

OS CUSTOS DA FÉ PÚBLICA

Um estudo sobre o impacto social do novo regime emolumentar dos registos e notariado

Boaventura de Sousa Santos
Director Científico

João Pedroso (coord.)
Conceição Gomes (coord.)

Equipa de Investigação:

Catarina Trincão
Jorge Almeida
Marta Leitão
Pedro Abreu
Taciana Peão Lopes



OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS
FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

2003

Índice

Agradecimentos	1
Introdução Geral	3

Capítulo I

O(s) contexto(s) da reforma das tabelas emolumentares: a Europa, a Constituição e o financiamento da justiça

1. A evolução e breve caracterização dos registos e do notariado	7
1.1. A origem e as funções do notariado	7
1.2. O notário em Portugal: o notário funcionário público em transformação.....	8
1.3. A origem e a função dos registos.....	13
1.4. O objecto e o valor dos registos.....	14
1.5. Enquadramento orgânico e funcional dos registos e notariado.....	16
1.5.1. Até à reforma de 2001	16
1.5.2. A reforma de 2001: a Direcção-Geral dos Registos e do Notariado.....	16
2. O custo dos actos notariais e registais antes de 2002: os princípios, o direito comunitário e a Constituição	18
2.1. As tabelas emolumentares de 1983 a 2002 (Decreto-Lei n.º 397/83, de 2 de Novembro): princípios de taxaçaõ.....	18
2.2. A desconformidade das antigas tabelas emolumentares com o direito comunitário.....	22
2.3. A desconformidade das antigas tabelas emolumentares com a constituição fiscal.....	26
2.3.1. A diferença entre taxa e imposto.....	26
2.3.2. A (in)constitucionalidade das Tabelas Emolumentares anteriores à Reforma de 2001.....	30
3. As receitas das conservatórias e dos cartórios notariais e o financiamento do sistema de justiça.....	34
4. Os trabalhos preparatórios da reforma das tabelas emolumentares.....	38
4.1. O estudo sobre o “Financiamento do Sistema de Justiça” sobre o Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado e do Imposto do Selo sobre reuniões de Capitais (Sousa Franco, Carlos Baptista Lobo e Isabel Marques da Silva, Outubro de 2001)	38
4.1.1. Parecer sobre a proposta do Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado.....	39
4.2. Outros pareceres jurídicos sobre a tabela emolumentar em vigor até 2001	44

4.3. Estudos sobre procedimentos, modelo organizativo e de pricing dos actos notariais e registais	45
5. A reforma da tabela de emolumentos de 2001.....	50
5.1. Os objectivos da reforma de 2001 e as suas principais alterações	50
5.2. A Lei de Autorização n.º 85/2001, de 4 de Agosto	51
5.3. O Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado.....	52
5.4. Alteração do Código e da Tabela Geral do Imposto do Selo	57
6. Conclusões	60

Capítulo II

Os custos dos actos notariais e registais: uma apreciação geral da nova tabela emolumentar

1. Dos emolumentos e imposto de selo.....	65
2. Comparação de tabelas e de custos de actos que podem ser praticados por pessoas singulares	69
3. Custos dos actos notariais e registais prestados exclusivamente a pessoas colectivas ou a entidades comerciais	78
3.1 O imposto de selo e os emolumentos relativamente à tributação das entradas de capitais em sociedades comerciais	79
4. Os princípios e a filosofia da tabela emolumentar.....	82
4.1 Os olhares e as opiniões dos actores.....	82
4.2 A opinião escrita de alguns autores.....	105
5. Análise “comparada” da receita dos registos e notariado (2001 e 2002).....	109
6. Conclusões	110

Capítulo III

O custo dos actos notariais entre dois debates: o da nova tabela emolumentar e o da privatização e da liberalização do notariado

Introdução.....	115
1. A evolução do Notariado entre a “privatização” (notariado latino) e a liberalização: a opção entre a segurança jurídica, a celeridade e o custo.....	116
1.1. O ponto de vista do notariado latino na óptica espanhola.....	117
1.2. O ponto de vista de uma notária privada em Macau.....	120

2. A evolução dos actos notariais praticados de 2001 para 2002 (meses de Janeiro a Setembro).....	124
3. A opinião dos actores profissionais sobre a reforma emolumentar dos actos notariais....	129
3.1. Os advogados e os solicitadores: uma reacção em cadeia.....	129
3.1.1 A opinião da Ordem dos Advogados e das delegações	129
3.1.2. A posição dos solicitadores	135
3.2. A posição dos notários	136
4. Por uma tabela de preços máximos e um novo paradigma de Notariado e Registos.....	138
5. Conclusões.....	139

Capítulo IV

Os Registos Predial, Comercial e Automóvel

1. Introdução.....	145
2. As funções e princípios estruturantes do sistema de registo.....	146
3. O registo predial, comercial e automóvel e os factos sujeitos a registo	148
3.1. O registo predial	148
Os factos e as acções sujeitas a registo	149
3.2. O registo comercial	150
Os factos e as acções sujeitas a registo	151
A obrigatoriedade do registo comercial	155
Os actos de registo	157
3.3. O registo de bens móveis, em especial, o registo automóvel.....	158
4. A reforma do sistema emolumentar do registo predial, comercial e automóvel: breve referência	160
5. A aplicação das tabelas emolumentares do registo predial, comercial e automóvel	164
5.1. O princípio da proporcionalidade ou da correspondência ao custo efectivo do acto .	164
5.2. O acesso ao sistema de registo	171
5.3. A simplificação e codificação dos emolumentos.....	178
6. Conclusões.....	191

Capítulo V

Os custos do Registo Civil

Introdução	199
1. Registo Civil: evolução dos actos de 2001 para 2002 (Janeiro a Setembro).....	200
2. Os custos do Registo Civil	203
3. A opinião dos actores	203
4. As receitas do Registo Civil	205
5. Conclusões	206

Capítulo VI

Conclusões

Conclusões	209
Referências Bibliográficas	223
Anexo - Painel “A Avaliação das novas tabelas de emolumentos”	229

Agradecimentos

O presente estudo foi elaborado no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ), nos termos do programa de investigação contratualizado com o Ministério da Justiça.

Cumpre-nos agradecer o especial apoio que nos foi dado pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, e agradecer também a atenção da Direcção-Geral dos Registos e do Notariado e do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça.

Um agradecimento especial é devido aos Ex.mos Senhores Dr.s Adélia Tiago, conservadora do Registo Comercial de Lisboa, Cesaltina Dias, conservadora da Conservatória de Vila Nova de Poiares, Maria Eugénia Mota, conservadora do Registo Predial de Coimbra, Alfredo Areia e António Figueiredo, ambos conservadores do Registo Comercial e Automóvel de Coimbra, pelas informações disponibilizadas nas entrevistas que realizámos.

Agradecemos também, de forma especial, aos participantes no painel realizado no Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, sobre o tema “A Avaliação das novas tabelas de emolumentos”, Dr.s Arménia Coimbra, advogada e Vice-Presidente do Conselho Geral da Ordem dos Advogados, Mário Santos, solicitador, Carlos Vidigal, conservador e Director-Geral dos Registos e do Notariado, Fátima Barreira, Joaquim Barata Lopes, Jorge Lopes, e Luís de Almeida, notários.

Introdução Geral

O presente estudo tem como objectivo avaliar o impacto, na sociedade portuguesa, da entrada em vigor, em 1 de Janeiro de 2002, do novo Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado.

A avaliação e a determinação do custo efectivo de cada acto notarial ou registal, ou a análise económica da função notarial ou registal, como foi efectuada em Espanha, por solicitação do *Consejo General del Notariado*, por Santos Pastor (1995) e Cabrillo (2002), não constituiu, assim, o objecto central da nossa investigação. Numa perspectiva mais abrangente, estudámos o contexto, os constrangimentos, as razões, as opiniões e os sentidos das alterações, e identificámos os benefícios (e os beneficiados) e os prejuízos (e os prejudicados) do novo custo dos actos notariais e registais.

A realização do presente estudo implicou o recurso a metodologias de natureza qualitativa e quantitativa, a saber:

- a) pesquisa bibliográfica e recolha documental, incidindo em textos legais, em textos de opinião publicados em livros, revistas e jornais;
- b) realização de entrevistas a conservadores do Registo Civil, do Registo Comercial, do Registo Predial e do Registo Automóvel;
- c) organização de um painel de discussão, subordinado ao tema “A Avaliação das Novas Tabelas de Emolumentos”, com a presença de um advogado, um solicitador, um conservador¹ (e dirigente do Ministério da Justiça) e cinco notários². O painel foi, naturalmente com a autorização de todos os participantes, gravado na íntegra e posteriormente transcrito. As transcrições foram enviadas para eventuais correcções a cada um dos intervenientes. A sua publicação, em anexo, contém todas as correcções que os próprios entenderam fazer. Neste relatório, incluem-se alguns

¹ A Associação Sindical dos Conservadores dos Registos foi convidada mas, por motivos pessoais do seu representante este não pôde comparecer ao painel.

² Tinha sido convidada a Associação Portuguesa de Notários (APN), e compareceram cinco dos seus membros em sua representação.

excertos do painel, bem como das entrevistas referidas na alínea anterior, de modo a que possamos identificar, à luz da experiência daqueles operadores, as suas opiniões sobre os principais problemas decorrentes da aplicação do novo regime emolumentar dos registos e notariado;

- d) análise de alguns dados financeiros e de dados estatísticos sobre registos e notariado, cedidos pelo Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça e pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça.

No primeiro capítulo, após uma brevíssima caracterização do regime jurídico dos registos e notariado, analisamos os princípios subjacentes à determinação dos custos dos actos notariais e registais de 1983 a 2002, bem como a sua desconformidade com o direito comunitário e constitucional. De seguida, damos conta dos trabalhos preparatórios de reforma da tabela emolumentar de 2001 e dos seus fundamentos e procedemos à sua contextualização no sistema de financiamento da justiça em Portugal. Por último, analisamos os objectivos da reforma e as alterações efectuadas à tabela emolumentar, bem como ao Código e à Tabela Geral do Imposto de Selo.

No segundo capítulo, procedemos a uma apreciação geral do novo Regulamento Emolumentar de Registo e Notariado comparando-o com o anterior e identificando as principais alterações introduzidas no custo dos actos. Uma primeira apreciação geral, leva-nos a considerar que aquelas alterações implicaram o desagravamento do preço dos actos relativos à propriedade urbana e à alteração de capitais nas sociedades comerciais e o agravamento do custo da maioria dos actos do registo civil, do registo automóvel, das certidões e das fotocópias e dos actos relativos à propriedade rural de pequena dimensão.

No capítulo terceiro, centramos aquela análise nos actos notariais.

No capítulo quarto, começamos por efectuar uma breve caracterização do regime jurídico dos registos predial, comercial, e automóvel. De seguida, apresentamos as opiniões dos operadores sobre a reforma emolumentar de 2001, salientando as questões relativas ao critério de determinação do custo efectivo dos actos, ao acesso ao sistema de registos por parte dos cidadãos, e

relativamente ao (in)cumprimento dos objectivos referenciados pelo legislador, em especial os objectivos de simplificação da aplicação da tabela.

No capítulo quinto, analisamos as especificidades do Registo Civil, designadamente a consagração de isenções dos actos praticados por imposição legal e o agravamento dos restantes actos registais.

Terminamos este relatório com as conclusões gerais, e incluímos, em anexo, a transcrição integral do painel acima referido.

Capítulo I

O(s) contexto(s) da reforma das tabelas emolumentares: a Europa, a Constituição e o financiamento da justiça

1. A evolução e breve caracterização dos registos e do notariado

1.1. A origem e as funções do notariado

A origem do notariado é remota, pois situa-se, após a descoberta da escrita, quando a sociedade se deparou com a necessidade de comprovação dos factos e convenções celebradas e a sua perpetuação no escrito. O autenticador de convenções em nome do Estado foi difundido, nos tempos do Império Romano, a vários países.

Na Baixa Idade Média, o notário é configurado como *publica persona*, que confere autenticidade aos actos que documenta, sendo depositário de fé pública extrajudicial e da fé pública judicial. Este facto determina a sua subordinação estreita ao poder, seja ao rei, ao magistrado ou ao senhor. O que é novo na Idade Média, no âmbito do notariado, é a fé pública³ conferida ao notário, que mais não era que um redactor, como descreve Albino Matos (1992: 177).

Na Idade Média, a actividade notarial esteve muito ligada aos juízes, porque dependia da assinatura e registo destes. Em França, foi a partir do século XV que se estabeleceu a função do notário de forma autónoma, através da delegação de competências por parte do Estado, à imagem do que sucedia já com os juízes e com os delegados directos da autoridade pública, embora

³ O conceito de fé pública resulta de disposições da lei civil e significa “a presunção legal: - Quanto aos registos, da verdade da situação jurídica resultante dos factos inscritos; - Quanto aos actos com intervenção notarial, da verdade dos factos praticados por notário ou por ele atestados com base nas suas percepções, bem como das declarações atribuídas ao seu autor em documentos escritos e assinados, ou só assinados, perante o notário” (Lopes, 24). A fé pública decorre, pois, das disposições da lei civil que a conferem aos actos e declarações de certos funcionários, no caso os conservadores dos registos e os notários. para os registos, a fé pública implica uma presunção dupla, ou seja, “a de que o registo é integral, isto é, de que nada existe para além dele, e a de que o registo é exacto, e portanto conforme à realidade extraregista” (Lopes, 24).

existam referências à actividade notarial desde o século XIII (Caupers, 1993: 6). Segundo João Caupers, em Portugal, “os *historiadores registam a existência de notários públicos desde o reinado de D. Afonso II (1211-1223) [podendo] concluir-se que, em finais do século XIV se encontrava institucionalizada entre nós a figura do notário público, instituição que, segundo boa doutrina, se situava no centro da vida jurídica nacional*” (1993: 6-7).

Hoje em dia os notários são, no direito continental europeu (*civil law*), juristas especializados que efectuam actos que, nos países de *common law*, são desempenhados por advogados⁴ (O’Neal, 2000). Neste último sistema, as funções desempenhadas pelos *public notaries* são as certificações, a recepção de juramentos, o protesto de letras, a tradução de documentos e a retroversão e certificação de documentos nacionais destinados a produzir efeitos no estrangeiro⁵ (Caupers, 1993: 8). O sistema de notariado francês funciona com notários que são redactores cientificamente qualificados, dotados de fé pública, juristas e profissionais livres, que aconselham, formam, interpretam e conformam a vontade das partes à lei, nos actos e contratos em que intervêm, quer por força da lei, quer por vontade das partes, conferindo-lhes autenticidade.

Como elenca Albino Matos (1992: 177), podem ser identificadas três fases na formação do conceito de notário: de simples redactor; de redactor com fé pública; e de redactor qualificado com fé pública.

1.2. O notário em Portugal: o notário funcionário público em transformação

O notariado português encontra-se na dependência do Ministério da Justiça, através da Direcção-Geral dos Registos e do Notariado⁶. Em Portugal, o

⁴ Nos países da *common law* os únicos actos jurídicos em que o Estado atribui o valor da verdade indiscutível são os provenientes dos tribunais, situação que está relacionada com a história da criação do direito por via jurisprudencial (Caupers, 1993: 7).

⁵ Os *scriveners notaries* de Londres são, praticamente, notários latinos em função das competências que exercem.

⁶ De acordo com o artigo 1º do Código do Notariado, a função notarial destina-se a dar forma legal e a conferir fé pública aos actos jurídicos extrajudiciais, competindo ao notário, nos termos do artigo 4º, redigir o instrumento público conforme a vontade das partes, a qual deve indagar, interpretar e adequar ao ordenamento jurídico, esclarecendo-as do seu valor e alcance.

notário ainda mantém o estatuto de funcionário público adquirido durante o Estado Novo que “*nacionalizou o notariado e funcionalizou o notário*”, como refere o preâmbulo da Proposta de Lei n.º 35/IX. Esta imposição veio contrariar a tradição portuguesa que concebia o notariado como uma profissão liberal. O notário-funcionário existente em Portugal, tal como o classifica João Caupers (1993: 14), difere do notariado latino pelo facto de se encontrar numa estrutura estadual hierarquizada, com a remuneração a ser assegurada pelo Estado. Deste modo, refere ainda o autor, “*a função de aconselhamento dos particulares, quando existe, apresenta relevo mínimo – até porque [...] carece de autonomia, que é condição da concaução dos cidadãos no seu conselho*”.

O sistema notarial português, após o Decreto de 14 de Setembro de 1900, passou a estar dependente do poder judicial, situação que veio a reforçar-se ainda mais após 1949, em pleno Estado Novo. Nesse ano, o notariado foi funcionalizado (cfr. Decreto-Lei n.º 35.390, de 22 de Dezembro de 1945, e Decreto-Lei n.º 37.666, de 19 de Dezembro de 1949), passando estes profissionais a ser agentes do Estado, sob a tutela da Direcção-Geral dos Registos e do Notariado. “*Perderam autonomia [...], perderam especificidade, integrados na mesma organização que os conservadores dos registos, e ganharam segurança económica, consubstanciada numa retribuição mínima garantida pelo Estado*” (Caupers, 1993: 15). No entanto, ao contrário do que sucedeu com algumas profissões, designadamente com os conservadores dos registos, o princípio da livre escolha foi mantido para os notários, não sendo impostas competências territorialmente delimitadas. Como a Constituição de 1976, e posteriores revisões, não faz referência ao notariado, de acordo com João Caupers (1993: 15) é possível pensar em implementar qualquer tipo de reforma, mesmo a sua extinção, embora esta medida acarretasse reformas de vulto no sistema jurídico nacional, em especial no direito probatório.

A oposição dos notários à vigência do actual modelo controlado pelo Estado tem sido constante, registando-se, naturalmente, posições mais vincadas após a revolução de 25 de Abril de 1974. O primeiro Congresso dos Notários Portugueses, organizado pela Associação Portuguesa de Notários em 1982,

referia nas suas conclusões que o Estatuto do Notário devia ter como “*objectivo fundamental, a sua completa integração no sistema do Notariado Latino, reclamando a correcção dos desvios actualmente existentes em relação aos princípios daquele sistema aprovados em Congressos Internacionais*” (in Matos, 1999: 139)⁷. As funções do Estado são confinadas, neste documento, à instalação de um organismo de base associativa, dotado de personalidade jurídica pública, com o objectivo de assegurar a idoneidade ética e científica dos notários.

As Bases do Notariado, aprovadas em 1992⁸, serviram de inspiração para o Anteprojecto-Esboço de liberalização do notariado português, de 1994, que não foi, por sua vez, aprovado⁹. No preâmbulo das Bases do Notariado, acusa-se a administração de reconhecer apenas “*o notário precipuamente como colector de impostos e de emolumentos e cuida de explorar ao máximo a empresa pública notarial, com esticar as receitas e comprimir as despesas, quer de pessoal quer de instalações, evitando sempre a abertura de novos cartórios, descuidando o apetrechamento dos existentes e limitando drasticamente a admissão de pessoal, a despeito de o serviço aumentar sucessivamente com o desenvolvimento do país*” (in Matos, 1999: 143).

A tensão existente entre funções públicas e funções privadas na organização do notariado é permanente¹⁰. A liberalização do notariado, sendo um

⁷ O modelo de notariado existente em Portugal “era característico dos países do bloco de leste; desaparecido este, quase todos os países – Rússia, Polónia, Eslováquia, República Checa, Hungria – vêm optando pelo notariado latino. Na Europa actual apenas sobrevive em alguns cantões helvéticos e em Portugal” (Caupers, 1993: 14).

⁸ Elaborado para a Associação Portuguesa de Notários e publicado no seu Boletim n.º 189 (supl.).

⁹ Os princípios enumerados nestes documentos estão em consonância com o texto aprovado pela Conferência Permanente dos Notariados da Comunidade Europeia, aprovado em Março de 1990.

¹⁰ Por um lado, a eficiência dos serviços prestados, com os notários a defenderem que o exercício da profissão de forma liberal contribuiria para o seu melhoramento, restringindo-se as funções do Estado à fiscalização profissional e regulamentação da distribuição geográfica dos cartórios. Por outro lado, nota-se uma “apetência” por controlar as verbas geradas pelo exercício da profissão, com ambas as partes a reclamarem a sua legitimidade, embora baseando-se em argumentos opostos. No entanto, da superação desta tensão resultará, provavelmente, uma transformação da profissão, tal como é preconizada pelo Relatório Marinho. Neste Relatório convida-se a Comissão Europeia a efectuar uma harmonização das regras de organização da profissão, propondo aos Estados-membros e ao notariado a tarefa de “procederem a consultas com vista à realização das reformas necessárias, susceptíveis de permitir, por um lado, uma aproximação no quadro europeu de certos aspectos próprios da organização da função notarial e, por outro, uma abordagem regulamentar sectorial do seu exercício, na medida em que a realização do mercado interno o justifique” (Marinho, 1994: 61). O mesmo documento preconiza que, num curto espaço de tempo, toda a Europa continental terá um sistema semelhante.

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. Albino Matos refere que a liberalização do notariado português é uma tarefa bastante complexa porque seria a primeira vez que se transformava *“toda uma categoria de funcionários públicos, os notários, em profissionais liberais”* (1999: 11). Esta tarefa, ainda segundo o autor, encontra-se relativamente facilitada devido à existência de três factores: a tradição histórica do notariado português, apenas contrariado a partir da década de 40 por imposição do Estado Novo; a prática do direito comparado, na quase totalidade dos países onde existe a profissão de notário; e a experiência teórico-prática do Notariado Latino, de cuja União Internacional Portugal é membro desde a sua fundação, em 1948, e que conta actualmente com cerca de 70 países.

As divergências têm surgido, essencialmente, devido ao método escolhido e às equipas encarregues de elaborar os projectos. Albino Matos, face ao processo conduzido pelo Ministério da Justiça entre 1995 e 1999, considera que a opção tomada de encarregar a respectiva Direcção-Geral influenciou negativamente os resultados finais, por dois motivos: *“Desde logo, diplomaticamente, deve observar-se que é escasso o conhecimento e a aptidão técnica do aparelho da direcção-geral no tocante ao sistema notarial (a direcção-geral é um órgão de cúpula de um notariado administrativo e o notariado latino que visa atingir é exactamente o oposto daquele outro). Por outro lado, convém não esquecer que a direcção-geral é parte interessada no processo de liberalização, tendo interesses próprios essenciais a defender neste mesmo processo”* (Matos, 1999: 15). Uma das questões em discussão era a de saber se devia existir uma Direcção-Geral, que veio a manter-se no projecto elaborado, inclusive com mais poderes. Outras questões em aberto reportam-se aos critérios para definir a competência territorial de cada cartório, à tabela de emolumentos, ao acesso à profissão ou a organização da solidariedade profissional (para que os notários dos centros urbanos mais movimentados não sejam demasiado favorecidos face aos restantes). No entanto, a melhoria do notariado preconizada pelo Ministério da Justiça, de 1999 a 2002, passou por outras medidas,

nomeadamente o aumento do número de cartórios, em mais de 50, a informatização dos serviços de registos e notariado, a melhoria das instalações actuais e a desburocratização da actividade notarial.

A desburocratização do notariado português pode inserir-se numa perspectiva mais abrangente: a transformação da profissão do notário. Esta transformação pode passar, para além da natureza pública ou privada da profissão, pelo exercício de novas funções e competências e insere-se num processo mais abrangente de reconfiguração das profissões jurídicas e de desjudicialização de actos e processos que não constituam um litígio. Entre as novas funções, deve-se realçar a possível assunção pelos notários das funções certificativas e de notificação desempenhadas tradicionalmente pelos tribunais (funções instrumentais), retirando destes as funções não litigiosas. Também a acção executiva, com excepção de actos de natureza jurisdicional, pode vir a ser exercida pelos notários.

O XIV Governo Constitucional (1999-2002) inscreveu no seu Programa de Governo a reforma do notariado, por “razões de ordem histórica, cultural, ideológica e programática”. No âmbito do XIV Governo, perspectivaram-se para os notários algumas transformações no exercício das suas funções e nas competências que lhe estão atribuídas. Independentemente da liberalização da sua profissão, a procura de maior eficiência e qualidade do seu desempenho mantinha-se como um dos objectivos do Ministério da Justiça que considerava, assim, haver possibilidades de melhorar os serviços notariais sem transformar a natureza pública do notário. Ao mesmo tempo, e face ao “afogamento” dos tribunais com assuntos não litigiosos, as propostas de mudança preconizavam a “entrega” aos notários de competências antes exercidas sob a tutela judicial. Estas duas vias de mudança, uma ao nível dos meios e a outra ao nível das competências, contribuiriam para a transformação da profissão de notário, a par do que vem igualmente sucedendo noutras profissões jurídicas. Como este Governo não terminou o seu mandato, algumas das suas intenções nesta matéria não foram concretizadas.

O actual Governo - XV Governo Constitucional - que tomou posse em Abril de 2002, no seu Programa de Governo manifestou intenções de reformar o sector de registos e notariado, com destaque para a proposta de privatização do notariado. Esta proposta, segundo se afirma no Programa de Governo, será efectuada “*sem prejuízo da garantia de acessibilidade universal a esse serviço. Com esta reforma de grande alcance, Portugal vai ao encontro do modelo que prevalece na maioria dos restantes países da União Europeia e, em simultâneo, adequa o sistema às crescentes exigências e complexidades das sociedades modernas*”. Esta medida é, no entender do XV Governo, a que melhor concretiza as “*exigências de celeridade, eficiência e modernização deste relevante serviço, sem prejuízo da indispensável fé pública dos actos notariais*”. Ao mesmo tempo, propõe-se este Governo continuar a informatização das conservatórias (criando novas conservatórias onde o serviço o exija, em especial de registo comercial) e dos registos, estes em interligação com os cartórios notariais e com os tribunais¹¹.

1.3. A origem e a função dos registos

Desde a antiguidade o homem manifestou preocupação em conservar, de forma duradoura, a memória de certos actos e factos da vida, dada a importância e a necessidade de demonstrar, face a terceiros, que foram praticados ou que ocorreram. Por tal, como refere Seabra Lopes, houve que procurar “*suportes mais fiáveis do que a memória humana mas também de condições que conferissem força de verdade aos actos e factos registados*” (2002: 7). Para responder à necessidade de certeza, o Estado organizou, então, os registos públicos, ou seja, os registos aos quais qualquer pessoa pode recorrer para conhecer a situação jurídica em que está interessada.

¹¹ Miguel Macedo, secretário de Estado da Justiça, referiu no Boletim da Ordem dos Advogados, em Maio de 2003, que “na reforma do notariado em curso, avultam as seguintes coordenadas: 1º Manter o actual sistema de justiça preventiva, sublinhando a especial importância que desempenha o sistema notarial latino-germânico no quadro do nosso ordenamento jurídico. 2º Delimitação do âmbito do controlo da legalidade e da qualificação registral do documento evitando duplicações e tendo em atenção os princípios de segurança, celeridade e custos. 3º Reforço do direito de livre escolha por parte do utente, cliente do serviço. 4º Acesso em tempo real ao conteúdo dos registos públicos com o fim de obter a informação necessária para conseguir a total segurança no momento da outorga do acto” (Macedo, 2003).

Os registos inscrevem actos e factos de que resultam situações jurídicas e é a publicidade dessas situações jurídicas que interessa, como pressuposto das relações jurídicas. Para que os registos afirmem a certeza jurídica que se pretende, importa testemunhar, de forma qualificada, a ocorrência dos factos ou das declarações de vontade objecto do registo, de modo a resguardá-los de futuras dúvidas, quer sobre a sua ocorrência, quer sobre a sua real correspondência à vontade dos declarantes.

A Mesopotâmia terá sido a primeira civilização a sentir a necessidade de certeza jurídica, de tal forma que registou em pedra transacções imobiliárias. Quanto ao registo civil, os mais antigos registos paroquiais de baptismo datam do século XIV, em Itália. Apenas com o Concílio de Trento surgiu a obrigatoriedade de manter registos paroquiais de baptismo e de casamento. A obrigatoriedade de conservação dos registos de óbito data do século XVII. A organização oficial e sistemática do registo civil apenas teve lugar após a Revolução Francesa (Seabra Lopes, 2002).

1.4. O objecto e o valor dos registos

O registo público, como vimos, decorreu da necessidade de guardar a lembrança de actos ou de factos susceptíveis de produzir efeitos de direito, isto é, de actos ou de factos jurídicos, com o objectivo de poder fazer prova da sua existência ou da sua ocorrência e de lhes conferir publicidade. A noção jurídica de registo, segundo Seabra Lopes, significa a *“menção, em suporte próprio, existente em repartição legalmente competente e sob a responsabilidade de funcionário especializado, dos actos ou factos jurídicos de que se quer guardar lembrança com força probatória e a cuja existência se pretende, em regra, dar publicidade por forma a que qualquer pessoa possa conhecer a situação jurídica decorrente desses actos ou factos”* (2002: 10). Mas registo poderá significar, ainda, a repartição pública, o conjunto dos suportes documentais e a própria instituição registal.

A disciplina dos registos obedece a princípios orientadores, designadamente ao princípio da legalidade, da presunção da verdade registal, da

especialidade, do trato sucessivo ou da conexão, da prioridade, da instância e da publicidade.

O registo tem por objecto os actos ou factos com relevância jurídica a que a lei impõe o registo como condição para poderem ser invocados perante terceiros e aos quais atribui valor de prova, que apenas pode ser ilidida por via contenciosa em que seja também pedido o cancelamento ou a rectificação do registo. Não poderão ser registados actos ou factos que a lei expressamente não sujeite a registo. Os actos ou factos podem ser relativos a pessoas ou a coisas, respectivamente, portanto, referentes a situações jurídicas pessoais (é o caso dos registos civil e comercial) ou reais (registo predial e de bens móveis).

Entre nós, os registos gozam da presunção legal de veracidade e de autenticidade (cfr. artigos 363º, n.º 2, 370º e 371º do Código Civil). Assim, quem tem o registo a seu favor não terá de provar que é titular do direito correspondente. A veracidade do registo apenas poderá ser ilidida com base na sua autenticidade, e esta, poderá ser ilidida mediante prova em contrário e será excluída oficiosamente pelo tribunal quando a falta de autenticidade for manifesta através dos sinais exteriores do documento.

O registo pode ter valor declarativo ou constitutivo. Terá valor declarativo quando enuncia um acto ou facto, quando os direitos nascem, vivem e extinguem-se independentemente da sua inscrição no registo, que apenas declara a situação em que se encontra o direito. O registo será constitutivo quando cria uma nova situação jurídica, que não existiria sem a realização do registo. Neste caso, o nascimento do direito decorre da sua inscrição no registo. Os factos podem existir, porém, não produzem os efeitos jurídicos próprios da situação jurídica que seria criada pelo registo. No sistema português o registo tem, em regra, valor declarativo, apesar de haver exemplos de registos constitutivos, como a hipoteca e a constituição de sociedades.

1.5. Enquadramento orgânico e funcional dos registos e notariado

1.5.1. Até à reforma de 2001

Até 1 de Janeiro de 2002, o enquadramento jurídico do notariado encontrava-se regulamentado na Lei Orgânica dos Serviços dos Registos e do Notariado (Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de Dezembro), na Lei Orgânica da Direcção-Geral dos Registos e Notariado (Decreto-Lei n.º 87/2001, de 17 de Março), no Regulamento dos Serviços dos Registos e Notariado (Decreto Regulamentar n.º 55/80, de 8 de Outubro) e no Código do Notariado (Decreto-Lei n.º 207/95, de 14 de Agosto).

Nos termos do Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de Dezembro, objecto de posteriores alterações, os conservadores e notários eram funcionários públicos de nomeação definitiva e exerciam as suas funções na área de competência da respectiva conservatória ou cartório. Tal estatuto resultou de uma iniciativa legislativa do Estado Novo, em 1949, pois até então o notariado português, de carácter romanista, era inspirado pelo sistema do notariado latino predominante nos demais países europeus. Assim, o sistema português de notariado público era uma excepção no âmbito do direito europeu romano-germânico.

1.5.2. A reforma de 2001: a Direcção-Geral dos Registos e do Notariado

A actual estrutura orgânica da Direcção-Geral dos Registos e do Notariado (DGRN) encontra-se regulada no Decreto-Lei n.º 87/2001, de 17 de Março. Nos termos do artigo 1º desse diploma, a DGRN é o serviço do Estado, integrado no Ministério da Justiça, *“dotado de autonomia administrativa, que tem por missão dirigir, orientar e coordenar os serviços do registo do estado civil e da nacionalidade, da identificação civil, dos registos predial, comercial e de bens móveis e do notariado”*.

A DGRN é um serviço de administração directa do Estado que, com outros serviços e órgãos integra o Ministério da Justiça, como decorre da norma acima

referida e do artigo 3º e da Lei Orgânica do Ministério da Justiça (Decreto-Lei n.º 146/2000, de 18 de Julho, artigo 4º, i).

Da DGRN dependem vários serviços externos, designadamente os Cartórios Notariais, as Conservatórias do Registo de Automóveis, as Conservatórias do Registo Civil, as Conservatórias do Registo Predial, as Conservatórias do Registo Comercial ou o Registo Nacional de Pessoas Colectivas.

Na sede de cada concelho existe um ou mais cartórios notariais, que são competentes para praticar, no concelho onde se situam, quaisquer actos notariais mesmo que relativos a bens situados ou a pessoas domiciliadas fora da área daquele concelho. Em Lisboa e no Porto existem cartórios privativos para o serviço de Protesto de Letras. Podem existir, também, cartórios notariais de competência especializada (CNCE), com a competência que lhes for atribuída na respectiva portaria de criação. Foram já criado três CNCE: dois CNCE para a prática de actos no âmbito do direito comercial, em Leiria e em Matosinhos e um CNCE para a prática de actos no âmbito do direito sucessório, em Lisboa.

Em geral, na sede de cada concelho existe uma conservatória do registo civil, uma conservatória do registo predial e uma conservatória do registo comercial, com competência em toda a área do concelho. Nos casos em que o serviço o justifica, na área do mesmo concelho, na sede ou fora dela, pode existir mais de uma conservatória da mesma espécie. Nas sedes do concelho em que exista mais do que uma conservatória, a competência territorial de cada serviço é fixada com base na divisão administrativa, com vista a distribuir o volume e o rendimento do serviço de cada uma das conservatórias.

Fora da sede do concelho só podem existir conservatórias e cartórios notariais em localidades que sejam sede de freguesia e que tenham mais de 30.000 habitantes.

Os serviços dos registos e do notariado que tenham movimento diminuto podem funcionar em regime de anexação, com pessoas, receitas e despesas comuns. As conservatórias do registo comercial funcionam como serviços

autónomos ou em regime de anexação com conservatórias do registo predial. As conservatórias do registo de automóveis funcionam como serviços autónomos em Lisboa e no Porto, em regime de anexação com conservatórias do registo predial, em Évora, Ponta Delgada, Horta e Angra do Heroísmo, e em anexação com conservatórias do registo comercial, em Coimbra e no Funchal.

As conservatórias do registo civil e predial e os cartórios notariais são divididos em três classes, de acordo com o movimento do serviço.

A entrada em vigor da nova Lei Orgânica do Ministério da Justiça determinou a criação de um novo enquadramento legal da DGRN, de forma a permitir a adequação das atribuições da Direcção-Geral dos Registos e do Notariado às diversas alterações operadas nos serviços e organismos sob tutela do Ministério. O Decreto-Lei n.º 87/2001, de 17 de Março reajustou as atribuições e competências da DGRN, revendo-se a respectiva estrutura organizativa. De acordo com o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 87/2001, as mudanças organizativas introduzidas, orientadas por critérios de racionalização funcional, visavam alcançar maior eficiência no funcionamento e melhor capacidade de resposta por parte da DGRN, pois *“a prestação de serviços notariais e registais céleres e de qualidade, que traduzam um contributo efectivo para o bem-estar dos cidadãos e para a competitividade das empresas, exige que a Direcção-Geral dos Registos e do Notariado disponha das condições indispensáveis ao eficiente exercício das funções que lhe estão atribuídas, designadamente no domínio da gestão eficaz dos recursos financeiros e humanos e do desenvolvimento de soluções informáticas adequadas às novas exigências”*.

2. O custo dos actos notariais e registais antes de 2002: os princípios, o direito comunitário e a Constituição

2.1. As tabelas emolumentares de 1983 a 2002 (Decreto-Lei n.º 397/83, de 2 de Novembro): princípios de taxação

A tabela emolumentar aprovada pelo Estado Novo, através do Decreto-Lei n.º 42.900, de 5 de Abril de 1960, viria a ser alterada pelo Decreto-Lei n.º 229/80,

de 16 de Julho. No Preâmbulo deste diploma, o legislador referia que a tabela de 1960 apresentava *“um conjunto de valores ultrapassados, em face da desvalorização da moeda verificada desde a data em que foi aprovada”*. Por tal, havia que adequar esses valores às circunstâncias sócio-económicas do início da década de 80, competência que foi atribuída à Junta de Crédito Público.

Em 1982, através do Decreto-Lei n.º 379/82, de 14 de Setembro, foram introduzidas alterações à tabela emolumentar aprovada em 1980. O Governo pretendia *“simplificar os mecanismos burocráticos do Estado”* e *“facilitar aos cidadãos o acesso aos serviços públicos, em ordem a melhorar a relação entre uns e outros”*. Para o efeito, foi empreendida a revisão dos diplomas que regulavam a prática dos actos de registo e do notariado.

A revisão do Código de Registo Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 51/78, de 30 de Março insere-se nesse ensejo, bem como o Decreto-Lei n.º 379/82, de 14 de Setembro. A intenção do legislador era, sem modificar a estrutura básica do direito registal em vigor, introduzir mecanismos que libertassem os serviços, que desburocratizassem actos realizados quotidianamente. Entre outras modificações, o Decreto-Lei n.º 379/82, de 14 de Setembro alterou a tabela de emolumentos do registo civil, de forma a tornar a conta mais simples, designadamente *“através da fusão da taxa de reembolso com a verba emolumentar e da uniformização de algumas destas.”* Foi também através deste diploma que o Governo determinou a isenção emolumentar nos registos de nascimento e de óbito.

Em 1983 foi aprovada a Tabela de Emolumentos do Registo Nacional de Pessoas Colectivas, pela Portaria n.º 375-B/83, de 5 de Abril, tendo entrado em vigor no dia seguinte. Nos termos deste diploma, dos emolumentos aí fixados estavam dispensadas as pessoas colectivas de direito público e os organismos da Administração Pública, com a excepção das empresas públicas. A Portaria n.º 375-B/83 determinava que a tabela de emolumentos do Registo Nacional de Pessoas Colectivas deveria ser revista anualmente¹².

¹² A tabela emolumentar do Registo Nacional de Pessoas Colectivas foi revista, designadamente, 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. Como se lê no Preâmbulo deste diploma, foram eliminadas as taxas de reembolso que constavam ainda das tabelas de emolumentos dos registos predial e comercial e foram incluídos os respectivos custos nas verbas tabelares fixas, à semelhança do que já havia sido posto em prática para as demais tabelas emolumentares. Outra alteração consistiu no ajustamento das verbas fixas, *“não só em atenção àquela integração como à necessidade de as actualizar, tendo em vista os crescentes encargos decorrentes do funcionamento dos serviços”*. Quanto aos emolumentos variáveis, *“em função do valor dos actos foram mantidos, excepto quanto a valores abaixo dos 200.000\$00”*, razão pela qual, de acordo com o Preâmbulo, as alterações, no seu conjunto, foram moderadas.

O legislador entendeu conveniente *“taxar as reclamações hierárquicas e as reclamações de conta - ressalvados os actos de registo civil - de forma tão moderada que não tolha a sua interposição, mas em quantitativo, só devido em caso de improcedência, suficiente para desencorajar os expedientes dilatórios ou as formas de ataque pessoal aos funcionários”*, como se lê no Preâmbulo do diploma que ora seguimos.

Foram então introduzidas alterações de pormenor na redacção de alguns preceitos tabelares, com o intuito de desfazer as dúvidas de interpretação que mais frequentemente chegaram ao conhecimento dos serviços. Por outro lado, foram actualizadas as taxas devidas pela elaboração dos requerimentos, uniformizando-as para as conservatórias e para os cartórios notariais, e *“para satisfazer uma justa aspiração dos oficiais dos registos e do notariado, permitindo o ingresso e o acesso a todos os graus da carreira de ajudante àqueles que possuam as habilitações literárias exigidas, ao tempo do seu ingresso, para provimento nos lugares de escriturário dos quadros dos serviços da metrópole”*. Por fim, o legislador determinou que a modificação dos preceitos tabelares passasse a efectuar-se por portaria do Ministro da Justiça.

Posteriormente, a Portaria n.º 795/84, de 11 de Outubro, veio introduzir alterações na tabela de emolumentos anexa ao Código do Registo Civil. Como é referido no Preâmbulo, quando, em 1983, haviam sido revistas as tabelas emolumentares do notariado e dos registos predial, comercial e de automóveis, não fora considerada conveniente a alteração da tabela referente ao registo civil, que fora alterada em Setembro de 1982. Porém, tendo decorrido dois anos sobre essa revisão e perante os encargos crescentes em virtude do funcionamento dos serviços, o legislador entendeu oportuno actualizar tal tabela.

Assim, a Portaria n.º 795/84 introduziu alterações de pormenor na redacção de algumas normas, com o intuito de desfazer as dúvidas de interpretação que mais frequentemente eram levantadas pelos conservadores e passou a estar sujeita a tributação emolumentar a transcrição de registos lavrados no território de Macau ou respeitantes a estrangeiros, cujo ingresso no registo civil português não fosse obrigatório.

Por fim, foi alargado ao registo civil o sistema já em vigor para os restantes serviços de registo e notariado, segundo o qual as verbas tabelares fixas incluíam uma percentagem destinada a fazer face às despesas previstas no artigo 67.º do Decreto-Lei n.º 519-F2/79, de 29 de Dezembro.

Em 1994, a Portaria n.º 773/94, de 26 de Agosto introduziu alterações na tabela emolumentar do Registo Comercial, como consequência das modificações ao Código do Registo Comercial, introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 216/94, de 20 de Agosto, bem como ao Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e de Falência.

A aprovação do Código do Registo Civil, através do Decreto-Lei n.º 131/95, de 6 de Junho, implicou a criação de uma nova tabela emolumentar, pois as alterações introduzidas determinaram *“alterações ao modelo existente e preconizaram a revisão e reavaliação global da disciplina tabelar em vigor, por forma a obter-se um quadro emolumentar uniforme e harmonioso”*.

O Governo, em 1998, através da Portaria n.º 996/98, de 25 de Novembro, aprovou as 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 de emolumentos do Registo Nacional de Pessoas Colectivas e de emolumentos do notariado. Posteriormente, a Portaria n.º 684/99, de 24 de Agosto veio introduzir alterações à tabela de emolumentos do registo comercial.

2.2. A desconformidade das antigas tabelas emolumentares com o direito comunitário

O objectivo da (antiga) Comunidade Económica Europeia (CEE), de criar uma união económica com características análogas às de um mercado interno, pressupunha como uma das condições para atingir esse objectivo a promoção da livre circulação de capitais. A Directiva 69/335/CEE do Conselho, de 17 de Julho de 1969, alterada pela Directiva 85/303/CEE do Conselho, de 10 de Junho de 1985 (que Portugal estava vinculado a transpor desde a sua adesão à Comunidade Europeia, em 1984), veio impor que a aplicação do imposto sobre as operações de reunião de capitais apenas pode ocorrer uma vez em todo o espaço comunitário, e que essa tributação deve ser de nível idêntico em todos os Estados-Membros.

A referida Directiva tem um âmbito de aplicação muito restrito, incidindo, essencialmente, sobre as chamadas operações de reunião de capitais. Desse modo, a Directiva prevê a existência de um imposto harmonizado, no âmbito do mercado interno, incidente, em especial, sobre as constituições de sociedades de capitais e o aumento do respectivo capital social (artigos 4.º e 5.º da Directiva 69/335/CEE); proíbe, ainda, a cobrança, pelos Estados-Membros, de quaisquer outros impostos sobre essas operações “*seja sob que forma for*”, exceptuando, contudo, a cobrança dos designados “*direitos com carácter remuneratório*” (artigo 10.º e artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Directiva 69/335/CEE).

No entender do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE), os “*direitos com carácter remuneratório*”, na acepção do artigo 12.º, n.º 1, alínea e) da Directiva 69/335, abrangem apenas as retribuições cujo montante é calculado com base no custo directo do serviço prestado. Assim, “custo directo do

serviço” não pode abranger uma retribuição cujo montante não tenha qualquer relação com o custo do serviço específico que foi prestado. Isto é, o critério do “custo directo” da operação não abrange a globalidade dos custos de funcionamento e de investimento do serviço encarregado dessa operação, à luz do artigo 10.º da Directiva, não abrange, portanto, os custos indirectos. Por maioria de razão, o artigo 10.º, em conjugação com o artigo 12º da referida Directiva, proíbe a cobrança de “direitos remuneratórios” cujo montante seja manifestamente desproporcional em relação aos custos e natureza do serviço prestado em troca, considerando também os custos indirectos, isto é, aqueles que não têm a ver directamente com a contraprestação mas com a manutenção do serviço.

Assim, o TJCE defende claramente que o conteúdo do conceito de remuneração consiste na correspondência entre o custo efectivo da actividade referente ao concreto acto notarial ou de registo e o custo suportado pelo contribuinte. Ao contrário do que muitos governos alegaram (entre outros o governo dinamarquês no caso do *Fantask* – processo C-188/95), a definição dos direitos de carácter remuneratório não cabe aos Estados-Membros.

Os objectivos da Directiva seriam postos em causa se os Estados-Membros tivessem a faculdade de manter imposições com as mesmas características de imposto sobre reunião de capitais refugiando-se na qualificação de direitos com carácter remuneratório, e, por isso, a interpretação desta expressão não pode ser deixada ao critério de cada Estado-Membro. Contudo, como foi referido pelo TJCE no acórdão *Ponente Carni*, n.º 43, é difícil determinar o custo de certas operações, como o registo de uma sociedade. Tal como resulta do mesmo acórdão, esse montante não deve necessariamente variar consoante as despesas efectivamente realizadas pela administração em cada operação concreta de registo ou notariado. Assim, o Estado-Membro pode fixar, antecipadamente e de forma global e razoável, direitos normalizados para a execução das formalidades registais e notariais, tendo em atenção os custos com o pessoal, o tempo gasto e as despesas materiais resultantes da realização da operação.

Contudo, atendendo ainda ao acórdão *Fantask* e às declarações do advogado-geral, no acórdão *Ponente Carni*, n.º 43, podemos também referir que poderá ser considerado como lícito a um Estado-Membro calcular o “direito remuneratório” atendendo a um critério lato, que englobe não apenas os custos directos da operação, mas também a parcela dos encargos gerais da administração competente imputáveis a essas operações¹³. Ou seja, “*é admissível que um Estado-Membro apenas cobre direitos pelas operações de registo mais importantes e que repercute sobre tais direitos os custos de operações menores efectuadas gratuitamente (...) [contudo,] a jurisprudência do Tribunal de Justiça não autoriza um Estado-Membro a introduzir, na tabela dos direitos a cobrar em contrapartida de um serviço prestado, um elemento de solidariedade entre grandes e pequenas sociedades instituindo, para o mesmo serviço (...) [direitos diferentes em função do montante do capital social,] sem que essa diferença no montante dos direitos tenha qualquer ligação com o custo do serviço*” (Sousa Franco, 2002: 45, 50,51).

Tendo presente o regime legal respeitante a emolumentos de registo e notariado em que vigorava a liquidação de emolumentos em função do valor do acto, cujo montante aumentava directamente e sem limites na proporção do capital subscrito (cf. Tabelas de Emolumentos, na redacção do Decreto-Lei n.º 397/83, de 2 de Novembro), o TJCE veio afirmar, no julgamento do caso *Modelo, SGPS AS* (processo C-56/98), que um emolumento “*cujo montante aumenta directamente e sem limites na proporção do capital nominal subscrito, não pode, pela sua própria natureza, constituir um direito com carácter remuneratório na*

¹³ Segundo o TJCE, os Estados-Membros podem incluir nesse montante os encargos gerais da administração competente imputáveis a essas operações, designadamente: “despesas com salários e cotizações de reforma de funcionários que não colaboram nas operações de registo, custo das operações de registo de outros factos relativos às sociedades, custo de desempenho de outras funções para além do registo, que são atribuídas à entidade pública competente para o registo nos termos da legislação relativa às sociedades ou legislação conexas, tais como a verificação das contas e a fiscalização da escrituração e contabilidade das sociedades, pagamento de juros e amortizações de custos de investimentos globais que são considerados pela entidade pública competente para o registo como respeitantes ao domínio jurídico do direito das sociedades ou equiparado, custos de prestações de serviços que não têm uma correlação com o trabalho de registo em concreto, custos de actividades externas da entidade pública competente para o registo de carácter informativo e didáctico, que não têm relação com o trabalho de registo em concreto, tais como conferências, elaboração de artigos e brochuras e realização de encontros com organizações de empresas e outros grupos de interesses” (Sousa Franco, 2002: 45-46).

acepção da directiva” pois, “mesmo podendo existir, em certos casos, um nexo entre a complexidade de um serviço prestado e a importância dos capitais subscritos, o TJCE decidiu que esse direito não tinha, regra geral, qualquer relação com as despesas efectivamente feitas pela administração que prestou o serviço” (Sousa Franco: 48 e 50).

Em função desta interpretação do TJCE, em 1998, a Portaria n.º 996/98, de 25 de Novembro fixou, para cada tabela de emolumentos, o limite máximo de emolumentos a cobrar por cada acto, fixando-o, em regra, nos 15.000.000\$00 (quinze milhões de escudos, ou seja, cerca de €74.820).

Porém, o argumento do TJCE, relativamente à inexistência de limites máximos, não preclui a necessidade de os emolumentos cobrados, mesmo relativamente ao limite estabelecido, deverem ter uma conexão razoável com os custos gerais do serviço, ainda que considerado o critério mais abrangente, em relação à complexidade e custo da operação em causa. Assim, a existência de limites fixos não impedia a apreciação, em concreto, da conformidade do emolumento cobrado com os critérios estabelecidos para a definição de um “direito remuneratório”.

Em face desta desconformidade entre as normas jurídicas comunitárias e as tabelas emolumentares vigentes de 1983 a 2002, vários acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo (STA), do Tribunal Central Administrativo (TCA) e de tribunais tributários de primeira instância (Sousa Franco: 56), decidiram anular os emolumentos cobrados que haviam sido objecto de impugnação. Mesmo uma decisão do Tribunal Tributário de Primeira Instância (TTPI) de Lisboa, de 3 de Abril de 2000, veio anular emolumentos do registo predial por se encontrarem em desconformidade com a Directiva que, lembre-se, era relativa apenas aos impostos indirectos que incidem sobre as reuniões de capitais.

Atendendo às diversas condenações do Estado Português no TJCE e, até, à aplicação da Directiva pelos tribunais internos, estava criada uma conjuntura propícia às alterações que foram introduzidas pela reforma de 2001, no sentido de harmonizar o sistema jurídico emolumentar interno com o ordenamento jurídico

européu, algo que o Estado Português estava obrigado a efectuar desde a sua entrada na então CEE.

2.3. A desconformidade das antigas tabelas emolumentares com a constituição fiscal

No âmbito do direito interno, a questão que mais contribuiu para a necessidade de alteração das tabelas emolumentares em vigor até 2002, foi a da possível inconstitucionalidade orgânica das referidas tabelas. Estas, estabelecidas por Decreto-Lei não autorizado e actualizadas através de Portarias, estabeleciam emolumentos que, não tendo, no entender de alguns autores, o carácter de sinalagmaticidade e de proporcionalidade inerentes a uma *taxa*, deveriam ser qualificados como *imposto*, pertencendo a sua definição ao âmbito de competência legislativa de reserva relativa da Assembleia da República.

2.3.1. A diferença entre taxa e imposto

Como refere Sousa Franco (1998: 63), *“a taxa é uma prestação tributária (...) que pressupõe, ou dá origem a, uma contraprestação específica, resultante de uma relação concreta (que pode ser ou não de benefício) entre o contribuinte e um bem ou um serviço público”*. Para o mesmo autor, imposto é, por seu lado, uma obrigação legal que consubstancia uma receita unilateral, definitiva, com função não-sancionatória nem compensatória (cf. Franco, 1998: 72-73). Segundo Casalta Nabais, (2000: 33-34), *“podemos definir imposto com base em três elementos, a saber: um elemento objectivo, um elemento subjectivo e um elemento teleológico (ou finalista). Objectivamente o imposto é uma prestação pecuniária, unilateral, definitiva e coactiva. Por sua vez, subjectivamente, o imposto é uma prestação (...) exigida a (ou devida por) detentores (individuais ou colectivos) de capacidade contributiva a favor de entidades que exerçam funções ou tarefas públicas. Finalmente, em termos teleológicos, o imposto é exigido pelas entidades que exerçam funções públicas para a realização dessas funções, conquanto que não tenham carácter sancionatório”*.

No relatório final sobre o “Financiamento do Sistema de Justiça”, acerca do Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado e do Imposto do Selo sobre reuniões de Capitais, elaborado por Sousa Franco, Carlos Baptista Lobo e Isabel Marques da Silva, em Outubro de 2001, no Capítulo II os autores procederam ao “Enquadramento Dogmático e Jurisprudencial do Princípio da Proporcionalidade”. Desde logo é analisado o fundamento e a importância dos tributos como receitas, referindo os autores que, nos modernos sistemas de economia de mercado “*as mais significativas receitas públicas – do ponto de vista quantitativo e qualitativo – são as receitas tributárias, que encontram o seu fundamento na existência de um dever genérico de cobertura dos encargos públicos, que recai potencialmente sobre a totalidade dos membros de uma comunidade – ou, em concreto, sobre aqueles que, de entre eles, se mostrem numa situação tal que indicie a existência de uma determinada capacidade de riqueza para darem essa contribuição: «contribuintes»*”.

Mais adiante os autores relembram que, “*em primeira mão, as receitas tributárias representam uma forma de organizar a participação dos cidadãos na cobertura das necessidades públicas. E é esta característica que permite distingui-las, por exemplo, das multas – receitas punitivas - que apresentam similitudes com as receitas tributárias, na medida em que são igualmente receitas não voluntárias, mas que têm na sua base um fundamento completamente distinto: o de castigar ou punir os que cometem um acto ilícito. Pelo facto de sempre constituir (...) uma receita pública, a receita tributária distingue-se das prestações pessoais puras por ter conteúdo patrimonial, «maxime» e normalmente pecuniário; distingue-se das prestações a particulares por ser receita do Estado (ou de outra entidade pública)*”.

Na doutrina e na jurisprudência portuguesas não há unanimidade na distinção entre imposto e taxa. Como referem os autores do relatório que agora seguimos, a jurisprudência tem admitido “*a maior amplitude na discussão sobre a distinção destas figuras tributárias, tendo a Comissão Constitucional sublinhado que «...há verdadeiros impostos que são designados como taxas (...) e o inverso*

*também ocorre»*¹⁴. A doutrina tem, igualmente, assinalado a falta de rigor do legislador na matéria.

De acordo com Sousa Franco *et al.*, determinar se se está perante uma taxa, um imposto ou outra figura análoga, “*não constitui um mero exercício teórico, já que dessa qualificação decorrerá uma assinalável diferença de regime jurídico, com as inerentes consequências*”. O critério de distinção entre as figuras do imposto e da taxa unanimemente aceite pela doutrina portuguesa é o seguinte: as taxas pressupõem bilateralidade e os imposto unilateralidade.

No relatório sobre o “Financiamento do Sistema de Justiça”, é referido por Sousa Franco *et al* que “*as taxas não podem servir para financiar o custo de serviços gerais da Administração e (...) a doutrina e a jurisprudência portuguesas consideram essencial ao conceito de taxa a existência de uma contraprestação ou sinalagma*”. Os autores referem que “*a taxa tanto pode ser originada numa solicitação espontânea como ser imposta por lei*” e, acrescentam que “*Outra característica a destacar no sinalagma típico das taxas é a inexigibilidade de equivalência económica entre as prestações dos particulares e os serviços prestados pelo Estado*”. Os autores citam Alberto Xavier que refere “*(...) é certo que do ponto de vista económico só casualmente verificará uma equivalência precisa entre prestação e contraprestação, entre o quantitativo da taxa e o custo da actividade pública ou o benefício auferido pelo particular – aliás muitas vezes indetermináveis por não existir um mercado que os permita exprimir objectivamente. Mas, ao conceito de sinalagma não importa a equivalência económica, mas a equivalência jurídica*”. Assim, “*este autor desconsidera qualquer juízo financeiro de equivalência, bastando-se pela simples ideia de contraprestação específica, em sentido estritamente jurídico*”. Um outro traço

¹⁴ Exemplo dessa falta de unanimidade é patente na qualificação dos emolumentos como impostos ou como taxas. No relatório que analisamos, é referido por Sousa Franco *et al*, que “enquanto o tribunal tributário de 1ª instância de Setúbal, na sua decisão de 24 de Fevereiro de 2000 (proc. n.º 32/99) e o tribunal tributário de 1ª instância de Lisboa, na sua decisão de 8 de Março de 2000 (imp. N.º 59/95), revelam subentender que os consideram impostos, já o tribunal tributário de 1ª instância do Porto, na sua decisão de 26 de Setembro de 2000 (proc. imp. 68/2000) qualifica como taxas, não violadoras do princípio da proporcionalidade, os acréscimos de emolumentos do registo comercial devidos pela inscrição no registo de um aumento de capital social e uma alteração aos estatutos.”

“típico da contraprestação (...) consiste em os serviços prestados pelo Estado não terem de reverter em benefício exclusivo daquele que paga a taxa”. Teixeira Ribeiro já referia que o facto de se obter satisfação de necessidades individuais não implica que se exclua a satisfação de necessidades colectivas.

De acordo com Teixeira Ribeiro, *“temos taxas sempre que os preços são inferiores ou iguais ao custo; quando são superiores, podemos ter taxas ou receitas patrimoniais, embora tenhamos quase sempre estas últimas. Sabe-se, então, se estamos em presença de receitas patrimoniais ou de taxas consoante se trate de preços negocialmente estabelecidos ou de preços autoritariamente fixados”* (1989, 209). O autor define imposto como a *“prestação pecuniária, coactiva e unilateral, sem o carácter de sanção, exigida pelo Estado com vista à realização de fins públicos. Prestação pecuniária: o imposto é uma prestação em dinheiro ou equivalente a dinheiro; coactiva: o montante do imposto é estabelecido na lei ou por força da lei; unilateral: ao pagamento do imposto não corresponde qualquer contraprestação por parte do Estado; sem o carácter de sanção: o imposto não tem natureza de penalidade, como a multa”* (1989, 213).

A propósito dos serviços de registo e do notariado, Teixeira Ribeiro refere que, aí, o que está em causa não é *“limitar a procura – aliás, em alguns casos ela é obrigatória - , mas pôr a totalidade das despesas a cargo dos que daqueles serviços se utilizam. Fixam-se taxas, portanto, que assegurem receitas bastantes para cobrir o custo.”* (Ribeiro, 1989, 212).

Assim, confrontando as duas noções, no que se refere à específica diferenciação entre imposto e taxa, as principais características a ter em conta são, por um lado, a unilateralidade do imposto e, por outro, a bilateralidade das taxas. Deste modo, ao imposto, por ser uma prestação unilateral, não lhe corresponde uma qualquer contraprestação específica a favor do contribuinte. As taxas, por serem tributos bilaterais ou sinalagmáticos assentam “numa relação jurídica do tipo do *ut des*”. À taxa, ou seja, *“à prestação do particular a favor do Estado e demais entes públicos corresponde uma contraprestação específica, uma actividade desses mesmos entes especialmente dirigida ao respectivo obrigado que se vem a concretizar seja na prestação de um serviço público, como*

as taxas devidas pelos serviços de registo e notariado (emolumentos), (...) seja na utilização privativa de bens do domínio público, seja na remoção de um limite jurídico à actividade dos particulares” (Nabais, 2000: 35). De acordo com este autor, “para sabermos se, do ponto de vista jurídico-constitucional, estamos perante um tributo unilateral ou um imposto ou perante um tributo unilateral ou uma taxa, o que há a fazer é o teste da sua medida ou do seu critério, estando pois perante um imposto se apenas pode ser medido ou aferido com base na capacidade contributiva do contribuinte, ou perante uma taxa se é susceptível de ser medido ou aferido com base na referida ideia de proporcionalidade” (Nabais, 2000: 38).

2.3.2. A (in)constitucionalidade das Tabelas Emolumentares anteriores à Reforma de 2001

A questão da inconstitucionalidade das regras constantes do Decreto-Lei n.º 397/83, de 2 de Novembro foi tratada pelo Tribunal Constitucional (TC)¹⁵, no âmbito dos seus poderes de fiscalização concreta¹⁶, no Acórdão n.º 115/2002.

Do nosso conhecimento foi o primeiro Acórdão do TC a versar especificamente a matéria da constitucionalidade de uma norma relativa à cobrança de emolumentos de acordo com o regime anterior à reforma de 2001. Antes deste Acórdão, já algumas decisões de tribunais tributários de primeira

¹⁵ A questão apreciada pelo TC refere-se à recusa de aplicação do artigo 5.º da Tabela de Emolumentos Notariais, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 397/83, de 2 de Novembro, pelo Tribunal Tributário de Primeira Instância do Porto que considerou que “o acréscimo de emolumento sobre actos de valor determinado, previsto no artigo 5.º da Tabela de Emolumentos Notariais, com a redacção do Decreto-Lei n.º 397/83, de 2 de [Novembro], como uma receita pública de natureza fiscal, sujeita ao princípio da legalidade estabelecido no artigo 106.º, n.º 1, al. l) e n.º 2, e artigo 168.º da C.R.P., pelo que apenas poderia ser criada por lei da Assembleia da República ou pelo Governo no uso da competente autorização legislativa emanada daquela Assembleia”.

Contudo, como vimos, após o Decreto-Lei, n.º 397/83, de 2 de Novembro, a Tabela de Emolumentos do Notariado foi substituída pela Tabela aprovada pela Portaria n.º 996/98, de 25 de Novembro, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.ºs 145/85, de 8 de Maio (e alterada pelas Portarias n.ºs 1007-A/98, de 2 de Dezembro e 684/99, de 24 de Agosto) que introduziu um limite máximo de emolumentos a cobrar por cada acto. Já em 2001, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, que aprovou o novo Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado.

¹⁶ Cf. artigo 70.º, n.º 1 a) da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro.

instância haviam versado sobre a questão da natureza bilateral ou unilateral dos emolumentos tendo, contudo, decidido a questão de forma não unânime (Franco *et al.*, 2001: 57).

Em 2000, Casalta Nabais (2000: 38-39), referindo-se contudo ao regime estabelecido pela Portaria n.º 996/98, de 25 de Novembro¹⁷, defendia que “*se analisarmos, com mais atenção, a maneira como o montante de alguns desses emolumentos é definido e determinado na Portaria n.º 996/98, de 25 de Novembro, facilmente nos aperceberemos de que estamos, não perante taxas, mas antes face a impostos. Na verdade, os emolumentos devidos pelo registo predial (...), pelo registo comercial (...) e pelo registo de navios (...) relativos a inscrições de valor determinado superior a 100.000\$, e os emolumentos devidos por actos notariais relativos a instrumentos notariais de valor determinado (...), são fixados em 10\$, 5\$, 4\$ e 3\$ por cada 1.000\$ ou fracção, consoante o valor, com o limite máximo de 15.000.000\$ (ou, em certos casos, com um limite máximo inferior).*”

O que nos revela, fundamentalmente, um tributo com uma taxa ou alíquota regressiva com quatro escalões: de 1%, 0,5%, 0,4%, e 0,3%. Ora, com uma tal configuração, parece claro que esses ditos emolumentos são função, não dos custos do serviço de registo ou do serviço notarial prestado, mas sim função da capacidade contributiva revelada na solicitação desses serviços pelos respectivos requerentes. Trata-se, assim, de impostos. E de impostos claramente inconstitucionais, desde logo porque a definição da sua taxa não respeita o princípio constitucional da legalidade fiscal, que reserva tal matéria ao legislador parlamentar ou parlamentarmente autorizado”.

O Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 115/2002, por seu turno, argumentando que “*a qualificação como taxa de um dado tributo não depende da verificação de uma equivalência económica rigorosa entre o valor do serviço e o montante da quantia a prestar pelo utente desse serviço*” é no sentido de que, o

¹⁷ Porém, o raciocínio deste autor pode ser aplicado, por maioria de razão, ao regime anterior à referida Portaria, dado que a maior novidade daquela foi, como já referimos, a introdução de limites máximos de emolumentos cobrados por um único acto.

que é imprescindível, é que “de um ponto de vista jurídico, o pagamento do tributo tenha a sua causa e justificação – material e não meramente formal – na percepção de um dado serviço. (...) Assim, não basta uma qualquer desproporção entre a quantia a pagar e o valor do serviço prestado, para que ao tributo falte o carácter sinalagmático. Será necessário que essa desproporção seja manifesta e comprometa, de modo inequívoco, a correspectividade pressuposta na relação sinalagmática” (Acórdão TC n.º 115/2002:14/15).

O critério escolhido pelo TC para aferir da *“clara desproporção que afecta o carácter sinalagmático de um tributo”* não se relaciona apenas com o *“carácter fortemente excessivo da quantia a pagar relativamente ao custo do serviço; ela há-de igualmente ser aferida em função da utilidade do serviço para quem deve pagar o tributo”* (Acórdão TC n.º 115/2002:16). Assim, *“nem sequer é necessária (...) uma efectiva utilização dos bens quando, por exemplo, se trate de utilização do domínio público (...) bastando que a taxa seja devida pela simples possibilidade dessa utilização”* (Acórdão TC n.º 115/2002:18).

O Tribunal Constitucional não pode, assim, censurar um critério de determinação das quantias emolumentares em que o legislador teve em conta não só o valor de custo do serviço em causa mas, determinadamente, o valor resultante da utilidade obtida através da prestação do serviço, em si considerada – utilidade que, em princípio, é tanto maior quanto maior for o valor do acto que lhe dá origem.

A esta luz observar-se-á *“que o facto de a tributação ser estabelecida em função de serviços prestados em regime de ‘utilização obrigatória’ e de fixação monopolística não altera a conclusão anterior. Por um lado, porque a utilização obrigatória assenta em razões de segurança jurídica que apenas podem justificar uma reforçada utilidade do serviço; e, por outro lado, porque a fixação monopolística de um preço não lhe retira essa qualidade, sendo certo que, em regra, lhe determina um valor mais elevado”* (Acórdão TC n.º 115/2002:18-19).

O Tribunal Constitucional decidiu, portanto, que *“não há quebra do nexo sinalagmático, (...) quando – como é o caso – não se mostra excessiva ou*

manifestamente desproporcionado o preço devido ao Estado para pagamento da prestação por banda deste[,] de actos a que se confere fé pública, praticados por serviços públicos para o efeito constituídos cuja utilização não compete dissuadir (...) e que representa um encargo para quem deles retira vantagens” (Acórdão TC n.º 115/2002:24), pelo que caracteriza o emolumento em questão como taxa, não declarando a inconstitucionalidade em concreto da norma em apreciação.

É de referir, ainda, que o referido Acórdão, não versando sobre a apreciação, em abstracto, da (in)constitucionalidade do regime jurídico das tabelas emolumentares em vigor até à reforma de 2001, foi objecto de três declarações de voto, sendo que duas delas são abertamente contra a não declaração de inconstitucionalidade. É referido, numa dessas declarações de voto, que *“é aceitável, (...) sem que com isso se afecte a natureza de taxa de um determinado tributo, fazer repercutir no montante a pagar, não apenas o custo atomizado do serviço prestado, mas também o conjunto das despesas inerentes ao funcionamento das entidades que prestam o referido serviço. Simplesmente o que aqui está em causa (...) [é a] possibilidade de qualificar como taxa um tributo em que os custos do serviço prestado não constituem critério para a determinação da quantia emolumentar a pagar. (...) não parece de aceitar, porém, que se submeta ao regime constitucional da taxa uma figura em que a utilidade presumível – admitindo que é possível presumir a utilidade retirada a partir do valor do bem sobre que incide o acto notarial – é o único critério utilizado para a sua determinação”* (Acórdão TC n.º 115/2002, Declaração de voto de vencido da Conselheira Maria dos Prazeres Pizarro Beleza: 6-7).

Relativamente ao caso concreto em apreço, a declaração de voto defende que o valor a pagar pela recorrente (cerca de 9.500.000\$00) *“não revela, manifestamente, qualquer ligação razoável com o custo previsível do serviço, ou com o montante de uma justa participação nos custos da estrutura pública do notariado, só podendo aceitar-se dentro de uma lógica estritamente fiscal de obtenção de receitas públicas”* (Acórdão TC n.º 115/2002, Declaração de voto de vencido da Conselheira Maria dos Prazeres Pizarro Beleza: 9).

Atendendo à controvérsia dogmática subjacente à classificação fiscal dos emolumentos, na configuração jurídica que apresentavam antes da reforma de 2001, e à orientação que tinha vindo a ser seguida pelo TC até ao Acórdão 115/2002¹⁸, era razoável entender que o regime emolumentar dos registos e notariado poderia ser considerado inconstitucional. O Governo, numa atitude preventiva, teria toda a legitimidade de alterar, munido da competente autorização constitucional,¹⁹ o regime dos emolumentos dos registos e do notariado, no sentido de conformar de forma inequívoca o referido regime com a “constituição fiscal”.

Em conjunto com a necessidade de conformar o regime do registo comercial e dos actos notariais referentes a reunião de capitais, conforme já referimos, a reforma de 2001, através do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, visou, também, a conformidade entre o regime emolumentar nacional e a Constituição.

3. As receitas das conservatórias e dos cartórios notariais e o financiamento do sistema de justiça

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

¹⁸ Cf. se refere no (Acórdão TC n.º 115/2002, Declaração de voto de vencido da Conselheira Maria dos Prazeres Pizarro Beleza: 20-21), “A orientação que fez vencimento representa, se bem vejo as coisas, uma inflexão no sentido da jurisprudência que até aqui vinha a ser seguida pelo Tribunal Constitucional. Com efeito, o Tribunal vinha entendendo, por forma mais ou menos clara, que não poderiam ser qualificados como taxa (...) os tributos cujo montante fosse, no seu critério de determinação, totalmente alheio ao custo do serviço prestado. (...) A inflexão jurisprudencial traduz-se em admitir que, mesmo não existindo essa relação entre o custo do serviço e montante do tributo, este possa ainda ser qualificado como taxa partindo exclusivamente (...) da utilidade retirada pelo obrigado do tributo. Inflexão tanto menos razoável quanto é por demais duvidoso que se possa presumir que a utilidade retirada pela realização de uma escritura pública seja directamente proporcional ao valor do bem que constitui objecto desse acto notarial”.

¹⁹ A Revisão Constitucional de 1997 veio consagrar na alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º a reserva relativa de lei do “regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas”.

encaminhamento dessa receita positiva para o financiamento das despesas do sistema de justiça, em sentido amplo.

Quadro 1
As receitas e as despesas dos registos e notariado

Unidade: milhares de Euros

Rubricas	2000 (2)	2001	2002
Receitas (a)(1)			
Conservatórias	281.087	247.908	267.151
Registo automóvel	49.946	51.515	107.099
Registo civil	1.156	1.416	5.533
Registo comercial	15.799	11.755	5.263
Registo predial	214.186	183.222	149.256
Cartórios notariais	183.164	158.894	118.903
Subtotal	464.251	406.802	386.054
Outras receitas	11.575	13.783	19.780
Total das receitas	475.826	420.585	405.834
Despesas (b)			
Despesas serviços externos	28.542	30.203	36.810
Despesas lojas do cidadão			
Desp. Conserva. Ser. Centrais	5.279	5.762	5.579
Desp. Direc. Ger. Reg. Notar. (3)	8.731	10.220	16.684
Total de despesas	42.552	46.185	59.073
Imposto de selo			14.203 (c)
Total receita liq. e imposto selo	433.274	374.400	360.964

Fonte: Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça.

Origem dos dados:

- a) Contas de gerência.
 - b) Mapas de execução orçamental.
 - c) Saldo do extracto bancário a 31/12/2002, acrescido de 10.000 milhares de euros que foram transferidos para o cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça.
- (1) Valores líquidos, ou seja, receitas deduzidas das despesas directas desses serviços: rendas; despesas com pessoal; outras despesas correntes).
 - (2) O ano de 2000 contém 13 meses de receita, já que se procedeu a uma alteração do critério de registo, para uma melhor especialização do exercício e que resultou numa antecipação da receita desse ano.
 - (3) Corresponde ao valor transferido para essa Direcção-Geral, que provém directamente das receitas das conservatórias e notários.

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 de selo que foi afecto ao financiamento da justiça assumiu sempre

valores muito significativos, como sejam, por exemplo, 433.274²⁰ e 374.400 milhares de Euros, respectivamente nos anos de 2000 e de 2001.

Consequentemente, o Governo, ao pretender e ao ter a obrigação de reformar a tabela de emolumentos da justiça, face ao direito comunitário e à Constituição, teve um grande constrangimento. A perda significativa da receita dos registos e notariado só é possível se essa parte do financiamento do sistema de justiça fosse assumido pelo Orçamento Geral do Estado.

Ora, as condições orçamentais e de prioridades de despesa pública não permitiram, até hoje, os Governos equacionarem a possibilidade do financiamento da justiça ser efectuada integralmente pelo Orçamento de Estado. Assim, a reforma da tabela emolumentar não poderia permitir uma perda significativa da receita, sob pena de paralisar ou de dificultar o funcionamento da justiça, em sentido amplo.

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.

Penso que todos devemos pôr a mão na consciência, todos sem excepção, na exacta medida em que fomos beneficiando de um crescimento exponencial do valor dos actos e por essa via trabalhando mais, trabalhando muito e também por essa via recebendo também mais do que os outros funcionários públicos.

Reconhecimento e admiração, a quem tomou a decisão, a quem disse vamos parar, vamos pensar nisto tudo porque assim o sistema não pode funcionar. Não é razoável que uma fusão ou que uma cisão

²⁰ Aproximadamente 1/3 dessa receita é real de 2001, que foi contabilizada em 2000 (IGFPMJ).

possa custar duzentos mil contos. Não há justificação para esta tributação. Ou para uma compra e venda custar também cinquenta ou sessenta ou oitenta mil contos. As fontes de financiamento do Ministério da Justiça devem ser repensadas e o modelo dos registos e do notariado deve ser reequacionado.

Não vi nenhuma tabela que pudesse gerar tamanha ou tanta receita emolumentar como a nossa.” (P 3)

“A justiça em Portugal, dizemos nós advogados no Pacto da Justiça, salvo erro, que é 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)

“O que eu gostaria de dizer em relação ao financiamento do Ministério da Justiça, é que tinha o convencimento de que os seus dinheiros não deveriam vir do Notariado mas deveriam vir do Ministério das Finanças, não sei se consegui este desiderato se não, mas era o que queria, coisa que suponho que não consegui.

Obviamente que nenhum notário está a pensar fazer uma tabela actualmente para ficar com cinquenta e um milhões que antigamente o

Ministério da Justiça tinha e que vai perder se for para a liberalização. Portanto, a tabela vai descer exactamente, porque não se pretende fazer esses emolumentos que se faziam, porque não se pretende atingir esses emolumentos que se alcançavam, porque esses emolumentos não eram para o notário, eram para o Ministério da Justiça, para o Estado. E por serem para o Estado é que veio uma Directiva, porque se fossemos profissionais liberais na altura, não havia Directiva nenhuma, ou seja, a Directiva que saiu não teve qualquer implicação em Itália, nem na Holanda, nem na Espanha, nem em lado nenhum, só aqui. Porquê? Porque se considerou imposto aquilo que era arrecadado pelos notários e que era entregue ao Estado a título de emolumento. Eu acho que sobre isto não há qualquer dúvida.” (P 7)

4. Os trabalhos preparatórios da reforma das tabelas emolumentares

4.1. O estudo sobre o “Financiamento do Sistema de Justiça” sobre o Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado e do Imposto do Selo sobre reuniões de Capitais (Sousa Franco, Carlos Baptista Lobo e Isabel Marques da Silva, Outubro de 2001)

A equipa liderada pelo Prof. Doutor Sousa Franco efectuou um enquadramento dogmático e jurisprudencial do princípio da proporcionalidade na fixação dos custos dos actos notarias e registais, a partir de um estudo sobre o custo das actividades dos registos e do notariado elaborado pelo Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça. De modo a determinar o custo total, nesse estudo foram considerados os seguintes encargos:

- encargos relativos a pessoal e funcionamento pagos directamente pelas conservatórias e cartórios;
- encargos de rendas não suportados por ocupação de instalações públicas;
- encargos de funcionamento da DGRN;

- encargos com os serviços sociais relativos ao pessoal da área dos registos e notariado;
- encargos com pensões de pessoal da área dos registos e notariado;
- encargos de funcionamento do IGFPJ imputáveis à área dos registos e notariado;
- encargos de funcionamento do Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça imputáveis à área dos registos e notariado;
- encargos de funcionamento do MJ imputáveis à área dos registos e notariado;
- investimentos anuais relativos à área dos registos e notariado. (IGFPJ).

Segundo este estudo, “*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.). Assim, “*o legislador pode (...) atender ao valor da receita própria para fixar o valor dos emolumentos, mas não tem de atender exclusivamente a este critério, podendo fixar um limite absoluto para o montante devido*” (Franco et al.).

De seguida, os autores procedem à análise do direito comunitário presente nos acórdãos *Modelo* e *Sonae*, no mesmo sentido analisado (cfr. 2.2.1.) e ao acolhimento dessas orientações comunitárias na jurisprudência nacional.

4.1.1. Parecer sobre a proposta do Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado

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

- a) simplificação e codificação dos emolumentos dos registos e do notariado;

- b) construção de um sistema de gestão da receita emolumentar;
- c) adaptação da tributação emolumentar à jurisprudência do tribunal de justiça das CE relativa à directiva sobre reunião de capitais;
- d) estabelecimento de um princípio de gratuitidade no registo civil relativamente aos actos não voluntários;
- e) manutenção dos padrões remuneratórios dos notários e conservadores.

Assim, segundo os seus autores, a proposta de RERN “*é uma verdadeira codificação (...), vem ao encontro das preocupações de simplificação e sistematização, tornando mais transparente o regime 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, com excepção das isenções ou reduções de carácter estrutural, e propõe-se o sistema de inclusão 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 destriça 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 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 (vide capítulos terceiro e quarto) 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 gratuitidade 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”.

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 1ª 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 estrato económico corporizado numa redução muito significativa dos custos de constituição de sociedades”.*
- e) *“A nova rubrica do Imposto de 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 (...)”.*
- 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”.*

4.2. Outros pareceres jurídicos sobre a tabela emolumentar em vigor até 2001

Uma questão essencial para a elaboração de uma nova tabela emolumentar, como já referimos, é a da natureza jurídica dos emolumentos. Assim, o Ministério da Justiça solicitou vários pareceres jurídicos sobre o assunto. Todos consideraram unanimemente, após efectuarem a distinção entre imposto e taxa, que *“a desproporção entre o custo administrativo e os valores dos*

emolumentos transformava estes tributos em impostos e não taxas” (Saldanha Sanches, 2000). Para o mesmo autor, as decisões do Tribunal das Comunidades significam que *“os emolumentos cobrados por ocasião do aumento de capitais só não estarão contra a directiva comunitária se o seu montante for tendencialmente correspondente ao custo administrativo da operação”*.

Por seu lado, o Prof. Sérvulo Correia (2000) relembra-nos que o princípio jurídico da *“proibição do locupletamento à custa alheia”* também vincula a administração pública, pelo que o custo dos actos notariais e de registo não podem enquadrar um enriquecimento sem causa do Estado.

A medida do custo dos actos notariais e de registo deve assentar *“no princípio da proporcionalidade taxa / prestação administrativa proporcionada, pelo que, para se saber se se está ou não em presença de uma taxa, não basta a existência de uma contraprestação, sendo necessário ainda fazer o teste da sua medida ou do seu critério com base no referido princípio da proporcionalidade”*.

O Prof. Sérvulo Correia continua, referindo que *“para que a normaçaõ portuguesa respeite o sentido que decorre da jurisprudência comunitária, não é preciso que o quantitativo devido por qualquer acto registral ou notarial seja fixado independentemente do respectivo valor (v.g. 1000.000\$00). O princípio da variabilidade dos emolumentos consagrado na Portaria n.º 996/98 não merece, pois, censura. É duvidoso, apesar de tudo, que alguns dos limites máximos actualmente em vigor respeitem o princípio segundo o qual a medida dos emolumentos deve assentar no princípio da proporcionalidade emolumento / serviço de registo ou de notariado proporcionado”* (Correia, 2000).

4.3. Estudos sobre procedimentos, modelo organizativo e de *pricing* dos actos notariais e registais

O Ministério da Justiça encomendou a realização de algumas auditorias, designadamente à *Andersen Consulting*, à *Deloitte & Touche* e à *Price Waterhouse Coopers*.

A *Andersen Consulting* apresentou, em Outubro de 2000, o relatório final sobre o *“Estudo de concepção e planeamento de um novo modelo de funcionamento dos registos civil, comercial e predial”*.

Aí começaram por fazer o diagnóstico da actual situação e constataram que a actuação das Conservatórias, *“embora seguindo as orientações e a coordenação prestadas pela DGRN, é concretizada num regime de autonomia, agindo cada Conservatória como uma «unidade de negócio» independente”*. O primeiro diagnóstico foi no sentido de que *“os actuais processos encontram-se relativamente optimizados e os procedimentos instituídos bem assimilados, podendo caracterizar-se o actual modelo como estando num fase de desenvolvimento que apresenta um elevado grau de maturidade.”* Os principais constrangimentos então detectados, *“mais do que nas tarefas em si, residem nos actuais meios disponíveis para a sua execução”*.

Como conclusões globais do diagnóstico, esta consultora defende que as *“alterações introduzidas em 1996 traduziram objectivos de promoção de uma redistribuição de competências mais racional, prestando particular relevo às acções de simplificação de procedimentos e formalidades e à intensificação do recurso às tecnologias de informação; nesta última vertente propunha-se o desenvolvimento de importantes sistemas informáticos, em ordem a permitir a implantação de redes de informação de âmbito nacional, nas grandes áreas dos registos e do notariado, não existindo mecanismos e ferramentas automáticas de suporte à decisão ou para a produção automática de indicadores de gestão e acompanhamento, apenas se poderá afirmar que, na prática, as medidas preconizadas não foram aplicadas numa extensão desejável, com o prejuízo da obtenção dos benefícios que delas poderiam extrair”*.

De acordo com o mesmo relatório, o *“aumento significativo do número de actos que tem sido patente nos últimos anos contribuiu para a modificação do equilíbrio entre cada uma das funções Jurídica, de Gestão e de Serviço Público”, pois a gestão diária de uma conservatória implica “novas e pesadas tarefas e o Serviço Público que é prestado reflecte estrangulamentos de eficiência que deterioram a qualidade desejável. Ao ser confrontado com questões do foro*

jurídico, o utente entende eventuais demoras e problemas, valorizando o desvelo do funcionário com quem interage. Em contrapartida, torna-se menos complacente com informações incompletas, processos não imediatos só porque são realizados manualmente, e com demoras fundamentadas na complexidade das tarefas internas às Conservatórias”.

Como é ainda referido “o nível de serviço deixou de ser baseado na capacidade e complexidade técnico-jurídica do acto, facto tido como básico e adquirido, passando a estar dependente de questões como o tempo, o custo, a comodidade e o próprio processo”. Assim, pode concluir-se que “os problemas e constrangimentos não estão no processo estrito de elaboração dos actos de registos ou na sua aplicação, mas sim na inexistência de meios expeditos de suporte à sua realização e manutenção”.

O estudo identificou, de seguida, as três vias que o Novo Modelo de Funcionamento deveria seguir: simplificação, informatização e qualificação. O novo modelo deveria assentar “na melhoria da qualidade do serviço público prestado privilegiando a priori a satisfação das necessidades dos utentes, alicerçando-se numa máquina funcional otimizada e eficiente. Tais objectivos têm como principal veículo de implementação a constituição das três bases de dados nacionais de registos, geridas a partir de aplicações próprias que irão suportar as actividades associadas à realização dos actos”.

O Novo Modelo de Funcionamento proposto seria baseado em premissas representadas pela autonomia do novo modelo face ao anterior; pela iteratividade, visto que “as várias vertentes do modelo são peças modulares que permitem uma abordagem faseada”; pela qualidade, através da melhoria da prestação do serviço ao público; e pelo benefício, pois é claro o ganho económico “negando aos investimentos propriedades de meros custos sem retorno, e justificando (...) a plena implementação do modelo”.

O Gabinete de Auditoria e Modernização do Ministério da Justiça e o Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) elaboraram um relatório no âmbito do critério “Satisfação do Utente”, do Modelo Europeu de

Excelência para a Gestão da Qualidade. Como complemento ao método de auditoria, houve recurso à metodologia de auscultação do serviço prestado pelas Unidades de Registo, método designado como “Cliente Mistério”. Tal método implicou a observação directa e participante dos investigadores de Recursos Humanos, no papel de “utentes” junto de algumas unidades de registo visitadas.

Com o estudo, pretendeu-se auditar a qualidade de serviço prestado, concretamente “o desempenho com profissionalismo por parte do funcionário que contacta o público”, através de abordagem telefónica e presencial.

O relatório final de Auditoria de Sistemas e Qualidade do ISCTE, concluiu que *“a grande maioria dos utentes gerais das Conservatórias considera-se globalmente satisfeito com o serviço prestado pelas mesmas”, que “a quase totalidade dos respondentes afirma ter conseguido resolver os seus assuntos no próprio dia e naquela repartição”, que “a não resolução do assunto por parte da Conservatória não é suficiente para provocar no utente uma insatisfação global”. De acordo com os utentes, as dimensões da qualidade que mais de destacaram pela positiva foram “a percepção da Fiabilidade do Serviço e a Segurança no mesmo”, e “a Tangibilidade e a Capacidade de Resposta emergiram enquanto as causadoras da Insatisfação Global dos utentes gerais”.*

A *Deloitte & Touche* elaborou um “Estudo de *Pricing* para Tabelas de Emolumentos”. Nesse estudo, foi analisada a aplicação da Directiva 69/335/CEE nos Estados-membros da União Europeia, foi feita a apresentação dos resultados do estudo de *pricing* para a tabela de emolumentos e, por fim, construíram uma tabela de emolumentos por aplicação directa dos critérios de *pricing*.

O relatório final apresentado por esta consultora é o resultado *“de um estudo sumário cujo objectivo consiste na averiguação das características e nível de tributação (entendida em sentido lato) indirecta que os Estados-membros da União Europeia praticam relativamente aos denominados actos de reunião de capitais, tal como estes são definidos na Directiva 69/335/CEE”,* relativa aos impostos indirectos que incidem sobre as reuniões de capitais.

Na nota introdutória do Relatório, é referido que não houve a pretensão de desenvolver qualquer estudo comparativo do regime, “*mas apenas reunir sinteticamente os dados que sirvam de ponto de partida para tal estudo*”. Contudo, da análise empreendida a *Deloitte & Touche* concluiu que, “*na larga maioria dos Estados-membros, existem impostos ou outras imposições incidentes sobre a totalidade ou parte dos actos definitivos da Directiva 69/335/CEE, de 17 de Julho de 1969, como actos de reunião de capitais*”. As excepções a esta regra são a Dinamarca, que não sujeita as referidas operações na directiva a tributação, o Reino Unido, que já há 15 anos que não sujeita as operações mencionadas a qualquer forma de tributação, a Suécia, que não sujeita os actos de reunião de capitais a qualquer tipo de tributação, apesar de existirem custos residuais na constituição de sociedades e a Alemanha, onde não existe qualquer forma de tributação sobre os actos de reunião de capitais.

A metodologia seguida neste estudo foi a seguinte: a partir da tabela antiga, procedeu-se à estruturação das tabelas, ao levantamento dos tempos despendidos, ao número e qualificação dos agentes, tendo, de seguida, aplicado os parâmetros de *pricing* à nova tabela e elaborado o cálculo de diferenciais.

A *Price Waterhouse Coopers*, em Outubro de 2000, elaborou o seguinte trabalho: “Estudos sobre os procedimentos e o modelo organizativo dos cartórios notariais”. A Fase 3 desse Estudo, denominada Recomendações, apresenta “soluções que permitem melhorar os níveis de eficiência e eficácia dos Cartórios Notariais e conseqüentemente incrementar a qualidade e a imagem do serviço público prestado aos Cidadãos” e apresenta “o plano de implementação com identificação da respectiva estratégia, os subprojectos a desenvolver, sua calendarização, aspectos importantes a reter na gestão do projecto e a estrutura da respectiva Equipa”.

Esta consultora no diagnóstico que realizou, detectou algumas “*desfuncionalidades na estrutura orgânica e de âmbito processual*”, designadamente: elevada centralização de actividades no notário; falta de autonomia na gestão de recursos (humanos e financeiros); possibilidade de arbítrio na marcação dos actos notariais; falta de privacidade e inadequada

qualidade do atendimento; equipamentos e instalações desadequados; acesso limitado à informação; prevalência da comunicação informal; processos de trabalho totalmente manuais; e fragilidade do controlo interno. Esta situação é, ainda, *“agravada com a manutenção, ao longo da última década, do número de CNs e do pessoal afecto, conjugado com o aumento exponencial da actividade económica e, conseqüentemente, da procura dos serviços (entre 1993 e 1999 o número global de escrituras lavradas aumentou cerca de 65% - dados do MJ)”*.

De acordo com a *Price Waterhouse Coopers*, as oportunidades de melhoria identificadas podem ser agregadas em: imediatas ou de curto prazo – *“aquelas cujo esforço de implementação é menor, mas cujo impacto e visibilidade, em termos qualitativos, é médio ou elevado”*; e de médio prazo – *“aquelas que exigem maior esforço de implementação”*. Algumas das medidas a pôr em prática *“são precursoras das soluções de electronic-government and services (e-government) e facultam a adaptação e capacidade necessárias aos Serviços para se relacionarem com os utentes (cidadãos e empresas) através da web”*.

5. A reforma da tabela de emolumentos de 2001

5.1. Os objectivos da reforma de 2001 e as suas principais alterações

No Conselho Consultivo da Justiça de 24 de Outubro de 2001 (Acta n.º 5/2001), o então Ministro da Justiça salientou que Portugal estava, desde 1986, obrigado a cumprir a Directiva n.º 69/335/CEE, tendo sido em 1991 impugnadas as primeiras liquidações de emolumentos notariais e registais, por violação do princípio da proporcionalidade e do custo efectivo, e por contrariedade com o direito comunitário. Referiu que, em virtude de tais impugnações, nos anos de 1999 e 2000, foi determinada pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) e pelos tribunais nacionais a anulação de cerca de 300 actos de liquidação de emolumentos, pondo em causa todo o regime de funcionamento da justiça. Portugal fora condenado a pagar, até à data da referida reunião do Conselho Consultivo da Justiça, cerca de 5 milhões de contos a título de restituição de emolumentos às empresas que impugnaram as decisões.

Todavia, o Ministério da Justiça entendeu que não devia restituí-los na totalidade, pois a esse valor teria que deduzir-se o montante relativo ao custo efectivo do serviço. Foi necessário, então, proceder ao cálculo do custo efectivo do serviço – Estudo de *Pricing* feito pela *Deloitte & Touche*. Esclareceu o Ministro, na já referida reunião do Conselho Consultivo de Justiça, que a Directiva n.º 69/335, relativa à tributação sobre actos de reunião de capitais, só obrigava à aplicação do princípio da proporcionalidade (no sentido de os emolumentos se tratarem de receitas públicas proporcionais aos custos e natureza do serviço prestado em troca) no que concerne aos actos de reunião de capitais. No entanto, era também objectivo do Ministério da Justiça, adequar ao princípio da proporcionalidade ao custo efectivo do acto todos os emolumentos previstos. Assim, por razões de justiça e equidade entre contribuintes, entendeu-se aplicar o princípio da proporcionalidade aos restantes actos notariais e registais, tendo por base o estudo de *pricing* realizado que englobou todos os actos mencionados.

5.2. A Lei de Autorização n.º 85/2001, de 4 de Agosto

Ao abrigo da Revisão Constitucional de 1997, que consagrou, na alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º, a reserva relativa de lei do “regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas”, a Assembleia da República Portuguesa autorizou o Governo, através do artigo 10.º da Lei de Autorização n.º 85/2001, de 4 de Agosto (Primeira alteração à Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, «Orçamento do Estado para 2001»), a alterar as tabelas emolumentares dos registos e notariado, num período de 90 dias, de modo a conformar as tabelas emolumentares ao disposto na Directiva n.º 69/335/CEE, do Conselho, de 17 de Julho, na versão que resulta da Directiva 85/303/CEE, de 10 de Junho, relativa aos impostos indirectos que incidem sobre as reuniões de capitais; e, no que respeita às restantes tabelas emolumentares, adaptá-las em conformidade com o princípio de proporcionalidade da taxa ao custo do serviço prestado, devendo ser aplicadas aos actos registais e notariais cuja anterior liquidação de emolumentos haja sido anulada por sentença judicial transitada em julgado.

Refere também que, 30 dias após a entrada em vigor das novas tabelas, deveriam ser *“integralmente executadas as sentenças anulatórias dos actos de liquidação, mediante a restituição da quantia paga, deduzida do valor correspondente aos emolumentos devidos nos termos das novas tabelas, e da parcela correspondente à participação emolumentar dos funcionários dos registos e notariado”*.

A alteração das tabelas emolumentares aplicáveis aos actos de registo e notariado deveria ter como objectivos concretos a substituição das tabelas aplicáveis aos actos de registo e notariado por rubricas de imposto do selo incidindo sobre actos notariais e registais, constituindo receita própria do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça (cf. Decreto-Lei n.º 322-B/01, de 14 de Dezembro), mantendo-se, contudo a participação dos funcionários dos registos e notariado nessa receita pública.

5.3. O Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado

Em Dezembro de 2001, através do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, foi aprovado o Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado. Como atrás se referiu, o objectivo de tal reforma foi a sua adequação ao estabelecido na Directiva n.º 69/335/CEE, e também a sua conformidade com o princípio da proporcionalidade da taxa ao custo do serviço prestado e pelos objectivos de simplificação e codificação dos emolumentos dos registos e notariado, visando a construção de um sistema de gestão da receita emolumentar e adaptação da tributação emolumentar à jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, que aprovou o actual regulamento emolumentar dos registos e notariado, o legislador refere que o *“novo ambiente globalizado regido por padrões de eficiência na acção dos agentes obriga que o Estado proceda a uma redução dos padrões de complexidade do tráfego jurídico, sob pena da inviabilização dos esforços dos sujeitos de aumentar os seus padrões de competitividade. Esse esforço constitui uma verdadeira obrigação dos entes públicos perante os administrados, quer*

revistam uma natureza comercial quer consistam em simples cidadãos individualmente considerados”.

O Regulamento Emolumentar então criado consistiu numa verdadeira codificação de todos os regimes antes tratados de uma forma desconexa e autónoma, com o fim de tornar *“mais transparente o regime emolumentar dos registos e notariado”, dada a “maior transparência e publicidade na aplicação do regime, essencial para a boa aceitação do tributo pelos administrados e para a parificação da tributação emolumentar em relação às restantes taxas existentes no ordenamento jurídico nacional”.*

De acordo com o legislador, a codificação permitiu, *“pela primeira vez, a construção de uma verdadeira lógica sistemática entre os diferentes tipos de tributação, bem como coerência interna intrínseca”.* Até então, os diferentes tipos emolumentares, *“no seguimento de uma lógica corporativa ancestral e que fundamentou o aparecimento da função no Norte da Europa, evoluíam lado a lado, porém, sem uma coerência intrínseca, essencial para um correcto desempenho da função, que só é justificada se analisada e aplicada de uma forma compreensiva e coordenada”.*

A construção de um verdadeiro sistema de gestão da receita emolumentar, - justificado antes de mais pelo que resultou numa das principais dificuldades de elaboração do novo Regulamento Emolumentar: a inexistência de uma informação sistemática relativamente ao montante de receita de cada um dos tipos tributários -, impôs a organização numérica do regulamento, *“de forma a permitir uma avaliação on time da proveniência dos fluxos de receita”* (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro) o que permitirá, no entender do legislador, *“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”.*

Como corolário dos objectivos implícitos²¹ e explícitos do diploma, foram introduzidas várias alterações ao anterior regime de emolumentos notariais e do registo. Revogou-se a cobrança do acréscimo de emolumentos sustentado num critério “*ad valorem*”, ou seja, o da incidência da tributação com base no valor dos actos, implementando o princípio da proporcionalidade entre o valor do emolumento e os custos efectivos do serviço prestado, tendo em conta a natureza dos actos e a sua complexidade; e alterou-se a incidência subjectiva dos emolumentos²². Realizou-se, também, uma reforma do sistema de isenções e reduções emolumentares, de modo a obstar à situação de descontrolo e indisciplina ao nível das isenções, fruto de anos de legislação extravagante, atentando muitas vezes com o princípio da igualdade. Desse modo, revogaram-se todas as isenções ou reduções anteriormente previstas e propôs-se um sistema de inclusão de todas as novas isenções no diploma, de forma a melhorar o controlo e a sua aplicação.²³

Finalmente, uma outra alteração foi introduzida, versando, objectivamente, o registo civil. Atendendo à “*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. (...) Dessa forma, foi efectuada a opção de total gratuitidade relativamente aos actos do registo civil que revestem*

²¹ O Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, refere também que “foi então possível desenvolver o trabalho de apuramento do custo efectivo de cada acto notarial e registral, base de construção de nova tabela, de acordo com o princípio de proporcionalidade” ou “princípio da correspondência ao custo efectivo” que foi o “princípio básico adoptado”.

²² Estão sujeitos a tributação emolumentar 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, bem como as pessoas singulares ou colectivas de direito privado independentemente da forma que revistam (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro). Contudo, através do Decreto-Lei n.º 315/2002, de 27 de Dezembro, o legislador veio alargar as isenções (artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro) aos actos praticados pela Direcção-Geral do Património, nos serviços dos registos e do notariado, relacionados com a aquisição e administração dos bens do domínio privado do Estado. Sobre este assunto, no Painel que organizámos, um dos participantes proferiu a seguinte crítica:

“(…) estou perfeitamente indignado pela actual Lei do Orçamento que veio pôr uma nova sombra sobre esta tabela, porque relativamente aos processos de reestruturação empresarial de que o P 7 há bocado falou, os tais 404/90, mais uma vez veio conceder isenções emolumentares fora do diploma, quando no espírito e na letra desta própria tabela tal isenção deveria constar deste documento e não de outro qualquer”. (P 3)

um carácter não voluntário. Esse encargo é, pois, sustentado, na íntegra, pelo Estado, não sendo sequer repercutido nos outros tipos tributários”.

O Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado foi organizado em três capítulos.

No primeiro capítulo, inovador, encontram-se os princípios e normas gerais de interpretação aplicáveis a todas as rubricas subsequentes e introduz um elevado grau de coerência na aplicação de todos os tipos de tributação subsequentes²⁴.

O segundo capítulo estabelece as normas gerais de aplicação e regula os diferentes tipos de actividade notarial e registal, tendo em consideração as suas especialidades e lógica próprias. Tal como se lê no preâmbulo que analisamos, 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”*.

²⁴ No primeiro capítulo, na linha do defendido no parecer do Prof. Sousa Franco *et al.*, merecem destaque os seguintes aspectos, de acordo com o Preâmbulo do diploma regulamentar:

i) “Definição do âmbito de incidência subjectiva - refere-se que estão sujeitos a tributação emolumentar 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, bem como as pessoas singulares ou colectivas de direito privado, independentemente da forma jurídica de que se revistam. Assim, todas as situações de privilégio não justificadas terminaram, numa lógica de eficiência acrescida, no exercício da actividade pública;

ii) Estabelecimento de uma norma de proporcionalidade - sendo a função notarial e registal 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;

iii) 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, com excepção das isenções ou reduções de carácter estrutural, e propõe-se o sistema de inclusão de todas as novas isenções no diploma, de forma a melhorar o controlo e a sua aplicação”.

No terceiro capítulo encontra-se o tabelamento dos actos, dividido em secções, considerando os diversos tipos tributários. A primeira secção diz respeito ao registo civil e nacionalidade, a segunda ao notariado, a terceira ao registo predial, a quarta ao registo comercial, a quinta ao Registo Nacional de Pessoas Colectivas, a sexta ao registo de navios, a sétima ao registo de automóveis, a oitava à identificação civil, a nona, uma secção residual, relativa aos emolumentos comuns, e a décima, referente às isenções, tendo esta última por escopo a codificação de todas as isenções futuras, sendo o local próprio para a sua inclusão ao longo do tempo. Os tipos tributários presentes no último capítulo resultam de um enorme esforço de simplificação das rubricas e de criação de novas formas de tributação adaptadas às novas realidades.

Uma das principais dificuldades sentidas pelo legislador aquando da elaboração do Regulamento Emolumentar que seguimos, foi a inexistência de uma informação sistemática do montante de receita de cada um dos tipos tributários. Os únicos elementos então disponíveis resultavam do cruzamento das estatísticas dos registos e notariado, fornecidos pelo Gabinete de Política Legislativa do Ministério da Justiça, com os *reportes* de receita efectuados pelos cartórios e registos ao Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça. Como o legislador refere, 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.

Com esses elementos foi então possível apurar o custo efectivo de cada acto notarial e registal, base de construção da nova tabela, de acordo com o princípio de proporcionalidade²⁵.

Como acima se referiu, a adaptação da tributação emolumentar à jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) relativa à Directiva n.º 69/335/CEE, sobre reunião de capitais, foi o motivo que

²⁵ Neste relatório não se fará a avaliação do custo efectivo de cada acto notarial, dado que para isso seria necessário usar, como se referiu na introdução geral, dados estatísticos e metodológicos de que não dispomos.

desencadeou todo este esforço de reforma. Porém, o resultado da reforma ultrapassou em muito este intuito inicial²⁶.

Por fim, do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 322-A/2001 decorre que, tendo em consideração que o princípio básico adoptado no Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado é o princípio da correspondência ao custo efectivo, como referimos, e tendo em consideração o processo de informatização dos registos e notariado em curso, o legislador prevê que tal Regulamento Emolumentar será sujeito a uma revisão bianual em função das variações da despesa efectiva decorrentes de análises de custos.

5.4. Alteração do Código e da Tabela Geral do Imposto do Selo

A revisão das tabelas emolumentares dos registos e notariado decorrente da sua conformação à Directiva n.º 69/335/CEE e a sua adaptação ao princípio da proporcionalidade da taxa ao custo do serviço prestado implicava uma significativa quebra de receitas do sistema da justiça que era necessário compensar. Por tal, em 14 de Dezembro de 2002, foi publicado o Decreto-Lei n.º 322-B/2001, relativo à alteração do Código e da Tabela Geral do Imposto do Selo.

De acordo com o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 322-B/2001, entre as várias fontes de financiamento que poderiam ser consideradas por forma a assegurar a referida compensação, conta-se o *“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 alínea b) do n.º 5 do artigo 10º da Lei n.º 85/2001, de 4 de Agosto, por esta última, na forma de introdução de novas rubricas de imposto do*

²⁶ 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 TJCE 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.

selo incidindo sobre actos notariais e registrais que constituam receita própria do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça”.

Assim, o legislador procedeu a um aditamento à Tabela Geral do Imposto do Selo, com a inclusão de uma nova rubrica, no artigo 3º - o inovador n.º 26 - onde passam a ser tributadas em selo, a uma taxa compreendida dentro do limite fixado no n.º 1 do artigo 7º da Directiva n.º 69/335/CEE, as operações a que se referem as várias alíneas do n.º 1 do artigo 4º da mesma Directiva.

Para que esta nova tributação fosse compatível com o direito comunitário houve que usar de cautelas, por forma a conformá-la com o modelo de imposto único sobre as reuniões de capitais estabelecido na Directiva. Como decorria de instruções transmitidas em contactos com a Comissão Europeia, havia que sujeitar a imposto apenas as operações referidas no n.º 1 do artigo 4º, deixando fora do seu âmbito de incidência objectiva as referidas no n.º 2 do mesmo preceito, em relação às quais se pode defender a existência de uma cláusula de *stand still*; havia que as sujeitar a todas e a uma taxa de imposto uniforme, que se contivesse dentro do limite de 1%; havia também que assegurar que o imposto seria liquidado sobre a matéria colectável indicada nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 5º da Directiva e que seria cobrado uma única vez em todos e cada um dos Estados-Membros.

Como se lê no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 322-B/2001, as cautelas para as quais a Comissão Europeia alertou quanto às operações abrangidas, sua matéria colectável e taxas *“foram tidas em conta na redacção de cada um dos números do novo n.º 26, modelados sobre as correspondentes normas da directiva comunitária, caminho que se afigurou ser o mais prudente embora tenha envolvido a utilização de conceitos usados pela directiva e que se afiguram eventualmente menos correctos - como os de sociedade de capitais, cuja definição se incluiu no Código do Imposto do Selo, no seu novo artigo 31º (que inclui também no seu n.º 2 uma delimitação negativa do conceito de «actos de constituição de sociedades de capitais», igualmente decalcado sobre a directiva), ou o de sede de direcção efectiva, usados nos n.os 26.5 e 26.7. A preocupação de assegurar que o imposto seja cobrado uma única vez em todos os Estados-*

Membros foi tida em conta na redacção dos n.os 26.5 e 26.7 da Tabela, as rubricas que podiam implicar esse risco; a de que em Portugal, como em qualquer outro Estado-Membro, apenas seja cobrado este imposto em relação àquelas operações, e não também qualquer outro, determinou que se tais operações fossem excluídas da incidência do imposto do selo devido pela celebração de escrituras (n.º 15.1) e registos (novo n.º 26.2)”.

Com igual intuito de respeito pelo direito comunitário, introduziram-se no artigo 6º do Código do Imposto do Selo duas isenções em relação à nova tributação em selo: as alíneas r) e s) aditadas àquela norma, relativas à constituição e ao aumento de capital resultantes de fusões ou realizadas por sociedades gestoras de participações sociais (SGPS).

O aditamento do novo n.º 26 à Tabela Geral do Imposto do Selo implicou a adaptação de algumas outras normas do Código do Imposto do Selo, designadamente as relativas ao encargo do imposto (artigo 3º), ao qual foram aditadas as alíneas p), q), r) e s), e ao nascimento da obrigação tributária (artigo 13º), norma a que se aditou a alínea o). A utilização do preexistente artigo 31º com um novo conteúdo implicou a remuneração dos subsequentes artigos do Código.

O legislador pretendeu assegurar que a criação desta nova rubrica do imposto do selo não afectasse negativamente o objectivo da reforma do modelo de financiamento do sistema de justiça. O objectivo em vista era melhorar as condições institucionais da competitividade da economia portuguesa. Nesses termos, apesar da Directiva n.º 69/335/CEE permitir a fixação da taxa do imposto do selo até 1%, o legislador decidiu fixá-la em 0,4%, a mais reduzida do conjunto de países da União Europeia.

Deste modo, foi possível assegurar que o custo dos actos relativos a empresas, designadamente a sua constituição e alterações ao pacto social, beneficiem de uma muito significativa redução para a generalidade das empresas, assim constituindo importante instrumento da política de inovação.

6. Conclusões

A origem do notariado é remota, situa-se, após a descoberta da escrita, quando a sociedade se deparou com a necessidade de comprovação dos factos e convenções celebradas e a sua perpetuação.

De acordo com Albino Matos (1992: 177), podem ser identificadas três fases na formação do conceito de notário: simples redactor, redactor com fé pública e redactor qualificado com fé pública.

Em Portugal, o notário ainda mantém o estatuto de funcionário público adquirido durante o Estado Novo, que “nacionalizou o notariado e funcionalizou o notário”, contrariando a tradição portuguesa que concebia o notariado como uma profissão liberal. Com o Decreto de 14 de Setembro de 1900, o sistema notarial português passou a estar dependente do poder judicial, situação que veio a reforçar-se ainda mais em 1949, com a funcionalização do notariado, passando estes profissionais a ser agentes do Estado, sob a tutela da Direcção-Geral dos Registos e do Notariado.

Desde então, 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. 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.

Nos últimos anos, concretamente entre 1999 e 2002, a melhoria do notariado preconizada pelo Ministério da Justiça passou por outras medidas, como o aumento do número de cartórios, a informatização dos serviços de registos e notariado, a melhoria das instalações actuais e a desburocratização da actividade notarial. A desburocratização insere-se na transformação da profissão do notário, que pode passar, para além da natureza pública ou privada da profissão, pelo exercício de novas funções e competências e insere-se num processo mais abrangente de reconfiguração das profissões jurídicas e de desjudicialização de actos e processos que não constituam um litígio.

Quanto aos registos, desde a antiguidade o homem entendeu ser conveniente conservar, de forma duradoura, a memória de certos actos e factos da vida, dada a importância e a necessidade de demonstrar, face a terceiros, que foram praticados ou que ocorreram. Para responder à necessidade de certeza, o Estado organizou, então, os registos públicos.

Entre nós, os registos gozam da presunção legal de veracidade e de autenticidade, ou seja, quem tem o registo a seu favor não terá de provar que é titular do direito correspondente, tendo o registo valor declarativo.

Em 1983 fora aprovada a Tabela de Emolumentos do Registo Nacional de Pessoas Colectivas, pela Portaria n.º 375-B/83, de 5 de Abril, nos termos da qual as pessoas colectivas de direito público e os organismos da Administração Pública, com a excepção das empresas públicas, estavam dispensados dos emolumentos aí fixados.

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 85/303/CEE, veio determinar que a aplicação do imposto sobre as operações de reunião de capitais só pode ocorrer uma vez em todo o espaço comunitário, e que essa tributação deve ser de nível idêntico em todos os Estados-membros.

Atendendo às diversas condenações do Estado Português no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) e, até, à aplicação da Directiva pelos tribunais internos, estava criada uma conjuntura propícia às alterações que foram introduzidas pela reforma de 2001, 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 âmbito do direito interno, existia uma questão que também contribuiu para a necessidade de alteração das tabelas emolumentares em vigor até 2002, que foi a da sua possível inconstitucionalidade orgânica.

O custo dos actos notariais e registais, em Portugal, sempre foi, e ainda é, indissociável do financiamento da justiça, dado que em 2000, em 2001 e em 2002 a receita líquida dos registos e notariado foi respectivamente de 433.274, 374.400 e 360.964, milhares de euros.

Uma questão essencial para a elaboração de uma nova tabela emolumentar, é a da natureza jurídica dos emolumentos. A propósito, o Ministério da Justiça solicitou vários pareceres jurídicos que, após efectuarem a distinção 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 taxas” e que as decisões do Tribunal das Comunidades significam que “os emolumentos cobrados por ocasião do aumento de capitais só não estarão contra a directiva comunitária se o seu montante for tendencialmente correspondente ao custo administrativo da operação”* (Saldanha Sanches, 2000).

O Prof. Sousa Franco e a sua equipa efectuaram o enquadramento dogmático e jurisprudencial do princípio da proporcionalidade na fixação dos custos dos actos notarias e registais, a partir de um estudo sobre o custo das actividades dos registos e do notariado elaborado pelo Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça

Em Outubro de 2001, o então Ministro da Justiça salientou que Portugal estava, desde 1986, obrigado a cumprir a Directiva n.º 69/335/CEE, tendo sido em 1991 impugnadas as primeiras liquidações de emolumentos notariais e registais, por violação do princípio da proporcionalidade e do custo efectivo. Em virtude de tais impugnações, em 1999 e 2000, foi determinada 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.

Todavia, o Ministério da Justiça entendeu que não devia restituir aquela quantia na totalidade, pois a esse valor teria que deduzir-se o montante relativo ao custo efectivo do serviço. Foi necessário, então, proceder ao cálculo do custo efectivo do serviço – Estudo de *Pricing* feito pela *Deloitte & Touche*. Embora a

Directiva n.º 69/335 só obrigasse à aplicação do princípio da proporcionalidade no que concerne aos actos de reunião de capitais, o Ministério da Justiça pretendeu aplicar o princípio da proporcionalidade ao custo efectivo do acto todos os emolumentos previstos. Assim, por razões de justiça e equidade entre contribuintes, entendeu-se aplicar o princípio da proporcionalidade aos restantes actos notariais e registais.

Em 2001 foi aprovado o Decreto-Lei n.º 322-B/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 sua adequação ao estabelecido na Directiva n.º 69/335/CEE, e também a sua conformidade com o princípio da proporcionalidade da taxa ao custo do serviço prestado e pelos objectivos de simplificação e codificação dos emolumentos dos registos e notariado, visando a construção de um sistema de gestão da receita emolumentar e 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.

Como corolário dos objectivos implícitos e explícitos do diploma, que consistiu numa verdadeira codificação de todos os regimes antes tratados de uma forma desconexa e autónoma, foram introduzidas várias alterações ao anterior regime de emolumentos notariais e do registo.

Uma das principais dificuldades sentidas pelo legislador aquando da elaboração do Regulamento Emolumentar, foi a inexistência de uma informação sistemática do montante de receita de cada um dos tipos tributários, contudo, foi possível fazer alguns exercícios de modo a apurar o custo efectivo de cada acto notarial e registal, base de construção da nova tabela, de acordo com o princípio de proporcionalidade.

Para que esta nova tributação fosse compatível com o direito comunitário houve que usar de cautelas por forma a conformá-la com o modelo de imposto único sobre as reuniões de capitais estabelecido na Directiva. Deste modo, foi

possível assegurar que o custo dos actos relativos a empresas, designadamente a sua constituição e alterações ao pacto social, beneficiem de uma muito significativa redução para a generalidade das empresas, assim constituindo importante instrumento da política de inovação.

Após esta apresentação da reforma da tabela emolumentar dos registos e do notariado, analisaremos nos próximos capítulos o seu impacto na sociedade portuguesa, designadamente nos serviços e nos profissionais que os representam, bem como naqueles que trabalham nos cartórios notariais e nas conservatórias dos registos.

Capítulo II

Os custos dos actos notariais e registais: uma apreciação geral da nova tabela emolumentar

1. Dos emolumentos e imposto de selo

Todos os actos praticados nos serviços dos registos e do notariado estão sujeitos a tributação emolumentar, conforme consta da tabela respectiva. Estão 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 uma contraprestação na qual os funcionários têm participação, ao invés do que se passa com as taxas.

Os emolumentos são prestações pecuniárias legalmente previstas (artigo 204º do Código do Notariado, artigo 150º do Código do Registo Predial e artigo 6º do diploma preambular do Código do Registo Comercial), tabeladas normativamente e cobradas pelos actos praticados, tal como Albino Matos refere (1992: 306). Os emolumentos constituem a contrapartida legalmente fixada, paga ao Estado pela utilização dos serviços públicos, notariais ou de registo. Assim, os emolumentos não têm a natureza de imposto, não são contribuições especiais nem receitas patrimoniais, são taxas, pois, de acordo com Teixeira Ribeiro, taxa é *“a quantia coactivamente paga pela utilização individualizada de bens semi-públicos ou, em alternativa, o preço autoritariamente fixado de tal utilização”*²⁷.

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

²⁷ Teixeira Ribeiro (Noção Jurídica de Taxa, na Revista de Legislação e Jurisprudência 117/289-94), *apud* Albino Matos (1992: 307).

autoritariamente, não negociáveis e não discutíveis pelo utente. Essas contrapartidas são taxas, pois são quantias coactivamente pagas pela utilização individualizada dos serviços públicos do notariado e dos registos, como reconhecem a jurisprudência e a doutrina, em geral.

Ora, são devidos emolumentos por todos os actos, excepto nos casos de isenção ou de gratuidade previstos na lei. A gratuidade significa, tal como Ema Guerra explica, *“ausência de tributação do acto abstractamente considerado, como é o caso, por exemplo, dos assentos de nascimento, de perfilhação, de declaração de maternidade ou de óbito, em registo civil, ou as anotações em registo predial e comercial”* (2002, 113) – cfr. artigo 164º do Código de Notariado. A gratuidade visa salvaguardar o direito dos interessados, outorgantes nos actos, de obterem, sem encargos, uma prova da realização dos mesmos. No caso de isenção, *“o acto em abstracto é tributado, mas, na situação concreta, não são cobrados os emolumentos que, normalmente seriam devidos, ou em atenção ao sujeito – isenção subjectiva – ou em atenção ao objecto – isenção objectiva”* (2002, 113)²⁸.

O Regulamento Emolumentar, no artigo 4º, alíneas a) e b) do n.º 2, no artigo 20º, pontos 1.3 e 7.1 e no artigo 28º, n.º 2, prevê, ainda, a redução de emolumentos em diversos actos notariais. Todas as isenções ou reduções emolumentares supervenientes à aprovação do Regulamento Emolumentar em vigor deverão constar do artigo 28º, relativo às isenções ou reduções emolumentares.

De acordo com o artigo 1º, n.º 2, as isenções e reduções emolumentares estabelecidas na lei não abrangem a participação emolumentar e os emolumentos

²⁸ Estão isentos de emolumentos, nos termos das alíneas b) a e) do artigo 4º do Regulamento, a escritura de fiança prestada para aquisição de prédios ou fracções autónomas ao abrigo do crédito jovem bonificado (artigo 1º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 164/92, de 5 de Agosto), os actos notariais relativos às entidades que operem exclusivamente no âmbito institucional da Zona Franca da Madeira e de Santa Maria (artigo 8º do Decreto-Lei n.º 234/88, de 5 de Julho), a constituição da nova sociedade, bem como as providências integradoras ou decorrentes da reestruturação financeira e da gestão controlada, que exijam intervenção notarial (artigo 118º do CPEREF, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 132/93, de 23 de Abril), os actos e contratos necessários à realização das operações de emparcelamento rural (artigo 52º do Decreto-Lei n.º 103/90, de 22 de Março).

personais devidos aos conservadores, notários e oficiais dos registos e do notariado pela sua intervenção nos actos. Assim, devem continuar a ser cobradas aos interessados as quantias devidas a título de participação emolumentar pela prática de actos isentos ou sujeitos a redução emolumentar, apesar da Portaria n.º 1448/2001, de 22 de Dezembro ter fixado um regime especial e transitório para o cálculo de exercício para o ano 2002. As quantias assim cobradas a título de participação emolumentar devem ser depositadas mensalmente a favor do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça.

Dos conceitos de gratuidade e de isenção distingue-se, ainda, o de dispensa de pagamento de emolumentos (cfr. artigo 147º, a) do Código das Custas Judiciais), como sucede no caso de apoio judiciário. De acordo com a orientação do Despacho n.º 20/2002, de 21 de Janeiro, da Direcção-Geral dos Registos e do Notariado, publicado no Boletim dos Registos e do Notariado n.º 1/2002, nos actos cuja prova tenha de ser apresentada em processo no âmbito do qual haja sido concedido o benefício de apoio judiciário, tal como nos documentos probatórios atinentes àqueles, a respectiva conta deverá ser lançada com a menção de que entra em regra de custas, devendo ser paga oportunamente ao serviço competente.

Os emolumentos são pagos nos cartórios notariais ou nas conservatórias respectivas em que os actos são praticados, no momento da sua prática.

As tabelas emolumentares devem ser afixadas nos serviços, em local visível e acessível à generalidade dos utentes, de acordo com o artigo 6º do Regulamento.

Pelos actos pelos quais são devidos emolumentos, os notários e os conservadores podem cobrar preparos do montante provável que a conta irá atingir. A cobrança de preparos é de grande importância, pois, como refere Ema Guerra, evita-se assim que fiquem por liquidar contas depois do acto ter sido praticado por os utentes não se disporem então a pagar com a prontidão

desejada. Em registo predial, comercial e de automóveis a cobrança de preparos é mesmo obrigatória, no acto de apresentação do requerimento²⁹.

Nos cartórios notariais, além de emolumentos, é também liquidado imposto de selo, de acordo com a Tabela Geral do Imposto do Selo, publicada em anexo ao Código do Imposto do Selo, aprovada pela Lei n.º 150/99, de 11 de Setembro, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 176-A/99, de 30 de Dezembro e 30-C/2000, de 29 de Dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 322-B/2001, de 14 de Dezembro e pela Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro.

O imposto de selo incide sobre os actos, contratos, documentos, títulos, livros, papéis e outros factos constantes da Tabela Geral, bem como os documentos, actos ou contratos emitidos ou celebrados fora do território nacional se forem apresentados em Portugal para qualquer efeito legal. Também relativamente ao imposto de selo há isenções. O imposto consiste num encargo de quem tiver interesse económico no facto sobre o qual o imposto incide. A liquidação e o pagamento do imposto cabem aos notários.

Ema Guerra descreve o sistema de pagamentos das despesas nas conservatórias e nos cartórios (2002). Com a receita emolumentar líquida são pagos mensalmente os vencimentos, subsídios de refeição, de Natal e de férias, bem como demais abonos do pessoal³⁰. O pessoal das conservatórias e dos cartórios divide-se em pessoal dirigente (conservadores e notários)³¹, oficiais (ajudantes e escriturários) e pessoal auxiliar (telefonistas e auxiliares administrativos).

²⁹ Cfr. Artigo 151º do Código de Registo Predial.

³⁰ No caso de num mês a receita emolumentar, uma vez deduzidas as participações dos funcionários e o montante das despesas a cargo do Gabinete de Gestão Financeira (GGF), não for suficiente para satisfazer todos os encargos devidos, a quantia em falta será comunicada ao GGF que a enviará (2002: 119). Se as receitas do GGF incluírem o pagamento do ordenado dos conservadores ou notários e outros abonos devidos por aquela entidade, as quantias correspondentes a esses encargos serão deduzidas ao seu montante, sendo apenas depositado o restante saldo.

³¹ Nas conservatórias dos registos civil, predial e comercial de 1ª classe pode haver conservadores auxiliares. No caso de situações de atraso ou de deficiência dos serviços ou de impedimento prolongado do seu titular, o quadro das conservatórias e cartórios pode ser acrescido de um lugar de conservador ou de notário.

2. Comparação de tabelas e de custos de actos que podem ser praticados por pessoas singulares

Até à entrada em vigor do actual Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado, em 01 de Janeiro de 2002, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, o preço a pagar pelos actos a praticar dependia, em larga medida, do valor dos actos a praticar, ou seja, quanto maior fosse o valor do acto, 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, porém, estabelece valores fixos para a prática dos actos sujeitos a emolumentos, independentemente do valor do acto praticado.

A nova tabela de emolumentos dos registos e notariado, desde a sua aprovação, em Dezembro de 2001, através do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, gerou grandes reacções por parte de quase todos os intervenientes na área.

A Associação Portuguesa para a Defesa dos Consumidores – DECO³² - , perante as reacções e as reclamações recebidas, elaborou um estudo comparativo entre a tabela actualmente em vigor e a tabela anterior, visando, sobretudo, os serviços prestados pelos Registos e Notariado a cidadãos particulares/consumidores. Dessa análise comparativa foram excluídos os serviços prestados exclusivamente a pessoas colectivas ou a entidades comerciais, uma vez que não estão inseridos no âmbito da actividade daquela associação.

Da análise efectuada, decorre que a generalidade dos actos comparados nos Registos Civil e Automóvel sofreram *“aumentos que oscilam entre os 2 cêntimos e os 175 euros e dezoito cêntimos. Destes actos a organização do processo de casamento, o termo de reconciliação em processo de separação e o processo de divórcio por mútuo consentimento são aqueles que maiores aumentos sofrem (sempre superiores a 40 euros). Nos actos do Notariado os*

³² <http://www.deco.proteste.pt/index.htm>.

únicos que sofrem uma redução, mas bastante substancial, são os actos referentes à compra e venda de imóveis e ao contrato de mútuo com hipoteca. Na escritura de compra e venda de uma habitação as reduções oscilam entre os 12,42 euros (para a compra de uma casa no valor de 35.000 euros) e os 459,73 euros (para a compra de uma casa no valor de 175.000 euros)³³. No contrato de mútuo com hipoteca as reduções oscilam entre os 57,82 euros (para uma hipoteca no valor de 35.000 euros) e os 492,73 euros (para uma hipoteca no valor de 175.000 euros). As habilitações de herdeiros, os testamentos, as certidões ou fotocópias sofrem aumento substanciais (sempre superiores a 15,01 euros e atingindo, no caso dos testamentos, os 195,06 euros). No Registo Predial reduz-se igualmente o valor dos actos referente ao registo de imóveis, com valores entre os 42,40 euros (para 35.000 euros) e os 477,31 euros (para 175.000 euros) e das hipotecas com valores entre os 32,40 euros (para 35.000 euros) e os 467,31 euros (para 175.000 euros). Os actos referentes a certidões ou fotocópias, recusa de registos etc. Sofrem um aumento que varia entre os 17,02 euros e os 38,50 euros” (DECO, 2002).

Como conclusão, a DECO refere que a nova tabela implica vantagens para os consumidores, designadamente quanto à compra de habitação, um dos aspectos que mais preocupa esta associação. Contudo, salienta que em algumas rubricas houve aumentos inaceitáveis, que não só prejudicam os consumidores individualmente como podem ter nefastos efeitos na própria segurança jurídica.

³³ No caso de compra e venda de habitação própria os consumidores ficaram claramente favorecidos com a aplicação do actual regime emolumentar. Contudo, a incidência de imposto de selo à taxa de 0,8% sobre o valor da aquisição faz aumentar bastante o valor pago pela realização da escritura de compra e venda de imóveis. Após a celebração da escritura de compra e venda do imóvel é necessário efectuar o registo na Conservatória do Registo Predial da área onde se situa. Pela prática desse acto há que pagar 125 Euros, independentemente do valor constante na escritura de compra e venda ou do valor patrimonial do imóvel. Até à entrada deste novo regulamento emolumentar, os emolumentos pagos na Conservatória do Registo Predial variavam em função do valor dos actos praticados, de modo que quanto maior fosse o valor do imóvel também maior era a conta dos emolumentos a pagar.

Os emolumentos resultantes da celebração de escritura pública de compra e venda de imóveis e do registo da sua aquisição na Conservatória do Registo Predial beneficiam de reduções nas seguintes situações:

- Se a aquisição do imóvel se destinar a habitação própria e permanente;
 - Se o adquirente for titular de conta poupança habitação e a movimentar para esse fim;
 - Se o adquirente recorrer ao crédito jovem à habitação.
- Cfr. http://www.pmelink.pt/pmelink_public/EC/0,1655,1004_38217-3_41100--View_428,00.html.

De facto, em situações como o registo de imóveis de muito baixo valor, o preço a pagar pelo registo poderá ser francamente superior ao valor do próprio imóvel – pense-se no caso de alguns terrenos rústicos. Também o preço dos testamentos é um factor dissuasor para a sua realização.

Perante tais constatações, a DECO elaborou uma série de reivindicações: a revisão da tabela em vigor, corrigindo-se as situações que criam distorções e insegurança jurídica; a alteração dos valores dos actos referentes a pedidos de certidões ou fotocópias, testamentos, divórcios, registo da compra do automóvel, habilitações de herdeiros, tudo situações em que os preços são francamente excessivos. Por outro lado, exigiu a revisão periódica das tabelas emolumentares adaptando-as às condições e circunstâncias que vão evoluindo; a continuação do trabalho desenvolvido, nomeadamente pela Comissão de Simplificação dos Actos Notariais, com o objectivo de simplificar os actos sujeitos a intervenção notarial; e uma gestão eficaz dos recursos afectos aos registos e notariado de forma a permitir que os ganhos de produtividade obtidos influam directamente na redução dos preços dos actos.

