neste ponto foi rejeitada pela Assembleia da República; refere aquela autorização (n.º 1 do artigo) que do regime constaria “b) A relação jurídica de taxa, a qual assentará nos princípios constitucionais da **igualdade, equivalência** e da participação do contribuinte no procedimento e da segurança e certeza do Direito (...)” e (n.º 2 do artigo) “c) Estabelecer os **critérios de equivalência** que hão-de servir à fixação do valor das taxas” (*bold* nosso); o n.º 3 do art. 3.º da Lei Geral Tributária (Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro) remete para um regime geral de taxas, até hoje por publicar.

²²³ Para uma evolução da jurisprudência nesta matéria, *vide* Saldanha Sanches, em parecer não publicado, 2000, encomendado pelo Ministério da Justiça, aquando da alteração do Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado, de forma a adequá-los às regras comunitárias, António de Sousa Franco, Isabel Marques da Silva e Carlos Baptista Lobo, em “Relatório Final sobre o Financiamento do Sistema de Justiça, Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado e Imposto do Selo sobre Reuniões de Capitais”, em parecer igualmente não publicado, 2001, especialmente a págs. 24 e ss., Sérvulo Correia, em parecer também não publicado, ambos encomendados pelo mesmo Ministério pelas mesmas razões, e Sérgio Vasques, *O Princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária*, Almedina, Coimbra, 2008 (tese orientada por António de Sousa Franco).

²²⁴ *Ob. cit.*, pág. 15 e ss., *bold* nosso.

do princípio da equivalência está em proibir que se introduzam nos tributos comutativos diferenciações alheias ao custo ou ao benefício, assim como em proibir que o valor destes tributos ultrapasse esse mesmo custo ou benefício, sacrificando os respectivos sujeitos passivos em proveito da comunidade. Ora deste que é o seu sentido essencial desprendem-se exigências diversas na delimitação da **base de incidência** objectiva e subjectiva dos tributos comutativos, na composição da sua **base tributável**, na fixação do respectivo **valor**, na **afecção da receita** que geram. (...) O estado português vai-se transformando, pois, ele próprio, de Estado Fiscal em Estado Tributário ou Estado Taxador e é bom sintoma disso que desde a restauração da democracia em 1974 não se tenha assistido a qualquer revolta fiscal que não as que foram motivadas pelo agravamento das portagens na travessia do Rio Tejo e pela introdução de propinas no financiamento do ensino superior público. A experiência portuguesa deixa-nos ver, ademais, que a afirmação do Estado Taxador de que se ocupa a doutrina não pode verdadeiramente reduzir-se a uma questão de números: com efeito, não se coloca entre nós, como não se coloca nos demais países em que o tema é discutido, a hipótese de taxas e contribuições sobrelevarem os impostos como fonte de receita pública, continuando os impostos a responder pela parcela maior do encaixe tributário, seja ao nível da administração central, seja ao nível da administração local. O que verdadeiramente há de distintivo no momento histórico que atravessamos é que **o paradigma da relação entre o estado e os contribuintes se mostra cada vez mais distante da relação unilateral que caracteriza os impostos assentes na capacidade contributiva e cada vez mais próximo da relação comutativa** que marca as taxas e as contribuições assentes no princípio da equivalência. (...) Os últimos dez ou vinte anos têm testemunhado um interesse crescente por toda esta temática, sem dúvida porque o avanço dos tributos comutativos sobre os sistemas tributários contemporâneos é tal que a ciência jurídico-fiscal não se pode já dispensar de reflectir sobre a sua **legitimação material**. (...) Não custa reconhecer que o **enquadramento legislativo** que muitas destas figuras têm entre nós se mostra profundamente **deficiente** e que o **controlo** que os nossos tribunais delas têm levado a cabo se mostra ainda **incipiente**, deixando ao legislador e à administração uma **margem de liberdade excessiva** e ao contribuinte **garantias diminutas contra a discriminação**. (...) a ciência jurídico-fiscal deve concretizar a igualdade tributária no domínio dos tributos comutativos com o mesmo rigor com que a tem vindo a concretizar no domínio mais familiar dos impostos, sendo possível e urgente extrair da equivalência exigências técnicas tão precisas quanto as que nos habituámos já a extrair da capacidade contributiva. A adequação dos tributos comutativos ao custo ou valor das prestações públicas exige do legislador soluções precisas no recorte da base objectiva e subjectiva de incidência, na composição da sua base tributável, na respectiva quantificação, na

afecção da receita que produzem e exige, além de tudo isto, o controlo rigoroso das interrogações que se introduzam ao princípio da equivalência, que se não poderão justificar pela invocação das mais ligeiras razões da extrafiscalidade.”

Ora, uma vez que as taxas cobradas pelo Estado pela realização de registos têm carácter remuneratório, estas devem unicamente compreender retribuições cujo montante seja calculado **com base no custo do serviço prestado**.

E este custo deve ser calculado de forma razoável, tendo em conta, designadamente, **o número e a qualificação dos agentes**, **o tempo gasto por esses agentes**, bem como as diversas **despesas materiais** necessárias à realização dessa operação.

Para calcular o montante dos direitos com carácter remuneratório, pode o Estado incluir custos materiais e salariais directamente relacionados com a realização das operações de inscrição no registo de que constituem contrapartida, como também a parcela dos encargos gerais da administração competente imputáveis a essas operações, recorrendo aos princípios normais da contabilidade de custos ou de gestão.

Essas despesas podem nomeadamente abranger encargos com os salários do pessoal que realiza os serviços e descontos para a Caixa Geral de Aposentações, bem como uma parcela dos custos indirectos da autoridade, tais como luz e aquecimento, custos de gestão de pessoal, **amortizações** de custos de informática e de desenvolvimento, rendas ou amortizações das instalações e amortizações de outros activos fixos, tais como mobiliário e equipamento.

Aliás, o cálculo do direito à taxa por parte do Estado com base no custo do serviço prestado é o único modo de cálculo de um direito com carácter remuneratório, na acepção da Directiva 69/335/CEE do Conselho, de 17 de Julho de 1969 (relativa aos impostos indirectos que incidem sobre as reuniões de capitais).

Ora, a realidade é que **o Estado** utiliza agentes sem qualificações superiores, não especializados e sem qualquer formação para praticarem os actos e **inflaciona o preço dos serviços de registo, que constituem seu monopólio**, quando **a taxa pressupõe a contraprestação de um serviço que pela mesma é pago e a cujo valor deve equivaler**.

No caso do registo comercial, podemos analisar a questão no âmbito do **registo por transcrição**, em que existe, de facto, uma qualificação e no âmbito do chamado **registo “por depósito”**, em que inexistente qualquer qualificação.

Também o facto de o registo ser requerido *on-line*, porque alivia os serviços na sua execução, tinha que ser tido em conta na fixação dos respectivos custos; no caso do registo por depósito requerido *on-line* a conservatória, na realidade, praticamente só disponibiliza o sistema informático, pelo qual o Estado se cobra muitíssimo bem.

A própria prestação de contas, descarregada automaticamente do sistema através da Informação Empresarial Simplificada, custa a módica quantia de € 85 (art. 13.º-E da Portaria n.º 562/2007, de 30 de Abril).

O Estado consegue assim cobrar uma taxa que vai muito para além do custo efectivo do serviço que presta em monopólio e que, por isso, é um verdadeiro imposto, assim arrecadando um saldo positivo que vai muito além do admissível.

E através de artifícios financeiros, que analisaremos no ponto 2.2.8. do presente Capítulo, utiliza esse lucro para financiar o Ministério da Justiça, sobretudo os tribunais, ou seja, **o Estado cobra um imposto a que chama taxa e do qual retira proveito para aplicar noutros serviços públicos de interesse geral da comunidade, que devem ser essencialmente pagos através de impostos**, sendo certo que estes constituem reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República (1.ª parte da alínea i) do n.º 1 do art. 165.º da Constituição da República Portuguesa).

2.2.5. *Tabela Emolumentar dos Serviços Prestados pelo Estado em Particular*

2.2.5.1. *Anteriores “Tabelas Emolumentares”*

A tabela do Registo Nacional de Pessoas Colectivas, aprovada pela Portaria n.º 375-B/83, de 5 de Abril, foi revista pela Portaria n.º 15/84, de 9 de Janeiro, pela Portaria n.º 104/85, de 16 de Fevereiro, pela Portaria n.º 366/89, de 22 de Maio, e pela Portaria n.º 112/91, de 7 de Fevereiro.

As tabelas emolumentares dos registos predial, comercial e de automóveis e a tabela de emolumentos do notariado foram alteradas pelo Decreto-Lei n.º 397/83, de 2 de Novembro.

Estas tabelas previam, regra geral, um valor a cobrar pelos serviços em função do valor do acto, recorrendo a um cálculo por escalões definidos de forma regressiva à medida que o valor do acto aumentava, embora sem limite do valor total dos emolumentos.

A Portaria n.º 795/84, de 11 de Outubro, introduziu alterações na tabela de emolumentos anexa ao Código do Registo Civil e a Portaria n.º 773/

/94, de 26 de Agosto, introduziu alterações à tabela emolumentar do registo comercial.

Com a aprovação do novo Código do Registo Civil, através do Decreto-Lei n.º 131/95, de 6 de Junho, foi criada uma nova tabela emolumentar.

Em 1998 foram aprovadas novas tabelas de emolumentos do registo civil, dos actos de nacionalidade, do registo predial, do registo comercial, do registo de automóveis e do registo de navios, bem como a tabela do Registo Nacional de Pessoas Colectivas e de emolumentos do notariado, através da Portaria n.º 996/98, de 25 de Novembro, que manteve o sistema de emolumentos definidos em função do valor do acto, por escalões, mas introduzindo um limite máximo para os mesmos.

Posteriormente, a Portaria n.º 684/99, de 24 de Agosto, introduziu alterações à tabela de emolumentos do registo comercial.

2.2.5.2. *Directiva n.º 69/335/CEE do Conselho, de 17 de Julho de 1969, alterada pela Directiva n.º 85/303/CEE do Conselho, de 10 de Junho de 1985 (Reunião de Capitais)*

Em resumo, o que prescreve aquela directiva é que, no tocante às reuniões de capitais, aos Estados-Membros apenas é lícito cobrar **direitos remuneratórios**, consistindo estes, nas palavras de Saldanha Sanches e fundando-se este na jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, num valor “tendencialmente correspondente ao custo administrativo da operação”. Conclui por isso o mesmo autor: “Temos direitos remuneratórios sempre que estamos perante a figura que no direito português constitui a taxa: se aceitarmos a concepção de que esta apenas pode pagar o custo directo do serviço.”²²⁵

Logo, **o cálculo do direito à taxa por parte do Estado tem que ter por base o custo do serviço prestado.**

A título de exemplo, refiram-se as conclusões do advogado-geral Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, apresentadas em 20 de Fevereiro de 2001, no processo C-206/99 (SONAE – Tecnologia de Informação contra Direcção-Geral dos Registos e Notariado):

“Como já observei, para que os direitos tenham carácter remuneratório devem compreender unicamente as **retribuições cujo montante seja cal-**

²²⁵ Vide Saldanha Sanches, no mesmo parecer não publicado, *ob. cit.*

culado com base no custo do serviço prestado. Não preenche esta condição uma retribuição que não tenha qualquer relação com o custo desse serviço específico, ou cujo montante seja calculado, não em função do serviço, mas em função do conjunto dos custos de funcionamento e investimento do serviço encarregado dessa operação.

Nos casos em que os direitos tenham que ser imperativamente calculados de forma global, devem ser efectuados de forma razoável, **tendo em conta, designadamente, o número e a qualificação dos agentes, o tempo gasto por esses agentes, bem como as diversas despesas materiais necessárias à realização dessa operação.**

Para calcular o montante dos direitos com carácter remuneratório, os Estados-Membros, não só podem ter em conta os **custos, materiais e salariais, directamente relacionados com a realização das operações de inscrição de que constituem a contrapartida, como também a parcela dos encargos gerais da administração competente imputáveis a essas operações, recorrendo aos princípios normais da contabilidade de custos ou de gestão.**

Por essa razão, **Portugal foi condenado em vários processos**, que correram termos no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, pelo facto de as tabelas emolumentares não se encontrarem conformes, no âmbito dos impostos indirectos que incidem sobre as **reuniões de capitais**, com a Directiva n.º 69/335/CEE do Conselho, de 17 de Julho de 1969, alterada pela Directiva n.º 85/303/CEE do Conselho, de 10 de Junho de 1985.

2.2.5.3. Acórdão 115/2002, do Tribunal Constitucional

Ainda segundo Sérgio Vasques²²⁶ as decisões do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e a noção de direitos remuneratórios firmaram:

“a noção de que a adopção de bases *ad valorem* é contraditória com a natureza de quaisquer taxas que se destinem à remuneração dos custos de pessoal de um serviço público e sugerindo a ideia, tentadora em face da nossa reserva de lei parlamentar, de que os emolumentos que possuam base *ad valorem* não constituem taxas sequer mas verdadeiros impostos.

“Os tribunais portugueses aproveitaram rapidamente a sugestão, surgindo pouco tempo depois as primeiras decisões a qualificar como impostos os emolumentos notariais, por lhes faltar o carácter remuneratório.

“A questão acabaria por subir ao Tribunal Constitucional, que a viria a resolver de forma diversa por meio do acórdão n.º 115/2002, de 12 de Março.

²²⁶ *Ob. cit.*, pág. 487 e ss., *bold* nosso.

No processo suscitado perante o Tribunal Constitucional, a recorrente, tendo celebrado escritura pública de constituição de propriedade horizontal e de compra e venda de imóveis – matéria alheia à Directiva n.º 69/335/CEE – contestava a liquidação de emolumentos notariais no valor aproximado de nove mil contos, hoje cerca de € 45.000. Contra a liquidação sustentava de modo certo que ‘a utilização do método *ad valorem* para a fixação do montante de uma receita pública é exclusiva dos impostos (nomeadamente, dos impostos indirectos) e não poderá, em caso algum, ser aplicada às taxas, dado que o quantitativo destas não pode andar ligado ao valor dos bens’. Acrescentava ainda a recorrente que o estado, ao associar os emolumentos ao valor dos imóveis a pretexto de uma relação bilateral, estaria a lançar tributos ‘de acordo com os critérios próprios que presidem à quantificação das receitas unilaterais’, isto é, de acordo com o princípio da capacidade contributiva, concluindo assim pela qualificação dos emolumentos notariais como verdadeiros impostos e pela consequente violação da reserva de lei parlamentar estabelecida pela Constituição da República.

“Confrontado com os emolumentos notariais *ad valorem*, o Tribunal Constitucional acabaria, no entanto, por transigir com o absurdo legislativo. Marginalizando a igualdade tributária e tomando o princípio da proporcionalidade como critério de legitimação das taxas, o tribunal sustentaria que a ‘utilidade obtida através da prestação do serviço constitui um critério de quantificação das taxas tão válido’ quanto o do ‘custo suportado com a prestação do serviço’, sendo apenas de exigir que o afastamento face a essa utilidade não seja manifesto ou intolerável, como no caso não seria. Os emolumentos notariais constituiriam assim verdadeiras taxas, e taxas objectivamente fundadas e proporcionais, que por isso mesmo não se convolariam em imposto como pretendia a recorrente.²²⁷

²²⁷ “Ponto n.º 4.2 do acórdão. Diga-se, aliás, que a marginalização da igualdade tributária na apreciação dos emolumentos resulta, desde logo, da forma como a recorrente coloca a questão. De facto, a recorrente não contesta os emolumentos com fundamento no princípio da igualdade, mas com fundamento no princípio da legalidade tributária, sustentando que se trata de um imposto fixado em violação dos artigos 106.º, n.º 2, e 167.º, n.º 1, alínea i) – hoje, artigos 103.º, n.º 2, e 165.º, n.º 1, alínea i) – da Constituição da República. É claro, porém, que a preponderância de argumentos formais na contestação de taxas, contribuições e tributos parafiscais junto do Tribunal Constitucional resulta de a própria jurisprudência do tribunal nestes domínios ser muito tímida: a insistência na doutrina da proibição do arbítrio e no tema da proibição do excesso acabam por **frustrar o controlo material estas figuras, concedendo inteira margem de liberdade ao legislador na sua disciplina interna. É por se compreender que a invocação de argumentos materiais não produz efeito útil que a contestação destas figuras se faz em torno do princípio da legalidade e da reserva de lei parlamentar que vale para os impostos.**”

“A metodologia empregue pelo Tribunal Constitucional no exame dos emolumentos notariais julgamo-la insatisfatória e por razões de que demos já conta. **A noção de que as taxas constituem uma categoria tributária menor, cuja legitimação se faz pela proibição do excesso, ficando reservado aos impostos o teste rigoroso da igualdade, parece-nos incapaz** de trazer justiça e coerência a esta área do sistema. A cobrança de emolumentos tão elevados por prestações tão singelas justifica com certeza que se pergunte pelo que se há-de considerar *excessivo* ou *intolerável* e se o controlo do excesso fará sentido tão cauteloso assim. Mais do que isso, porém, o que nos devemos perguntar é se a *utilidade obtida através da prestação do serviço* que se exprime pelo valor dos bens constitui um critério materialmente adequado à repartição dos emolumentos notariais ou se da aplicação deste critério resultam, pelo contrário, diferenças de tratamento sem fundamento material bastante.

“A esta última pergunta não pode deixar de se dar uma resposta negativa. Tal como previne o Conselheiro Paulo Mota Pinto na sua declaração de voto no acórdão n.º 115/2002, a ‘utilidade dos serviços notariais’ não pode confundir-se com ‘a utilidade que pode derivar do negócio’, sob pena de se exigirem aos utentes dos serviços do notariado emolumentos diferentes em contrapartida de prestações com valor rigorosamente igual,²²⁸ sendo este o preciso sentido em que apontava a recorrente nas suas contra-alegações, ao afirmar que ‘o negócio jurídico em causa nos presentes autos é idêntico aos demais contratos de constituição de propriedade horizontal e compra e venda de imóveis outorgados por outras escrituras públicas e a prestação do notário é idêntica em todos eles: certificação de forma legal e de fé pública aos actos jurídicos extra-judiciais’.²²⁹

²²⁸ “Veja-se o ponto n.º 5 da declaração de voto do Conselheiro Paulo Mota Pinto. Bem vistas as coisas, o que sucede neste processo é que o Tribunal Constitucional, procurando ir além da equivalência de custos, abre a porta à equivalência de benefícios mas, incapaz de manejar o princípio com rigor, acaba por confundir o valor da prestação com o valor da riqueza que lhe está associada. Note-se que o Conselheiro Paulo Mota Pinto, apoiando-se nos trabalhos de Klaus Vogel e Christian Waldhoff, emprega na sua declaração de voto uma terminologia diferente daquela que acolhemos, **contrapondo o princípio da cobertura de custos ao princípio da equivalência**, quando **nós distinguimos, dentro do princípio da equivalência, entre o custo e o benefício**. Sobre estas diferenças terminológicas, porém, debruçámo-nos já mais atrás.” (*bold* nosso).

²²⁹ “Ponto n.º 8 das contra-alegações. Vale bem a pena fazer a este propósito a leitura do texto de Marco Aurélio Greco, “Emolumentos Cobrados pelos Serviços Notariais e de Registos”, FDT, 2003, n.º 5, 123-150, onde o autor analisa os emolumentos cobrados no estado de São Paulo com base no valor financeiro dos factos sujeitos à intervenção dos registos e notariado. Tomando como referência o art. 145.º da Constituição Federal, Marco Aurélio

“Na verdade, a ordenação dos emolumentos ao valor ou utilidade das prestações notariais pressuporia a auscultação do mercado e o **confronto** destas prestações com prestações semelhantes realizadas por **operadores económicos privados**. O valor ou utilidade das prestações realizadas pelos notários encontraria então expressão em emolumentos de base específica e soma fixa, ainda que diferenciados em função das prestações em causa. A dificuldade evidente neste exercício resulta de o núcleo essencial das prestações notariais consistir na certificação da forma legal e fé pública de actos jurídicos extrajudiciais, **não sendo estas prestações que se realizem em regime de mercado, razão pela qual falta o termo fácil de comparação**. Os emolumentos constituem, portanto, **genuínas taxas administrativas, associadas a funções tradicionais de autoridade e que, precisamente por escaparem ao jogo da oferta e da procura, é difícil ordenar ao princípio do benefício, como pretende o nosso Tribunal Constitucional, ainda que seja fácil ordenar ao princípio da cobertura de custos, como sugere o Tribunal de Justiça das Comunidades**.

“Ao identificar o valor das prestações notariais com o valor do património dos contribuintes a que elas estão associadas o Tribunal Constitucional incorre, pois, num equívoco grave, confundindo o princípio do benefício com o da capacidade contributiva. O uso de bases *ad valorem* constituía o sinal seguro de que os emolumentos notariais se encontravam estruturados de modo contrário ao princípio da igualdade e ao princípio da equivalência que constitui sua expressão nesta área do sistema tributário.²³⁰

Greco critica, a págs. 140, a adopção de uma base tributável *ad valorem* nas taxas emolumentares, afirmando que **‘a taxa de serviço deve ser dimensionada em função de alguma característica ou peculiaridade da actividade estatal que lhe dá ensejo’ e não em função de ‘circunstância que lhe seja alheia’**. (*bold* nosso).

²³⁰ “Tal como a declaração de voto do Conselheiro Paulo Mora Pinto, a declaração da Conselheira Maria dos Prazeres Beleza parece-nos de leitura obrigatória no estudo da jurisprudência constitucional sobre o tema e, no entanto, importa deixar quanto a esta duas ou três notas de discordância. Uma, para dizer que não acolhemos a metodologia empregue na análise dos emolumentos, **quando se vê no princípio da proporcionalidade o critério de legitimação das taxas, marginalizando o exame da igualdade tributária – uma metodologia que em última análise obriga a ‘transformar’ as taxas em impostos para lhes garantir um controlo material eficaz**. Outra, para dizer que não concordamos com a tese de que basta a uma taxa assentar em valores para a transformar em imposto: uma taxa *ad valorem* constitui, em primeira linha, uma taxa inconstitucional por violação do princípio da igualdade tributária; se à base *ad valorem* se somarem outros elementos – como seja a **afecção da receita** – que nos permitam concluir pela ausência de finalidade compensatória, então sim, ela ter-se-á desfigurado em imposto. Mas tratando-se de um imposto, terceira nota esta, não basta indagar

“A contradição material que há na fixação de emolumentos com base *ad valorem* seria reconhecida pelo legislador português, de resto, mesmo antes de reformulado o sistema emolumentar. A tabela aprovada pelo Decreto-Lei n.º 397/83, de 2 de Novembro, estruturava os emolumentos incidentes sobre actos de valor determinado em escalões regressivos – em que a taxa *ad valorem* era tanto mais baixa quanto mais elevado o valor dos actos em causa – um expediente com o qual se pretendia temperar a irracionalidade da solução e demover os maiores contribuintes da litigância. Mais tarde, estabelecer-se-iam limites máximos aos emolumentos, outro expediente com o qual se acaba por reconhecer que o aumento do valor do acto não provoca um aumento dos custos, nem é critério adequado de repartição dos custos a sua variação com o valor do acto e que estão antes em jogo tributos cobrados com base na capacidade contributiva indiciada pelo valor do acto que é objecto da escritura, como o podem ser outros tributos, como o imposto do selo e a sisa”.²³¹

“Só com o Regulamento Emolumentar aprovado pelo Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, contudo, se poria termo à controvérsia em torno destas figuras tributárias. O novo regulamento emolumentar subordina expressamente os emolumentos ao princípio da cobertura de custos, representando o legislador a tributação emolumentar como a concreta retribuição pelas prestações dos registos e notariado, pelo que se calculam previamente os custos que lhes são inerentes para fixar os emolumentos em conformidade com ‘a natureza dos actos e a sua complexidade’.²³² O resultado é um sistema emo-

da sua conformidade com o princípio da legalidade, dando-se a criatura por boa desde que o criador seja a Assembleia da República. **Importa ir mais longe e fazer o teste material da igualdade, perguntar se é admissível a criação de um imposto que onere em especial as empresas que recorrem aos serviços dos registos e notariado, beneficiando aquelas que fortuitamente não o fazem.**”

²³¹ “Acórdão do STA, de 23 de Maio de 2001, proferido no recurso n.º 25.552. Como afirma o Tribunal de Justiça das Comunidades no processo SONAE, C-206-99, se a ausência de um limite máximo para os emolumentos constitui um indício de que estes não possuem natureza remuneratória, a fixação de um limite máximo em emolumentos *ad valorem* não basta para lhe garantir essa natureza.”