Quadro 1

Comparação das tabelas de emolumentos dos registos e notariado

Registo Civil	T. actual	T. anterior	Varição
Averbamento da convenção antenupcial	10,00	9,98	0,02
Organização do processo de casamento	51,00	9,98	41,02
Divórcio por mútuo consentimento	250,00	74,82	175,18
Registo Automóvel	T. actual	T. anterior	Varição
Cada certidão ou fotocópia	16,00	4,99	11,01
Registo de alterações	28,00	3,74	24,26
Por cada registo	55,00	22,45	32,55
Notariado	T. actual	T. anterior	Varição
Reconhecimento de assinaturas	11,00	2,49	8,51
Certidões até 4 páginas	20,00	4,99	15,01
Testamentos	220,00	24,94	195,06
Habilitação de herdeiros	146,00	49,88	96,12
Notariado - compra de habitação	T. actual	T. anterior	Varição
Escritura de compra e venda (35 mil Euros)	175,00	199,82	-24,82
Mútuo com hipoteca (35 mil Euros)	142,00	199,82	-57,82
Total	317,00	399,64	-82,64
Escritura de compra e venda (100 mil Euros)	175,00	409,73	-234,73
Mútuo com hipoteca (100 mil Euros)	142,00	409,73	-267,73
Total	317,00	819,46	-502,46
Escritura de compra e venda (175 mil Euros)	175,00	634,73	-459,73
Mútuo com hipoteca (175 mil Euros)	142,00	634,73	-492,73
Total	317,00	1 269,46	-952,46
Registo Predial - compra de habitação	T. actual	T. anterior	Varição
Registo de compra e venda (35 mil Euros)	125,00	167,40	-42,40
Registo do Mútuo com hipoteca (35 mil Euros)	135,00	167,40	-32,40
Total	260,00	334,80	-74,80
Registo de compra e venda (100 mil Euros)	125,00	377,31	-252,31
Registo do Mútuo com hipoteca (100 mil Euros)	135,00	377,31	-242,31
Total	260,00	754,62	-494,62
Registo de compra e venda (175 mil Euros)	125,00	602,31	-477,31
Registo do Mútuo com hipoteca (175 mil Euros)	135,00	602,31	-467,31
Total	260,00	1 204,62	-944,62
Registo Predial	T. actual	T. anterior	Varição
Requisição e certidão ou fotocópia (registos)	27,00	9,98	17,02
Requisição e certidão ou fotocópia (documentos)	27,00	4,99	22,01
Recusa do Registo	40,00	1,50	38,50

Fonte: Associação Portuguesa para a Defesa dos Consumidores – DECO
<http://www.deco.proteste.pt/index.htm>

No mesmo sentido é a análise efectuada pela Associação Sindical de Conservadores dos Registos (ASCR). Em 24 de Janeiro de 2002, a ASCR tornou pública a sua posição sobre o Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado e sobre a campanha publicitária do Governo.

Na opinião da ASCR, o Regulamento não trouxe só benefícios, como a campanha publicitária pretende fazer crer, mas implicou aumentos “*na ordem das centenas por cento*”, quanto aos actos mais comuns e diariamente solicitados pelos utentes, designadamente as certidões. 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 portugueses que auferem baixos rendimentos.

Lourenço Pires Mendonça, Presidente do Conselho Directivo da Associação Sindical dos Conservadores dos Registos emitiu uma declaração na qual é referido que o Ministério da Justiça entendeu “*alterar completamente os princípios subjacentes aos valores cobrados pelos actos notariais e de registo em vigor há décadas (embora com actualizações)*”, e sem aviso prévio³⁴ para que os cidadãos se adaptassem social e economicamente à inversão de critérios.

A tabela antes em vigor permitia aos cidadãos ter acesso à documentação e legalização dos seus bens, em conformidade com o valor económico respectivo, uma vez que o valor do bem era a base de cobrança dos actos de registo e de notariado. Como se lê na declaração, deste modo eram respeitados os princípios da igualdade perante a lei e os serviços do Estado, à semelhança do que se passa nos países da Europa e da América Latina. Porém, com as alterações introduzidas, a cada acto corresponde um preço fixo, independentemente do valor económico do bem.

³⁴ O Regulamento Emolumentar foi publicado no Diário da República em 14 de Dezembro de 2001, e entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2002. Como é referido na declaração do Presidente da ASCR, aos conservadores, notários e oficiais não foi dada a possibilidade de colaboração no novo regulamento emolumentar.

Assim, o novo regulamento implica *“ Graves aumentos dos actos tradicionalmente de valor residual (...) e os actos relativos a bens ou investimentos de valor inferior a cerca de seis mil contos. Exemplos paradigmáticos são todas as certidões, certificados, procurações, reconhecimentos de assinatura, fotocópias ou informações que em alguns casos aumentaram várias centenas por cento (veja-se o exemplo de uma certidão negativa de dez prédios que custa hoje € 330,00, quando antes custava € 4,99). Só continuam gratuitos (como o eram há vários anos) os actos de registo civil de carácter não voluntário – relativos ao registo de nascimento e de óbito ”*.

Lourenço Pires Mendonça (2000) acrescenta que como a quantidade de bens passou a ser relevante no montante de emolumentos a cobrar (antes apenas era relevante o seu valor), estando em causa alguns imóveis, o preço dos emolumentos facilmente atinge valores exorbitantes³⁵. O grande alvo dos aumentos decorrentes da actual tabela são, assim, as pequenas propriedades, sobretudo a norte do Tejo.

Como a declaração do Conselho Directivo da Associação Sindical dos Conservadores dos Registos refere, a documentação de direitos sobre bens *“ torna-se assim num produto de «luxo», inacessível aos portugueses que auferem baixos rendimentos ”*.

O motivo para as alterações da tabela emolumentar foi a Directiva comunitária referente à reunião de capitais. Porém, aplicou-se a directiva, reduzindo-se os emolumentos cobrados nas escrituras e nos registos, e foi criada uma rubrica do Imposto de Selo de 0,4%, que implica um aumento no preço final do acto.³⁶

A Associação Sindical dos Conservadores e Registos apresenta alguns exemplos, recorrendo aos actos mais frequentes:

³⁵ No caso de registo de trinta prédios a registar pela primeira vez, com o valor total de € 24.940,00 (5 mil contos), há agora que pagar € 3.024,00 a título de emolumentos, quando antes eram cobrados € 306,76.

³⁶ Um exemplo é o de uma escritura de aumento de capital do valor de € 100.000,00, que custava € 280,500 e que agora custa € 516,98, dos quais € 399,04 a título de imposto de selo.

Tabela 1
Registo Civil

Acto	Preços antigos	Preços actuais	Resultado
Nascimento	Gratuito	Gratuito	=
Casamento civil	€ 37,91	€ 123,99	+
Casamento católico	€ 35,42	€ 139,99	+
Convenção antenupcial	€ 34,92	€ 83,00	+
Divórcio	€ 74,82	€ 250,00	+
Bilhete de Identidade	€ 4,55	€ 5,55	+
Certidões	€ 4,99	€ 15,00	+

Fonte: ASCR

Tabela 2
Registo Predial

	Valor do prédio	Preços antigos	Preços actuais
1 prédio (nunca registado antes)	€ 500,00	€ 23,44	€ 153,00
	€ 24.940,00	€ 133,18	€ 153,00
	€ 99.760,00	€ 382,58	€ 153,00
	€ 498.798,00	€ 1.579,69	€ 153,00

	Valor do prédio	Preços antigos	Preços actuais
10 prédios (já registados antes)	€ 500,00	€ 17,46	€ 764,00
	€ 24.940,00	€ 127,19	€ 764,00
	€ 99.760,00	€ 376,59	€ 764,00
	€ 498.798,00	€ 1.573,71	€ 764,00

	Valor do prédio	Preços antigos	Preços actuais
30 prédios (já registados antes)	€ 500,00	€ 17,46	€ 2.184,00
	€ 24.940,00	€ 127,19	€ 2.184,00
	€ 99.760,00	€ 376,59	€ 2.184,00
	€ 498.798,00	€ 1.573,71	€ 2.184,00

Fonte: ASCR

	Valor do prédio	Preços antigos	Preços actuais
Loteamento	€ 249.400,00	€ 1.124,79	€ 1.556,00
	€ 2.493.990,00	€ 7.858,56	€ 1.556,00
Propriedade horizontal	€ 399.038,00	€ 1.753,27	€ 2.156,00
	€ 3.990.383,00	€ 12.527,31	€ 2.156,00

Fonte: ASCR

	Preços antigos	Preços actuais	
Certidões	€ 4,99 (até 5 páginas + € 1,00 por cada página a mais)	€ 27,00 cada prédio já registado s/ limite	€ 33,00 cada prédio não registado s/ limite
Fotocópias (cada)	€ 0,50	€ 2,50	
Desistência (de pedido de registo)	€ 1,50	€ 35,00	
Recusa (registo inviável)	€ 1,50	€ 40,00	

Fonte: ASCR

Destes quadros decorre que, para cobrança de emolumentos, o critério do valor do bem foi substituído pelo da quantidade dos bens, independentemente do respectivo valor, sendo assim penalizada a propriedade estratificada e de baixo valor económico. O benefício das actuais tabelas é tanto maior quanto maior for o valor do investimento e menor o número de bens.

Tabela 3
Registo Comercial

	Valor do prédio	Preços antigos	Preços actuais
Constituição de sociedade	€ 5.000,00	€ 52,43	€ 56,00
	€ 50.000,00	€ 232,32	€ 56,00
Aumento de capital	€ 5.000,00	€ 23,72	€ 63,00
	€ 50.000,00	€ 113,66	€ 63,00
Nomeação de gerência/administração		€ 14,46	€ 77,00
Prestação de contas		€ 14,46	€ 49,00
Certidões		€ 4,99	€ 16,00

Fonte: ASCR

Até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, o valor do registo comercial aumentava com o aumento do valor do capital social. A partir da aprovação daquele diploma, o valor do registo é fixo, qualquer que seja o valor do capital social. O benefício só se verifica a partir dos € 5.000,00 - o capital mínimo com o qual se constitui a maioria das empresas de carácter familiar.

Tabela 4
Registo Automóvel

	Preços antigos	Preços actuais
Cada registo	€ 22,45	€ 55,00

Fonte: ASCR

O valor do registo automóvel, como o quadro retrata, sofreu um aumento muito acentuado, mais do que duplicou com a nova tabela.

Tabela 5
Notariado

	Preços antigos	Preços actuais	Resultado	
Procuração	€ 29,93	€ 42,00	+	
Certidões	€ 4,99 (até 8 páginas)	€ 20,00	+	
Testamento	€ 51,13 (c/ selo)	€ 254,00 (c/ selo)	+	
Compra e venda de habitação (ex. € 99.760,00)	€ 1.053,71 (c/ selo)	€ 1.007,08 (c/ selo)	-	
Compra e venda de habitação (ex. € 49.880,00)	€ 579,85 (c/ selo)	€ 608,04 (c/ selo)	+	
Habilitação de herdeiros	€ 110,98 (c/ selo)	€ 214,94 (c/ selo)	+	
Partilha de herança	€ 600,15 (c/ selo)	€ 1.490,95 (c/ selo)	+	
Constituição de sociedade	€ 50.000,00	€ 310,50 (c/ selo)	=	
	€ 750.000,00	€ 2.405,45 (c/ selo)	€ 3.103,73 (c/ selo)	+
Aumento de capital	€ 100.000,00	€ 280,50 (c/ selo)	€ 516,98 (c/ selo)	+
	€ 1.000.000,00	€ 1.627,33 (c/ selo)	€ 4.108,32 (c/ selo)	+

Fonte: ASCR

O valor do capital social deixou de ser a base para a cobrança dos emolumentos, mas passou a ser determinante para a cobrança de 0,4% de imposto de selo, criado *ex novo*, pelo Decreto-Lei n.º 322-B/2001, de 14 de Dezembro.

3. Custos dos actos notariais e registais prestados exclusivamente a pessoas colectivas ou a entidades comerciais

À semelhança do que sucedia no âmbito dos actos que podem ser praticados por pessoas singulares, tema que abordámos no ponto anterior, quanto às pessoas colectivas ou entidades comerciais, o Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado aprovado em 2001, pelo Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, passou a prever emolumentos fixos, ao invés do que previa a legislação até então em vigor.

Até 2002 vigorara a Tabela de Emolumentos do Registo Comercial, constante da Portaria n.º 996/98, de 25 de Novembro. Nos termos desse diploma, o valor dos emolumentos do registo comercial era variável de acordo com o valor do acto, sendo considerados quatro escalões, nos termos do artigo 1º, n.º 3: *“Sendo a inscrição de valor determinado e superior a 100.000\$00, acresce sobre o total do valor, por cada 1.000\$00 ou fracção: a) Até 200.000\$00 – 10\$00; b) De 200.000\$00 a 1.000.000\$00 – 5\$00; c) De 1.000.000\$00 a 10.000.000\$00 – 4\$00; d) Acima de 10.000.000\$00, sobre o excedente – 3\$00”*.

O Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, por seu lado, no artigo 22º, referente aos emolumentos do registo predial prevê valores fixos, à semelhança do que sucede relativamente aos emolumentos do registo nacional de pessoas colectivas, previstos no artigo 23º.

A tabela de emolumentos do notariado, aprovada pela Portaria n.º 996/98, de 25 de Novembro, previa, no artigo 1º, que o *“valor dos actos notariais é, em geral, o dos bens que constituem o seu objecto”*, sendo alguns actos *“de valor indeterminado”*, nos termos do artigo 2º.

No âmbito do notariado, o Decreto-Lei n.º 36/2000, de 14 de Março iniciou a simplificação notarial, através da *“dispensa de escritura pública para um conjunto de actos, entre os quais se inclui a dissolução de sociedades, a constituição de sociedades unipessoais por quotas e a constituição do estabelecimento individual de responsabilidade limitada”*, tal como é referido no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 237/2001, de 30 de Agosto.

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 64-A/2000, de 22 de Abril, consagrou a dispensa de escritura pública relativamente aos arrendamentos sujeitos a registo, aos arrendamentos para o comércio, indústria ou profissão liberal, bem como quanto ao trespasse e à cessão de exploração do estabelecimento comercial.

Por sua vez, o Governo, tendo em vista a redução do número de actos sujeitos a escritura pública e o propósito de simplificação da actividade notarial, através Decreto-Lei n.º 237/2001, de 30 de Agosto, alterou o Código das Sociedades Comerciais, de modo a abranger, designadamente, *“O penhor de participações sociais; A transmissão de parte social, nas sociedades em nome colectivo, desde que não detenham bens imóveis; A unificação de quotas; A partilha ou divisão de quotas entre contitulares”*, como se lê no preâmbulo do diploma.

No que ao registo comercial diz respeito, a Secção V desse diploma, concretamente o artigo 15º, ocupa-se com os actos gratuitos, referindo que o registo de rectificação *“é gratuito, salvo se se tratar de inexactidão proveniente de deficiência dos títulos que não sejam emitidos pelos serviços dos registos e do notariado”*.

3.1 O imposto de selo e os emolumentos relativamente à tributação das entradas de capitais em sociedades comerciais

No quadro sumariamente descrito insere-se a aprovação e publicação dos diplomas acima referidos relativos ao imposto de selo e aos emolumentos do notariado e do registo, em vigor desde o início do corrente ano. Relativamente àquele imposto, o legislador português entendeu inserir na Tabela Geral do

Imposto de Selo o n.º 26, relativo à tributação das entradas de capital, aí tipificando as diversas situações abrangidas pela incidência tributária que, numa cópia literal do texto comunitário, são todas as que a Directiva possibilita. Paralelamente, com mais adequada elaboração, o Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado passa a prever, nas respectivas tabelas, a tributação dos actos notariais e de registo de acordo com o princípio da proporcionalidade da taxa ao custo do serviço prestado. Esta regra, que atinge a generalidade daqueles actos é complementada, em termos de compensação de receitas fiscais, com a tributação em imposto do selo, dos actos relativos às sociedades, acima referidos (cfr. Quadros 2 e 3). 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.

Quadro 2

Incidência do Imposto do Selo sobre as "Entradas de capital"

Facto tributário	Base tributável Taxa
Constituição de sociedade de capitais	Valor real dos bens de qualquer natureza entregues ou a entregar, após dedução das obrigações assumidas e dos encargos suportados pela sociedade em consequência de cada entrada. 0,4%
Transformação de sociedade, associação qualquer ou pessoa colectiva em sociedade de capitais	Valor real dos bens de natureza pertencentes à sociedade à data da transformação, após dedução das obrigações e dos encargos que a onerem nesse momento
Aumento de capital social ou de activo	Valor real dos bens de qualquer natureza entregues ou a entregar pelos sócios após dedução das obrigações assumidas e dos encargos suportados pela sociedade em consequência de cada entrada.
Transferência de sede	Valor real dos bens pertencentes à sociedade à data da transferência, após dedução das obrigações e dos encargos que a onerem nesse momento

Fonte: *PricewaterhouseCoopers*, 2002. http://www.inforfisco.pt/Notas_Enquadramento/ne_15.htm

Quadro 3

Acto	Emolumentos	
	Notariado	Registo Comercial
Constituição de sociedades comerciais e sociedade civis sob forma comercial	€ 77	€ 56
Aumento do capital social	€ 84	€ 63
Outras alterações ao contrato de sociedade	€ 167	€ 112
Fusão ou cisão	€ 167	€ 113

Fonte: *PricewaterhouseCoopers*, 2002. http://www.inforfisco.pt/Notas_Enquadramento/ne_15.htm

4. Os princípios e a filosofia da tabela emolumentar

4.1 Os olhares e as opiniões dos actores

O debate centra-se na opção entre o critério do valor, o critério do custo efectivo e o critério da proporcionalidade para definir o custo dos actos notariais e registais.

No painel que organizámos, um notário e dirigente da Associação Portuguesa de Notários entende que a tabela anterior era muito bem estruturada e só não estava preparada para os actos de grande valor:

“Eu acho que uma tabela tem que assentar numa filosofia. Não adianta alterar, subir, descer, pôr mais alto ou mais baixo seja o que for, sem assentar numa filosofia. Ora, a filosofia imanente à tabela existente anteriormente, era a filosofia do valor, e não era por acaso que existia esta filosofia, ou seja, esta filosofia foi importada dos países da Europa desde sempre. Por isso, toda aquela tabela tinha conceitos muito bem determinados, estava muito bem estruturada, embora tivesse sido organizada para um tempo em que não havia actos vultuosos. Ora relativamente aos actos de valor baixo, aquela tabela nunca prejudicou ninguém, era apenas uma tabela barata.

Agora, quando se decidiu alterar a tabela, houve uma razão para tal. A tabela funcionava normalmente, e veio alterar-se a tabela, porque não estava preparada para actos de grande valor e tinha uma progressão superior àquilo que era necessário ou àquilo que era justo, e portanto agravava imensamente os actos muitíssimo valiosos.” (P 7)

O mesmo notário contesta violentamente que a nova tabela tenha consagrado um princípio da proporcionalidade:

“Falou-se no princípio da proporcionalidade, que em nosso entender de forma alguma foi conseguido. Não foi respeitado o princípio da proporcionalidade, porque se o tivesse sido, uma casa na Quinta do Lago não podia pagar o mesmo valor de emolumentos que um casebre na Serra do Montijo. Portanto, não há proporcionalidade nenhuma. Pelo contrário, os actos de grande valor, as fusões, as cisões, os aumentos de capital, todos os actos societários, portanto outorgados pelos patrões deste país, tiveram uma baixa completamente incrível, estão praticamente a saldo.” (P 7)

Segundo o mesmo notário, a Directiva comunitária não é razão para a alteração, dado que só abrangia a reunião de capitais.

“Depois invocou-se também a Directiva Comunitária, que obrigava a que se alterasse a tabela. Ora, só relativamente à reunião de capitais é que a Directiva se debruçava, ou seja, mais nenhum acto estava sujeito a ser englobado pela Directiva.” (P 7)

Refere também que a tabela não é cega:

“Por outro lado, ao vir pôr-se uma tabela cega, a ideia que nós temos da tabela depois de a ver é que baixaram-se imenso os actos caros praticados pelos patrões portugueses e subiram imenso os actos praticados pela classe média e classe média baixa, ou seja, aquele casal idoso que vem deixar a quota disponível à filha que toma conta dele, paga cinquenta contos por um testamento e se quiser deixar um legado, ou seja, se tiver que fazer dois testamentos, porque como sabem tem que fazer dois testamentos, não se sabe quem é que falece primeiro, um tem que autorizar e vice-versa, logo implica cem contos de despesa, o que é perfeitamente descabido.

Por outro lado, uma cisão que é uma escritura complicadíssima, uma fusão que implica uma complicação legislativa bastante grande e um

conselho jurídico bastante aprofundado, está a um preço completamente de saldo, a um preço fixo de saldo.” (P 7)

A questão da responsabilidade do notário e do Estado não exigirá a defesa do critério do valor

“Ou seja, não me parece lógico que se possa exigir uma responsabilidade a um profissional de Direito sem a correspondente compensação, porque mesmo que se vá para um seguro profissional, um seguro profissional celebrado com uma Seguradora que sabe que eu, que o notário lida com escrituras de milhares de contos, vai exigir uma contrapartida obrigatoriamente alta, que o notário terá que pagar. Isto tudo para chegarmos à conclusão do critério do valor. Portanto, o critério do valor, para nós, parece-nos que é absolutamente essencial, porque nestes casos em que o Sr. Dr....(P 1) fala, como o caso do testamento, que não tem conteúdo patrimonial, e que, como tal, deve ser muitíssimo mais barato.” (P 7)

e acrescenta que a tabela não cumpriu os dois princípios que anunciou:

“Outro caso é o da certidão. A certidão é uma fotocópia, pois à fotocópia à qual se deve acrescentar, para além do valor do serviço, mais alguma coisa que se entenda e apenas isso, porque é uma fotocópia, não há serviço jurídico nenhum, não há aport nenhum de mais-valia do notário, não faz sentido. O notário é um jurista e é daí que ele tem que retirar os seus réditos, não deve ultrapassar isso. Isto tudo para se entender que a tabela fundamentou-se, em nosso parecer, em dois princípios que não cumpriu. Primeiro, o da Directiva, cujo objectivo era para a reunião de capitais e estendeu, extrapolou completamente. E em segundo lugar, o princípio da proporcionalidade exigiria, ao contrário, que uma fusão pagasse muitíssimo mais e que um testamento pagasse muitíssimo menos que uma certidão de uma

escritura pagasse muitíssimo menos e que uma venda na Quinta do Lago pagasse muito mais. Isto não está na tabela, logo o preâmbulo não se traduz depois no clausulado legal.” (P 7)

Em contraponto, um conservador e dirigente do Ministério da Justiça defende a necessidade de alterar a tabela, dado o crescimento dos processos de impugnação judicial dos actos de liquidação emolumentar ao abrigo da anterior tabela:

“Neste momento, na Direcção-Geral estão pendentes mais de 800 processos judiciais, nos quais se pede a devolução de muitos milhões de contos. Algumas destas acções já percorreram todos os caminhos dentro da hierarquia dos tribunais em Portugal, alguns deles saltaram para o Tribunal das Comunidades, que proferiu as decisões que todos nós conhecemos e, como se isso não bastasse, nestes últimos vinte e quatro meses começou a crescer a um ritmo ainda mais vertiginoso, um outro expediente técnico-jurídico que tem a ver com as revisões officiosas de contas pedidas nos termos da legislação fiscal. E já agora aproveito para dizer que se porventura essas revisões officiosas vierem a ser julgadas procedentes, o efeito será muito negativo para todos. Estão em causa todos os actos de reunião de capitais e não só, podem estar outros actos que não apenas os de reunião de capitais. Em abstracto teremos mais de um milhão de actos em questão, teremos muitas centenas de milhões de contos a devolver.” (P 3)

Ora, segundo o mesmo conservador e dirigente do Ministério da Justiça estava em questão o financiamento do sistema de justiça.

“Bom, isso arrumava tudo e todos, o Observatório da Justiça não continuava a trabalhar, porque a Direcção-Geral também não continuava a trabalhar e porque porventura os tribunais também não trabalhariam, penso que as prisões não prenderiam ninguém, a

Judiciária não investigaria rigorosamente nada, porque 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 quatro anos. Portanto, para mim, o problema fundamental é o do financiamento do Ministério da Justiça.” (P 3)

Era, assim, necessário coragem para alterar os custos dos registos e notariados em detrimento dos benefícios dos notários e conservadores:

“Penso que todos devemos pôr a mão na consciência, todos sem excepção, na exacta medida em que fomos beneficiando de um crescimento exponencial do valor dos actos e por essa via trabalhando mais, trabalhando muito e também por essa via recebendo também mais do que os outros funcionários públicos.

Reconhecimento e admiração, a quem tomou a decisão, a quem disse vamos parar, vamos pensar nisto tudo porque assim o sistema não pode funcionar. Não é razoável que uma fusão ou que uma cisão possa custar duzentos mil contos. Não há justificação para esta tributação. Ou para uma compra e venda custar também cinquenta ou sessenta ou oitenta mil. As fontes de financiamento do Ministério da Justiça devem ser repensadas e o modelo dos registos e do notariado deve ser reequacionado.

Foram então iniciados estudos por uma empresa da especialidade, chamada Deloitte, que tomou por base os dados disponíveis – poucos e insuficientes - fez um exercício em tempo recorde, que lhe foi imposto, claro está, por necessidade de agir, por necessidade de alterar. Suponho que o estudo durou dois ou três meses, incluindo os estudos no terreno em Cartórios Notariais, em Conservatórias do Registo Predial, Comercial, do Registo Civil. Tomaram por base a estatística disponível, que é a estatística do GEP construída a partir das comunicações estatísticas feitas pelos diversos serviços externos. Foram pela primeira vez feitos alguns estudos globais de natureza financeira tomando em conta a natureza do acto, o

tempo dispendido em cada um e o número de funcionários envolvidos em cada processo ou acto. Penso que afinal foi feito um exercício de aritmética simples. Exercício de aritmética que chegou à conclusão, linear já se vê, que uma impugnação para ser remunerada de acordo com o seu tempo, com a sua complexidade, custaria quinhentos contos, que uma certidão não custaria três, nem quatro contos, custaria sete e que o preço das certidões no Registo Civil seriam mais caras do que no Notariado, no Predial mais caras do que em todas as outras, e que o preço dos actos numa Conservatória de Registo de Automóveis fosse mais baixo, que um recurso hierárquico fosse quinhentos contos, que uma recusa fosse trezentos contos. Não tenho aqui o estudo da Deloitte mas os números lá estão. Obviamente que aqueles dados, penso que contabilísticos, aritméticos, não podiam ser levados à prática.

A seguir foi determinado e penso que também aqui com alguma precipitação, opinião minha, mas foi determinado e isso é facto, que fosse construída uma tabela a partir dos dados da Deloitte, pois que não havia outros disponíveis, sem prejuízo algum exercício de ponderação sobre os valores indicados e isso foi feito. Foi mal feito, já todos sabemos que sim, em muitos casos foi muito mal feito. Penso que os casos que foram indicados, o exercício de ponderação não foi tão arredondado quanto seria desejável, não espelhou, digamos assim, um sentimento público, uma ideia de justiça que cada um de nós tem, uma ideia de justiça que cada uma das entidades que estão aqui representadas tem.” (P 3)

No entanto, a nova tabela é mais simples, mais sistematizada, erradica o critério *ad valorem* e assenta num princípio da proporcionalidade em função da complexidade.

“Eu concordo com os princípios que nortearam a concepção deste Decreto-Lei. Era necessário fazer um esforço de sistematização e harmonizar as diversas tabelas emolumentares, porque havia desconformidades inexplicáveis, pese embora subscrever inteiramente o que disse P 7 sobre

os refinados equilíbrios que aquela tabela tinha e a densidade dos conceitos. Porque na verdade são tabelas construídas ao longo de mais de cem anos e de milhentas operações de microcirurgia legislativa. Todo aquele conjunto e cada conjunto dentro de si se tornou harmónico e cada acto era colocado numa posição relativa por referência aos demais, de tal sorte que os valores de cada acto não chocavam ninguém por comparação. Portanto, era uma tabela de facto muito refinada, que assentou na concepção do valor financeiro ou económico do acto, no critério ad valorem, para efeitos de determinação do valor do acto para efeitos emolumentares. Só que como disse há bocado, a dita Directiva Comunitária não veio, pelo menos na leitura que se fez dela ou na leitura do julgamento político que foi efectuado, permitir a manutenção do critério ad valorem.

O critério ad valorem não está contemplado no novo Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado, pese embora a ponderação em termos de relatividade de cada acto relativamente aos demais. É que há bocado teceram-se críticas ao princípio da proporcionalidade. Ora, proporcionalidade na visão desta tabela não é proporcionalidade em relação ao valor do acto para efeitos emolumentares. Proporcionalidade é para esta tabela, e o artigo 3º di-lo claramente, é o custo efectivo tendo em consideração a natureza dos actos e a sua complexidade. Porque houve medições de complexidade e de natureza do tempo de execução do acto que alicerçaram estes juízos que aqui estão, então o valor que foi posto, assentou nalguma ideia de proporcionalidade como há bocado já disse, foi arredondado, feitos exercícios de ponderação, exercícios à vista, se quiserem exercícios de bom senso ou de senso comum, obviamente assim não fazia sentido uma reclamação custar quinhentos contos, esse valor passou a ser outro. Portanto o conceito de proporcionalidade que aqui está é em função dessa nova leitura.” (P 3)

A tabela preocupa-se com a sua aceitação, mas inclui vários erros óbvios.

“Esta tabela preocupou-se também com uma outra ideia que antes não existia, que era uma ideia de aceitação ou de aceitabilidade dos custos pelos seus destinatários, pelos cidadãos, isto é, os cidadãos têm de perceber e de sentir que é justo o que se lhes pede por um determinado serviço. E é óbvio que a tabela errou nas partilhas, é óbvio que a tabela errou nas certidões, é óbvio que a tabela errou nas propriedades horizontais, é óbvio que a tabela errou na constituição do direito real de habitação periódica, é óbvio que a tabela errou nas descrições, nos cancelamentos, no acesso à informação.

Também nas certidões prediais, nos mapas estatísticos.

É porventura óbvio nalguns casos, noutras dependerá aqui da sensibilidade de cada um. Em alguns casos não é sequer perceptível: repare-se nas regras de incidência subjectiva tão ortodoxas que não abriu sequer excepção para isenção aos órgãos de Polícia Criminal. Todavia é indiscutível o interesse público desenvolvido por tais entidades. Parece-me também ser lógico, por exemplo no acesso à informação, que determinadas entidades e aqui estou-me a lembrar da Polícia, da PSP, da Polícia Judiciária, da GNR, em todas as entidades que têm ou que desenvolvem funções na área de fiscalização do trânsito, por exemplo, as entidades municipais, empresas públicas municipais com responsabilidades nessa matéria, estão a pagar a informação a um preço elevadíssimo, mais elevado que o custo do próprio processo, mais elevado do que os proveitos que tiram dos processos de contra-ordenação que eles próprios autuam, que para uma Câmara Municipal representa 30% do preço da coima. Não faz sentido que tivéssemos transformado o cumprimento de muitas obrigações legais, designadamente de comunicações ao fisco, em certidões pagas. Há muitos problemas aqui por resolver, muitos.” (P 3)

Aos ataques que a nova tabela não é proporcional, responde

“Um conceito de proporcionalidade implica perspectivar esta análise em duas perspectivas. A primeira perspectiva é o preço do acto/custo efectivo do serviço. Aí há uma proporcionalidade minguada. Não é por acaso que estes valores aqui aparecem, há uma lógica em cada valor. Não posso dizer que tudo isto é desproporcional, que está aqui por acaso, os valores foram ponderados. Agora, não é uma proporcionalidade absoluta, nem é uma proporcionalidade rigorosa, não é. Mas nós podemos olhar para os diversos actos que aqui estão e na perspectiva dos custos do funcionamento, há também aqui uma lógica de proporcionalidade de um acto relativamente aos demais. Nós não podemos pura e simplesmente dizer que não há proporcionalidade. É uma crítica exagerada. Há aqui uma lógica de proporcionalidade, não é absoluta, é relativa, umas vezes mais exagerada, outras vezes menos exagerada.” (P 3)

E é preciso não esquecer que a tabela abrange mais de um milhar e foi construída para manter o financiamento do sistema de justiça

“E há muitos casos que estão aqui previstos nesta tabela que obviamente merecem a nossa crítica, mas tenham em atenção que este Regulamento Emolumentar incide sobre muitas centenas de actos, porventura mais de um milhar de actos e todavia estamos a dirigir crítica aos testamentos, uma crítica certa, com a qual concordo, não há dúvida, às certidões, aos testamentos e às partilhas. Quando há bocado comecei a enunciar um conjunto de casos, poderíamos estender a nossa crítica, claro que umas vezes ela me repugna mais, outras vezes menos, mas há aqui muita matéria nesta tabela que podia e devia ser percebida. Agora é bom não esquecer que esta tabela foi construída, isto também tem que ser dito com toda a clareza, para manter tanto quanto possível a fonte de financiamento do Ministério da Justiça. Isso é indiscutível.” (P 3)

Apesar de tabelas de outros países manterem um critério *ad valorem* mitigado, não se encontra outra tabela emolumentar que pudesse gerar tamanha ou tanta receita emolumentar como a portuguesa.

“Por aquilo que me é dado a ver na generalidade dos países da Europa comunitária, vinga em medida mais modesta do que vingou na nossa, o critério ad valorem. E quando digo que vingou em medida mais modesta tenho presente, por exemplo, que nuns países o preço de uma certidão depende do número de páginas, noutros países é custo fixo. Tenho presente que nuns países há apenas dois escalões de emolumento variável, noutros países têm oito ou nove escalões, mas sempre com valores muito aceitáveis do ponto de vista do pagador. Não vi nenhuma tabela que pudesse gerar tamanha ou tanta receita emolumentar como a nossa. O que nos conduz ao problema da aceitabilidade do critério ad valorem. É muito simples dizer o seguinte: a partir do momento em que há responsabilidade civil directa imputada ao profissional conservador, notário ou oficial, a partir do momento em que há responsabilidade subjacente à responsabilidade, está uma ideia de quantificação do valor ou de utilidade económica do próprio acto em si mesmo. Para a nossa Lei Civil sempre que há uma situação de responsabilidade é possível quantificar a medida dessa responsabilidade quanto mais não seja em termos pecuniários. Portanto, esse conceito de responsabilidade civil exige sempre um critério de valor e conseqüentemente a demissão de uma cobrança variável, procedimento em função do valor do acto. Confesso que, na prática, isto é um falso problema, porque em boa verdade eu nunca vi, melhor tenho que dizer isto com a maior das cautelas, poderão contar-se pelos dedos de uma mão os casos em que conservadores, notários e oficiais foram demandados civilmente pela prática dos seus actos e desconheço casos em que o Estado tivesse exercido o seu direito de regresso sobre esses funcionários. Não queria estar aqui a levantar uma bandeira que não tem uma expressão prática razoável. E ao que eu sei o Estado não demanda nenhum dos seus funcionários por actos

ilícitos ou por actos geradores de responsabilidade, a não ser que tenha havido dolo, e diz-me a experiência que isso é coisa rara, dolo. Toda gente com o maior dos brios tenta ser perfeito no seu trabalho e portanto, em regra, está em causa mesmo é negligência do funcionário público.” (P 3)

Mas, ao valor económico devem ser acrescentados os critérios da utilidade social e da imposição legal.

“Mas, para mim, o valor económico não é tudo, porque eu tenho que deslocar a conversa para outros domínios, por exemplo, o da utilidade social. Então qual o valor de uma certidão de Registo Civil? Qual o valor de um bilhete de identidade?

E tenho que avançar mais um bocadinho para trazer um outro conceito que é o da imposição legal, isto é, quando um cidadão actua para cumprir uma obrigação legal ou para cumprir um desígnio legal. Eu não quero ser provocador, peço-vos desculpa, mas aqui está em causa por exemplo a titulação por escritura pública de uma compra e venda ou a titulação por documento particular de uma compra e venda.

Ou o registo constitutivo de uma sociedade. O Estado ao fazer uma determinada exigência de forma ao cidadão, de forma a que ele queira praticar esse acto. Como é? Ainda voltamos ao problema do valor económico?

Portanto não é só o valor económico que está em causa. Está em causa também a utilidade social, o interesse público, que eu não sei muito bem o que é, cada vez vou tendo mais dificuldade em saber o que é o interesse público, outra vez por imposição legal.

Só para concluir e voltando aqui à tabela, eu na verdade encontro aqui este esforço de simplificação, de codificação, de sistematização, de transparência no sentido que permite uma leitura mais amigável do que aquela que era permitida aos destinatários.” (P 3)

A proporcionalidade e o financiamento da justiça, sempre no centro da polémica.

“(…) isso tem que ver com a questão da Directiva Comunitária e com a questão da Directiva Comunitária ter instruído e ter obrigado a que as tabelas fossem revistas. Julgo que não obrigava a que as tabelas fossem revistas da forma que o foram, como está aqui demonstrado, uma vez que o que estava em causa na Directiva Comunitária eram os actos de reunião de capitais.

Todos estávamos de acordo que era preciso simplificar a tabela. Não há dúvida quanto a isso. Obviamente que tínhamos que simplificar a tabela, obviamente que tínhamos que reduzir o preço excessivo do valor do acto, do valor de um bem transmitido ou de um bem objecto do negócio jurídico, portanto no cálculo do custo do acto. Estamos todos de acordo quanto a isso. Agora, o que nos parece é que se foi longe de mais. Foi-se longe de mais, desde logo, porque não há nenhuma interpretação da Directiva que permita que o testamento aumentasse cinco vezes.

E quando se fala do princípio da proporcionalidade que parece que foi o único que esteve na base de elaboração desta tabela, até esse ficou muito aquém de ser alcançado. Se uma habilitação custa mais que um aumento de capital, onde é que está o princípio da proporcionalidade? Uma habilitação, por exemplo, todos sabem que é um acto de elaboração muito mais simples que um aumento de capital.

Mas como o próprio diploma que aprova a tabela define o critério, confessa expressamente que esta tabela assenta no critério da proporcionalidade e diz o que se deve entender por proporcionalidade para este efeito - “a natureza dos actos e a sua complexidade” - , eu digo que não está a ser respeitado o critério da proporcionalidade como está no próprio diploma e acho que como juristas estamos de acordo.” (P 5)

“Está no preâmbulo. Peço desculpa passo a ler o textozinho para perceberem qual é conceito de proporcionalidade. Para mim, é muito claro o que aqui se diz. Vou ler a página oito do preâmbulo: “Ora o presente regulamento emolumentar foi organizado numericamente de forma a permitir uma avaliação on time” - excelente aqui para o preâmbulo on time - pela proveniência dos fluxos de receita, o que permitirá pela primeira vez uma verdadeira gestão do tributo. Este novo sistema permitirá pois a actualização atempada dos montantes das taxas previstas garantindo a proporcionalidade da tributação pela sistemática e permanente actualização dos tipos de receita relativamente ao fluxo de despesa verificados ano a ano, bem como a avaliação da receita cessante derivada da existência de isenções ou reduções emolumentares”. Os Srs. têm que perceber qual é conceito.” (P -3)

“Está aqui o princípio da proporcionalidade, que, na minha perspectiva, não é respeitado e há aqui vários exemplos que o contrariam de forma inegável e pode-se demonstrar com vários, já aqui foram ditos todos. Se uma certidão custa mais que o próprio acto que vai instruir, isto pode acontecer, se uma certidão de uma escritura de uma propriedade horizontal pode custar mais do que a própria escritura da propriedade horizontal e não estou a fazer demagogia ou a inventar...

Por nenhum critério brilhante que se consiga aqui construir, uma certidão nunca é um acto mais complexo do que a realização da própria escritura, ou será?

Nós explicámos a todas as pessoas que estavam na altura, que eram todos juristas (o Sr. Secretário de Estado, o Sr. Director-Geral, penso que uma Assessora do Sr. Secretário de Estado e a Associação Portuguesa de Notários e a Associação Sindical dos

Notários Portugueses), que em relação à questão de haver zonas onde predominava o minifúndio, a pequena propriedade e onde acontecia com muita frequência haver heranças que eram compostas por dezenas de prédios (apesar de todos juntos não valerem um), chamámos atenção para as partilhas exageradamente caras e que a própria certidão podia custar mais do que a partilha. Apesar de nós afirmarmos que havia vastas situações destas, o Sr. Secretário de Estado era da opinião que isso era numa ou noutra zona a Norte do Mondego e que não tem qualquer significado. Em relação à questão da certidão custar mais que a própria escritura, foi-nos dito com o maior dos desplantes: “Como sabe, para se fazerem as buscas para passar a certidão também se leva algum tempo, também é um trabalho moroso”. Ora, a partilha é feita por um jurista qualificado em cuja formação o Estado investiu bastante! A motivação já foi aqui dita também umas quantas vezes. Havia imperiosa necessidade de baixar alguns actos e de equilibrá-los de alguma forma aumentando outros, isso aí é óbvio.” (P 5)

Um dos notário presente, em seu nome e em nome da Associação Sindical dos Notários Portugueses, referiu que a nova tabela é injusta, desequilibrada, desadequada e anti-europeia:

“Só para concluir, a constatação destes factos que resultaram da tabela, esta qualificação oficial, digamos assim, institucional da Associação Sindical dos Notários Portugueses.

A tabela é, antes de mais, injusta, claramente injusta, porque ela trata de uma forma igual aquilo que é diferente e já vimos que trata aqui de uma forma igual aquilo que é diferente quando cobra por uma venda de um prédio que vale quinhentos mil contos o mesmo que pela venda de um prédio, de uma leira que vale cinco contos ou dez contos.

É desequilibrada porque nalguns casos passou-se do oito para o oitenta e já demos aqui vários exemplos, as habilitações, as partilhas, as certidões são os exemplos paradigmáticos disso. Noutros casos passou-se do oitenta para o oito, uma fusão, um aumento de capital que realmente custava valores excessivos, a compra e venda de um prédio de quinhentos mil contos era excessivamente cara, custava mil e quinhentos contos e passou a custar trinta e cinco contos, passou-se do oitenta para o oito e nesse aspecto é claramente desequilibrada.

É desadequada, porque na sua elaboração não foram tidos em conta os custos da formação dos juristas qualificados, que são os notários, nem a retribuição com o Conselho Técnico-Jurídico prestado pelos Notários.

E é anti-europeia, porque se afasta completamente de todas as tabelas de emolumentos do Notariado dos países da União europeia, de tal modo que, permitam-me aqui citar, numa carta recebida do Presidente da Comissão dos Assuntos Europeus da União Internacional do Notariado Latino, depois de se afirmar que esta tabela se afasta claramente das tabelas aplicadas aos vários países da Europa pode ler-se a concluir-se que: "...os emolumentos previstos para os Notários Portugueses não asseguram de modo nenhum o funcionamento normal e à altura de um Notariado, os emolumentos previstos são incompatíveis com o bom funcionamento de um notário". Isto é a União Internacional do Notariado Latino.

A União Internacional do Notariado Latino tem, digamos, sido condescendente na permanência do Notariado Português como membro da União Internacional do Notariado Latino e, nessa perspectiva e nessa medida, a expectativa é que passemos a profissionais liberais.

O que aqui fica dito em relação à União Internacional do Notariado Latino tem que ver com a perspectiva deles, ou seja, não é admissível, não é possível que o Notariado liberal pratique tabelas

deste tipo, é claramente impossível, por isso é que em todos os outros países elas têm também o critério do valor como um dos critérios fundamentais. Eu não acho, nenhum de nós acha, que tenha que ser o único dos valores, a única das componentes para cálculo do custo do acto. Não é único, mas não pode ser completamente descurado, completamente afastado. Ele de resto é o mais concreto. A complexidade ou o tempo gasto são valores abstractos. Portanto, nem é sem razão seguramente que todos os outros países têm o valor do acto como uma das importantes variáveis, das importantes componentes na determinação do custo do acto. E julgo que já disse tudo o que devia dizer sobre a tabela.”
(P 5)

A Ordem dos Advogados não acompanha as críticas de filosofia efectuadas pelas entidades representativas dos notários, mas acompanha e reforça, em conjunto com a Câmara dos Solicitadores, todas as críticas concretas que vimos recenseando. Por um lado, louva-se a simplificação, a codificação dos emolumentos, a transparência. Mas por outro lado, não se aceita o custo fixo elevado para alguns actos notariais e registais.

“(…) os nossos colegas advogados que trabalham no interior (...) estavam a lidar com problemas muito graves, porque os cidadãos começavam a reagir, não celebrando actos notariais, não recorrendo a actos de Registos, dado o seu elevado custo na esperança de que as tabelas pudessem ser revistas. Esta situação criou-nos uma certa insegurança. Então, apresentámos ao Governo da época e ao de agora inúmeras exposições escritas, umas mais, outras menos fundamentadas, sobre a matéria, e o que dissemos, resumidamente, foi que os objectivos que estavam no preâmbulo do diploma eram de louvar, mas que não nos parecia que esses objectivos tivessem sido alcançados, ou seja, a simplificação e a codificação dos emolumentos, a transparência, a publicidade, a parificação da

tributação emolumentar, eram objectivos de louvar. No entanto, verificámos depois, na prática, que havia princípios que enformam o nosso ordenamento jurídico que estavam a ser violados com a forma como a tabela tinha sido elaborada e citámos exemplos, como as escrituras de compra e venda, sobretudo dos actos do registo predial, do custo das certidões e comparámos esta tabela com outras tabelas de outros países da União Europeia, porque nos era sempre dito que era o princípio do custo efectivo do acto. Aliás, tivemos acesso ao estudo do gabinete do Dr. Sousa Franco, tentámos lê-lo, percebê-lo dentro das nossas capacidades, mas depois chegámos a esta conclusão: não era assim em toda a União Europeia e aqui perto há um sistema que poderá ser injusto e não perfeito, mas mais justo do que o nosso em que os pagamentos deveriam ser feitos por escalões em função do valor do acto. Um emolumento fixo sem que o valor seja variável de acordo com escalões criava e cria injustiças.

Por isso, o que propusemos foi que se respeitasse a regra da proporcionalidade e o princípio da igualdade, que a retribuição dos actos fosse calculada com base no custo efectivo de serviço prestado, mas que se introduzissem depois escalões, e que de acordo com escalões e em função do valor do acto, o custo passasse a ser cobrado.

As propostas que formulámos, mesmo essas a curto prazo, não foram, salvo erro o artigo 28º, para que fossem incluídas nas reduções de emolumentos, as doações e as partilhas, os negócios gratuitos. O artigo 28º só contempla os actos onerosos e esse contém escalões para efeitos de redução. Também quanto às certidões gratuitas para fins de apoio judiciário que era o que nos preocupava na altura. Mas isto penso que ficou resolvido depois, através de despacho interpretativo do Sr. Director-Geral, que resolveu a situação.

Nós pedimos a todas as Delegações, através dos Conselhos Distritais, sobretudo no Norte e no Centro, que as Delegações nos fossem dando informações concretas e reais de que a situação era essa e à medida que as Delegações nos iam informando, eu remetia todo o expediente para o Sr. Secretário de Estado. Ele, a certa altura, terá recebido através da Ordem dos Advogados situações concretas: advogados que não revelavam o nome dos seus constituintes mas que teriam elementos concretos para lhe transmitir, que deixaram de recorrer a actos notariais e que recorreram, em alternativa, a processos judiciais porque era mais barato, nomeadamente, nas partilhas com inúmeros prédios. Isto é seguro: no Centro e no Norte estão a ser feitas partilhas judiciais que seriam feitas extrajudicialmente. Também temos conhecimento de que há muitos advogados que se confrontam com um problema logo que atendem pela primeira vez os seus constituintes em actos notariais deste tipo de partilhas. Quando pedem provisões e fazem o cálculo do custo das certidões e do acto notarial, aquilo que pedem apenas para provisões de despesas confronta as pessoas com uma impossibilidade material de pagamento, o que leva as pessoas a dizer que, por enquanto, “então fazemos uma promessa de partilha”, e nós vamos ter que questionar sempre aquela dúvida. É susceptível de execução específica ou não? Sabemos que a Jurisprudência entende, maioritariamente, que não. Mas recorremos, e até porque há uma esperança, e há sempre uma expectativa de que as tabelas sejam alteradas e que sejam, portanto, mais justas.

No meio urbano é muito diferente. Eu não me confronto, na minha vida profissional no meio urbano, com nenhuma situação dessas, porque no meio urbano os prédios têm um valor mais aproximado, não é real, mas mais aproximado do real e são de valor elevado. No meio urbano, eu concretamente não tive conhecimento de nenhum caso em que as pessoas tenham recusado a prática do acto notarial. Mas tenho por certo que os colegas que me disseram que isto

acontece que falavam verdade e que estavam a traduzir a realidade do país.” (P 1)

A Câmara dos Solicitadores considera que a questão fundamental é a do financiamento do sistema de justiça, pelo que a tabela teve um efeito roldana, visto que, para baixar o custo de uns actos, outros tiveram que subir, acompanhando nos casos concretos as críticas da Ordem dos Advogados.

“Teve aqui um efeito economicista, mas um tanto ou quanto perverso, tem aqui um efeito roldana, baixaram-se circunstancialmente os actos mais caros e quanto aos actos mais baratos obviamente que tentou encontrar-se aqui uma receita que permitisse satisfazer questões meramente economicistas num Ministério onde sabemos que estas receitas representavam quase 50%, digamos, do orçamento e digamos são receitas próprias do Ministério da Justiça, uma coisa que me faz alguma confusão como é que serviços públicos, portanto conseguem receber receitas próprias do Ministério.

Foi de alguma forma visível o grau de injustiça que poderiam atingir determinadas questões que aqui muito bem foram traçadas, relativamente à instrução dos actos, em relação às certidões que estão quase que de valor inoportável. Por exemplo uma transmissão de uma fracção, se estiver incluída num grande prédio onde eventualmente tenha variadíssimos averbamentos, pode custar mais que a escritura, e este é que é o paradoxo. A instrução de uma partilha, pode custar efectivamente mais do que a partilha, mas posso dizer que a partilha já custa muito caro, porque para que a certidão seja mais do que a partilha, é porque tem efectivamente muitos prédios...

A minha comarca é uma comarca de registo não obrigatório, e são imensas as circunstâncias prévias que nunca foram objecto de qualquer contrato, a justificação é o último acto cuja prática é

indispensável, que tem custos desajustadíssimos e quando não se trata das justificações, são questões que se prendem com a própria comunhão hereditária permitida, actualmente a primeira descrição com o acto declarativo da sucessão.

As virtualidades desta tabela assentam, exactamente, numa questão que para mim é fundamental, é a clarividência da tabela: é simples, é muito mais simples o cidadão poder-se aperceber de quanto lhe custa um acto, e esta é uma questão fundamental para mim. A maneira como se apresentava a anterior tabela era extremamente complexa para, inclusivamente nós, determinarmos o custo do acto, ter alguma previsão muitas das vezes quando ela nos era pedida. Esta forma simples e clara que esta tabela veio trazer é para nós uma questão francamente que aplaudimos. Todavia, não podemos deixar de sublinhar aquilo que já aqui todos sublinharam, que é o efeito perverso da tabela, ela é meramente economicista e isto volta a trazer uma questão - os cidadãos.

Há questões que valia a pena sublinhar: era importante fazer alguns ajustes, denunciámos vários deles, eu tenho dados concretos sobre essa matéria de colegas meus, especialmente, do Norte, do Centro e, curiosamente, das Ilhas, em que uma oliveira obedece a uma inscrição matricial, uma descrição e as inscrições consequentes de uma partilha, portanto, constitui mais uma verba e mais uma verba custa mais n euros, para não estar aqui a especificar. A verdade é que nas Ilhas esta situação também acontece, assim como acontece a compropriedade no Norte. É que para além da propriedade estar mais subdividida, acontece que ainda há a compropriedade e se os actos forem requeridos isoladamente, se as inscrições forem requeridas isoladamente, o custo aí torna-se inoportável.” (P 8)

Os princípios e os critérios da tabela do futuro não são consensuais entre os intervenientes no painel. Há quem defenda o critério *ad valorem* mitigado,

podendo haver actos de valor determinado e de valor determinável e a existência de preços fixos, preços variáveis e preços livres.

“Penso que fará sentido o critério ad valorem, ou dito de outra forma, o princípio ad valorem, um princípio de determinação do custo em função do valor do acto, porque em causa está a responsabilidade pessoal e essa responsabilidade pessoal varia em função do valor do acto. O que têm é que se encontrar fórmulas de aplicação idêntica a todos os notários. Por outro lado, este princípio não é incompatível com a existência de preços fixos, de preços variáveis e de preços livres. (...) o preço fixo (até o adequado) para actos em que pese a natureza social por exemplo. Aqui terá que haver uma ponderação caso a caso. Por exemplo, uma habilitação em que não há valor em questão, uma simples habilitação penso que poderá ser fixo, mas também poderá ser livre e obedecer a uma regra de mercado ou uma regra de concorrência. Em princípio, para mim, os preços fixos iriam para aqueles actos em que o interesse público estivesse muito vincado. Admito alguma variação de preços, porque o funcionamento ou o preço de instalação de um cartório em determinados lugares é bem diferente do preço de instalação do mesmo serviço noutra lado. Finalmente, preços livres. Não sei se haverá um ou outro caso em que se justifique liberdade de preços, o funcionamento pleno da concorrência. Admito que sim. Admito um ou outro caso. Portanto eu concordo com essa metodologia que está proposta. Com a existência de preços fixos, de preços variáveis e de preços livres.” (P 3)

Os notários defendem o critério *ad valorem* corrigido pela fixação de escalões.

“Vou-me pronunciar apenas sobre o notariado. Entendo que se deve votar a tabela a um critério do valor, por oferecer uma maior justiça e aceitabilidade por parte da sociedade. É mais facilmente aceitável que por uma compra de meio milhão de euros se liquide determinado emolumento

e por uma compra de dez ou vinte ou vinte e cinco euros, como se faz na província, seja diferente.

Em sede de futura privatização do notariado, penso que esse deve continuar a ser um princípio estruturante da tabela, ou que deve passar a ser ou voltar a ser princípio estruturante da tabela, admitindo que corrigindo alguns dos casos mais complicados que havia na tabela anterior, eventualmente reduzindo os escalões, arrançando ali um ponto óptimo entre aquilo que deve ser a aceitabilidade social do acto e a sua utilidade.

No que toca aos preços variáveis e aos preços livres, só mesmo em face de uma proposta em concreto é que eu penso que nós nos podemos pronunciar validamente, até aí não me gostava de pronunciar sobre ela.” (P 2)

A Ordem dos Advogados defende que sejam corrigidas já as principais distorções detectadas e, no caso de privatização, defende tabelas fixas, defendendo tabelas livres na hipótese de liberalização.

“Na situação actual as correcções terão que ser introduzidas e penso que o Sr. Dr. Director-Geral há pouco já indirectamente as anunciou.

Na privatização defendo tabelas fixas. Na liberalização, obviamente, sem numerus clausus, tabelas livres, se a função caminhar para a liberalização.

[privatização é] o projecto de Governo. Chame-lhe assim. Com tabelas fixas, com numerus clausus e com sedes fixadas administrativamente.

Liberalização é uma profissão liberal e sendo uma profissão liberal sem numerus clausus e com tabelas livres.

Não quer dizer que essas tabelas não tenham índices (em função do valor).

As futuras tabelas que aí vêm (...) serão três tipos de tabelas. São as tais tabelas fixas, variáveis e entre mínimos e máximos. Os critérios de fixação desse custo efectivo são os mesmos dos advogados: a complexidade do acto, a responsabilidade, o número de horas que

perderam, o resultado, etc. Daqui a um ano estaremos nessa fase. Portanto, estas tabelas só nos poderão servir de guião para nós apontarmos uma solução muito concreta, e eu perguntava aos Srs. Notários, os técnicos aqui, se por acaso já apresentaram ou não alguma contraproposta ao Ministério da Justiça sobre essas tabelas, porque com toda a certeza que sabem melhor do que qualquer um de nós, como é que elas devem, com justiça, ser elaboradas e o Sr. Secretário de Estado anunciou que vão ser fixas, variáveis, mínimas e máximas, salvo erro, as fixas para a maioria dos actos comuns, variáveis para actos extraordinários e os mínimos e os máximos para aqueles actos em que a vossa intervenção será maior.” (P 1)

Os notários, na privatização, pretendem um fundo de compensação para os cartórios deficitários.

“Queria acrescentar um dado apenas. Não sei se foi aqui focado. A privatização que está ou o modelo da privatização que está pensado pelo Governo, prevê a existência de cartórios deficitários e prevê também a existência de um fundo de compensação. Nesse sentido, eu penso que haverá também interesse em que os preços dos actos sejam determináveis, sejam fixados. Se formos para um sistema de livre concorrência com esta questão da existência de um fundo de compensação facilmente se inverteria a lógica que está nesse sentido em todo o diploma.” (P 2)

Os solicitadores pretendem critérios uniformes em todo o país, com possível retorno ao critério do valor devidamente objectivado.

“Obviamente que perfilhamos e essa é uma condição que pensamos que é unanimemente aceite, que são critérios uniformes em todo o território nacional relativamente à situação dos actos notariais. Admitimos que haja um regresso, mas com muitíssimas correcções à

situação que existira anteriormente, ou seja, um regresso à situação do princípio do valor para fixação do próprio acto, mas perfilhamos que a objectividade da tabela deve ser também uma condição fundamental para que, na realidade, se possam prever, calcular e saber com objectividade quanto é que pode vir a custar um determinado acto ou quando a lei o impõe como estritamente necessário.” (P 8)

Os notários entendem que a nova tabela deve ser *ad valorem*, com escalões de emolumentos.

“O que nós entendemos é o seguinte. Nós entendemos que a tabela antiga era confusa, acho que não era fácil de aplicar, mesmo para nós não era, mas acho que os princípios daquela tabela quanto aos actos de valor indeterminado que já se referiam nessa tabela, já se dizia o que era um acto de valor indeterminado, ou seja, os actos cujo o valor não resulta deles próprios, como é o caso de uma habilitação, de um testamento. Depois os actos de valor determinado, que são aqueles actos cujo valor resulta do conteúdo da escritura. Portanto, parece-me que isso já está perfeitamente determinado. Só tenho alguma dúvida porque também não sei qual o conteúdo que o poder vai dar aos actos de preços livres. Não sei o que isso é, ainda não nos foi dito o que isso seja, portanto esperamos para ver o que é.

Quanto aos actos de preços livres não sei exactamente qual é conteúdo. O que é que vai resultar daí não sabemos.” (P 7)

4.2 A opinião escrita de alguns autores

Albino Matos reflectiu também sobre o novo Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado (2002), dando conta do impacto negativo que a sua

aprovação provocou *“face aos aumentos brutais verificados em muitas verbas”*³⁷, identificando algumas distorções e certas omissões. O autor analisou, ainda, o apelidado critério dos custos, bem como o do valor do acto e o do valor da prestação. Da análise que efectuou à tabela, Albino Matos concluiu que os actos notariais, na sua generalidade, *“têm preços bastante módicos”, que os do registo, por seu lado, comparativamente, são “muito mais caros e alguns mesmo inadmissivelmente caros”* e que muitos actos notariais são mais onerosos devido ao imposto de selo aplicável.

Na perspectiva de Albino Matos, o Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado deverá ser urgente e radicalmente revisto, entende que deverá ser reposto o anterior sistema.

Quanto ao notariado, o autor refere que o Regulamento implica *“uma baixa sensível da receita emolumentar global”*, apesar de as taxas terem aumentado drasticamente para em muitos actos, designadamente para as procurações, os testamentos, as certidões, as autenticações, os reconhecimentos, isto é, quase todos os actos antes tributados com taxas fixas. Albino Matos entende que o abandono do critério do valor *“implicará inexoravelmente uma diminuição da receita, posto que as taxas fixas actuais significam para muitos actos uma suavização da tributação anterior”*. Como refere, o aumento das taxas não irá compensar a diminuição das restantes, o que implicará a descida da receita global, pois mesmo que o volume de serviço fosse o mesmo, a receita emolumentar global seria menor, dado os novos critérios da tabela emolumentar. E, na opinião de Albino Matos, o volume de serviço baixará, provavelmente, devido à recente dispensa de escritura pública e de outras intervenções notariais, devido, também, ao aumento das taxas fixas - visto a procura do serviço notarial ser relativamente inelástica, visto reagir à subida mas não à descida das taxas – e, sobretudo em virtude da *“subida desmesurada das taxas do registo, cabendo*

³⁷ O notário refere, a propósito, que um testamento, que custava € 25, na nova tabela passa a custar € 220; uma certidão do registo predial, prédio omissa, antes custava € 5, agora, € 33, se referida apenas a um prédio, ou custará € 363 se for relativa a dez prédios, ou € 693 se referente a vinte prédios, ou seja, € 33 por cada prédio, sem qualquer valor limite! (Matos, 2002).

aqui reflectir que boa parte dos actos notariais exige um acto de registo prévio, além da respectiva certidão” (2002).

Pelas razões expostas, o notário receia que “o aumento insensato” dos emolumentos do registo, para além de pôr em causa o volume do serviço registal, se reflecta também no serviço do notário e, assim, implique “*uma fuga generalizada à intervenção quer do registo, quer do notário*”, e, conseqüentemente, ponha em causa a segurança jurídica. Como se compreende, “*sem registo e sem documento, as situações jurídicas ficarão desprovidas de tutela legal e os litígios despontarão, vai-se gastar muito mais no tribunal e os tribunais ficarão ainda mais entupidos do que já estão*” (2002).

José Carlos Pacheco Alves, Conservador do Registo Predial de Setúbal, a propósito de um artigo publicado na revista “Visão” (n.º 467, de Fevereiro de 2002), no qual Diogo Machado, um dos responsáveis do Ministério da Justiça pela área dos registos e do notariado, dava conta de conclusões do estudo desenvolvido pela *Deloitte & Touche*, contratada por aquele ministério para determinar o montante do emolumento exacto para cada acto notarial e de registo³⁸, estudo esse que concluiu que “*um conservador custa ao Estado e por minuto 0,51 euros; um notário 49 cêntimos e um escriturário 11 cêntimos*”. De acordo com aquela empresa, somando a tais valores as despesas com água, electricidade, telefone e instalações, atingir-se-ia o preço certo do serviço.

Pacheco Alves entende que “*a ousadia de reduzir a actividade dos conservadores, notários e oficiais a um quantitativo ou atitude de tipo unicamente economicista, é demasiado perigosa, porque fortemente lesiva do interesse público. (...) Converter toda a actividade desenvolvida nas conservatórias e cartórios notariais a uma matemática é obscurantismo mental*” (2002).

De acordo com este Conservador, na área do registo predial, o novo regulamento emolumentar não aparenta ser mais justo do que a tabela anterior, pois uma família modesta terá de pagar a mesma quantia (€ 125,00) que uma unidade hoteleira de luxo, pelo registo da aquisição.

³⁸ http://www.geocities.com/CapitolHill/Rotunda/3579/008_Artigos_de_Opiniao/Op_02_

Na perspectiva de Pacheco Alves, era urgente introduzir alterações na tabela, de modo a simplificar o processo de cálculo dos emolumentos a cobrar pelos actos de registo, porém, o critério *ad valorem* não deveria ter sido abandonado, devido à responsabilidade dos actos requeridos e por questões de justiça retributiva.

Em matéria de responsabilidade dos Conservadores e Notários, importa lembrar que, no caso de haver danos decorrentes de actos praticados no exercício das funções exercidas pelo Conservador, o valor do acto é de enorme importância, mesmo para apurar a própria responsabilidade, antes de mais do Estado, e, também, devido ao direito de regresso, se for o caso, do próprio Conservador. Como refere Pacheco Alves, não é a mesma coisa assinar um registo em que o facto aquisitivo envolva um valor de € 500.000,00 ou um outro com o valor de € 5.000,00.

Pacheco Alves insurge-se, também, contra o aumento dos pedidos de desistência, de 300\$00 para € 35,00, o que, na sua opinião, consiste em penalizar a ignorância.

A fixação da quantia de € 156,00 para as situações de registos de propriedade horizontal, do direito real de habitação periódica, de autorização de loteamento e suas alterações (artigo 21º, n.ºs 2.3 e 2.4), não é justa, segundo o Conservador que agora seguimos. A razão pela qual discorda decorre do facto de que quem, em regra, pede tais actos de registo retira deles uma enorme utilidade económica e social e tem um poder económico muito superior a quem, posteriormente, compra as unidades prediais resultantes desses actos. Por outro lado aqueles actos são, geralmente, mais complexos do que os simples actos de aquisição, requerem mais estudo e, claro, maior responsabilização do Conservador. Pacheco Alves não crê que estes actos tenham sido tabelados de acordo com a regra da proporcionalidade.

Nas palavras de Pacheco Alves, “*o novo regulamento é revelador de uma grande falta de sensibilidade e mesmo provocador face aos cidadãos utentes dos*

nossos serviços, porque em matéria de justiça retributiva estes são postos em pé de igualdade com os grandes potentados económicos” (2002).

O Conservador concorda com o substancial aumento emolumentar das certidões, porém, entende que deveria ser tido em conta o seu número de folhas, tal como era previsto na tabela anterior, pois apenas assim pode haver uma correlação entre o custo efectivo e o serviço prestado. Pacheco Alves entende que o Regulamento Emolumentar em vigor deveria ser revogado.

5. Análise “comparada” da receita dos registos e notariado (2001 e 2002)

A evolução da receita dos registos e notariados é um dos bons indicadores do impacto da nova tabela emolumentar e do Imposto de Selo, que entraram em vigor com a reforma de 2001.

Quadro 4
As receitas e as despesas dos registos e notariado

Unidade: milhares de Euros

Rubricas	2000 (2)	%	2001	%	2002	%
Receitas (a)(1)						
Conservatórias	281.087	59%	247.908	58%	267.151	65%
Registo automóvel	49.946	10%	51.515	12%	107.099	26%
Registo civil	1.156	0,2%	1.416	0,3%	5.533	1%
Registo comercial	15.799	3%	11.755	2%	5.263	1%
Registo predial	214.186	45%	183.222	43%	49.256	12%
Cartórios notariais	183.164	38%	158.894	37%	118.903	29%
Subtotal	464.251	97%	406.802	96%	386.054	95%
Outras receitas	11.575	2%	13.783	3%	19.780	4%
Total das receitas	475.826		420.585		405.834	
Imposto de selo					14.203 (c)	

Fonte: Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça.

Origem dos dados:

- a) Contas de gerência.
 - b) Mapas de execução orçamental.
 - c) Saldo do extracto bancário a 31/12/2002, acrescido de 10.000 milhares de euros que foram transferidos para o cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça.
- (1) Valores líquidos, ou seja, receitas deduzidas das despesas directas desses serviços: rendas; despesas com pessoal; outras despesas correntes).
 - (2) O ano de 2000 contém 13 meses de receita, já que se procedeu a uma alteração do critério de registo, para uma melhor especialização do exercício e que resultou numa antecipação da receita desse ano.

- (3) Corresponde ao valor transferido para essa Direcção-Geral, que provém directamente das receitas das conservatórias e notários.

O quadro 4 permite-nos concluir que a receita do registo automóvel evoluiu de 51.515 para 107.099 milhares de euros o que representava, respectivamente, 12% e 27% da receita. Quanto ao registo civil, a receita, sem atingir esta performance absoluta devido à sua natureza, evoluiu de 1.416 para 5.533 milhares de euros. Por seu lado, o registo comercial diminuiu em metade da receita, enquanto o registo predial e o notariado tiveram quebras de receitas na ordem dos 30% e 8%, respectivamente.

Do exposto resulta que houve a preocupação de fazer com que a receita dos registos e do notariado não descresse 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 desagravou os actos notariais e registais relativos às sociedades comerciais e à transmissão de propriedade urbana, respectivo financiamento e garantia hipotecária.

6. Conclusões

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

Até à entrada em vigor do actual Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado, em 01 de Janeiro de 2002, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, o preço a pagar pelos actos a praticar dependia, em 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, porém, estabelece valores fixos para a prática dos actos sujeitos a emolumentos, independentemente do valor do acto praticado.

No entanto, desde a sua aprovação, a nova tabela de emolumentos dos registos e notariado tem vindo a provocar grandes reacções por parte de quase todos os intervenientes na área.

Com base num estudo comparativo realizado pela Associação Portuguesa para a Defesa dos Consumidores (DECO), visando a análise dos serviços prestados pelos Registos e Notariado antes e depois da entrada em vigor da nova tabela emolumentar, a cidadãos consumidores, verificou-se que a generalidade dos actos nos Registos Civil e Automóvel sofreram *“aumentos que oscilam entre os 2 cêntimos e os 175 euros e dezoito cêntimos. Destes actos, a organização do processo de casamento, o termo de reconciliação em processo de separação e o processo de divórcio por mútuo consentimento são aqueles que maiores aumentos sofrem (sempre superiores a 40 euros). Nos actos do Notariado os únicos que sofrem uma redução, mas bastante substancial, são os 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 sofrem aumento substanciais (sempre superiores a 15,01 euros e atingindo, no caso dos testamentos, os 195,06 euros). No Registo Predial reduz-se igualmente o valor*

dos actos referente ao registo de imóveis, com valores entre os 42,40 euros (para 35.000 euros) e os 477,31 euros (para 175.000 euros) e das hipotecas com valores entre os 32,40 euros (para 35.000 euros) e os 467,31 euros (para 175.000 euros). Os actos referentes a certidões ou fotocópias, recusa de registos etc. Sofrem um aumento que varia entre os 17,02 euros e os 38,50 euros”.

No mesmo sentido vai a análise efectuada pela Associação Sindical de Conservadores dos Registos (ASCR) que aponta os aumentos “*na ordem das centenas por cento*”, quanto aos actos mais comuns e diariamente solicitados pelos utentes, designadamente 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 portugueses que auferem baixos rendimentos. Por outro lado, a ASCR afirma que o Ministério da Justiça entendeu “*alterar completamente os princípios subjacentes aos valores cobrados pelos actos notariais e de registo em vigor há décadas (embora com actualizações)*”, e sem aviso prévio para que os cidadãos se adaptassem social e economicamente à inversão de critérios.

O critério do valor do bem foi substituído pelo critério da quantidade dos bens, independentemente do respectivo valor, sendo assim penalizada a propriedade estratificada e de baixo valor económico. O benefício das actuais tabelas é tanto maior quanto maior for o valor do investimento e menor o número de bens.

O valor do capital social deixou de ser a base para a cobrança dos emolumentos, mas passou a ser determinante para a cobrança de 0,4% de imposto de selo, criado *ex novo*.

Relativamente ao imposto de selo e aos emolumentos relativamente à tributação das entradas de capitais em sociedades comerciais, o legislador português entendeu inserir na Tabela Geral do Imposto de Selo o n.º 26, relativo à tributação das entradas de capital, aí tipificando as diversas situações abrangidas pela incidência tributária que, numa cópia literal do texto comunitário, são todas

as que a directiva possibilita. Paralelamente, o Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado passa a prever, nas respectivas tabelas, a tributação dos actos notariais e de registo de acordo com o princípio da proporcionalidade da taxa ao custo do serviço prestado. Esta regra, que atinge a generalidade daqueles actos é complementada, em termos de compensação de receitas fiscais, com a tributação em imposto do selo, dos actos relativos às sociedades, acima referidos. Nas restantes situações em que se verifica o desagravamento emolumentar, não há qualquer “compensação” por via do imposto de selo. Observa-se que a obrigação tributária, no imposto de 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.

No que toca à filosofia e aos princípios subjacentes à nova tabela emolumentar, as questões levantadas pelos actores centram-se no critério do valor, do custo efectivo e da proporcionalidade. Na verdade, de acordo com as opiniões recolhidas a proporcionalidade e o financiamento da justiça sempre no centro da polémica. Os princípios e os critérios da tabela do futuro não são consensuais entre os nossos intervenientes no painel: há quem defenda o critério *ad valorem* mitigado, podendo haver actos de valor determinado e de valor determinável e a existência de preços fixos, preços variáveis e preços livres.

Os notários defendem o critério *ad valorem* corrigido pela fixação de escalões. A Ordem dos Advogados defende que sejam corrigidas já as principais distorções detectadas e no caso de privatização defende tabelas fixas e na liberalização defende tabelas livres. Os notários na privatização pretendem um fundo de compensação para os cartórios deficitários.

Os solicitadores pretendem critérios uniformes em todo o país, com possível retorno ao critério do valor devidamente objectivado.

Segundo alguma doutrina, por exemplo, na perspectiva de Albino Matos, o Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado deverá ser urgente e

radicalmente revisto, devendo ser repostado o anterior sistema. Com efeito, concluiu que os actos notariais, na sua generalidade, *“têm preços bastante módicos”*, que os do registo, por seu lado, comparativamente, são *“muito mais caros e alguns mesmo inadmissivelmente caros”* e que muitos actos notariais são mais onerosos devido ao imposto de selo aplicável. No que diz respeito ao notariado, o mesmo autor entende que o abandono do critério do valor *“implicará inexoravelmente uma diminuição da receita, posto que as taxas fixas actuais significam para muitos actos uma suavização da tributação anterior”*. Assim, receia que *“o aumento insensato”* dos emolumentos do registo, para além de pôr em causa o volume do serviço registal, se reflecta também no serviço do notário e, assim, implique *“uma fuga generalizada à intervenção quer do registo, quer do notário”*, e, conseqüentemente, ponha em causa a segurança jurídica. Como se compreende, *“sem registo e sem documento, as situações jurídicas ficarão desprovidas de tutela legal e os litígios despontarão, vai-se gastar muito mais no tribunal e os tribunais ficarão ainda mais entupidos do que já estão”*.

Ao fazer-se a comparação das receitas registais e notariais, para os anos 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 desagravou os actos notariais e registais relativos às sociedades comerciais e à transmissão de propriedade urbana, respectivo financiamento e garantia hipotecária.

Capítulo III

O custo dos actos notariais entre dois debates: o da nova tabela emolumentar e o da privatização e da liberalização do notariado

Introdução

A recente aprovação na generalidade dos projectos do XV Governo Constitucional sobre a privatização do notariado, num modelo próximo do notariado latino, e do do Partido Socialista sobre as bases do Registo e Notariado, no qual se prevê a liberalização dos actos notariais, a privatização do notariado, mas também o recurso facultativo ao notário e um registo público único de pessoas e bens com possibilidade de acesso universal controlado, veio relegar para segundo plano o debate sobre a tabela emolumentar dos registos e notariado, que anteriormente esteve na ordem do dia.

Ora, neste relatório e concretamente neste capítulo não nos cumpre debruçar sobre o debate relativo à privatização e à liberalização do notariado. A questão da actual Tabela de Emolumentos colocar-se-á no centro da nossa análise, dado que, em qualquer cenário evolutivo do notariado, essa tabela tem que ser adaptada à nova realidade.

O estudo que nos foi solicitado mantém, assim, actualidade, na medida em que avalia os impactos sociais positivos e negativos da actual tabela emolumentar, o que merece ser ponderado na sua revisão, ou na construção de uma nova tabela aplicável à nova realidade do notariado.

Acresce que, entretanto, é necessário definir os actos relativamente aos quais a aplicação da actual Tabela não seja justa e equitativa.

1. A evolução do Notariado entre a “privatização” (notariado latino) e a liberalização: a opção entre a segurança jurídica, a celeridade e o custo

Na revista espanhola “*Escritura Pública*”, editada pelo *Consejo General del Notariado*, Alfonso Madridejos refere que o sistema de segurança jurídica preventiva espanhol existirá enquanto for útil à sociedade e enquanto for mais satisfatório do que outros sistemas. O autor entende que para analisar um sistema há que atender à segurança jurídica, à celeridade e ao custo. Na sua perspectiva, relativamente à celeridade é imprescindível que o notário tenha acesso, em tempo real, a toda a informação necessária, designadamente, dos Registos, das Câmaras Municipais, das Finanças, de toda a situação urbanística e do cadastro. O autor entende ser necessária uma maior colaboração entre os serviços, de forma a realizar a actualização dos dados registais objecto de publicidade, propondo, para o efeito, o prolongamento do horário de funcionamento do registo para cobrir a totalidade do horário notarial e, em alternativa, que o notário tenha a faculdade de alterar directamente a informação constante do registo. Através do recurso a modernos meios informáticos, a informação do notário deveria surgir, de imediato, na inscrição pública de um imóvel, não como um assento, mas como uma solicitação que, no caso de obedecer a todos os requisitos, o conservador do registo deveria converter, no dia seguinte, em assento, com todos os efeitos necessários em relação a terceiros. As novas tecnologias devem ser também utilizadas para facilitar ao cidadão a realização de todos os trâmites a cumprir aquando da transmissão de imóveis, desde a deslocação ao notário até ao pagamento dos impostos devidos e à constituição de direitos reais. De acordo com Alfonso Madridejos, os meios informáticos podem ser utilizados para inscrever actos nos Registos, sem que o interessado se desloque à repartição respectiva. É possível imaginar que um documento notarial, por exemplo uma escritura, seja enviado ao Registo, em suporte digital, para aí ser registado e, posteriormente, enviado o comprovativo desse registo através do mesmo meio.

O custo é outro dos critérios básicos que Alfonso Madridejos refere. Segundo o autor, a maioria dos notários está de acordo com o sistema de emolumentos fixos, visto ser o mais idóneo para garantir a íntegra e perfeita prestação da função notarial e, em particular, a independência do notário. Contudo, entende que a fixação dos critérios do sistema retributivo não devia ser feita separadamente por notários e conservadores, pois o cidadão que recorre ao sistema de segurança jurídica preventiva pretende saber qual o custo global dos actos. A situação ideal, seria se notários e conservadores pudessem, de forma coordenada, discutir com a Administração qual deve ser o custo total e quais os critérios de retribuição. Após tal determinação, a distribuição dos honorários seria uma mera questão interna.

O terceiro critério que Alfonso Madridejos considera essencial é a segurança, pois o cidadão que voluntariamente recorre ao sistema de segurança jurídica preventiva deve ter a garantia de que ao usufruir desse sistema, designadamente quando realiza uma escritura pública, está protegido. A reforma e a melhoria do sistema de segurança jurídica é, na sua perspectiva, o objectivo de todos os notários (Madridejos, 2003).

1.1. O ponto de vista do notariado latino na óptica espanhola

Rodrigo Tena Arregui, notário em Madrid, analisou os três sistemas que existem para organizar as relações jurídicas nos vários países: os sistemas de documento público (notariado latino), os de documento privado e os sistemas de documento administrativo (vigorava nos antigos países socialistas). Este notário concluiu que o sistema mais difundido é o sistema notarial ou de documento público, já que é o adoptado nos países da União Europeia (apenas com as excepções da Grã Bretanha, Irlanda e Dinamarca), na maioria dos antigos estados comunistas, incluindo a Rússia, nos países Iberoamericanos e em países da África e da Ásia, como o Japão, num total de 73 países. Como Arregui refere, este sistema está em expansão, e ilustra tal difusão com o pedido de ingresso da República Popular da China na União Internacional do Notariado Latino, com as investigações em curso nos Estados Unidos e com o facto dos antigos países

comunistas terem optado pelo sistema do notariado latino, após a realização de estudos que concluíram ser este o sistema que permitiria um desenvolvimento mais eficaz das relações jurídicas nos novos sistemas democráticos (Arregui, 2003).

O sistema de documento público baseia-se na existência de um profissional, de um especialista em direito privado, que é o notário, no seu carácter de assessor jurídico e de intérprete da vontade das partes que actua conforme à lei. A ideia fundamental, nas palavras de Arregui, reside no facto do Estado delegar num profissional, que os particulares escolhem livremente para os assessorar e mediar os seus negócios privados, a faculdade de conferir eficácia probatória e substantiva aos documentos em que intervém. Os notários são profissionais do direito e funcionários públicos. O duplo carácter que assume a sua actividade é imprescindível, pois, de acordo com Arregui, a supressão de qualquer uma destas características impedirá o notário de cumprir a função que o Estado e a sociedade lhe comete.

O controlo da legalidade, continua o autor, é a espinha dorsal dos sistemas de notariado latino-germânico, isto é, o notário deve comprovar se os negócios desejados pelas partes reúnem os requisitos exigidos pelo ordenamento jurídico, deve adequar à legalidade o que os particulares pretendem, ou seja, tem de interpretar e traduzir juridicamente uma vontade muitas vezes expressa de forma imprecisa, dando forma adequada ao negócio. Há que referir que a função do notário não consiste apenas em facilitar a resolução e a execução de um pleito – devido à prova notarial - mas sobretudo em evitar que o referido pleito se produza. Neste sentido, Arregui refere que países como Espanha, que seguem o sistema notarial latino, apresentam um nível de litigiosidade muito mais reduzido do que o dos países que seguem o sistema anglo-saxónico.

Com o objectivo de comparar as vantagens e desvantagens dos três sistemas de notariado, Arregui procedeu a uma comparação dos custos do notariado latino com os de outros sistemas. Desta comparação conclui que o sistema do documento privado é o mais caro para o consumidor, pois a insegurança do sistema obriga, além da intervenção de um maior número de

profissionais, a celebrar contratos de seguros, designados seguro do título, para salvaguardar todas as vicissitudes não controladas na negociação. Porém, os prémios dos seguros são mais caros do que os emolumentos notariais dos sistemas de documento público. O seguro encarece a operação, pois tem de se contratar com uma seguradora que, no caso de deterioração ou de perda do título indemnizará o lesado³⁹. O sistema de documento privado é mais caro também para a sociedade em geral, visto que a insegurança fomenta o recurso constante ao tribunal para dirimir conflitos suscitados entre as partes ou para decidir se o pagamento do seguro é procedente, tudo isto com os elevadíssimos custos privados e sociais que daí advêm.

Nos sistemas de documento público, e na óptica do consumidor, o notário é uma das principais respostas tecnológicas ao problema dos custos de transacção: (i) em primeiro lugar, porque desempenha, desde logo, 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 particulares⁴⁰; (ii) em segundo lugar, 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; (iii) em terceiro lugar, o notário redige a escritura, pondo ao dispor das partes um formulário que adapta ao caso concreto; (iv) em quarto lugar, ao atribuir fé pública ao contrato, o notário assegura o seu cumprimento, através da possibilidade de execução; (v) por fim, importa referir que o notário e a *Corporación Notarial* conservam em seu poder o original do documento, tendo a seu cargo a sua custódia e conservação, pessoalmente ou através dos arquivos notariais, pelo menos durante 100 anos, período durante o qual o conteúdo desse documento será mantido secreto, salvo para os interesses determinados pela lei, através de cópias autorizadas emanadas pelo próprio notário ou seus sucessores.

³⁹ http://www.geocities.com/apn_notarios/apn_frames.html.

⁴⁰ Um exemplo interessante no âmbito imobiliário reside na informação registal prévia à outorga da escritura, ou seja, em Espanha, quando se vende um imóvel, o notário pede ao Registo de Propriedade informação sobre a titularidade e os encargos do mesmo, de forma a garantir, através da permanente comunicação com o Registo, que a informação esteja sempre actualizada. Após a assinatura da escritura, é enviado um fax mediante o qual se obtém um assento de apresentação, que garante a sua prioridade registal perante qualquer acto ou negócio posterior.

Arregui socorre-se de uma palavra de foro económico - *gatekeeper* - para designar o complexo exame do negócio que documenta, para que possa autorizar o seu ingresso no tráfego jurídico. É de realçar a conjugação do sistema de documento público com outras instituições destinadas a fortalecer a segurança, designadamente os Registos Predial e Comercial.

Os países em que vigora o sistema de notariado latino respondem de forma idêntica à redução dos custos de transacção, porém tal redução não opera da mesma forma. Em França, os emolumentos notariais variam entre o dobro dos que vigoram em Espanha para actos de pequenas quantias e até dez vezes mais, para os actos de montantes elevados. Uma análise das restantes tabelas emolumentares europeias conduziu Arregui à conclusão de que o custo directo da intervenção notarial em Espanha é o mais baixo da Europa.

Arregui refere, ainda, que a segurança que a intervenção do notário comporta, contribui para reduzir os custos de transacção em benefício da sociedade em geral. A relação entre a maior intervenção notarial e a redução do recurso ao tribunal está demonstrada em vários estudos de análise económica do direito.

1.2. O ponto de vista de uma notária privada em Macau

Maria Amélia António, advogada, presidente do Conselho Superior da Advocacia de Macau e notária privada em Macau, manifestou a sua opinião sobre a privatização do notariado, começando por referir que, à semelhança de outros, o problema do notariado começa na recusa de questionar o que está instituído, de analisar outras experiências, de confrontar resultados (António, 2002).

Há cerca de doze anos, em Macau existiam três Notários Públicos, tendo exercido funções, durante muitas décadas, apenas dois. O território atravessava um período de notório desenvolvimento, com grandes pressões e a crítica dos cidadãos que queriam fazer os seus negócios, dos potenciais investidores que ficavam espartilhados pelo tempo consumido à espera das tão desejadas marcações para a realização dos actos notariais, de registos e outras delongas.

Então, a discussão surgiu, com argumentos distintos, assentes designadamente no aumento de cartórios públicos, na privatização do notariado ou na simplificação dos actos e contratos.

Foi decidida uma situação de compromisso, traduzida na simplificação de alguns actos e na privatização do Notariado, tendo de imediato sido elaborada e implementada a legislação necessária. Assim, em 1991, os primeiros Notários Privados começaram a exercer funções.

Maria Amélia António recorda que esteve em causa *“uma grande batalha, curiosamente centrada em Lisboa, onde os poucos opositores locais dispunham de forte apoio e acesso ao mais alto nível do poder político. Foi preciso defender as opções feitas em todos os campos, desde a comunicação social aos Tribunais, onde foi necessário ir até ao STA e ao Tribunal Constitucional, mas a batalha foi ganha”* (2002: 56).

A notária privada relata o que sucedeu com o notariado em Macau, referindo que não foi criada *“uma instituição paralela à pública, feita à sua imagem e semelhança, onde se plasmassem as sacrossantas virtudes do Notariado Público Latino e, que, certamente, não deixaria de acolher também muitos dos seus vícios. Não se sacou aos advogados o trabalho do seu foro, que exercem em actividade liberal, com todos os riscos que tal actividade implica, para o colocar na mão de um grupo de profissionais, que dizendo-se privados ou liberais, se vão aconchegar sob a sempre bem vinda protecção do Estado, não vão as coisas correr mal....!!! Bem pelo contrário, em Macau, o legislador - concretamente um magistrado judicial então em exercício de funções governativas - acreditou que os advogados eram pessoas de bem, em quem o Estado podia delegar a capacidade de dar fé pública aos actos que dela necessitassem para a sua inteira validade. Heresia maior, ser advogado em exercício em Macau, é mesmo um dos requisitos indispensáveis para o exercício do notariado Privado”* (2002: 56).

Relativamente à questão dos honorários, a notária refere que a prática de actos notariais não dá lugar a recebimento de honorários, pois o advogado cobra

os honorários devidos pelo trabalho prestado na sua qualidade de advogado. De salientar é o facto de os actos praticados pelos Notários Privados beneficiarem de um desconto de um terço dos emolumentos, uma vez que o Estado não faz qualquer despesa nem assume quaisquer encargos com o funcionamento do Notariado Privado.

A *ratio* da nova legislação do notariado assenta na ideia de que a actividade dos advogados não se restringe ao foro, mas também diz respeito ao aconselhamento e apoio jurídico da actividade económica, à redacção de contratos, à preparação dos actos que, necessitando de fé pública, por exigência da lei ou vontade das partes, para tal são enviados ao notário. Ora, sendo o advogado um licenciado em direito, tal como o é o notário público, exercendo uma profissão que está sujeita a um código deontológico e a um código disciplinar rigorosos, o legislador entendeu delegar no advogado a capacidade de dar fé pública aos actos que dela necessitem, visto que, *“na maioria das situações está, até, em condições de o fazer com um maior grau de certeza, dado o conhecimento directo que tem dos assuntos e dos sujeitos”* (2002: 57).

O Notariado Privado foi, assim, introduzido no ordenamento jurídico de Macau pelos Decretos-Leis n.ºs 80/90/M e 81/90/M, que atribuíam funções notariais aos advogados que exercendo efectivamente a profissão em Macau há pelo menos cinco anos, se habilitassem para a função notarial através da frequência de um curso específico ou fossem considerados já habilitados por terem desempenhado determinadas funções públicas previamente ao início da sua prática liberal e prestassem uma caução a favor da administração do território de um milhão de patacas.

Os Notários Privados passaram, então, a ter competência para praticar todos os actos notariais, com algumas excepções, designadamente em matéria de testamentos, habilitações e justificações notariais, protestos de títulos de crédito e actos em que sejam parte incapazes se não estiverem devidamente representados ou assistidos.

Sobre os efeitos desta alteração do sistema de notariado, Maria Amélia António refere que, passados “*mais de 10 anos sobre o início desta pequena revolução, verificou-se que dela não tinha vindo qualquer mal ao mundo e, muito menos aos cidadãos ou à segurança e credibilidade do sistema jurídico. Por outro lado, o tráfego jurídico ficou extremamente beneficiado*”. Mas também, e continua, “*não nos quedamos embalados na doce ilusão de ter encontrado a solução milagrosa para todos os males da burocracia dos negócios. Antes da transferência da soberania de Macau para a República Popular da China, houve que rever a maior parte da legislação em vigor, modernizando-a e adequando-a de modo a que o sistema jurídico pudesse subsistir sem grandes convulsões, como estava previsto nos acordos celebrados entre Portugal e a China e na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau*” (2002: 57). Assim, por exemplo, “*a nova versão do Código Comercial eliminou a obrigatoriedade de escritura pública para todos os actos relativos às sociedades que não envolvam a transmissão de bens que só possam ser alienados por escritura pública, e atribuiu valor constitutivo ao registo da formação de sociedades, libertando a actividade notarial de uma elevada percentagem de trabalho. Também a revisão do Código do Notariado veio consagrar o esquema adoptado em 1990, integrando a legislação avulsa sobre o notariado privado, harmonizando o funcionamento do Notariado como um todo, simplificando e abrindo portas para o recurso às novas tecnologias, caminho obrigatório para tornar o notariado e os registos actividades modernas e eficazes*” (2002: 57-58).

Por outro lado, a Direcção dos Serviços de Justiça está a ultimar uma aplicação informática que vai permitir a ligação através da Internet, com adequados esquemas de segurança, dos Notários, públicos e privados, conservatórias e serviços de finanças, possibilitando a consulta *on-line*, emissão de certidões, introdução de dados num ficheiro centralizado a serem validados pelos notários que os inserem mediante mecanismo próprio, etc.

Maria Amélia António, contudo, não defende que a experiência de Macau tenha de funcionar em Portugal, deseja, sim, que se encontrem pontos de equilíbrio e de compromisso entre as verdades adquiridas e os desafios do futuro.

Como refere, a discussão destes assuntos “*é jurídica, mas também é uma obrigação de cidadania*”, visto que as soluções tomadas afectarão positiva ou negativamente o futuro profissional de advogados e de notários, mas também o futuro do país, e constituem “*indicadores claros de como se quer ou não quer vencer a batalha da burocracia, o desafio da modernidade*” (2002: 58).

Sobre o facto de, em Portugal, a experiência de Macau não ser muito conhecida, Maria Amélia António acredita que estavam, e que estão em causa, “*interesses instituídos, o medo das mudanças, esta característica tão portuguesa de desconfiar de tudo e de todos, agravada, agravadíssima, se estivermos perante um.... advogado!...*” (2002: 58).

Ora, em Portugal, enquanto os defensores de ambos os modelos vão trocando argumentos e o poder público prepara a sua opção, há que avaliar o impacto do novo regulamento emolumentar dos registos e notariado, no âmbito dos actos notariais.

2. A evolução dos actos notariais praticados de 2001 para 2002 (meses de Janeiro a Setembro)⁴¹

De acordo com os dados disponíveis, inscritos no verbete 125 das Estatísticas da Justiça (GPLP), referente ao Notariado, nos meses de Janeiro a Setembro de 2001 e de 2002, verificou-se um aumento da prática de alguns actos notariais, a saber: o número total das escrituras realizadas subiu ligeiramente, 1,3%, concretamente de 456.386 para 462.456. O aumento mais significativo verificou-se nas escrituras relativas a empresas públicas, que passou de uma, em 2001, para 149 em 2002. O segundo maior aumento verificado foi o relativo às certidões e fotocópias, que aumentou 267,3%, passando de 1.249.487, em 2001, para 4.589.871, em 2002. As escrituras para quitação registaram uma variação no período considerado de 240,6%, passando de 64 situações em 2001 para 218 em 2002.

⁴¹ Comparam-se os dados relativos aos actos praticados em 2001 e 2002 de Janeiro a Setembro, visto GPLP do Ministério da Justiça só ainda ter disponibilizado os dados relativamente a Janeiro a Setembro de 2002.

As escrituras celebradas para arrendamento comercial aumentaram 213,4%, concretamente de 485 em 2001 para 1.520 escrituras em 2002. Outra alteração significativa, de 137,2%, foi o aumento das escrituras para locação financeira, que subiram de 145, em 2001, para 344, em 2002. As escrituras para celebração de hipotecas aumentaram 67,6%, de 7.365, em 2001, para 12.346, em 2002. Ainda no âmbito das escrituras, há a referir o aumento verificado na celebração de escrituras de mútuo, que subiu 25,7%, de 126.657 para 159.232 no último ano considerado nesta nossa análise, assim como o aumento das escrituras de constituição de propriedade horizontal, que subiram 11%, de 7.316 para 8.126 em 2002. As escrituras de compra e venda de imóveis, por seu lado, aumentaram 7%, ou seja, em 2001 foram celebradas 196.412, e 210.089 em 2002. Quanto às escrituras de convenções antenupciais, o aumento verificado foi de 6,1%, tendo sido realizadas 179, em 2001, e 296, em 2002.

Há, ainda, a referir outros aumentos constatados no período considerado, nos actos de notariado, designadamente o número de aberturas de sinal, que em 2002 atingiu os 1.384 casos, não se tendo registado nenhum no ano anterior. Quanto aos instrumentos avulsos, o depósito teve uma variação de 40,9%, de 22 casos em 2001 passou para 31 em 2002 e o protesto de letras e de outros títulos subiu 9,8%, de 3.454 para 3.794, respectivamente nos anos em 2001 e em 2002.

Quadro 1
Notariado - Janeiro a Setembro

	2001	2002
Escrituras (Total)	456386	462456
P/Escrit.-Arred.Comerc.	485	1520
P/Escrit.-Trespasse	467	263
P/Escrit.-Comp./Vend.Imov	196412	210089
P/Escrit.-Doação	19164	17101
P/Escrit.-Prop.Horizontal	7316	8126
P/Escrit.-Hipoteca	7365	12346
P/Escrit.-Justificação	20590	17244
P/Escrit.-Habilitação	44547	38505
P/Escrit.-Partilha	13353	12380
P/Escrit.-Loc.Financeira	145	344
P/Escrit.-Mútuo	126657	159232
P/Escrit.-Quitação	64	218
P/Escrit.-C.Ant.Nupcial	279	296
P/Escrit.-C.Soc.Comerc.	34095	26433
P/Escrit.-C.Soc.Civis	30	15
P/Escrit.-C.Cooperativas	26	21
P/Escrit.-C.Associações	1369	1304
P/Escrit.-C.E.I.R.L.	4	3
P/Escrit.-C.A.E.I.E.	5	2
P/Escrit.-C.Empr.Públicas	1	149
P/Escrit.-Alt.Soc.Comerc.	27433	23340
P/Escrit.-Alt.Pes.Colect.	1270	1301
Testamentos Públicos	14645	10057
Inst.Avul.-Testa.Cerrados	210	165
Inst.Avul.-Aprovação	104	88
Inst.Avul.-Depósito	22	31
Inst.Avul.-Abertura	84	46
Procuração/Análogos	106018	69090
Protesto Letras/Títulos	3454	3794
Outros Instrumentos Avul.	15243	12893
Aberturas de Sinal	0	1384
Reconhecimentos	2323656	1286487
Termo de Autenticação	143217	125246
Certificados Públ.Formas	573080	207210
Certidões/Fotocópias	1249487	4589871

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Porém, as Estatísticas da Justiça revelam que houve descidas na prática de alguns actos notariais. Desde logo, há a assinalar a descida de 34,8% na realização de procurações e análogos, passando de 106.018 actos realizados em

2001, para 69.090 em 2002. Os reconhecimentos registaram uma descida de 44,6%, ou seja, de 2.323.656 em 2001 para 1.286.487 em 2002⁴². Os instrumentos avulsos de abertura desceram de 84 actos em 2001, para 46 em 2002, portanto 45,2%. As escrituras de constituição de sociedades civis com personalidade jurídica desceram 50%, de 30 escrituras realizadas em 2001 para 15, em 2002. A celebração de escrituras de constituição de sociedades comerciais e de sociedades civis sob forma comercial desceu 22,5%, de 34.095 para 26.433 e as escrituras de constituição de cooperativas decresceram 19,2%, de 26 para 21, tendo descido 4,7% as escrituras de constituição de associações e de fundações, concretamente de 1.369 para 1.304 casos. Já as escrituras de alteração ao contrato de sociedades comerciais e de sociedades civis sob forma comercial, ou a sua dissolução, desceu 14,9%, de 27.433 para 23.340.

Os certificados e públicas formas registaram uma descida de 63,8%, correspondendo a 573.080 actos em 2001 e a 207.210 em 2002.

Também o número de escrituras de constituição de EIRL realizadas desceu, de quatro para três, e as de AEIE e de ACE desceram de cinco para duas, bem como as escrituras de trespasse, que baixaram, concretamente, 43,7%, pois em 2001 tinham sido celebradas 467 e em 2002 foram-no apenas 263.

A celebração de testamentos públicos registou um decréscimo de 31,3%, de 14.645 para 10.057, tendo os testamentos cerrados sofrido uma descida menos acentuada, de 21,4%, isto é, em 2001 tinham sido celebrados 201 e em 2002 apenas se registaram 165⁴³. As escrituras de doação desceram 10,8%, de 19.164, em 2001, para 17.101, em 2002, as de habilitação desceram 13,6%, de 44.547 para 38.505⁴⁴ e as escrituras de partilha, baixaram 7,3%, de 13.353, em 2001, para 12.380, em 2002.

⁴² O reconhecimento de assinaturas, com a nova Tabela Emolumentar, passou de € 2,49 para € 11,00, o que explicará a descida na prática destes actos.

⁴³ Esta descida na celebração de testamentos estará relacionada com o aumento verificado com a aprovação da actual Tabela Emolumentar, que implicou a subida do emolumento respectivo de cerca de € 25,00 para € 220,00.

⁴⁴ A esta descida não será, também, alheia a subida que a nova Tabela implicou, passando o emolumento devido de € 25,00 para € 146,00.

As Estatísticas da Justiça revelam, ainda, outras descidas, no âmbito da prática de actos de notariado: os termos de autenticação, que baixaram 12,5% e os instrumentos avulsos de aprovação, que desceram 15,4%.

Em suma, há uma ligeira subida do total de escrituras, acompanhando a tendência do crescimento das escrituras relativas à propriedade urbana (hipoteca, compra e venda de imóveis), mas verifica-se uma clara diminuição das escrituras de habilitação e de partilha. Diminuíram as públicas-formas e aumentaram as certidões/fotocópias.

Relativamente à actividade empresarial, paradoxalmente não cresceram as escrituras de constituição ou de alteração do contrato das sociedades comerciais, mas cresceram as escrituras de locação financeira.

Assim, contrariamente ao prognosticado, segundo estes dados, não há um abaixamento significativo dos actos notariais, à excepção das escrituras de justificação, de partilha, de habilitação e testamentos. Desceram, ainda, por força da desburocratização dos actos, que hoje podem ser praticados, designadamente, pelos serviços públicos e/ou por advogados, como o reconhecimento das assinaturas, a realização de procurações e análogos e a certificação de públicas-formas.

A esta evolução dos actos notariais correspondeu, de 2001 para 2002, como já referimos, uma perda de receita de 464.251 (13 meses), 406.802 (11 meses) para 386.054 milhares de euros, o que pode ser explicável, essencialmente, pela diminuição do preço dos actos relativos à transmissão e ao financiamento da aquisição da propriedade urbana.

A diminuição dos actos praticados relativamente aos actos referidos tem um eventual impacto social, mas admite-se que não tiveram um impacto negativo relevante na diminuição da receita.

3. A opinião dos actores profissionais sobre a reforma emolumentar dos actos notariais

3.1. Os advogados e os solicitadores: uma reacção em cadeia

3.1.1 A opinião da Ordem dos Advogados e das delegações

A advogada Arménia Coimbra, em nome da Ordem dos Advogados (OA), deu conta, em 4 de Outubro de 2002, da opinião sobre o Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro⁴⁵. Como refere, na 1ª reunião do actual Conselho Geral da Ordem dos Advogados com o então Ministro da Justiça António Costa, a OA exprimiu a posição de *“total repúdio pela injusta e gravosa Tabela emolumentar”*, pois *“os objectivos louváveis e expressos no preâmbulo do diploma - da simplificação e da codificação dos emolumentos, da transferência e da publicidade, da parificação da tributação emolumentar, não compensavam as injustiças que a aplicação da Tabela causariam”* (2002).

Na perspectiva da AO, a Tabela é injusta porque não respeita o princípio da igualdade (trata de forma igual aquilo que é economicamente diferente) e a directiva comunitária não se opõe a este princípio, consagrado em vários países europeus; a Tabela é desequilibrada, porque agrava substancialmente os actos de menor valor, isto é, os do quotidiano (inferiores a 6000 contos), penalizando o cidadão comum, logo, a maior parte da população; a Tabela é desadequada e incoerente, porque não tem em consideração a normal retribuição da maior ou menor complexidade dos actos e da responsabilidade que está subjacente a quem os pratica (a título de exemplo, paga-se mais pelos documentos acessórios – certidões – do que pelo próprio acto nos registos e a desistência de um acto pode custar mais do que a sua feitura); em suma, a OA entende que a Tabela não respeita o princípio da proporcionalidade.

O Conselho Geral da OA, em Fevereiro de 2002, deliberara tomar posição contra a Tabela, posição que foi comunicada formalmente ao Governo. Todas as

⁴⁵ <http://www.oa.pt/genericos/detalheArtigo.asp?ida=7219>.

críticas e preocupações voltaram a ser expostas aos actuais responsáveis pelo Ministério da Justiça, em Abril do corrente ano, tendo a OA advertido, mais uma vez, a Senhora Ministra da Justiça para as nefastas consequências que a aplicação da Tabela está a causar. A OA pretende, assim, a revisão do actual regulamento emolumentar, devido às *“nefastas consequências resultantes da aplicação da actual Tabela”* (2002). Como consequência, os utentes passaram a utilizar *“outros meios alternativos como forma de «legalização» dos seus bens, quer recorrendo à via judicial, por ser economicamente menos gravosa, quer utilizando documentos particulares ou mesmo transmissões verbais na transferência do domínio e posse, o que constitui um revés na segurança do comércio jurídico, que desde 1984 se vinha prosseguindo com os princípios da legitimação de direitos e do trato sucessivo”*.

Desta forma, a OA reivindicou ao Ministério da Justiça a revisão profunda do actual regulamento emolumentar, de modo a serem respeitados, em simultâneo, os princípios da proporcionalidade (a correspondência ao custo efectivo do acto) e da igualdade (tratar de forma desigual o que é economicamente desigual). Foi proposto ao Ministério da Justiça que o regulamento deveria conter um tecto emolumentar para todo e qualquer tipo de acto e, em respeito por aqueles princípios, o emolumento deveria ser pago por escalões em função do valor do acto ou dos bens, do custo efectivo do serviço prestado, considerando a sua quantidade, a natureza do acto e a sua complexidade.

De acordo com Arménia Coimbra, o Ministério da Justiça terá informado a OA que estava a estudar o assunto, que uma comissão teria já sido encarregada desse estudo e que as situações mais chocantes seriam revistas.

O Bastonário da OA reuniu, ainda, com a Associação Portuguesa de Notários e com a Associação Sindical dos Oficiais de Registo, dando nota à comunicação social do motivo destas reuniões e da oposição da OA às tabelas emolumentares em vigor.

Em Julho último, a OA deliberou transmitir ao Ministério da Justiça o descontentamento pela ausência de informações sobre a anunciada revisão das tabelas, enviando cópia das numerosas moções e deliberações tomadas pelas Delegações de Comarca e por grupos de advogados.

A OA lançou um apelo a todas as Delegações da OA, no sentido de manterem viva a contestação às tabelas emolumentares, enquanto legítimos representantes dos cidadãos.

No encontro das delegações da Ordem dos Advogados do Conselho Distrital do Porto, realizado em Santa Maria da Feira em 26 de Outubro de 2002, vários aspectos foram focados. Uma das conclusões avançada foi de que com a actual Tabela os actos notariais e registais sofreram um aumento de 450%. *“Os cidadãos passaram a pagar mais 450% pela realização dos actos notariais e registrais”, actos que “continuam a ser prestados pelo Estado com deficiências, atrasos e longas horas de espera” (2002).*

Nos termos do documento que resultou do encontro, os aumentos registados não têm qualquer correspondência com o custo directo e geral dos actos praticados. Essa desproporção é sobretudo grave nos actos instrumentais, isto é, nas certidões necessárias para instruir processos judiciais e outros actos notariais. Como se refere no documento, *“o cidadão paga, em média, € 20 por uma fotocópia, que se traduz apenas na aposição de um selo branco com a rubrica de um funcionário” (2002).*

De acordo com as opiniões explícitas no documento do encontro de Santa Maria da Feira, o Estado está a cobrar dos cidadãos, *“não o serviço concretamente prestado, mas sim os custos de todas as demais despesas do Ministério da Justiça”. Por isso, as quantias a pagar não constituem meros emolumentos mas “um autêntico «imposto»” (2002).*

O documento refere o caso dos prédios rústicos de baixo valor económico, sobretudo a norte do Tejo, cujo custo da legalização *“passou a ser proibitivo”*. Assim, o serviço prestado pelos registos e notariado de garantia da segurança

jurídica passou a constituir *“um autêntico «luxo» ao dispor apenas de alguns”* (2002).

O documento refere também que, como não está previsto qualquer regime especial para os cidadãos que, por razões económicas não podem pagar os actuais valores, a Tabela em vigor *“constitui uma autêntica violação do acesso à Justiça e ao Direito”*.

Assim, as delegações da OA do Porto deliberaram no sentido de exigir a imediata revogação do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro; de ser elaborada uma nova Tabela que respeite os princípios da equidade e da proporcionalidade na dicotomia emolumento/serviço prestado; de solicitar a intervenção do Provedor da Justiça no sentido de usar de todas as suas competências em vista da alteração das tabelas em vigor.

No Comunicado de 21 de Fevereiro de 2002 do Conselho Distrital de Évora da Ordem dos Advogados, representantes dos advogados da comarca de Évora, da Câmara dos Solicitadores e alguns notários, reuniram-se para debaterem e tomarem uma posição comum sobre o novo Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado (RERN), tendo elaborado um documento onde consignaram as preocupações comuns, face ao *“escandaloso agravamento dos custos dos actos notarias e de registo para os bolsos dos cidadãos”* (2002).

Considerando que o novo RERN *“provocou um aumento incontrolável dos preços pagos pelos cidadãos na maioria dos actos realizados nos Cartórios Notariais e nas Conservatórias”*, que os referidos aumentos, *“não tendo em conta os interesses dos cidadãos, baseiam-se apenas no princípio de que paga mais quem menos tem, que a reposição de uma tabela justa e adequada à natureza dos actos e à bolsa dos cidadãos implica a revogação do RERN, importa unir os vários profissionais da justiça com vista à congregação de esforços para exigirem a modificação do estado das coisas, revogando todo o diploma”* (2002).

Por sua vez, em 30 de Janeiro de 2002, advogados e solicitadores de Chaves, Boticas, Vila Pouca de Aguiar, Valpaços e Montalegre, elaboraram uma moção, que enviaram ao Bastonário da OA, com vista à revogação do Decreto-Lei

n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro. Nessa moção, os aumentos das actos notariais e registais são qualificados como *“insensatos, exorbitantes e desajustados à realidade económica da maioria da população portuguesa”*, sendo também referido que o legislador não teve em consideração a característica fundiária do país. A moção refere, ainda, referido que o diploma *“favorece a substituição de escrituras públicas por contratos promessa em claro retrocesso da evolução registral que vinha sendo feita desde Outubro de 1984”*.

Em 16 de Abril de 2002, a Delegação de Viseu da Ordem dos Advogados aprovou uma moção sobre os aumentos exorbitantes e incomportáveis pela grande maioria dos cidadãos portugueses, aprovados pelo novo RERN. A moção termina com a solicitação, à Ministra da Justiça, de revogação do Decreto-Lei n.º 322-A/2001.

A Delegação de Pombal da Ordem dos Advogados também tomou uma deliberação sobre o Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro, considerando que o RERN implicou um aumento, em alguns casos, de centenas de milhares de vezes superior ao valor anterior, designadamente o caso do custo de uma certidão predial negativa (no âmbito da antiga Tabela, o custo era de € 5,00, para um ou vários prédios, e o actual custo é de € 33,00 por cada prédio). Como refere aquela deliberação, *“(…) só a coincidência intencional da data de entrada em circulação da nova moeda (euro) com a data da entrada em vigor da dita lei não permitiu à maioria da população compreender que a anunciada redução dos emolumentos (...) não passa de desavergonhada mentira do Governo com a cumplicidade da oposição. Redução só nos actos de grande valor, nos actos relativos a pactos sociais das grandes empresas e respectivos registos”* (2002). A mesma deliberação continua, referindo que a justificação encontrada para a alteração do valor dos emolumentos não é verdadeira, pois não é verdade que o trabalho de um qualquer tipo de escritura é igual, qualquer que seja o valor do acto, visto que o trabalho de constituição de sociedade comercial (€ 77,00), de aumento de capital social (€ 84,00), de outras alterações ao contrato social (€ 167,00), fusão ou cisão (€ 167,00), redução de capital (€ 85,00) ou dissolução (€ 77,00), é geralmente muito superior ao de uma doação (€ 175,00 + € 60,00 por

cada bem descrito até ao máximo de € 1.200,00) e também ao de uma compra e venda de imóveis (€ 175,00). Outro exemplo é o de constituição de uma propriedade horizontal (€ 208,00) com 200 fracções autónomas, cujo trabalho será muito superior ao de um edifício com duas fracções autónomas, apesar de o valor dos emolumentos ser o mesmo.

Na celebração de escrituras ou na realização dos registos, o Estado assume responsabilidades perante os utentes, que serão tanto maiores quanto maior for o valor dos actos. A deliberação refere, assim, que na fixação do valor dos emolumentos deveria ter sido tido em conta o critério da proporcionalidade da responsabilidade do Estado, garantindo o respeito pelo princípio da igualdade, uma vez que quem mais beneficia com os actos do registo e notariado mais deve pagar.

O não respeito pelo princípio da proporcionalidade pode implicar que o valor dos emolumentos a pagar pelos actos notariais e pelos registos seja muito superior ao valor dos bens, como pode suceder numa partilha de prédios rústicos (€ 232,00 + € 60,00 por cada bem descrito até ao máximo de € 1.200,00), com os custos das certidões (€ 33,00 por cada prédio omissos e € 27,00 por cada prédio descrito) e com o custo dos registos (€ 28,00 ou € 25,00 por cada descrição e € 125,00 por cada inscrição) e pode impedir, tal como nas doações, a transmissão da maior parte dos prédios rústicos de muitos concelhos do país, de pais para filhos, devido ao montante dos emolumentos pagos por cada prédio ser superior ao do valor do próprio prédio. O custo das certidões prediais para os inventários pode também ser muito superior ao valor das custas do inventário, penalizando, designadamente, menores.

A deliberação considera, também, que, visto não estar prevista a concessão de benefício correspondente ao de apoio judiciário, não podendo os mais desfavorecidos requerer certidões, outorgar escrituras e efectuar registos, voltar-se-á ao tempo do “*negócio verbal*”, com os inconvenientes daí decorrentes.

A deliberação alerta, ainda, que a Tabela é injusta também porque onera menos com imposto de selo as escrituras relativas a pactos sociais (0,4%) do que

as restantes escrituras (€ 25,00 + 0,8%), sendo, assim, beneficiadas apenas as pessoas com maior poder económico e consistindo em “*leis de confisco*” para os mais carenciados.

Assim, segundo a deliberação, o Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro é injusto e violador dos princípios da igualdade, do acesso ao direito e aos tribunais e do direito à propriedade privada, consagrados na Constituição da República Portuguesa nos artigos 13º, 20º e 62, n.º 1, razões que justificam o pedido da sua revogação.

3.1.2. A posição dos solicitadores

O Presidente da Câmara dos Solicitadores, aquando da quinta reunião do Conselho Consultivo da Justiça, questionou os reflexos que a nova Tabela de emolumentos poderá ter nas transmissões de prédios rústicos de baixo valor, tendo alertado para o facto do custo elevado dos actos poder ter o efeito de protelar ainda mais o objectivo do registo de todos os prédios, objectivo em vista com a reforma de 1984. O representante dos solicitadores sugeriu, ainda, a criação de isenções emolumentares para o registo de prédios omissos e de reduções para a transmissão dos prédios de baixo valor.

Em carta enviada à Ministra da Justiça, Paulo dos Santos Carvalho, solicitador de Paredes de Coura, refere que a prática contradiz o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 322-A/20001, de 14 de Dezembro e a “*propaganda enganosa que então o Ministério fez*”, pois as escrituras não ficaram mais baratas. Com ironia, o solicitador diz que, cobrando por uma certidão de 30 prédios omissos no Registo Predial o montante de € 990,00, os outros serviços podiam ser mais baratos. Mais adiante, refere que “*já ninguém regista em Paredes de Coura, a não ser os obrigados; partilhas ninguém faz e as que se fazem recorre-se ao inventário judicial, por serem menores os encargos, assoberbando os tribunais mais do que o estão*”(2002).

Na opinião deste solicitador, manter esta Tabela de emolumentos é “*conservar um meio legal de extorquir a pobres de algumas zonas do país um*

tributo injusto, para obterem os serviços, a que têm direito, pagando taxas justas, de um Ministério que se diz de justiça, quando esta é um bem social que não se compraz com os lucros dos serviços que presta, mormente quando tais lucros são descabidos, exorbitantemente iníquos”(2002).

Há quem mesmo recorra ao inventário judicial por ser mais barato que efectuar uma escritura de partilhas.

“(...) o recurso ao inventário judicial mesmo sem litigância das partes é extraordinariamente mais barato do que o custo de uma escritura, e isto já se está a praticar. Temos conhecimento efectivo de colegas nossos, e eu próprio estou a viver essa situação”. (P 8)

3.2. A posição dos notários

O Presidente da Associação Portuguesa de Notários, Luís Almeida, entende que a actual Tabela notarial é *“completamente desproporcionada”*, ilustrando tal opinião com o facto de algumas escrituras não se concretizarem por as certidões serem de tal forma onerosas que as pessoas decidem não as tirar (2003).

Luís Almeida refere que há um grande desequilíbrio entre os actos e, a propósito, refere o caso de uma fusão, que implica uma escritura muito complexa. O notário entende que não é aceitável que um profissional liberal esteja sujeito a ter de indemnizar uma sociedade por danos elevadíssimos e que não possa cobrar em consonância com tal responsabilidade. Na sua opinião, o valor cobrado na Tabela deveria ser proporcional ao valor do acto. Importa, pois, equilibrar o custo dos actos de acordo com a responsabilidade que implicam a quem os faz, com a sua complexidade e com o tempo gasto.

Um notário relata-nos a sua experiência concreta:

“(...) o Norte e o Centro do país caracterizam-se por serem zonas com uma propriedade fraccionada, em que quaisquer 50 m² constituem um prédio, em que, por exemplo, no caso concreto de

Miranda do Corvo, há matrizes antigas em que a cada oliveira, uma oliveira com o seu serrado, como se costuma dizer, merece um artigo matricial. Portanto, em virtude da tabela ter adoptado como critério para o tabelamento dos actos, o número de prédios, isto significa que determinados actos, como o caso das partilhas, das doações, tornam-se extremamente onerosos e o custo não só do acto notarial, mas também das certidões necessárias para o instruir, acaba por ser inoportável e afasta as pessoas que vivem nessas regiões, que são pessoas de fracos recursos económicos, da prática desses actos.

(...) gostava também de focar a questão dos testamentos, no que toca, concretamente, à actividade notarial. Tem-se notado um decréscimo na outorga de testamentos e na procura do serviço notarial para esse efeito.

Por exemplo, em ..., concretamente, quaisquer 100 m² constituem um prédio. Uma pessoa que tenha, por exemplo, meia dúzia de terrenos para amanhar, como se costuma dizer, facilmente terá trinta ou quarenta inscrições matriciais às quais corresponde um prédio. Nestas zonas também há uma questão particular, que é o facto de não ter havido registo obrigatório, o que significa que a maior parte dos prédios não estão descritos, ou seja, para se promover a primeira inscrição no registo predial é necessário outorgar escrituras ou de justificação ou partilhas e nesses casos é necessário que as mesmas sejam instruídas.

(...) nestas zonas que também se caracterizam por serem zonas de fracos recursos económicos, a maior parte das pessoas que me apareciam no cartório para outorgar testamentos, eram pessoas de uma certa idade, cinquenta, sessenta anos, que viviam das suas reformas, das suas pensões e na maior parte delas degradadas, como se sabe, e que eram, digamos, os maiores clientes do acto notarial de testamento. Também se verificou um decréscimo

significativo em virtude do preço algo excessivo que actualmente têm os testamentos.

Eu penso que o custo em si resulta desproporcionado, na medida em que não teve em conta a realidade do país. Por exemplo, é natural que no Alentejo, em que a propriedade é grande, em que há latifúndio, em que uma pessoa eventualmente terá um prédio registado ou dois, se contarmos com a casa por hipótese. Vamos para o Norte ou para o Centro, e a propriedade fraccionada onera excessivamente, ou seja, o critério acaba por ficar desvirtuado em função do próprio resultado, ou seja, da própria realidade ao qual vai ser aplicado.” (P 2)

4. Por uma tabela de preços máximos e um novo paradigma de Notariado e Registos

O Forum para a Competitividade organizou uma conferência, em Fevereiro de 2003, sobre a “*Simplificação Legislativa, Qualidade da Justiça e Reforma dos Registos e Notários*”. Dessa conferência resultaram algumas conclusões sobre o tema que temos vindo a abordar⁴⁶.

Entre essas conclusões destaca-se o entendimento de que o recurso aos notários deve tornar-se “*puramente facultativo, o que pressupõe a urgente conclusão das operações de cadastro dos prédios urbanos e rústicos*”. Por outro lado, foi considerada desejável a privatização dos notários “*em plena concorrência, sem numerus clausus nem delimitação territorial de competências*”. Foi também acrescentado que o tabelamento de actos notariais deverá constar de uma tabela de preços máximos, a definir por uma entidade reguladora.

Na conferência foi também referido que, em paralelo com a privatização dos notários e a liberalização dos actos notariais, deverá ser desenvolvida a reforma das Conservatórias, que passariam a dispor “*dos quadros adequados e*

⁴⁶ Cfr. <http://www.oa.pt/genericos/detalheArtigo.asp?idc=68&ida=11332>.

dos meios necessários ao desenvolvimento das suas atribuições de garantia (única) da legalidade dos actos sujeitos a registo obrigatório". Alguns dos quadros necessários poderiam transitar dos notários entretanto reestruturados.

Das conclusões sobre o futuro dos registos e do notariado resulta a importância em evoluir para um único serviço de registo, em vez da diversidade de serviços de registo agora existentes (Predial, Finanças, Municipal...).

5. Conclusões

A questão da actual Tabela de Emolumentos, o estudo dos impactos sociais e a definição dos actos relativamente aos quais a aplicação da actual tabela não seja equitativa esteve no centro da nossa análise no presente capítulo, com o objectivo de verificar a sua adaptação à nova realidade notarial.

Nos últimos anos, temos vindo a assistir, em alguns países, a uma evolução do notariado para formas mais ou menos privatizadas. Para Alfonso Madridejos, um sistema de segurança jurídica preventiva deve assentar em três elementos essenciais: a segurança jurídica, a celeridade e o custo. A reforma e melhoria do sistema de segurança jurídica é o objectivo de todos os notários que passará, necessariamente, pelo desenvolvimento de meios tecnológicos destinados a contribuir para a celeridade no tratamento dos processos e pela opção por um sistema de emolumentos fixos, considerado o mais idóneo para garantir a prestação da função notarial e a independência do notário.

Sabendo da existência de três tipos de sistemas de organização das relações jurídicas nos vários países – os sistemas de documento público, os de documento privado e os de documento administrativo – e que o mais difundido é o sistema de documento público, procedemos ao estudo comparativo de dois exemplos: a experiência de Espanha e a de Macau.

O modelo espanhol caracteriza-se pelo sistema de documento público que se baseia na figura de um notário, profissional de direito privado, no qual o Estado delega a faculdade de conferir eficácia probatória e substantiva aos actos em que intervém. Neste tipo de sistema o controlo da legalidade é fundamental, cabendo

ao notário comprovar se os negócios desejados pelas partes reúnem os requisitos exigidos pelo ordenamento jurídico e adequar à legalidade o que os particulares pretendem, devendo, pois, dar forma adequada ao negócio. O notário desempenha, assim, não só um papel de facilitação da resolução e execução de um pleito, mas também um papel de mediador, na medida em que a sua actividade também permitirá evitar conflitos. Nesta medida, em sistemas deste tipo o nível de litigiosidade é mais baixo do que nos sistemas de cariz anglo-saxónico.

Relativamente aos custos, e comparativamente a outros sistemas, o notário afigura-se como uma resposta ao problema dos custos de transacção por várias razões. Primeiro, porque 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 quando ajuda 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 assegura o cumprimento do contrato, ao atribuir-lhe fé pública, através da possibilidade de execução; por fim, o notário e a *Corporación Notarial* conservam em seu poder o original do documento, tendo a seu cargo a sua custódia e conservação, pessoalmente ou através dos arquivos notariais, pelo menos durante 100 anos, período durante o qual o conteúdo desse documento será mantido secreto, salvo para os interesses determinados pela lei, através de cópias autorizadas emanadas pelo próprio notário ou seus sucessores.

A segurança que a intervenção do notário representa, contribui, assim, para reduzir os custos de transacção em benefício da sociedade em geral. A relação entre a maior intervenção notarial e a redução do recurso ao tribunal está demonstrada em vários estudos de análise económica do direito.

A reforma do sistema de notariado em Macau começou há cerca de doze anos. Nessa altura existiam em Macau três Notários Públicos, tendo exercido funções, durante muitas décadas, apenas dois. O território atravessava um

período de notório desenvolvimento, com grandes pressões e a crítica dos cidadãos que queriam fazer os seus negócios, dos potenciais investidores. Após algumas discussões centradas no aumento de cartórios públicos, na privatização do notariado ou na simplificação dos actos e contratos, foi acordada uma situação de compromisso, traduzida na simplificação de alguns actos e na privatização do Notariado, tendo de imediato sido elaborada e implementada a legislação necessária. Assim, em 1991, os primeiros Notários Privados começaram a exercer funções.

O Notariado Privado foi introduzido no ordenamento jurídico de Macau pelos Decretos-Leis n.ºs 80/90/M e 81/90/M. Tais diplomas vieram atribuir funções notariais aos advogados que, exercendo efectivamente a profissão em Macau, há pelo menos cinco anos, se habilitassem para a função notarial através da frequência de um curso específico ou que fossem considerados já habilitados por terem desempenhado determinadas funções públicas previamente ao início da sua prática liberal e que prestassem uma caução a favor da administração do território de um milhão de patacas. Os Notários Privados passaram, então, a ter competência para praticar todos os actos notariais com algumas excepções, designadamente em matéria de testamentos, habilitações e justificações notariais, protestos de títulos de crédito e actos em que sejam parte incapazes, se não estiverem devidamente representados ou assistidos.

Esta alteração não colocou qualquer entrave à segurança e à credibilidade do sistema jurídico, traduzindo-se até na melhoria do tráfego jurídico. No entanto, com a transferência de soberania de Macau para a República Popular da China, houve a necessidade de se proceder à alteração de alguns institutos jurídicos, como aconteceu, por exemplo, com o Código Comercial. A revisão do Código do Notariado, por sua vez, integrou a legislação avulsa sobre o notariado privado, harmonizando o funcionamento do Notariado como um todo, simplificando e abrindo portas para o recurso às novas tecnologias, consideradas fundamentais para tornar o notariado e os registos actividades modernas e eficazes.

Segundo Maria Amélia António, a reforma do notariado e as discussões em seu torno são uma questão de cidadania, visto que as soluções tomadas

afectarão positiva ou negativamente o futuro profissional de advogados e de notários, mas também o futuro do país, e constituem indicadores claros de como se quer ou não quer vencer a batalha da burocracia, o desafio da modernidade.

Após uma referência breve à discussão em torno dos modelos de notariado, avaliámos o impacto do novo Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado relativamente aos actos notariais.

Contrariamente ao que seria de esperar com a alteração da tabela emolumentar, de acordo com os dados das Estatísticas da Justiça (GPLP), não se verificou um abaixamento significativo dos actos notariais, à 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: as escrituras relativas a empresas públicas, que passaram de uma 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 constataron 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%; nos certificados e públicas formas, com uma descida de 63,8%.

Em suma, há uma ligeira subida do total de escrituras, acompanhando a tendência do crescimento das escrituras relativas à propriedade urbana (hipoteca, compra e venda de imóveis), mas verifica-se uma clara diminuição das escrituras

de habilitação e de partilha. Diminuem as públicas-formas e aumentam as certidões/fotocópias. Relativamente à actividade empresarial, paradoxalmente não crescem as escrituras de constituição ou alteração do contrato das sociedades comerciais, mas crescem as escrituras de locação financeira.

A esta evolução dos actos notarias corresponde, no período considerado, uma perda de receita de aproximadamente 100.000 milhares de euros, o que é justificável, fundamentalmente, pela diminuição do preço dos actos relativos à transmissão e financiamento da aquisição da propriedade urbana. Assim, apesar do impacto social provocado pela diminuição dos actos praticados, tal não se traduziu num impacto negativo relevante na diminuição da receita.

A opinião dos actores profissionais relativamente à actual tabela emolumentar é bastante crítica em todos os quadrantes.

A Ordem dos Advogados (OA) exprimiu o seu total repúdio pela Tabela, que considera ser injusta e gravosa, na medida em que, contrariamente ao preâmbulo do diploma que a veio consagrar, ela é injusta, desequilibrada, desadequada e incoerente. É injusta por não respeitar o princípio da igualdade; desequilibrada pois agrava os actos de menor valor, penalizando, assim, o cidadão comum; desadequada e incoerente por não respeitar o princípio da proporcionalidade. Perante isto, a OA exprimiu formalmente o seu posicionamento ao anterior e actual executivo, alertando-os para as consequências nefastas da sua aplicação. Na verdade, a OA salientou 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, desde 1984.

Assim, a OA veio reivindicar ao Ministério da Justiça a reforma profunda do Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado, de forma a serem respeitados os princípios da igualdade e da proporcionalidade, propondo, ao mesmo tempo, um tecto emolumentar para todo e qualquer tipo de acto e que o

emolumento que fosse pago por escalões em função do valor do acto ou dos bens, do custo efectivo do serviço prestado, considerando a sua quantidade, a natureza do acto e a sua complexidade.

O Presidente da Câmara dos Solicitadores também fez saber a sua posição relativamente à actual tabela emolumentar que, tal como a OA, considera um tributo injusto. Para esta ordem profissional, estão em causa os elevados custos das escrituras de prédios rústicos de baixo valor, das certidões negativas e das partilhas, o que tem como consequência, e no que especialmente diz respeito às partilhas, o recurso ao inventário judicial, por ser mais barato.

O posicionamento dos notários é também de crítica à tabela emolumentar, por ser 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., e o desconhecimento total por parte do legislador das especificidades do país.

Da conferência organizada pelo Forum para a Competitividade, sobre a *“Simplificação Legislativa, Qualidade da Justiça e Reforma dos Registos e Notários”*, resultaram algumas conclusões importantes nesta matéria, no sentido de uma reforma profunda do sistema. Assim, para além de se considerar desejável o recurso facultativo ao notário, também se defendeu a privatização desta profissão em plena concorrência e o tabelamento dos custos notariais, através de uma entidade reguladora, segundo preços máximos. Por outro lado, também ali foi sugerida a reforma e privatização em simultâneo dos serviços das Conservatórias. Finalmente, foi sugerida a evolução para um único serviço de registo.

Capítulo IV

Os Registos Predial, Comercial e Automóvel

1. Introdução

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. Desde longa data que as sociedades vêm desenvolvendo mecanismos de prova e de publicitação, que possibilitem que, perante terceiros, seja possível a confirmação da existência de factos, direitos ou obrigações.