²³² “No preâmbulo acrescenta-se ainda uma referência à sua *utilidade económico-social*, mas esta é uma referência da qual não se parece retirar qualquer consequência. Diga-se, em qualquer caso, que a simplicidade do diploma não preveniu uma ou outra falhas, particularmente quando se procura articular o princípio da cobertura de custos com os valores da extrafiscalidade. Assim se vê que as **isenções emolumentares** fixadas no art. 28.º para os actos decorrentes da compra e venda de imóveis rústicos e para habitação própria e permanente se estabelecem de forma graduada, em função do preço ou do valor patrimonial do próprio imóvel. A este propósito, afirma-se no preâmbulo ao Regulamento Emolumentar que nele **‘não se**

lumentar razoavelmente simples, coerente e com princípio ordenador evidente – e **um sistema que ilustra a importância da relação que há entre o princípio da equivalência e a adopção de bases tributáveis específicas, oferecendo uma matriz para a disciplina de tantas outras taxas diferentes.**”

Para uma análise desta evolução consultar ainda o estudo sobre os custos da fé pública, realizado pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, em 2003, disponível no sítio *Direcção-Geral da Política de Justiça*, link <http://www.dgpj.mj.pt/sections/planeamento/opj/os-custos-da-fe-publical>, consultado em 19/07/2009.

Acrescente-se ainda que uma das razões que em nosso entender dificulta o teste material da igualdade em sede de taxas é a necessidade de elaboração de estudos económicos e análise financeira, inclusive referente à afectação da receita.

2.2.5.4. *Lei Geral Tributária*

Prescreve o n.º 2 do art. 5.º da Lei Geral Tributária que “A tributação respeita os princípios da generalidade, da igualdade, da legalidade e da justiça material” para se acrescentar nos n.ºs 2 e 3 do art. 7.º que “A tributação deverá ter em consideração a competitividade e internacionalização da economia portuguesa, no quadro de uma sã concorrência” e que “A tributação não dis-

prevê (...) qualquer elemento de solidariedade entre empresas ou quaisquer outros sujeitos passivos, baseando-se os escalões existentes simplesmente em reduções de taxas de remuneração de determinados serviços, que ficam assim abaixo do custo, tendo em consideração a reduzida capacidade contributiva de alguns sujeitos. Nestes termos, **a solidariedade entre sujeitos não é alcançada pela oneração em excesso dos sujeitos que revelam superior capacidade tributária [sic] mas pela redução da imposição aos que revelam menos capacidade, sem compensação em qualquer oneração suplementar dos restantes.**’ Trata-se de uma justificação francamente ingénua. Quando se permite que certas pessoas fiquem dispensadas de suportar o custo integral das prestações dos registos e notariado a que dão causa, ainda que não se agravem os emolumentos a cargo das demais pessoas que a eles recorrem, estabelece-se com isto uma **diferenciação que não tem amparo no princípio da igualdade tributária e que só o pode ter em razões de igualdade social.** Não existirá talvez solidariedade entre os próprios sujeitos passivos: existem, porém, sujeitos passivos que beneficiam e outros que não beneficiam da solidariedade do todo da comunidade. Mais graves, porém, do que estes desvios ao princípio da cobertura de custos, são os trazidos pelo Decreto-Lei n.º 194/2003, de 23 de Agosto, que vem determinar um conjunto vasto de isenções parciais ou integrais de emolumentos, por razões de natureza social mais e menos convincentes.” (*bold* nosso).

crimina qualquer profissão ou actividade nem prejudica a prática de actos legítimos de carácter pessoal, sem prejuízo dos agravamentos ou benefícios excepcionais determinados por finalidades económicas, sociais, ambientais ou outras”, respectivamente.

Ora, como adiante se comprovará à saciedade, nenhuma destas regras foi cumprida nas sucessivas alterações introduzidas no regulamento emolumentar ora em análise.

2.2.5.5. Afectação da Receita

O “Estudo sobre o Financiamento do Sistema de Justiça”, realizado por Sousa Franco, Carlos Baptista Lobo e Isabel Marques da Silva, em Outubro de 2001, contém uma análise financeira relevante, sobretudo na óptica da afectação da receita das taxas de registos e notariado; podemos ler na nota de introdução do relatório contido naquele estudo que “de forma a alcançar o nexo de proporcionalidade exigido pelo ordenamento comunitário (que assenta no conceito de taxa remuneratória) foi essencial identificar todas as despesas correntes e de capital decorrentes no exercício desta função. Este exercício encontra-se descrito no capítulo I deste relatório, descrevendo-se os passos práticos que levaram aos cálculos apresentados”.

Neste estudo procedeu-se ao cômputo do custo total anual do sistema dos registos e do notariado, tendo em conta:

- a) Encargos relativos a pessoal e funcionamento pagos directamente pelas conservatórias e cartórios;
- b) Encargos de rendas não suportados por ocupação de instalações públicas;
- c) Encargos de funcionamento da extinta Direcção-Geral dos Registos e do Notariado (actual “Instituto dos Registos e do Notariado, IP”);
- d) Encargos com os serviços sociais relativos ao pessoal da área dos registos e notariado;
- e) Encargos com pensões de pessoal da área dos registos e notariado;
- f) Encargos de funcionamento do “Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, IP” (IGFJP) imputáveis à área dos registos e notariado;
- g) Encargos de funcionamento do “Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça, IP” (ITIJ) imputáveis à área dos registos e notariado;

- h) Encargos de funcionamento gerais do Ministério da Justiça imputáveis à área dos registos e notariado;
- i) Investimentos anuais relativos à área dos registos e notariado.

A análise tem por base essencialmente o ano de 2000 e concluiu-se que:

- a) o **custo** das actividades de registo e notariado ascendeu a um valor anual de **58.224.700 contos**;²³³
- b) a **receita** dos registos e notariado ascendeu a um valor anual de **118.150.893 contos**.²³⁴

Em “Os Custos da Fé Pública”, já *supra* citado, refere-se que:²³⁵

“O custo dos actos notariais e registais, em Portugal, sempre foi, e ainda é, indissociável de um outro problema que é o financiamento da justiça. Ao longo dos anos a diferença entre as receitas e as despesas das conservatórias e cartórios notariais foi sempre longamente excedentária, com o encaminhamento dessa receita positiva para o financiamento das despesas do sistema de justiça, em sentido amplo.”

É também elucidativo o quadro a pág. 35 do mesmo estudo. E acrescenta-se:

“A análise dos dados dos últimos três anos relativos às receitas e às despesas dos registos e notariado é elucidativa. O total da receita líquida e do imposto do selo que foi afecto ao financiamento da justiça assumiu sempre valores muito significativos, como sejam, por exemplo, 433.274 e 374.400 milhares de Euros, respectivamente nos anos de 2000 e de 2001.

“Os actores profissionais mais esclarecidos não têm dúvidas de que a solução que for dada ao financiamento da justiça condiciona, decisivamente, as opções sobre o custo dos actos notariais e registais em Portugal. (...) aquilo que alimenta o funcionamento do sistema de justiça, são as receitas dos Registos e Notariado. Ainda que exageradamente, pode estar em causa 50% do Orçamento do Ministério da Justiça durante os últimos 4 anos. Portanto, para mim, o problema fundamental é o do financiamento do Ministério da Justiça. A justiça em Portugal, dizemos nós advogados no Pacto da Justiça, salvo erro, que é

²³³ A pág. 8.

²³⁴ A pág. 4.

²³⁵ A pág. 34.

a única função do Estado Português que é genuinamente Portuguesa na União Europeia. Nós não podemos comparar tudo na justiça aos restantes países da União Europeia. Não há dúvida que os Registos e Notariado financiam a justiça, mas isto porque em Portugal sempre se entendeu que a justiça tem que ser auto-financiada e que não é o Estado a financiá-la. Não dá dinheiro para a justiça como dá para os hospitais, para a saúde, para a educação, para os estádios de futebol, não dá, então ela tem que se auto-financiar e até 2001, segundo parece, o Sr. Dr... (P 3) sabe isso melhor do que eu, 51% do orçamento do Ministério da Justiça vem dos Registos e Notariado, 50% do orçamento da justiça são despesas dos tribunais, significa que isto é quase o financiamento do sistema judicial, mas o Notariado e os Registos dão segurança aos cidadãos, evitam o recurso ao tribunal.” (P 1)”

2.2.5.6. *Porquê uma Nova “Tabela Emolumentar”*

2.2.5.6.1. Estudos Prévios

Depois de toda esta evolução jurisprudencial, o Governo decidiu começar a preparar um novo quadro legislativo em sede e emolumentos dos registos e do notariado, mais conforme com o direito comunitário e com o direito constitucional português.

É assim que o Governo de Durão Barroso encomendou os seguintes estudos a eminentes juristas e empresas credíveis:

a) estudos *jurídicos*:

- a.1.) parecer jurídico, da autoria de **Saldanha Sanches**, de 2000, o qual aborda questões como a natureza dos emolumentos em causa, as razões do direito comunitário, os direitos de carácter remuneratório, as consequências financeiras da jurisprudência comunitária, a jurisprudência do Tribunal Constitucional quanto às taxas, a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo quanto aos emolumentos notariais, as possibilidades de um novo regime e a sua urgência e ainda o problema da proibição da retroactividade na óptica dos casos pendentes em tribunal e a eventual aplicação retroactiva do novo regime, então ainda a implementar;
- a.2.) parecer jurídico, da autoria de **Sérvulo Correia**, de 2000, sobretudo tendo em conta a previsível reposição dos emolumentos aos contribuintes e os respectivos reflexos nos vencimentos dos funcionários;

- a.3.)** “Estudo sobre o Financiamento do Sistema de Justiça”, realizado por **Sousa Franco**, Carlos Baptista Lobo e Isabel Marques da Silva, em Outubro de 2001, o qual contém uma análise financeira importante, sobretudo na óptica da afectação da receita das taxas de registos e notariado, um enquadramento teórico, dogmático e jurisprudencial exemplares, uma análise do direito comunitário e respectiva jurisprudência relevantes, uma proposta de regulamento emolumentar e a descrição dos respectivos princípios gerais.²³⁶
- b)** estudos *económico-financeiros*:
- b.1.)** “Estudo de Concepção e Planeamento de um Novo Modelo de Funcionamento dos Registos Civil, Comercial e Predial”, elaborado pela *Andersen Consulting*, em Setembro de 2000;
- b.2.)** “Estudo de Pricing para Tabelas de Emolumentos”, realizado pela *Deloitte & Touche*;
- b.2.)** “Estudo sobre os Procedimentos e o Modelo Organizativo dos Cartórios Notariais”, efectuado pela *Price Waterhouse Coopers*, em Outubro de 2000;

²³⁶ A pág. 38 do estudo “Os Custos da Fé Pública” refere-se que, segundo este estudo liderado por Sousa Franco, “sendo a taxa caracterizada, por contraposição ao imposto, pelo seu carácter bilateral, pela circunstância de ter origem num vínculo sinalagmático, tal implica a existência de correspectividade entre a prestação e contraprestação.” Essa correspectividade “há-de ser aferida pelo critério da **proporcionalidade**, nas suas vertentes qualitativa e quantitativa.” (Franco *et al.*).

E refere-se ainda que “No seu parecer, Sousa Franco *et al.* consideram que a reforma da tributação emolumentar que levou à criação da proposta do Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado (RERN) teve na sua base os princípios seguintes:

- a) a simplificação e codificação dos emolumentos dos registos e do notariado;
- b) a construção de um sistema de gestão da receita emolumentar;
- c) a adaptação da tributação emolumentar à jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias relativa à directiva sobre reunião de capitais;
- d) o estabelecimento de um princípio de gratuitidade no registo civil relativamente aos actos não voluntários;
- e) a manutenção dos padrões remuneratórios dos notários e conservadores.

Assim, segundo os seus autores, a proposta de Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado (RERN) “é uma verdadeira codificação (...), vem ao encontro das preocupações de simplificação e sistematização, tornando mais transparente o regime emolumentar dos registos e notariado.”

- b.3.) “Auditoria de Sistema e Qualidade a 25 Conservatórias: Sugestões e Propostas do Gabinete de Auditoria e Modernização”, de Dezembro de 2001, elaborado em parceria com o “Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa”;
- b.4.) “Estudo sobre o Custo das Actividades dos Registos e do Notariado”, elaborado pelo “Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, IP”, o qual serviu de base ao estudo jurídico referido em a.3);
- b.5.) “Estudo sobre os Custos da Fé Pública”, realizado pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, em 2003, este já numa fase de avaliação da nova tabela emolumentar.²³⁷

Os diplomas que introduziram posteriormente as principais alterações ao regulamento emolumentar não foram precedidos de quaisquer estudos, jurídicos ou económicos, conforme informação do Ministério da Justiça, embora a mesma seja evasiva, desrespeitando assim a decisão judicial que ordenou a disponibilização dessa informação à Ordem dos Notários.

2.2.5.6.2. Autorização legislativa

É assim que a Assembleia da República autorizou o Governo, através da Lei n.º 85/2001, de 4 de Agosto – 1.ª alteração ao Orçamento do Estado para 2001 – (cfr. art. 10.º, sob a epígrafe “Sistema de Financiamento da Justiça”), a:²³⁸

“alterar as tabelas emolumentares dos registos e notariado, com o seguinte sentido e alcance:

- a) **Conformação** das tabelas emolumentares ao disposto na **Directiva 69/335/CEE**, do Conselho, de 17 de Julho, relativa aos impostos indirectos que incidem sobre as reuniões de capitais;
- b) Adaptação das demais tabelas em conformidade com o **princípio de proporcionalidade da taxa ao custo do serviço prestado.**”

Optou-se, assim, por aplicar aquele princípio não só aos actos abrangidos pela Directiva, mas a todos os actos de registo e notariais, neste último caso por desconformidade das taxas à Constituição da República Portuguesa (princípio da proporcionalidade e inconstitucionalidade orgânica).

²³⁷ Disponível no aludido sítio *Direcção-Geral da Política de Justiça*.

²³⁸ *Bold* nosso.

Surge então o Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, actual Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado (RERN).

2.2.5.6.3. Princípios gerais da “tabela emolumentar”

A págs. 40 e ss. de “Os Custos da Fé Pública” podemos ler,²³⁹ a propósito do estudo liderado por Sousa Franco e da proposta de novo regulamento emolumentar nele inserida e que deu origem ao Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, actual Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado:

“O primeiro capítulo contém os princípios e normas gerais de interpretação aplicáveis a todas as rubricas subsequentes”. Os autores salientam, no primeiro capítulo, os aspectos seguintes:

- “a) Definição do âmbito da incidência subjectiva – ‘todas as situações de privilégio não justificadas terminaram, numa lógica de eficiência acrescida no exercício da actividade pública’, estando sujeitos a tributação emolumentar o Estado, as Regiões Autónomas, as autarquias, os fundos e serviços autónomos, independentemente da sua forma jurídica.
- “b) Estabelecimento de uma **norma de proporcionalidade** – Sendo a função notarial e registral assente numa base prestacional, constitui elemento essencial na construção de todo o edifício tributário o estabelecimento de uma regra de proporcionalidade. Nestes termos, a tributação emolumentar constituirá **a retribuição dos actos praticados e será calculada com base no custo efectivo do serviço prestado, tendo em consideração a natureza dos actos, a sua complexidade e o valor da sua utilidade económico-social.**
- “c) Reforma do sistema de isenções e reduções emolumentares – Tendo em consideração a situação de total descontrolo e indisciplina ao nível das isenções, fruto de anos de legislação extravagante que previa situações de privilégio de uma forma não sistemática e, por vezes, com justificação duvidosa, atentando, de uma forma gravíssima, o **princípio da igualdade.**

“Perante esta situação de facto, prevê-se na actual proposta, a revogação de todas as isenções ou reduções anteriormente previstas,²⁴⁰ com excepção das isenções ou reduções de carácter **estrutural**,²⁴¹ e propõe-se o sistema de inclu-

²³⁹ *Bold* nosso.

²⁴⁰ Cfr. n.º 2 do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro.

²⁴¹ Previstas no n.º 3 do mesmo preceito legal (cfr. n.º 4 do mesmo).

são de todas as novas isenções no diploma, de forma a melhorar o controlo e a sua aplicação.

“De acordo com a proposta de RERN apresentada pela equipa do Prof. Sousa Franco, o segundo capítulo ‘vem estabelecer as normas gerais de aplicação, bem como regular, em termos substanciais, os diferentes tipos de actividade notarial e registral, tendo em consideração as suas especialidades e lógica próprios. Apesar de se ter efectuado um enorme esforço de uniformização de procedimentos e de conceitos, não foi possível, ainda, atingir o movimento de uniformização desejável. Porém, tal será possível através da prática de aplicação do novo Regulamento, que pela primeira vez, foi construído numa lógica de corpo único, e não como portaria retalhada e totalmente segmentada.’

“Os tipos tributários do terceiro capítulo ‘resultam de um enorme esforço de simplificação das rubricas e de criação de novas formas de tributação adaptadas às novas realidades.’ Tendo como base o trabalho desenvolvido pelo Conselho Técnico, ressalta, em termos essenciais, a nova consistência lógica impressa no sistema de tributação, que só por isso o torna mais transparente e eficiente.

“O quarto capítulo contém o tabelamento dos emolumentos pessoais.

“Optou-se, desta forma, por efectuar uma distinção entre os emolumentos em sentido próprio e os emolumentos pessoais. Os **emolumentos** em sentido próprio, previstos no capítulo terceiro têm como função a remuneração de um serviço público enquanto que os **emolumentos pessoais**, têm uma função de gratificação legal pela prática de funções de assessoria e consultoria efectuada pelos conservadores e notários. Esta distinção, assente em imperativos lógicos e de transparência, torna, assim, **visível a componente de serviço público remunerada ao Estado e a função privada dos conservadores e notários, que é remunerada nos termos aí previstos.** Também, nesta sede, se verificou um esforço de simplificação e sistematização.

“Uma das principais dificuldades na elaboração do novo Regulamento Emolumentar baseou-se na inexistência de uma informação sistemática relativamente ao montante de receita de cada um dos tipos tributários. De facto, os únicos elementos disponíveis resultavam do cruzamento das estatísticas dos registos e notariado do Gabinete de Política Legislativa do Ministério da Justiça (que contém apenas o número de actos numa discriminação excessivamente agregada) com os reportes de receita efectuados pelos cartórios e registos ao “Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça” (em termos líquidos e totalmente agregados). Só após um esforço de consolidação total de todos os reportes, expurgando-se os elementos distorcivos presentes, se conseguiu uma visão mais ou menos próxima do produto de cada uma das rubricas.

“Ora, o presente Regulamento Emolumentar foi organizado numericamente (...) de forma a permitir uma avaliação *on-time* da proveniência dos fluxos de receita, o que possibilitará, pela primeira vez, uma verdadeira gestão do tributo.

“Este novo sistema permitirá, pois, a actualização atempada dos montantes das taxas previstos, garantindo a proporcionalidade da tributação pela sistemática e permanente actualização dos tipos de receita relativamente aos fluxos de despesa verificados ano a ano, bem como a avaliação da receita cessante derivada da existência de isenções ou reduções emolumentares.

“A adaptação da Tributação Emolumentar à jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias relativa à Directiva sobre Reuniões de Capitais foi o motivo que despoletou todo este esforço de reforma. Porém (...), o resultado desta reforma ultrapassou em muito este intuito inicial.

“Ora, no presente Regulamento Emolumentar, não se referem quaisquer taxas proporcionais, atentatórias, segundo o TJCE, do carácter remuneratório do Tributo, e todas as taxas específicas foram calculadas de acordo com os critérios objectivos sucessivamente emanados pelo Tribunal na sua jurisprudência recente.

“**Não se prevê, igualmente, qualquer elemento de solidariedade entre empresas ou quaisquer outros sujeitos passivos**, baseando-se os escalões existentes simplesmente em reduções de taxas de remuneração de determinados serviços, que ficam assim abaixo do custo, tendo em consideração a reduzida capacidade contributiva de alguns sujeitos. Nestes termos, a solidariedade entre sujeitos não é alcançada pela oneração em excesso dos sujeitos que revelam superior capacidade tributária, mas **pela redução da imposição aos que revelam menos capacidade, sem compensação em qualquer oneração suplementar dos restantes**.

“Finalmente, tendo em consideração a existência de um núcleo básico de elementos de cidadania, não fazia sentido que o Estado viesse a tributar situações que, aí contidas, decorriam de **actos não voluntários**.

“Esta tributação existente até agora fundava-se, pois, numa postura errada de tributação de funções que se inserem no fundamento básico prestacional por parte do Estado, onde, em tese, nem sequer existe um serviço público susceptível de remuneração, tanto mais que os actos revestem um carácter não voluntário, encontrando-se o sujeito numa posição de mera sujeição de que o Estado não se pode aproveitar, sob pena de negação de todos os princípios subjacentes ao Estado Social de Direito.

“Dessa forma, foi efectuada a opção de total **gratuidade** relativamente aos actos do **registo civil** que revestem um **carácter não voluntário**. Esse

encargo é, pois, sustentado, na íntegra, pelo Estado, não sendo sequer repercutido nos outros tipos tributários.

“Finalmente, tendo em consideração que **o princípio básico adoptado é o princípio da correspondência ao custo efectivo, e tendo em consideração o processo de informatização dos Registos e Notariado em curso, que será concluído no final de 2002, prevê-se que o presente Regulamento Emolumentar será sujeito a uma revisão bianual em função das variações da despesa efectiva decorrentes de análises de custos**”.²⁴²

Em conclusão, opinam os autores que vimos a citar:

“a) As duas propostas elaboradas permitem a total convergência do normativo nacional aplicado aos actos de registo e notariado com o direito comunitário aplicável.

“b) As taxas constantes do RERN terão, pela primeira vez, inequivocamente um **carácter remuneratório**, sendo por isso, **insusceptíveis de serem consideradas como desproporcionais**, contendo uma lógica interna indissociável da própria prática notarial e registral.

“c) Ao mesmo tempo, e tendo em consideração preocupações de ordem social, não se agravaram significativamente os montantes a aplicar nas situações mais sensíveis, tendo mesmo ocorrido reduções significativas em certas matérias como as aquisições de habitação.

“d) Simultaneamente, ocorreu um reforço da competitividade do extracto económico, corporizado numa redução muito significativa dos custos de constituição de sociedades.

“e) A nova rubrica do Imposto do Selo vem, pela primeira vez, adaptar o nosso sistema tributário ao ambiente comunitário aplicável, criando-se um verdadeiro imposto sobre as reuniões de capital com uma taxa de 0,4% inferior à de todos os outros Estados-membros que usufruem deste tipo de imposto (...).²⁴³

²⁴² A informatização fazia na altura prever uma revisão das taxas em baixa, ao contrário do que veio a suceder. A revisão bianual está prevista no art. 5.º do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, mas todas as revisões entretanto operadas não foram revisões no sentido previsto; constituíram, isso sim, autênticos atentados aos princípios e estrutura do próprio diploma e conduziram a vertiginosos aumentos das taxas.