Facilmente se compreende que a ausência de um serviço que pudesse identificar as pessoas e os bens e dar publicidade às respectivas situações jurídicas tornaria de execução difícil, nas sociedades modernas, toda a vida social e económica. Por exemplo, seria excessivamente oneroso se os particulares ou as empresas tivessem que averiguar se quem quer vender determinado bem imóvel é ou não o seu legítimo proprietário, se a propriedade está ou não onerada com encargos, se determinada sociedade existe ou não e em que termos. A inexistência de um serviço desta natureza impediria, por certo, a realização da grande maioria das transacções económicas e aumentaria exponencialmente a insegurança jurídica.

Como salienta Seabra Lopes (2003:9-10), *“foi para responder a esta necessidade de certeza que o Estado organizou os registos públicos, isto é, os registos a que qualquer pessoa pode recorrer para conhecer a situação jurídica em que está interessado. Os registos inscrevem factos de que resultam situações jurídicas: inscreve-se o casamento, de que resulta a situação jurídica de casado (...), a nomeação de gerente ou administrador, donde [provêm] os seus poderes de representação da pessoa colectiva em causa, uma compra e venda e daí a situação jurídica de proprietário, etc.. É a publicidade destas situações jurídicas,*

isto é, a possibilidade delas se ter conhecimento seguro que interessa às pessoas como pressuposto de relações jurídicas”.

É, em regra, ao Estado, através dos serviços públicos de registo, a quem incumbe o exercício da actividade registal. Compete-lhe, por isso, desempenhar um papel central na identificação de pessoas e bens e no controlo preventivo da legalidade e publicitação de determinados factos e situações jurídicas – as atribuições fundamentais dos registos públicos. Em Portugal, cabe à Direcção-Geral dos Registos e Notariado (DGRN) do Ministério da Justiça, a “*missão [de] dirigir, orientar e coordenar os serviços do registo do estado civil e da nacionalidade, da identificação civil, dos registos predial, comercial e de bens móveis*” (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 87/2001, de 17 de Março – Lei Orgânica da DGRN).

2. As funções e princípios estruturantes do sistema de registo

Apesar do carácter polissémico da expressão “registo”, neste estudo, a expressão refere-se, essencialmente, à sua dimensão técnico-jurídica. Neste sentido, a expressão significa a “*menção em suporte próprio, existente em repartição legalmente competente e sob a responsabilidade de funcionário especializado, dos factos jurídicos de que se quer guardar lembrança com força probatória e a cuja existência se pretende, em regra dar publicidade por forma a que qualquer pessoa possa conhecer a situação jurídica decorrente desses factos*” (Lopes, 2003:12). A expressão significa, ainda, o conjunto de normas que define o procedimento (direito registal adjectivo), o objecto, o valor e os efeitos dos registos (direito registal material).

No ordenamento jurídico português estão sujeitos a registo os factos a 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.

Ao contrário de alguns países europeus, em que o registo tem uma função constitutiva do direito registado, em Portugal o registo tem, em regra, uma função declarativa, ou seja, enuncia um facto jurídico, constituindo essa enunciação a presunção de que o facto existe e de que os direitos ou obrigações dele resultantes pertencem ao titular inscrito nos precisos termos em que está registado. Sendo o registo declarativo, significa que os direitos nascem, vivem e extinguem-se, independentemente da inscrição no registo das situações jurídicas de que resultam. O registo apenas “declara” a ocorrência de um facto que dá origem à situação em que se encontra o direito em determinado momento. A verdade registal não substitui a verdade material, mantendo-se as duas verdades, cada uma com o seu regime e esfera específicos. O registo é, assim, em regra, mera condição de eficácia do direito perante terceiros e não de validade, tendo como função principal a publicitação das situações jurídicas registadas. O registo goza, por isso, de fé pública, que se traduz na presunção legal da verdade da situação jurídica resultante dos factos inscritos (Cf. artigos n.º 363.º, n.º 2, 370.º, e 371.º do Código Civil). Não é, contudo, uma presunção, não ilidível (*iuris et de iure*) ou seja, é uma mera presunção *iuris tantum*, que pode ser ilidida mediante prova em contrário. O registo de um facto implica, por um lado, a presunção de que o registo é integral, ou seja, presume-se que qualquer facto que não esteja averbado ou registado não existe; e, por outro, a presunção de que o registo é exacto, que o facto existe nos precisos termos em que consta do registo. A actividade registal em Portugal enquadra-se, assim, no que Seabra Lopes apelida de “registos de segurança jurídica”. O registo desempenha uma tripla função: a função de garantir a veracidade e legalidade do que é registado, a função de conferir fé pública aos registos e a função de os publicitar. Para que cumpra aquelas funções, a disciplina dos registos obedece aos seguintes princípios estruturantes: princípio da tipicidade dos factos sujeitos a registo, princípio da legalidade dos factos registados, princípio do trato sucessivo, princípio da publicidade e princípio da verdade registal.

O princípio da tipicidade estabelece que só estão sujeitos a registo os factos explicitamente indicados pela lei, com exclusão implícita de todos os outros.

O princípio da legalidade obriga a que o conservador dos registos aprecie a viabilidade do pedido de registo face às normas adjectivas e substantivas aplicáveis, bem como a regularidade formal de todos os documentos apresentados e a validade dos factos jurídicos por eles titulados. É devido à obrigatoriedade deste controlo de legalidade dos factos sujeitos a registo, realizada por um profissional especializado, que o legislador entendeu conceder uma força presuntiva especial aos factos registados.

O princípio do trato sucessivo impõe o controlo da conexão entre os registos sucessivos relativos à mesma pessoa ou bem, ou seja, não se podem registar inscrições de aquisição derivada sem que o anterior titular esteja previamente inscrito como tal; ou, nos registos pessoais, não se podem inscrever ao averbar factos sem que estejam necessariamente averbados ou inscritos factos dos quais aqueles dependem (cf. Lopes, 2003).

3. O registo predial, comercial e automóvel e os factos sujeitos a registo

3.1. O registo predial

O Código do Registo Predial em vigor foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224/84, de 6 de Julho, tendo, contudo, sofrido várias alterações ao longo dos quase 19 anos de vigência.⁴⁷ De acordo com o artigo 1.º do Código de Registo Predial os fins específicos deste registo visam “*essencialmente (...) dar publicidade à situação jurídica dos prédios, tendo em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário*”. O registo predial incide, assim, directamente sobre factos e acções que tenham como objecto a constituição, modificação e extinção de direitos ou deveres que incidam sobre um prédio⁴⁸ do domínio privado⁴⁹.

⁴⁷ As alterações foram introduzidas pelos Decretos-Lei n.ºs 355/85, de 2 de Setembro; 60/90, de 14 de Fevereiro; 80/92, de 7 de Maio; 30/93, de 12 de Fevereiro; 255/93, de 15 de Julho; 227/94, de 8 de Setembro; 267/94, de 25 de Outubro; 67/96, de 31 de Maio; 375-A/99, de 20 de Setembro; 533/99, de 11 de Dezembro; 273/2001, de 13 de Outubro; 323/2001, de 17 de Dezembro; e 38/2003, de 8 de Março.

⁴⁸ Seabra Lopes considera que o conceito de prédio para efeitos de registo predial não está devidamente clarificado na doutrina portuguesa, pelo que é necessário adoptar uma noção extensiva. “Prédio” será, assim, qualquer parte delimitada do solo com as construções, águas,

Os factos e as acções sujeitas a registo

Atendendo ao princípio da tipicidade, os artigos 2.º e 3.º do Código de Registo Predial enumeram os factos e as acções sujeitas a registo, caso, por exemplo, dos factos jurídicos que determinem a constituição, o reconhecimento, a aquisição ou a modificação dos direitos de propriedade, usufruto, uso e habitação, superfície ou servidão e os factos jurídicos que determinem a constituição ou a modificação da propriedade horizontal e do direito de habitação periódica.⁵⁰ Estão, também, sujeitas a registo as acções que tenham por fim, principal ou acessório, o reconhecimento, a constituição, a modificação ou a extinção de algum daqueles direitos; as acções que tenham por fim, principal ou acessório, a reforma, a declaração de nulidade ou a anulação de um registo ou do seu cancelamento; e as decisões finais das acções referidas logo que transitem em julgado.

plantações e partes integrantes nele existente podendo ter uma de três classificações em função da sua natureza: urbano, rústico ou misto (cf. Seabra Lopes, 2003:161 e ss).

⁴⁹ Sendo o objectivo do registo predial a publicitação da situação jurídica dos prédios de modo a conferir uma maior segurança ao comércio jurídico abrange, por isso, apenas bens do domínio privado (incluindo bens do domínio privado do Estado) e não bens do domínio público porque estes estão “*fora do comércio*” (cf. artigo 202.º n.º 2 Código Civil).

⁵⁰ Além dos factos acima enunciados, estão também sujeitos a registo os seguintes: os factos jurídicos confirmativos de convenções anuláveis ou resolúveis que tenham por objecto os direitos de propriedade, usufruto, uso e habitação, superfície ou servidão; a autorização de loteamento, seus aditamentos e alterações; a mera posse; a promessa de alienação ou oneração, os pactos de preferência e a disposição testamentária de preferência, se lhes tiver sido atribuída eficácia real, bem como a cessão da posição contratual emergente desses factos; a cessão de bens aos credores; a hipoteca, a sua cessão ou modificação, a cessão do grau de prioridade do respectivo registo e a consignação de rendimentos; a transmissão de créditos garantidos por hipoteca ou consignação de rendimentos, quando importe transmissão de garantia; a afectação de imóveis ao caucionamento das reservas técnicas das companhias de seguros, bem como ao caucionamento da responsabilidade das entidades patronais; a locação financeira e as suas transmissões; o arrendamento por mais de seis anos e as suas transmissões ou sublocações, exceptuado o arrendamento rural; a penhora, o arresto, a apreensão em processo de falência e o arrolamento, bem como quaisquer outros actos ou providências que afectem a livre disposição de bens; o penhor, a penhora, o arresto e o arrolamento de créditos garantidos por hipoteca ou consignação de rendimentos e quaisquer outros actos ou providências que incidam sobre os mesmos créditos; a constituição do apanágio e as suas alterações; o ónus de eventual redução das doações sujeitas a colação; o ónus de casa de renda limitada ou de renda económica sobre os prédios assim classificados; o ónus de pagamento das anuidades previstas nos casos de obras de fomento agrícola; a renúncia à indemnização, em caso de eventual expropriação, pelo aumento do valor resultante de obras realizadas em imóveis situados nas zonas marginais das estradas nacionais ou abrangidos por planos de melhoramentos municipais; quaisquer outras restrições ao direito de propriedade e quaisquer outros encargos sujeitos, por lei, a registo; a concessão em bens do domínio público e as suas transmissões, quando sobre o direito concedido se pretenda registar hipoteca; os factos jurídicos que importem a extinção de direitos, ónus ou encargos registados.

De acordo com o artigo 76.º, n.º 1, do Código de Registo Predial, “*o registo compõe-se da descrição predial, da inscrição dos factos e respectivos averbamentos, bem como de anotações*”. As descrições têm “*por fim a identificação física, económica e fiscal dos prédios*”, sendo que, “*de cada prédio é feita uma descrição distinta*” (cf. artigo 79.º do Código de Registo Predial). O artigo 80.º do Código de Registo Predial, refere, por seu turno, que, em regra, “*as descrições são feitas na dependência de uma inscrição ou de um averbamento*”, o que quer dizer que as descrições não são autónomas, isto é, não podem ser realizadas sem que haja uma inscrição ou um averbamento a uma inscrição que justifique a descrição autónoma daquele prédio.

Uma inscrição visa “*definir a situação jurídica dos prédios, mediante extracto dos factos a eles referentes*” (cf. artigo 91.º do Código de Registo Predial). As inscrições podem ser definitivas ou provisórias, quer por natureza (cf. artigo 92.º do Código de Registo Predial), quer por dúvidas (cf. artigo 69.º, n.º 2 do Código de Registo Predial).

Os averbamentos visam completar, actualizar ou restringir as inscrições (cf. artigo 100.º do Código de Registo Predial) e alterar, completar ou rectificar elementos das descrições (cf. artigo 88.º do Código de Registo Predial).

3.2. O registo comercial

O Código do Registo Comercial (CRCom) em vigor foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 403/86, de 3 de Dezembro (objecto de várias alterações⁵¹) e foi regulamentado pela Portaria n.º 883/89, de 13 de Outubro.

O artigo 1.º do Código de Registo Comercial determina que “*o registo comercial destina-se a dar publicidade à situação jurídica dos comerciantes individuais, das sociedades comerciais, das sociedades civis sob forma comercial e dos estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada, tendo em vista a*

⁵¹ Foram feitas alterações ao Código do Registo Comercial pelos Decretos-Lei n.ºs 7/88, de 15 de Janeiro; 349/89, de 13 de Outubro; 238/91, de 2 de Julho; 31/93, de 12 de Fevereiro; 267/93, de 31 de Julho; 216/94, de 20 de Agosto; 328/95, de 9 de Dezembro; 257/96, de 31 de Dezembro; 368/98, de 23 de Novembro; 172/99, de 20 de Maio; 198/99, de 8 de Junho; 375-A/99, de 20 de Setembro; 410/99, de 15 de Outubro; 533/99, de 11 de Dezembro; 273/2001, de 13 de Outubro; e 323/2001, de 17 de Dezembro.

segurança do comércio jurídico”, e que se encontram sujeitas ao mesmo regime jurídico “o registo das cooperativas, das empresas públicas, dos agrupamentos complementares de empresas, e dos agrupamentos de interesse económico, bem como de outras pessoas singulares e colectivas por lei a ele sujeitas”.

Os factos e as acções sujeitas a registo

O registo comercial destina-se, tendencialmente, a publicitar os factos e as acções referentes a pessoas, singulares ou colectivas, públicas ou privadas, que tenham como objecto o desenvolvimento de uma actividade mercantil e que, embora não de uma forma directa, tenham como fim último o lucro.

O Código de Registo Comercial enumera os factos, as acções e as decisões sujeitas a registo relativamente a cada uma das pessoas. Relativamente aos comerciantes individuais (artigo 2.º do CRCom) estão sujeitos a registo o início, alteração e cessação da actividade de comerciante, as modificações do seu estado civil e regime de bens e a mudança de estabelecimento principal.

No que diz respeito às sociedades comerciais e às sociedades civis sob forma comercial (artigo 3.º do CRCom) está sujeito a registo um conjunto vasto de actos e situações, designadamente o contrato de sociedade; a deliberação da assembleia geral, nos casos em que a lei a exige, para aquisição de bens pela sociedade; a unificação, divisão e transmissão de quotas de sociedades por quotas, bem como de partes sociais de sócios comanditários de sociedades em comandita simples; a amortização de quotas e a exclusão e exoneração de sócios de sociedades por quotas; a deliberação de amortização, conversão e remissão de acções; a emissão de obrigações e a respectiva autorização; a designação e cessação de funções, por qualquer causa que não seja o decurso do tempo, dos membros dos órgãos de administração e de fiscalização das sociedades, bem como do secretário da sociedade; a prorrogação, fusão, cisão, transformação e dissolução das sociedades, bem como o aumento, redução ou reintegração do

capital social e qualquer outra alteração ao contrato de sociedade; e o encerramento da liquidação ou o regresso à actividade da sociedade.⁵²

No que se refere a factos relacionados com cooperativas (artigo 4.º do CRCom), estão sujeitos a registo a constituição da cooperativa; a nomeação e a cessação de funções, por qualquer causa que não seja o decurso do tempo, de directores, representantes e liquidatários; o penhor, arresto, arrolamento e penhora das partes de capital das cooperativas de responsabilidade limitada; a prorrogação, transformação, fusão, cisão e qualquer outra alteração dos estatutos; e a dissolução e encerramento da liquidação.

Os factos relativos a empresas públicas que estão sujeitos a registo são: a constituição da empresa pública; a emissão de obrigações e de títulos de participação; a designação e cessação de funções, por qualquer causa que não seja o decurso do tempo, dos membros dos órgãos de administração e fiscalização; a prestação de contas; o agrupamento, fusão, cisão e qualquer outra alteração dos estatutos; e a extinção das empresas públicas, a designação e

⁵² Estão, também, sujeitos a registo 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; 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; a constituição e a transmissão de usufruto, o penhor, arresto, arrolamento e penhora de quotas ou direitos sobre elas e ainda quaisquer outros actos ou providências que afectem a sua livre disposição; 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 autorização para que se mantenha na firma social o nome ou apelido do sócio que se retire ou faleça; a prestação de contas das sociedades anónimas e sociedades em comandita por acções, bem como das sociedades por quotas e em nome colectivo, quando houver lugar a depósito, e de contas consolidadas de sociedades obrigadas a prestá-las; a mudança da sede da sociedade; o projecto de fusão e de cisão de sociedades e a deliberação que o aprovar, bem como a deliberação de redução do capital social da sociedade; a designação e cessação de funções, anterior ao encerramento da liquidação, dos liquidatários das sociedades, bem como os actos de modificação dos poderes legais ou contratuais dos liquidatários; a deliberação de manutenção do domínio total de uma sociedade por outra, em relação de grupo, bem como o termo dessa situação; o contrato de subordinação, suas modificações e seu termo; e a emissão de *warrants* autónomos sobre valores mobiliários próprios colocada por subscrição particular, por entidade que não tenha valores mobiliários admitidos à negociação em mercado regulamentado nacional, bem como a emissão colocada por subscrição pública fora do mercado nacional.

cessação de funções, anterior ao encerramento da liquidação, dos liquidatários, bem como o encerramento da liquidação (cf. artigo 5.º do CRCCom).

Relativamente a agrupamentos complementares de empresas, estão sujeitos a registo os seguintes factos: o contrato de agrupamento; a emissão de obrigações; a nomeação e exoneração de administradores e gerentes; a entrada, exoneração e exclusão de membros do agrupamento; as modificações do contrato; a dissolução e encerramento da liquidação do agrupamento (cf. artigo 6.º do CRCCom). No que se refere a factos relativos aos agrupamentos europeus de interesse económico, estão sujeitos a registo o contrato de agrupamento; a cessão, total ou parcial, de participação de membro do agrupamento; a cláusula que exonere um novo membro do pagamento das dívidas contraídas antes da sua entrada; a designação e cessação de funções, por qualquer causa que não seja o decurso do tempo, dos gerentes do agrupamento; a entrada, exoneração e exclusão de membros do agrupamento; as alterações do contrato de agrupamento; o projecto de transferência da sede; a deliberação de dissolução; a designação e cessação de funções, anterior ao encerramento da liquidação, dos liquidatários; e o encerramento da liquidação (cf. artigo 7.º do CRCCom).

No que se refere a factos relativos a estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada estão sujeitos a registo a constituição do estabelecimento; o aumento e redução do capital do estabelecimento; transmissão do estabelecimento por acto entre vivos e a sua locação; a constituição por acto entre vivos de usufruto e de penhor sobre o estabelecimento; as contas anuais; as alterações do acto constitutivo; a entrada em liquidação e o encerramento da liquidação do estabelecimento; e a designação e a cessação de funções, anterior ao termo da liquidação, do liquidatário do estabelecimento, quando não seja o respectivo titular (cf. artigo 8.º do CRCCom).

De acordo com o artigo 10.º do Código do Registo Comercial estão, ainda, sujeitos a registo o mandato comercial escrito, suas alterações e extinção; a designação do gestor judicial, quando os poderes conferidos e os suspensos, restringidos ou condicionados aos órgãos sociais devam ser registados; a criação,

a alteração e o encerramento de representações permanentes de sociedades, cooperativas, agrupamentos complementares de empresas e agrupamentos europeus de interesse económico com sede em Portugal ou no estrangeiro, bem como a designação, poderes e cessação de funções dos respectivos representantes; a prestação de contas das sociedades com sede no estrangeiro e representação permanente em Portugal; o contrato de agência ou representação comercial, quando celebrado por escrito, suas alterações e extinção; e quaisquer outros factos que a lei declare sujeitos a registo comercial⁵³.

No que se refere às acções e decisões relativas às pessoas acima referidas, estão sujeitas a registo, designadamente as que tenham como fim, principal ou acessório, declarar, fazer reconhecer, constituir, modificar ou extinguir qualquer dos direitos suprarreferidos; as acções de interdição do comerciante individual e de levantamento desta; as acções de declaração de nulidade ou anulação dos contratos de sociedade, de agrupamento complementar de empresas e de agrupamento europeu de interesse económico registados (cf. artigo 9.º do CRCCom).⁵⁴

⁵³ No que se refere a outros factos que a lei declare sujeitos a registo comercial, Seabra Lopes (2003:112) refere que se enquadram nesta hipótese, entre outros, os actos de constituição, modificação ou extinção do *trust* da zona franca da Madeira; o montante efectivamente subscrito da emissão de obrigações; a designação e destituição do representante comum dos obrigacionistas; e a aquisição pela sociedade dominante das participações dos sócios livres da sociedade dependente.

⁵⁴ Estão ainda sujeitas a registo as acções de declaração de nulidade ou anulação dos actos de constituição de cooperativas e de estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada; as acções de declaração de nulidade ou anulação de deliberações sociais, bem como os procedimentos cautelares de suspensão destas; as acções de reforma, declaração de nulidade ou anulação de um registo ou do seu cancelamento; as providências cautelares não especificadas requeridas com referência às mencionadas nas alíneas anteriores; as decisões finais, com trânsito em julgado, proferidas nas acções e procedimentos cautelares suprarreferidos nas alíneas anteriores; a acção especial de recuperação da empresa, bem como o despacho de prosseguimento da acção legalmente sujeito a registo; as deliberações da assembleia de credores que hajam aprovado ou rejeitado as providências de recuperação da empresa, bem como as respectivas decisões de homologação ou não homologação; as decisões que, no decurso da acção especial de recuperação da empresa, declararem caducos os efeitos do despacho de prosseguimento da acção; as decisões que ponham termo à acção de recuperação da empresa; as sentenças declaratórias de falência de comerciantes individuais e de sociedades comerciais, bem como da insolvência de cooperativas, de agrupamentos complementares de empresas e de agrupamentos europeus de interesse económico e o seu trânsito em julgado; e os despachos, com trânsito em julgado, do levantamento da inibição e reabilitação do falido ou insolvente.

A obrigatoriedade do registo comercial

O registo comercial, sendo um registo de factos e de acções referentes a comerciantes, pessoas singulares ou colectivas, um pouco à imagem do registo civil relativamente às pessoas singulares, desempenha um papel preponderante na defesa da segurança e certeza jurídica da generalidade do comércio jurídico. O legislador entendeu, por isso, que o registo de determinados factos e acções sujeitas ao registo comercial deveria ser obrigatório de modo a permitir uma maior transparência e adequação do registo à realidade e de modo a melhor garantir o princípio da presunção da verdade registal.

O artigo 15.º do Código do Registo Comercial indica, por remissão, quais os factos obrigatoriamente sujeitos a registo.⁵⁵ Relativamente às sociedades comerciais e sociedades civis sob forma comercial é obrigatório o *registo do contrato de sociedade; da deliberação da assembleia geral, nos casos em que a lei a exige, para aquisição de bens pela sociedade; da unificação, divisão e transmissão de quotas de sociedades por quotas, bem como de partes sociais de sócios comanditários de sociedades em comandita simples; da 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; da constituição e a transmissão de usufruto, o penhor, arrolamento e penhora de quotas ou direitos sobre elas e ainda quaisquer outros actos ou providências que afectem a sua livre disposição; da 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; da autorização para que se mantenha na firma social o nome ou apelido do sócio que se retire ou faleça; da amortização de quotas e a exclusão e exoneração de sócios de sociedades por quotas; da deliberação de amortização, conversão e remissão de acções; da emissão de obrigações e a respectiva autorização; da designação e cessação de funções, por*

⁵⁵ O prazo para o registo é, em regra, de 3 meses.

qualquer causa que não seja o decurso do tempo, dos membros dos órgãos de administração e de fiscalização das sociedades, bem como do secretário da sociedade; da mudança da sede da sociedade; do projecto de fusão e de cisão de sociedades e a deliberação que o aprovar, bem como a deliberação de redução do capital social da sociedade; da prorrogação, fusão, cisão, transformação e dissolução das sociedades, bem como o aumento, redução ou reintegração do capital social e qualquer outra alteração ao contrato de sociedade; da designação e cessação de funções, anterior ao encerramento da liquidação, dos liquidatários das sociedades, bem como os actos de modificação dos poderes legais ou contratuais dos liquidatários; do encerramento da liquidação ou o regresso à actividade da sociedade; da deliberação de manutenção do domínio total de uma sociedade por outra, em relação de grupo, bem como o termo dessa situação; e do contrato de subordinação, suas modificações e seu termo.

Estão, igualmente, sujeitos ao regime da obrigatoriedade do registo todos os factos, acima referidos, relativos às cooperativas, às empresas públicas, aos agrupamentos complementares de empresas e aos agrupamentos europeus de interesse económico. O mesmo regime é aplicável a todos os factos relativos aos estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada, com excepção das contas anuais (cf. artigo 8.º Código de Registo Comercial). Está, também, sujeita a registo obrigatório a designação do gestor judicial, quando os poderes conferidos e os suspensos, restringidos ou condicionados aos órgãos sociais devam ser registados (cf. alínea b) do artigo 10.º do Código de Registo Comercial).

Refere ainda o artigo 15.º, n.º 4, do CRCom, que “*as acções de declaração de nulidade ou de anulação dos contratos de sociedade, de agrupamento complementar de empresas e de agrupamento europeu de interesse económico, dos actos constitutivos de cooperativas e de estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada, bem como de deliberações sociais, não terão seguimento após os articulados enquanto não for feita prova de ter sido pedido o registo; nos procedimentos cautelares de suspensão de deliberações sociais, a decisão não será proferida enquanto aquela prova não for feita*”.

Como adiante se verá, um dos problemas de aplicação da tabela de emolumentos do registo comercial decorre da multiplicidade e complexidade dos factos e acções sujeitas a registo, evidenciados pela enumeração que acabámos de fazer.

Os actos de registo

De acordo com o artigo 55.º do Código do Registo Comercial são actos de registo o depósito de documentos, a matrícula, inscrições e averbamentos respeitantes a comerciantes individuais, sociedades, cooperativas, empresas públicas, agrupamentos complementares de empresas, agrupamentos europeus de interesse económico e estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada; e as publicações nos jornais oficiais.

O depósito refere-se aos documentos que titulam os factos sujeitos a registo ou a documentos cujo simples depósito é o único acto de registo a que estão sujeitos, nomeadamente a prestação de contas. Como refere o Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 403/86, de 3 de Dezembro, *“nenhum acto sujeito a registo poderá ser lavrado sem que se encontrem depositados os respectivos documentos”*. No mesmo sentido, o artigo 59.º, n.º 1, do Código do Registo Comercial determina que *“nenhum acto sujeito a registo pode ser lavrado sem que os respectivos documentos sejam depositados nas pasta própria”*.

A matrícula foi transformada, de acordo com o Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 403/86, de 3 de Dezembro, em *“mera ficha de identificação”* que *“deve conter o nome completo do comerciante individual e o seu número fiscal ou a firma ou denominação da pessoa colectiva, estabelecimento individual de responsabilidade limitada e o número de identificação de pessoa colectiva ou entidade equiparada”* (cf. artigo 62.º do Código de Registo Comercial).

As inscrições referem, com base nos documentos depositados, *“os elementos que definem a situação jurídica dos comerciantes individuais, das pessoas colectivas e dos estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada”* (cf. artigo 63.º do Código de Registo Comercial). Todas as rectificações

ou actualizações das inscrições devem ser realizadas por averbamento⁵⁶ (cf. artigo 68.º do Código de Registo Comercial).

3.3. O registo de bens móveis, em especial, o registo automóvel

O Decreto-Lei n.º 277/95, de 25 de Outubro, que aprovou o Código de Registo de Bens Móveis, reconheceu, no seu preâmbulo, que “os sistemas de registo de tais móveis [os automóveis, os navios e as aeronaves] não têm tido um tratamento suficientemente integrado e coerente”, sendo necessário “alterar esta situação, actualizando conceitos, uniformizando procedimentos e dando um novo suporte legal a toda esta matéria, de modo a permitir ajustá-la à própria realidade da vida actual”. O sistema jurídico [ainda hoje] vigente tinha, segundo o referido Decreto-Lei, os seguintes “defeitos”: os “registos efectuam[-se] em locais diferentes, sendo também os bens considerados sob perspectivas distintas, nem sempre correspondentes à sua própria natureza e identidade física, dada a inexistência, neste domínio, de um adequado e actual enquadramento normativo”.

Contudo, a vigência do Código de Registo de Bens Móveis não foi longa. Ao contrário do Código, cujo prazo de início de vigência estava associado à sua regulamentação (artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 277/95, de 25 de Outubro), o

⁵⁶ O artigo 69.º do Código de Registo Comercial indica que são registados por averbamento às inscrições: a penhora, o arresto, o arrolamento e demais actos ou providências sobre créditos garantidos por penhor ou consignação de rendimentos; a transmissão e o usufruto dos créditos garantidos por penhor ou consignação de rendimentos; a transmissão de quotas ou partes sociais por efeito de transferência global de patrimónios; a transmissão e o usufruto do direito de algum ou alguns dos titulares de inscrição de bens integrados em herança indivisa ou património em liquidação, bem como a penhora, arresto, arrolamento, apreensão e demais actos ou providências sobre esse direito; a cessão da posição contratual relativa à transferência de quotas ou partes sociais; o trespasse do usufruto de quotas ou partes sociais; a consignação judicial de rendimentos de quotas ou partes sociais objecto de inscrição de penhora; o levantamento da inibição e a reabilitação do falido; a mudança de estabelecimento principal do comerciante individual, dentro da área de competência territorial da conservatória; a deslocação da sede da pessoa colectiva ou do estabelecimento individual de responsabilidade limitada dentro da área de competência territorial da conservatória; a modificação, renúncia e revogação do mandato ou seu subestabelecimento; a recondução ou cessação de funções de gerentes, administradores, directores, representantes e liquidatários; a deliberação de aprovação do projecto de fusão e de cisão; o termo da situação de domínio total superveniente de grupo; a emissão de cada série de obrigações; o despacho de prosseguimento da acção de recuperação da empresa e a decisão de homologação ou não homologação da deliberação da assembleia de credores proferidos no correspondente processo; a conversão do arresto em penhora; a decisão final das acções inscritas; a conversão em definitivos, no todo ou em parte, dos registos provisórios; a renovação dos registos; a nomeação de terceiro ou a sua não nomeação em contrato de pessoa a nomear; e o cancelamento, total ou parcial, dos registos.

diploma preambular ao Código não previa prazo especial de início de vigência. Assim, a norma do artigo 3.º, decorrido o período normal da *vacatio legis*, revogou toda a legislação que contrariasse as disposições do Código. Em consequência, foi criada uma situação de vazio legal. Em 21 de Novembro do mesmo ano foi promulgado, especialmente para resolver aquela situação, o Decreto-Lei n.º 311-A/95 que estabeleceu “*a coincidência da entrada em vigor [do Decreto-Lei preambular] com a do Código por ele aprovado, mantendo a vigência da legislação entretanto revogada*”. Dado que ainda não foi aprovado o Regulamento do Registo de Bens Móveis, e que a entrada em vigor do Código está dependente da aprovação desse Regulamento (artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 277/95, de 25 de Outubro), ainda se mantém em vigor a [antiga] legislação tão criticada pelo legislador em 1995 (cf. Lopes, 2003:225-226).

Os diplomas legais que contêm a disciplina fundamental do registo automóvel são os Decretos-Lei n.ºs 54 e 55/75, de 12 de Fevereiro, que aprovaram, respectivamente o regime e o regulamento do registo automóvel. Estes diplomas continuam em vigor tendo, contudo, sido alterados por diversos normativos.⁵⁷

O registo automóvel, como estatui o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 54/75, de 12 de Fevereiro, “*tem essencialmente por fim individualizar os respectivos proprietários e, em geral, dar publicidade aos direitos inerentes aos veículos automóveis*⁵⁸”. Complementando este objectivo do registo automóvel, o Decreto-Lei n.º 87/2001, de 17 de Março (Lei Orgânica da Direcção-Geral dos Registos e Notariado) determina, no seu artigo 30.º, n.º 1, que “*às conservatórias do registo de automóveis compete a publicitação dos direitos inerentes aos*

⁵⁷ O Decreto-Lei n.º 54/75, de 12 de Fevereiro foi alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 242/82, de 22 de Junho; 461/82, de 26 de Novembro; 217/83, de 25 de Maio; 54/85, de 4 de Março; 403/88, de 9 de Novembro; e 182/2002, de 20 de Agosto. Por sua vez, o Regulamento (Decreto-Lei n.º 54/75, de 12 de Fevereiro) foi alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 36/82, de 22 de Junho; pelo Decreto n.º 130/82, de 27 de Novembro; e pelos Decretos-Lei n.ºs 226/84, de 6 de Julho e 323/2001, de 17 de Dezembro.

⁵⁸ O artigo 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 54/75, de 12 de Fevereiro determina que “*para efeitos de registo, são considerados veículos automóveis apenas os veículos como tais considerados pelo Código da Estrada que tenham matrícula atribuída pelas direcções de viação, exceptuados os ciclomotores*”. Por sua vez o artigo 105.º do Código da Estrada define “automóvel” como “*veículo com motor de propulsão, dotado de pelo menos quatro rodas, com tara superior a 550 kg, cuja velocidade máxima é, por construção, superior a 25 km/h, e que se destina, pela sua função, a transitar na via pública, sem sujeição a carris*”.

veículos automóveis, tendo em vista a segurança do comércio jurídico e, em especial, a individualização dos respectivos proprietários”.

Segundo os artigos 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 54/75, de 12 de Fevereiro, estão sujeitos a registo o direito de propriedade e de usufruto; a reserva de propriedade estipulada em contratos de alienação de veículos automóveis; a hipoteca, a modificação e cessão dela, bem como a cessão do grau de prioridade do respectivo registo; a transmissão de direitos ou créditos registados e o penhor, o arresto e a penhora desses créditos; o arresto e penhora de veículos automóveis, bem como a sua apreensão; a extinção ou a modificação de direitos ou encargos anteriormente registados, a alteração da composição do nome ou denominação e a mudança da residência habitual ou sede dos proprietários ou usufrutuários dos veículos; quaisquer outros factos jurídicos que o Código Civil especialmente declara sujeitos a registo; as acções e as decisões transitadas em julgado que tenham por fim principal ou acessório o reconhecimento, modificação ou extinção de algum dos direitos supra referidos; e as acções e as decisões transitadas em julgado que tenham por fim principal ou acessório a reforma, a declaração de nulidade ou a anulação de um registo.⁵⁹

4. A reforma do sistema emolumentar do registo predial, comercial e automóvel: breve referência

No capítulo 1, enunciamos, em detalhe, os princípios subjacentes à construção das tabelas emolumentares dos registos e notariado em vigor até 2001 e a razão da sua alteração. Para melhor compreendermos as questões e os problemas que se colocam no âmbito da aplicação das tabelas dos registos comercial, predial e automóvel, de que se irá tratar neste capítulo, parece-nos importante, acentuando a vertente registal, lembrar aqui, correndo o risco de algumas repetições, as principais linhas do problema que estiveram na origem da alteração.

⁵⁹ De acordo com o artigo 5.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 54/75, de 12 de Fevereiro, é obrigatório o registo da propriedade, do usufruto, da locação financeira e da transmissão dos direitos dela emergentes, da reserva de propriedade e da mudança de nome ou denominação, residência ou sede dos proprietários, usufrutuários ou locatários de veículos.

Como então deixámos dito, as causas próximas da alteração dos princípios informadores da cobrança de emolumentos nos cartórios notariais e nas conservatórias dos registos foi, para além das dúvidas levantadas internamente acerca da constitucionalidade desses emolumentos, a condenação do Estado Português pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) e a subsequente aplicação da jurisprudência do Tribunal das Comunidades pelo Supremo Tribunal Administrativo (STA).

Como já referimos, o regime legal respeitante a emolumentos de registo e notariado que vigorava impunha a liquidação de emolumentos em função do valor do acto, cujo montante aumentava directamente e sem limites na proporção do capital subscrito (cf. Tabelas de Emolumentos, na redacção do Decreto-Lei n.º 397/83, de 2 de Novembro). Face a este regime, o TJCE veio afirmar, [no julgamento do caso “Modelo, SGPS SA” (Processo C-56/98)], que um emolumento “*cujo montante aumenta directamente e sem limites na proporção do capital nominal subscrito, não pode, pela sua própria natureza, constituir um direito com carácter remuneratório na acepção da directiva [Directiva 69/335/CEE do Conselho, de 17 de Julho de 1969, alterada pela Directiva 85/303/CEE do Conselho, de 10 de Junho de 1985] (...) mesmo podendo existir, em certos casos, um nexo entre a complexidade de um serviço prestado e a importância dos capitais subscritos, o TJCE decidiu que esse direito não tinha, regra geral, qualquer relação com as despesas efectivamente feitas pela administração que prestou o serviço*”⁶⁰ (Franco *et al.*, 2001: 48 e ss).

Em função desta interpretação do TJCE, a Portaria n.º 996/98, de 25 de Novembro, fixou o limite máximo de emolumentos a cobrar por cada acto, em regra, em 15.000.000\$00 (quinze milhões de escudos - cerca de € 74.820). Considerou-se, contudo, que face à Directiva e à jurisprudência do TJCE, a

⁶⁰ Relembramos que a Directiva 69/335/CEE do Conselho, de 17 de Julho de 1969, alterada pela Directiva 85/303/CEE do Conselho, de 10 de Junho de 1985 (que Portugal estava vinculado a transpor desde a sua adesão à Comunidade Europeia), relativa às chamadas operações de reunião de capitais, impunha que a aplicação do imposto sobre as operações de reunião de capitais só poderia ocorrer uma vez em todo o espaço comunitário, e que essa tributação deveria ser de nível idêntico em todos os Estados-Membros. A Directiva proibia a cobrança, pelos Estados-Membros, de quaisquer outros impostos sobre essas operações, “*seja sob que forma for*”, exceptuando a cobrança dos designados “*direitos com carácter remuneratório*” (artigo 10.º e artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Directiva 69/335/CEE).

existência de limites máximos não precludia a necessidade de os emolumentos cobrados deverem ter uma conexão razoável com os custos gerais do serviço prestado.

Como já deixámos dito, a desconformidade entre as tabelas emolumentares, então vigentes, e as normas jurídicas comunitárias, levou à impugnação, desde 1991, de algumas liquidações de emolumentos, quer notariais, quer registais, por violação do princípio da proporcionalidade e do custo efectivo. Vários acórdãos do STA, do Tribunal Central Administrativo (TCA) e de tribunais tributários de primeira instância decidiram no sentido da anulação dos emolumentos cobrados, quer no âmbito do notariado, quer no âmbito do registo predial (Franco *et al.*, 2001:56 e ss).

Face ao regime jurídico da Directiva e à jurisprudência do TJCE e dos tribunais nacionais, a Assembleia da República Portuguesa autorizou o Governo⁶¹ a alterar as tabelas emolumentares dos registos e notariado, de modo a conformá-las ao disposto na Directiva n.º 69/335/CEE, de 17 de Julho, na versão que resulta da Directiva 85/303/CEE, de 10 de Junho, relativa aos impostos indirectos que incidem sobre as reuniões de capitais e, no que respeita às restantes tabelas emolumentares, adaptá-las atendendo ao princípio da proporcionalidade das taxas ao custo do serviço prestado.

Nesse sentido, o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro assume expressamente que *“a adaptação da tributação emolumentar à jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) relativa à Directiva 69/335/CEE, sobre reunião de capitais, foi o motivo que despoletou todo este esforço de reforma. Porém, (...) o resultado desta reforma ultrapassou em muito este intuito inicial”*. Para além da necessidade de *“adaptação da tributação emolumentar à jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias relativa à directiva sobre reunião de capitais”*, a *“reforma da tributação emolumentar corporizada na criação do Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado foi regida pelos objectivos de simplificação e codificação dos*

⁶¹ A autorização foi concedida através do artigo 10.º da Lei de Autorização n.º 85/2001, de 4 de Agosto (primeira alteração à Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, «Orçamento do Estado para 2001»).

emolumentos dos registos e notariado, [e de] construção de um sistema de gestão da receita emolumentar". Como adiante se verá, o objectivo da simplificação, preconizado pela reforma, é contestado, em especial no âmbito do registo comercial.

À semelhança do notariado, também no âmbito dos registos comercial, automóvel e predial, as modificações introduzidas no ordenamento jurídico-tributário são da maior relevância, não só do ponto de vista do cidadão e das empresas, mas também do próprio Estado, uma vez que, como já se referiu, uma parte substancial do financiamento do sistema de justiça português provém da cobrança daqueles emolumentos.

Sobre a profundidade das alterações, há quem considere, como já referimos, que o legislador foi longe demais. Nesse sentido, no âmbito dos registos, um dos operadores entrevistados defende que:

“não havia razão para esta alteração tão profunda. Exagerou-se, sem dúvida. A Directiva não obrigava a uma alteração tão profunda. Ela não exclui o carácter remuneratório da taxa. O problema levantou-se, quanto a mim, devido ao escândalo do Registo Nacional das Pessoas Colectivas (RNPC). Quando foi criado o RNPC, cujo escopo era o de se transformar na “Conservatória Única Nacional”, utilizou-se o mesmo critério de valor que se utilizava nas conservatórias do registo comercial. Neste caso, não havia, claramente, um carácter remuneratório, até porque era mais gravosamente taxado (aplicava-se 0,5% para tudo). Era demasiado escandaloso, pois as pessoas pagavam lá e pagavam aqui, sendo que o Registo Nacional das Pessoas Colectivas é um mero sub-produto estatístico do trabalho realizado nas conservatórias do registo comercial” (Ent. 1).

Para este Conservador, a reforma *“foi feita à pressa, não houve a devida ponderação. Por um lado, foi-se longe demais, não era necessário. Por outro, não se ponderou de forma adequada a reforma que se fez. Foi a pressa para resolver a situação. O mesmo tem acontecido com as alterações pontuais que têm sido*

feitas ao Código do Registo Comercial. São todas feitas sem respeitar a visão sistémica do Código. São alterações “ad hoc” para adequar o regime às directivas europeias. E vai acontecer o mesmo com a informatização dos serviços. O programa não foi devidamente planeado, está-se a fazer as coisas sem ter em atenção a necessária alteração do Código do Registo Comercial. Não se faz por blocos, está-se a fazer por inteiro. Isto vai dar num beco sem saída. Vamos acabar por não ter programa já que ele está pensado para reproduzir o que temos em papel. Para isso não vale a pena” (Ent. 1).

5. A aplicação das tabelas emolumentares do registo predial, comercial e automóvel

5.1. O princípio da proporcionalidade ou da correspondência ao custo efectivo do acto

Como já amplamente referimos, o princípio básico adoptado na construção das novas tabelas emolumentares, quer do notariado, quer dos registos, foi o princípio da proporcionalidade ou princípio da correspondência ao custo efectivo do acto, alterando-se o princípio da cobrança de emolumentos com base no critério “*ad valorem*”, ou seja, de acordo com o princípio da incidência da tributação com base no valor dos actos. O valor do emolumento a pagar passou, assim, a ser calculado tendo como referência o custo efectivo do serviço prestado, tendo em conta a natureza dos actos e a sua complexidade.

Um dos problemas mais discutidos relaciona-se, como já referimos, com os critérios adoptados para o cálculo do custo efectivo de cada acto de registo. Como já deixámos dito, no entender do TJCE os “direitos com carácter remuneratório”, na acepção do artigo 12.º, n.º 1, alínea e) da Directiva 69/335, abrangem apenas as retribuições cujo montante é calculado com base no custo directo do serviço prestado, considerando-se que este custo não pode abranger uma retribuição cujo montante não tenha qualquer relação com o custo do serviço específico que foi prestado. O artigo 10.º, em conjugação com o artigo 12.º da referida Directiva, proíbe a cobrança de “direitos remuneratórios”, cujo montante

seja manifestamente desproporcional em relação aos custos e à natureza do serviço prestado, considerando, também, os custos indirectos, isto é, aqueles que não têm a ver directamente com a contraprestação, mas com a manutenção do serviço.

Para o TJCE o conceito de remuneração consiste na correspondência entre o custo efectivo da actividade referente ao concreto acto notarial ou de registo e o custo suportado pelo contribuinte. Contudo, como foi referido pelo TJCE no acórdão Ponente Carni, n.º 43, é difícil determinar o custo de certas operações, como o registo de uma sociedade. O acórdão considera, por isso, que esse montante não tem necessariamente que variar consoante as despesas efectivamente realizadas pela administração em cada operação concreta de registo ou notariado. O Estado-Membro pode fixar antecipadamente, de forma global e razoável, direitos normalizados para a execução das formalidades registais e notariais, tendo em atenção os custos com o pessoal, o tempo gasto e as despesas materiais resultantes da realização da operação.

Atendendo, ainda, ao acórdão Fantask e às declarações do advogado-geral no acórdão Ponente Carni, n.º 43, poder-se-á, ainda, considerar ser lícito a um Estado-Membro calcular o “direito remuneratório” atendendo a um critério lato, que englobe não apenas os custos directos da operação, mas também a parcela dos encargos gerais da administração competente imputáveis a essas operações.⁶² Por outro lado, considera-se *“admissível que um Estado-Membro apenas cobre direitos pelas operações de registo mais importantes e que repercute sobre tais direitos os custos de operações menores*

⁶² Segundo o TJCE, os Estados-Membros podem incluir nesse montante os encargos gerais da administração competente imputáveis a essas operações, designadamente *“despesas com salários e cotizações de reforma de funcionários que não colaboram nas operações de registo, custo das operações de registo de outros factos relativos às sociedades, custo de desempenho de outras funções para além do registo, que são atribuídas à entidade pública competente para o registo nos termos da legislação relativa às sociedades ou legislação conexas, tais como a verificação das contas e a fiscalização da escrituração e contabilidade das sociedades, pagamento de juros e amortizações de custos de investimentos globais que são considerados pela entidade pública competente para o registo como respeitantes ao domínio jurídico do direito das sociedades ou equiparado, custos de prestações de serviços que não têm uma correlação com o trabalho de registo em concreto, custos de actividades externas da entidade pública competente para o registo de carácter informativo e didáctico, que não têm relação com o trabalho de registo em concreto, tais como conferências, elaboração de artigos e brochuras e realização de encontros com organizações de empresas e outros grupos de interesses”* (Franco et al., 2001:45-46).

efectuadas gratuitamente (...) [contudo,] a jurisprudência do Tribunal de Justiça não autoriza um Estado-Membro a introduzir, na tabela dos direitos a cobrar em contrapartida de um serviço prestado, um elemento de solidariedade entre grandes e pequenas sociedades instituindo, para o mesmo serviço (...) [direitos diferentes em função do montante do capital social,] sem que essa diferença no montante dos direitos tenha qualquer ligação com o custo do serviço” (Franco et al., 2001:45 ss).

Como já amplamente foi referido, para a fixação do preço dos emolumentos, atendendo aos novos critérios, o Ministério da Justiça mandou proceder ao cálculo do custo efectivo de cada acto notarial e de cada acto sujeito a registo (cf. *Deloitte & Touche*, 2001). Contudo, no que diz respeito às tabelas em análise neste capítulo, muitos operadores consideram que, relativamente a muitos actos, elas não reflectem o preço do seu custo efectivo, questionando, por isso, quais os critérios adoptados para o cálculo do custo dos actos. À semelhança da tabela aplicável aos actos notariais, uma das críticas mais contundentes feita às tabelas dos registos refere-se ao que consideram a existência de injustiças relativas entre os emolumentos dos diferentes actos atendendo ao que calculam ser o seu custo efectivo. Enquanto que alguns actos são considerados excessivamente onerados em relação ao seu custo efectivo; outros são taxados abaixo desse custo. Em causa, está, pois, o critério da proporcionalidade ou do custo efectivo do acto em que assentou a construção das novas tabelas emolumentares.

Como já deixámos dito, os advogados foram dos operadores que mais manifestaram, em diversas ocasiões, a sua oposição em relação às novas tabelas. Arménia Coimbra, do Conselho Geral da Ordem dos Advogados, em artigo publicado no site da Ordem dos Advogados, considera que a “*tabela é injusta (...) porque não respeita o princípio da igualdade (trata de forma igual aquilo que é economicamente diferente) (...) [é] desadequada e incoerente (...) porque não tem em consideração a normal retribuição da maior ou menor complexidade dos actos e da responsabilidade que está subjacente a quem os*

pratica (...) em suma (...) a tabela emolumentar dos registos e notariado não respeita o princípio da proporcionalidade” (Coimbra, 2002: s/p).

Um dos operadores entrevistados é mais contundente na avaliação das novas tabelas, considerando que, no que respeita à tabela do registo comercial, *“nada nesta tabela faz sentido. Não tem critério. A tabela antiga tinha uma filosofia, uma racionalidade imanente. Estava dividida de acordo com os dois grandes grupos de actos que são praticados: as inscrições e os averbamentos. Depois, para cada um destes tipos de actos aplicava-se um emolumento em parte fixo e em parte variável em função do valor do acto a inscrever/averbar.*

A actual tabela não prevê todos os actos. O desdobramento de actos não é exaustivo. Foram buscar apenas alguns” (Ent. 1).

E, interrogando-se sobre quais os critérios que o legislador teve em conta para determinar o custo efectivo dos diferentes factos indica alguns exemplos:

“O registo do projecto de fusão custa € 112 [artigo 22.º, n.º 1.9]. É uma inscrição que dá muito trabalho porque é um projecto global, que envolve a análise exaustiva de todas as condições de fusão de todas as sociedades envolvidas. Uma fusão/cisão, que respeita apenas à sociedade em concreto, baseada num instrumento notarial, é muito mais simples e custa € 113 [artigo 22.º, n.º 1.4]. Onde é que está o critério do custo efectivo?” (Ent. 1).

Um outro exemplo:

“A entrada de um novo sócio para a sociedade, se for por cessão de quota que é um facto simples de inscrever, cobra-se € 112 [artigo 22.º, n.º 1.3], se for por aumento do capital social, que é um facto que dá muito mais trabalho, só se cobra € 63 [artigo 22.º, n.º 1.2]” (Ent. 1).

E, ainda, um outro:

“Na transformação de uma sociedade por quotas numa sociedade anónima, que é um dos factos mais complexos, porque é que se cobra o mesmo que uma alteração simples, por exemplo, de objecto [€ 112 (artigo 22.º, n.º 1.3)]?” (Ent.1).

Chamava, ainda, a atenção para o problema *“da equiparação de alguns factos do registo comercial aos factos do registo predial, sem se ter em atenção que a filosofia subjacente ao registo comercial é diferente. Desde logo, pelo facto de o registo da maioria dos actos ser obrigatório, ao contrário do que acontece no predial. Estou-me a referir, concretamente, aos casos de desistência do registo. Enquanto que no predial não envolve nenhum tipo de trabalho, aqui, por imposição legal, e como o registo é obrigatório, eu só posso permitir a desistência com base num despacho de recusa ou com base na extinção do facto. É necessário, portanto, um despacho de qualificação do acto, o que requer ainda algum trabalho, e cobra-se o mesmo que no registo predial: € 35 [cf. artigos 21.º, n.º 7 e 22.º n.º 6]. Mas se for um despacho de recusa, simples, sem desistência, cobra-se 50% [artigo 22.º, n.º 7] dos emolumentos do acto recusado. Porquê esta discrepância de valores?” (Ent. 1).*

Por outro lado, considera que *“há actos que são gratuitos, sem que tal se justifique, apenas porque não estão consagrados na tabela, por exemplo, os averbamentos à matrícula (só estão previstos os averbamentos às inscrições). Quando uma sociedade muda de sede (para uma zona da competência territorial de outra conservatória) o averbamento à matrícula é gratuito porque não está contemplado na tabela” (Ent. 1).*

No âmbito desta questão, refere, ainda, o custo dos emolumentos relativos às certidões:

“o preço das certidões na tabela antiga tinha um custo fixo e em função do número de folhas. Hoje, seja 1 folha, seja 100 folhas, pagam apenas € 16 [cf. artigo 22.º, n.º 8.2 e Despacho do DGRN n.º 22/2002,

publicado no BRN n.º 1/2002, Certidões dos registos, predial, comercial e de navios – RERN – preparos – Emolumentos]. É a própria negação do critério do custo. Isto porque apenas está prevista a cobrança de fotocópias de documentos. Documentos são documentos, actos de registo são actos do registo. Por esses cobra-se € 2,5 por cada folha a mais [artigo 22.º, n.º 8.3]. Mas, não pode ser estendido este custo às certidões. Contudo, há conservatórias que estão a cobrar € 2,5 por cada folha a mais” (Ent. 1).

Para um outro entrevistado, em todas as tabelas do registo, em geral, “a filosofia da proporcionalidade em relação ao custo efectivo não foi atingida. Acho o valor de alguns emolumentos perfeitamente desajustado em relação ao custo do acto. Aliás, não sei como é que puderam avaliar os custos de cada acto. Para mim, o custo não foi bem avaliado, não há proporcionalidade” (Ent. 4).

Por exemplo, “o emolumento do processo especial de rectificação (€ 254) [artigo 22.º, n.º 4] é exagerado. Eu nunca fiz nenhum desde que a tabela entrou em vigor, mas acho um exagero. A desistência do registo também é um exagero (€ 35) [artigo 22.º, n.º 6]. Atendendo ao facto de ser um acto simples, é um exagero. No caso do registo predial não há qualquer apreciação do pedido, o pedido de desistência é sempre aceite.

No âmbito do registo comercial já é mais aceitável visto que não é um acto simples, é necessário um despacho de apreciação, que por vezes é trabalhoso” (Ent. 4).

No mesmo sentido, um outro conservador considera que os critérios da nova tabela “foram simplesmente financeiros” e dá o seguinte exemplo:

“enquanto que a constituição de uma sociedade, que é um acto que dá trabalho e exige ciência, custa € 56 [artigo 22.º, n.º 1.1], uma transferência de quota custa € 112 [artigo 22.º, n.º 1.3]. Não dá para entender, uma constituição de sociedade dá muito mais trabalho” (Ent. 3).

Considera, ainda, que *“há dois tipos de actos, cujo valor do emolumento não faz sentido: a recusa e a desistência do acto. A desistência acaba muitas vezes por ficar mais cara do que a recusa, quando a desistência não pressupõe uma apreciação do facto, não pressupõe nenhum despacho”* (Ent. 3).

Questionando, expressamente, o critério anunciado pelo legislador, subjacente à construção das novas tabelas, um outro entrevistado considera que:

“podem ter existido muitos critérios na construção das actuais tabelas, mas não o critério da proporcionalidade. O preço das certidões, por exemplo, não faz sentido. Não têm ciência nenhuma porque não exige a verificação do acto, o conservador quase não intervém e o funcionário gasta, no máximo, 5 minutos. Por isso, considero que o seu preço é desproporcionado, sobretudo, no caso do registo predial, quando abrange vários prédios” (Ent. 5).

Este Conservador chama, ainda, a atenção para uma questão que tem estado no centro do debate sempre que se questiona a aplicação, de facto, do critério da correspondência ao custo efectivo dos factos, que é a questão desse custo dever incorporar, ou não, o valor da “eventual” responsabilidade civil do conservador decorrente do seu exercício profissional. Sobre esta matéria encontrámos opiniões contraditórias. Para alguns o valor do emolumento a pagar deveria incorporar esse custo, o que implicaria que esse valor tivesse em conta o valor do facto a registar, objecto da intervenção do conservador, porque *“dá muito mais trabalho uma hipoteca de 10 milhões do que uma hipoteca de 10 mil, porque tem por trás um trabalho que acarreta uma responsabilidade muito maior. O trabalho material é o mesmo, mas o trabalho do conservador é muito diferente devido à sua «eventual» responsabilidade civil”* (Ent. 5).

Posição diferente tem um outro conservador, considerando que *“ao dar publicidade a um acto, tanto tem que ser responsável perante um acto que valha X como perante um acto que valha Y. Tanto se pode ser responsabilizado por um como por outro. (...) Devia era existir seguro, que o Estado deveria pagar, porque*

é o Estado que recebe o dinheiro dos emolumentos. Não concordo que o valor do acto deva incorporar o valor da responsabilidade“ (Ent. 2).

Como já referimos, alguns operadores têm-se manifestado contra o valor dos emolumentos das certidões que consideram desajustado face ao seu custo efectivo. É, também, esta a opinião de um conservador que considera que *“o preço que se paga não tem correspondência com o custo efectivo das certidões. O tempo que se perde a passar as certidões não custa assim tanto ao Estado. A certidão é um documento que só comprova o que consta do registo“ (Ent. 4).*

Contudo, no âmbito do registo predial, há quem chame a atenção para o trabalho *“sobretudo das certidões negativas e das de teor se o prédio tiver muitas inscrições, ou se for de propriedade horizontal. Como o sistema não está totalmente informatizado temos que fazer buscas em nome dos antepossuidores Temos que ir ao sistema informático e aos verbetes normais. Temos que consultar livros, as buscas são complicadas” (Ent. 2).*

Considera, no entanto, que os emolumentos pagos pelas certidões no caso de partilhas *“porque são muitos prédios e muitos são de valor baixo, talvez sejam elevadas. Tenho conhecimento de situações de herança em que os herdeiros precisam de dinheiro, querem vender os bens, mas não podem registar porque é muito caro” (Ent. 2).*

5.2. O acesso ao sistema de registo

Para muitos operadores judiciais, 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. Neste sentido, José Pacheco Alves, conservador do registo predial, considera que *“não temos hoje dúvidas, e, por isso, afirmamos, de que o novo regulamento é revelador de uma grande falta de sensibilidade e mesmo provocador face aos cidadãos utentes dos nossos serviços, porque em matéria*

retributiva estes são postos em pé de igualdade com os grandes potentados económicos” (2002:s/p).

Considera, por exemplo, que *”não é justo (...) tabelar os registos de propriedade horizontal, do direito real de habitação periódica, de autorização de loteamento e suas alterações, apenas com 156 euros (artigo 21º, n.ºs 2.3. e 2.4.) [porque,] por um lado, (...) quem pede [normalmente] estes actos de registo tem um poder económico muito superior a quem, posteriormente, compra as unidades prediais resultantes dos mencionados actos. Por outro, porque não podemos comparar estes actos de registo com simples registos de aquisição”*. Apesar de considerar que estes últimos actos revestem, por vezes, uma natureza complexa, os actos *“relacionados com a propriedade horizontal, direito de habitação periódica, autorização de loteamento e respectivas alterações, são, por natureza, mais trabalhosos, exigindo também um maior estudo (...) Exigem, por isso, uma maior responsabilização do conservador. (...) Não nos parece que estes actos tenham sido tabelados de acordo com a chamada regra da proporcionalidade”*.

Também a Ordem dos Advogados, como acima já referimos, considera que a tabela é desequilibrada, agravando os actos de menor valor, isto é, os *“chamados actos do quotidiano”*, penalizando, assim, a maior parte da população.

Na verdade, como já deixámos dito, é, em geral, considerado pelos advogados que as novas tabelas oneram, de forma excessiva, a pequena propriedade. Os Delegados da Ordem dos Advogados de Chaves, de Vila Pouca de Aguiar, de Montalegre e Boticas e o Delegado de Círculo de Chaves da Câmara dos Solicitadores, reunidos no dia 25 de Janeiro de 2002, insurgiram-se contra a nova tabela emolumentar por considerarem *“nefastas [as] repercussões que tem para o desenvolvimento da sua actividade e para os interesses dos seus clientes”* (s/a, 2002). Por unanimidade, deliberaram *“repudiar veemente os aumentos insensatos e escandalosos dos actos registrais e notariais trazidos com a entrada em vigor do D.L. 322-A/2001, de 14-12; (...) alargar o seu protesto a todas as comarcas do país no sentido de ser tomada uma posição a nível nacional quanto ao diploma legal em causa; (...) requerer a intervenção do Senhor Bastonário da Ordem dos Advogados e do Senhor Presidente da Câmara dos*

Solicitadores para que junto do Ministério da Justiça consigam a revogação do Decreto-Lei” (s/a, 2002).

Ainda segundo Arménia Coimbra, a aplicação desta nova tabela tem consequências prejudiciais, uma vez que os cidadãos preferem recorrer a outros meios de legalização dos bens (como a via judicial) e a utilização de documentos particulares, o que constitui *“um retrocesso na legalização da propriedade, na certeza e na segurança do comércio jurídico que desde 1984 se vem objectivando e prosseguindo”* (Coimbra, 2002).

No quadro dos partidos políticos, as desigualdades sociais inerentes à aplicação das novas tabelas foram, do nosso conhecimento, mais veementemente contestadas pelo Partido Comunista português, considerando que os *“actos de registo (...) que se relacionam com as empresas e os grupos financeiros são consideravelmente desonerados”*, ao passo que *“os actos que são utilizados pela maioria da população são escandalosamente agravados”* (Comissão do PCP, 2001:s/p). Este partido político dava como exemplo desta situação, a região dos Açores, que sendo uma das regiões onde a propriedade é, em geral, pequena, os cidadãos pagam muito mais do que pagavam anteriormente para registarem as pequenas parcelas de terrenos de que são proprietários, não só devido ao custo do próprio registo, mas também devido à quantidade de certidões que aquele acto muitas vezes envolve (cf. Valadão, 2002). Para ilustrar melhor esta situação é dado o seguinte exemplo:

“imagine qualquer um de nós que, por morte de familiares, herdámos vinte e um prédios, todos eles rústicos e não registados na Conservatória do Registo Predial competente. Suponhamos que a área total desses prédios é de 202, 69 ares, cerca de 21 alqueires, situação normal nesta Região, na qual predomina a pequena propriedade. Tenhamos como certa a necessidade de proceder à partilha dos bens enunciados. Pois bem, pagaríamos cerca de 694 euros pela certidão da Conservatória [cf. artigo 21.º, n.ºs 9.1 e 9.2], aproximadamente 1490 euros [cf. artigo 20.º, n.ºs 1.1.11 e 1.2] pela escritura e perto de 2133 euros pelo registo, [cf. artigo 21.º, n.ºs 1.1.1, 2.1 e 2.6] num total de

4317 euros, o que equivale a 865 mil escudos. Assim é desde 1 de Janeiro do ano corrente, com a entrada em vigor do DL n.º 322–A/2001 de 14 de Dezembro, que aprovou o Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado” (Valadão, 2002: 1). E, comparando o actual regime com o que vigorou até 31 de Dezembro de 2001, “exactamente na situação descrita – 21 prédios, com áreas distintas, mas com área total de 21 alqueires, o que dá uma média de 1 alqueire por prédio – pagaríamos, antes do final do ano passado: 1.000 escudos pela certidão da Conservatória, 120.000 escudos pela escritura e 30.700 escudos pelo registo, num total de 160.700 escudos[, isto] é: esta partilha, efectuada em 2002, custa mais 705.000 escudos do que custaria em finais do ano passado” (Valadão, 2002: 1).

No mesmo sentido, a DECO, apesar de considerar que a nova tabela ofereceu vantagens aos consumidores, nomeadamente na compra de habitação, considera que há aumentos que são *“inaceitáveis e que não só prejudicam os consumidores individualmente como podem trazer problemas graves à própria segurança jurídica (...) [como é o caso] do registo de imóveis de muito baixo valor (...) por exemplo, (...) [de] certos terrenos rústicos) em que o preço a pagar pelo registo é francamente superior ao valor do próprio imóvel”* (DECO, 2002: s/p). A DECO reivindica, assim, a revisão da tabela e dos valores que considera francamente excessivos, designadamente os dos actos referentes a pedidos de certidões ou fotocópias, testamentos, divórcios, registo da compra de automóvel e habilitações de herdeiros.

Segundo um estudo comparativo entre a tabela anterior e a tabela em vigor, elaborado por aquela Associação, a generalidade dos actos analisados nos Registo Civil e Automóvel sofreu aumentos que oscilam entre os € 0,02 e os € 175,18. Para aquela Associação, apenas os actos relativos à compra e venda de imóveis e ao contrato de mútuo com hipoteca sofreram uma redução substancial (cf. DECO, 2002).

Também para alguns operadores entrevistados e, no que diz respeito ao registo comercial, *“é claro que quem beneficiou com esta nova tabela foram as grandes empresas. As pequenas empresas tiveram um agravamento substancial. Por exemplo, uma cessão de quotas custava, em média, 6 contos, hoje são € 112 [artigo 22.º, n.º 1.3]”* (Ent. 1).