²⁴³ Posteriormente veio o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (Acórdão de 21 de Junho de 2007, P.º C-366) considerar que aquele imposto sobre as reuniões de capitais era contrário ao n.º 1 do art. 7.º e ao art. 10.º da Directiva 69/335/CE, na redacção introduzida pela Directiva 85/303/CE do Conselho, de 10 de Junho de 1985, que proíbe a introdução em Portugal de um imposto do selo sobre uma operação de aumento do capital social

“f) Estes dois instrumentos, aplicados conjuntamente, deverão minimizar o impacto financeiro das alterações às tabelas emolumentares resultantes da directiva sobre as reuniões de capitais (...) e da erradicação de referenciais proporcionais ao valor dos actos (...).

“g) Nestes termos, concretiza-se uma dimensão fundamental da Reforma do Sistema de Financiamento da Justiça”.

Em um dos princípios mais importantes contidos no diploma é o art. 3.º do regulamento:

Artigo 3.º

Proporcionalidade

“A tributação emolumentar constitui a retribuição dos actos praticados e é calculada com base no custo efectivo do serviço prestado, tendo em consideração a natureza dos actos e a sua complexidade.”

2.2.5.6.4. Avaliação da “Tabela Emolumentar”

A tabela emolumentar resultou de aprofundados estudos, que a precederam, como já referido.

Mas posteriormente foi ainda realizado um estudo que teve por objectivo avaliar o impacto da entrada em vigor do então novo Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado na sociedade portuguesa, designadamente as rupturas e as continuidades com o anterior regulamento emolumentar, os contextos, as opiniões dos actores profissionais e a identificação dos beneficiados e dos prejudicados com o novo custo dos actos notariais e registais; é assim que, em 2003, o Observatório Permanente da Justiça Portuguesa elaborou um estudo intitulado “Os Custos da Fé Pública”, disponível no aludido sítio *Direcção-Geral da Política de Justiça*.

abrangida pelo âmbito de aplicação desta directiva que, em 1 de Julho de 1984, estivesse isenta do referido imposto ao abrigo do direito nacional, o que conduziu à alteração ao Código de Imposto do Selo introduzida pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2008), deixando assim tal imposto de incidir sobre aumento de capital em numerário, porquanto isento àquela data (cfr. n.º 2 do art. 145.º do anterior Código do Imposto do Selo, na redacção do Decreto-Lei n.º 154/84, de 16 de Maio). É que, ao contrário da Grécia, Portugal não derogou aquela proibição quando aderiu às Comunidades Europeias.

As principais conclusões gerais desse estudo foram:²⁴⁴

“1 – Na formação do conceito de notário podem ser identificadas três fases: simples redactor, redactor com fé pública e redactor qualificado com fé pública. Em Portugal, o notário ainda mantém o estatuto de funcionário público, contrariando a tradição portuguesa que o concebia como uma profissão liberal. A oposição dos notários à vigência do modelo controlado pelo Estado tem sido constante. A tensão existente entre funções públicas e funções privadas na organização do notariado é permanente, assumindo-se como uma das questões centrais em discussão. **Contudo, a liberalização do notariado, sendo um assunto relativamente consensual no seio dos actores jurídico-políticos, pode adoptar diferentes posturas e diferentes modelos que, por sua vez, geram posições distintas e mesmo antagónicas.**

“2 – Nos últimos anos, em alguns países, o notariado tem evoluído para formas mais ou menos privatizadas, entendendo-se que o sistema de segurança jurídica preventiva deve assentar em três elementos essenciais: a segurança jurídica, a celeridade e o custo. As relações jurídicas encontram-se, em geral, organizadas através de três tipos de sistemas: os sistemas de documento público, os de documento privado e os de documento administrativo. Destes sistemas, o mais difundido é o sistema de documento público, no qual o notário assume um importante papel no que respeita aos custos de transacção, por cinco ordens de razão: primeiro, porque desde logo desempenha um **papel de mediador** do ponto de vista informativo, na medida em que obtém informação relevante sobre os contraentes, presta assessoria e comprova a sua veracidade, **reduzindo os custos** aos particulares; segundo, o notário desempenha também o papel de **árbitro**, ao ajudar a solucionar problemas em que os particulares ainda não haviam pensado, o que é frequente nas questões de heranças; terceiro, o notário redige a escritura, pondo ao dispor das partes um **formulário que adapta ao caso concreto**; quarto, o notário **atribui fé pública ao documento**, assegurando o cumprimento do contrato, através da possibilidade de execução; por fim, o notário **conserva em seu poder o original** do documento, tendo a seu cargo a sua **custódia e conservação**.

“3 – Nos últimos anos, concretamente entre 1999 e 2002, a melhoria do notariado preconizada pelo Ministério da Justiça passou por diversas medidas, como o aumento do número de cartórios, a informatização dos serviços de registos e notariado, a melhoria das instalações e a desburocratização da actividade notarial. A desburocratização insere-se na transformação da profissão do notário, que pode passar, para além da sua natureza pública ou privada, pelo exercício de novas funções e competências e insere-se num processo mais abran-

²⁴⁴ Cfr. pág. 209; *bold* nosso.

gente de reconfiguração das profissões jurídicas e de **desjudicialização de actos e processos que não constituam um litígio**. É no contexto destas alterações que também deve ser encarada a reforma do regime emolumentar dos registos e do notariado.

“4 – O objectivo da (antiga) Comunidade Económica Europeia (CEE), de criar uma união económica com características análogas às de um mercado interno, pressupunha a livre circulação de capitais. A Directiva 69/335/CEE, alterada pela Directiva 95/303/CEE, relativa aos impostos indirectos que incidem sobre as reuniões de capitais, veio determinar que a aplicação do imposto só poderia ocorrer uma vez em todo o espaço comunitário, e que essa tributação deveria ser de nível idêntico em todos os Estados-membros, colocando em causa todo o regime emolumentar vigente em Portugal. Atendendo às diversas condenações do Estado Português no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) e à aplicação da Directiva pelos tribunais internos, estava criada uma conjuntura propícia à introdução de alterações, no sentido de **harmonizar o sistema jurídico emolumentar interno com o ordenamento jurídico europeu**, algo que o Estado Português estava obrigado a pôr em prática desde a sua entrada na então CEE. Acresce que, no âmbito do direito interno, existia uma questão que também contribuiu para a necessidade de alteração das tabelas emolumentares em vigor, que foi a da sua possível **inconstitucionalidade orgânica**. Assim, a Assembleia da República Portuguesa autorizou o Governo a reformar as tabelas emolumentares dos registos e do notariado, com o objectivo de as conformar ao disposto na Directiva 69/335/CEE, com as alterações posteriores, **adaptando-as ao princípio da proporcionalidade das taxas ao custo do serviço prestado**.

“5 – Todos os actos praticados nos serviços dos registos e do notariado estão sujeitos a tributação emolumentar, estando obrigados ao pagamento de emolumentos o Estado, as regiões autónomas, as autarquias locais, os fundos e serviços autónomos e as entidades que integrem o sector empresarial do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais, assim como as pessoas singulares ou colectivas de direito privado, independentemente da sua forma jurídica. Os emolumentos constituem a contrapartida legalmente fixada, paga ao Estado pela utilização dos serviços públicos, notariais ou de registo. **Os serviços dos registos e do notariado satisfazem necessidades individuais e a necessidade colectiva de segurança do comércio jurídico**. Como contrapartida, tais serviços cobram **emolumentos**, quantias estabelecidas autoritariamente, não negociáveis e não discutíveis pelo utente. Essas contrapartidas são, pois, **taxas**, quantias coactivamente pagas pela utilização individualizada dos serviços públicos do notariado e dos registos, como reconhece a jurisprudência e a doutrina em geral. Os emolumentos são pagos nos cartórios notariais ou nas conservatórias respectivas em que os actos são pratica-

dos no momento da sua prática. Nos cartórios notariais, além de emolumentos, é também liquidado imposto do selo.

“6 – Uma questão essencial que esteve subjacente à elaboração da nova tabela emolumentar, foi a da definição da natureza jurídica dos emolumentos. O Ministério da Justiça solicitou vários pareceres jurídicos que, após distinguirem entre imposto e taxa, unanimemente consideraram que **a desproporção entre o custo administrativo e os valores (de alguns) dos emolumentos transformava estes em impostos e não em taxas.** Por outro lado, das decisões do **Tribunal das Comunidades** resultava que os emolumentos cobrados por ocasião do aumento de capitais só não estariam contra a Directiva **se o seu montante fosse tendencialmente correspondente ao custo administrativo da operação.**

“7 – Em consequência das condenações do Estado português, entre 1999 e 2000, foi determinado pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e pelos tribunais nacionais a **anulação de cerca de 300 actos de liquidação de emolumentos, pondo em causa todo o regime de financiamento da justiça, indissociável do custo dos actos notariais e registais.**²⁴⁵ Todavia, o Ministério da Justiça entendeu que não deveria restituir os montantes em que fora condenado, pois a esse valor teria que deduzir-se o valor relativo ao custo efectivo do serviço. Foi necessário, então, proceder ao **cálculo do custo efectivo do serviço**, tendo sido encomendado um estudo de *pricing* à *Deloitte & Touche*.

“8 – Em 2001, foi aprovado o **Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro**, que procedeu à revisão das tabelas emolumentares dos registos e notariado e que criou o Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado. **O objectivo de tal reforma foi, pois, a adequação das tabelas ao estabelecido na Directiva 69/335/CEE, e também a sua conformidade com o princípio da proporcionalidade da taxa ao custo do serviço prestado** e a sua adequação aos objectivos de simplificação e codificação dos emolumentos dos registos e notariado, visando a construção de um sistema de gestão da receita emolumentar e a adaptação da tributação emolumentar à jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Assim, o resultado da reforma ultrapassou em muito o intuito inicial de adaptação da tabela emolumentar ao direito comunitário, na medida em que o Ministério da Justiça entendeu dever **estender os princípios da proporcionalidade e do custo efectivo do acto a todos os emolumentos notariais e registais.**

“9 – Até à entrada em vigor do actual Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado, o preço a pagar pelos actos a praticar dependia, em

²⁴⁵ Aliás, estamos em crer que as recentes alterações ao Código das Custas Judiciais não serão alheias ao que actualmente se passa ao nível das receitas provenientes dos registos, porquanto, embora o registo seja cobrado acima do seu valor, muitos contratos, e até registos, estão a ser oferecidos. Parece-nos até que o próprio Ministério da Justiça não terá feito bem as contas...

larga medida, do valor dos actos, ou seja, quanto maior fosse o valor do acto a praticar, maior seria o valor dos emolumentos a pagar, como decorre das tabelas de emolumentos anexas à Portaria n.º 996/98, de 25 de Novembro. O actual Regulamento Emolumentar estabelece valores fixos para a prática dos actos sujeitos a emolumentos, independentemente do valor do acto praticado.

“10 – Relativamente ao imposto do selo, o legislador português, através do Decreto-Lei n.º 322-B/2001, de 14 de Dezembro, inseriu na Tabela Geral do Imposto do Selo tributação das entradas de capital, aí tipificando as diversas situações abrangidas pela incidência tributária que correspondem às que a Directiva elenca. A regra da tributação dos actos notariais e de registo de acordo com o princípio da proporcionalidade da taxa ao custo do serviço prestado é complementada, em termos de compensação de receitas fiscais, com a tributação em imposto do selo dos actos relativos às sociedades. Nas restantes situações em que se verifica o desagravamento emolumentar, não há qualquer compensação por via do imposto do selo. Observa-se que a obrigação tributária, no imposto do selo, constitui-se no momento em que forem formalizados os actos sobre os quais o tributo incide. Beneficiam, porém, de isenção deste imposto, além da constituição e aumento do capital das sociedades gestoras de participações sociais (SGPS), as operações de fusão, cisão e entrada de activos.

“11 – No novo regime emolumentar **o critério do valor do bem foi, assim, substituído pelo critério da quantidade dos bens, independentemente do respectivo valor**, sendo assim penalizada a propriedade estratificada e de baixo valor económico. Ao fazer-se a comparação das receitas registais e notariais, para os anos de 2001 e 2002, constatou-se que houve a preocupação de fazer com que a receita dos registos e do notariado não descesse drasticamente, pelo que **se agravaram os custos** dos actos registais relativos ao automóvel, aos actos de registo civil que não estão isentos, aos actos relativos à certificação e à propriedade rural. Em contrapartida, a tabela emolumentar em análise **desagrovou o custo** dos actos notariais e registais relativos às sociedades comerciais e à transmissão de propriedade urbana, respectivo financiamento e garantia hipotecária e **agrovou** os custos dos actos relativos à **propriedade rural**²⁴⁶ fragmentada do Centro e do Norte do país. Deste modo, **o benefício das actuais tabelas é tanto maior quanto maior for o valor do investimento e menor o número de bens.**

²⁴⁶ Esta situação veio ainda a agravar-se com a alteração introduzida pelo art. 20.º do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho, ao n.º 1 do art. 28.º da Tabela Emolumentar (Decreto-Lei n.º 322-B/2001, de 14 de Dezembro), porquanto as reduções previstas para determinados contratos relativos a prédios rústicos deixaram de se aplicar aos emolumentos registrais e hoje apenas se aplicam às escrituras públicas outorgadas nos já raros cartórios públicos.

“12 – Para avaliar o impacto do novo Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado recorreremos aos dados das Estatísticas da Justiça (GPLP). Da análise desses dados, constatámos que se verificou um abaixamento significativo dos actos notariais, com excepção das escrituras de justificação, de partilha, de habilitação e testamentos, e, ainda, por força da desburocratização de alguns actos, o reconhecimento de assinaturas, a realização de procurações e a certificação de públicas-formas. Os actos notariais que registaram um maior aumento, no período de 2001 e de 2002, foram os seguintes: as escrituras relativas a empresas públicas, que passaram de 1, em 2001 para 149, em 2002; as certidões e fotocópias, que registaram um aumento de 267,3%; as escrituras para quitação, com uma variação de 240,6%; as escrituras celebradas para arrendamento comercial, com 213,4%; as escrituras para locação financeira, com 137,2%; as escrituras para celebração de hipotecas registaram uma evolução de 67,6%; as escrituras de mútuo subiram 25,7%; o número de aberturas de sinal subiu de um registo para 1.384 casos. Por outro lado, também se verificaram descidas na prática de alguns actos notariais, designadamente na realização de procurações e análogos (de 106.018 actos em 2001, para 69.090 em 2002); nos reconhecimentos, que registaram uma descida na ordem dos 44,6%; nos instrumentos avulsos de abertura, que desceram 45,2%; nas escrituras de constituição de sociedades civis com personalidade jurídica, com um decréscimo de 50%; e nos certificados e públicas formas, com uma descida de 63,8%. A esta evolução dos actos notariais correspondeu, no período considerado, uma perda de receitas de, aproximadamente, 100.000 milhares de euros, o que é justificável, sobretudo, pela **diminuição do preço dos actos relativos à transmissão e financiamento da aquisição da propriedade urbana. Assim, apesar da diminuição dos actos praticados, tal não se traduziu num impacto negativo relevante na diminuição das receitas.**

“13 – Desde a sua aprovação, em Dezembro de 2001, a nova tabela de emolumentos dos registos e notariado tem vindo a provocar grandes reacções da doutrina, dos consumidores e dos operadores dos serviços dos registos e do notariado. Segundo alguma doutrina, o Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado deverá ser urgente e radicalmente revisto, e reposto o anterior regime.

“14 – Com base num estudo comparativo realizado pela DECO, visando a análise dos serviços prestados pelos Registos e Notariado antes e depois da entrada em vigor da nova tabela emolumentar, verificou-se que a generalidade dos actos nos Registos Civil e Automóvel sofreram aumentos que variaram entre os € 0,02 e os € 175,18, designadamente a organização do processo de casamento, o termo de reconciliação em processo de separação e o processo de divórcio por mútuo consentimento. Nos actos do notariado, a redução centrou-se nos actos referentes à compra e venda de imóveis e ao contrato de

mútuo com hipoteca. As habilitações de herdeiros, os testamentos, as certidões ou fotocópias registaram aumentos, sempre superiores a € 15,01, atingindo, no caso dos testamentos, os € 195,06. No Registo Predial reduziu-se, igualmente, o valor dos actos referentes ao registo de imóveis, com valores entre os € 42,40 e os € 477,31 e das hipotecas com valores entre os € 32,40 e os € 467,31. Os actos referentes a certidões ou fotocópias, recusa de registos, etc., sofreram um aumento que variou entre os € 17,02 e os € 38,50.

“15 – A Associação Sindical de Conservadores dos Registos (ASCR) salientou a existência de aumentos muito significativos relativamente aos actos mais comuns e diariamente solicitados pelos utentes, como as **certidões**. Segundo a ASCR, esses aumentos ocorreram em todos os actos de valor económico inferior a cerca de seis mil contos, podendo os novos preços atingir valores exorbitantes, afectando a possibilidade de documentação de direitos sobre bens aos cidadãos que auferem baixos rendimentos. Por outro lado, a ASCR afirmou que a reforma alterou completamente os princípios subjacentes aos valores cobrados pelos actos notariais e de registo em vigor há décadas, sem qualquer aviso prévio para que os cidadãos se adaptassem social e economicamente à inversão de critérios.

“16 – O posicionamento dos notários é também de crítica à tabela, considerando-a completamente **desproporcionada** em relação a determinados actos. Mais uma vez, estão em causa as **escrituras de baixo valor** e a obtenção das respectivas **certidões**, positivas ou negativas, os **testamentos**, as **partilhas**, etc.

“17 – A Ordem dos Advogados (OA) exprimiu o seu total repúdio pela tabela actual, que considera ser **injusta e gravosa, na medida em que, contrariamente ao preâmbulo do diploma que a veio consagrar, é injusta, desequilibrada, desadequada e incoerente. É injusta por não respeitar o princípio da igualdade; desequilibrada porque agrava os actos de menor valor, penalizando, assim, o cidadão comum; desadequada e incoerente por não respeitar o princípio da proporcionalidade**. A OA adverte, ainda, para o facto de os cidadãos terem vindo a recorrer a formas alternativas de legalização dos seus bens, designadamente à via judicial, que se traduz numa via economicamente mais barata, e a documentos particulares, o que coloca em causa a legalização da propriedade, a certeza e a segurança jurídicas que se vêm objectivando, através dos princípios do trato sucessivo e da legitimação dos direitos.

“18 – A Câmara dos Solicitadores, tal como a OA, considera que o actual regime emolumentar é **injusto**. Coloca em causa os elevados custos das escrituras de prédios rústicos de baixo valor, das certidões negativas e das partilhas, o que tem como consequência, no que especialmente diz respeito às partilhas, o recurso ao inventário judicial por ser mais barato.

“19 – O ordenamento jurídico português confere ao sistema de registo um papel central como garante da certeza e segurança jurídicas. A necessidade de guardar memória, de forma duradoura, de certos factos da vida tem acompanhado o desenvolvimento do direito enquanto sistema normativo social. No ordenamento jurídico português estão sujeitos a registo os factos que a lei o impõe como forma de poderem ser invocados perante terceiros, estranhos à relação ou situação jurídica que lhes está subjacente. De entre a panóplia de factos sujeitos a registo podemos distinguir entre dois tipos principais de factos: factos respeitantes a situações jurídicas pessoais e factos respeitantes a situações jurídicas reais. Os primeiros correspondem, grosso modo, aos registos civil e comercial, os segundos, aos registos predial, de automóveis, de aeronaves e de navios.

“20 – Uma primeira crítica apontada à reforma da tributação emolumentar é uma crítica frequente às reformas legislativas em Portugal. Para alguns operadores esta foi uma reforma efectuada sem a devida ponderação, que visou adequar algumas soluções normativas às directivas europeias, sem se respeitar a visão sistémica do regime jurídico dos registos.

“21 – Relativamente aos valores concretos de cada acto de registo, um dos problemas mais discutidos relaciona-se com os **critérios adoptados para o cálculo do seu custo efectivo. Muitos operadores consideram que, relativamente a muitos actos, as tabelas não reflectem o preço do seu custo efectivo, questionando quais os critérios utilizados para determinar o custo dos actos, referindo que não houve um estudo que pudesse determinar de forma credível qual seria o seu valor.**

“22 – Na opinião de alguns operadores, **para além dos custos com o pessoal, do tempo gasto e das despesas materiais resultantes da realização da operação específica e das operações genéricas de um serviço registal,** existem outros factores que deveriam incorporar o **critério do custo efectivo,** tais como a eventual **responsabilidade civil do conservador** decorrente do seu exercício profissional, o que implicaria que esse valor também tivesse em conta o valor do facto a registar dado que um acto de maior valor implica, em princípio, maior responsabilidade.

“23 – Para alguns operadores **o valor do emolumento que está estabelecido nas tabelas para determinados actos não reflecte o seu custo efectivo,** pelo que as novas tabelas terão, assim, criado situações de **injustiça relativa** entre os emolumentos dos diferentes actos, alguns excessivamente onerados em relação ao seu custo efectivo e, outros, taxados abaixo desse custo. São apontados alguns exemplos de factos cujo valor do emolumento constante da respectiva tabela é considerado excessivo, nomeadamente, no registo predial, o emolumento do **processo especial de rectificação** e da **desistência do registo;** e, no registo comercial, a **designação de órgãos sociais,** em especial a de gerentes.

“24 – As **certidões** são, em geral, consideradas como exageradamente taxadas, em função do seu custo efectivo. Contudo, no âmbito do registo predial, há quem chame a atenção para o trabalho que envolvem as certidões negativas e as certidões de teor nos casos em que o prédio tem muitas inscrições. Atendendo a que a emissão de certidões envolve, na sua essência, o mesmo tipo de trabalho, alguns operadores entendem que as certidões deveriam ser taxadas de modo idêntico em todos os tipos de registo, comercial, predial ou automóvel.

“25 – Outros actos são considerados como **deficitariamente taxados** em função da sua **complexidade** e, conseqüentemente, do **tempo e esforço** que envolvem. É o caso da **constituição de uma sociedade** e do **aumento de capital** no registo comercial; e os actos relacionados com a **propriedade horizontal, direito de habitação periódica e autorização de loteamento** no registo predial.

“26 – No âmbito do registo predial prevalece a opinião que os objectivos de simplificação e de codificação foram atingidos de um modo geral. Contudo, embora se considere que a tabela é de interpretação e de aplicação mais simples e mais imediata, e que acabou com a dispersão legislativa, quer relativamente aos emolumentos, quer às isenções, alguns operadores entendem que a tabela do registo predial ainda apresenta alguns problemas. Um dos problemas mais referidos diz respeito à aplicação das isenções (artigo 28.º) aquando do registo de vários prédios sem que todos estejam abrangidos pelo mesmo regime ou escalão de isenção. Identificámos várias interpretações possíveis sobre esta matéria, tendo sido adoptados diferentes métodos para o cálculo do emolumento por várias conservatórias o que causa situações de desigualdade e de insegurança.

“27 – Além do problema das isenções são apontados, no âmbito do registo predial, outros problemas que dificultam a interpretação e a aplicação da tabela. É o caso do registo do direito de servidão, não sendo claro se será de cobrar emolumentos sobre ambos os prédios: o dominante e o dominado. É igualmente o caso do acto de fraccionamento de um prédio, pois sendo um acto único não resulta claro da tabela que o emolumento a cobrar seja também único.

“28 – O principal problema apontado quanto à tabela emolumentar do registo comercial, prende-se com a dificuldade da sua interpretação e aplicação, sobretudo, quando se está perante actos complexos, isto é, quando o registo engloba vários factos que sejam susceptíveis de registo autónomo. Esta dificuldade decorre, por um lado, do facto de, no âmbito do registo comercial, a regra ser não de um facto isolado a registar, mas de o registo envolver vários factos jurídicos; por outro, sendo o registo comercial obrigatório para um grande número de actos, a tabela apenas indica expressamente um número limitado deles. Para os conservadores do **registo comercial** entrevistados, a tabela não

apresenta um critério claro, que defina, nos casos em que devem **inscrever mais do que um facto**, qual o que deve ser considerado como facto principal e qual o que deve ser considerado como facto subordinado, situação que, de acordo com a tabela, tem custos diferentes.

“29 – Um outro problema, amplamente referido, diz respeito à reduzida discriminação de factos na tabela e, conseqüentemente, a uma incorrecta aplicação do critério do **custo efectivo**. Para os operadores, face à panóplia de factos sujeitos a registo, uma tabela tão sucinta cria problemas. A inexistência de um conjunto amplo de actos discriminados impede um tratamento diferenciado dos factos e cria grandes dificuldades de interpretação e aplicação.

“30 – Para muitos operadores, o aumento do custo dos emolumentos de alguns actos de registo, com a aplicação das novas tabelas, veio criar dificuldades de acesso ao sistema de registo pelas pessoas e sociedades de menores recursos. Entendem, por isso, que as soluções das novas tabelas **não estão de acordo com o princípio da igualdade material, tendo agravando os actos de menor valor, isto é, os chamados actos do quotidiano, em detrimento dos actos mais valiosos, penalizando, assim a maior parte da população**. Um dos casos mais paradigmáticos deste problema, e que é referido de forma unânime, prende-se com os custos emolumentares das **partilhas** que, como é comum em determinadas áreas do território nacional, envolvam vários prédios de baixo valor. Nestes casos, os trâmites processuais da partilha extrajudicial envolvem, por força das novas tabelas, custos emolumentares acrescidos devido à necessidade de certidões de teor de todos os prédios que englobam a herança, de modo a instruir a escritura de partilha, da própria escritura de partilha, e, por fim, pelo registo da nova situação jurídica de cada prédio, motivada pela própria partilha. O custo dos emolumentos a pagar por força destas novas tabelas, podem superar, em muitos casos, o próprio valor da herança, impedindo que muitas pessoas possam regularizar a situação registal de muitos prédios.

“31 – No que diz respeito, especificamente, ao registo comercial, é prevalectente a opinião de que as **novas tabelas vieram beneficiar, de forma clara, as grandes empresas; enquanto que as pequenas empresas sentiram um agravamento do valor dos actos que normalmente praticam, como é o caso das cessões de quota, das designações de órgãos sociais e as alterações ao pacto social**.

“32 – Para os operadores entrevistados, a complexidade da interpretação e aplicação das novas tabelas é agravada pelas dificuldades com que muitas conservatórias se confrontam, quer no âmbito dos recursos humanos, quer materiais. Segundo os operadores entrevistados são essas dificuldades a principal razão para, em muitas conservatórias do país, os registos estarem meses e, em alguns casos mais do que um ano, em atraso. Como causas principais são apontadas: a **falta da total informatização dos registos**, que ainda se encontra por

fazer, na sua plenitude, embora com esforços consideráveis nesse sentido; a falta de recursos humanos, encontrando-se os quadros de várias conservatórias não totalmente preenchidos; a falta de formação profissional e a precariedade dos espaços onde algumas conservatórias estão instaladas.

“33 – Relativamente ao Registo Civil, o legislador manteve a tendência anterior para manter gratuitos os actos de registo civil de carácter não voluntário, como o registo de nascimento e de óbito. Os restantes actos registaram subidas significativas, tendo sido a organização dos processos de casamento, do termo de reconciliação em processo de separação e do processo de divórcio por mútuo consentimento, as rubricas que tiveram aumentos mais significativos, na ordem dos € 40,00. Em matéria de Registo Civil, a questão central é a de **saber se os actos do Registo Civil devem auto-financiar o sistema, limitando os custos dos actos a esse auto-financiamento e/ou atendendo à sua natureza, ou se devem ter um “preço social”, devendo, neste caso, ser financiados pelo Orçamento de Estado.** As opções do legislador quanto à definição do regime emolumentar foram, assim, condicionadas pela necessidade de **manter um certo nível de receita para o financiamento da justiça**, pela legislação comunitária e pela discussão interna da constitucionalidade e da natureza jurídica dos emolumentos. **Para manter o nível adequado de receita, agravou-se o custo de alguns actos, designadamente dos actos não isentos dos registos civis e automóvel, dos actos notariais relativos à pequena propriedade, bem como o custo das certidões e das fotocópias. Enquanto que, no cumprimento da legislação europeia e de estímulo ao mercado, desagravou-se o custo de vários actos, em especial, os relativos à reunião de capitais das sociedades comerciais e de transmissão e de financiamento da aquisição de propriedade de natureza urbana.”**

Surge assim a primeira alteração de fundo ao Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro²⁴⁷, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 194/2003, de 23 de Agosto, em cujo preâmbulo se pode ler:²⁴⁸

“Na sequência da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, que aprovou o Regulamento Emolumentar dos Registos e

²⁴⁷ A primeira alteração foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 315/2002, de 27 de Dezembro (introdução de isenção de tributação emolumentar os actos praticados pela Direcção-Geral do Património ou pelos seus legítimos representantes – alteração ao art. 28.º daquele Decreto-Lei), à qual se seguiu uma alteração introduzida pelo Orçamento de Estado para 2003, Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, que alterou o art. 2.º do Regulamento Emolumentar.

²⁴⁸ *Bold* nosso; o Decreto-Lei n.º 194/2003, de 23 de Agosto, foi rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-F/2003, de 30 de Setembro.

Notariado, verificaram-se diversos desajustamentos e distorções no sistema de tributação emolumentar.

“Se, por um lado, aquela reforma da tributação emolumentar, corporizada na criação do Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado, se traduziu num esforço de codificação, sistematização e simplificação nesta matéria, permitindo, simultaneamente, a actualização dos montantes previstos, por outro, ao assumir como fundamento o **princípio do custo administrativo dos actos** determinou o aumento exponencial do custo de alguns actos, onerando, assim, a generalidade dos cidadãos.

“Nesta medida, o mencionado Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado produziu resultados que têm suscitado generalizada crítica, sobretudo, porque teve como consequência que certos actos notariais e de registo deixassem de ser praticados em virtude de se terem tornado economicamente inviáveis e inacessíveis aos cidadãos.

“Tal situação tem determinado o recurso a documentos particulares na celebração de negócios jurídicos e transmissões verbais de imóveis em substituição da prática de actos com observância da forma legalmente exigida para a respectiva validade, com óbvios prejuízos que tais mecanismos acarretam do ponto de vista da legalização da propriedade e da publicidade da situação jurídica dos bens sujeitos a registo.

“Reconhecendo a necessidade de corrigir tal situação, foi desenvolvido o presente processo de revisão do Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado, tendo em vista obviar, no imediato, os efeitos mais perniciosos para a certeza e segurança do comércio jurídico.

“Em síntese, a presente alteração legislativa visa, fundamentalmente, **a redução do custo de alguns actos notariais e de registo que, pela sua natureza ou por razões de índole social, justifiquem a correcção de excessos verificados**, designadamente os ocorridos ao nível da tributação de certidões, de actos de transmissão de bens imóveis de reduzido valor económico ou de acesso a bases de dados.

“As alterações agora introduzidas visam, assim, uma **maior justiça e proporcionalidade da tributação emolumentar**. Neste sentido, estabeleceram-se **limites máximos** a cobrar no âmbito do registo predial no caso de inscrições, subinscrições e averbamentos que abranjam mais de um prédio, procedeu-se a **substancial redução do valor de emissão de certidões** quando respeitem a mais de um prédio e instituiu-se um **regime especial de redução emolumentar** que pode ascender até três quartos do valor do emolumento devido por actos notariais e de registo, nos casos de transmissão de bens imóveis de valor económico muito reduzido.

“Foi, ainda, prevista a **redução substancial dos emolumentos cobrados pelo acesso e consultas às bases de dados do registo de automóveis**, assim

como um regime especial de **redução dos emolumentos devidos pela consulta e fornecimento de cópias parciais de registo, quando requeridas e efectuadas pelas câmaras municipais ou entidades administrativas municipais** no exercício exclusivo de competências no âmbito da regulação e fiscalização do cumprimento das disposições do **Código da Estrada** e demais legislação complementar.

“Por outro lado, a relevância do interesse público ínsito à função jurisdicional e à **investigação criminal**, bem como o **especial dever de colaboração** com as autoridades a quem estão atribuídas tais funções, aconselham a previsão de excepções ao princípio geral de tributação emolumentar. Neste sentido, foi prevista a gratuidade de certidões, fotocópias, informações e outros documentos de carácter probatório, o acesso e consultas a bases de dados, quando requeridas por autoridades judiciais e entidades que prossigam fins de investigação criminal.

“Prevê-se, ainda, o **alargamento da gratuidade de actos com particular relevo para os actos do registo civil em virtude da sua natureza e finalidade**. Destaca-se a gratuidade das certidões requeridas para instrução dos processos de adopção, em articulação com as recentes medidas legislativas desenvolvidas pelo Governo nesta matéria.

“Foi consagrada a gratuidade na emissão de certidões necessárias à instrução de processos emergentes de **acidentes de trabalho** quando requeridas pelos sinistrados, seus familiares ou autoridades judiciais em representação dos interesses destes. O carácter de gratuidade destes actos justifica-se em virtude de tais questões terem subjacentes situações de grande fragilidade e elevada sensibilidade económico-social merecedoras de um reforço dos mecanismos de tutela jurídica, pretendendo-se acautelar a defesa de direitos em situação de reconhecida precariedade.

“Finalmente, foi introduzido um regime especial de tributação emolumentar respeitante aos actos de registo de **pessoas colectivas religiosas**, o qual encontra fundamento no interesse público do registo das entidades em causa, cuja tutela especial se funda no direito à liberdade religiosa constitucionalmente consagrado.

“Concluindo, e **embora mantendo subjacente à lógica do sistema de tributação emolumentar o princípio da correspondência ao custo efectivo de cada acto**, as alterações agora introduzidas pretendem dotar o regime de um **maior equilíbrio e racionalidade, assim como visam minorar significativamente os custos decorrentes do funcionamento da justiça.**”²⁴⁹

²⁴⁹ Posteriormente surgiram ainda alterações pontuais: o Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de Março, que aprovou o Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas, alterou

2.2.5.7. Destruição da “Tabela Emolumentar”

2.2.5.7.1. Alterações Legislativas Introduzidas pelo XVII Governo Constitucional

O Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro foi entretanto alterado pelos seguintes diplomas:

1. Decreto-Lei n.º 111/2005, de 8 de Julho, que criou um regime especial de constituição imediata de sociedades (*Empresa na Hora*) – alterou o art. 8.º do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro e os arts. 15.º, 27.º e 28.º do Regulamento Emolumentar, aprovado pelo mesmo Decreto-Lei (a redacção dada por este diploma ao ponto 3.1 do art. 27.º do Regulamento foi o primeiro caso de “preço por pacote” – registo/contrato);

2. Decreto-Lei n.º 178-A/2005, de 28 de Outubro, que aprovou o projecto “Documento único automóvel”, criando o certificado de matrícula e transpondo para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 1999/37/CE, do Conselho, de 29 de Abril, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva n.º 2003/127/CE, da Comissão, de 23 de Dezembro, relativa aos documentos de matrícula dos veículos – alterou os arts. 25.º e 28.º do mesmo Regulamento Emolumentar;

3. Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março, que tornou facultativas as escrituras públicas referentes a operações societárias, introduziu a possibilidade de a maioria desses actos serem formalizados por mero documento particular, eliminou a obrigatoriedade de existência dos livros da escrituração mercantil nas empresas e, correspondentemente, a imposição da sua legalização nas conservatórias do registo comercial, criou uma modalidade de dissolução e liquidação na hora para as sociedades comerciais, adoptou uma modalidade de dissolução e liquidação administrativa e oficiosa de entidades comerciais, por iniciativa do Estado, modificou o regime da fusão e cisão de sociedades, atribuiu competências a advogados, solicitadores, câmaras de comércio e indústria e conservatórias para autenticarem documentos e formalizarem o reconhecimento presencial de assinaturas, criou o registo *on-line* para actos societários, com desconto de 50%, e a certidão permanente para entidades sujeitas a registo comercial, extinguiu a competência territorial das conservatórias do registo comercial, reduziu o número de actos sujeitos a registo e introduziu a figura do

o art. 28.º do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, que foi igualmente alterado pelo art. 7.º do Decreto-Lei n.º 199/2004, de 18 de Agosto (referente à regularização da situação jurídica do património imobiliário do Estado e dos institutos públicos).

registo por depósito – alterou os arts. 15.º, 18.º, 21.º, 22.º, 27.º e 28.º do referido Regulamento Emolumentar;

4. Decreto-Lei n.º 85/2006, de 23 de Maio, que estendeu o projecto *Documento único automóvel* a todo o território nacional e altera o Regulamento do Registo de Automóveis – alterou os arts. 25.º e 28.º do mesmo Regulamento Emolumentar;

5. Decreto-Lei n.º 125/2006, de 29 de Junho, que criou um regime especial de *constituição on-line de sociedades* – alterou os arts. 27.º e 28.º do aludido Regulamento (preço em pacote – registo/contrato);

6. Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de Dezembro, que aprovou o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa – alterou o art. 8.º do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro e os artigos 10.º, 18.º e 19.º do referido Regulamento;

7. Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de Janeiro, que criou a *Informação Empresarial Simplificada* – alterou os arts. 9.º, 15.º, 16.º-B, 20.º, 22.º e 27.º do mencionado Regulamento;

8. Decreto-Lei n.º 263-A/2007, de 23 de Julho, que criou o procedimento especial de transmissão, oneração e registo de imóveis (*Casa Pronta*) – alterou o art. 21.º do mesmo Regulamento, e aditou-lhe ainda um artigo 27.º-A (preço em pacote – registo/contrato);

9. Lei n.º 40/2007, de 24 de Agosto, que criou o regime especial de constituição imediata de associações (*Associação na Hora*) – alterou os arts. 22.º, 23.º, 27.º e 28.º do aludido Regulamento (preço em pacote – registo/contrato);

10. Decreto-Lei n.º 324/2007, de 28 de Setembro, que criou o *Balcão das Heranças* e o *Balcão Divórcio com Partilha*, simplificou o processo de casamento, incluído o de estrangeiros, atribuiu competências às conservatórias do registo civil para formalizarem convenções antenupciais atípicas, eliminou a competência territorial das conservatórias do registo civil, atribuiu novas competências aos oficiais do registo civil e concretizou a utilização alargada de suportes informáticos – alterou o art. 8.º do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro e os arts. 9.º, 10.º, 18.º, 19.º e 28.º do referido Regulamento, tendo ainda revogado as alíneas *e*) e *v*) do n.º 1 do artigo 10.º e o n.º 12 do artigo 28.º deste último (preço em pacote – registo/contrato);

11. Decreto-Lei n.º 20/2008, de 31 de Janeiro, que alterou o registo de veículos – alterou os arts. 15.º, 16.º-B e 25.º do mesmo Regulamento;

12. Decreto-Lei n.º 73/2008, de 16 de Abril, que criou o regime especial de *criação imediata de representações permanentes em Portugal de entidades estrangeiras* e alterou o Código do Registo Comercial – alterou os arts. 22.º e 27.º do aludido Regulamento;

13. Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho,²⁵⁰ que tornou facultativas as escrituras de transmissão de bens imóveis, criou o depósito electrónico de documentos, eliminou a competência territorial das conservatórias do registo predial, criou procedimentos para operações especiais de registo, introduziu um sistema de registo predial obrigatório e introduziu ainda o mais rude golpe na proporcionalidade do sistema emolumentar – alterou os arts. 9.º, 14.º, 21.º, 22.º, 27.º-A e 28.º do mencionado Regulamento;

14. Decreto-Lei n.º 247-B/2008, de 30 de Dezembro, que criou o *cartão da empresa*, o SICAE – um subconjunto do ficheiro central de pessoas colectivas (FCPC) que integra a informação sobre o código da Classificação Portuguesa das Actividades Económicas (CAE) das pessoas colectivas e entidades equiparadas –, simplificou o regime do Registo Nacional de Pessoas Colectivas, alterou o regime da *Empresa na Hora* largando as situações abrangidas pela figura e alterou os procedimentos simplificados de sucessão hereditária e de divórcio com partilha (*Balcão das Heranças e Balcão Divórcio com Partilha*)²⁵¹ – alterou o 8.º do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro e os arts. 15.º, 16.º-A, 18.º, 22.º, 23.º, 27.º e 28.º do aludido Regulamento, tendo ainda revogado os n.ºs 4, 5, 7.3 e 7.4 do art. 23.º e o n.º 2 do art. 27.º deste último;

15. Decreto-Lei n.º 122/2009, de 21 de Maio, que simplificou procedimentos no registo predial e alterou o regime *Casa Pronta* – alterou o 8.º do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, revogou o n.º 1 do art. 23.º e o ponto 1.1.1 do art. 27.º e alterou o art. 8.º, estes últimos todos do mesmo Regulamento.

De notar que nenhuma destas alterações deu cumprimento ao disposto no art. 5.º do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, que prevê uma revisão bianual, que se previa em baixa, em virtude da informatização dos serviços, como referido *supra*.

²⁵⁰ Rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 47/2008, de 25 de Agosto (antes da publicação da mesma pelo despacho do Presidente do IRN n.º 80/2008, de 28 de Julho de 2008, que alterou o despacho inicial n.º 74/2008, de 18 de Julho de 2008); foram precisamente, em primeiro lugar aquele despacho e em segundo lugar a mencionada rectificação que conduziram ao culminar da introdução de uma regra desproporcional e irracional no sistema dos emolumentos registais, à qual não terá sido alheia a notícia publicada no Diário de Notícias de 26 de Julho de 2008, sobre um registo que em Torres Vedras custou € 7.750, quando à luz da anterior redacção teria custado um máximo de € 800... isto apesar de o executivo ter difundido que os preços diminuíssem com a entrada em vigor do novo diploma. Aquele despacho fixou também o valor do registo da penhora em € 100, quando o valor previsto na lei era, ao tempo, de € 250, pelo que no período compreendido entre a emissão do referido despacho e a publicação da rectificação foram cobradas em todo o país taxas desconformes ao previsto na lei.

²⁵¹ A habilitação e/ou a partilha passaram a ser “oferecidas”.

2.2.5.7.2. O “Pacote”

Com o Decreto-Lei n.º 111/2005, de 8 de Julho, que cria um regime especial de constituição imediata de sociedades (*Empresa na Hora*), o actual executivo introduziu pela primeira vez um “preço por pacote”, que inclui o registo e a formalização do contrato.

Esta solução foi-se estendendo a outras situações, com o argumento de que torna os preços mais transparentes,²⁵² esquecendo-se, porém, e esquecendo a regra da proporcionalidade, princípio informador do sistema e constante da própria tabela (referido art. 3.º do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro), até chegarmos a um pacote, sobretudo no caso do registo predial e do registo civil, que acaba por ter correspondência num “preço por pacote virtual” de serviços que não são necessariamente prestados, fazendo-se disparar o preço do registo, serviço prestado em monopólio pelo Estado e através de profissionais não qualificados.

Simultaneamente desbaratou-se o preço da titulação dos actos, contido no pacote, o que se consegue através de uma subsidiação cruzada entre a receita dos registos, inflacionada e gerada em monopólio, e o preço da formalização dos contratos.

O Estado vem tabelar os serviços de forma que não corresponde ao respectivo valor, ao considerar que o preço referente à realização do registo é praticamente toda a mais valia do serviço e ao desconsiderar o valor referente à recolha de documentação, aconselhamento, elaboração e formalização do contrato, sendo que uma mera autenticação de documento particular pela conservatória tem um custo mais elevado do que a elaboração e formalização do contrato; desta forma, o Estado determina indirectamente o preço que os demais agentes podem praticar e que fica muito aquém do respectivo valor.

Por outro lado, o Estado demite-se da sua função ao incentivar a responsabilização dos particulares pelo conteúdo dos contratos, ao invés de promover a assessoria jurídica das partes por um profissional qualificado e imparcial e, com ela, a segurança jurídica.

²⁵² No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho anuncia-se: “Finalmente, os preços dos actos de registo passam a ser únicos e, por isso, mais transparentes. Assim, em geral, os preços **deixam de resultar da soma de várias parcelas avulsas**, o que tornava extraordinariamente difícil, para os interessados, conhecer o custo real dos registos dos actos que pretendiam realizar. Com as alterações agora introduzidas, **os preços passam a ter uma lógica de processo** e a incluir, designadamente, as inscrições, descrições, averbamentos, certidões e emolumentos pessoais necessários à satisfação do pedido apresentado pelo interessado.” (*bold* nosso).

O caso mais flagrante desta situação é o registo predial, mas este ponto irá ser desenvolvido artigo a artigo.

De acrescentar apenas que a tabela não distingue preços para registo de actos formalizados por não jurista e para registo de actos formalizados por jurista, entre os juristas não distingue os que fazem fé pública dos que não fazem fé pública, pelo simples facto e nela não terem sido investidos, nem exercerem uma profissão regulada de forma compatível com esse exercício.

Ao demais, embora se avance com a bandeira do fim do duplo controlo da legalidade, o facto é que se o acto for formalizado por notário é depois novamente fiscalizado, inclusive por não juristas, aplicando-se o mesmo preço, indistintamente.

Ora, o Regulamento Emolumentar foi precedido, como *supra* referido, da competente autorização legislativa e dos mencionados trabalhos preparatórios, que indicavam a importância do estabelecimento de uma norma de **proporcionalidade** para a harmonia do sistema; constituindo a taxa emolumentar a retribuição dos actos praticados, esta deveria ser sempre calculada com base no custo efectivo do serviço prestado, tendo em consideração a natureza dos actos, a sua complexidade e o valor da sua utilidade económico-social: só assim se articularia com o direito comunitário e com o nosso direito constitucional.

Acontece que **tal autorização legislativa não continha poderes para distorcer o mencionado princípio da proporcionalidade.**

Mas a maior surpresa estava para vir, com o **Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho**, decretado pelo actual Governo **sem qualquer autorização legislativa**, apenas ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição da República Portuguesa.

É assim que hoje custa, como já referido, € 250:

- registar uma compra de um imóvel;
- registar uma compra de um imóvel, com cancelamento de usufruto, cancelamento de locação financeira e cancelamento de qualquer número de hipotecas;
- registar uma compra de dez, vinte, trinta, duzentos imóveis;
- etc., etc., etc...

Sucedem que, desde a revisão constitucional de 1997, constitui reserva relativa da competência legislativa da Assembleia da República, a par da criação de impostos e sistema fiscal, “o regime geral das taxas e demais contribui-

ções financeiras a favor das entidades públicas.” (cfr. 2.^a parte da alínea i) do n.º 1 do art. 165.º da Constituição) pelo que o Governo, a aceitar-se poder alterar aquele princípio da proporcionalidade das taxas de registo, **teria que se ter munido da competente autorização legislativa**, e, consequentemente, revogar, como não fez, o preceito que espelha o mesmo princípio.

Em nossa opinião padecem desta forma as actuais tabelas emolumentares de uma inconstitucionalidade orgânica, sendo certo que o Tribunal Constitucional tem vindo a firmar jurisprudência no sentido de que a autorização legislativa é necessária sempre que se altere a estrutura, dimensão e conteúdo da taxa.

Contudo, pese embora a nossa jurisprudência apenas tenha até hoje apreciado a questão da legalidade das taxas com base numa **análise formal**, desqualificando a taxa em imposto, do que resulta a sua inconstitucionalidade orgânica, a verdade é que se olharmos para a sua **legalidade material** teremos sempre que ter em conta o princípio da proporcionalidade, da igualdade e da equivalência.

No fundo, enquanto aos impostos sobre o rendimento subjaz o critério da capacidade contributiva, o princípio da **equivalência** é o critério legitimador da criação e fixação das taxas.²⁵³

Neste âmbito, Sérgio Vasques distingue entre equivalência jurídica e equivalência económica: “A **equivalência jurídica** e a **equivalência económica** de um tributo comutativo são questões que se situam em planos de análise inteiramente distintos (...) podendo dizer-se que a primeira noção respeita à delimitação conceitual dos tributos comutativos, ao passo que a segunda noção respeita à sua legitimação material”.²⁵⁴

Com estas alterações emolumentares o Estado cobra um valor muito acima do real para determinados actos, cobrando abaixo do respectivo custo o serviço prestado referente a actos mais complexos e faz assim **assentar o financiamento do sistema de justiça num princípio injusto**.²⁵⁵

²⁵³ Segundo Sérgio Vasques, “O sentido essencial do princípio da equivalência está na exigência de que os tributos públicos se adequem ao custo que o sujeito passivo gera à administração ou ao benefício que a administração lhe proporciona”. Vide Sérgio Vasques, *O Princípio da Equivalência ...*, *ob. cit.*, pág. 338.