Contudo, o mesmo entrevistado considera que, com excepção do *“aumento de capital (€ 63) [artigo 22.º, n.º 1.2] que está claramente aquém do seu custo (é um acto complexo, pode ter entradas em espécie ou de mais sócios), quase todos os actos estão um pouco abaixo do seu custo. Alguns subiram bastante, mas também tinham um valor meramente simbólico. É o caso do simples depósito dos documentos (hoje € 49) [artigo 22.º, n.º 2] e a legalização de um livro (antigamente 500\$00, hoje € 14) [artigo 22.º, n.º 9]. Não estão a custos exagerados”* (Ent. 1).

Essa é, também, a opinião de um outro conservador: *“eu penso que as pequenas e médias empresas não foram beneficiadas, ficaram mais prejudicadas. As grandes beneficiadas foram as grandes sociedades. A maior parte dos actos são transmissões de quotas, designação de gerentes, alteração do contrato, e as pequenas e médias empresas terão ficado, em geral, mais prejudicadas, foi mais gravoso para elas”* (Ent. 3).

Considera, ainda, que *“há determinado tipo de actos, com grande incidência, cujo preço deveria ser menor. Os actos mais comuns são penalizados relativamente a outros actos. Por exemplo, a designação de gerentes está exageradamente taxada (€ 77) [artigo 22.º, n.º 1.6]. Eu penso que é exactamente por ser um acto muito frequente, que o seu valor é tão alto. A tabela foi feita com base em critérios económicos e com base na estatística. Também a desistência [artigo 22.º, n.º 6] custa quase tanto como o que se paga por uma subinscrição: € 36 [artigo 22.º, n.º 1.11]”* (Ent. 3).

Um outro conservador, reconhecendo que *“houve alterações significativas em ambos os sentidos, dado que uns actos ficaram mais baratos, outros mais caros (não nos podemos esquecer também que foram revogadas a prioridade e as urgências gratuitas, pelo que hoje, quem requerer o registo com urgência paga*

sempre mais em qualquer caso)“, considera, contudo, que *“é injusto, face ao que acontecia anteriormente, que um prédio de valor diminuto pague o mesmo que um prédio de valor elevado pelo seu registo. Tinha um certo interesse considerar estas diferenças de valor dos prédios a registar porque parece-me ser um pouco injusto”* (Ent. 4).

Aponta como situações de maior injustiça as heranças e as isenções.

“Uma pessoa recebe por herança 10 prédios pequenos, de valor diminuto, e mesmo que se aplicasse a redução de dois terços do emolumento ainda se pagaria muito. Esta é uma situação frequente em meios pequenos. Estas pessoas vão pagar muito mais do que quem recebeu um prédio em contexto urbano de valor muito superior. As pessoas queixam-se muito desta situação. As pessoas ficam muito prejudicadas, às vezes mais vale não registar.

Nestes caso, antigamente, desde que viesse no mesmo pedido de registo, não se pagava mais por isso. Era indexado ao valor dos prédios. Hoje, por cada prédio a mais é um x. É claro que dá mais trabalho, mas em relação ao valor dos prédios acaba por ser muito oneroso em alguns casos.

Outra coisa que eu entendo não ser muito justo é o valor dos escalões de isenção. O escalão máximo de isenção é de € 35.000, o que é manifestamente pouco. Ninguém compra uma casa por esse dinheiro. Eu acho que nunca apliquei essa redução a prédios urbano” (Ent. 4).

Para outro conservador, mais do que do valor dos emolumentos, o custo excessivo para as pessoas resulta, sobretudo, do que elas têm que pagar “em vários serviços” (sisa, escritura pública, registo, etc.). Indica, no entanto, alguns exemplos cujo valor de emolumento considera excessivo.

“Por exemplo, a subinscrição (artigo 21.º), que equivale a uma inscrição feita por averbamento, custa € 63 [artigo 21.º, n.º 2.5] (acho bem, porque é cerca de metade do valor que se paga pela inscrição) [€ 125, cf. artigo 21.º, n.º 2.1] e por cada prédio a mais paga-se € 71 [artigo

21.º, n.º 2.6], ou seja, neste caso cobra-se um valor superior por cada prédio a mais do que se cobra pelo averbamento. São valores um bocadinho elevados. Acho que se deve pagar por cada prédio a mais, mas não tanto, e não mais do que pelo averbamento. Por outro lado, há averbamentos não especificados entre os quais a conversão de registo que, incidindo ou não sobre vários prédios, custa € 48 [artigo 21.º, n.º 3.1]. Se for um cancelamento de registo que abranja vários prédios, já se paga € 72 [artigo 21.º, n.º 3.2] e € 58 [artigo 21.º, n.º 3.3] por cada prédio a mais. Não percebo esta diferença de critérios” (Ent. 2).

Acrescenta, ainda, que há casos “em que as certidões ficam mais caras do que a escritura pública, deviam ser menos caras, porque se trata de um facto não voluntário, têm que registar para conseguirem vender!” (Ent. 2).

Das nossas entrevistas resulta prevalecte a opinião que “tem que se repensar a tabela. As tabelas deviam assentar em dois princípios fundamentais: o princípio da proporcionalidade e o princípio do valor do acto. A tabela anterior era injusta porque não correspondia, não era contrapartida do trabalho da Administração. A tabela de hoje também não é justa porque não tem em conta o valor do acto. A se assim, está a tratar-se de forma igual o que é socialmente desigual. É, por isso, socialmente injusta. Por outro lado, os preços previstos nas tabelas têm em conta a responsabilidade do conservador. O mais correcto seria encontrar um critério mitigado assente naqueles dois princípios, cujo pagamento fosse feito com base em escalões progressivos, concretos e definidos e que não suscitasse problemas de interpretação” (Ent. 3).

Também um conservador do registo comercial considera que:

“Relativamente à tabela, um critério mitigado (ad valorem por escalões + valor fixo) será, porventura, o mais justo. Instituir, de novo, uma racionalidade que se baseasse em grandes grupos de actos, (inscrições e averbamentos), tendo em atenção que os valores deveriam ser moderados e ter alguma correspondência com o custo

efectivo do acto. Contudo, para esse custo efectivo dever-se-ia ter, também, em conta o custo da responsabilidade. Em Portugal não há, ainda, o exercício sistemático de direitos de cidadania, mas nada impede que os cidadãos comecem a pedir responsabilidades às conservatórias pelos atrasos ou pelos erros, e quanto mais valioso o acto, maior será o valor da responsabilidade do conservador” (Ent. 1).

No que diz respeito ao registo automóvel, o principal problema identificado diz respeito ao aumento substancial do custo do registo, dificultando, por isso, o acesso dos cidadãos.

“Há muita indignação no registo automóvel. No livro amarelo a maior parte das reclamações referem-se ao registo automóvel, no comercial não aparece tanto. Há muita indignação no custo do registo automóvel. (...) Além do mais, enquanto que os emolumentos de uma sociedade são pagos pela sociedade, no caso do automóvel sai directamente do bolso das pessoas. Penso, também, que se deveria acabar com a competência territorial das conservatórias. Com a informatização acabava-se com o princípio da territorialidade no registo automóvel” (Ent. 3).

5.3. A simplificação e codificação dos emolumentos

Como já amplamente referimos, um dos objectivos enunciados pela reforma das tabelas emolumentares era o de simplificação e codificação dos emolumentos de registo e notariado e uma maior transparência e publicidade na aplicação do regime, de modo a tornar o seu funcionamento mais eficiente. A codificação do regime de emolumentos dos registos e do notariado manifestou-se através de um único regulamento emolumentar, pretendendo-se uma coerência interna intrínseca e uma lógica sistemática entre os diferentes tipos de tributação.

Por outro lado, a construção de um verdadeiro sistema de gestão da receita emolumentar impôs a organização numérica do regulamento “*de forma a*

permitir uma avaliação on time da proveniência dos fluxos de receita”, o que permitirá, no entender do legislador, “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” (cf. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro).

Apesar dos objectivos de simplificação enunciados pela lei serem, generalizadamente, reconhecidos pelos operadores entrevistados, são apontados alguns problemas de aplicação e de interpretação das actuais tabelas, em especial no âmbito do registo comercial. 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 factos jurídicos complexos; por outro, sendo, como referimos, o registo comercial obrigatório para um grande número de actos, a tabela apenas indica expressamente um número limitado deles. É por esta razão, que um Conservador do Registo Comercial entrevistado considera que:

“Esta tabela é muito mais difícil de aplicar. Em primeiro lugar, não é exaustiva, isto é, não compreende todos os actos. Há um grande número de actos que vão cair na categoria de ‘outros actos’, o que dificulta a aplicação da tabela. Em segundo lugar, o registo comercial, em regra, não compreende apenas um único acto. A regra é serem registados actos que envolvem vários factos jurídicos. O acto jurídico a registar é sempre um acto complexo. Por exemplo, um aumento de capital tem sempre implícita uma alteração ao contrato social. Uma alteração de sede igualmente. Há que ter em consideração que o núcleo do registo comercial são os estatutos da sociedade e que qualquer facto que seja inscrito no registo implica, normalmente, uma alteração aos estatutos sociais. Ora, isto implica a cobrança de emolumentos complexos, compostos por várias parcelas. O problema é que não há um critério legal claro que se aplique nestas situações. É

uma situação de total opacidade. As pessoas que querem saber quanto é que têm que pagar não sabem.

A tabela devia ser clara mas é confusa, o público deveria saber quanto tem que pagar e não estar dependente das interpretações dos conservadores. Cada conservatória aplica o seu critério. Quando somos confrontados com uma inscrição de vários actos em simultâneo, não sabemos, qual o acto que devemos privilegiar, ou seja, qual é que devemos cobrar por inteiro e quais é que devemos cobrar como actos 'a mais'. Por exemplo, uma alteração de sede e aumento de capital deve ser € 112+€ 63 [artigo 22.º, n.º 1.3 e 1.2]; € 112+€ 28 [artigo 22.º, n.º 1.3 e 1.10] ou € 63+€ 28 [artigo 22.º, n.º 1.2 e 1.10]? E se houver duas alterações ao contrato social (por exemplo, alteração de sede e de objecto)? Cobra-se € 112+€ 112 [artigo 22.º, n.º 1.3] ou € 112+€ 28 [artigo 22.º, n.º 1.3 e 1.10]?

Outro exemplo: no caso de a nomeação de órgãos sociais (conselho de administração e conselho fiscal), ser feita numa única deliberação será um único acto e cobra-se € 77 [artigo 22.º, n.º 1.6]? Ou € 77+€ 77 porque são 2 actos? (Há conservatórias que têm feito isto), ou cobra-se € 77+€ 28 [artigo 22.º, n.º 1.6 e 1.10] porque se trata de 2 actos na mesma inscrição? Mas, se for, por exemplo, a nomeação de um conselho de administração e de um revisor oficial de contas (ROC), será que se aplica o ponto 10 (€ 120) e o ponto 1.6 (€ 77) ou € 77+€ 28 [artigo 22.º, n.º 1.6 e 1.10] ou € 77+€ 77 [artigo 22.º, n.º 1.6]? Eu penso que o ponto 10 não tem a ver com a nomeação de órgãos sociais, mas sim com o artigo 112.º-B do Código do Registo Comercial que se refere à nomeação pela conservatória, mas como a tabela nada diz pode levar àquela interpretação. A tabela está feita para valer tudo. Penso que as conservatórias do centro do país estão a dar destaque à nomeação do ROC e a aplicar € 120 [artigo 22.º, n.º 10].

A questão que se coloca neste âmbito é a de saber se quando se nomeiam os órgãos sociais para o mesmo mandato, tratando-se de uma única deliberação, estamos perante um único facto ou não. Há

que decidir se se cobram € 77 [artigo 22.º, n.º 1.6] duas vezes ou € 77+€ 28 [artigo 22.º, n.º 1.6 e 1.10]” (Ent.1).

O mesmo Conservador, sintetizando as dificuldades de aplicação da tabela emolumentar no que respeita ao registo comercial, considera que:

“Em primeiro lugar, não se prevê os factos todos. Por outro lado, deveria resultar claro da tabela qual é o critério a aplicar para a tributação de actos complexos. Se cada facto tem de ser tributado autonomamente deveria resultar claro da tabela. Para além deste problema, a tabela não é explícita em relação à relevância de cada acto nas inscrições de actos complexos (que são a regra). Num caso em que devemos inscrever dois actos, por exemplo, qual é que devemos considerar predominante e qual é que devemos considerar “secundário” para cobrar como acto ‘a mais’” (Ent.1).

Defende, por isso, que *“é preciso também definir, claramente, o que é um facto para efeitos de registo comercial; o que é um facto relevante para efeitos de aplicação da tabela. É preciso mais clareza. O objectivo falhou” (Ent. 1).*

E acrescenta outros exemplos,

“no caso de constituição de uma sociedade comercial que inclua, como normalmente o faz, nos próprios estatutos, a nomeação dos órgãos sociais devemos cobrar € 56+€ 28 [artigo 22.º, n.º 1.1 e 1.10], por cada facto a mais? Ou só € 56? Não dá mais trabalho... é a mesma inscrição.

No caso de alteração ao contrato, pode-se alterar só o objecto, a sede, o capital, a forma de obrigar. As alterações podem envolver todo o contrato ou só uma parte. Há conservatórias que por cada artigo do contrato que alteram cobram mais € 28. O problema é que a tabela não tem critério” (Ent.1).

Um outro exemplo,

“as fusões e cisões (€ 113) [artigo 22.º, n.º 1.4] têm, geralmente, uma alteração ao pacto social e deveremos cobrar por cada alteração ao pacto social (que em regra acontece) mais € 28 [artigo 22.º, n.º 1.10]? E nos casos de dissolução e de liquidação, quando são feitos em simultâneo, cobra-se € 58+€ 28 [artigo 22.º, n.º 1.8 e 1.10] ou só € 58? Se se fizerem em separado cobra-se € 58+€ 28 (porque se tem que nomear liquidatário) e mais € 112 [artigo 22.º, n.º 1.9] pela liquidação. A dissolução e a liquidação foi sempre entendida como um único acto” (Ent. 1).

Ainda um outro exemplo:

“um aumento de capital social e o averbamento de uma mudança de sede, cobra-se € 63+€ 28 [artigo 22.º, n.º 1.2 e 1.10]? Ou € 63+€ 48 [artigo 22.º, n.º 1.2 e 3.1]? Ou € 63+€ 112 [artigo 22.º, n.º 1.2 e 1.3] (alteração do contrato social) +€ 28 [artigo 22.º, n.º 1.10] ou € 48 [artigo 22.º, n.º 3.1]? Se for em separado cobra-se € 63+€ 48 [artigo 22.º, n.º 1.2 e 3.1] (sem contar com a alteração do pacto social)” (Ent. 1).

No que diz respeito à tabela do registo comercial, há um sentimento comum, embora com alguns matizes, expresso nas diferentes entrevistas, no sentido de existirem dificuldades de interpretação e aplicação.

Embora se considere que a tabela *“melhorou em termos de interpretação, tornou-se mais simples, reuniu todos os emolumentos num só documento, acabou com as isenções em legislação dispersa, ainda apresenta alguns problemas”* (Ent. 3).

Há unanimidade quanto aos problemas de interpretação e de aplicação quando está em causa mais do que um acto. O mesmo conservador refere que *“suscita dúvidas tudo o que se refere a actos de aumento de capital e de alterações dos contratos que incluam outros actos sujeitos a registo. Não se*

entende qual é o acto principal e quais são os actos secundários para efeito de tributação.

Por outro lado, o averbamento à matrícula para os casos, por exemplo, de mudança de sede, está omissa na tabela. Nestes casos, não cobro nada. Mas, sei que há conservatórias em que estes actos são taxados” (Ent. 3).

No mesmo sentido, um dos operadores dá-nos o seguinte depoimento.

“Eu considero que o objectivo da simplificação não foi conseguido. A aplicação da tabela não é simples. No âmbito do registo comercial, um dos problemas de aplicação que se coloca é quando, em simultâneo, se registam vários actos. Então coloca-se o problema de saber qual é o acto principal e qual é o acto secundário para efeitos de tributação. Eu acabava com o artigo 22.º! Para mim, o mais correcto seria, por cada inscrição o valor de x e por cada averbamento, seja de que tipo for, o valor de y. Não faz sentido esta diferenciação, tantos montantes! Variar de € 112 para € 113, [artigo 22.º, n.º 1.3 e 1.4] qual é o critério? Só complica a vida dos funcionários que têm que andar com a tabela sempre na mão! Estou a fazer o registo de constituição de uma sociedade, que deveria pagar € 56 [artigo 22.º, n.º 1.1]. Mas surgem mais factos, ora de acordo com o artigo 22.º, n.º 1.10 da tabela paga-se por cada facto a mais € 28! Esta questão suscita dúvidas de aplicação da tabela. Cabe ao conservador decidir se deve cobrar uma só inscrição, ou duas, ou mais. Por exemplo, numa alteração do contrato social que envolva vários actos, qual o facto principal e quais os factos secundários? A minha proposta já não dava azo a dificuldades de aplicação. O objectivo da tabela era simplificar, mas esse objectivo não foi alcançado, não foi minimamente conseguido” (Ent. 5).

Para este conservador, a resolução do problema passaria por uma simplificação das tabelas do registo comercial.

“Diminuía o número de artigos, colocando valores fixos. Não há necessidade destas variações de € 112 [artigo 22.º, n.º 1.3] para € 113

[artigo 22.º, n.º 1.4], € 48 [artigo 22.º, n.º 3.1] para € 49 [artigo 22.º, n.º 2], etc.. Não faz sentido. Depois, há situações como no caso de dissolução que, quando há encerramento, tal facto não está previsto na tabela. Considero, também, que há actos que deviam baixar de valor, como é o caso da desistência, recusas, e do averbamento. Quanto às certidões devia haver um parâmetro idêntico para todos os registos (comercial, predial e automóvel). Sobretudo, nos casos das conservatórias com serviços anexados, a existência de preços diferenciados é um factor de complexidade na aplicação das tabelas. Não faz sentido existirem valores diferentes. As informações por escrito e as fotocópias também deveriam ser de valor igual” (Ent. 5).

Um outro Conservador, apesar de considerar que, mesmo no âmbito do registo comercial as novas tabelas são mais fáceis de aplicar em relação às antigas, identifica, também, algumas dificuldades, “em especial no que se refere ao registo de actos complexos, isto é, quando está em causa o registo de vários actos em simultâneo. É difícil saber que emolumentos aplicar em certos casos. A tabela é muito sucinta e não apresenta um critério em relação à aplicação dos emolumentos quando há vários registos simultâneos. Houve uma indicação do Director-Geral em relação ao comercial que deu uma certa ajuda, mas podia ser mais desenvolvida.

Por exemplo, a dissolução da sociedade, faz-se sempre, normalmente, em conjunto com a liquidação. A liquidação não está prevista e podia estar porque assim nós não sabemos se se deve cobrar como mais um facto ou como um acto separado. Eu tenho cobrado emolumentos como se tratasse de mais um facto.

A tabela podia ter mais actos elencados, podia ser mais pormenorizada. É muito genérica, não tem em consideração a riqueza das situações em concreto. Acho que é simples demais” (Ent. 4).

Acrescenta, também, que “há actos pelos quais nós não cobramos nada porque não estão previstos na tabela. É o caso do averbamento de nova sede

(quando muda para um concelho não limítrofe) na matrícula e o envio para a conservatória competente. Não sabemos se é lapso ou se há uma intenção inerente a essa exclusão. Se houver uma intenção não sei qual será. Custa tanto como qualquer outro averbamento. A questão que se coloca é a saber se se deve ou não taxar os averbamentos à matrícula. Outro problema é que a mudança de sede implica dois averbamentos: um à matrícula e outro à inscrição. Como devem ser taxados?” (Ent. 4).

Sobre esta matéria foi proferido, como já foi referido, pelo Director-Geral dos Registos e Notariado, o despacho interpretativo n.º 32/2002, rectificado pelo Despacho n.º 35/2002 (Tributação emolumentar, em registo comercial, da inscrição de diversos factos constantes do mesmo título).

O Despacho começa por considerar que a Direcção-Geral “*tem conhecimento de práticas contraditórias entre os serviços registrais no que respeita à tributação emolumentar dos diversos factos relativos a entidades comerciais que sejam titulados pela mesma escritura e que devam constar de um único registo, ao abrigo do princípio da unidade da inscrição consagrado no artigo 66.º do Código do Registo Comercial*”. Entre os casos referidos, a Direcção-Geral destaca:

- “a) O aumento do capital social ou a sua redução para cobertura de prejuízos e outras alterações ao contrato de sociedade (que não respeitem, pois, à modificação da cláusula relativa ao capital social), incluindo a transformação da sociedade;*
- b) A constituição de sociedades e a designação dos membros dos órgãos sociais”.*

O Despacho enuncia, assim, os termos do problema: “*o n.º 1.10 do artigo 22.º do Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado (RERN) veio prever a tributação autónoma dos vários factos cumulados na mesma inscrição, estabelecendo para os factos subsequentes ao primeiro, isto é, aqueles que se registem para além do principal, um valor emolumentar inferior aos restantes*

valores que se encontram autonomamente previstos no mesmo artigo (respeitante à tributação emolumentar das inscrições e subinscrições).

Ora, tendo em consideração o princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 3.º do RERN, dever-se-á entender que a diferenciação de tributação do facto inicial e dos factos subsequentes da mesma inscrição assentou num critério de distinção entre o facto que, em atenção à natureza e à complexidade do acto de registo que o publicita, deve ser considerado como o facto principal ou de âmbito mais genérico e o que, com base nos mesmos critérios, deve ser considerado como acessório daquele ou de âmbito mais específico e, como tal, inserido no âmbito mais abrangente do primeiro.

Torna-se, pois, necessário determinar, entre os factos que sejam registados pela mesma inscrição, qual o que deve ser tributado pelos emolumentos especialmente previstos nos vários números do artigo em apreço – ou seja, aquele cuja onerosidade determina a sua qualificação como facto principal –, e qual ou quais os que devem ser tributados como factos subsequentes, ao abrigo do referido n.º 1.10, pelo facto de, com base no mesmo critério, avultar a sua acessoriedade ou especificidade em relação ao primeiro”.

Face a este problema, o Director-Geral, atendendo “à ratio que presidiu às regras estabelecidas no artigo 66.º do CRCom” decidiu que aqueles factos deverão ser tributados da seguinte forma:

“a) Nas inscrições que cumulem o aumento do capital social ou a sua redução para cobertura de prejuízos e outras alterações ao contrato de sociedade (que não respeitem, pois, à modificação da cláusula relativa ao capital social), incluindo a transformação da sociedade (vide o parecer proferido no processo 103/92-R.P.4, publicado no BRN n.º 1/96), dever-se-á cobrar, como emolumento devido pelo facto de âmbito mais genérico, nos termos referidos, o previsto no n.º 1.3 do artigo 22.º do RERN, atendendo a que nele se encontram subsumidas todas as situações de alteração do contrato que não digam apenas respeito ao aumento ou à redução do capital, incluindo a transformação do tipo de sociedade. O aumento ou a redução do capital serão

tributados pelo emolumento previsto no n.º 1.10 do mesmo preceito, como factos específicos integrados no âmbito mais geral da alteração do contrato de sociedade.

b) Nas inscrições pelas quais se publicite simultaneamente o contrato de sociedade e a designação dos membros dos órgãos sociais, quando efectuada no título constitutivo da sociedade, o acto da referida designação deve ser considerado como parte integrante do facto mais geral de formalização do contrato de sociedade e de constituição desta última (cf. os artigos 252.º, n.º 2, 391.º, n.º 1, 415.º, n.º 1, 425.º, n.º 1, 435.º, n.º 1, 446.º-A, n.º 2 e 478.º do Código das Sociedades Comerciais). Como tal, dever-se-á tributar o facto principal pelo emolumento previsto no n.º 1.1 do artigo 22.º [€ 56] , cobrando-se o emolumento do mencionado n.º 1.10 [€ 28] do mesmo artigo pelo facto da designação dos membros dos órgãos sociais”.

Alguns dos nossos entrevistados consideram, contudo, que “os despachos interpretativos e as circulares não podem colmatar as falhas. É necessário que seja a lei. As pessoas devem poder saber, sob pena de tornar opaco o sistema. Isso só a lei o pode fazer” (Ent.1).

Como acima já referimos, uma das lacunas da tabela de emolumentos do registo comercial diz respeito às certidões, quando aquelas têm várias folhas.

“Antigamente quando se pediam várias certidões de várias sociedades num só requerimento era taxado como se fosse só uma certidão (com o emolumento devido por cada folha a mais). Hoje, por cada sociedade cobra-se uma certidão, mas temos, também, o problema das folhas a mais que, no caso das certidões, ao contrário das fotocópias de documentos, não cobramos porque não estão prescritas na tabela. No caso das certidões, por uma página ou duas, paga-se o mesmo” (Ent. 4).

Além da questão das certidões são, ainda, apontados como actos não previstos na tabela “*o processo de justificação no registo comercial e automóvel*” (Ent. 5).

Um outro problema referido, por alguns operadores, diz respeito às isenções (artigo 28.º) no âmbito do registo predial.

“O problema é que há várias interpretações sobre esta matéria. O artigo dá azo à aplicação de vários critérios. Quando são registados vários prédios e só um é que tem direito a isenção, têm sido adoptados diferentes métodos para o cálculo do emolumento pelas várias conservatórias. Eu tenho somado os emolumentos a pagar na totalidade, divido-os pelo número de prédios descritos e reduzo proporcionalmente a parcela correspondente a cada um dos prédios sujeitos a isenção. Mas, há quem entenda que só há redução se for adquirido o prédio todo” (Ent. 4).

Para um outro conservador, que não concorda “*com as isenções, nem com os descontos parciais, porque não concordo com o princípio, mas também porque é uma complicação para os aplicar. Por exemplo, relativamente ao crédito jovem, temos que calcular as fracções (dois terços). Também surgiram dúvidas se o Estado e as Câmaras pagam ou não*” (Ent. 2).

Além do problema das isenções são apontadas, no âmbito do registo predial, outras questões que “*ainda não foram resolvidas, como por exemplo, o caso do direito de servidão será de cobrar emolumentos sobre ambos os prédios? É necessário orientação sobre esta matéria. Um outro problema está relacionado com o ónus de fraccionamento. Tratando-se de um acto único, o emolumento a cobrar também deveria ser único. Agora, entende-se que se deve cobrar sobre cada prédio a que dá origem*” (Ent.2).

No âmbito do registo predial, e apesar de alguns problemas de interpretação e aplicação da tabela de emolumentos, a nova tabela é, em geral, considerada de mais fácil aplicação. Aponta-se, por exemplo, “*o caso dos registos*

das hipotecas. Não acho que os emolumentos devessem variar em função do valor garantido mais os juros, como anteriormente acontecia. Acho que devia ser um valor fixo. O mesmo acontece com os cancelamentos. Era mais moroso. Nestes casos, a tabela até beneficiou os requerentes. Para os averbamentos também entendo que devia ser apenas um valor fixo. Era injusto variar em função do valor do prédio. Essa diferenciação dever-se-ia fazer apenas na inscrição. Um outro problema com o anterior critério era a dificuldade em determinar o valor real do prédio. Nós fazíamos sempre as contas tendo em atenção o valor declarado ou o valor da matriz. Era um problema de (in)justiça relativa. Hoje é muito mais fácil de aplicar a tabela. É muito mais rápido” (Ent. 4).

Para os operadores entrevistados, toda esta situação de complexidade é agravada pelas dificuldades com que muitas conservatórias se confrontam, quer no âmbito de recursos humanos, quer materiais. Segundo os operadores entrevistados são essas dificuldades a principal razão para, na maioria das conservatórias do país, os registos estarem meses e, em alguns casos mais do que um ano, em atraso. Este é um problema para o qual a Associação Nacional dos Conservadores diz ter alertado, contudo, *“por motivos políticos ou financeiros ou quaisquer outros, nenhum Governo foi capaz de resolver (...) tendo-se agravado consideravelmente nos últimos quatro anos”* (Machado, 2003: s/p). Aponta como causas principais a falta de informatização dos registos, que ainda se encontra por fazer, embora com esforços consideráveis nesse sentido; a falta de recursos humanos, encontrando-se os quadros das conservatórias não totalmente preenchidos; a falta de formação profissional e a precariedade dos espaços onde algumas conservatórias estão instaladas.

É esta a situação que nos é descrita por um conservador:

“Esta conservatória, hoje, não está atrasada, mas tem tido problemas diversos, todos associados, em regra, à falta de recursos humanos. Normalmente tenho o quadro completo, 2 ajudantes e 2 escriturários, mas o quadro já não é alterado há cerca de 10 anos. Além do mais flutua bastante devido às transferências e às baixas. Não nos podemos

esquecer que o movimento da conservatória tem aumentado, para já não falar da complexidade das matérias e das novas competências. É um quadro manifestamente insuficiente.

Acresce que esta conservatória foi desanexada da conservatória de (...), em 1991, e a desanexação ainda não está concluída. É um sintoma de como as coisas ainda funcionam de um modo medieval e arcaico. É um factor de grande perturbação para os utentes.

Há outros factores que representam ou podem representar factores de perturbação do funcionamento das conservatórias.

Por exemplo, a falta de formação dos funcionários e até a falta de formação permanente dos conservadores.

A formação é essencial. Por exemplo, não houve acções de formação sobre a entrada em vigor das novas tabelas. Podia ter havido, por certo não teríamos hoje as dificuldades que temos. A última formação que eu tive foi sobre a entrada em vigor do euro.

Quanto aos funcionários, pode vir aqui parar de tudo, desde pessoas que tinham estado a trabalhar como empregadas de limpeza até uma senhora que tinha estado vários anos no registo civil a fazer coisas muito específicas e se veio a deparar aqui com todo o tipo de actos e de todas as matérias, civil, comercial e predial.

Outro problema é a falta de formação ou de aconselhamento técnico na área da gestão administrativa da conservatória. Sou eu e um dos secretários que a fazemos, mas não temos nem nunca tivemos formação para tal, especialmente em contabilidade.

Também a informatização das conservatórias pode representar uma dificuldade acrescida. Nós não sabemos como vai ser feita. Por certo não está a ter em atenção a especificidade de muitas conservatórias como a nossa que têm várias competências” (Ent. 4).

Ainda no âmbito dos problemas de organização e gestão, Justino Melo (2003:s/p) considera que os métodos utilizados nas conservatórias mantêm-se

“desde há dois séculos. Índices-verbetes, livros de registo, de lançamentos diários, de contabilidade, ainda manuscritos, actos feitos à mão, à máquina ou com computadores sem programas informáticos, nem específicos, sem bases de dados, muito menos fiáveis, falta de cadastro predial, matrizes fiscais ainda feitas à moda de 1860 e tal, com modelos legalmente impostos, como é mais que evidente para quem as frequenta diariamente, como cliente-profissional”.

Acresce que muitas conservatórias do registo predial desempenham também a função do registo comercial, do registo da propriedade automóvel e do registo nacional de pessoas colectivas. Em grande parte do país, *“as conservatórias do registo civil estão anexadas com os registos predial e comercial e, em dezenas de concelhos (nem sempre de pouco serviço) ainda com os serviços notariais, tudo a cargo de um só responsável com os mesmos funcionários, já de si insuficientes, perante tal complexidade de serviços legais”* Justino Melo (2003:s/p).

Os atrasos nas conservatórias foram publicamente reconhecidos pela actual Ministra da Justiça que, no caso das conservatórias do registo comercial, considerou decorrerem, essencialmente de dois factores: dos processos de redenominação do capital social e dos processos de prestação de contas. Para combater aquele problema foram anunciadas várias medidas, designadamente as seguintes: o recrutamento de 120 pessoas para desenvolverem tarefas administrativas, a ligação em rede de todas as conservatórias e cartórios do País e a aquisição de equipamentos.

6. Conclusões

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. Desde longa data que as sociedades vêm desenvolvendo mecanismos de prova e de publicitação que possibilitem que, perante terceiros, seja possível a confirmação da existência de factos, direitos ou obrigações.

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.

Ao contrário de alguns países europeus, em que o registo tem uma função constitutiva do direito registado, em Portugal o registo tem, em regra, uma função declarativa, ou seja, enuncia um facto jurídico, constituindo essa enunciação a presunção de que o facto existe e de que os direitos ou obrigações dele resultantes pertencem ao titular inscrito nos precisos termos em que está registado. Sendo o registo declarativo, significa que os direitos nascem, vivem e extinguem-se, independentemente da inscrição no registo das situações jurídicas de que resultam. A actividade registal em Portugal enquadra-se, assim, no que Seabra Lopes apelida de “*registos de segurança jurídica*”. O registo desempenha uma tripla função: a função de garantir a veracidade e legalidade do que é registado, a função de conferir fé pública aos registos e a função de os publicitar. Para que cumpra aquelas funções, a disciplina dos registos obedece aos seguintes princípios estruturantes: princípio da tipicidade dos factos sujeitos a registo, princípio da legalidade dos factos registados, princípio do trato sucessivo, princípio da publicidade e princípio da verdade registal.

Atendendo ao princípio da tipicidade, os artigos 2.º e 3.º do Código de Registo Predial enumeram os factos e as acções sujeitas a registo, caso, por exemplo, dos factos jurídicos que determinem a constituição, o reconhecimento, a aquisição ou a modificação dos direitos de propriedade, usufruto, uso e habitação, superfície ou servidão e os factos jurídicos que determinem a constituição ou a modificação da propriedade horizontal e do direito de habitação periódica.

O registo comercial, sendo um registo de factos e de acções referentes a comerciantes, pessoas singulares ou colectivas, um pouco à imagem do registo

civil relativamente às pessoas singulares, desempenha um papel preponderante na defesa da segurança e certeza jurídica da generalidade do comércio jurídico. O legislador entendeu, por isso, que o registo de determinados factos e acções sujeitas ao registo comercial deveria ser obrigatório de modo a permitir uma maior transparência e adequação do registo à realidade e de modo a melhor garantir o princípio da presunção da verdade registal.

O registo automóvel tem essencialmente por fim individualizar os respectivos proprietários e, em geral, dar publicidade aos direitos inerentes aos veículos automóveis

À semelhança do notariado, também no âmbito dos registos comercial, automóvel e predial, as modificações introduzidas no ordenamento jurídico-tributário são da maior relevância, não só do ponto de vista do cidadão e das empresas, mas também do próprio Estado, uma vez que, como já se referiu, uma parte substancial do financiamento do sistema de justiça português provém da cobrança daqueles emolumentos. Sobre o objectivo e a profundidade da reforma emolumentar, há, também, quem considere que, no âmbito do registo, o legislador foi longe demais, não havendo razão para uma alteração tão profunda. Alguns dos entrevistados consideraram que a Directiva obrigava apenas a alterações no domínio dos emolumentos cobrados relativamente às operações de reuniões de capitais.

Uma outra 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.

O princípio básico adoptado na construção das novas tabelas emolumentares, quer do notariado, quer dos registos, foi o princípio da proporcionalidade ou princípio da correspondência ao custo efectivo do acto, alterando-se o princípio da cobrança de emolumentos com base no critério “*ad valorem*”, ou seja, de acordo com o princípio da incidência da tributação com base no valor dos actos. O valor do emolumento a pagar passou, assim, a ser

calculado tendo como referência o custo efectivo do serviço prestado, tendo em conta a natureza dos actos e a sua complexidade. Contudo, para a maioria dos operadores entrevistados, o princípio da cobrança de emolumentos com base no critério “*ad valorem*”, para a maioria dos actos, não deveria ter sido alterado, ou, pelo menos, não deveria ter sido afastado completamente.

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.

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.

Muitos operadores referem que 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.

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.

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.

Prevalece, assim, o entendimento de que a tabela é injusta porque não respeita o princípio da igualdade, pois trata de forma igual aquilo que é economicamente diferente, e é incoerente, porque não tem em consideração a maior ou menor complexidade dos factos nem a responsabilidade que está subjacente a quem os pratica e que, em princípio, varia com o valor daqueles, o que significa que não respeita o princípio do custo efectivo dos actos.

No âmbito do registo predial é opinião quase unânime 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.

Sobre esta matéria, há quem entenda que não deveria haver isenções, pois, para além de serem de difícil aplicação, vieram impedir a completa concretização do objectivo de simplificação da tabela. Entendem que as isenções continuam a ter subjacente um método de cálculo em tudo semelhante ao método

de cálculo dos emolumentos à luz das anteriores tabelas e que, de acordo com o novo critério que as fundamenta, não deveriam existir.

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.

Quanto à tabela emolumentar do registo comercial, o principal problema apontado 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.

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.

Aquela circunstância leva a que, das lacunas da tabela, resulte a gratuitidade de alguns factos, como é o caso dos averbamentos à matrícula e das certidões. Neste último caso, a lacuna resulta do facto de, estando prevista

apenas a cobrança de emolumentos que variam em função do número de páginas para as fotocópias de documentos, as certidões de actos de registo têm um emolumento fixo, independentemente do número de folhas, o que não é coerente com o critério do custo efectivo.

Há, ainda, quem refira que o valor de alguns emolumentos de factos do registo comercial foi fixado atendendo ao valor do facto semelhante do registo predial, sem se ter em atenção que a filosofia subjacente ao registo comercial é diferente. Por exemplo, a desistência do registo tem o mesmo valor, mas enquanto que no predial esse acto é simples e depende apenas da vontade do requerente, dado que não há obrigatoriedade de registo, no registo comercial, pelo contrário, como a lei impõe a obrigatoriedade do registo para a maioria dos factos, a desistência do registo requer, na maioria das vezes, um trabalho acrescido do conservador.

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.

A aplicação desta nova tabela, nestes casos, tem consequências prejudiciais, uma vez que os cidadãos preferem recorrer a outros meios de legalização dos bens, nomeadamente a utilização de meros documentos particulares, um meio que não confere às transacções a segurança e confiança jurídicas e que não permitem a regularização registal da situação jurídica dos bens, ou a via judicial, impondo aos tribunais a resolução de conflitos que não necessitam da sua intervenção.

Ainda no âmbito do registo predial, são apontadas como ineficazes as isenções previstas no artigo 28.º. O valor do escalão máximo de isenção, € 35.000, é manifestamente insignificante face aos valores praticados actualmente no mercado imobiliário de prédios urbanos, dificultando o acesso ao registo a pessoas que, em princípio, deveriam estar abrangidas pela referida isenção.

No que diz respeito, especificamente, ao registo comercial, é prevalecte 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.

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.

Capítulo V

Os custos do Registo Civil

Introdução

Os mais antigos registos civis datam da Idade Média, tendo, como já referimos, surgido com o Concílio de Trento a obrigatoriedade de efectuar registos paroquiais de baptismo e de casamento. A obrigatoriedade de conservação dos registos de óbito data do século XVII. A necessidade de guardar a lembrança de actos ou de factos jurídicos com o objectivo de se poder fazer prova da sua existência ou da sua ocorrência e de lhes conferir publicidade levou à organização oficial e sistemática do Registo Civil que, todavia, apenas teve lugar após a Revolução Francesa (Seabra Lopes, 2002).

O Registo Civil visa definir e dar publicidade a factos e actos relativos ao estado e à capacidade das pessoas singulares. Compete às Conservatórias do Registo Civil o registo de todos os factos previstos no respectivo Código, quando ocorridos em território português, qualquer que seja a nacionalidade dos indivíduos a que respeitam.

São factos sujeitos a registo civil, o nascimento, a filiação, o casamento, a adopção, as convenções antenupciais, a regulação do exercício do poder paternal, o óbito, a inibição ou suspensão do exercício do poder paternal, a interdição e inabilitação definitiva, a tutela de menores ou interditos, entre outros.

Às Conservatórias do Registo Civil compete também o registo de casamentos ou de óbitos ocorridos no estrangeiro quando tenham no seu arquivo o assento de nascimento de algum dos nubentes ou do falecido, bem como a integração dos registos desses mesmos factos, se lavrados por agentes diplomáticos ou consulares portugueses.⁶³

⁶³As Conservatórias do Registo Civil funcionam também como conservatórias intermediárias entre si - por exemplo, para actos de registo e pedidos de certidões -, e em relação à Conservatória dos Registos Centrais.

As Conservatórias do Registo Civil são ainda serviços de identificação civil, podendo proceder à emissão de bilhetes de identidade, mediante designação efectuada por portaria.

1. Registo Civil: evolução dos actos de 2001 para 2002 (Janeiro a Setembro)

A análise dos dados referentes ao verbete n.º 105, das Estatísticas da Justiça, relativas ao Registo Civil, entre Janeiro e Setembro de 2001 e de 2002, revela que existem várias categorias nesse verbete que, em 2001, apresentaram zero situações e que em 2002 já registaram um volume considerável de actos. Nessas situações estão as rubricas seguintes: processos totais entrados, com 62.920 casos em 2002; processos de casamento entrados, com 49.119 casos em 2002; processos comuns de justificação judicial, com 29 situações em 2002; processos comuns de justificação administrativa, com 1.490 casos; processos de divórcio e separação entrados, com 9.764 casos; processos especiais entrados, com 1.236 casos; e outros processos especiais entrados, com 1.282 situações.

As rubricas que registaram uma subida mais acentuada, de 2001 para 2002, foram as referentes aos averbamentos de adopção restrita, que subiram de 14 para 364 casos e aos relativos à adopção plena, que aumentaram de 237 para 446 casos, em 2002 (Cf. Quadro 1).

Os boletins para averbamentos aumentaram de 148.057 para 154.400, em 2002. Os depósitos de certificados médicos de morte fetal subiram, no período considerado, de 516 para 839 situações. Os assentos para perfilhação subiram de 777 para 1.589, ou seja, 104,5%; os assentos de óbito passaram de 78.352 para 82.180, aumentando, pois, 4,9%; e as declarações de óbito registaram uma subida de 10,9%, tendo passado de 15.987 para 17.735. Os assentos de declarações de maternidade subiram de 37 para 38 casos. Os recursos hierárquicos e contenciosos registaram um aumento de 11 para 23 casos e as certidões e fotocópias de cópia integral de 683.934 para 736.572, tendo aumentado 7,7%. O aumento de processos findos foi de 8,3%.

Por outro lado, e para o prazo considerado, registaram-se, concomitantemente, descidas de alguns actos, designadamente: nos processos comuns judiciais findos, que desceram 62,1%, de 87 para 33; nos processos comuns administrativos findos, que baixaram 30,6%, concretamente de 2.127 findos em 2001 para 1.476 em 2002; e na rubrica “outros processos especiais”, que baixaram de 1.008 em 2001 para 866 em 2002. Também o número de processos de casamento findos baixou 2,2%, tendo passado de 43.023 para 42.059 processos, em 2002.

Os assentos de casamento registaram, igualmente, um decréscimo, no caso do casamento civil de 3,7%, e no caso do casamento católico de 1,5%. O número de assentos de nascimento, por seu lado, baixou também cerca de 1,1%.

As certidões narrativas registaram uma quebra de 41,6%, isto é, passaram de 793.532 em 2001, para 463.141 em 2002. As requisições de bilhetes de identidade baixaram 11,1%.

No entanto, esta evolução do número de actos não indicia que os cidadãos deixaram de praticar alguns actos apenas em virtude do custo, até porque estamos perante actos que têm de ser registados por imposição legal.

Quadro 1
Registo Civil - Janeiro a Setembro

	2001	2002
Assentos-Nascimento	88475	87494
Assentos-Casamento Civil	17038	16414
Assentos-Casamento Catol.	29994	29551
Assentos-Óbito	78352	82180
Assentos-Decl.Maternidade	37	38
Assentos-Perfilhação	777	1589
Averbamentos	327940	325311
Averbam.-Adopção Restrita	14	364
Averbam.-Adopção Plena	237	446
Boletins p/Averbamento	148057	154400
Processos-Entrados	0	62920
Processos-Findos	51305	55587
Processos-Casamento-Entrados	0	49119
Processos-Casamento-Findos	43023	42059
Processos-Autos Convenção	5	4488
Processos-Comuns Jud.-Entrados	0	29
Processos-Comuns Jud.-Findos	87	33
Processos-Comuns Adm.-Entrados	0	1490
Processos-Comuns Adm.-Findos	2127	1476
Processos-Divorc/Sep.-Entrados	0	9764
Processos-Divorc/Sep.-Findos	3509	10042
Processos-Especiais-Entrados	0	1236
Processos-Especiais-Findos	1551	1111
Processos-Outros-Entrados	0	1282
Processos-Outros-Findos	1008	866
Dep. certificados medicos	516	839
Certidões - Narrativa	793532	463141
Certidões - Cópia Integr.	683934	736572
Certidões - p/Bilh.Ident.	362517	349743
Emissão de novos boletins	12250	10618
Recursos hierarq/contenc	11	23
Integração assento cônsul	12583	12969
Int.ass.con.-de casamento	7978	7918
Int.ass.con.-de óbito	4605	5051
Requesições-Bilh.Ident.	921995	867765
Declarações-Nascimento	5820	5173
Declarações-Óbito	15987	17735
Requesições-Cédulas/Cert.	156869	152521
Outros	54239	59610

Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

2. Os custos do Registo Civil

O legislador optou por manter gratuitos, tal como já antes eram, os actos de registo civil de carácter não voluntário relativos ao registo de nascimento e de óbito.

Tabela 1
Registo Civil

Acto	Preços antigos	Preços Actuais	Resultado
Nascimento	gratuito	gratuito	=
Casamento civil	€ 37,91	€ 123,99	+
Casamento católico	€ 35,42	€ 139,99	+
Convenção antenupcial	€ 34,92	€ 83,00	+
Divórcio	€ 74,82	€ 250,00	+
Bilhete de Identidade	€ 4,55	€ 5,55	+
Certidões	€ 4,99	€ 15,00	+

Fonte: Associação Sindical dos Conservadores e Registos

Como resulta da tabela, todos os outros actos tiveram subidas significativas, à excepção da emissão do bilhete de identidade (Tabela 1). Com efeito, e segundo um comunicado de imprensa feito pela DECO em 11 de Abril de 2002 a respeito da nova Tabela de Emolumentos dos Registos e do Notariado, os actos dos Registos Civil sofreram um aumento que oscila entre os € 0,02 e os € 175,18. Destes actos, aqueles que maiores aumentos sofreram, na ordem dos € 40,00, dizem respeito à organização dos processos de casamento, ao termo de reconciliação em processo de separação e ao processo de divórcio por mútuo consentimento.

3. A opinião dos actores

O Registo Civil, apesar das subidas dos emolumentos, não esteve no centro da contestação à nova Tabela de Emolumentos.

No entanto, e relativamente ao processo de divórcio ouviram-se vozes no sentido de que algumas pessoas passaram a divorciar-se judicialmente, por ser mais barato, dado que, inicialmente, as Conservatórias do Registo Civil não aceitavam efectuar divórcios, em que o(s) requerente(s) tivessem apoio judiciário por insuficiência económica, enquanto os tribunais não colocavam essa questão.

Um despacho interpretativo da Direcção-Geral dos Registos e Notariado veio resolver esta situação, permitindo que os Conservadores do Registo Civil efectuassem divórcios em que o(s) requerente(s) tivessem apoio judiciário.

A Ordem dos Advogados também se pronunciou sobre esta questão:

“As propostas que formulámos, mesmo essas a curto prazo, não foram, salvo erro o artigo 28º, para que fossem incluídas nas reduções de emolumentos, as doações e as partilhas, os negócios gratuitos. O artigo 28º só contempla os actos onerosos e esse contém escalões para efeitos de redução. Também quanto às certidões gratuitas para fins de apoio judiciário que era o que nos preocupava na altura. Mas isto penso que ficou resolvido depois, através de despacho interpretativo do Sr. Director-Geral, que resolveu a situação.

Nós pedimos a todas as Delegações, através dos Conselhos Distritais, sobretudo no Norte e no Centro, que as Delegações nos fossem dando informações concretas e reais de que a situação era essa e à medida que as Delegações nos iam informando, eu remetia todo o expediente para o Sr. Secretário de Estado. Ele, a certa altura, terá recebido através da Ordem dos Advogados situações concretas: advogados que não revelavam o nome dos seus constituintes mas que tinham elementos concretos para lhe transmitir, que deixaram de recorrer a actos notariais e que recorreram, em alternativa, a processos judiciais porque era mais barato, nomeadamente, nas partilhas com inúmeros prédios.” (P 1)

4. As receitas do Registo Civil

A tabela do Registo Civil, assente no princípio de construção de um sistema de gestão da receita emolumentar, foi construída de modo a permitir quadruplicar o volume das receitas (Quadro 2).

Quadro 2
Receitas do registo Civil

Unidade: milhares de euros

Rubricas	2000 (2)	%	2001	%	2002	%
Receitas (a)(1)						
Conservatórias	281.087	59%	247.908	58%	267.151	65%
Registo automóvel	49.946	10%	51.515	12%	107.099	26%
Registo civil	1.156	0,2%	1.416	0,3%	5.533	1%
Registo comercial	15.799	3%	11.755	2%	5.263	1%
Registo predial	214.186	45%	183.222	43%	49.256	12%
Cartórios notariais	183.164	38%	158.894	37%	118.903	29%
Subtotal	464.251	97%	406.802	96%	386.054	95%
Outras receitas	11.575	2%	13.783	3%	19.780	4%
Total das receitas	475.826		420.585		405.834	
Imposto de selo					14.203 (c)	

Fonte: Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça.

Origem dos dados:

- a) Contas de gerência.
 - b) Mapas de execução orçamental.
 - c) Saldo do extracto bancário a 31/12/2002, acrescido de 10.000 milhares de euros que foram transferidos para o cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça.
- (1) Valores líquidos, ou seja, receitas deduzidas das despesas directas desses serviços: rendas; despesas com pessoal; outras despesas correntes).
 - (2) O ano de 2000 contém 13 meses de receita, já que se procedeu a uma alteração do critério de registo, para uma melhor especialização do exercício e que resultou numa antecipação da receita desse ano.
 - (3) Corresponde ao valor transferido para essa Direcção-Geral, que provém directamente das receitas das conservatórias e notários.

No entanto, mesmo assim não é possível averiguar se estas receitas são suficientes para pagar as despesas dos Conservadores do Registo Civil. Assim, resta apurar se os actos do Registo Civil devem autofinanciar o sistema, limitando os custos dos actos a esse autofinanciamento, e/ou atendendo à sua natureza, ou se devem ter um “preço social”, devendo, neste caso, ser financiados pelo Orçamento de Estado. Contudo, da análise efectuada não resultam elementos para responder a essa questão.

5. Conclusões

O Registo Civil visa definir e dar publicidade a factos e actos relativos ao estado e à capacidade das pessoas singulares. Compete às Conservatórias do Registo Civil o registo de todos os factos previstos no respectivo Código, quando ocorridos em território português, qualquer que seja a nacionalidade dos indivíduos a que respeitam.

A evolução dos actos de Registo Civil de 2001 para 2002 (Janeiro a Setembro) demonstra um aumento considerável de actos, sendo que as rubricas em relação às quais se registaram maiores subidas foram as referentes e os casos de averbamentos de adopção restrita, que subiram de 14 para 364 casos e aos relativos à adopção plena, que aumentaram de 237 para 446 casos em 2002. Por outro lado, e para o prazo considerado, registaram-se, concomitantemente, descidas de alguns actos, designadamente: nos processos comuns judiciais findos, que desceram 62,1%, de 87 para 33; nos processos comuns administrativos findos, que baixaram 30,6%, concretamente de 2.127 findos em 2001 para 1.476 em 2002; e na rubrica “outros processos especiais”, que baixaram de 1.008 em 2001 para 866 em 2002. Também o número de processos de casamento findos baixou 2,2%, tendo passado de 43.023 para 42.059 processos em 2002.

Todavia, a evolução do número de actos registada não nos permite concluir que o custo dos actos constitui, por si, um indicador do decréscimo da prática de alguns actos, na medida em que muitos deles são impostos por lei.

Relativamente aos custos do Registo Civil verificou-se 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 a organização dos processos de casamento, do termo de reconciliação em processo de separação e do processo de divórcio por mútuo consentimento sido as rubricas que tiveram aumentos mais significativos, na ordem dos € 40,00.

No entanto, e apesar da controvérsia em torno da subida dos emolumentos, no Registo Civil esta discussão não assumiu centralidade. A única questão mais controversa, directamente relacionada com a transferência de competências para as Conservatórias do registo Civil, diz respeito à não aceitação por parte dos conservadores de pedidos de divórcio com apoio judiciário. Com efeito, a recusa por parte de alguns conservadores terá provocado um maior recurso por parte dos particulares ao expediente judicial, visto este ser mais barato. Só com um despacho interpretativo da Direcção-Geral dos Registos e Notariado esta situação foi solucionada, no sentido dos conservadores civis serem obrigados a receber processos de divórcio com apoio judiciário.

Quanto às receitas do Registo Civil, constatámos que a nova tabela foi elaborada com o objectivo de quadruplicar o volume de receitas, não tendo, todavia, sido possível apurar se as receitas são suficientes para cobrir o pagamento das despesas. Assim, coloca-se a questão de saber se os actos do Registo Civil devem autofinanciar o sistema, limitando os custos dos actos a esse autofinanciamento e/ou atendendo à sua natureza, ou se devem ter um “preço social”, devendo, neste caso, ser financiados pelo Orçamento de Estado.

Capítulo VI

Conclusões

O estudo que agora se conclui tem o objectivo de avaliar o impacto na sociedade portuguesa da entrada em vigor do novo Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado, 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. A avaliação do custo efectivo de cada acto notarial ou registal, ou a análise económica daquelas funções não constituiu o objecto central da nossa investigação.

Eis as principais conclusões gerais:

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 abrangente 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 praticados no momento da sua prática. Nos cartórios notariais, além de emolumentos, é também liquidado imposto de 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. 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 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 de 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 descresse 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 desagregou o custo dos actos notariais e registais relativos às sociedades comerciais e à transmissão de propriedade urbana, respectivo financiamento e garantia hipotecária e agravou os custos dos actos relativos à propriedade rural 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.

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 repostado 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 prevalecte 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 autofinanciar o sistema, limitando os custos dos actos a esse autofinanciamento 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.

Bibliografia

- Almeida, Luís. 2003. “Liberalização do notariado não favorecerá clientelismo”. *Revista Vida Económica*. <http://www.centroatl.pt/ve/mar2003/ve993lib.html>. Março de 2003.
- Alves, José Carlos Pacheco. 2002. *Algumas notas ao regulamento emolumentar e à nova fórmula de cálculo do vencimento de exercício*. http://www.geocities.com/CapitolHill/Rotunda/3579/008_Artigos_de_Opiniao/O_p_02_Os_Vencim_e_o_Reg_Emol_PAlves.htm. Abril de 2002.
- Andersen Consulting. 2000. *Estudo de concepção e planeamento de um novo modelo de funcionamento dos registos civil, comercial e predial*. Lisboa.
- António, Maria Amélia. 2002. “Privatização do Notariado uma forma de nada mudar?” *Boletim da Ordem dos Advogados*. N.º 23. Nov. – Dez., 56-58.
- Arregui, Rodrigo Tena. 2003. *La función notarial y sus costes. Para que sirve el notario*. <http://www.notariado.org/biblioteca/consejosnotario/fasciculo/18.html>. Janeiro de 2003.
- Associação Portuguesa de Notários. Boletim N.º 189
- Associação Portuguesa para a Defesa dos Consumidores – DECO. 2002. *Nova tabela de emolumentos dos registos e notariado*. Comunicados de Imprensa. www.deco.proteste.pt/Imprensa/showPressRelease.asp?nodeid=91991. Abril de 2002.
- Associação Portuguesa para a Defesa dos Consumidores – DECO. 2002. *Nova Tabela de Emolumentos dos Registos e do Notariado*. <http://www.deco.proteste.pt/index.htm>. Março de 2003.

- Cabrillo, Francisco. 2002. “Análisis económico de la actividad notarial”. *Revista Jurídica del Notariado*. N.º 41. 2002. Guadalajara: Consejo General del Notariado. 9-80.
- Carvalho, Paulo dos Santos. 2002. Carta enviada à Ministra da Justiça relativa à Tabela dos Registos e do Notariado. 16 de Julho de 2002.
- Caupers, João. 1993. *Para uma reforma do notariado*. Policopiado.
- Coimbra, Arménia. 2002. *Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado*. www.oa.pt/genericos/detalheArtigo.asp?ida=7219. Outubro de 2002.
- Comissão do PCP para os Serviços Públicos e os Direitos do Consumidor. 2001. *Sobre os novos preços de registo e notariado*. <http://www.pcp.pt/actpol/temas/adminpublica/ni20011030.html>. Outubro de 2001.
- Correia, José Manuel Sérvulo. 2000. *Parecer jurídico*. Lisboa.
- Deloitte & Touche. 2001. *Estudo de “Pricing” para Tabela de Emolumentos*. Relatório Final. Lisboa. Policopiado.
- Direcção-Geral dos Registos e do Notariado. <http://www.dgrn.mj.pt>. Março de 2003.
- Forum para a Competitividade. 2003. *Simplificação Legislativa, Qualidade da Justiça, Reforma dos Registos e Notários*. Conclusões da conferência. <http://www.oa.pt/genericos/detalheArtigo.asp?idc=68&ida=11332>. Março de 2003.
- Franco, António de Sousa; Silva, Isabel Marques da; Lobo, Carlos Baptista. 2001. *Financiamento do Sistema de Justiça – Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado – Imposto do Selo Sobre Reuniões de Capitais*. Relatório Final. Lisboa. Policopiado.

- Franco, António L. de Sousa. 1998. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Vol. II. 4.^a Edição. Coimbra: Almedina.
- Guerra, Maria Ema A. Bacelar A.. 2002. Manual de organização e gestão dos serviços dos registos e do notariado. 3.^a Edição. Lisboa: Ediforum.
- Lopes, J. de Seabra. 2003. *Direito dos Registos e do Notariado*. 2.^a Edição. Coimbra: Almedina.
- Macedo, Miguel. 2003. “A opção pelo notariado”. *Boletim da Ordem dos Advogados*. N.º 26, 56-59.
- Machado, Virgílio Félix. 2003. Conservatórias – *Gestão Privada Precisa-se*. http://www.geocities.com/capitolhill/rotunda/3579/trabalhos-estudos/Trab_40_Conservatorias_GestaoPrivada_Precisa-se.htm. Janeiro de 2003.
- Madrdejós, Alfonso. 2003. *Retos del notariado español*. <http://www.notariado.org/noticias/escriturapublica/Monogr%E1fico%201/retos.htm>. Abril de 2003.
- Matos, Albino. 1992. *Temas de direito notarial – I Doutrina-Jurisprudência-Prática. O estatuto natural do notário*. Coimbra: Almedina.
- Matos, Albino. 1999. *A liberalização do Notariado: ensaio crítico*. Coimbra: Almedina.
- Matos, Albino. S/ data. *Sobre o regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado*. Policopiado.
- Melo, Justino de. 2003. *Novas Competências dos Cartórios e Conservatórias*. http://www.geocities.com/CapitolHill/Rotunda/3579/008_Artigos_de_Opiniao/Op_03_Novas_Compert_Conservat_JustMelo.htm. Março de 2003.
- Mendonça, Lourenço Pires, *et al.* 2000. *A função registral na Europa do século XXI*. http://www.geocities.com/CapitolHill/Rotunda/3579/trabalhos-estudos/Trab_021_A_Funcao_Registral.htm. Abril de 2003.

- Ministério da Justiça – Gabinete de Auditoria e Modernização / Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. 2001. *Auditoria de Sistema e Qualidade*. Lisboa.
- Nabais, José Casalta. 2000. *Direito Fiscal*. Coimbra. Almedina.
- O’Neal, Jacqueline. *The notary: yesterday, today, and tomorrow*. www.lna.org/l_esprit/oneal.htm. Setembro de 2000.
- Ordem dos Advogados. 2002. Comunicado do Conselho Distrital de Évora de 21 de Fevereiro de 2002.
- Ordem dos Advogados. 2002. Conclusões do encontro das delegações do Conselho Distrital do Porto da Ordem dos Advogados em Santa Maria da Feira em 26 de Outubro de 2002.
- Ordem dos Advogados. 2002. Conferência de imprensa do Bastonário da Ordem dos Advogados de 4 de Outubro de 2002. www.oa.pt/genericos/detalheArtigo.asp?ida=7361. Outubro de 2002.
- Ordem dos Advogados. 2002. Deliberação da Delegação de Pombal de 18 de Janeiro de 2002.
- Ordem dos Advogados. 2002. *Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado*. Conselho Geral. Lisboa.
- Pastor, S. 1995. *Intervención notarial y litigiosidad civil*. Madrid: Consejo General del Notariado.
- Pedroso, João; Trincão, Catarina; Dias, João Paulo. 2001. *Percursos da informalização e da desjudicialização – por caminhos da reforma da administração da justiça (análise comparada)*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais / Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.
- Price Waterhouse Coopers. 2000. *Estudo sobre os procedimentos e o modelo organizativo dos cartórios notariais*. Lisboa.

- Ribeiro, José Joaquim Teixeira. 1989. *Lições de Finanças Públicas*. 3ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora.
- S/a. 2002. Marco Juris, Revista das coisas do Direito, da Advocacia e da Justiça, *Boletim da Delegação da Ordem dos Advogados de Marco de Canaveses*; Ano III n.º 28
- Sanches, José Luís Saldanha. 2000. *Parecer*. Lisboa. Policopiado.
- Sapage, Sónia. 2002. *Emolumentos – A justiça sai da carteira*. Visão. N.º 467, 54-55.
- Valadão, Paulo. 2002. *Tabelas de Emolumentos dos Registos e Notariado*. <http://www.alra.pt/INTERVEN/PCP/2002/FEV/PV-20.02.2002.pdf>. Fevereiro de 2002.

Anexo

Painel “A Avaliação das novas tabelas de emolumentos”

24/01/2003

**Centro de Estudos Sociais Coimbra
Observatório Permanente da Justiça
Portuguesa**

Intervenientes:⁶⁴

Dra. Arménia Coimbra, Dr. António Soares, Dr. Carlos Vidigal, Dra. Fátima Barreira, Dr. Joaquim Barata Lopes, Dr. Jorge Lopes, Dr. Luís de Almeida, Dr. Mário Santos.

OPJ: Dra. Conceição Gomes, Dr. João Pedroso.

OPJ: Hoje, o que nos trás aqui, é um trabalho que estamos a desenvolver no âmbito do Observatório Permanente da Justiça, sobre a avaliação e o impacto das tabelas emolumentares. Esta mesa redonda teve a preocupação de trazer representantes da Ordem dos Advogados, da Câmara dos Solicitadores, das Associações dos Registos e do Notariado e o Sr. Director-Geral dos Registos e Notariado.

Esta discussão está contaminada, necessariamente, pelo que vamos lendo nas notícias de projectos do Governo e de projectos do maior partido da oposição relativamente aos Registos e Notariado.

Começaríamos pela questão dos critérios subjacentes.

P 1: Anteontem, o Secretário de Estado da Justiça anunciou publicamente em Coimbra que já estava pronta uma pequena revisão da tabela emolumentar dos Registos e do Notariado.

Anunciou que essa revisão não seria profunda, fiquei convicta que é superficial e nas palavras dele vai alterar apenas, por exemplo, a compra de uma jeira ou de uma leira.

A Ordem dos Advogados, desde o primeiro momento em que a tabela entrou em vigor e desde que fomos alertados por todas as outras corporações e representantes das classes profissionais que lidam com estas tabelas, sentiu com

⁶⁴ A identificação dos operadores judiciais faz-se pela letra P, seguida de um número atribuído, de forma aleatória, a cada um dos intervenientes.

muita apreensão a sua aplicação e a sua entrada em vigor e logo iniciámos um pequeno estudo e contactámos com todas as corporações, no sentido de obter informação, uma vez que o advogado poucas vezes se preocupa com a conta do acto notarial ou do registo. Mas coligimos uma série de estudos, e penso que também o Observatório os tem, estes estudos que circulam exemplificativos, que terão sido elaborados por quem muito bem sabe desta matéria e embora não estejam informados todos nós tivemos acesso a eles. Isto levou-nos depois, também, aos nossos colegas advogados que trabalham no interior a fazer sentir que estavam a lidar com problemas muito graves, porque os cidadãos começavam a reagir, não celebrando actos notariais, não recorrendo a actos de Registos, dado o seu elevado custo na esperança de que as tabelas pudessem ser revistas. Esta situação criou-nos uma certa insegurança. Então, apresentámos ao Governo da época e ao de agora inúmeras exposições escritas, umas mais, outras menos fundamentadas, sobre a matéria, e o que dissemos, resumidamente, foi que os objectivos que estavam no preâmbulo do diploma eram de louvar, mas que não nos parecia que esses objectivos tivessem sido alcançados, ou seja, a simplificação e a codificação dos emolumentos, a transparência, a publicidade, a parificação da tributação emolumentar, eram objectivos de louvar. No entanto, verificámos depois, na prática, que havia princípios que enformam o nosso ordenamento jurídico que estavam a ser violados com a forma como a tabela tinha sido elaborada e citámos exemplos, como as escrituras de compra e venda, sobretudo dos actos do registo predial, do custo das certidões e comparámos esta tabela com outras tabelas de outros países da União Europeia, porque nos era sempre dito que era o princípio do custo efectivo do acto. Aliás, tivemos acesso ao estudo do gabinete do Dr. Sousa Franco, tentámos lê-lo, percebê-lo dentro das nossas capacidades, mas depois chegámos a esta conclusão: não era assim em toda a União Europeia e aqui perto há um sistema que poderá ser injusto e não perfeito, mas mais justo do que o nosso em que os pagamentos deveriam ser feitos por escalões em função do valor do acto. Um emolumento fixo sem que o valor seja variável de acordo com escalões criava e cria injustiças.

Por isso, o que propusemos foi que se respeitasse a regra da proporcionalidade e o princípio da igualdade, que a retribuição dos actos fosse calculada com base no custo efectivo de serviço prestado, mas que se introduzissem depois escalões, e que de acordo com escalões e em função do valor do acto, o custo passasse a ser cobrado.

De imediato sugerimos algumas alterações que ainda não vimos contempladas, sabemos apenas, que houve uma actual alteração a esta tabela emolumentar, mas apenas para o Estado, o que nos surpreendeu.

P 7: Quanto às isenções.

P 1: Quanto às isenções. Actos em que intervenham órgãos do Estado.

As propostas que formulámos, mesmo essas a curto prazo, não foram, salvo erro o artigo 28º, para que fossem incluídas nas reduções de emolumentos, as doações e as partilhas, os negócios gratuitos. O artigo 28º só contempla os actos onerosos e esse contém escalões para efeitos de redução. Também quanto às certidões gratuitas para fins de apoio judiciário que era o que nos preocupava na altura. Mas isto penso que ficou resolvido depois, através de despacho interpretativo do Sr. Director-Geral, que resolveu a situação.

OPJ: Mas da sua experiência, entende que estas tabelas poderão ter levado as pessoas a afastarem-se, digamos assim, dos actos do Registo e dos actos do Notariado. Para si é seguro isso?

P 1: É, seguramente. Temos informações. Nós pedimos a todas as Delegações, através dos Conselhos Distritais, sobretudo no Norte e no Centro, que as Delegações nos fossem dando informações concretas e reais de que a situação era essa e à medida que as Delegações nos iam informando, eu remetia todo o expediente para o Sr. Secretário de Estado. Ele, a certa altura, terá recebido através da Ordem dos Advogados situações concretas: advogados que não revelavam o nome dos seus constituintes mas que teriam elementos concretos para lhe transmitir, que deixaram de recorrer a actos notariais e que recorreram, em alternativa, a processos judiciais porque era mais barato, nomeadamente, nas partilhas com inúmeros prédios. Isto é seguro: no Centro e

no Norte estão a ser feitas partilhas judiciais que seriam feitas extrajudicialmente. Também temos conhecimento de que há muitos advogados que se confrontam com um problema logo que atendem pela primeira vez os seus constituintes em actos notariais deste tipo de partilhas. Quando pedem provisões e fazem o cálculo do custo das certidões e do acto notarial, aquilo que pedem apenas para provisões de despesas confronta as pessoas com uma impossibilidade material de pagamento, o que leva as pessoas a dizer que, por enquanto, “então fazemos uma promessa de partilha”, e nós vamos ter que questionar sempre aquela dúvida. É susceptível de execução específica ou não? Sabemos que a Jurisprudência entende, maioritariamente, que não. Mas recorreremos, e até porque há uma esperança, e há sempre uma expectativa de que as tabelas sejam alteradas e que sejam, portanto, mais justas.

OPJ: Portanto, o que está aqui em causa são os actos, digamos assim, de menor relevo económico se quiser.

P 1: Que são calculados da mesma forma que um acto de grande valor económico.

OPJ: Exactamente. É aqui que identifica constrangimentos. Noutros pelo contrário, o que nos pode relatar?

P 1: No meio urbano é muito diferente. Eu não me confronto, na minha vida profissional no meio urbano, com nenhuma situação dessas, porque no meio urbano os prédios têm um valor mais aproximado, não é real, mas mais aproximado do real e são de valor elevado. No meio urbano, eu concretamente não tive conhecimento de nenhum caso em que as pessoas tenham recusado a prática do acto notarial. Mas tenho por certo que os colegas que me disseram que isto acontece, falavam verdade e que estavam a traduzir a realidade do país.

P 2: Sou notário e também inspector.

O contributo que eu posso trazer para esta reunião poderá resultar de duas realidades. A primeira, é que sou notário num pequeno cartório de província, portanto numa região eminentemente rural. A segunda, é que na minha actividade

de inspector, eu também me deparo com alguns problemas suscitados pela aplicação desta nova tabela.

Quanto à primeira realidade, o Norte e o Centro do país caracterizam-se por serem zonas com uma propriedade fraccionada, em que quaisquer 50 m² constituem um prédio, em que, por exemplo, no caso concreto de Miranda do Corvo, há matrizes antigas em que a cada oliveira, uma oliveira com o seu serrado, como se costuma dizer, merece um artigo matricial. Portanto, em virtude da tabela ter adoptado como critério para o tabelamento dos actos, o número de prédios, isto significa que determinados actos, como o caso das partilhas, das doações, tornam-se extremamente onerosos e o custo não só do acto notarial, mas também das certidões necessárias para o instruir, acaba por ser incomportável e afasta as pessoas que vivem nessas regiões, que são pessoas de fracos recursos económicos, da prática desses actos.

Por outro lado, gostava também de focar a questão dos testamentos, no que toca, concretamente, à actividade notarial. Tem-se notado um decréscimo na outorga de testamentos e na procura do serviço notarial para esse efeito.

OPJ: Naqueles actos, naquela situação anterior também notou esse decréscimo?

P 2: Sem dúvida. Por exemplo, em ..., concretamente, quaisquer 100 m² constituem um prédio. Uma pessoa que tenha, por exemplo, meia dúzia de terrenos para amanhar, como se costuma dizer, facilmente terá trinta ou quarenta inscrições matriciais às quais corresponde um prédio. Nestas zonas também há uma questão particular, que é o facto de não ter havido registo obrigatório, o que significa que a maior parte dos prédios não estão descritos, ou seja, para se promover a primeira inscrição no registo predial é necessário outorgar escrituras ou de justificação ou partilhas e nesses casos é necessário que as mesmas sejam instruídas.

Falava também nos testamentos e nestas zonas que também se caracterizam por serem zonas de fracos recursos económicos, a maior parte das pessoas que me apareciam no cartório para outorgar testamentos, eram pessoas

de uma certa idade, cinquenta, sessenta anos, que viviam das suas reformas, das suas pensões e na maior parte delas degradadas, como se sabe, e que eram, digamos, os maiores clientes do acto notarial de testamento. Também se verificou um decréscimo significativo em virtude do preço algo excessivo que actualmente têm os testamentos.

Quanto à vertente de Inspector, reparo que há certas dificuldades de interpretação da tabela que derivam do facto de se ter procurado mitigar o conceito da tabela baseada no custo efectivo do acto com alguns resquícios, com uma filosofia importada da tabela anterior, nomeadamente o artigo 19º, se não estou em erro, que fala da passagem dos actos notariais, manter toda a filosofia da tabela antiga. Pretendeu-se revolucionar o sistema criando uma tabela com uma filosofia nova, mas que importou ainda determinados conceitos da tabela anterior.

OPJ: Estamos aqui a ver que este custo dos actos, portanto dos testamentos e destes actos referentes a pequenas parcelas, podem ter criado situações de injustiça. Mas há uma questão que eu também gostaria de introduzir à discussão. Os critérios que estão subjacentes ao custo destes actos que levaram à fixação daquele valor: uma coisa é fixarmos um determinado valor e entendermos que as consequências de injustiça social são grandes, outra coisa é o próprio custo em si, quer dizer, na sua opinião está desproporcionado?

P 2: Eu penso que o custo em si resulta desproporcionado, na medida em que não teve em conta a realidade do país.

Por exemplo, é natural que no Alentejo, em que a propriedade é grande, em que há latifúndio, em que uma pessoa eventualmente terá um prédio registado ou dois, se contarmos com a casa por hipótese. Vamos para o Norte ou para o Centro, e a propriedade fraccionada onera excessivamente, ou seja, o critério acaba por ficar desvirtuado em função do próprio resultado, ou seja, da própria realidade ao qual vai ser aplicado.

P 7: Sou notário e membro da Associação Portuguesa de Notários.

Eu acho que uma tabela tem que assentar numa filosofia. Não adianta alterar, subir, descer, pôr mais alto ou mais baixo seja o que for, sem assentar numa filosofia. Ora, a filosofia imanente à tabela existente anteriormente, era a filosofia do valor, e não era por acaso que existia esta filosofia, ou seja, esta filosofia foi importada dos países da Europa desde sempre. Por isso, toda aquela tabela tinha conceitos muito bem determinados, estava muito bem estruturada, embora tivesse sido organizada para um tempo em que não havia actos vultuosos. Ora relativamente aos actos de valor baixo, aquela tabela nunca prejudicou ninguém, era apenas uma tabela barata.

Agora, quando se decidiu alterar a tabela, houve uma razão para tal. A tabela funcionava normalmente, e veio alterar-se a tabela, porque não estava preparada para actos de grande valor e tinha uma progressão superior àquilo que era necessário ou àquilo que era justo, e portanto agravava imensamente os actos muitíssimo valiosos. Aquela tabela demorou imenso tempo a precipitar cada conceito, cada palavra, toda ela tinha uma lógica, os conceitos estavam muito bem delineados, muito bem apurados. Portanto, deixou-se isto de lado e pretendeu-se avançar para uma tabela completamente diferente. E porquê?

Falou-se no princípio da proporcionalidade, que em nosso entender de forma alguma foi conseguido. Não foi respeitado o princípio da proporcionalidade, porque se o tivesse sido, uma casa na Quinta do Lago não podia pagar o mesmo valor de emolumentos que um casebre na Serra do Montijo. Portanto, não há proporcionalidade nenhuma. Pelo contrário, os actos de grande valor, as fusões, as cisões, os aumentos de capital, todos os actos societários, portanto outorgados pelos patrões deste país, tiveram uma baixa completamente incrível, estão praticamente de saldo. Muito deles já conseguem isenções... Há aquele Decreto que permite a concentração de capitais, que permite o pedido de isenções e então temos verificado que pedem isenções que nem sequer estão contidas no Decreto, ou melhor, vão bastante para além do que está escrito no Decreto, mas conseguem sempre um Despacho numa Secretaria de Estado a dizer que foi deferido, mas se nós formos verificar à lei, nem sequer a Secretaria de Estado podia ter deferido! Ou seja, quem na tabela antiga tinha que pagar muito já estava

isento, muitos conseguiam estar isentos e estavam isentos muito para além do que deveriam estar, muito para além do que a lei permitia. Isto é a prática. Eu vi despachos e sei do que estou a falar. Portanto, isso significa que a nova tabela veio pôr de lado o princípio da proporcionalidade, portanto não é proporcional de forma alguma.

Depois invocou-se também a Directiva Comunitária, que obrigava a que se alterasse a tabela. Ora, só relativamente à reunião de capitais é que a Directiva se debruçava, ou seja, mais nenhum acto estava sujeito a ser englobado pela Directiva.

Por outro lado, ao vir pôr-se uma tabela cega, a ideia que nós temos da tabela depois de a ver é que baixaram-se imenso os actos caros praticados pelos patrões portugueses e subiram imenso os actos praticados pela classe média e classe média baixa, ou seja, aquele casal idoso que vem deixar a quota disponível à filha que toma conta dele, paga cinquenta contos por um testamento e se quiser deixar um legado, ou seja, se tiver que fazer dois testamentos, porque como sabem tem que fazer dois testamentos, não se sabe quem é que falece primeiro, um tem que autorizar e vice-versa, logo implica cem contos de despesa, o que é perfeitamente descabido.

Por outro lado, uma cisão que é uma escritura complicadíssima, uma fusão que implica uma complicação legislativa bastante grande e um conselho jurídico bastante aprofundado, está a um preço completamente de saldo, a um preço fixo de saldo.

OPJ: Isso leva-nos, de facto, à questão dos critérios, quer dizer, da forma que se calcula o custo.

P 7: Por isso mesmo é que eu digo que a filosofia não é despicienda, ou seja, tem que haver uma filosofia imanente à tabela. Ora, eu acho que não é bom nunca inventar, eu acho que está tudo inventado à face da terra e, portanto, o que se pode é conjugar os mesmos valores, mas inventar não. Por isso, quando queremos, de alguma forma, fazer um texto legislativo novo, parece-me que é

sempre bom consultar os sistemas próximos de nós, tal como P1 referiu, que aludiu à tabela espanhola.

Se se consultarem outras tabelas, vê-se que o critério do valor está aí inerente. E porque é que está inerente?

Vamos raciocinar dentro do conceito público: o imposto entende-se, e toda a gente acha que é justo que seja proporcional ao rendimento, ou seja, o imposto é progressivo, entende-se que deve ser progressivo e acha-se que cumpre o critério da justiça se for progressivo. Agora, sob o ponto de vista privado de um profissional privado, por exemplo, um advogado propõe uma acção de reivindicação no valor de cem contos ou de mil contos ou de um milhão de contos, vai cobrar coisas diferentes. E porquê? Porque é óbvio, acho que nem vale a pena explicar porquê, todos entendemos porquê. Por outro lado, neste quadro em que o notário é oficial público, o Estado é responsável pelo acto, ou seja, se um notário fizer um acto valiosíssimo e meter água na escritura, o Estado é responsável, tem que indemnizar o utente pelos prejuízos que causou. Portanto, é perfeitamente descabido que o notário vá cobrar mil escudos para depois o Estado ficar responsável por milhares de contos, e pior, depois, o Estado tem direito de regresso em relação ao notário, ao ajudante, ou seja, o ajudante ou o notário que outorgou o acto pode ver com a outorga de uma escritura destas que o rendimento que acumulou ao longo de vinte anos de carreira lhe saia por a porta fora directamente aos cofres de um conhecido empresário, por exemplo. Ou seja, não me parece lógico que se possa exigir uma responsabilidade a um profissional de Direito sem a respectiva compensação, porque mesmo que se vá para um seguro profissional, um seguro profissional celebrado com uma Seguradora que sabe que eu, que o notário lida com escrituras de milhares de contos, vai exigir uma contrapartida obrigatoriamente alta, que o notário terá que pagar. Isto tudo para chegarmos à conclusão do critério do valor. Portanto, o critério do valor, para nós, parece-nos que é absolutamente essencial, porque nestes casos em que o Sr. Dr....(P 1) fala, como o caso do testamento, que não tem conteúdo patrimonial, e que, como tal, deve ser muitíssimo mais barato.

Outro caso é o da certidão. A certidão é uma fotocópia, pois à fotocópia à qual se deve acrescentar, para além do valor do serviço, mais alguma coisa que se entenda e apenas isso, porque é uma fotocópia, não há serviço jurídico nenhum, não há *apport* nenhum de mais-valia do notário, não faz sentido. O notário é um jurista e é daí que ele tem que retirar os seus réditos, não deve ultrapassar isso.

Isto tudo para se entender que a tabela fundamentou-se, em nosso parecer, em dois princípios que não cumpriu. Primeiro, o da Directiva, cujo objectivo era para a reunião de capitais e estendeu, extrapolou completamente. E em segundo lugar, o princípio da proporcionalidade exigiria, ao contrário, que uma fusão pagasse muitíssimo mais e que um testamento pagasse muitíssimo menos que uma certidão de uma escritura pagasse muitíssimo menos e que uma venda na Quinta do Lago pagasse muito mais. Isto não está na tabela, logo o preâmbulo não se traduz depois no clausulado legal.

Também penso que não é despiciendo falar sobre a proposta da liberalização do Notariado, porque se continuar a ser funcionário público, se o Estado continuar a investir no Notariado, coisa que não tem feito, mas imaginemos que fará, imagino que o notário não chegue a ser pago pelo serviço, porque o Estado, neste momento, já tem uma responsabilidade de responder pelas falhas, portanto não pode pagar-se só do serviço, seria perfeitamente suicidário o Estado ir pagar-se pelo serviço e ter que indemnizar o utente por um valor imenso por um erro de um qualquer notário, quando apenas está a cobrar o serviço. Seria descabido. Portanto, o que está em causa é a responsabilidade que é ilimitada, é o que diz na lei, respondem ilimitadamente, o Estado depois com direito de regresso em relação ao funcionário.

Por outro lado, se o notário continuar como funcionário público, se se chegar a uma liberalização ou privatização, enfim o que for, seja lá o que isso venha a ser, é preciso entender-se, como se entendeu na Europa inteira, que o notário tem que poder pagar-se a si, pagar aos seus colaboradores e que valha a pena o risco que está a correr, porque se não for assim não interessa ser notário. Portanto, não vale a pena ser notário e então tem que se repensar se vale a pena

haver notários na sociedade ou não. Se se chegar à conclusão que o notário não acrescenta nenhuma mais-valia a coisíssima nenhuma, que está ali pura e simplesmente para pôr carimbos, então é melhor acabar com o notário e não interessa. É preciso ver que o notário põe ordem no caos, quando me entram quinze pessoas pelo gabinete dentro, todas em confusão, mas sabem o que querem e eu tenho que ver quais são as vontades delas, conformar a vontade, depois verificar se todas as leis comerciais, administrativas, fiscais, estão cumpridas no interesse do Estado, não é no interesse do utente, ora o notário aqui tem que tratar também do interesse do Estado e é por isso que a profissão do notário é protegida lá fora, porque está supra partes, ou seja, ele tem que conformar a vontade das partes mas sempre atendendo aos superiores interesses públicos, por isso é que ele é incindivelmente um profissional liberal e um oficial público. Se não se perceber isto, não se consegue perceber depois a diagonalidade do interesse destes conceitos para a tabela.

Ora, é importante que se saiba qual é o conceito de notário, porque se o notariado for privatizado, já foi público, e mesmo aí ele tem que se poder pagar a si próprio, pagar aos seus funcionários e valer a pena correr o risco de estar no mercado liberal com utilidade.

OPJ: Sugiro, aproveitando as dicas que nos deu, que fizéssemos uma separação, discutíssemos numa primeira fase as mudanças da tabela e os impactos da tabela partindo do actual conceito de notário, como estamos neste momento a funcionar e, depois, numa segunda parte deste debate, víssemos qual o impacto que isso pode ter, os vários caminhos que estão em discussão: liberalização e privatização, sobre o notário e sobre as tabelas.

P 4: Eu sou notária, Inspectora *ad hoc* e membro da Associação Portuguesa de Notários. Sou o que poderemos caracterizar, uma notária nem de província, nem de um grande centro urbano. Estou no meio-termo.

Sobre a tabela, gostaria de dizer que infelizmente não me espantam, os ecos que a aplicabilidade desta tabela está a suscitar, porquanto nós notários, tivemos o cuidado e fizemos um grande esforço, no sentido de alertar o poder

anterior, para que não publicasse uma tabela com esta filosofia, ou por outra, com a falta do que nos parecia ser, a filosofia correcta de uma tabela notarial indexada ao valor. E cheguei ao ponto de estar numa reunião com os anteriores governantes e de me ter sentido, ao fim destes anos todos, humilhada, porque percebi que o meu trabalho como jurista pouco ou nada era valorizado depois, em termos de tradução emolumentar. Ou seja, por exemplo, no meu cartório que é como disse, um cartório entre a província e um grande centro urbano, fazem-se muitas partilhas. Uma partilha, por hipótese, com vinte ou trinta prédios. Este exemplo foi considerado, na altura, um caso raro e não é. Vivo e trabalho, numa zona do litoral em que há, tal como no interior, e eu também já trabalhei no interior, pequena propriedade. São propriedades meias pantanosas, pequenas, com pouca área. Portanto é muito vulgar fazer partilhas com vinte, trinta, quarenta prédios e mais. Se fizer uma partilha dessas, se tiver que considerar as áreas, isso é muito vulgar, nesses meios, como os advogados sabem, com frequência os interessados querem consignar os direitos de passagem, os direitos de águas, as respectivas servidões, etc. Fica mais barata a escritura do que fica por exemplo, a certidão desses vinte, trinta ou mais prédios.

Já naquela altura argumentei que, por exemplo, uma das distorções da tabela, era a da partilha ficar mais barata do que os documentos que lhe servem de base. Sou transmontana e sei o que é a pequena propriedade, já trabalhei num cartório da minha terra, e quando interpelei o poder anterior, e disse “mas então como é, faço uma partilha de vinte ou trinta prédios e fica mais barata a partilha, a escritura, onde ponho o meu saber, o meu labor de jurista, faço as contas, o mapa, etc, do que fica a certidão para a escritura?”. O que me foi respondido foi: “não, porque também para tirar a certidão, o escriturário ou o funcionário, tem que ir fazer buscas e terá que fazer buscas, enfim, várias vezes, ir várias vezes à prateleira buscar os livros”! Portanto, senti ao fim destes anos todos, que o meu trabalho não estava a ser valorizado, porque com certeza a filosofia que esteve imanente a uma tabela destas, foi realmente o custo do serviço prestado. Devem ter estado a contar pelo relógio ou pelo cronómetro, o tempo que levam as diversas tarefas.

Isto para dizer que também acho que a filosofia está completamente errada e não foi por não termos chamado a atenção. E agora os resultados estão à vista! Mas também gostaria que não se estivesse só a olhar, porque isso também é o que é feito muitas vezes, para as distorções para menos. Quer dizer, há actos que estão realmente caros, como por exemplo os testamentos. O meu cartório ressentia-se muito disso, pois fazia muitos testamentos e agora reconheço, que as pessoas quando vão saber o custo, sobretudo um casal, já não querem fazer. Mas também temos que olhar depois, para os outros actos, que em meu entender, estão injustamente baratos. Sobretudo se olharmos para certos actos que são de grande complexidade e que estão ao preço da chuva. Por agora é o que se me oferece dizer.

P 3: Eu então iria fazer aqui um pouquinho de história sobre a tabela e não queria que entendessem as minhas palavras como uma defesa do resultado. Porventura farei mais de uma descrição de factos do que propriamente a minha visão e opinião sobre esses factos.

Queria que, de facto, soubessem que a partir de 1997 começaram a nascer os processos de impugnação judicial de actos de liquidação emolumentar. E foram crescendo ao longo dos anos 98, 99, 2000, 2001. Neste momento, na Direcção-Geral estão pendentes mais de 800 processos judiciais, nos quais se pede a devolução de muitos milhões de contos. Algumas destas acções já percorreram todos os caminhos dentro da hierarquia dos tribunais em Portugal, alguns deles saltaram para o Tribunal das Comunidades, que proferiu as decisões que todos nós conhecemos e, como se isso não bastasse, nestes últimos vinte e quatro meses começou a crescer a um ritmo ainda mais vertiginoso, um outro expediente técnico-jurídico que tem a ver com as revisões officiosas de contas pedidas nos termos da legislação fiscal. E já agora aproveito para dizer que se porventura essas revisões officiosas vierem a ser julgadas procedentes, o efeito será muito negativo para todos. Estão em causa todos os actos de reunião de capitais e não só, podem estar outros actos que não apenas os de reunião de capitais. Em abstracto teremos mais de um milhão de actos em questão, teremos muitas centenas de milhões de contos a devolver. Bom, isso arrumava tudo e

todos, o Observatório da Justiça não continuava a trabalhar, porque a Direcção-Geral também não continuava a trabalhar e porque porventura os tribunais também não trabalhariam, penso que as prisões não prenderiam ninguém, a Judiciária não investigaria rigorosamente nada, porque 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 quatro anos. Portanto, para mim, o problema fundamental é o do financiamento do Ministério da Justiça.

E se esse é o problema e se tamanha é a conflitualidade judicial, obviamente que só pecámos todos por rever tardiamente as tabelas emolumentares. Penso que todos devemos pôr a mão na consciência, todos sem excepção, na exacta medida em que fomos beneficiando de um crescimento exponencial do valor dos actos e por essa via trabalhando mais, trabalhando muito e também por essa via recebendo também mais do que os outros funcionários públicos.

Reconhecimento e admiração, a quem tomou a decisão, a quem disse vamos parar, vamos pensar nisto tudo porque assim o sistema não pode funcionar. Não é razoável que uma fusão ou que uma cisão possa custar duzentos mil contos. Não há justificação para esta tributação. Ou para uma compra e venda custar também cinquenta ou sessenta ou oitenta mil. As fontes de financiamento do Ministério da Justiça devem ser repensadas e o modelo dos registos e do notariado deve ser reequacionado.

Foram então iniciados estudos por uma empresa da especialidade, chamada *Deloitte*, que tomou por base os dados disponíveis – poucos e insuficientes - fez um exercício em tempo recorde, que lhe foi imposto, claro está, por necessidade de agir, por necessidade de alterar. Suponho que o estudo durou dois ou três meses, incluindo os estudos no terreno em Cartórios Notariais, em Conservatórias do Registo Predial, Comercial, do Registo Civil. Tomaram por base a estatística disponível, que é a estatística do GEP construída a partir das comunicações estatísticas feitas pelos diversos serviços externos. Foram pela primeira vez feitos alguns estudos globais de natureza financeira tomando em

conta a natureza do acto, o tempo dispendido em cada um e o número de funcionários envolvidos em cada processo ou acto. Penso que afinal foi feito um exercício de aritmética simples. Exercício de aritmética que chegou à conclusão, linear já se vê, que uma impugnação para ser remunerada de acordo com o seu tempo, com a sua complexidade, custaria quinhentos contos, que uma certidão não custaria três, nem quatro contos, custaria sete e que o preço das certidões no Registo Civil seriam mais caras do que no Notariado, no Predial mais caras do que em todas as outras, e que o preço dos actos numa Conservatória de Registo de Automóveis fosse mais baixo, que um recurso hierárquico fosse quinhentos contos, que uma recusa fosse trezentos contos. Não tenho aqui o estudo da *Deloitte* mas os números lá estão. Obviamente que aqueles dados, penso que contabilísticos, aritméticos, não podiam ser levados à prática.

A seguir foi determinado e penso que também aqui com alguma precipitação, opinião minha, mas foi determinado e isso é facto, que fosse construída uma tabela a partir dos dados da *Deloitte*, pois que não havia outros disponíveis, sem prejuízo algum exercício de ponderação sobre os valores indicados e isso foi feito. Foi mal feito, já todos sabemos que sim, em muitos casos foi muito mal feito. Penso que os casos que foram indicados, o exercício de ponderação não foi tão arredondado quanto seria desejável, não espelhou, digamos assim, um sentimento público, uma ideia de justiça que cada um de nós tem, uma ideia de justiça que cada uma das entidades que estão aqui representadas tem. Porque há uma ideia de justiça inerente a cada acto, acho eu. Acho que os Srs. Advogados têm uma ideia de justiça financeira relativamente a cada acto, um *quantum* que em cada caso será aceitável. Porventura esse dado não coincidirá com a ideia de justiça dos Srs. Notários ou dos Srs. Conservadores. Bom, seria esse exercício de ponderação mais alargado que de facto que não vingou.

Mas insisto, alguma coisa tinha de ser feita e tinha de ser feita com urgência para por termo a essa conflitualidade. Sei e recordo que a Associação Portuguesa dos Notários foi convidada, tal como a Associação Portuguesa de Conservadores, tal como as outras estruturas sindicais, para uma reunião onde

supostamente se deveria debater a tabela numa segunda-feira. Inesperadamente a tabela foi aprovada num Conselho de Ministros realizado a um domingo, dia imediatamente anterior. Todos conhecemos essas peripécias.

Eu falo com toda a abertura, quer dos episódios, quer da tabela e ainda não estou exactamente a exprimir a minha opinião. Mas devo exprimi-la agora mais em concreto.

Eu concordo com os princípios que nortearam a concepção deste Decreto-Lei. Era necessário fazer um esforço de sistematização e harmonizar as diversas tabelas emolumentares, porque havia desconformidades inexplicáveis, pese embora subscrever inteiramente o que disse o Sr. Dr....(P 7) sobre os refinados equilíbrios que aquela tabela tinha e a densidade dos conceitos. Porque na verdade são tabelas construídas ao longo de mais de cem anos e de milhares operações de microcirurgia legislativa. Todo aquele conjunto e cada conjunto dentro de si se tornou harmónico e cada acto era colocado numa posição relativa por referência aos demais, de tal sorte que os valores de cada acto não chocavam ninguém por comparação. Portanto, era uma tabela de facto muito refinada, que assentou na concepção do valor financeiro ou económico do acto, no critério *ad valorem*, para efeitos de determinação do valor do acto para efeitos emolumentares. Só que como disse há bocado, a dita Directiva Comunitária não veio, pelo menos na leitura que se fez dela ou na leitura do julgamento político que foi efectuado, permitir a manutenção do critério *ad valorem*.

O critério *ad valorem* não está contemplado no novo Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado, pese embora a ponderação em termos de relatividade de cada acto relativamente aos demais. É que há bocado teceram-se críticas ao princípio da proporcionalidade. Ora, proporcionalidade na visão desta tabela não é proporcionalidade em relação ao valor do acto para efeitos emolumentares. Proporcionalidade é para esta tabela, e o artigo 3º di-lo claramente, é o custo efectivo tendo em consideração a natureza dos actos e a sua complexidade. Porque houve medições de complexidade e de natureza do tempo de execução do acto que alicerçaram estes juízos que aqui estão, então o valor que foi posto, assentou nalguma ideia de proporcionalidade como há bocado

já disse, foi arredondado, feitos exercícios de ponderação, exercícios à vista, se quiserem exercícios de bom senso ou de senso comum, obviamente assim não fazia sentido uma reclamação custar quinhentos contos, esse valor passou a ser outro. Portanto o conceito de proporcionalidade que aqui está é em função dessa nova leitura.

Agora reconheço que foi pelo menos tentado ou esta tabela tentou fazer, alguma simplificação das regras anteriores que não eram percebidas pelos cidadãos, nem pelos Srs. Empresários, nem pelos Srs. Advogados, nem pelos Srs. Solicitadores. Não eram. Era uma teia complexa quase armadilhada que não era de simples compreensão. Portanto, esta tabela fez um esforço ou tentou fazer um esforço de simplificação. Claro está, também ele resultou numa tentativa de codificação. Digo eu tentativa de codificação, porque estou perfeitamente indignado pela actual Lei do Orçamento que veio pôr uma nova sombra sobre esta tabela, porque relativamente aos processos de reestruturação empresarial que o Sr. Dr...(P 7) há bocado falou, os tais 404/90, mais uma vez veio conceder isenções emolumentares fora do diploma, quando no espírito e na letra desta própria tabela tal isenção deveria constar deste documento e não de outro qualquer.

Esta tabela preocupou-se também com uma outra ideia que antes não existia, que era uma ideia de aceitação ou de aceitabilidade dos custos pelos seus destinatários, pelos cidadãos, isto é, os cidadãos têm de perceber e de sentir que é justo o que se lhes pede por um determinado serviço. E é óbvio que a tabela errou nas partilhas, é óbvio que a tabela errou nas certidões, é óbvio que a tabela errou nas propriedades horizontais, é óbvio que a tabela errou na constituição do direito real de habitação periódica, é óbvio que a tabela errou nas descrições, nos cancelamentos, no acesso à informação.

P 7: Nas certidões prediais.

P 3: Também nas certidões prediais, nos mapas estatísticos. É porventura óbvio nalguns casos, noutros dependerá aqui da sensibilidade de cada um. Em alguns casos não é sequer perceptível: repare-se nas regras de incidência

subjectiva tão ortodoxas que não abriu sequer excepção para isenção aos órgãos de Polícia Criminal. Todavia é indiscutível o interesse público desenvolvido por tais entidades. Parece-me também ser lógico, por exemplo no acesso à informação, que determinadas entidades e aqui estou-me a lembrar da Polícia, da PSP, da Polícia Judiciária, da GNR, em todas as entidades que têm ou que desenvolvem funções na área de fiscalização do trânsito, por exemplo, as entidades municipais, empresas públicas municipais com responsabilidades nessa matéria, estão a pagar a informação a um preço elevadíssimo, mais elevado que o custo do próprio processo, mais elevado do que os proveitos que tiram dos processos de contra-ordenação que eles próprios autuam, que para uma Câmara Municipal representa 30% do preço da coima. Não faz sentido que tivéssemos transformado o cumprimento de muitas obrigações legais, designadamente de comunicações ao fisco, em certidões pagas. Há muitos problemas aqui por resolver, muitos.

OPJ: Se me permite a interrupção. Esses “erros” valem quantos milhões de contos da totalidade?

P 3: Não tenho números.

OPJ: A estimativa...

P 3: Eu creio que zero, e passo a dizer porquê. Porque pura e simplesmente não há comunicação de informação.

OPJ: Todas estas certidões que se estão a pagar, as partilhas, as propriedades horizontais, dentro da lógica que o Sr. Dr. disse, isto era um problema de financiamento da justiça, pode ter sido feito intencionalmente para manter a receita de determinado montante e por isso, então, não foi erro, foi uma decisão.

P 7: Na concepção como foi calculado, não há erro nenhum. Isto é uma engenharia financeira.

OPJ: Mas, também acha que no conceito de proporcionalidade indexado ou ligado ao custo, estes actos de facto respeitam esta proporcionalidade indexada ao custo?

P 3: Como princípio geral respeitam. A proporcionalidade que está aqui bem definida no artigo 3º, passo a ler: *“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”*.

P 7: Logo não cumpre esse critério, o da complexidade, de maneira nenhuma.

P 3: Um conceito de proporcionalidade implica perspectivar esta análise em duas perspectivas. A primeira perspectiva é preço do acto/custo efectivo do serviço. Aí há uma proporcionalidade minguada. Não é por acaso que estes valores aqui aparecem, há uma lógica em cada valor. Não posso dizer que tudo isto é desproporcional, que está aqui por acaso, os valores foram ponderados. Agora, não é uma proporcionalidade absoluta, nem é uma proporcionalidade rigorosa, não é. Mas nós podemos olhar para os diversos actos que aqui estão e na perspectiva dos custos do funcionamento, há também aqui uma lógica de proporcionalidade de um acto relativamente aos demais.

P 7: Também não há.

P 3: Nós não podemos pura e simplesmente dizer que não há proporcionalidade. É uma crítica exagerada. Há aqui uma lógica de proporcionalidade, não é absoluta, é relativa, umas vezes mais exagerada, outras vezes menos exagerada. E há muitos casos que estão aqui previstos nesta tabela que obviamente merecem a nossa crítica, mas tenham em atenção que este Regulamento Emolumentar incide sobre muitas centenas de actos, porventura mais de um milhar de actos e todavia estamos a dirigir crítica aos testamentos, uma crítica certa, com a qual concordo, não há dúvida, às certidões, aos testamentos e às partilhas.

P 8: E às propriedades horizontais.

P 3: Sim. Quando há bocado comecei a enunciar um conjunto de casos, poderíamos estender a nossa crítica, claro que umas vezes ela me repugna mais, outras vezes menos, mas há aqui muita matéria nesta tabela que podia e devia ser percebida. Agora é bom não esquecer que esta tabela foi construída, isto também tem que ser dito com toda a clareza, para manter tanto quanto possível a fonte de financiamento do Ministério da Justiça. Isso é indiscutível.

P 7: Agora, sim, chegámos à questão.

OPJ: No estrangeiro, noutros sistemas, é assim, não é?

P 7: Mas lá está, temos que assentar em duas pedras de toque diferentes. Podemos comparar os sistemas mas temos que ter em atenção que lá fora são liberais e aqui são funcionários públicos. E temos que ter em atenção outra coisa, que é aquilo que foi consagrado na Directiva, eu gostava que isso não fosse perdido de vista, porque é muito importante. O que a Directiva dizia era o seguinte: *“Não reveste um carácter remuneratório no sentido do artigo 12º, parágrafo primeiro, alínea e) da Directiva 79395 na sua versão resultante da Directiva 85303 um direito percebido pela outorga de um acto notarial referente ao aumento de capital social bem como a alteração da denominação social e da sede de uma sociedade de capitais tal como são os emolumentos em causa cujo montante aumenta directamente e sem limites na proporção do capital social subscrito”*. Por isso mesmo é que os espanhóis têm o critério *ad valorem* e depois a última alínea do critério é de acordo das partes, é contrato com o notário, porque é um profissional liberal. Ou seja, temos que partir do princípio que nós já fomos profissionais liberais e, portanto, eu penso que um critério como funcionário público tem que ser justo para o utente também como profissional liberal. Não defenderemos jamais que aquilo que está bem para o liberal não estaria bem para o público, ou seja, nós entendemos que havia injustiças na tabela mas não sacudimos completamente a culpa sobre isso, não somos todos culpados por uma razão simples, porque nós éramos funcionários públicos, nós não podíamos dizer “vamos alterar a tabela, está aqui Sr. Governo, uma proposta de alteração de tabela”. Não podíamos fazer isso, porque nós somos funcionários públicos, nós executamos aquilo que nos mandam fazer.

Portanto, se alguém poderia ter feito isso não éramos nós, mas também não está em causa isso. Eu acho que temos que ser práticos e, tanto quanto eu percebi, o que quer coisas práticas, não quer propriamente filosofias.

OPJ: A pergunta que eu fiz e que deu esta discussão, é uma pergunta teórica. Se nós escolhermos que o Estado só cobra o custo efectivo, há cálculos económicos, mais-valia, dinheiro para investir. Se eu considerar que se fizer isso na lógica do custo efectivo, porque é preciso pagar a pessoal, a máquinas, custos de investimento, etc., diria, grosso modo, que posso prescindir de metade da receita que hoje os Registos e Notariado têm. Estou a falar em investimento. Era essa a questão de critério. Nos outros países, como é que é?

P 3: Por aquilo que me é dado a ver na generalidade dos países da Europa comunitária, vinga em medida mais modesta do que vingou na nossa, o critério *ad valorem*. E quando digo que vingou em medida mais modesta tenho presente, por exemplo, que nuns países o preço de uma certidão depende do número de páginas, noutros países é custo fixo. Tenho presente que nuns países há apenas dois escalões de emolumento variável, noutros países têm oito ou nove escalões, mas sempre com valores muito aceitáveis do ponto de vista do pagador. Não vi nenhuma tabela que pudesse gerar tamanha ou tanta receita emolumentar como a nossa. O que nos conduz ao problema da aceitabilidade do critério *ad valorem*. É muito simples dizer o seguinte: a partir do momento em que há responsabilidade civil directa imputada ao profissional conservador, notário ou oficial, a partir do momento em que há responsabilidade subjacente à responsabilidade, está uma ideia de quantificação do valor ou de utilidade económica do próprio acto em si mesmo. Para a nossa Lei Civil sempre que há uma situação de responsabilidade é possível quantificar a medida dessa responsabilidade quanto mais não seja em termos pecuniários. Portanto, esse conceito de responsabilidade civil exige sempre um critério de valor e conseqüentemente a demissão de uma cobrança variável, procedimento em função do valor do acto. Confesso que, na prática, isto é um falso problema, porque em boa verdade eu nunca vi, melhor tenho que dizer isto com a maior das cautelas, poderão contar-se pelos dedos de uma mão os casos em que

conservadores, notários e oficiais foram demandados civilmente pela prática dos seus actos e desconheço casos em que o Estado tivesse exercido o seu direito de regresso sobre esses funcionários. Não queria estar aqui a levantar uma bandeira que não tem uma expressão prática razoável. E ao que eu sei o Estado não demanda nenhum dos seus funcionários por actos ilícitos ou por actos geradores de responsabilidade, a não ser que tenha havido dolo, e diz-me a experiência que isso é coisa rara, dolo. Toda gente com o maior dos brios tenta ser perfeito no seu trabalho e portanto, em regra, está em causa mesmo é negligência do funcionário público.

Mas, para mim, o valor económico não é tudo, porque eu tenho que deslocar a conversa para outros domínios, por exemplo, o da utilidade social. Então qual o valor de uma certidão de Registo Civil? Qual o valor de um bilhete de identidade?

E tenho que avançar mais um bocadinho para trazer um outro conceito que é o da imposição legal, isto é, quando um cidadão actua para cumprir uma obrigação legal ou para cumprir um desígnio legal. Eu não quero ser provocador, peço-vos desculpa, mas aqui está em causa por exemplo a titulação por escritura pública de uma compra e venda ou a titulação por documento particular de uma compra e venda.

P 7: Ou o registo constitutivo de uma sociedade.

P 3: Ou o registo constitutivo de uma sociedade. O Estado ao fazer uma determinada exigência de forma ao cidadão, de forma a que ele queira praticar esse acto. Como é? Ainda voltamos ao problema do valor económico?

Portanto não é só o valor económico que está em causa. Está em causa também a utilidade social, o interesse público, que eu não sei muito bem o que é, cada vez vou tendo mais dificuldade em saber o que é o interesse público, outra vez por imposição legal.

Só para concluir e voltando aqui à tabela, eu na verdade encontro aqui este esforço de simplificação, de codificação, de sistematização, de transparência no sentido que permite uma leitura mais amigável do que aquela que era permitida

aos destinatários. Portanto, quando o Sr. Dr...(P 7) há bocado disse que há aqui muitas dificuldades interpretativas, enfim, há, eu reconheço que sim, estava até à espera de mais, é uma lei nova, deixámos valores, conceitos, alguns com mais de cem anos e passámos a trabalhar numa outra plataforma. Estas dúvidas são naturais, quem tem que mudar de padrão de pensamento naturalmente tem sempre dificuldade em compreender certos conceitos e reconheço que tive muita dificuldade e que para mim foi muito penoso, isto talvez as pessoas não saibam, estar a resolver por ofício circular algo que se integra no conceito de liberdade interpretativa...

OPJ: Teve que fazer muitos ofícios circulares?

P 3: Tive que fazer um número significativo. De mais para o meu gosto, porque eu ainda respeito a liberdade interpretativa e gosto de respeitar a liberdade interpretativa dos conservadores e notários, que são juristas. Não gosto muito que um notário ou um conservador tenha padrões impostos por um ofício circular quando, por exemplo, procurado por um advogado que é um livre-pensador, por um solicitador que também é um livre-pensador, que domina a técnica, que domina o Direito, percebe da relatividade da interpretação no espaço, no tempo e por ter um padrão pré-fixado por um qualquer ofício circular diz não. Porquê? Por que tenho um ofício circular que me diz isto assim, assim... Para mim, é profundamente custoso. Quero que o Sr. Notário, quero o Sr. Conservador dialogue, perceba o sentido e alcance da lei, veja a perspectiva que o Sr. Advogado aduz, dialogue com ele, veja se não tem razão, seja criativo e se tiver que fazer algo de novo que faça. É assim a visão que tenho de um jurista e é a visão que quero conservar do jurista-notário, do jurista-conservador. Portanto, por sistema, eu não gosto dos ofícios circulares, eles limitam capacidade interpretativa. Para mim foi muito penoso ter de fazer isso.

P 4: Mas o que eu noto na minha actividade inspectiva é que a classe, os jovens sobretudo, estão sempre muito dependentes dos despachos interpretativos. E vivem isso na pele. Não sei se vou ser muito forte no termo que vou usar, mas vou usá-lo. Por vezes, até ficam um bocado atemorizados se se atrevem a fazer uma interpretação própria e que seja diferente.

Portanto, entendo que também era preciso cultivar esse espírito de liberdade, pois acho que o notário, e falo como notária, é um jurista qualificado que deve ter essa liberdade de interpretação e de aferir do seu raciocínio. O que eu noto e noto isso, até nos auditores, e sobretudo nos inspeccionados jovens, estão sempre muito temerosos e quando os questionamos do porquê da interpretação dada, respondem " porque há um despacho". Neste aspecto a hierarquia talvez se faça sentir muito, em termos de despachos interpretativos, porque noto que os nossos juristas, estão sempre muito receosos, têm muito medo de avançar com soluções.

P 3: Em todos os despachos interpretativos que eu dei, houve sempre meia dúzia de pedidos de esclarecimento sobre determinadas matérias. Nalguns casos, acredite, mais de duzentos pedidos de esclarecimento sobre algumas matérias em especial. Como sabe, nunca houve tanto labor de ofícios circulares na Direcção-Geral como depois desta tabela, e como sabe também, eu escrevi isso na carta que dirigi. Os despachos que dei muitos deles nem sequer foram fundamentados porque a necessidade de ajudar todos sobrepôs-se até a alguma qualidade, até a algum desenvolvimento, até a algum esforço de fundamentação e também disse na carta que escrevi, penso que essa ideia foi repetida, que pedia ajuda a todos para colaborarem nesse esforço e aduzirem as suas razões. Publicamente até pedi ao Conselho Técnico que se pronunciasse e admiti que o Conselho Técnico viesse, mais adiante no tempo e fruto de uma maior ponderação, infirmar algumas das afirmações constantes desses despachos. Como sabe, nós criamos os nossos filhos para eles viverem sozinhos mas não há nada melhor do que a casa dos pais e portanto, como sabe, os nossos jovens juristas, os nossos jovens conservadores e notários, têm por natureza muito apego à casa-mãe, se calhar fruto de alguma crise de valores que nós, nós todos, não conseguimos ainda aclarar. Refiro-me obviamente a esses valores de independência técnica, de liberdade no pensamento jurídico. Portanto, é natural e compreendo perfeitamente essa dependência. Mas não posso deixar de proferir despachos sempre que me submetem dúvidas de uma forma generalizada, mas

não tenho, digamos assim, um conceito absolutista dessa matéria, sendo que o Direito é muito relativo. Não roubo mais tempo.

P 8: Eu penso que muito pouco tenho a dizer depois de tanta coisa que ouvi.

Já foi dito que a tabela que tem algumas virtualidades. Teve aqui um efeito economicista, mas um tanto ou quanto perverso, tem aqui um efeito roldana, baixaram-se circunstancialmente os actos mais caros e quanto aos actos mais baratos obviamente que tentou encontrar-se aqui uma receita que permitisse satisfazer questões meramente economicistas num Ministério onde sabemos que estas receitas representavam quase 50%, digamos, do orçamento e digamos são receitas próprias do Ministério da Justiça, uma coisa que me faz alguma confusão como é que serviços públicos, portanto conseguem receber receitas próprias do Ministério.

Eu na altura manifestei-me contra algumas coisas, pois numa simulação que fiz - e estávamos a dois dias de acabar a autorização legislativa desta matéria, daí a pressa, mais que a ousadia em legislar, era a pressa em legislar - para além de todos os actos e porque estava a viver profissionalmente um caso em concreto que era um reatamento de trato sucessivo, onde tinha quatro inscrições a lavrar e que fiz uma mera simulação ali à pressa, enfim, face aos princípios que estavam ali alinhavados. Foi de alguma forma visível o grau de injustiça que poderiam atingir determinadas questões que aqui muito bem foram traçadas, relativamente à instrução dos actos, em relação às certidões que estão quase que de valor incomportável. Por exemplo uma transmissão de uma fracção, se estiver incluída num grande prédio onde eventualmente tenha variadíssimos averbamentos, pode custar mais que a escritura, e este é que é o paradoxo. A instrução de uma partilha, pode custar efectivamente mais do que a partilha, mas posso dizer que a partilha já custa muito caro, porque para que a certidão seja mais do que a partilha, é porque tem efectivamente muitos prédios, e se tem muitos prédios, também a escritura já é uma forma de calcular desajusta, eu afirmo isto com o que fui auscultando e também com a minha própria experiência profissional.

Estou numa zona que não é exactamente uma comarca mista, portanto uma comarca urbana, mas é de um pendor rural. Portanto, tenho aqui as duas experiências, de uma zona urbana mais periférica e também a outra mais rural. A minha comarca é uma comarca de registo não obrigatório, e são imensas as circunstâncias prévias que nunca foram objecto de qualquer contrato, a justificação é o último acto cuja prática é indispensável, que tem custos desajustadíssimos e quando não se trata das justificações, são questões que se prendem com a própria comunhão hereditária permitida, actualmente a primeira descrição com o acto declarativo da sucessão.

As virtualidades desta tabela assentam, exactamente, numa questão que para mim é fundamental, é a clarividência da tabela: é simples, é muito mais simples o cidadão poder-se aperceber de quanto lhe custa um acto, e esta é uma questão fundamental para mim. A maneira como se apresentava a anterior tabela era extremamente complexa para, inclusivamente nós, determinarmos o custo do acto, ter alguma previsão muitas das vezes quando ela nos era pedida. Esta forma simples e clara que esta tabela veio trazer é para nós uma questão francamente que aplaudimos. Todavia, não podemos deixar de sublinhar aquilo que já aqui todos sublinharam, que é o efeito perverso da tabela, ela é meramente economicista e isto volta a trazer uma questão - os cidadãos. Mais do que se vale ou não a pena ser notário, ou conservador, ou solicitador, eu arrisquei, cá estou e não fiz tabela nenhuma, entrei nas regras do mercado, na concorrência e numa comarca onde ainda vou sobrevivendo, sem tabela.

Há questões que valia a pena sublinhar: era importante fazer alguns ajustes, denunciámos vários deles, eu tenho dados concretos sobre essa matéria de colegas meus, especialmente, do Norte, do Centro e, curiosamente, das Ilhas, em que uma oliveira obedece a uma inscrição matricial, uma descrição e as inscrições consequentes de uma partilha, portanto, constitui mais uma verba e mais uma verba custa mais n euros, para não estar aqui a especificar. A verdade é que nas Ilhas esta situação também acontece, assim como acontece a compropriedade no Norte. É que para além da propriedade estar mais subdividida, acontece que ainda há a compropriedade e se os actos forem

requeridos isoladamente, se as inscrições forem requeridas isoladamente, o custo aí torna-se inoportável. Aliás, a situação mais emblemática que conheço é de actos registais e patrimoniais que, de 83.570 contos, passaram a 962 contos, o que quer dizer que o cliente chegou ao pé do colega e disse assim: “Fique com a herança porque de certeza que não consegue resultado melhor do que esse”. E este é o ponto de vista dos cidadãos, de afastamento, apesar de ser efectivamente necessário é uma recuperação registal para que se atinjam os desideratos do próprio registo, que é fundamental. Ora, isto são consequências de uma tabela que para além de abuso dos princípios com o seu forte pendor economicista vai afastar estas questões.

Estou preocupado com os cidadãos que querem registar os seus prédios, que têm necessidade de recorrer aos actos de notariado, porque é o próprio Estado que cria essa dependência formal e que leva agora os cidadãos a afastarem-se, por não terem proveitos económicos.

Vamos ver aqui o desajuste que acontece, uma propriedade com n hectares, no Alentejo, que pagará tanto como um prédio com uma oliveira. E se também não é líquido dizer-se que a questão que aludia o anterior princípio seja efectivamente ponderável ou se não merece alguma crítica, aliás estamos limitados pela Directiva. Também não é líquido que isso assim seja e penso que uma ponderação num destes dois sectores possa trazer uma melhor justiça social, uma facilidade para as pessoas de menos recursos poderem recorrer aos serviços, porque o Estado assim o exige, mas também não afastar de todo esta questão da proporcionalidade, porque eventualmente pode-se encontrar aqui um deve e haver mais equilibrado, que permita não satisfazer estas consequências, mesmo que o Ministério da Justiça, basicamente, possa financiar aquilo que é o serviço do Notariado e do Registo, tornando-o mais célere, mais eficaz, podendo canalizar receitas para o Registo, podendo não promover os atrasos que há, satisfazendo o Notariado em zonas onde ele não consegue chegar, apetrechando os cartórios de melhores condições do que aquelas que têm, à excepção destas últimas que melhoraram significativamente, especialmente em computadorização.

Mas, basicamente, esta tabela está a afastar as pessoas mais carenciadas dos actos Notariais e de Registo e isto, do nosso ponto de vista, preocupa-nos. Vantagens? A primeira que me apraz aplaudir é a clarividência que penso que fundamental, ou seja, o cidadão tem que saber quanto lhe custa um acto notarial, mas saber com objectividade, sem grande exercício de cálculo matemático.

OPJ: Se eu quisesse fazer uma interpretação sociológica, não económica daquilo que estão a referir, diria que a nova tabela, por opção do legislador, penalizou a propriedade rural e actos ligados à cultura rural, e, pelo contrário, tentou não penalizar e estimular, ou incentivar, a propriedade urbana e tudo aquilo que tem a ver com transacções económicas.

P 3: Peço desculpa por interrompê-lo. Eu esqueci-me de dizer uma coisa que pode ser muito importante.

A propósito da formação e das sensibilidades. De facto, parece que todos somos juristas, os Srs. Drs. também sociólogos por dever de ofício, nós sociólogos populistas. Estamos todos aqui a analisar questões jurídicas, importantíssimas naturalmente, mas não sei se a nossa e quando digo nossa é de todos os que aqui estão, não padecerá de insuficiências pelo menos ao nível económico-financeira. Nós julgamos que temos uma visão económica e financeira do problema, mas afinal somos juristas. Se calhar para ter uma visão sociológica devíamos ser sociólogos, se calhar para termos uma visão económica devíamos ser economistas ou peritos em finanças. Portanto, também gostaria que todos tivéssemos presente que porventura a análise económica que estamos a fazer não é a mais adequada, porque estamos a fazê-la por os olhos do jurista, assim como do gestor, penso que não temos aqui nenhuma visão de gestor e dos custos e dos ganhos de eficiência e da eficácia. Penso que também aqui a nossa discussão padecerá de uma ausência de visão de um gestor profissional que poderia trazer perspectivas importantíssimas para esta mesa, e cito apenas um. Quanto é que seria necessário investir nos cartórios e nas conservatórias? Ou só nas conservatórias ou só nos cartórios? A mim pouco importa aqui a privatização para chegarmos à conclusão que afinal o que se está a cobrar é de mais, ou não

é demais e o que está é mal repartido pelos diversos actos. E quanto é que estamos a debitar a mais ou a menos?

P 5: Eu, pessoalmente, também não estou minimamente preocupado em saber se é rentável ou não a actividade profissional de conservador ou de solicitador. É perfeitamente natural que cada um se preocupe com a sua leira.

Queria dizer aqui uma outra coisa e começar por aí. Queria manifestar a minha admiração pela coragem do representante do Ministério das Justiça, em vir defender aqui desta forma abnegada uma tabela que é, consabidamente, uma má tabela.

OPJ: Contesta que esta tabela seja mais simples, mais sistematizada, mais transparente e mais amigável que a anterior?

P 5: É mais simples. Efectivamente que é mais simples, mas mais simples pode não significar que seja mais justa... Não posso negar que é mais simples. Mas o que está em causa é saber se os valores preservam o equilíbrio.

Em primeiro lugar, queria dizer, ainda, que pecaram todos aqueles que têm pedido sistematicamente a liberalização do notariado. Esses têm pecado.

OPJ: Vamos deixar a liberalização do notariado para mais tarde.

P 5: Mas é que isso tem que ver com a questão da Directiva Comunitária e com a questão da Directiva Comunitária ter instruído e ter obrigado a que as tabelas fossem revistas. Julgo que não obrigava a que as tabelas fossem revistas da forma que o foram, como está aqui demonstrado, uma vez que o que estava em causa na Directiva Comunitária eram os actos de reunião de capitais.

Todos estávamos de acordo que era preciso simplificar a tabela. Não há dúvida quanto a isso. Obviamente que tínhamos que simplificar a tabela, obviamente que tínhamos que reduzir o preço excessivo do valor do acto, do valor de um bem transmitido ou de um bem objecto do negócio jurídico, portanto no cálculo do custo do acto. Estamos todos de acordo quanto a isso. Agora, o que nos parece é que se foi longe de mais. Foi-se longe de mais, desde logo, porque

não há nenhuma interpretação da Directiva que permita que o testamento aumentasse cinco vezes.

P 8: O bilhete de identidade, a certidão de nascimento...

P 5: Tudo isso. E quando se fala do princípio da proporcionalidade que parece que foi o único que esteve na base de elaboração desta tabela, até esse ficou muito aquém de ser alcançado. Se uma habilitação custa mais que um aumento de capital, onde é que está o princípio da proporcionalidade? Uma habilitação, por exemplo, todos sabem que é um acto de elaboração muito mais simples que um aumento de capital.

OPJ: Mas o poder político pode optar por penalizar a propriedade e por facilitar a vida empresarial. É uma opção política.

P 5: Tudo são opções políticas.

OPJ: Por isso mesmo é que eu o questiono. Nós, apesar de sermos juristas, estamos a fazer leituras excessivamente técnicas. O que é facto é que houve uma opção política do legislador de penalizar a propriedade rural e de não penalizar a propriedade urbana nem as transacções económicas

Todos nós fizemos um curso de Direito e uma prática na base da propriedade. Ora, esta tabela é, na realidade, uma ruptura de paradigma. É uma tabela anti-propriedade rural. Por isso, isto é uma questão de proporcionalidade, isto é uma questão de opção.

P 7: Exactamente.

P 5: Mas como o próprio diploma que aprova a tabela define o critério, confessa expressamente que esta tabela assenta no critério da proporcionalidade e diz o que é se deve entender por proporcionalidade para este efeito - “*a natureza dos actos e a sua complexidade*” -, eu digo que não está a ser respeitado o critério da proporcionalidade como está no próprio diploma, e acho que como juristas estamos de acordo.

P 3: Está no preâmbulo. Peço desculpa, passo a ler o textozinho para perceberem qual é conceito de proporcionalidade. Para mim, é muito claro o que aqui se diz. Vou ler a página oito do preâmbulo: *“Ora o presente regulamento emolumentar foi organizado numericamente de forma a permitir uma avaliação on time”* - excelente aqui para o preâmbulo *on time* - *“pela proveniência dos fluxos de receita, o que permitirá pela primeira vez uma verdadeira gestão do tributo. Este novo sistema permitirá pois a actualização atempada dos montantes das taxas previstas garantindo a proporcionalidade da tributação pela sistemática e permanente actualização dos tipos de receita relativamente ao fluxo de despesa verificados ano a ano, bem como a avaliação da receita cessante derivada da existência de isenções ou reduções emolumentares”*. Os Srs. têm que perceber qual é conceito.

P 5: Nós, na nossa vida atribulada que temos da aplicação da lei, não temos tempo para ler os preâmbulos. Não vamos aí a essa complexidade, não vamos aí tão longe.

Está aqui o princípio da proporcionalidade, que, na minha perspectiva, não é respeitado e há aqui vários exemplos que o contrariam de forma inegável e pode-se demonstrar com vários, já aqui foram ditos todos. Se uma certidão custa mais que o próprio acto que vai instruir, isto pode acontecer, se uma certidão de uma escritura de uma propriedade horizontal pode custar mais do que a própria escritura da propriedade horizontal e não estou a fazer demagogia ou a inventar...

Por nenhum critério brilhante que se consiga aqui construir, uma certidão nunca é um acto mais complexo do que a realização da própria escritura, ou será?

P 8: Assim como a cópia da escritura nesse caso também tem tantas laudas que o seu valor é completamente inoportável e desajustado.

P 3: Mas não é uma fotocópia simples.

P 8: Fotocópia simples é mais gritante ainda!

P 5: Quanto à utilidade social do acto, parece-me que há aqui alguns exemplos que nos fazem desconfiar muito de que esteja aqui salvaguardada a utilidade social. Se a recusa de um acto de registo custa mais do que a feitura do próprio registo, e há casos em que isto acontece, também não percebemos muito bem onde é que está aqui salvaguardada a utilidade social...

P 1: Eu concordo que do ponto de vista do cidadão é injusto, mas como jurista concordo.

P 5: Concorda com o quê, que seja mais cara a recusa? Que leva mais tempo a fazer, que dá mais trabalho...

P 2: O que se está a analisar é o cuidado social do ponto de vista do cidadão.

P 1: Como juristas, nós sabemos que para indeferir temos maior responsabilidade, temos que melhor estudar, ter melhor cuidado para recusar um acto que vai prejudicar, vai retirar direitos ou não vai conceder direitos, é mais responsável...

P 7: Não é pelo seguinte, porque para o analisar, para o fazer, já o estudou, analisou-o na perspectiva de o ir fazer.

P 1: Para recusar um acto, gasto o mesmo tempo que para o elaborar? Gasto mais do que se o fizer.

P 7: Uma coisa é certa: primeiro é-lhe posto o acto, analisa-o e depois de o analisar é que tem dúvidas, é que vai estudar, e diz não, que não se pode fazer.

P 1: Mas a recusa é mais cara?

P 7: Não. Eu tenho que analisar o acto para o fazer e depois chego à conclusão de que não o posso fazer, ou seja, primeiro que tudo eu já o fiz e depois é que concluo que não o posso fazer.

P 5: Há situações em que a recusa do acto é mais cara do que a feitura do acto.

P 1: O que eu disse foi que como jurista entendo isso.

P 5: Eu chamei este exemplo à colação para demonstrar que também temos aqui muitas reservas quanto à utilidade social que está subjacente a esta tabela, por isso este exemplo comezinho. É inegável que a utilidade social do acto realizado é muito maior do que a do acto recusado, é inegável. Portanto, seguramente, também não está aqui devidamente acautelada a utilidade social. Isto são alguns exemplos para se chegar a estas conclusões. A nossa opinião sobre a tabela foi manifestada expressamente logo que tivemos conhecimento dos valores que nela estavam inscritos, já depois de ter sido aprovada em Conselho de Ministros num episódio rocambolesco. Logo que tivemos oportunidade de ter acesso aos valores na Secretaria de Estado do Ministério da Justiça de então, chamámos a atenção, não para todos estes problemas, porque não é possível ter a percepção de todos de repente, mas para muitos deles, para os mais importantes, mas obtínhamos respostas que nem vale a pena aqui repetir.

OPJ: Mas para nós era interessante saber. Relativamente ao problema mais grave levantado pela Associação, qual é que foi o argumento do Governo para não aceitar a vossa posição?

P 5: Um que já foi dito aqui. Nós explicámos a todas as pessoas presentes, que eram todos juristas (o Sr. Secretário de Estado, o Sr. Director-Geral, penso que uma Assessora do Sr. Secretário de Estado e a Associação Portuguesa de Notários e a Associação Sindical dos Notários Portugueses), que em relação à questão de haver zonas onde predominava o minifúndio, a pequena propriedade e onde acontecia com muita frequência haver heranças que eram compostas por dezenas de prédios (apesar de todos juntos não valerem um), chamámos atenção para as partilhas exageradamente caras e que a própria certidão podia custar mais do que a partilha. Apesar de nós afirmarmos que havia vastas situações destas, o Sr. Secretário de Estado era da opinião que isso era numa ou noutra zona a Norte do Mondego e que não tinha qualquer significado. Em relação à questão da certidão custar mais do que a própria escritura, foi-nos dito com o maior dos desplantes: “Como sabe, para se fazerem as buscas para passar a certidão também se leva algum tempo, também é um trabalho moroso”. Ora, a

partilha é feita por um jurista qualificado em cuja formação o Estado investiu bastante!

OPJ: Acha que essa resposta era a verdadeira motivação?

P 5: Não, de maneira nenhuma. De modo nenhum. Isso faz lá algum sentido! A motivação já foi aqui dita também umas quantas vezes. Havia imperiosa necessidade de baixar alguns actos e de equilibrá-los de alguma forma aumentando outros, isso é óbvio.

P 8: Há agora uma situação, espero não cometer nenhum pecado capital, eu próprio estou já a viver duas situações destas, em que o recurso ao inventário judicial mesmo sem litigância das partes é extraordinariamente mais barato do que o custo de uma escritura, e isto já se está a praticar. Temos conhecimento efectivo de colegas nossos, e eu próprio estou a viver essa situação.

OPJ: Independentemente do valor dos bens será em regra mais barato?

P 8: É em regra mais barato do que a escritura, porque a questão aqui não é o valor.

Isso tem a ver com o número de prédios. A partir de determinado número de prédios, é a quantificação dos prédios e tal quantificação não é directamente proporcional à riqueza dos mesmos, há uma assimetria.