²⁵⁴ *Idem*, pág. 349. (*bold* nosso).

²⁵⁵ **Os primeiros diplomas que vieram destruir aquele princípio de proporcionalidade foram, por um lado o Decreto-Lei n.º 111/2005, de 8 de Julho**, que criou um regime especial de constituição imediata de sociedades (*Empresa na Hora*) e que, através da alteração que introduziu ao Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, e ao respectivo Regula-

No caso de pedidos de registo que têm por objecto vários actos, um maior número de imóveis e/ou uma maior complexidade, o Estado cobra **aquém** do valor real dos mesmos, conforme já foi abordado no ponto anterior, e nos casos de pedidos de registo com um único acto, um único imóvel e menor complexidade cobra igual valor, **acima** do real, sendo certo que estes últimos actos representam a maioria das transacções.

O que fica por saber é se os valores cobrados irão, na sua totalidade, chegar para cobrir a respectiva despesa, ou seja, se o que o pequeno particular paga a mais chegará para cobrir o que os requerentes de actos mais complexos e trabalhosos pagam a menos.

Para concluir, o preço do serviço nunca poderá ser superior ao respectivo custo, pelas já apontadas razões.

E uma vez que o Ministério da Justiça é em grande medida alimentado por receitas excedentárias provenientes dos registos, a única solução que nos parece viável para resolver a situação é a de repor o princípio da proporcionalidade na fixação dessas taxas e aumentar as taxas de justiça ou, em alternativa, transferir para o mesmo ministério verbas provenientes do Orçamento do Estado, nomeadamente uma parte dos impostos actualmente pagos pelos notários.

2.2.5.7.3. Registo Civil – art. 18.º

Convenções antenupciais – ponto 4

Prescreve este ponto do regulamento emolumentar que o valor a cobrar por cada convenção antenupcial é de € 100, valor que inclui, consoante os casos:

- alínea a) – A declaração de convenção antenupcial ou de revogação de convenção;
- alínea b) – O registo da convenção antenupcial;
- alínea c) – O registo da alteração do regime de bens”.

mento, criou o primeiro caso de “preço por pacote” – registo/contrato, e, por outro, o **Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março**, no tocante aos actos de registo comercial; a título de exemplo refira-se que, com a entrada em vigor deste diploma, o registo de constituição de sociedade passou de € 56 para € 400, com a agravante de os serviços já se encontrarem informatizados e de muitas competências passarem a ser também atribuídas aos oficiais dos registos; ora, **não é credível que o serviço tenha passado a ter um custo acrescido, quando é processado de forma quase automática e por funcionários menos qualificados.**

Constitui entendimento do “Instituto dos Registos e do Notariado, IP” que aquele valor de € 100 é aplicável ao registo de uma convenção antenupcial não formalizada em conservatória do registo civil, o que constitui uma solução completamente desproporcional e desde logo contrária ao disposto no princípio contido no art. 3.º do mesmo regulamento.

Este entendimento significa que o utente que formalize uma convenção antenupcial no notário ou perante outra entidade com essa competência paga, só pelo registo, € 100 e se formalizar o mesmo acto numa conservatória paga € 100 por ambos, título e registo; resulta deste regime legal o esmagamento da margem para o titular, que passa a ser de zero euros.

Processos de divórcio e de separação de pessoas e bens integrando a partilha e o registo do património conjugal – pontos 6.1. e 6.2.

Prescreve o ponto 6.1. do regulamento que pelos processos de divórcio e de separação de pessoas e bens por mútuo consentimento paga o utente € 250.

E acrescenta-se, no ponto 6.2. do regulamento, que pelos processos de divórcio e de separação de pessoas e bens integrando a partilha e o registo do património conjugal, **independentemente do número de bens** imóveis, móveis ou participações sociais sujeitos a registo, não havendo cobrança de emolumentos pessoais, o utente paga € 475.

Prevê o ponto 6.2.1. que o utente paga pela partilha e pelo registo do património conjugal € 250.

Desde logo se introduz mais um factor de desproporcionalidade, não só tendo em conta o facto de o valor não variar consoante o número de bens levados à partilha, mas ainda o facto de neste pacote poderem estar incluídos averbamentos a descrições e a inscrições, várias inscrições por bem, se, por exemplo, for constituído um usufruto na partilha, entre outras possíveis situações (igualmente numa solução contrária ao disposto no princípio contido no art. 3.º do mesmo regulamento).

Por outro lado, se o utente apenas “comprar” o divórcio e for depois formalizar e registar a partilha paga € 500, mas se comprar logo o pacote divórcio/partilha/registo paga € 475.

Sucedem que se o utente se dirigir a um notário ou a um advogado para formalizar a partilha paga pelo registo da mesma € 250, ou seja, o mesmo que se fizesse ambos, contrato e registo, na conservatória; só pode tratar-se de um lapso do legislador, que prevê assim que a conservatória cobre o mesmo valor, só pelo registo ou pelo registo mais contrato...

Esta brilhante solução foi introduzida pelo art. 33.º do Decreto-Lei n.º 247-B/2008, de 30 de Dezembro e conduz ao mesmo resultado referido no ponto anterior.

Procedimento simplificado de sucessão hereditária – ponto 6.10.

Prescreve este ponto 6.10. que o utente paga:

“6.10.1. – Habilitação de herdeiros – € 100.

6.10.2. – Habilitação de herdeiros e registo dos bens integrados em herança indivisa ou de transmissão de bens – € 250.

6.10.3. – Habilitação de herdeiros e partilha e registo dos bens partilhados – € 300.

6.10.4. – Pela partilha e registo dos bens partilhados – € 250.

6.10.5. – Os emolumentos previstos nos n.ºs 6.10.2. a 6.10.4. incluem todos os registos a que haja lugar dos bens imóveis ou móveis ou participações sociais sujeitos a registo, independentemente do seu número.”

Ora, é evidente que esta solução, igualmente introduzida pelo art. 33.º do Decreto-Lei n.º 247-B/2008, de 30 de Dezembro, não quadra, da mesma forma, com o disposto no art. 3.º do mesmo regulamento, nem com os princípios que presidiram à inicial redacção do regulamento emolumentar:

- desde logo se introduz mais um factor de desproporcionalidade não só tendo em conta que o valor não varia consoante o número de bens levados à partilha, mas ainda o facto de neste pacote poderem estar incluídos averbamentos a descrições e a inscrições, várias inscrições por bem, se, por exemplo, for constituído um usufruto na partilha, entre outras possíveis situações (igualmente numa solução contrária ao disposto no princípio contido no art. 3.º do mesmo regulamento);
- sucede que se o utente se dirigir a um notário ou a um advogado para formalizar a partilha paga pelo registo da mesma € 250, ou seja, o mesmo que se fizesse ambos, contrato e registo, na conservatória; só pode tratar-se de um lapso do legislador, que prevê assim que a conservatória cobre o mesmo valor, só pelo registo ou pelo registo mais contrato...e o mesmo se diga para a habilitação...

Esta solução conduz aos mesmos resultados referidos nos pontos anteriores.

2.2.5.7.4. Notariado – art. 20.º

Relativamente a este artigo, salta à vista a falta de bom senso com que se taxaram os actos.

É que aqui, a formalização do contrato por cartórios públicos já vale muito mais do que a parcela do pacote que nas conservatórias corresponde à formalização do contrato.

Senão vejamos.

Como verificámos no ponto anterior, o registo de uma partilha ou de uma habilitação custa (ponto 2.3. do art. 21.º) € 250; o contrato mais registo fornecidos pela conservatória igual valor, pelo que seríamos levados a pensar que o valor do contrato era igual a zero; mas se o mesmo contrato for formalizado em cartório público, pasme-se, vale:

- habilitação – € 146, a que acrescem € 73 por cada herança a mais formalizada no mesmo título (pontos 1.1.10. e 1.1.10.1. do art. 20);
- partilha – € 232, a que acrescem € 50 por cada um dos bens, com o limite de € 800 (pontos 1.1.11. e 1.2. do art. 20.º).

Por uma questão prática, à medida que formos abordando os emolumentos aplicáveis ao registo predial e ao registo comercial, bem como os emolumentos comuns e *Casa Pronta* faremos igual comparação, para a qual desde já se remete.

2.2.5.7.5. Registo Predial – art. 21.º

Prescreve o ponto 1 deste artigo que:²⁵⁶

“1 – Os emolumentos previstos neste artigo têm um valor único, relativo a todos os actos de registo decorrentes ou conexos com o pedido de registo e desde que respeitantes **aos mesmos prédios**²⁵⁷, incluindo:

- 1.1 – A abertura de descrições genéricas e subordinadas;
- 1.2 – Os averbamentos à descrição;
- 1.3 – Os averbamentos de cancelamento de hipotecas existentes sobre o prédio e, em geral, os averbamentos às inscrições;
- 1.4 – Os montantes a pagar a título de emolumentos pessoais, quando estes sejam devidos.”

²⁵⁶ *Bold* nosso.

²⁵⁷ Redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho, na redacção que posteriormente lhe foi dada pela Declaração de Rectificação n.º 47/2008, de 25 de Agosto.

É assim que ele espelha na perfeição a lógica do “preço por pacote”, que o actual executivo apelida de mais transparente, mas que introduz uma completa desproporcionalidade entre o preço dos registos e o custo dos serviços prestados, frontalmente em contradição com o previsto no art. 3.º, não de outro, mas do mesmo regulamento.

Por isso que, por exemplo, o utente paga o mesmo valor para registar uma venda de um imóvel ou uma venda de um imóvel acompanhada de um número sem limite de cancelamentos de hipoteca titulados no mesmo acto e também um número sem limite de averbamentos à descrição e à inscrição.

Mas o problema é ainda mais grave.

Sucede que a redacção inicial deste artigo não fazia referência a “aos mesmos prédios”, mas, pelo contrário, **“ao mesmo prédio”**, como não poderia deixar de ser.

Em 18 de Julho de 2008, o Presidente do “Instituto dos Registos e do Notariado, IP” emitiu o despacho n.º 74/2008, no qual dava algumas instruções às conservatórias, tendo em vista a boa e uniforme aplicação da nova solução legislativa.

Em 26 de Julho de 2008, o Diário de Notícias – depois de ter sido amplamente divulgado que o preço dos registos baixara com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho – publicou uma notícia em que se dava conta de que “Na conservatória de Torres Vedras, um cliente pagou 7750 euros por um acto que na semana anterior custava menos de mil. O Ministério da Justiça já reconheceu o erro, mas é a própria lei que está a dar origem a interpretações que fazem disparar os custos do registo predial.”

Prontamente emitiu o Presidente do “Instituto dos Registos e do Notariado, IP” novo despacho (n.º 80/2008, de 28 de Julho, em rectificação ao anterior despacho n.º 74/2008, de 18 de Julho), no qual se esclarecia basicamente que neste artigo onde se lia “prédio” se deveria ler “prédios”, o que acabou por passar a constar da própria lei, mediante a Declaração de Rectificação n.º 47/2008, de 25 de Agosto, entretanto publicada, assim se introduzindo a maior machadada à proporcionalidade e coerência interna do regulamento emolumentar.

É assim que o registo de compra de um imóvel tem o mesmo custo para o utente que o registo de compra de mil imóveis (€ 250, nos termos do ponto 2.3. do mesmo artigo), ou que o registo de uma propriedade horizontal com mil fracções (ponto 2.9. do mesmo artigo), ou ainda que o

registo de um alvará de loteamento com mil lotes (ponto 2.11. do mesmo artigo), sem quaisquer razões de extrafiscalidade que justifiquem este regime desrazoável.²⁵⁸⁻²⁵⁹

Acrescente-se ainda que o utente paga agora mais 100% pela urgência do pedido, ao contrário do regime anterior, que previa apenas um agravamento de 50% (ponto 6).

Não podemos ainda deixar de referir-nos às **justificações**.

É que as justificações são actualmente formalizadas, registadas e publicadas com total gratuitidade.

Senão vejamos:

Nos termos do ponto 4.1. do artigo 21.º do Regulamento Emolumentar anexo ao Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, o processo de justificação, incluindo todos os actos de registo realizados em consequência do mesmo, custa ao utente € 250.

O n.º 3 do art. 33.º do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho, prevê a gratuitidade dos registos decorrentes de justificação de direitos, ainda que os factos tenham ocorrido após a entrada em vigor do presente diploma.

Ora, o já referido despacho do Presidente do IRN, n.º 80/2008, de 28 de Julho, veio esclarecer, no n.º 3 do seu ponto 8, que:

“A gratuitidade referida no n.º 3 do citado artigo 33.º para ‘os registos decorrentes de justificação de direitos’ abrange o emolumento previsto no n.º 4 do artigo 21.º do RERN para o processo de justificação.”

²⁵⁸ Recentemente foi criado um regime para os **procedimentos especiais de registo**, ao abrigo do disposto no n.º 1 do art. 26.º do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho (Portaria n.º 547/2009, de 25 de Maio), bem demonstrativo de que a actual redacção do regulamento emolumentar viola o princípio da equivalência, quando prevê um custo para o utente que regista um sem número de imóveis com base numa fusão igual ao custo que o utente suportará se registar a compra de uma única casa.

²⁵⁹ O Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho, numa solução muito questionável, revogou o ponto 9. deste artigo, onde se encontrava previsto o preço das certidões, fotocópias, informações e certificados de registo predial, que agora passou a constar de diploma autónomo (a Portaria n.º 621/2008, de 18 de Julho, e ainda a Portaria n.º 1513/2008, de 23 de Dezembro, esta no tocante à certidão permanente de registo predial), assim se perdendo a codificação que se pretendeu introduzir com o novo regulamento emolumentar, regressando-se aos poucos a um solução de legislação dispersa.

Por outro lado, no tocante à publicação do título, prescreve o n.º 7 do art. 117.º-H do Código do Registo Predial que:

“A decisão do processo de justificação é publicada, oficiosa e imediatamente, num sítio na Internet, em termos a definir por portaria do membro do Governo responsável pela área da Justiça”.

É a Portaria n.º 621/2008, de 18 de Julho, que, no seu art. 7.º, vem indicar o endereço do sítio onde se realiza a referida publicação: sítio *Registo Predial on-line*, link www.predialonline.mj.pt, consultado em 19/07/2009.

Tal publicação é gratuita, nos termos do n.º 5 do art. 8.º da mencionada portaria, *ex vi* do n.º 2 do art. 9.º do mesmo diploma legal.

Ou seja, o Estado presta gratuitamente o serviço de formalização do contrato, de registo e de publicação.

Pelo contrário, se se tratar de uma justificação formalizada em notário, o preceito aplicável é o art. 100.º do Código do Notariado, que exige uma publicação, mediante extracto do seu conteúdo, a emitir no prazo de cinco dias a contar da sua celebração, feita num dos jornais mais lidos do concelho da situação do prédio ou da sede da sociedade, ou, se aí não houver jornal, num dos jornais mais lidos da região, sem possibilidade de publicação gratuita no aludido sítio, pelo que resta uma margem negativa para o notário: nem praticando-o de graça fica em condições de igualdade com as conservatórias!

Não deixaremos ainda de acrescentar que temos muitas dúvidas que a publicação em sítio da *Internet* constitua um verdadeiro alerta para os contra-interessados que se vejam prejudicados nos seus direitos de proprietários e pretendam vir a impugnar judicialmente a justificação, sobretudo nos meios rurais.

De notar ainda que se a justificação for formalizada em cartório público já não é prestada gratuitamente, embora se trate do mesmo Estado, mas pelo valor de € 155 (ponto 1.1.15. do art. 20.º da Tabela Emolumentar).

2.2.5.7.6. Registo Comercial – art. 22.º

O caso mais gritante previsto neste artigo é o valor do registo da **constituição de sociedade** (€ 400, ponto 2.1.), quando comparado com o valor da *Empresa na Hora* (serviço que inclui a formalização do contrato e o registo – € 360, ponto 3.1. do art. 27.º), o que ainda se torna mais descabido se tivermos em conta que estes € 360 incluem € 56 do certificado de admissibilidade (ponto 2.1. do art. 23.º) e € 20 pela inscrição no ficheiro central de pessoas colectivas (ponto 3. do art. 23.º).

Ou seja, só pelo registo o utente paga € 400, ao que acresce o valor referente ao certificado de admissibilidade e inscrição no ficheiro central de pessoas colectivas (€ 76) e pelo pacote contrato/registo/certificado/inscrição no RNPC paga a módica quantia de € 360, pelo que resta uma margem negativa para os restantes titulares.

Menos sentido faz esta solução quando verificamos que um contrato de constituição de sociedade formalizado num cartório público custaria € 77 (ponto 1.1.16. do art. 20.º).

No caso da dissolução, o registo da mesma custa € 200 (ponto 2.6.) e o procedimento especial de extinção imediata de entidades comerciais, incluindo a decisão do procedimento e o registo € 250, quando a escritura de dissolução de sociedade lavrada em cartório público custa € 77 (ponto 1.1.21. do art. 20.º) – e não os € 50 de margem com que fica o notário.

O registo efectuado por simples depósito, que não implica qualquer verificação de legalidade por parte da conservatória, custa € 100 (ponto 3).

Acrescente-se ainda que o utente paga agora mais 100% pela urgência do pedido, ao contrário do regime anterior, que previa apenas um agravamento de 50% (ponto 10).

Nem a desistência, nem a recusa do pedido de registo dão lugar à restituição dos emolumentos cobrados (pontos 11 e 12), ou seja, o Estado cobra por um serviço que não presta (caso da desistência) ou que apenas presta parcialmente (caso da recusa), ao contrário do regime anterior, que previa o pagamento de € 20 para a desistência e de € 30 para a recusa; parece que de repente estes actos passaram a ter muito mais valor...²⁶⁰

2.2.5.7.7. Emolumentos Comuns – art. 27.º – ponto 3.

Regime especial de constituição imediata de sociedades (*Empresa na Hora*)

Reitera-se neste ponto o que já foi dito no início do ponto anterior, acrescentando-se que, nos termos do ponto 3.3., o emolumento devido tem um valor único, inclui a aprovação de firma ou denominação no posto de atendimento e ainda o custo da publicação obrigatória e todos os actos de registo comercial, predial e de veículos a que deva haver lugar.

²⁶⁰ Em “Os Custos da Fé Pública”, *ob. cit.*, referia-se que os anteriores valores eram já demasiado elevados.

Regime especial de constituição imediata de associações (*Associação na Hora*)

O ponto 3.2. do art. 27.º prevê o pagamento de € 170 pela constituição imediata de associações (*Associação na Hora*), que inclui o certificado de admissibilidade e a inscrição no ficheiro central de pessoas colectivas.

Se um utente pretender constituir uma associação num cartório notarial ou noutra entidade tem que pagar € 56 pelo certificado de admissibilidade (ponto 2.1. do art. 23.º) e € 20 pela inscrição no ficheiro central de pessoas colectivas (ponto 3. do art. 23.º), ou seja, se retirarmos aos € 170 estes valores sobram € 94, quando a constituição de uma associação num cartório público custa € 110 (ponto 1.1.23. do art. 20.º) – cfr. ponto 3.3..

Regime especial de constituição *online* de sociedades

Quanto a esta matéria, acrescenta-se apenas que não é possível registar *on-line* uma constituição de sociedade titulada por escritura pública, o que não se compreende, até porque não é isso o que sucede com os demais actos societários registáveis *on-line*.

2.2.5.7.8. Procedimento especial de transmissão, oneração e registo de imóveis (Casa Pronta) – art. 27.º-A

O procedimento Casa Pronta encontra-se regulado no Decreto-Lei n.º 263-A/2007, de 23 de Julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 122/2009, de 21 de Maio.

Prescreve este artigo 27.º-A do regulamento que:

“1 – Pelo procedimento especial de transmissão, oneração e registo de imóveis, com ou sem marcação prévia, incluindo todos os registos e os averbamentos de cancelamento de hipotecas anteriormente registadas, com excepção dos actos de que dependa a verificação dos pressupostos do procedimento – € 600.

“2 – Pelo procedimento especial de transmissão, oneração e registo de imóveis, com ou sem marcação prévia, se apenas for registado **um facto**, incluindo os averbamentos de cancelamento de hipotecas anteriormente registadas, com excepção daqueles de que dependa a verificação dos pressupostos – € 300.

“3 – Pela desistência ou indeferimento do procedimento – € 50”²⁶¹

²⁶¹ Fora deste regime, na maioria dos casos de desistência referentes ao registo predial o utente perde todo o emolumento, como adiante se desenvolverá.

Verificamos, assim, que o utente paga por uma compra e venda e mútuo com hipoteca (contrato e registo) € 600 e por uma compra e venda € 300 (contrato e registo); ora, só o registo de uma compra e venda e mútuo com hipoteca custa € 500 (ponto 2.1. do art. 21.º) e só o registo de uma compra e venda € 250 (ponto 2.3. do art. 21.º).

Mas não é credível, e por isso não é igualmente aceitável, que o valor da formalização do contrato (que inclui recolha de documentação e respectiva análise, assessoria às partes, interpretação da sua vontade, redacção, leitura do documento e posterior cumprimento de obrigações legais) tenha um quinto do valor aplicável ao registo...o que passa é que o Estado utiliza a sua situação de monopólio e subsidia a formalização do contrato com o valor a mais cobrado pelo registo, para adquirir para si vantagens concorrenciais relativamente aos demais titulares, esmagando as respectivas margens.

Podemos então fazer o seguinte exercício:

- num processo que inclua uma compra e venda (€ 300), € 250 correspondem ao preço do registo e € 50 à formalização do contrato;
- num processo que inclua uma compra e venda e mútuo com hipoteca – ou mais mútuos e hipotecas, como veremos adiante, a propósito do despacho n.º 7/2009, do Presidente do “Instituto dos Registos e do Notariado, IP”, de 14 de Janeiro – (€ 600), € 500 correspondem ao preço do registo e € 100 à formalização do contrato.

Ora, o que é certo é que nos cartórios públicos:

- uma escritura de compra e venda custa € 175 (ponto 1.1.1. do art. 20.º);
- uma escritura de mútuo custa € 142 (ponto 1.1.7. do art. 20.º).

Então, como pode o contrato formalizado na conservatória valer € 50 e € 100 respectivamente?!

Por outro lado, se o utente se apresentar na conservatória com o contrato de compra e venda já feito para esta elaborar um mero termo de autenticação, paga pelo termo e pelo registo € 350 (ponto 2.4. do art. 21.º), ou seja, € 250 pelo registo conforme ponto 2.3. do art. 21.º e, não € 50 (ou menos, como seria correcto, a ser verdade que este é o justo valor cobrado pela elaboração do contrato pela conservatória no procedimento *Casa Pronta*, porquanto e feitura de um termo é algo muito menos trabalhoso...), mas € 100 pelo termo.

E se o utente se apresentar na conservatória com o contrato de compra e venda e mútuo com hipoteca já feito para esta elaborar um mero termo de autenticação, paga pelo termo e pelo registo € 650 (ponto 2.2. do art. 21.º), ou seja, € 500 pelo registo (ponto 2.1. do art. 21.º) e, não € 100 (ou menos, como seria correcto, a ser verdade que este é o justo valor cobrado pela elaboração do contrato pela conservatória no procedimento *Casa Pronta*, porquanto e feitura de um termo é algo muito menos trabalhoso...), mas € 150 pelo termo.

Esta situação ainda se agrava mais quando verificamos que no despacho n.º 7/2009, de 14 de Janeiro, o Presidente do “Instituto dos Registos e do Notariado, IP” fixou o seguinte entendimento acerca do “conceito de processo”, para efeitos do procedimento *Casa Pronta*:²⁶²

“No conceito de processo estão abrangidos **todos os títulos efectuados simultaneamente que se relacionem com o prédio ou prédios em causa, desde que os sujeitos activos e passivos sejam os mesmos.**

“1 – Assim, na sequência deste entendimento, deve ser aberto apenas um processo Casa Pronta, não obstante existirem vários títulos autónomos, correspondendo um a cada acto que recaia sobre o(s) mesmo(s) imóvel(eis).

“2 – Para efeitos emolumentares tal situação deve ser enquadrada no artigo 27.º – A n.º 1 do Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado.”

Ou seja, se o utente contratar uma compra e venda e mútuo com hipoteca, seguida de um novo empréstimo, o que é frequente, paga apenas o primeiro (€ 600).

Mais. O Sr. Presidente do “Instituto dos Registos e do Notariado, IP” emitiu ainda um outro despacho (o despacho 116/2008, de 28 de Outubro), no qual determina que:²⁶³

“O Decreto-Lei n.º 263-A/2007, de 23 de Julho, veio consagrar um novo modelo de transmissão, oneração e registo imediato de prédios, e o n.º 2 do seu artigo 25.º prevê a possibilidade de existirem postos de atendimento dos serviços de registo junto de entidades privadas, por forma a que este serviço possa ser disponibilizado fora das instalações físicas das conservatórias.

²⁶² *Bold* nosso.

²⁶³ *Bold* nosso.

“Atendendo a que o funcionamento destes postos coloca problemas novos ao nível da **deslocação dos oficiais e conservadores** que aí vão prestar serviço, e do material necessário à prestação do mesmo, determino que:

- sempre que a distância, entre a conservatória e o seu posto de atendimento junto de uma entidade privada o justifique, ficam o sr.º conservador e os oficiais que o acompanhem **autorizados a utilizarem os transportes públicos, colectivos ou de táxi;**
- **o reembolso das despesas de transporte**, comprovadamente efectuadas, **efectuar-se-á por meio de verba do fundo de manei**o, mediante entrega dos documentos comprovativos das mesmas, documentação essa a enviar para IRN,I.P., aquando do pedido de reconstituição do fundo de maneio.”

Ora, o fundo de manei

o é uma verba retirada à receita das conservatórias para despesas correntes, pelo que todos os utentes estão a pagar deslocações das quais não retiram necessariamente benefício; esta situação é tão mais grave porquanto proliferam por todo o país estes postos, junto de instituições de crédito, associações empresariais, mediadoras imobiliárias, etc.; a título de exemplo, os funcionários da conservatória de Loulé vão passar a deslocar-se à *Casa Pronta* de Vila Moura para este efeito.

Este procedimento **inicia-se com a anotação no diário dos factos sujeitos a registo**,²⁶⁴ seguida da elaboração dos documentos que titulam os negócios jurídicos, de acordo com o modelo previamente escolhido pelos interessados, e ainda da leitura e explicação do respectivo conteúdo (cfr. n.º 1 do art. 8.º).

Aquela anotação tem conduzido a uma campanha por parte do actual executivo no sentido de que deixam de ser necessários os registos provisórios.²⁶⁵

Ora os registos provisórios são precisamente os únicos que não têm qualquer desconto quando pedidos *on-line*, como se desenvolverá no ponto

²⁶⁴ Alínea a) do n.º 1 do art. 8.º do Decreto-Lei n.º 263-A/2007, de 23 de Julho, ou seja, **cativa-se uma prioridade antes da formalização do acto, possibilidade que não é concedida aos demais titulares**.

²⁶⁵ O que não corresponde à verdade, se tivermos em conta que ninguém quer ter os incómodos de passar por uma negociação de compra e empréstimo e pelo pagamento de sinal não garantido por nenhum registo, para no acto de titulação se ver confrontado com um registo indesejado, que pode inviabilizar o negócio; **mas o legislador tem em mente proteger as instituições de crédito, não o consumidor**.

seguinte, sendo essa a forma mágica que se encontrou de ainda aniquilar mais os outros agentes que prestam serviços de formalização de contratos.

De referir ainda que a alteração introduzida ao n.º 5 do art. 8.º do Decreto-Lei n.º 263-A/2007, de 23 de Julho, pelo Decreto-Lei n.º 122/2009, de 21 de Maio, veio conferir competência própria aos oficiais de registo para todo o procedimento *Casa Pronta* (formalização do contrato e respectivo registo), oficiais que não são juristas, aos quais era exigida a escolaridade obrigatória até 1990 e a partir desse ano passou a ser exigido o 11.º ano de escolaridade.

2.2.5.7.9. Isenções ou Reduções Emolumentares – art. 28.º, Registo Predial *on-line* – pontos 26. e 27.

Prescreve o art. 28.º do regulamento que:²⁶⁶

“25 – Os emolumentos devidos por actos de registo previstos nos artigos 22.º (registo **comercial**) e 25.º (registo **automóvel**), quando promovidos por via electrónica, são **reduzidos em 50 %**, quanto a **todas** as verbas que os compõem.

26 – Os emolumentos devidos por actos de registo **predial** previstos nos n.ºs 2.1, 2.3 e 2.5 do artigo 21.º, quando promovidos por via electrónica, são **reduzidos em 20 % quando não sejam requeridos, nem devam ser efectuados como provisórios**, nos termos das alíneas g), h), i) e j) do n.º 1 do artigo 92.º do Código do Registo Predial.

27 – Os emolumentos devidos por actos de registo **predial** previstos nos n.ºs 2.9, 2.12 e 3 do artigo 21.º, quando promovidos por via electrónica, são **reduzidos em 20 %.**”

E a primeira pergunta que o intérprete, em vão, se coloca, é: porquê 50% num caso e 20% no outro?

E porquê excluir os registos provisórios daquela redução de custo?

Não se descubrem razões de extrafiscalidade.

Talvez o legislador, confrontado com um pedido de fiscalização da constitucionalidade do regulamento, o consiga explicar.

2.2.5.7.10. Recusas

A alínea d) do n.º 2 do art. 14.º do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro prevê a gratuidade da recusa de actos de registo quando o facto já se encontrar registado.

²⁶⁶ *Bold* nosso.

O Presidente do “Instituto dos Registos e Notariado, IP” veio esclarecer, em despacho datado de 18 de Julho de 2008 (despacho n.º 74/2008), entretanto alterado em 28 de Julho de 2008, pelo despacho n.º 80/2008, que (ponto III):²⁶⁷

“1. Em caso de recusa ou desistência, o emolumento devido pelo acto **não é restituído**, com excepção das situações de recusa derivadas do facto já se encontrar registado, caso em que a recusa é gratuita, nos termos do art. 14.º n.º 2 al. d) do Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado.

2. Há lugar à transferência do emolumento pago com a apresentação que seja recusada, nos termos do n.º 7 do art. 73.º do Código do Registo Predial, sempre que, em face do documento posteriormente apresentado, o facto titulado seja do mesmo tipo, independentemente da causa e incida sobre o mesmo prédio ou prédios.”

Os n.ºs 6 e 7 do art. 73.º do Código do Registo Predial prescrevem que:

“6 – A falta de apresentação de título que constitua motivo de recusa nos termos da alínea b) do artigo 69.º pode ser suprida, com observância dos números anteriores, desde que o facto sujeito a registo seja anterior à data da apresentação.

7 – Se, nos termos do número anterior, o registo for recusado porque o facto é posterior à data da apresentação, deve ser efectuada nova apresentação, imediatamente após a última apresentação pessoal do dia em que foi efectuada o despacho de recusa, transferindo-se a totalidade dos emolumentos que foram pagos.”

Ou seja, **fora do âmbito do referido regime o utente perde todo o emolumento em caso de recusa ou desistência**, embora o serviço prestado pela recusa devesse ter um valor inferior e no caso da desistência não seja sequer prestado nenhum serviço.

No caso do registo comercial, prevêem os pontos 11. e 12. do art. 22.º do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro que, como *supra* referido, **nem a desistência nem a recusa do pedido de registo dão lugar à restituição dos emolumentos cobrados**. O Decreto-Lei n.º 122/2009, de 21 de Maio, veio introduzir um sistema idêntico, nesta matéria, ao do registo predial.

²⁶⁷ *Bold* nosso.

2.2.5.7.11. Registo obrigatório e prazo para registo

O Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho, veio introduzir a obrigatoriedade do registo como regra geral (art. 8.º-A do Código do Registo Predial), indicando-se no art. 8.º-B do mesmo diploma legal os sujeitos da obrigação de registar, pela seguinte ordem:²⁶⁸

- a) As entidades públicas que intervenham como sujeitos activos ou que pratiquem actos que impliquem alterações aos elementos da descrição para os efeitos previstos no n.º 1 do artigo 90.º;
- b) As entidades **que celebrem a escritura pública**, autenticuem os documentos particulares ou reconheçam as assinaturas neles apostas;
- c) As instituições de crédito e as sociedades financeiras quando intervenham como sujeitos activos;
- d) As entidades públicas que intervenham como sujeitos passivos;
- e) As instituições de crédito e as sociedades financeiras quando intervenham como sujeitos passivos;
- f) As demais entidades que sejam sujeitos activos do facto sujeito a registo.

Quanto aos prazos para registo, rege o art. 8.º-C do mesmo código, sendo o prazo aplicável aos notários o de dez dias a contar da data da titulação dos factos.

O incumprimento da obrigação de registar tem como consequência o pagamento do emolumento em dobro (n.º 1 do art. 8.º-D do mesmo diploma), da responsabilidade da entidade obrigada a promover o registo (n.º 3 do mesmo preceito legal), exceptuados os tribunais e o Ministério Público.

Assim, se um notário não promover o registo de uma compra e venda em dez dias terá que pagar do seu bolso € 250 e se se tratar de compra e venda e mútuo com hipoteca € 500.

Certo é que esta espécie de multa não permite qualquer defesa a quem não cumpre impreterivelmente aquele prazo e o valor da mesma não varia em função do grau de culpa ou desvalor do comportamento atribuído pelo sistema jurídico, mas do acaso do emolumento aplicável ao registo...

²⁶⁸ O n.º 3 deste artigo indica ainda como sujeitos da obrigação de registar, para determinados casos, os tribunais, o Ministério Público e os agentes e execução.

2.2.5.7.12. Informação Empresarial Simplificada (IES)

A IES consiste na prestação de informação de natureza fiscal, contabilística e estatística respeitante ao cumprimento de várias obrigações, através de uma declaração única transmitida por via electrónica.

As obrigações legais abrangidas pela IES são, nos termos do n.º 1 do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de Janeiro, que regula a IES, a entrega da declaração anual de informação contabilística e fiscal prevista nos arts. 113.º e 109.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e do Código sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas, respectivamente, o registo da prestação de contas, nos termos previstos na legislação do registo comercial, a prestação de informação de natureza estatística ao “Instituto Nacional de Estatística” (INE) e a prestação de informação relativa a dados contabilísticos anuais para fins estatísticos ao Banco de Portugal.

Com a entrega da IES, devem ser igualmente apresentadas as declarações previstas no n.º 2 do mesmo art. 2.º.

A taxa referente ao **registo de prestação de contas**, contido na **IES** e automaticamente descarregado no sistema, é de € 85 (cfr. n.º 1 do art. 13.º-E da Portaria n.º 562/2007, de 30 de Abril), o que se nos afigura como escandaloso e potenciou uma receita para o Estado muito para além do serviço prestado.

Muitas prestações de contas não eram registadas, mas, uma vez agregadas a declarações fiscais e entregues de forma automática, são agora todas registadas

2.2.6. *Subida dos Preços dos Registos*

2.2.6.1. *Subida dos Preços dos Registos na Conta Geral do Estado e no Orçamento do Estado para 2008*

Tendo por base o relatório da **Conta Geral do Estado** e o relatório do **Orçamento do Estado** para os anos em análise,²⁶⁹ documentos oficiais e, portanto, de origem fidedigna, verifica-se um abrandamento significativo na receita proveniente do imposto do selo ao longo do período decorrido

²⁶⁹ Disponíveis no sítio *Direcção-Geral do Orçamento*, link <http://www.dgo.pt/>, consultado em 19/07/2009.

entre os anos de 2005 e 2008, indicador de igual abrandamento da actividade económica no âmbito das operações imobiliárias, financeiras e societárias.

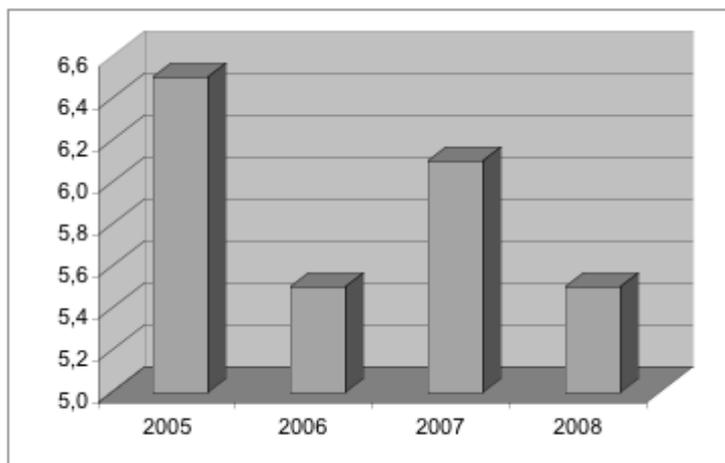
De facto, o **imposto do selo** verificou o seguinte crescimento:

QUADRO III

Crescimento do imposto do selo entre 2005 e 2008,
em percentagem de crescimento referente a cada ano (*não acumulada*)
reportada aos anos anteriores, de acordo com o relatório da *Conta Geral do Estado*
e com o *Orçamento do Estado para 2008*

ANO	%
2005	6,5
2006	5,5
2007	6,1
2008	5,5

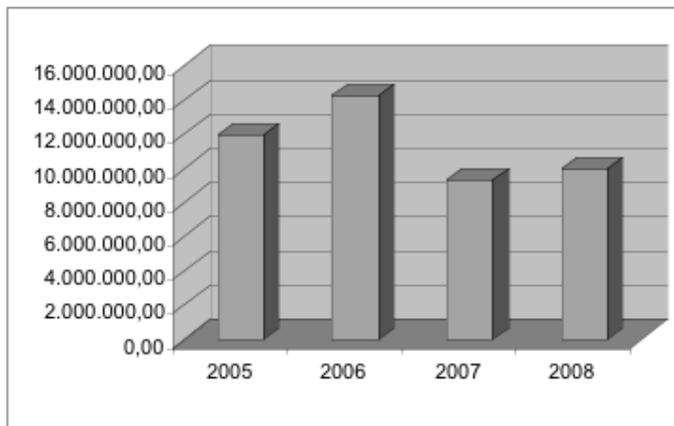
GRÁFICO I



QUADRO IV
Imposto do selo arrecadado entre 2005 e 2008,
de acordo com o Mapa VI da Conta Geral do Estado
(receitas dos serviços e fundos autónomos, por classificação económica),
e com o Orçamento do Estado para 2008, em euros

ANO	VALOR EM EUROS
2005	11.942.925,57
2006	14.251.147,84
2007	9.291.365,35
2008	10.000.000,00

GRÁFICO II



Já as **taxas de registo** verificaram uma tendência inversa:

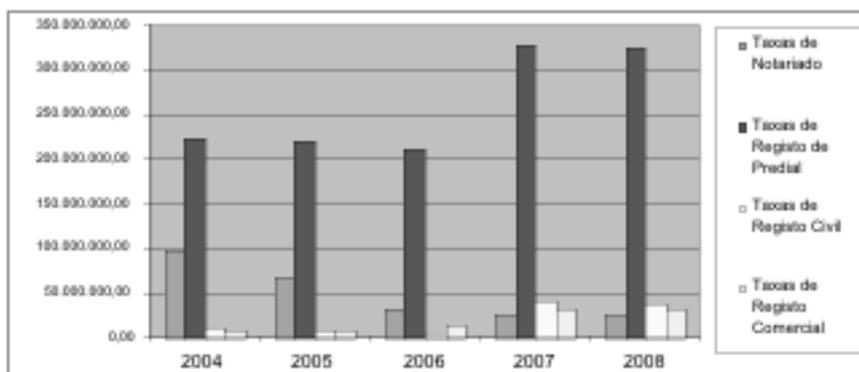
QUADRO V

Quadro Parcial da Receita Arrecadada de Taxas de Justiça, de Notariado e de Registos Predial, Civil e Comercial, de acordo com o Mapa VI da Conta Geral do Estado (receitas dos serviços e fundos autónomos, por classificação económica), e com o Orçamento do Estado para 2008, em euros

TIPO DE TAXA	2004	2005	2006	2007	2008
Taxas de Justiça	109.747.698,86	99.705.861,00	124.054.934,39	135.442.654,07	131.150.000,00
Taxas de Notariado	98.669.245,44	66.674.712,05	32.249.860,58	27.166.254,04	27.166.506,00
Taxas de Registo de Predial	224.660.801,36	219.188.384,57	210.866.181,97	328.961.197,87	324.500.000,00
Taxas de Registo Civil	11.103.206,53	8.273.233,83	6.725.878,22	40.029.789,93	39.000.000,00
Taxas de Registo Comercial	7.858.910,44	7.245.535,69	13.984.225,71	30.915.572,62	32.000.000,00
TOTAL:	452.039.862,63	401.087.727,14	387.881.080,87	562.515.468,53	553.816.506,00

GRÁFICO III

Gráfico Comparativo da Receita Arrecadada de Taxas de Notariado e de Registos Predial, Civil e Comercial



QUADRO VI
Crescimento em Percentagem Referente ao Quadro Parcial

TIPO DE TAXA	2005	2006	2007	2008
Taxas de Justiça	-9,15%	+ 24,42%	+9,18%	-3,17%
Taxas de Registo de Notariado	-32,43%	-51,63%	-15,76%	+0,00%
Taxas de Registo de Predial	-2,44%	-3,80%	+56,00%	-1,36%
Taxas de Registo Civil	-25,49%	-18,70%	+495,16%	-2,57%
Taxas de Registo Comercial	-7,80%	+93,00%	+121,07%	+3,51%

No **relatório da Conta Geral do Estado para 2006**²⁷⁰ refere-se que o reforço da rubrica taxas, multas e outras penalidades é justificado por diversos factores, entre os quais o **reforço das taxas de registo de notariado** a cobrar pelo Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça (CCNFJ).

De notar que o preço do registo comercial apresenta um acréscimo de noventa e três por cento no ano de 2006 relativamente a 2005, como *supra* referido, ano em que foram alteradas as respectivas taxas, por via do Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março, e previa-se, no Orçamento do Estado para 2008, a continuação desta tendência.

No **relatório da Conta Geral do Estado para 2007**²⁷¹ refere-se que o ajustamento da rubrica taxas, multas e outras penalidades se ficou a dever, entre outros factores, ao acréscimo da receita proveniente das **taxas de registo comercial**.

Continua assim a assumir-se expressamente a subida dos preços dos registos, com especial enfoque para o registo comercial.

Repare-se que a receita proveniente do registo comercial subiu 121,07 por cento em 2007, relativamente ao ano anterior, ao passo que a receita do registo civil subiu 495,16 por cento em 2007, também relativamente ao ano anterior.

As taxas referentes ao registo predial cresceram 56 por cento em 2007, relativamente ao ano anterior; com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 116/

²⁷⁰ Volume I, pág. 152.

²⁷¹ Volume I, pág. 141.

/2008, de 4 de Julho e as alterações por este introduzidas às taxas emolumentares, constitui uma incógnita, como já referido, qual a evolução que terá esta receita.

Acrescenta-se que o crescimento das taxas de justiça é muito mais moderado (24,42 por cento em 2006 e 9,18 por cento em 2007), prevendo-se um decréscimo de 3,17 por cento para 2008.

QUADRO VII
Crescimento das Taxas de Registo em 2007,
relativamente a 2006 (em percentagem)

ÁREAS	PERCENTAGEM
Registo Civil	495,16%
Registo Comercial	121,07%
Registo Predial	56,00%

E se nos socorrermos dos **dados estatísticos**²⁷² constantes do sítio oficial do Ministério da Justiça obtemos os seguintes resultados:

QUADRO VIII
N.º de Actos

TIPO	2004	2005	2006
Comercial	2.574.288	3.181.002	3.335.535
Predial	4.624.342	4.500.089	4.514.537

QUADRO IX
Crescimento em Percentagem

TIPO	2005	2006
Comercial	+24%	+5%
Predial	-3%	0%

²⁷² Não foram tidas em conta as extractações, porque são actos não cobrados ao utente; não foram contemplados os actos do RNPC porque não existem dados referentes aos últimos anos, apenas indicação do número de pessoas inscritas; **a conclusão poderia ser mais significativa se estivessem disponíveis as estatísticas para 2007 e 2008.**

Se compararmos as conclusões anteriormente retiradas no tocante à evolução das taxas com as referentes à evolução do número de actos praticados nestas duas áreas de registo, obtemos os seguintes quadros:

QUADRO X
2005

TIPO	% AUMENTO DO N.º ACTOS	% AUMENTO DA TAXA
Comercial	+24,00%	-7,80%
Predial	-3,00%	-2,44%

QUADRO XI
2006

TIPO	% AUMENTO DO N.º ACTOS	% AUMENTO DA TAXA
Comercial	+5,00%	+93,00%
Predial	0,00%	-3,80%

É significativa e alarmante a subida das taxas de registo comercial em noventa e três por cento, confrontada com a subida de número de actos, de apenas cinco por cento.

Estas conclusões reforçam-se se analisarmos o crescimento para 2007 e 2008, que infelizmente, por **falta de dados disponíveis**, não podemos confrontar com a estatística.²⁷³

2.2.6.2. *Subida dos Preços dos Registos nas Sucessivas Alterações ao Regulamento Emolumentar*

A evolução do preço dos registos no período compreendido entre 2001 e 2008 foi o seguinte:

- para actos referentes ao **registo predial**:

²⁷³ Cfr. o já referido sítio *Direcção-Geral da Política de Justiça*.

Em relação aos dados de 2007 este sítio apenas disponibiliza, por ora, os dados provisórios, razão pela qual não foram incluídos na nossa análise. Lamentamos a falta de tempestividade na divulgação de informação tão relevante.

QUADRO XII

Actos	REGISTO		DIFERENÇA	REGISTO E CONTRATO 2008	
	2001	2008	2001 / 2008	Casa Pronta	Autenticação da Conservatória
Venda	€ 125	€ 250	+ € 125	€ 300	€ 350
Hipoteca	€ 135	€ 250	+ € 115	€ 300	€ 350
Venda e hipoteca	€ 260	€ 500	+ € 240	€ 600	€ 650
Propriedade Horizontal	€ 156	€ 250	+ € 94	—	€ 350
Urgência	+ 50%	+ 100%	+ 50%	—	€ 350

– para actos referentes ao **registo comercial**:

QUADRO XIII

Actos	REGISTO		DIFERENÇA
	2001	2006	2001 / 2006
Constituição de sociedade	€ 56	€ 400	+ € 344
Aumento de capital	€ 63	€ 200	+ € 137
Outras alterações de pacto	€ 89	€ 200	+ € 111
Registo por depósito	€ 49	€ 100	+ € 51
Dissolução	€ 58	€ 200	+ € 142
Prestação de contas	€ 49	€ 85	+ € 36
Inscrição de fusão ou cisão	€ 113	€ 170	+ € 57
Nomeação de órgãos sociais	€ 77	€ 150	+ € 73
Cessação de funções	€ 48	€ 100	+ € 52
Cessão e unificação de quotas	€ 112	€ 100	- € 12
Urgência	+ 50%	+ 100%	+ 50%

É assim que o Governo altera os preços do registo comercial em 2006, por via do Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março, e os do registo predial, através do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho, fazendo-os subir em flecha.

Podemos desta análise sumária concluir que **é o mesmo executivo que afirma que o preço das taxas de registo desceu, que nos relatórios das**

Contas Gerais do Estado dos anos de 2005 a 2007 e no Orçamento do Estado de 2008 confirma o contrário.

Veio recentemente o **Banco Mundial** elogiar a *Empresa na Hora*,²⁷⁴ através de estudo (*Celebrating Reform 2008*), no qual refere que Portugal é agora um dos países onde é mais fácil iniciar um negócio ou começar uma empresa, sendo necessários apenas 7 procedimentos, 7 dias e € 600, quando em 2005 era necessário que os empresários passassem por 11 procedimentos e esperassem 78 dias, com um custo de € 2.000.

Não sei quem terá facultado estes dados ao Banco Mundial, mas o que é certo é que antes de ser criada a *Empresa na Hora* a constituição de uma empresa:

- **demorava 4 dias e não 78** (1 dia para escolher o nome, 1 dia para formalizar a escritura e 5 dias para registar), e quando assim não era, o facto devia-se apenas a atrasos na atribuição do nome e na realização do registo e não a dificuldades no agendamento da escritura;
- **resultava de 3 procedimentos** (na óptica do utilizador, que é o que importa): (1) escolha do nome, contrato e registo (tudo no cartório,²⁷⁵ cujo notário enviava o contrato para registo por correio, por a lei não lhe permitir na altura enviar documentos para registo por fax ou por via electrónica, como posteriormente veio a fazer), (2) declaração de início de actividade ao fisco e (3) declaração à segurança social; **hoje resulta igualmente de 3 procedimentos**, com a alternativa de (1) a escolha do nome, contrato e registo serem feitos na conservatória, exigindo o Estado como contrapartida que o utente aceite uma firma e um contrato pré-aprovados, (2) declaração de início de actividade ao fisco e (3) declaração à segurança social;
- **custava € 358,42** – € 56 a emissão do certificado, € 20 a inscrição no ficheiro central e € 14 a emissão de cartão de pessoa colectiva (€ 56+€ 20+€ 14=€ 90),²⁷⁶ € 58,42 a escritura, de acordo com a

²⁷⁴ Entre outros, Visão de 28 de Julho de 2008.

²⁷⁵ O cartório podia requerer o certificado, ao abrigo do regime do *notário pivot*, contido no Decreto-Lei n.º 267/93, de 31 de Julho, entretanto alterado pelo Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março, no sentido de permitir o envio dos documentos para registo pelo notário via fax.

²⁷⁶ N.ºs 2.1, 3 e 5 do art. 23 do Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado, Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro.

tabela de honorários e encargos dos actos notariais,²⁷⁷ € 56 o registo de constituição,²⁷⁸ acrescidos de € 77 referentes à designação dos órgãos sociais, e € 77 à publicação em Diário da República.

Hoje, só o registo custa € 475 – € 400²⁷⁹ (embora incluída a publicação e a inscrição definitiva no Registo Nacional de Pessoas Colectivas), acrescidos de € 75²⁸⁰ referentes à designação dos órgãos sociais, se o utente não quiser comprar a *Empresa na Hora* e € 360²⁸¹ se se quiser sujeitar a usar uma firma e um contrato pré-aprovados, sendo este celebrado perante um oficial dos registos que não é jurista.

Claro que se mantém o imposto do selo de 4 por mil (Verba 26.1 do respectivo Código) sobre o valor do capital da empresa.

Ora fácil é concluir que **este sucesso é imposto pelo Estado, não através da qualidade, mas** pelo facto de:

- detendo o monopólio dos registos, poder fazer um “desconto” na *Empresa na Hora* relativamente ao custo do registo tradicional,
- retirar vantagem de ser a única entidade a poder decidir realizar o registo no próprio dia, não o fazendo para os documentos formalizados pelos concorrentes e de
- poder cativar firmas no Registo Nacional de Pessoas Colectivas.

Também a **redução de € 12 no registo de cessão de quotas e unificação das mesmas é aparente**, dado que, quer o conservador, quer o oficial dos registos, deixaram de avaliar a legalidade de tais actos, que será apenas feita *a posteriori*, pelos tribunais, quando tal venha a ser-lhes requerido, logo a redução de preço deveria ser muito maior.

E quando estes registos são requeridos *on-line* o **único serviço que o Estado presta é a disponibilização do sistema informático** – aliás muito

²⁷⁷ Redacção inicial da Portaria n.º 385/2004, de 16 de Abril.

²⁷⁸ N.º 1.1 e 1.6 do art. 22.º do Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado, Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, na sua redacção até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março, que alterou o valor de € 56 para € 400.

²⁷⁹ N.º 2.1 do art. 22.º do Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado, Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, na redacção actual.

²⁸⁰ N.º 2.10 articulado com o n.º 2.11 do mesmo art. 22.º do Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado.

²⁸¹ Aqui a designação de órgãos sociais já está incluída.

imperfeito, como já tivemos oportunidade de referir no ponto 3.5. do Capítulo II, “Novas Tecnologias” –, uma vez que o registo por depósito é um registo meramente mecânico, não sujeito a qualquer apreciação por parte do conservador ou dos oficiais dos registos.

Remetemos ainda para o que ficou dito no ponto 2.2.3. do Capítulo IV, “Concorrência Entre os Agentes”, acerca da forma como o contrato formalizado na conservatória é incluído no preço do “pacote contrato/registo”.

De salientar que, à luz da versão inicial da Portaria n.º 385/2004, de 16 de Abril (Tabela dos Honorários e Encargos dos Actos Notariais), para uma venda de um imóvel por € 100.000 o notário cobrava € 153, e para uma venda de um imóvel a partir de € 200.001, sem limite, € 216,²⁸² quando hoje o registo dessa mesma venda, seja qual for o valor da transacção, custa € 250.

Afinal parece ser de concluir que – atento o trabalho de recolha de documentos, a prestação de assessoria, a elaboração da escritura e a respectiva formalização por um profissional de direito – **o custo do registo está muitíssimo inflacionado.**

Permitimo-nos ainda acrescentar que **a actual tabela aplicável ao registo predial é injusta porque cobra igual valor para registos com complexidade totalmente diferente**, como é o caso dos registos que têm por objecto prédios rústicos, pelos quais é cobrado um valor muito inferior (€ 50 pelo registo de qualquer facto, seja por inscrição, subinscrição ou averbamento – cfr. n.º 2.14. do art. 21.º, do Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho).

Sucedem que esta tabela prevê um preço “por pacote” de quaisquer actos de registos decorrentes ou conexos com o pedido, desde que respeitantes aos mesmos prédios, sem limite de número de prédios, quando antes se pagava uma quantia de valor reduzido para cada prédio (€ 50, com o limite de € 800, nos termos n.º 2.9. do art. 21.º daquele regulamento, na sua redacção inicial), questão que já tivemos oportunidade de desenvolver.

Como foi recentemente publicitado na imprensa, surgiu um caso em Torres Vedras em que o registo teve um preço muito elevado porque se reportava a muitos prédios; e o que fez o executivo? Mandou emitir, em 28 de Julho de 2008, uma rectificação (despacho n.º 80/2008) a um despacho inter-

²⁸² Valores arredondados.

pretativo apenas com 10 dias de vigência (despacho n.º 74/2008, de 18 de Julho), ambos emanados do Presidente do “Instituto dos Registos e do Notariado, IP”, a esclarecer, claramente em violação da letra da lei, que onde esta diz “prédio” se deve ler “prédios”; fará sentido que quem compra dez imóveis num acto pague o mesmo que quem compra um? Terá o serviço o mesmo valor?

Mas mais: a título de curiosidade refira-se que este último despacho n.º 80/2008, de 28 de Julho, veio ainda dizer que pelo registo de penhora é de cobrar € 100, quando o regulamento previa àquela data expressamente o valor de € 250 (n.º 2.7 do art. 21.º) – Diário da República para quê?

Afinal chegou a publicação: a Declaração de Rectificação n.º 47/2008, apenas em 25 de Agosto de 2008, quase um mês depois.

2.2.7. *Subida dos Preços dos Registos: Preço do Serviço/Custo do Serviço*

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho anuncia-se:

“Finalmente, os preços dos actos de registo passam a ser únicos e, por isso, mais transparentes. Assim, em geral, os preços **deixam de resultar da soma de várias parcelas avulsas**, o que tornava extraordinariamente difícil, para os interessados, conhecer o custo real dos registos dos actos que pretendiam realizar. Com as alterações agora introduzidas, **os preços passam a ter uma lógica de processo** e a incluir, designadamente, as inscrições, descrições, averbamentos, certidões e emolumentos pessoais necessários à satisfação do pedido apresentado pelo interessado.”

Esta **lógica de processo para o custo dos registos é completamente ilegal**, por estabelecer um **critério desconforme à noção de taxa** e por constituir um factor de **distorção das regras da concorrência**.

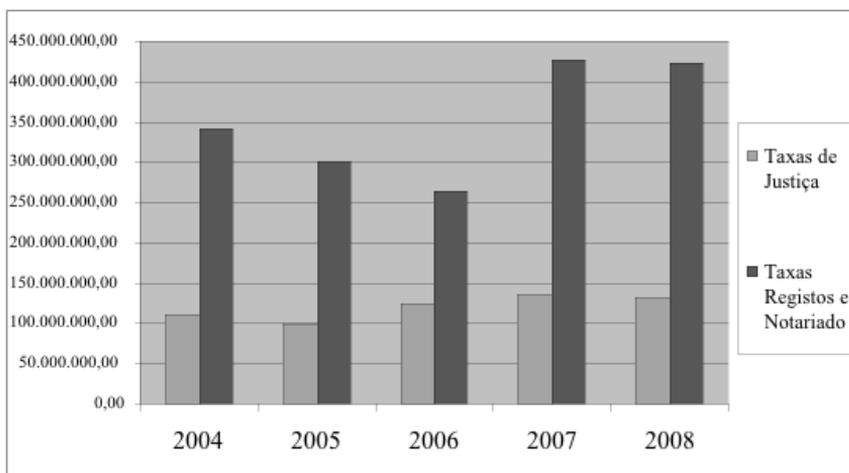
É que até à publicação do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, actual Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado, pelas razões já explicitadas, **a diferença entre receitas e despesas das conservatórias e cartórios, largamente excedentária, serviu sempre para financiar o sistema de justiça (cerca de 50% do orçamento do Ministério da Justiça, praticamente o equivalente às despesas de funcionamento do sistema judicial)**.

Assim, a receita arrecadada através dos registos e do notariado deveria ser sensivelmente igual à receita arrecadada através dos tribunais, pelo que são elucidativos os seguintes quadro e gráfico, que demonstram exactamente o contrário:

QUADRO XIV
Quadro Parcial da Receita Arrecadada de Taxas de Justiça, de Notariado e de Registos Predial, Civil e Comercial, de acordo com a *Conta Geral do Estado de 2004 a 2007* e com o *Orçamento do Estado para 2008*

	2004	2005	2006	2007	2008
Taxas de Justiça	109.747.698,86	99.705.861,00	124.054.934,39	135.442.654,07	131.150.000,00
Taxas Registos e Notariado	342.292.163,77	301.381.866,14	263.826.146,48	427.072.814,46	422.666.506,00

GRÁFICO IV
Gráfico Comparativo da Receita Arrecadada de Taxas de Justiça, Notariado e de Registos Predial, Civil e Comercial, de acordo com a *Conta Geral do Estado de 2004 a 2007* e com o *Orçamento do Estado para 2008*



Deste gráfico podemos concluir que, quando as receitas provenientes dos registos e do notariado por um lado, e dos tribunais por outro, começaram a equiparar-se (2006), logo surgem alterações legislativas²⁸³ que conduzem a novo desequilíbrio na fonte das mesmas receitas (2007 e 2008), **ainda mais agravado do que antes da publicação do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro.**

²⁸³ A começar pela alteração de fundo aos valores fixados para as taxas de registo comercial, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março, e a acabar (?) no recente Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho, no âmbito das taxas de registo predial.

É assim que os actos praticados nas conservatórias em sede de *graciosidade* vêm financiar os tribunais, que resolvem litígios; uma vez que se prevê um aumento de litígios originado pelas já analisadas alterações legislativas, é natural que as receitas provenientes dos registos se venham a revelar **insuficientes**, ainda que o preço desse serviço já esteja muito inflacionado.

Apesar de sair fora do objecto do presente trabalho, acresce ainda que as próprias **taxas de justiça** não foram revistas quando a alçada dos tribunais foi alterada; assim, por exemplo, um processo de € 30.000, que era passível de ser apreciado até ao Supremo Tribunal de Justiça, passou a ter como última instância o Tribunal da Relação, logo, a prestação do serviço tem um valor inferior; no entanto, as taxas de justiça iniciais e subsequentes mantiveram o seu valor, ao invés de baixarem, de acordo com o custo que aquele serviço implica para o Estado.²⁸⁴

Ora, também nos tribunais o custo do serviço decresceu, em virtude da alteração de procedimentos e da informatização dos processos, imposta aos mandatários, o que os obriga a investimentos forçados.

Por outro lado, as taxas de justiça são anualmente actualizadas, de acordo com os índices de inflação, ao contrário do que sucede com as taxas de registos, que sobem cinquenta e seis por cento no registo predial, num único ano, quatrocentos e noventa e cinco vírgula dezasseis por cento no registo civil, também num único ano, e duzentos e catorze vírgula zero sete por cento em dois anos, no caso do registo comercial.

2.2.8. *Artifícios Financeiros*

2.2.8.1. *Orgânicos*

As receitas arrecadadas pelo Estado no tocante a estas taxas de registos constituíam receita do **Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários**

²⁸⁴ O Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de Fevereiro, aprovou o Regulamento das Custas Processuais, procedendo à revogação do Código das Custas Judiciais; a subsídição cruzada e os actos gratuitos de formalização de contratos e até de realização registos (cfr. n.º 2 e 3 do art. 33.º do Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho, que isenta de emolumentos o registo de factos ocorridos antes de 4 de Julho de 2008, os registos de primeira inscrição e os decorrentes de justificação de direitos, desde que requeridos no prazo legal e ainda que os factos tenham ocorrido após a entrada em vigor do mencionado Decreto-Lei n.º 116/2008) **não terão certamente sido alheios ao aumento das custas judiciais** introduzido por este diploma, que tantas críticas tem merecido por parte dos advogados.

da Justiça (CCNFJ), pessoa jurídica com autonomia administrativa e financeira, mais precisamente um instituto de direito público.

As conservatórias²⁸⁵ tinham a natureza de serviços desconcentrados da administração directa do Estado e constituíam serviços externos da Direcção-Geral dos Registos e do Notariado.

Os funcionários dessas conservatórias estavam integrados no organograma do Ministério da Justiça, sob a supervisão do Director-Geral dos Registos e do Notariado, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 2 do art. 4.º do Decreto-Lei n.º 40/94, de 11 de Fevereiro,²⁸⁶ alterado pelo Decreto-Lei n.º 225/96, de 27 de Novembro e pelo Decreto-Lei n.º 148/97, de 12 de Junho.

Ficava a cargo do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça o pagamento dos vencimentos dos funcionários das conservatórias e dos cartórios notariais, então públicos, nos termos do n.º 1 do art. 66.º do Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de Dezembro.

As conservatórias e os cartórios notariais arrecadavam mensalmente os emolumentos (taxas de registo e notariado) e procediam ao pagamento dos **vencimentos** dos seus funcionários, que eram compostos por um **vencimento base**, uma **participação emolumentar** – constituída por uma percentagem da receita bruta arrecadada – e **emolumentos pessoais** – que os remuneravam pela realização de determinados actos (assessoria).

Igualmente dessa receita eram retiradas as **taxas de reembolso**, no montante de 3% da receita bruta, as quais eram utilizadas para fazer face às **despesas de funcionamento dos serviços** discriminadas no n.º 1 do art. 67.º do Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de Dezembro, a saber, aquisição e encadernação de livros, aquisição de impressos e material de papelaria, manutenção e funcionamento de fotocopiadores, aquisição da I.ª Série do Diário da República, conservação e reparação corrente do mobiliário, comunicações (correio e telefone, este com limite de impulsos fixado por despacho), limpeza das instalações, aquecimento e consumo de água e electricidade e encargo com o pessoal de limpeza, sendo que estas despesas tinham

²⁸⁵ E os cartórios notariais, antes da reforma do notariado, que procedeu à respectiva “privatização”, através dos já referidos Estatuto do Notariado e Estatuto da Ordem dos Notários, ao abrigo da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 49/2003, de 22 de Agosto.

²⁸⁶ Lei Orgânica da DGRN.

um limite global máximo, fixado por despacho do Ministro da Justiça, consoante a classe da conservatória.²⁸⁷

Caso as taxas de reembolso (3% da receita bruta) não fossem suficientes para fazer face a estas despesas, o que apenas sucedia em cartórios situados em zonas especialmente deprimidas, as mesmas seriam pagas pelo Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça.²⁸⁸

A receita líquida (que se obtinha retirando da receita bruta a despesa com os vencimentos, as despesas correntes e outras verbas que a conservatória arrecadava em nome de outras entidades, nomeadamente a Conservatória dos Registos Centrais) era no final devolvida ao Gabinete de Gestão Financeira.

Em 2000, com a publicação do **Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de Julho (Lei Orgânica do Ministério da Justiça)**, embora se mantivesse a Direcção-Geral dos Registos e do Notariado como serviço da administração directa do Estado, com competência, entre outras, para processar as remunerações do pessoal dos registos e do notariado, foi criado o **“Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, IP”** (IGFPJ), instituto público dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira, o qual passou a ser o organismo responsável pela gestão financeira e patrimonial, respectivamente, dos recursos financeiros provenientes do Cofre Geral dos Tribunais, do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça e dos bens afectos ao Ministério (cfr. art. 17.º do mesmo diploma), sujeito ao poder de superintendência e tutela do Ministro da Justiça, nos termos do art. 5.º do mesmo Decreto-Lei.

Este instituto sucedeu nas competências do Gabinete de Gestão Financeira,²⁸⁹ relativas à gestão e acompanhamento do Cofre Geral dos Tribunais e do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça.

Os **estatutos do “Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, IP” foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 156/2001, de 11 de Maio**, nos termos do qual é sua atribuição na área financeira, entre outras, arrecadar e administrar as receitas do Cofre Geral dos Tribunais e do Cofre

²⁸⁷ As conservatórias estavam classificadas em 1.ª, 2.ª e 3.ª classes, consoante o seu movimento e rendimento, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do art. 16.º do Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de Dezembro.

²⁸⁸ O mesmo sucedendo quanto ao pagamento dos vencimentos.

²⁸⁹ Criado pelo Decreto-Lei n.º 104/80, de 10 de Maio, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 184/85, de 28 e Maio.

dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça²⁹⁰ (cfr. art. 5.º, n.º 1 alínea a), sendo a sua dotação inicial o saldo de execução orçamental do ano de 2000 daqueles dois cofres (art. 6.º, n.º 3).

O mesmo diploma refere ainda, no seu art. 23.º, que constituíam **receitas do IGFPJ**, entre outras, as que lhe fossem atribuídas pelo Orçamento do Estado e as transferidas pelos referidos cofres, constituindo suas despesas, nos termos do art. 24.º do mesmo Decreto-Lei, os encargos com o respectivo funcionamento e desenvolvimento das suas atribuições, bem como outras, essencialmente referentes às suas competências na área do património.

Constituía ainda **receita** do IGFPJ o Imposto do Selo previsto na Verba 26 da respectiva Tabela (cfr. art. 4.º do Decreto-Lei n.º 322-B/2001, de 14 de Dezembro) e assim aconteceu também com a “taxa” que os notários pagavam ao Estado até à entrada em vigor da Portaria n.º 574/2008, de 4 de Julho (art. 16.º da redacção inicial da tabela de honorários e encargos notariais).²⁹¹

Em 2006 foi publicada a nova e **actual Lei Orgânica do Ministério da Justiça**, através do **Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de Outubro**, conformando-se em novos moldes a actividade até então desenvolvida pela Direcção-Geral dos Registos e do Notariado, tendo esta alteração como fundamento, nos termos do respectivo preâmbulo, a privatização do notariado, a eliminação e simplificação de actos e o recurso às novas tecnologias.

Esta lei orgânica contemplou uma nova organização financeira do Ministério da Justiça, que supostamente pretendia assegurar uma maior racionalidade e transparência no financiamento da actividade da justiça, pretendendo-se garantir uma maior eficiência da despesa pública e um consequente maior rigor na utilização dos recursos públicos.

O “Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, IP” (IGFIJ), que passou a designar-se “**Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP**” (IGFIJ), viu reforçada a sua actividade no âmbito do financiamento da justiça, assegurando uma gestão financeira activa dos recursos próprios e do Orçamento do Estado que viessem a ser afectos à justiça, ficando responsável pela contabilização de todos os recursos financeiros do ministério e pelo financiamento da sua actividade, numa lógica de unidade de tesouraria do ministério, em linha com a unidade de tesouraria do Estado, pretendendo-se **uma maior transparência relativamente ao custo efectivo do funcionamento da justiça em Portugal**.

²⁹⁰ Cfr. alínea g) do n.º 1 do art. 16.º do referido diploma legal.

²⁹¹ Cfr. ponto 2.2.3. do presente Capítulo, “Concorrência Entre os Agentes”.

No âmbito deste instituto foi ainda criada uma Direcção de Infra-Estruturas da Justiça, responsável pela gestão e acompanhamento das infra-estruturas da justiça.

Entretanto ocorreu, em virtude da entrada em vigor da referida legislação, uma alteração contabilística ao nível do Ministério da Justiça, decorrente da aplicação dos princípios da unidade, da universalidade e do orçamento bruto, tendo sido integrados no subsector Estado os serviços de registo, inscrevendo-se na receita as transferências do “Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP”²⁹² para o **“Instituto dos Registos e do Notariado, IP”**.

Acrescenta ainda o preâmbulo daquela nova Lei Orgânica que “Nesta medida, e na perspectiva de **incentivar a geração de receitas próprias** através da prestação de serviços a entidades públicas e privadas, a Direcção-Geral dos Registos e do Notariado é reestruturada, passando a designar-se “Instituto dos Registos e do Notariado, IP” e a estar integrada na administração indirecta do Estado.”²⁹³

O “Instituto dos Registos e do Notariado, IP” (IRN), nos termos do n.º 3 do art. 18.º do Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de Outubro, é **dotado apenas de autonomia administrativa**.

Ora, nos termos da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, alterada pela Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril, os institutos públicos integram a administração indirecta do Estado e são pessoas colectivas de direito público, dotadas de órgãos e património próprio e devem preencher os requisitos de que depende a autonomia administrativa e **financeira**²⁹⁴ (cfr. arts. 2.º e 4.º).

²⁹² Que passou a arrecadar a receita **bruta** dos serviços externos (Conservatórias e Cartórios Públicos, e não apenas a líquida como anteriormente sucedia), procedendo então aos pagamentos que anteriormente eram directamente efectuados pelas conservatórias, à excepção dos emolumentos pessoais, que constituem actualmente encargo do IRN (cfr. n.º 9 do art. 21 e n.º 21 do art. 22 do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, na redacção que lhes foi dada pelos Decretos-Lei n.os 76-A/2006, de 29 de Março e 8/2007, de 17 de Janeiro, respectivamente), ou seja, os mesmos são pagos aos funcionários antes de devolvida a receita bruta ao IGFIJ.

²⁹³ *Bold* nosso.

²⁹⁴ Nos termos do art. 6.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, que regula as bases da contabilidade pública, os serviços e organismos da administração central só poderão dispor de autonomia administrativa e financeira quando este regime se justifique para a sua adequada gestão e, cumulativamente, as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, com exclusão das despesas co-financiadas pelo orçamento das Comunidades Europeias; no caso dos institutos públicos, a solução legalmente preconizada é a inversa.

O n.º 3 do art. 4.º da mesma Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, prescreve, contudo, que “**em casos excepcionais devidamente fundamentados**, podem ser criados institutos públicos **apenas** dotados de autonomia administrativa.”²⁹⁵

Em lugar nenhum se fundamenta este regime: nem na nova Lei Orgânica do Ministério da Justiça, nem no Decreto-Lei n.º 129/2007, de 27 de Abril, que definiu a missão e atribuições do IRN, nem na Portaria n.º 520/2007, de 30 de Abril, que aprovou os respectivos estatutos.

Nem podia, porque a fundamentação passaria por dizer que **sem autonomia financeira o IRN não tem saldo**, ou seja, não é possível apurar, através dos documentos oficiais, nomeadamente através da Conta Geral do Estado, qual o saldo positivo resultante da sua actividade, e que não pode existir para além de limites admissíveis, uma vez que se trata de receitas provenientes de taxas e não de impostos.

Consequentemente, também assim não é possível perceber qual a parte desse saldo positivo que é afectada, ilegalmente, a outras áreas da administração da justiça, sobretudo os tribunais; ora, o actual executivo não iria certamente assumir que não atribuiu autonomia financeira ao IRN para com isso conseguir que o vulgar cidadão não vislumbre atingir tais valores através da leitura do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado.²⁹⁶

2.2.8.2. *Distribuição da Receita*

Nos termos da referida legislação, o IRN tem património próprio, pese embora não tenha autonomia financeira, como já mencionado, mas tão só administrativa, e está **estruturado** em:

- serviços centrais (unidades orgânicas permanentes e não permanentes) e
- serviços de registo, regulados em diploma próprio,²⁹⁷ os quais se desdobram em:
 - serviços desconcentrados (conservatórias do registo civil, predial, comercial, de veículos e serviços de gestão de arquivos e documentos);

²⁹⁵ *Bold* nosso.

²⁹⁶ Missão também quase impossível no tocante às várias contas de gerência.

²⁹⁷ Lei Orgânica dos Serviços Externos, do Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de Dezembro, e respectivo Regulamento, Decreto-Lei n.º 55/80, de 8 de Outubro.

- serviços centrais (Conservatória dos Registos Centrais e Registo Nacional de Pessoas Colectivas).

Constituem **receitas do IRN**:

- as provenientes de dotações orçamentais,
- as provenientes de transferências do IGFIJ e ainda,
- como receitas próprias:
 - o produto de prestação de serviços cuja receita lhe seja atribuída por lei
 - uma percentagem das coimas cobradas em procedimento contra-ordenacional e
 - o produto da venda dos impressos próprios, de publicações e de material informativo.

Os serviços de registo entregam directamente ao IRN as receitas próprias por eles cobradas cuja receita é atribuída por lei a este instituto.

I – Podemos indicar como **receitas do IRN** as seguintes:

A. Provenientes de dotações orçamentais:

- por exemplo, a Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007), estabeleceu, no seu art. 11.º, que os Ministérios das Finanças e da Administração Pública, do Trabalho e da Solidariedade Social e da Saúde transfeririam para o Ministério da Justiça o montante de três milhões de euros, cabendo a cada ministério o valor de um milhão de euros, constituindo esta verba receita da DGRN, entidade que, como referido, antecedeu o IRN, destinada a compensar este serviço pela realização de despesas associadas ao **cartão do cidadão**, uma vez que este cartão inclui o número de identificação fiscal, o número de identificação da Segurança Social e o número de utente dos Serviços de Saúde.

B. Provenientes de transferências do IGFIJ;

C. Receitas próprias:

C.1. o produto de prestação de serviços cuja receita seja atribuída por lei ao IRN:

C.1.1.) os emolumentos pessoais e despesas efectuadas pelos funcionários imprescindíveis à prática dos actos são receita do IRN, que igualmente suporta essa despesa (n.ºs 3 e 4 do art. 9.º do Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado),

C.1.2. quanto ao registo predial,

C.1.2.1. constitui receita do IRN o montante de € 100, a deduzir por cada acto de registo, aos emolumentos previstos no art. 21.º do regulamento anexo ao Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho, com excepção dos referentes a prédios rústicos, previstos no n.º 2.14. do mesmo artigo (n.º 12 do art. 21.º do Regulamento Emolumentar),

C.1.2.2. constitui receita do IRN o montante de € 100, a deduzir por cada acto de registo, aos emolumentos previstos no art. 27.º-A do regulamento anexo ao Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, aditado pelo artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 263-A/2007, de 23 de Julho (*Casa Pronta*), **excepto** nos casos da desistência ou do indeferimento, em que o emolumento reverte integralmente para o IRN,

C.1.3. quanto ao **registo de automóveis**, constitui receita do IRN o montante de € 20, a deduzir de cada acto de registo e € 1,5 a deduzir de cada fotocópia, certidão ou fotocópia acrescida da certificação de outro facto, emolumentos previstos no art. 25.º do regulamento anexo ao Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, (n.º 10).

C.1.4. quanto ao registo comercial,

C.1.4.1. para fazer face ao encargo com o pagamento de emolumentos pessoais aos funcionários, constitui receita do IRN o montante de € 20, a deduzir, por cada acto, aos emolumentos do registo comercial, previstos no art. 22.º do regulamento anexo ao Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de Janeiro, **exceptuados** os actos referentes a certidões, fotocópias, informações escritas e certificados, casos em que constitui **receita do IRN € 1,50** por cada um desses actos (n.º 22),

C.1.4.2. as verbas arrecadadas com as **publicações obrigatórias**, embora incluídas no valor total do custo do registo, constituem receita do IRN, tendo para este efeito tratamento autónomo, nos termos do n.º 23 do mesmo art. 22.º do Regulamento Emolumentar; o valor destas publicações,²⁹⁸ nos termos da

²⁹⁸ Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 111/2005, de 8 de Julho, a partir de 1 de Janeiro de 2006 os actos relativos às sociedades comerciais sujeitos a **publicação obrigatória** passaram a ser publicados em sítio da *Internet* de acesso público, em vez do Diário da República, designado *Portal da Justiça, Publicação on-line de Acto Societário e de Outras Entidades*, link www.publicacoes.mj.pt, consultado em 19/07/2009.

O mesmo sucedeu, no caso das sociedades anónimas, com os avisos, anúncios e convocações dirigidos aos sócios ou a credores, quando a lei ou o contrato mandem publicá-los. Este regime é também aplicável às publicações, eventualmente necessárias, das sociedades anónimas

Portaria n.º 590-A/2005, de 14 de Julho, alterada pela Portaria n.º 621/2008, de 18 de Julho, é de € 30 para os casos de publicações de actos sujeitos a registo obrigatório e para os restantes € 35 ou € 27, conforme sejam entregues pelos meios tradicionais ou electrónicos, respectivamente,

C.1.4.3. a assinatura da **certidão permanente de registo comercial**, prevista no n.º 5 do art. 75.º do Código do Registo Comercial (ponto 25 do art. 22.º do Regulamento Emolumentar);

C.1.4.4. a taxa referente ao **registo de prestação de contas**, contido na **Informação Empresarial Simplificada (IES)** e automaticamente descarregado no sistema,²⁹⁹ também constitui receita própria do IRN, nos termos do art. 7.º do Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de Janeiro, quanto ao montante de € 80 (cfr. art. 13.º-E da Portaria n.º 562/2007, de 30 de Abril).

A talhe de foice referimos ainda que o valor total pago por um registo de prestação de contas automaticamente descarregado da IES para a base de dados do registo comercial, no montante total de € 85, o que se nos afigura como escandaloso, potenciou a receita do Estado da seguinte forma: muitas presta-

européias e aos actos de registo sujeitos a publicação obrigatória de outras pessoas colectivas, como, por exemplo, as cooperativas.

Por seu turno, o n.º 2 do art. 28.º do Decreto-Lei n.º 111/2005, de 8 de Julho, que criou a *Empresa na Hora*, previa que, em relação às sociedades constituídas ao abrigo deste regime, as publicações obrigatórias no referido sítio da *Internet* de acesso público se iniciassem com a entrada em vigor daquele diploma.

O art. 26.º do Decreto-Lei n.º 111/2005, de 8 de Julho, estipula que, de forma a cumprir o disposto no n.º 2 do art. 14.º, na alínea *c*) do n.º 1 do art. 55.º, no art. 70.º do Código do Registo Comercial e no art. 167.º do Código das Sociedades Comerciais, a disponibilização da informação obrigatória deve ser realizada através de sítio na *Internet* de acesso público cujo funcionamento, respectivos termos e custos são definidos por portaria do Ministério da Justiça.

O n.º 1 do art. 1.º da Portaria n.º 590-A/2005, de 14 de Julho, prescreve que aquele endereço electrónico é o já mencionado.

²⁹⁹ A IES consiste na prestação de informação de natureza fiscal, contabilística e estatística respeitante ao cumprimento de várias obrigações, através de uma declaração única transmitida por via electrónica.

As obrigações legais abrangidas pela IES são, nos termos do n.º 1 do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de Janeiro, que regula a IES, a entrega da declaração anual de informação contabilística e fiscal prevista nos arts. 113.º e 109.º dos CIRS e CIRC, respectivamente, o registo da prestação de contas, nos termos previstos na legislação do registo comercial, a prestação de informação de natureza estatística ao “Instituto Nacional de Estatística” (INE) e a prestação de informação relativa a dados contabilísticos anuais para fins estatísticos ao Banco de Portugal.

Com a entrega da IES, devem ser igualmente apresentadas as declarações previstas no n.º 2 do mesmo art. 2.º.

ções de contas não eram registadas e, uma vez agregadas a declarações fiscais e entregues de forma automática, são agora todas registadas; os números são significativos:³⁰⁰ em 2007 foram apresentadas **415.623 IESs** e em 2008, até hoje, **385.020 – basta multiplicar por € 85!**³⁰¹

C.2. uma percentagem das coimas cobradas em procedimento contra-ordenacional.

C.3. o produto da venda dos impressos próprios, de publicações e de material informativo.

II – Constituem receitas do “Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça, IP (ITIJ)”, nos termos do art. 10.º dos respectivos estatutos (Decreto-Lei n.º 130/2007, de 27 de Abril), entre outras, as provenientes de dotações que lhe forem atribuídas no Orçamento do Estado, as provenientes das transferências do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, o produto de taxas e outros valores e quaisquer outras receitas que lhe forem atribuídas por lei, contrato ou outro título.

Ao ITIJ compete, nos termos do n.º 1 do art. 3.º do mesmo diploma, assegurar o estudo, a concepção, a condução, a execução e a avaliação dos planos de informatização e actualização tecnológica dos órgãos, serviços e organismos integrados em **toda** a área da justiça.

São atribuídas por lei ao ITIJ as seguintes receitas:

1. quanto ao **registo predial**, o montante de € 5, a deduzir aos emolumentos previstos no art. 21.º do regulamento anexo ao Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 116/2008, de 4 de Julho, **por cada acto de registo, independentemente de ser promovido por via electrónica**, para fazer face ao encargo com a gestão dos sistemas informáticos necessários à sua disponibilização (n.º 13),

2. quanto ao **registo de automóveis**, o montante de € 5, a deduzir **por cada acto de registo** aos emolumentos previstos no art. 25.º do regulamento anexo ao Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, **independentemente de ser promovido por via electrónica**, para fazer face ao encargo com a gestão dos sistemas informáticos necessários à sua disponibilização (n.º 11),

³⁰⁰ Disponíveis no sítio *Declarações Electrónicas*, link <http://www.e-financas.gov.pt/del/jsp-dgci/main.jsp?body=/portal-dgci/Stats.jsp>, consultado em 19/07/2009.

³⁰¹ De acordo com “notícia” publicada no Diário Económico de 8 de Agosto de 2009 já foram recebidas 859.177 IES, das quais **827.982** incluem o registo de prestação de contas.

3. quanto ao **registo comercial**, o montante de € 5, a deduzir aos emolumentos previstos no art. 22.º do regulamento anexo ao Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de Janeiro, por cada acto de registo requerido por via electrónica, para fazer face ao encargo com a gestão dos serviços informáticos necessários à sua disponibilização (n.º 24),

4. a taxa referente ao **registo de prestação de contas**, contido na **Informação Empresarial Simplificada (IES)** e automaticamente descarregado no sistema, que constitui sua receita própria, nos termos do art. 7.º do Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de Janeiro, no montante de € 5 (cfr. art. 13.º-E da Portaria n.º 562/2007, de 30 de Abril).

Ora, qualquer observador atento percebe que **os registos estão a financiar todo o sistema de administração de justiça e não a pagar as despesas dos próprios serviços de registo, o que se consegue escamotear com esta legislação esparsa e difusa e este labirinto e emaranhado de divisão de receitas entre entidades.**

Interessante seria analisar as contas internas destas entidades: o resultado seria necessariamente surpreendente.

Esta análise já foi feita em 2001, aquando da introdução da nova tabela emolumentar, tendo por base, quanto às **receitas**, as contas de gerência das conservatórias e cartórios (valores líquidos, deduzidos de despesas directas destes serviços, como rendas, despesas com o pessoal e outras despesas correntes), e quanto às **despesas** os mapas de execução orçamental, somando-se ao total da receita líquida, abatidas as despesas, o **imposto do selo proveniente da verba 26** e ainda a taxa de **art. 16.º** paga pelos notários, que hoje já não existe, mas entretanto rendeu ao Estado cerca de vinte e seis milhões de euros.

Se o Governo está tão seguro de que os registos baixaram, deveria então fazer prova disso, para que não restassem dúvidas.

2.2.9. *Distorções do Sistema Fiscal*

A transmissão de imóveis em Portugal está sujeita a diversos encargos, quer fiscais, quer para-fiscais.

Quem adquire um imóvel vê-se compelido a pagar vários impostos indirectos sobre o mesmo facto, bem como taxas de registo predial ou comercial.

Certo é que o Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT) e o Imposto do Selo constituem a maior fatia do custo incidente sobre a transacção, a pagar pelos particulares quando adquirem um imóvel.

Nos últimos anos várias alterações foram surgindo nesta matéria, umas decorrentes de incumprimento de normas comunitárias por parte do Estado Português e da consequente conformação com as mesmas, outras decorrentes de inconstitucionalidade, outras decorrentes da reforma dos impostos incidentes sobre o património e outras ainda decorrentes da política do XVII Governo Constitucional, no tocante à apelidada simplificação e desburocratização.

Pese embora o Governo propagandeie enganosamente a descida dos custos incidentes sobre as transacções de imóveis, **o maior encargo que o cidadão suporta (IMT e Imposto do Selo) ficou praticamente inalterado**, já que desse o Estado não quer abrir mão.

Assim, quando um particular **compra** um imóvel paga o IMT, que incide sobre a aquisição,³⁰² apenas se verificando isenção se a transmissão for feita por valor inferior a € 89.700³⁰³ e o comprador destinar o imóvel a sua habitação própria permanente.

Mas quando a seguir vai formalizar a escritura paga novamente imposto do selo, que incide sobre o contrato.

Por exemplo, no caso da compra de uma habitação por € 150.000, o particular, além do IMT, paga 8 por mil daquele valor em Imposto do Selo (€ 1.200), o que, em nosso entender, é uma distorção do sistema fiscal português e configura uma verdadeira **dupla tributação**, ao fazer incidir vários impostos sobre o mesmo facto tributário, de nada valendo o argumento de que o Imposto do Selo incide sobre o documento e não sobre o contrato: ele incide sobre a transmissão que o documento titula, incide sobre o consumo, pese embora a particularidade de se tratar de consumo de imóveis, tal como o IMT.

Indiciador de que existe efectivamente uma dupla tributação é o facto de o Código do IVA isentar deste imposto as operações sujeitas a IMT (n.º 30

³⁰² Nos termos do n.º 1 do art. 2.º do Código do IMT (Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro) este imposto “incide sobre as transmissões a título oneroso, do direito de propriedade ou de figuras parcelares desse direito, sobre bens imóveis situados no território nacional”.

³⁰³ Cfr. art. 9.º do CIMT, na redacção introduzida pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2009).

do art. 9.º do Código do IVA) e o Código do Imposto do Selo não sujeitar a este imposto operações sujeitas a IVA (cfr. n.º 2 do art. 1.º do Código do Imposto do Selo).

Aliás, o próprio legislador o assume, quando, no art. 1.º do Código do Imposto do Selo (Lei n.º 150/99, de 11 de Setembro), afirma que o imposto do selo incide, entre outros, sobre os contratos, para adiante afirmar, na Verba 1.1. da tabela anexa ao mesmo Código, cuja epígrafe é “Aquisição de bens”, que a taxa de 8 por mil incide sobre o valor da “Aquisição onerosa ou doação do direito de propriedade ou de figuras parcelares desse direito sobre imóveis, bem como a resolução, invalidade ou extinção, por mútuo consenso, dos respectivos contratos.”

Mas, como se isto não chegasse, se aquele comprador não tiver fortuna pessoal e tiver a ousadia de, por desejar ter casa própria, recorrer ao crédito, pagará ainda € 900 de Imposto do Selo sobre o valor do **empréstimo**³⁰⁴ (Verba 17. da mesma Tabela)...

E o valor do Imposto do Selo da compra e venda ia incluído na factura da escritura, até 1 de Janeiro de 2009, para que passasse despercebido, como se se tratasse de honorário do notário, como convinha ao Estado...

Este imposto constituía a maior fatia da conta da escritura, o que em muito prejudicou os notários, porquanto a população se convenceu de que as escrituras eram “muito caras”, mas que, apesar disso, o cobravam e entregam ao Estado, gratuitamente.

E o mesmo se diga para as **doações**, que, não estando isentas nos termos da alínea e) do art. 6.º do Código do Imposto do Selo, pagam Verba 1.1. (8 por mil) e Verba 1.2. (10 por cento).³⁰⁵

Também no âmbito do Imposto do Selo incidente sobre as entradas de capitais para as sociedades o Estado Português não tem andado bem.

Quando Portugal aderiu às Comunidades Europeias, com efeitos a 1 de Janeiro de 1986, encontrava-se em vigor a directiva (a Directiva n.º 69/335/CEE, do Conselho, de 17 de Julho de 1969, entretanto alterada pela Directiva n.º 85/303/CEE, do Conselho, de 10 de Junho de 1985), relativa aos impostos indirectos que incidem sobre as reuniões de capitais, a qual de-

³⁰⁴ O selo que incide sobre os empréstimos já foi cobrado pelo notário, mas passou a ser cobrado pelas instituições de crédito há já alguns anos. A taxa aplicável é normalmente de 6 por mil.

³⁰⁵ Esta Verba 1.2. veio substituir o anterior Imposto sobre as Sucessões e Doações.

termina o **princípio da proporcionalidade da taxa ao custo do serviço prestado**.

Por isso, Portugal viu-se obrigado, em 2001, a rever as tabelas emolumentares dos registos e do notariado.

É assim que, pela mesma razão, a Lei de Orçamento do Estado para 2002 (Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro) autorizou o Governo³⁰⁶ a alterar o anterior Código do Imposto do Selo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 150/99, de 11 de Setembro, bem como a Tabela Geral denominada em euros que constituía o anexo III do referido diploma, no sentido de sujeitar a tributação as operações expressamente previstas no n.º 1 do art. 4.º da Directiva n.º 69/335/CEE do Conselho, de 17 de Julho, mediante a aplicação, nos termos do n.º 2 do art. 7.º da referida directiva, na redacção que lhe foi introduzida pela Directiva n.º 83/303/CEE do Conselho, de 15 de Julho, de uma taxa única de 0,4% e a consignar a receita originada pela tributação das referidas operações ao “Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, IP”. Tratava-se de uma forma de “compensar” as receitas do Estado que se iam “perder” com a conformação da Tabela Emolumentar à referida Directiva.

Esta alteração veio a concretizar-se com o Decreto-Lei n.º 322-B/2001, de 14 de Dezembro, no preâmbulo do qual expressamente se assume que³⁰⁷ “A **revisão das tabelas** emolumentares dos registos e notariado tendo em vista a sua conformação ao disposto” na referida directiva “implica uma **quebra de receitas do sistema da justiça** muito significativa de cuja compensação não se pode, por ora, prescindir” e acrescenta que “de entre as várias fontes de financiamento que poderiam ser consideradas por forma a assegurar a referida compensação – financiamento pelas verbas gerais do Orçamento do Estado, busca de compensação específica em receitas próprias do Ministério da Justiça ou consignação de receitas fiscais – optou a Assembleia da República, através da aludida lei de autorização legislativa, por esta última, na forma de **introdução de novas rubricas de imposto do selo** incidindo sobre actos notariais e registrais que constituam receita própria do “Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, IP”.”

Por via desta alteração legislativa os aumentos de capital passaram a ser tributados em 0,4% de Imposto do Selo sobre o respectivo valor.

³⁰⁶ XIV Governo Constitucional, com António Guterres como Primeiro-Ministro e António Costa como Ministro da Justiça.

³⁰⁷ *Bold* nosso.

Sucedeu que em 1986, aquando da adesão de Portugal às Comunidades Europeias, se encontrava em vigor no nosso país a Isenção de Imposto do Selo para os aumentos de capital em numerário, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 154/84, de 16 de Maio, e, portanto, Portugal, em 1 de Julho de 1984, não tributava aquelas operações, logo encontrava-se impedido de o fazer depois, nos termos do n.º 1 do art. 7.º da directiva, na versão de 10 de Junho de 1985.³⁰⁸

Este imposto, como referido, foi criado como forma de voltar a arrecadar a receita que se perdeu quando a Comunidade veio a considerar ilegais os emolumentos elevadíssimos cobrados em função do valor do acto, no âmbito das operações societárias.

Posteriormente, veio o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (Acórdão de 21 de Junho de 2007, P.º C-366) considerar que aquele imposto sobre as reuniões de capitais era contrário ao n.º 1 do art. 7.º e ao art. 10.º da Directiva 69/335/CE, na redacção introduzida pela Directiva 85/303/CE, que proíbe a introdução em Portugal de um imposto do selo sobre uma operação de aumento do capital social abrangida pelo âmbito de aplicação desta directiva que, em 1 de Julho de 1984, estivesse isenta do referido imposto ao abrigo do direito nacional, o que conduziu à alteração ao Código de Imposto do Selo introduzida pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2008), deixando assim tal imposto de incidir sobre os aumentos de capital em numerário, porquanto isentos, àquela data, de qualquer imposto (cfr. n.º 2 do art. 145.º do anterior Código do Imposto do Selo, na redacção do Decreto-Lei n.º 154/84, de 16 de Maio).

Bem tentou o Governo argumentar que antes de aderir às comunidades aplicava taxas às escrituras que titulavam actos societários que constituíam verdadeiros impostos (assumindo-o!) e que também ditaram a total alteração do sistema emolumentar dos registos e do notariado, mas sem qualquer sucesso.

E o actual executivo viu-se obrigado a alterar a tabela do Imposto do Selo, mas só no âmbito do caso julgado pelo acórdão, fazendo cessar a tributação sobre os aumentos de capital em numerário e mantendo o mesmo

³⁰⁸ De acordo com este preceito da directiva “Os Estados-Membros isentarão de imposto sobre as entradas de capital as operações (...) que, em 1 de Julho de 1984, estivessem isentas ou fossem tributadas a uma taxa igual ou inferior a 0,5%.” Ora, Portugal, aquando da sua adesão às Comunidades Europeias, não derogou este preceito, como fez, por exemplo, a Grécia.

imposto para as constituições de sociedades e para os aumentos de capital em espécie.

E fê-lo decorridos seis anos de incumprimento, através da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro³⁰⁹ (Orçamento do Estado para 2008), ao alterar a Verba 26.3. da mesma tabela.

E é assim que **o Governo só se preocupa com a Europa quando defende a livre concorrência na área notarial**, sendo certo que essa questão ainda está em discussão na União Europeia, como *supra* referido, e **já não no que respeita ao cumprimento daquela directiva**.

Porquê? Porque defendendo a “livre” concorrência pode ganhar dinheiro, mas aplicando a Directiva o perde.

Não se trata, pois, de uma questão de princípios.

De lembrar que, como já referido, Portugal, comparado com a Alemanha, a Estónia, a França, a Suécia, o Reino Unido e dois Estados dos Estados Unidos da América (Maine e Nova Iorque), é o país onde incide maior carga fiscal sobre as transacções de imóveis.

³⁰⁹ XVII e actual Governo Constitucional.