P 5: Só para concluir, a constatação destes factos que resultaram da tabela, esta qualificação oficial, digamos assim, institucional da Associação Sindical dos Notários Portugueses.

A tabela é, antes de mais, injusta, claramente injusta, porque ela trata de uma forma igual aquilo que é diferente e já vimos que trata aqui de uma forma igual aquilo que é diferente quando cobra por uma venda de um prédio que vale quinhentos mil contos o mesmo que pela venda de um prédio, de uma leira que vale cinco contos ou dez contos.

É desequilibrada porque nalguns casos passou-se do oito para o oitenta e já demos aqui vários exemplos, as habilitações, as partilhas, as certidões são os

exemplos paradigmáticos disso. Noutros casos passou-se do oitenta para o oito, uma fusão, um aumento de capital que realmente custava valores excessivos, a compra e venda de um prédio de quinhentos mil contos era excessivamente cara, custava mil e quinhentos contos e passou a custar trinta e cinco contos, passou-se do oitenta para o oito e nesse aspecto é claramente desequilibrada.

É desadequada, porque na sua elaboração não foram tidos em conta os custos da formação dos juristas qualificados, que são os notários, nem a retribuição com o Conselho Técnico-Jurídico prestado pelos Notários.

E é anti-europeia, porque se afasta completamente de todas as tabelas de emolumentos do Notariado dos países da União europeia, de tal modo que, permitam-me aqui citar, numa carta recebida do Presidente da Comissão dos Assuntos Europeus da União Internacional do Notariado Latino, depois de se afirmar que esta tabela se afasta claramente das tabelas aplicadas aos vários países da Europa pode ler-se a concluir-se que: “...os emolumentos previstos para os Notários Portugueses não asseguram de modo nenhum o funcionamento normal e à altura de um Notariado, os emolumentos previstos são incompatíveis com o bom funcionamento de um notário”. Isto é a União Internacional do Notariado Latino.

OPJ: Qual é o sentido da incompatibilidade? Em que é que se concretiza essa incompatibilidade?

P 5: A União Internacional do Notariado Latino tem, digamos, sido condescendente na permanência do Notariado Português como membro da União Internacional do Notariado Latino e, nessa perspectiva e nessa medida, a expectativa é que passemos a profissionais liberais.

O que aqui fica dito em relação à União Internacional do Notariado Latino tem que ver com a perspectiva deles, ou seja, não é admissível, não é possível que o Notariado liberal pratique tabelas deste tipo, é claramente impossível, por isso é que em todos os outros países elas têm também o critério do valor como um dos critérios fundamentais. Eu não acho, nenhum de nós acha, que tenha que ser o único dos valores, a única das componentes para cálculo do custo do acto.

Não é único, mas não pode ser completamente descurado, completamente afastado. Ele de resto é o mais concreto. A complexidade ou o tempo gasto são valores abstractos. Portanto, nem é sem razão seguramente que todos os outros países têm o valor do acto como uma das importantes variáveis, das importantes componentes na determinação do custo do acto. E julgo que já disse tudo o que devia dizer sobre a tabela.

P 1: Este discurso, é óbvio que não nos pode a nós libertar deste momento de encruzilhada em que estamos, é difícil. Eu confesso que comecei a dedicar-me a esta questão, a estes assuntos, há um ano, em Janeiro de 2002 e já evolui até na minha paixão por esta questão por força das alterações legislativas que se anunciam e por força da mudança no mundo judicial que se avizinha. Apanhei um Ministro que, no meu entender e no da maioria dos membros que compõem os órgãos da actual Ordem dos Advogados, e eu tenho vinte e sete anos de profissão, foi o melhor Ministro da Justiça. Claro que tinha uma política num determinado sentido. Apanhámos, durante 2002 uma nova Ministra da Justiça que vem com alterações que vêm pôr em causa a filosofia desta tabela. Para mim é uma pré-defunta, não tenho dúvidas, porque as alterações pontuais já estão feitas hoje, como disse o Secretário de Estado, estes erros que o Sr. Dr...(P 3) anunciou e que nos preocuparam em Janeiro de 2002 e que tentámos de imediato evitar.

Foi-nos dito pelo anterior poder político como é que esta tabela se alcançou e eu compreendi, porque eu apesar de ser parcial na minha vida acabo por compreender as duas posições, o Sr. Dr...(P 3) explicou-as muito bem e às vezes nós não as compreendemos. A lei não é perfeita, ela é imperfeita, nós sabemos que é sempre imperfeita e esta também o é. Sabemos que houve princípios que estiveram subjacentes à sua elaboração, mas depois há opções políticas a fazer e eu sei quais foram, porque nós todos sabemos que se iam perder receitas em alguns actos - e tinham que se perder por força da Directiva – e que tinham que se ganhar receitas noutros actos, e fizeram um estudo daqueles actos que não prejudicariam tanto o cidadão.

Salvo erro, o Registo Automóvel é mais barato do que está o custo efectivo do acto, de acordo com aquele estudo que o Dr. Sousa Franco fez. Como quem é dono de um carro pode pagar mais do que mil ou dois mil escudos, paga cinco, não sei se é assim, mas será isto. O casamento era mais caro do que está. Portanto desceu-se no casamento.

São opções legislativas, políticas que são correctas e esta tabela concertada que não é perfeita, não vai aplicar o princípio da proporcionalidade na perfeição, eu compreendo que não, isso não quer dizer é que eu não entenda, como representante dos cidadãos ou como advogada dos cidadãos, que algumas correcções que o Sr. Dr...(P 3) já anunciou e penso que são estas, terão que ser introduzidas. Então discutamos a tabela e eu discuto-a e levam-me as intervenções dos Srs. Notários aqui presentes a elas. A justiça em Portugal, dizemos nós advogados no Pacto da Justiça, salvo erro, que é 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 isto 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. Só porque há bons notários e há notários que são delegatários de fé pública e porque há conservadores que fazem registos, é isso que evita o recurso ao tribunal. Nós só recorremos ao tribunal porque não tivemos outro meio extrajudicial, não praticámos actos extrajudiciais. Se assim é, a discussão não se deverá colocar no futuro como aqui foi aflorado pelos Srs. Notários e como foi dito por o Sr. Dr...(P 3) e muito bem, na tal imposição legal?

Nós temos um sistema de duplo controlo da legalidade dos actos extrajudiciais, não tenhamos dúvidas, nós temos, é imposto por lei que o acto seja praticado pelo notário, porque dá segurança, é imposto por lei que seja sujeito ao registo. Nós temos dois controlos. Esta questão é a questão do futuro de todos nós juristas, esqueçamos um pouco o momento que estamos a viver, que eu sinto em vós que é um momento particular.

Mas ficamos com esta tabela. Não há dúvida que, nós todos sabemos, a iliteracia hoje do nosso povo não é como era há vinte anos atrás, nem há trinta, nós sabemos que há milhões de euros que se transaccionam hoje na Bolsa, nas leiloeiras e que não estão sujeitos ao acto do notário, mas nós entendemos que a função do notário é uma função importante, legitimadora, conformadora, autenticadora e é importante para dar garantias aos cidadãos.

As futuras tabelas que aí vêm, penso que é com esse trabalho que o Observatório da Justiça irá colaborar, segundo as perspectivas, serão três tipos de tabelas e é este o contributo que teremos que dar. São as tais tabelas fixas, variáveis e entre mínimos e máximos. É nessa perspectiva que se vai orientar a privatização do Notariado e é esse trabalho que nós temos que dar ao Observatório da Justiça, criticando esta, sendo esta a base de trabalho, e os Srs. Notários quando estão a criticar, e bem, esta tabela, porque há distorções, terão que pensar que os futuros critérios muito a breve prazo, os vossos critérios de fixação dos actos vão ser entre mínimos e máximos na maioria dos actos notariais e que os critérios de fixação desse custo efectivo são os mesmos dos advogados: a complexidade do acto, a responsabilidade, o número de horas que perderam, o resultado, etc. Daqui a um ano estaremos nessa fase. Portanto, estas tabelas só nos poderão servir de guião para nós apontarmos uma solução muito concreta, e eu perguntava aos Srs. Notários se por acaso já apresentaram ou não alguma contraproposta ao Ministério da Justiça sobre essas tabelas, porque com toda a certeza que sabem melhor do que qualquer um de nós como é que elas devem, com justiça, ser elaboradas e o Sr. Secretário de Estado anunciou que vão ser fixas, variáveis, mínimas e máximas - salvo erro, as fixas para a maioria dos actos

comuns, variáveis para actos extraordinários e os mínimos e os máximos para aqueles actos em que a vossa intervenção será maior.

Isto tudo para dizer que é nesta perspectiva do duplo controlo da legalidade que tudo se vai orientar e é o que vai estar em discussão acaba por ser o tal efeito constitutivo do registo, o tal Direito que nós temos que é assim e nós não podemos comparar com a União Europeia porque, por exemplo a Alemanha, tem um sistema do Registo completamente diferente do nosso e outros países também. É a nossa realidade que nos deve levar à discussão, ao estudo destas tabelas, embora eu saiba, porque comecei a falar com o poder político de então e de agora, que esta tabela quando foi elaborada teve o apoio tácito ou declarado da Dra. Manuela Ferreira Leite, ainda oposição, porque ela própria já tinha avisado há muito tempo que esta situação se iria colocar. Durante um ano, 2002, andei a dialogar com o Ministério da Justiça, e foi-me dito: “Nem pense, nem pense, não se pode alterar por causa das receitas, por causa dos custos do financiamento da justiça”.

Também sabemos que o projecto do Código das Custas Judiciais já está feito, tenho conhecimento pessoal dele e é óbvio que o mesmo princípio está subjacente. Porquê? Porque estamos numa encruzilhada e o que nós teremos que apontar agora ao Observatório da Justiça e sugerir é que não vale a pena estar nestas tabelas a dizer que o acto aqui ou ali está correcto ou incorrecto, são estes princípios que estão subjacentes, está em causa saber se no futuro, na privatização do notário, estes princípios deverão ou não deverão continuar a ser orientadores das futuras tabelas.

P 7: Não deverão.

P 1: Mas não da liberalização porque nós estamos na privatização.

Só queria dizer aos Srs. Notários que os despachos dão-nos muita segurança jurídica.

P 7: O que eu gostaria de dizer em relação ao financiamento do Ministério da Justiça é que tinha o convencimento de que os seus dinheiros não deveriam vir do Notariado mas que deveriam vir do Ministério das Finanças, não sei se se

conseguiu este desiderato se não, mas era o que queria, coisa que suponho que não conseguiu.

Depois, quando se fala que nesta tabela houve um exercício de ponderação, nós notários, estamos completamente em desacordo absoluto. Não há ponderação, aliás estes actos que o Sr. Dr...(P 5) já referiu mostram que não há exercício de ponderação. Não se pode entender que há ponderação quando uma cisão passou a custar o que custa, e uma habilitação o que custa, e um testamento o que custa, e uma fotocópia o que custa... O que entendo é que aí sim, houve uma engenharia financeira. Entendeu-se: vai-se tirar dos andares de cima e vai-se acrescentar nos andares de baixo.

OPJ: Se a cisão for a forma de manter mil postos de trabalho?

P 7: Isso já é o que eu chamo política legislativa. Mas então tem que nos ser referida e não ir para um preâmbulo meter argumentos ou fundamentar e alicerçar um projecto com base em argumentos falsos. Quer dizer, nós não somos propriamente parvos, nós queremos que nos digam que uma cisão passou de tal a tal, porque se entende que a política é no sentido tal, e então entende-se. Agora, o que não se pode dizer é que há critérios de ponderação, não há, não houve, porque se houvesse não acontecia o que aconteceu, a complexidade, se fosse um elemento tão preponderante como se diz no preâmbulo, jamais uma certidão podia custar o que custa e um testamento o que custa e uma fotocópia o que custa - uma fotocópia não custava nada porque a complexidade é nula, basta ter mãos e pôr debaixo do fotocopador e não há qualquer dificuldade. Não há ponderação, tem que se assumir frontalmente que não há, e qualquer posição no sentido de que há, peca por insensata. Quanto à proporcionalidade, entendo que não há.

Quanto à dificuldade da tabela, falaram aqui que a tabela anterior era uma tabela hermética, era quase para neófitos. A dificuldade ou facilidade tem que arranjar um ponto óptimo que valha a pena, ou seja, não se pode facilitar tanto que a facilidade redunde em injustiça, nem dificultar tanto que se consiga a justiça

mas a preços burocráticos insuportáveis. Portanto, há que arranjar aqui um meio-termo.

Ora, o que aquela tabela tinha, é que era de aplicação difícil, mesmo para nós, notários, era difícil, era extremamente difícil, muitas vezes era muito mais fácil fazer a escritura do que elaborar a conta. E havia uma cultura de inspecção que suponho que já não existe neste momento, mas que existiu, uma cultura de inspecção na qual se brincava com estes castelos, estas torres de marfim, saber se cobrou ali porque seria de cobrar, porque era o conceito x ou conceito y, ou seja, ficávamos tão presos ao entendimento da escritura para efeitos de conta que quase podíamos descuidar-nos do conteúdo da escritura, porque a conta ganhava foros de primacial. Portanto, isso não é o que se pretende.

Eu vou a um notário espanhol e ele tem informatizada a sua tabela. Eu digo que quero uma escritura de tanto, eu carrego no botão e sei que ela vai custar x de emolumentos, y de selos, na hora. Qualquer notário espanhol, se lhe perguntarem quanto custa isto, ele fica admirado e diz: “Eu não sei, não tenho nada que saber isso”. Ele analisa a tabela, dá o seu *apport* a quem vai fazer a tabela, a tabela entra no computador e sai, ele não se preocupa com mais nada, ele é jurista, não está preocupado com mais nada a esse nível. Nós não, nós brincávamos com as tabelas, quais os conceitos, o que é que está por baixo, o que é que está por cima. Há pareceres, e mais pareceres, e mais pareceres, só para justificar porque cobrar isto ou porque não cobrar aquilo. Portanto, é descabido. No nosso tempo, acho perfeitamente descabido.

Portanto, eu entendo que a tabela tem de ser de simples aplicação e qualquer tabela quanto mais simples, mas justa, porque eu não defendo que uma tabela deva ser fácil apesar de injusta, ninguém pode defender isto, ela é informatizada e qualquer utente sabe imediatamente quanto vai custar a escritura ou o acto que vai fazer. Neste momento ela está de tal maneira que é injusta mas é fácil.

Quanto à aceitabilidade dos custos, eu acho que é muito mais importante do que qualquer outra coisa que se falou aqui. Eu entendo que quem vai ao

notário tem que sentir que paga o proporcional ao serviço que leva, à responsabilidade que acarreta e à segurança que tem. Isto é essencial. Como conseguir isto? Na anterior tabela não havia aceitabilidade dos custos, mas nesta, se o esforço foi no sentido de o conseguir, foi completamente frustrado, porque não se conseguiu a aceitabilidade dos custos. Aliás, a outra só provocava reacções dos grandes empresários, os outros não falavam. Esta, apesar de vir de um Governo socialista, não me parece que tenha sido de alguma forma uma coisa boa, a não ser como aqui se disse, que o que se pretende seja manter os mais de mil postos de trabalho, e então seriam outros pressupostos que a justificariam e não os que a justificam.

Quando se diz que a nossa tabela não era a mais modesta da Europa, eu acho que há aqui uma petição de princípio, ou seja, a nossa não era a mais modesta da Europa por uma razão simples: porque o que nós acarretávamos, nós tirávamos o nosso vencimento e o dos funcionários e o resto, esses milhões de contos de que se fala, esses 51% de receita iam para o Ministério da Justiça. Obviamente que nenhum notário está a pensar fazer uma tabela actualmente para ficar com cinquenta e um milhões que antigamente o Ministério da Justiça tinha e que vai perder se for para a liberalização. Portanto, a tabela vai descer exactamente, porque não se pretende atingir esses emolumentos que se alcançavam, porque esses emolumentos não eram para o notário, eram para o Ministério da Justiça, para o Estado. E por serem para o Estado é que veio uma Directiva, porque se fôssemos profissionais liberais na altura, não havia Directiva nenhuma, ou seja, a Directiva que saiu não teve qualquer implicação em Itália, nem na Holanda, nem na Espanha, nem em lado nenhum, só aqui. Porquê? Porque se considerou imposto aquilo que era arrecadado pelos notários e que era entregue ao Estado a título de emolumento. Eu acho que sobre isto não há qualquer dúvida.

P 8: Também é entregue aos notários e aos funcionários em função, digamos, do seu próprio vencimento e como complemento a tal. Os emolumentos não eram só entregues ao Estado, mas também aos notários e aos funcionários, como complemento.

P 7: Não isso não.

P 8: Na parte emolumentar era Sr. Dr., a não ser que esteja muito enganado.

P 7: Mas suponho que está.

O que estava em causa não era o vencimento do notário nem o vencimento dos funcionários. Imagine que eu faço dez mil contos de rendimento no cartório X. Destes dez mil contos, imaginemos que três mil contos serão para pagar as despesas do cartório, os ordenados dos funcionários, do notário e todas as restantes despesas. Há sete mil contos que eu mando para o Estado. Estes sete mil contos é que foram considerados imposto sem ir à Assembleia da República, e como não foi à Assembleia da República e tinha que ir, foi considerado que tinha que ser devolvido.

P 8: Não era aí que eu queria chegar. Aquilo a que eu queria chegar era que há também uma variável relativamente aos vencimentos dos funcionários e dos notários, em função, digamos, do valor que o próprio cartório produzia. Havia? Não era?

P 7: E continua.

P 8: Só que agora, digamos, com uma modalidade e essa com uma fixação... Portanto, estabeleceu-se qual era o valor médio e a partir daí...

P 7: Exactamente.

P 8: Situação que não é muito comum, por exemplo nos tribunais não acontece. Situação que não acontece nos tribunais, portanto, em função do valor das acções que são interpostas. Ou seja – o Sr. Dr. ...(P 3) corrigir-me-á se eu estiver enganado - era apenas nas conservatórias e nos cartórios onde esta situação se verificava. Ou seja, dois cartórios em Lisboa, um ao lado do outro, se por qualquer motivo um deles tivesse a sorte de um determinado cidadão lhe apresentar um acto de valor substancial, isto estava intimamente ligado também com o vencimento, quer dos funcionários, quer do notário. Havia aqui uma variável também...

P 7: Mas não foi essa que causou a Directiva.

P 8: Não de todo, não estou a falar nos motivos da Directiva, estou a falar nesta questão que não tínhamos trazido até aqui e que é a dos funcionários públicos ligados à área da justiça - tanto quanto conheço, havia esta forma também de premiar, digamos, as receitas dos próprios cartórios com uma parte proporcional que era distribuída...

P 7: Que funcionou muitíssimo mal.

P 8: Eu não estou a avaliar, estava só aqui a levantar a questão por ainda não termos falado nisto.

P 7: Essa cenoura que puseram à frente do coelho, foi uma cenoura autêntica, este trabalhar continuamente e de forma massiva, o que originou foi o “funeral” do notariado, ou seja, enquanto o notário tinha que fazer um determinado número de actos e ficar por ali para os fazer conscientemente, com lógica, e atender o cliente o melhor possível, teve que massificar... Antes, nós fazíamos ponto cruz e a escritura era feita com todos os arrebiques, e mais tarde a política legislativa alterou e mandaram-nos fazer ponto pé-de-flor, e toda a gente começou a fazer, tinha que fazer, e já não se fazem cinco, não se fazem dez, fazem-se quinze, vinte, o que calhar! E então tinha que se fazer continuamente, chega-se a fazer um número de escrituras que às vezes é impossível a qualquer jurista ter a atenção devida a todos aqueles actos, mas nós estamos continuamente nos “cornos do touro”, nós não estamos algures em Lisboa fechados no gabinete, nós estamos com as pessoas ali a falar e a dizer que querem o livro amarelo e porque é que não foi...

P 8: Mas era imposto por a Direcção ou era imposto pelo Estado, fazer um mínimo de escrituras?

P 7: Não, não era imposto. Era o tal presente envenenado: de cada vez que faz, tem mais rendimento, ganha mais qualquer coisa. No princípio isto parecia que funcionava a favor do notário e a favor dos funcionários, mas no fundo acabou por enterrar a instituição, porque a mais-valia que o notário dá de *apport* ao acto notarial cada vez diminui menos, porque ele tem que ser massivo,

ou seja, se o Sr. Dr. tiver que fazer um acto e no mesmo tempo tiver que fazer dez actos, o seu *apport* a cada acto diminui, a qualidade diminui.

P 8: Mas tem uma compensação. Portanto tem que massificar, tem de perder qualidade para ganhar rentabilidade económica.

OPJ: Mas as escrituras de venda de apartamentos com hipoteca a banco não devem ser massificadas? Desde que verificados os requisitos da documentação não são todas iguais?

P 7: Se entende que uma apendicite pode ser feita por um enfermeiro porque é uma apendicite...

OPJ: A questão não é essa.

P 7: A questão é essa, é. Porque numa apendicite de repente aparece um problema qualquer grave, há uma hemorragia interna, há uma paragem cardíaca, mas era só uma apendicite...

OPJ: A questão é a do segundo controlo da legalidade.

Até posso chegar ao ponto de dizer, unicamente para discutir, que a escritura de compra e venda de um apartamento com hipoteca é tão banal e vulgar que não é necessário haver dois controlos da legalidade, basta um!

P 7: Já lá vamos ao controlo da legalidade, eu gostava de chegar ao fim e depois vou ao controlo da legalidade, porque até me entusiasma muito mais o controlo da legalidade do que a tabela.

Disse-se aqui que o mercado do notário é um mercado que é imposto por lei, ou seja, então como é que o notário quer tabela se é a lei que diz que tem que ir ao notário? Isso já é outro assunto. Mas ninguém referiu, por exemplo, que para me defender em tribunal há uma lei que diz que eu tenho que constituir advogado a partir de determinadas condições e é uma lei completamente corporativa, porque eu poderia entender que me defenderia muito melhor em tribunal do que um advogado qualquer que eu acho incompetente, mas de qualquer maneira há uma lei corporativa que diz isso. Ou seja, quando lá fora se entende que a tabela

existe para defender o consumidor, isso é que eu acho surrealista, aqui entende-se que nós queremos a tabela porque estamos a defender corporativamente os interesses do notário, lá fora, em toda a Europa, o poder exige aos notários o cumprimento de uma tabela, porque se entende que é a única forma de prestar um serviço jurídico a quem não tem capacidade de pagar um serviço mais caro como geralmente é o do advogado, ou seja, se eu tiver uma escritura que não tenha qualquer rentabilidade, uma escritura que não tem qualquer conteúdo económico, eu sou obrigado a fazê-la na mesma, e se tiver uma escritura que tenha um conteúdo económico imenso e que daria imensa rentabilidade mas que enferma de alguma ilegalidade ou algum documento que devia ser apresentado e não o é, eu tenho o dever de a recusar. Ora, esta condição de oficial público que o notário tem é que obriga a que tenha que haver uma tabela, porque se eu estiver no mercado, como sabe, um advogado até pode aconselhar o seu cliente a não revelar toda a verdade...

Ora, o notário não pode fazer isso, ou seja, o notário tem que conformar a vontade das partes mas tem que fazer com que todos os interesses públicos que são chamados ao acto estejam satisfeitos, por isso é que é oficial público, por isso é que há uma tabela, ou seja, não me parece lógico que um consumidor de Direito quando vai ao notário consegue a preços médios a conformação do seu negócio jurídico em título executivo, com força executória, a preços muito mais baratos do que um advogado exigiria, ou seja, não está sujeito a ter que ir discutir honorários com o notário porque o Estado determinou uma tabela que ele tem que cumprir e mesmo que aquele acto seja mais complicado ou lhe dê mais horas de trabalho, ele tem que o cobrar pelo valor. Por exemplo, a constituição de uma servidão de águas, de uma servidão de aqueduto, é um acto complicado e que tem um conteúdo económico mínimo, mas se vier ter comigo para eu o fazer, tenho que fazer uma escritura dessas, porque sou oficial público e tenho uma tabela para cobrar. Se eu fosse cobrar pela complexidade podia ter que cobrar muitíssimo mais do que o conteúdo económico do acto que estou a fazer.

OPJ: Mas acha que esse critério da complexidade deve ser de alguma forma tido em conta?

P 7: É um dos critérios.

Se formos para aquele sector dos preços livres, eu não estou a dizer que estou de acordo ou não - fala-se em fixos, variáveis e livres - se por acaso vierem a existir preços livres, obviamente tem que se ir para o critério mais lógico, que já é o critério dos advogados: a complexidade, o tempo de trabalho, os usos da comarca, tudo isso. É o mais lógico. Agora, há outros preços que são os fixos e os variáveis. Penso que os fixos são fixos exactamente porque o Estado entendeu politicamente que quer que aqueles actos tenham um valor fixo e há-de haver os variáveis que devem depender, em nosso entender, do valor do acto e não sei se podem depender de mais alguma coisa.

P 8: Eu penso que não é talvez a melhor forma de comparar a função dos advogados na defesa dos cidadãos, junto dos tribunais, com a ida ou a necessidade de se recorrer a um cartório para praticar um acto. Não é propriamente a solução. Há que balizar as funções do notário e as do advogado e do solicitador, porque a consumação muitas das vezes de um problema altamente complexo e que resulta de soluções às vezes extraordinariamente difíceis, já não diria por exemplo como os divórcios, não há divórcios por mútuo consentimento, a maior parte deles são, digamos, convolados nos escritórios dos advogados e solicitadores, e o que é certo e verdade é que muitas das vezes, actos que em termos notariais até são simples, resultam de processos extremamente complicados que são sanados, são limados e são muitas das vezes dissecados por muitas horas de trabalho e com muita perícia dos advogados e solicitadores. Portanto, penso que as soluções aqui devem ser diferenciadas de certa maneira.

Para mim, o que falta, e se calhar aqui estou de acordo consigo, é o seguinte: qual será a tabela que face a esta alteração que se avizinha no notariado poderá, efectivamente, ser mais justa do que a actual e mais justa do que a anterior? Terá o valor como referência?

P 7: Primeiro, temos que responder à pergunta de saber se a política legislativa é no sentido de pôr os actos comerciais baratíssimos para criar mais

postos de trabalho, porque se assim for então a tabela não segue a mesma lógica europeia.

P 8: Mas independentemente da lógica.

Eu se calhar digo isto com algum princípio, porque também na Câmara dos Solicitadores tem-se discutido isto, através do solicitador de execução, cujos serviços vão estar sujeitos também à tabela, e uma execução em Trás-os-Montes vai custar exactamente o mesmo que uma no Algarve, em Lisboa ou no Porto, ou seja, os procedimentos vão estar efectivamente tabelados.

OPJ: Já agora, por curiosidade minha, vai haver um critério por trabalho e por valor?

P 8: Ainda estamos a trabalhar. Amanhã, mais propriamente no Porto, é onde essa questão se vai limar.

Como oficiais públicos e que admitimos, aliás, foi sugerido por nós no tempo do anterior Governo, que esses actos fossem efectivamente tabelados, porque havia aqui um oficial público de profissão liberal.

P 7: Já temos o ROC.

OPJ: Mas o ROC tem características específicas.

P 7: As farmácias e o ROC são os que eu conheço que têm a função pública, e agora os solicitadores. Mas também a tendência é a tabela não é?

P 8: É, exactamente.

P 7: Com critérios que pareçam lógicos, obviamente.

P 8: Estamos a tentar, obviamente, que essa situação seja lógica, mas que seja tabelada, isto é, para nós é fundamental que um cidadão que tenha necessidade de recorrer a um serviço de um solicitador, encontre regras tão claras e tão objectivas quanto possível. Nestes casos em que há monopólio de funções, é para nós importante que o cidadão saiba que, na realidade, o princípio da territorialidade não se coloca, ou seja, eu posso alienar um prédio de Trás-os-Montes num cartório em Albufeira, e se eventualmente os preços não são fixados

de forma igual, acontece aquilo que já aconteceu há muito tempo, quando se iam constituir sociedades a Vigo.

P 6: Hoje é o contrário, vêm-se fazer as fusões a Portugal.

P 8: O que acontece é exactamente isso, o que me parece que do ponto de vista dos solicitadores não pode acontecer. Os preços têm que, na realidade, ser fixados, segundo critérios - o valor, um misto entre o valor e o custo do acto, mas que de qualquer das maneiras possa ser um princípio uniforme para funções que sejam estritamente notariais e que não sejam meramente administrativas, como aquelas que entretanto, nesta altura, se praticam, como as fotocópias, etc., ou seja, onde o pendor jurídico do notário se esgota. Muitas das vezes aconteceu que o Estado acabou por fazer depender os cidadãos disso e porquê? Por causa de uma receita que tinha que compensar.

P 7: Em relação aos controlos da legalidade, o que nos parece é o seguinte: o que se tem dito até aqui é que há o primeiro controlo da legalidade no notário e depois há o segundo controlo da legalidade nos conservadores. Ora, primeiro temos que dizer que a actividade do notário não se esgota no controlo da legalidade, querer dizer que a actividade do notário é o controlo da legalidade e só isso é perfeitamente descabido. Primeiro, porquê? Porque se fosse o controlo da legalidade, então teria que aparecer a escritura feita e ele veria se a escritura estava de acordo com a lei. Não é isso que eu faço, o que eu tenho é que ouvir as partes, é pegar na vontade das partes e adequá-la à lei, é comunicar a variadíssimas entidades os actos feitos, para que se faça a fiscalização de uma data de coisas, no tratamento de dinheiro, na estatística do Ministério da Justiça, nas participações às Conservatórias Centrais, nas participações às Conservatórias do Registo Predial, Comercial, Administrativo, às Finanças, ao Governo Civil, às Câmaras Municipais. Agora saiu no orçamento mais uma obrigação, que é fazermos um mapa de todos os actos relativamente a cada Câmara.

OPJ: Isso é a prossecução do interesse público. Os negociantes de ouro também fazem isso.

P 7: Exactamente. Mas não me venham dizer só o duplo controlo da legalidade, então que se diga que o notário, além do primeiro controlo da legalidade, tem muitas outras funções. O que eu pretendo é que não se vá por esse lado.

Em segundo lugar, quando se passa para o segundo controlo da legalidade, eu pergunto logo: então querem acabar com um controlo da legalidade e vão acabar com o primeiro controlo da legalidade? Há algum critério nisto? Porque é que não foi com o segundo que acabaram mas é com o primeiro? Porque talvez acabando com o primeiro fique liberalizada a notariação de qualquer documento e depois o Conservador irá averiguar da legalidade de qualquer documento.

O Governo amealhou o dinheiro todo, não fez mais cartórios e alguns que existem, como sabem, até há bem pouco tempo estavam em situações lamentáveis de casas horrorosas e de instalações horrendas. Isto só para chegar outra vez ao controlo da legalidade.

Vamos para o segundo controlo da legalidade que são as conservatórias. Se a opção política for no sentido de que a actividade de notário é apenas o controlo da legalidade e nada mais, e considerar que é inútil este controlo da legalidade passando a escritura a ser feita por qualquer jurista que controlará os conservadores, então vai ser preciso criar uma plêiade de conservadores e multiplicar o número de conservadores, porque eles já estão atulhados neste momento e só analisam o documento, não analisam o público que não vai lá dizer o que quer. Quem estabelece a ordem no caos é o notário e depois fornece o documento notarial para o conservador analisar. Portanto, pela lógica, o que poderia desaparecer é que se a escritura é o primeiro controlo da legalidade e está feito, então, poder-se-ia pôr a hipótese seguinte - para quê o segundo controlo da legalidade? Já foi feito um controlo, chega. Não é preciso segundo controlo da legalidade.

OPJ: O registo tem que estar nalgum sítio...

P 3: E a publicidade?

P 7: Então e o acto? A publicidade de quê se não há acto jurídico para publicitar?

P 3: Tão ligeiro na crítica e depois peca por uma injustiça terrível, pese embora muitas vezes partindo de um ponto ou de uma perspectiva correcta, acaba por chegar a conclusões estranhas.

Quanto à tabela, e não queria voltar atrás, quando há bocado disse que a tabela obedecia a critérios de ponderação e de proporcionalidade, eu mantenho exactamente essa afirmação, o facto é que o Sr. Dr. não concorda com os valores que lá estão e ponto final. Mas os valores não apareceram por acaso, houve exercícios, houve raciocínio, eu não estou sequer a defender a tabela e já demonstrei que não concordava com ela. Fui dos primeiros a pegar num papel, e à medida que fui falando com os conservadores e notários, a fazer um rol dos casos que a mim, pessoalmente, me chocaram. E eu já sabia que o problema dos prédios rústicos e das parcelas no Norte iriam ser problemáticos, já tinha avisado antes da tabela sair, tive consciência clara disso, assim como tive no direito real de habitação periódica. O Sr. Dr. não concorda com os valores, acha-os desajustados, injustos, estamos de acordo.

P 7: Não sou eu, pelos vistos somos todos que estamos aqui, que consideramos injustos.

P 3: Há bocado falou também e disse qualquer coisa como isto: a Directiva Comunitária não atenta contra a retenção da participação emolumentar. Está errado. As decisões dos nossos tribunais, partindo das decisões comunitárias, pura e simplesmente têm anulado integralmente os actos de liquidação e têm ordenado a restituição integral do dinheiro que foi cobrado acrescido de juros indemnizatórios e muitas vezes de juros moratórios.

P 7: Eu tenho o texto da Directiva e ele não diz isso.

P 3: O Sr. Dr. tem o texto, eu tenho oitocentos processos.

P 7: Entendeu-se que o nosso processo lá fora foi extremamente mal defendido. Os italianos leram e disseram: “mas é isto que Portugal faz para defender a sua posição?!”

P 3: Há bocado o Sr. Dr. disse que apenas Portugal estava em causa. Não é. Também os italianos estiveram em causa e foram condenados no Tribunal das Comunidades e interessava-lhes que Portugal ganhasse, infelizmente não conseguiram, porque eles também tinham uma taxa de 4% sobre o valor do capital das empresas cobrado anualmente para fazer a instrução do registo, mas já tinham perdido, infelizmente.

O caso (...) que é norueguês, se não me falha a memória...

P 7: Mas esse nem faz parte da União do Notariado Latino.

P 3: Está tudo no mesmo, o Sr. Dr. responde com a Directiva e eu mostro-lhe os oitocentos processos que estão aqui.

P 7: Eu se for para um julgamento e for defendido por um mau advogado posso ser condenado porque não fui defendido correctamente.

OPJ: Às vezes o processo é complicado.

P 7: A partir do primeiro está tudo encravado, é condenado o primeiro vai tudo a seguir.

P 3: Pese embora toda a nossa razão, houve já um Sr. Magistrado que remeteu ao Ministério Público a participar que o Director-Geral não pagava a devolução, estando o Director-Geral a executar a Lei do Orçamento que lhe determina a retenção na fonte da participação emolumentar, assim como nos emolumentos devidos à face da nossa tabela. E o que lhe estou a dizer é que de forma sistemática, às centenas, a condenação é integral acrescida de juros indemnizatórios e porventura de juros moratórios. Portanto, aí não há volta a dar-lhe, quer dizer, não é um problema da defesa é um problema de condenação sistemática, quer à luz das instâncias comunitárias, quer à luz das instituições nacionais. Portanto, encaremos esta questão de frente: nós não temos razão. De resto, eu não sei onde é que pára a razão e onde pára o equilíbrio quando vejo

grupos económicos fortíssimos, peço desculpa para não dizer quais são, a impugnamos actos que importaram em dez mil escudos. A partir daí eu não sei o que é justo.

P 7: Conhece a contestação do Estado português nesse caso? Conhece concerteza, foi miserável.

P 3: Conforta-me a ideia de saber que o juiz está lá para fazer justiça, independentemente da qualidade da defesa. Eu ainda tenho confiança na magistratura, tenho confiança naquilo que decide e não tanto daquilo que depende.

P 7: Em relação ao custo do serviço, acha possível que nem o custo de serviço ficou para o Estado? Devolveu-se tudo em juros e mesmo o serviço que foi prestado ficou gratuito, nem se conseguiu isso, ou seja, trabalhou o notário, trabalhou a conservadora, apresentou um serviço feito e o tribunal condena-o a devolver tudo e o Estado não conseguiu inverter a lógica para dizer: “Não, o mais que pode acontecer é que pelo menos o serviço tem que o pagar”.

P 4: Este Governo já reconheceu que os interesses de Portugal não teriam sido defendidos da melhor forma.

P 3: Até agora a situação ainda não foi invertida. Eu não dirimo argumentos de natureza política, prefiro antes dirimir argumentos de natureza jurídica.

Não vale a pena nós lavar-mos as mãos e dizer: “A culpa é do Estado a culpa não é minha”.

P 7: A culpa de quê?

P 3: Do Estado.

P 7: A culpa sobre quê?

P 3: De tudo e de todos. A culpa é nossa, porque nós também somos o Estado, o Estado somos todos nós.

P 7: Desculpe, mas nisso não estou de acordo. Uma empregada minha que faz o que eu lhe mando não tem culpa de o fazer. Se ela é livre de fazer o

que quer, tem culpa, a culpa pressupõe liberdade de opção, se eu não tenho liberdade de opção mas tenho que obedecer não posso ser culpado disso.

OPJ: Estávamos na questão do duplo controlo da legalidade.

P 3: Eu já lá ia. Ainda sobre as participações emolumentares, sobre o valor dos actos, convinha talvez sermos um pouco mais terra a terra, mais objectivos e afinal reconhecer que à generalidade dos agentes convinha aquele estado de coisas.

P 7: É saber se eles tinham hipótese de reagir contra? Não tinham.

P 3: A principal entidade que se opunha e se opôs durante algum tempo à criação de Cartórios Notariais em Lisboa foi precisamente a Associação Portuguesa de Notários.

P 7: Não. Não, enquanto eu fui Presidente não.

P 3: A culpa da não criação de Cartórios em Lisboa não se deve de há dois anos atrás, deve-se de há trinta anos atrás.

P 7: Ah! Mas eu só posso responder pelos actos que cometi.

P 3: Portanto, se uns fizeram os outros deixaram-nos fazer, era isso que eu queria dizer, é que Estado somos todos nós e não vale a pena estarmos a lavar as mãos do que é co-responsabilidade.

P 7: Eu gosto mais quando Sr. Dr. diz que temos que ir à prática. Vamos então à prática ver o que se deve fazer?

P 3: Quando o Sr. Dr. há bocado estava a dizer coitados dos oficiais, coitados dos conservadores e notários que a páginas tantas começaram a trabalhar de dia e de noite, porque o Estado estava lá com um ferrete a picá-los. Temos que ter consciência, de resto consciência que nós fomos ganhando ao longo do tempo, de que a quantidade era inimiga da qualidade e que há um limite máximo a partir do qual não se pode trabalhar nos actos. E todavia nem por isso o Estado criou mais conservatórias, nem por isso o Estado criou mais cartórios e

inventou-se a tese de reforçar os serviços externos com contratados a prazo que não auferiam participação emolumentar. Ficava logo o problema resolvido.

P 7: Não fomos nós que fizemos isso, isso foram os Senhores que fizeram, nós não queríamos, porque esses não sabiam nada. Eu tive uma cabeleireira que ficou no meu cartório. Eu com uma cabeleireira o mais que podia andar era bem penteado!

P 3: Volto a dizer, o princípio aqui é de uma co-responsabilidade de todas as instituições. É um problema geral. Aqui a culpa é toda nossa, de mais ninguém, porque se uns fizeram os outros deixaram que se fizesse.

P 7: Não, eu essa não aceito.

P 3: Eu ouvi muitos notários pedirem para o seu cartório, nem sequer contratados a prazo, nem sequer tarefeiros, mas sim simples copistas, porque não auferiam a participação emolumentar, porque a participação emolumentar que há uns anos atrás era apenas um terço ou um quarto do vencimento de exercício. De repente disparou para quase dois terços, quase para o dobro do vencimento de categoria. Portanto, toda a gente mais ou menos satisfeita foi vivendo, até eu. Tenha a bondade de o reconhecer.

P 7: Eu não percebo qual o objectivo da discussão. Queremos provar o quê?

P 3: Na teoria do Sr. Dr. qualquer dia um notário vai intentar uma acção de indemnização contra o Estado porque na década de cinquenta foi expropriado.

P 7: O Ministro da Justiça disse-me a mim que o Estado foi o grande culpado da situação em que o Notariado está hoje. Porque é que o Senhor vai defender o Estado quando o Estado diz isso? Algum Ministro da Justiça vai assumir uma culpa que não tem?

P 3: É uma delícia um jurista enfiar a faca no legislador, porque é impessoal, não é ninguém.

Acho que o Sr. Dr. parte de um belíssimo princípio mas chega a uma conclusão, parece-me, mal justificada. É porque a essência da actividade notarial não é a do controlo da legalidade, tal como a essência da actividade registal não é a do controlo da legalidade. Enquanto que a essência da actividade notarial é dar fé pública, é documentar um acto que irá produzir efeitos jurídicos, a essência da actividade registal é potenciar os efeitos desse acto contratual. Só que o Estado, aproveitando-se da funcionarização destas instituições e das pessoas que lá trabalhavam, começou progressivamente a enchê-los dos tais controlos de legalidade em nome do dito interesse público. Mas hoje já é muito difícil saber aquilo que é interesse público e aquilo que não é interesse público. Vou-lhe dar um exemplo. Numa cessão de quotas, como o Sr. Dr. sabe, a escritura tem que ser instruída com uma certidão da Segurança Social. Burocracia! Aquilo não serve para nada, se calhar aquilo está ali em nome do interesse público, uma certidão da Segurança Social... Mas é para tirar? O Sr. Dr. na verdade pode realizar um acto inteiramente válido do ponto de vista substantivo sem aquela certidão. E o Sr. Dr. acha que deve tirar essa certidão? Acha que o cessionário adquire ou pode adquirir as dívidas inerentes àquela posição contratual?

P 7: Mas é que eu não disse que quero tirar. Agora, quando eu vejo que um advogado pode fazer um contrato de arrendamento com determinados documentos e que eu sou obrigado a tê-lo que fazer com outros porque está em causa uma nulidade e que a família jurídica aceita que isso aconteça na paz dos anjos, então eu já digo: se para uma cessão de quotas, seja ela feita onde for e por quem for, for de exigir documento, é de exigir; se se entender que não é de exigir ao notário, não é de exigir a ninguém. O que eu não posso concordar é que um jurista ou outro profissional de Direito possa fazê-lo sem determinado documento e eu não posso admitir que uma fotocópia no Correio custe mais barato e que eu seja obrigado no cartório a ter que cobrá-la mais caro. Eu acho isto um descaramento num Estado de Direito! E, no entanto, vivemos todos calmamente nesta realidade e batemos palmas e está tudo bem...

OPJ: Está a ver esta questão no contexto da privatização?

P 7: Em qualquer contexto. Em qualquer contexto de país civilizado, quer funcionário público, quer profissional liberal, não faz qualquer sentido que o mesmo serviço custe preço diferente, que eu tenha que levar mais caro do que levam os CTT, ou seja, estão-me a obrigar a entrar numa concorrência desleal. Eu vou ter que cobrar mais caro porquê? Qual é o sentido disso? Nenhum. Quer eu seja funcionário público ou não. Só que se eu for funcionário público tenho que obedecer e só posso mandar uma cartinha para o Sr. Ministro a dizer que não concordo, mas tenho que obedecer. Agora, não é admissível que se imponha a qualquer profissional liberal, mesmo que enquanto oficial público, que pratique preços e se permita a outra entidade pública ou privada que cobre mais barato que isso, como também não é lógico que se exija ao notário que faça um contrato de arrendamento com uma licença com determinadas características e permitir que o advogado faça o mesmo contrato sem isso e que se possa defender que o contrato feito pelo advogado nesses termos tem a mesma validade e não enferma de nulidade, quando em relação a mim, eu tenho que entender que enferma de nulidade e o Código de Notariado manda-me recusar o acto, porque sou obrigado a recusar acto nulo. Portanto, os juristas têm que se pôr de acordo: ou o acto é nulo para qualquer um, e então nem pode fazê-lo o advogado nem pode fazê-lo o notário, ou é válido para ambos e ambos podem fazê-lo. Agora, o que não faz sentido é que se consiga defender que se pode fazer um contrato de arrendamento sem esse documento e que ele é válido, quando nós não o podemos fazer, e aí do notário que se permita fazer isso, qualquer inspector que chegue ao cartório e veja que ele o fez...

Essa questão é paradigmática só para se perceber que não está aqui em causa a privatização ou não, porque eu já vou falar pela terceira vez com o Ministro sobre privatizações. Portanto, eu já não acredito em nada disto, ou melhor, eu não acredito na bondade das soluções, depois há sempre aqui umas diagonais pelo meio que desvirtuam toda a elaboração que se fez até ao fim dos princípios, os princípios depois acabam por ficar desfeitos e saem umas leis meias estranhas, que não têm princípios nenhuns, nem bases nenhuma, é um remendo, é o que acontece.

P 3: Quer o problema das contas, quer o problema da forma de discutir esta questão da desformalização/formalização, também tem a ver com a privatização do notariado. Claro que tem. Isso é óbvio para mim.

P 7: Acha que eu não a discutiria se continuasse funcionário público?

P 3: Eu já lhe vou demonstrar porque é que para mim é óbvio. E para mim é óbvio porque tenho claro que há concepções filosóficas que estarão por trás das soluções que se apontam. Quando falamos em liberalização, estamos a falar em desregulamentação administrativa, estamos a falar em exercício em termos liberais da profissão notarial, e ao falar aqui para o público e para pessoas menos especialistas na matéria, estamos a dar a entender que o notário deveria ser como um médico, com liberdade de estabelecimento.

P 7: Não é isso.

P 3: Eu sei que não é, mas o público que nos ouve, que não é técnico, não sabe e portanto ele cobrará o preço que quiser. Quando a verdade, eu já disse isso numa carta, para mim o problema não é de liberalização ou de privatização do notariado, sem embargo eu sei que está a ser discutido no Parlamento um projecto. Para mim, a questão deveria ser sobretudo de modernização da actividade notarial. E tenho ideias muito claras sobre esta modernização do notariado.

P 7: Mas qual é o interesse de discutirmos uma coisa que nenhum dos partidos, nem da oposição, nem do Governo, põem em causa? Não é isso que está em causa. O PS quer a liberalização de uma forma, o Governo quer a liberalização de outra forma e nós estamos aqui a discutir uma terceira via, que é a modernização, e que ninguém quer. Eu acho isso uma inutilidade.

P 3: Eu vou tentar demonstrar-lhe que não é inocente a posição de não ter sobre a questão emolumentar, não ter tabelas, a questão de ter preços mínimos, preços variáveis e preços livres ou ter preços absolutamente fixos. É isso que eu estava a tentar demonstrar-lhe, tenho perfeita consciência deste fenómeno. Se o Sr. Dr. evoluir para uma visão liberal da função, tal como o sentido corrente da palavra, o Sr. Dr. acaba por chegar ao fim por não ter tabela nenhuma.

P 7: Os espanhóis são liberais e não são assim.

P 3: E a visão espanhola, por exemplo, que é um esquema muito elaborado e com o qual, de resto, eu concordo, o que caracteriza o notário é na verdade ter essas duas componentes, a de funcionário público e a de profissional liberal.

A questão da tabela, porque eu só tenho uma tarifa, só tenho uma tabela, digamos assim, e é obrigatória, vão baseá-la precisamente na componente da fé pública, porque entendem eles que os notários não recebem vencimento do Estado, mas como exercem uma função que é de fé pública, e portanto eles não são empresários, não são mercadores, eles devem ter uma só tabela e uma tabela onde prever todos os actos e todos os actos são de preço fixo.

P 7: São de preço fixo dentro de escalões, como era a antiga tabela.

P 3: Preço fixo no sentido de em Bragança ou em Faro o acto com o mesmo valor tem o mesmo preço.

P 6: Aferidos entre um mínimo e um máximo. Portanto não é o fixo da actual tabela.

P 8: Uniformes a todo o país.

P 3: Só que como a gestão do sistema é uma gestão equilibrada, o dito mapa notarial terá de ser um mapa notarial equilibrado. Haverá um equilíbrio e estes equilíbrios são muito difíceis de alcançar como o Sr. Dr. sabe. Este equilíbrio alcança-se por uma estabilidade no rendimento dos cartórios, um rendimento que se entende aceitável e como o Sr. Dr. sabe, o sistema espanhol também é injusto, porque um notário, um simples notário com dois anos de experiência ganha mais que o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e isso está a causar grande indignação em Espanha. Ouvei de um ilustre magistrado espanhol que a sua filha notária tem dois anos de exercício de profissão e já ganha mais do que ele.

P 7: O Senhor está a fazer do notário uma profissão fantástica. Eu não sei que notários é que conhece, mas se quiser vir a minha casa tenho muito gosto em lhe mostrar.

P 3: O Sr. Dr. é funcionário público.

P 7: Sou funcionário público, mas tomara eu continuar como privado, eu só quero manter os rendimentos que tenho e que o Estado não me tire os rendimentos que tenho. O Senhor está a falar de uma profissão que é uma profissão ótima algures, que não cá, e nem sequer foi dito que ia ser cá assim, portanto estamos a discutir o inútil. O útil é discutir o que é cá e como vai ser cá e que soluções é que temos para aplicar a quem nos chamou aqui. Agora, ir discutir assuntos que não funcionam cá, que ninguém disse que iam funcionar cá, que ainda não sabemos que tabelas é que são, como vão ser, e estar a dizer quais são as virtualidades e os defeitos de uma tabela inexistente, eu acho que é perda de tempo.

OPJ: Eu perguntava aos presentes, numa perspectiva de *iure constituendo*, como nós juristas dizemos, quais deviam ser os critérios e a sua concretização para fixarmos tabelas, quer na perspectiva de funcionário público, quer na perspectiva liberal do notário, mas também critérios para o Registo Civil, para o Registo Comercial, para o Registo Automóvel, para o Registo Predial. Isto é, supondo que nós estamos numa mera melhoria da actual tabela, nesta discussão podem inserir também princípios de política legislativa, e tudo o que são actos de certidões de nascimento ou divórcios por mútuo consentimento. Isso implica questões de política legislativa que levam a que determinados actos sejam mais baratos ou mais caros. De uma lógica de política legislativa e de uma lógica de critérios técnicos, qual é o salto do paradigma que pode ser dado relativamente à tabela ou os critérios de repartir os custos dos actos?

P 3: Eu ainda acho possível o retorno ao critério *ad valorem*.

OPJ: Então chegaria à conclusão que estão todos de acordo em revalorizar o critério do valor?

P 3: Mas não é simples.

OPJ: Ou há um acordo aparente?

P 7: O nosso não é aparente. O nosso é total, absoluto, directo e frontal. Entendemos que deve ser o critério *ad valorem* sem dúvida nenhuma.

OPJ: Mas tem que ter mitigações?

P 7: Há escalões regressivos e há limites, como já havia um tecto, na tabela havia um limite, suponhamos que é 0,5% até tanto, depois 0,3%, 0,2%, 0,1% e depois 0,001%.

OPJ: Se esses escalões levarem a preços muito superiores aos que hoje são fixados na actual tabela, as empresas vão reagir com quanto poder económico e político têm. A questão é esta, as empresas têm mais poder que os notários.

P 4: Nem é só as empresas, há muita coisa que neste país tem muito mais poder que os notários.

OPJ: Voltando à questão dos princípios, o Sr. Comissário António Vitorino diz que hoje, para se defender a Europa, o conceito de segurança externa e de segurança interna estão em fusão. Por analogia, o conceito de notariado e actos do conservador está em fusão. Quer se queira quer não, há uma evolução natural.

P 3: Deixe-me só dar uma resposta ao Sr. Dr....(P 7), para ele ver como eu sou generoso.

Se alguém chegar ao pé do conservador e disser quer comprar aquele prédio, era essa a hipótese que estava a configurar, confesso-lhe que não sei se este cidadão está perante um conservador, se está perante um notário ou se está perante um notário-conservador ou perante uma profissão com outro nome, não sei.

P 7: Nem eu.

P 3: É esta a encruzilhada em que estamos.

P 7: Estamos? Ainda ninguém nos disse que estamos.

P 3: Vou contar uma graça. Há uns tempos atrás houve uma reunião entre vários países a nível das Instituições Fiscais da Europa Comunitária e um dos temas era saber até que ponto é que os ordenamentos jurídicos dos respectivos países permitiam aos respectivos cidadãos relacionar-se informaticamente e se havia Internet com a Administração Fiscal. Cada país deu a sua resposta e Portugal disse logo: 100%, os cidadãos portugueses hoje podem mandar as suas declarações fiscais por Internet. Em quase todos a resposta foi muito satisfatória. Quando chegaram à Suécia, o representante sueco disse: 0%, e ficaram todos admirados. A seguir, o representante sueco disse à assembleia que o estava a ouvir o seguinte: “Sabem, é que nós no fim do ano mandamos uma carta para casa do cidadão a dizer assim: o Sr. durante o ano passado ganhou isto, tem que pagar aquilo, confirme ou infirme, se confirma vá pagar”. E o que eu lhe pergunto, Sr. Dr., é qual é o Estado mais perfeito? É aquele que atinge os 100% de relacionamento informático ou que permite o relacionamento a 100% entre o Estado, entre a administração e os cidadãos ou, pelo contrário, é aquele que afinal tem 0% no relacionamento informático e no final de cada ano manda uma carta ao cidadão demonstrando-lhe que controla fiscalmente toda a actividade económica?

P 7: Eu acho que a resposta certa que eu daria é que eu prefiro os suecos.

Eu entendo que cada corporação deva procurar o paradigma que melhor lhe cabe e assenta. Agora, o que estamos aqui a discutir não me parece que seja isso, o que estamos aqui a discutir é outra coisa. Por exemplo, eu estou cheio de computadores no meu cartório, todos estamos cheio de computadores, mas usamo-los só a 10% e temos até Internet mas nem temos palavra-passe para entrar lá!

P 8: O importante era os computadores que chegaram a todo o país...

P 7: Mas ter os computadores e não poder usá-los! Mas já um passo, é o que quer dizer.

P 5: De facto, as empresas têm dificuldade em deixar que se regresse ao critério *ad valorem*, mas não é qualquer empresa, são as grandes empresas. Não

sei se têm ideia de que a generalidade dos actos de sociedades comerciais praticados no cartório subiram bastante com este Regulamento Emolumentar. Pensa-se que reduziu significativamente, mas o que reduziu significativamente foram os actos praticados por empresas que envolviam valores muito significativos. A cessão de quotas da sociedade por quotas que tem o capital mínimo, esses actos que habitualmente se fazem, 80% a 90% dos actos das sociedades comerciais que se praticam são desse tipo de actos. São as pequenas empresas e médias empresas, que de resto também representam, julgo eu, a grande fatia a nível empresarial. E, na generalidade dos casos, subiu significativamente o valor dos emolumentos que passaram a pagar com base nesse Regulamento Emolumentar. Portanto, esta questão também me parece importante, porque não foram todas as empresas que beneficiaram desse Regulamento Emolumentar. As grandes empresas, os grandes grupos económicos, as grandes fusões, essas beneficiaram significativamente, embora nalguns casos se tenha compensado com a criação do imposto do selo. É um facto, compensou-se por aí e o Estado também não podia ficar a perder tudo, mas isso é uma outra questão.

Eu também queria dizer só duas coisas a propósito do duplo controlo de legalidade. Quem inventou este termo ou esta expressão foi feliz, porque conseguiu introduzi-la de tal maneira que conseguiu desviar o cerne da questão. Hoje integra-se tudo num duplo controlo de legalidade, quando a questão essencial não é essa. A questão fulcral é a de sabermos, é a de decidirmos, de conversarmos, de discutirmos, de debatermos se vale ou não a pena continuarmos a ter documentos autênticos. Se é ou não necessário haver documento autêntico neste Estado como há em todos os outros. Essa questão é que é fundamental. Saber se deve haver documentos que se assemelham à sentença judicial para os casos em que há acordo de vontades. É saber se deve ou não haver um documento autêntico que possa circular livremente no espaço da União Europeia. Essa é que é a questão fulcral. Queremos que haja documento autêntico ou não queremos que haja documento autêntico? Aí é que a

questão se deve sempre colocar, esta é que é a questão técnica, a questão científica que vale a pena discutir.

Este duplo controlo de legalidade foi um artifício bem conseguido, porque distraíram-nos, desviaram a atenção daquilo que é essencial e o essencial é isto discutir se deve ou não continuar a haver documento autêntico. Ou seja, devemos ou não continuar a manter um ordenamento jurídico semelhante ao que temos, ou queremos passar a ter um ordenamento jurídico anglo-saxónico? É esta a questão fundamental, o resto é tudo folclore.

OPJ: A questão que, obviamente, tem a ver com o custo do cidadão é se poderemos continuar a manter o mesmo número de actos com documento autêntico?

P 3: Essa é uma questão de muito difícil resposta e eu confesso que tenho porventura uma opinião bem diferente, talvez cheguemos aos mesmos objectivos. Por exemplo sobre o problema da privatização ou não privatização do notariado...

OPJ: Deixe-me só lançar uma achega quanto à questão de ter documentos autênticos ou não ter documentos autênticos. As letras e as livranças não são documentos autênticos, como é óbvio, mas têm determinados requisitos por Convenção Internacional de direito e funcionam tão bem como os documentos autênticos.

P 4: Entendo que não devemos pôr de lado a raiz do nosso Direito, do nosso ordenamento jurídico. Não podemos, nem devemos, estar a olhar para o que se passa na Inglaterra ou nos países nórdicos, que têm uma matriz jurídica diferente. Nós temos um notariado escrito, porque temos, como base o Direito Romano-Germânico.

OPJ: Se chegarmos à conclusão que isso é um travão para o desenvolvimento da economia...

P 7: Há um caminho experimental, que é Macau. Macau foi uma experiência espúria onde aconteceu isso. A China tomou conta de Macau e vai fazer desaparecer o notariado de Macau porque quer o notariado Romano-

Germânico. Porquê? Não sei, mas tenho um dossier de seiscentas e tal páginas no qual a China refere não querer o notariado de Macau.

OPJ: E Hong-Kong também vai fazer isso?

P 7: Hong-Kong não sei, porque não me interessava directamente, eu recebi o dossier de Macau. Mas Hong-Kong está na mesma situação.

OPJ: Na questão de Macau, tanto quanto eu sei, essa de facto é uma questão que vai contra a China, ao Direito Civil Chinês que está mais ligado à posição *romanorum* e encontra-se Hong-Kong com a tradição anglo-saxónica. A questão do notariado de Macau andava à volta de uma dinamização da economia.

P 7: Havia três notários públicos em Macau. O Estado deixa as instituições chegarem ao fim e depois elas têm que ser mudadas.

OPJ: Mas não era só isso. Todo o comércio jurídico era completamente feito fora dos notários, não havia qualquer relação, tradição com o tecido empresarial ou comercial. Porquê? Porque o Direito Português era completamente estranho àquela realidade de relação económica, havia sim, uma grande aproximação com o Direito Anglo-Saxónico.

Voltemos à questão do documento autêntico.

P 3: Para mim, a ideia é um pouco semelhante à questão da privatização/não privatização. Eu penso que nunca o disse publicamente, mas vou dizê-lo agora. Na minha visão pessoal, eu vejo cidadãos e empresas com necessidades lá fora e vejo que houve durante muitos anos um desinvestimento completo na actividade notarial. E, para mim, a questão hoje coloca-se assim: ou o Estado investe e investe fortissimamente, ou o Estado não investe e permite que por via desse conceito que nós rotulamos de liberalização, os notários invistam neles próprios, nos seus estabelecimentos, nos equipamentos que têm ao seu dispor, que alarguem o mais depressa possível a oferta de serviços notariais, porque isso é muito importante para os nossos cidadãos e para as empresas.

P 7: Isso é um facto. Isso é crucial. Eu defendo a liberalização há vinte anos, eu estou consumido de saber isso e por saber que o Estado nunca investiu, nem investirá. Já que não fazem, deixem-nos fazer, agora não deixem a instituição cair de podre, porque nem fazem nem deixam fazer! Portanto é bom que isso aconteça.

P 3: Não tenhamos dúvidas, o notariado está em tão mau estado como o Registo Comercial, por exemplo. Não tenha dúvidas. Entre os dois venha o diabo e escolha.

P 1: Com a informatização, os Registos dentro de dois anos serão completamente diferentes.

P 7: O duplo controlo da legalidade mantém-se.

P 1: Sim mantém-se.

P 7: E o meu cérebro continua a funcionar à mesma velocidade que funcionava.

P 1: Neste período de transição, nós vamos ter provavelmente escrituras em vinte e quatro horas, mas não vamos ter os Registos em vinte e quatro horas.

P 7: Um conservador, quando analisa um acto jurídico, vai demorar o mesmo tempo que demorava, a feitura dele no computador é que é mais rápida.

P 1: Não só. Nas certidões, na consulta de dados vai ser muito mais fácil, como já é. A informatização vai simplificar.

P 3: Tanto a conservadores como a notários.

P 1: Sim, também. Mas nos notários é como na advocacia, há um pouco mais de mediatização com as partes. É a declaração da vontade, é ver se a vontade é real, e o conservador não faz isso.

P 3: Mas o conservador analisa o documento.

P 1: Eu tenho essa percepção da minha vida profissional. Entre ser notária e conservadora, se me perguntasse o que eu preferia, eu preferia ser notária. Mas isso porque é mais próximo da advocacia, porque há uma mediação.

Nós estamos aqui a falar de privatização e da liberalização. Eu distingo-as. Distinguem-nas os notários?

P 8: A questão registal não é comparável com a questão do notariado por uma questão muito simples, por causa do princípio da territorialidade, ou seja, nesta altura as escrituras de Lisboa estão a ser feitas pelos arredores. Se estivessem a ser feitas em Lisboa a situação estaria com uma carência de actos notariais, com uma grande preocupação, tal como são os Registos e com atrasos significativos.

P 3: A ser verdade aquilo que me dizem os nossos doutrinadores, ninguém me conseguirá justificar nesta sala porque é que um contrato de compra e venda está sujeito a escritura pública? Porque é que um contrato de sociedade está sujeito a escritura pública?

P 1: E uma operação da bolsa não está.

OPJ: Isso é uma opção de política legislativa.

P 3: Mas isso não explica as causas.

P 1: Porque é que um contrato-promessa não carece de escritura pública e o arrendamento carece?

P 3: Eu estou a falar como cidadão, não estou a falar como jurista.

Não há razões que justifiquem porque é que a panóplia de actos que está sujeita à formalidade de escritura pública, está sujeita a tal formalidade. É claro que de uma forma difusa se inventariam muitas razões, razões de certeza, razões de prova, razões de intervenção de um terceiro imparcial, razões fiscais, razões de celeridade, enfim, é todo um conjunto de razões que parece justificarem esta sujeição à forma escritura pública. Mas não os fundamentos porque é uma formalidade de observância obrigatória.

P 1: Imposta ao cidadão e que passa a ser imposta a um privado.

P 7: Por isso é que eu estou a dizer que se chegarem à conclusão que o notário é uma figura a desaparecer, desde que frontalmente o digam e que se chegue à conclusão que não é necessário o documento autêntico e que o documento autêntico de que fala o nosso Código Civil é dispensável e não é necessário e portanto se mantém a segurança jurídica, porque esse documento não aportava segurança jurídica nenhuma às pessoas e portanto é inútil fazê-lo... Desde que cheguem a essa conclusão podem perfeitamente...

P 6: Eu sou notário, mas estou aqui na qualidade de dirigente associativo sindical.

Acabou de dizer que era um serviço imposto pelo Estado a um privado. Ora bem, o Sr. Dr....(P 7) já há pouco tinha referido que no acesso ao Direito e aos Tribunais, que o Direito obriga, os Códigos obrigam o cidadão que quer recorrer ao tribunal a pagar a um advogado. Eu se me quiser defender sozinho não posso e é do meu interesse privado.

P 1: Eu sei. Estes argumentos eu também os cito.

P 6: Por isso é que esse argumento não me parece colher.

P 1: Merece pelo seguinte, porque enquanto que nos advogados o patrocínio judiciário é obrigatório...

P 6: Por lei.

P 1: Obrigatório, imposto. Eu não posso ir a tribunal sem ir acompanhada de advogado em determinados tipos de acções.

A advocacia é uma profissão liberal e quando eu me referi ao serviço privado era à privatização do notário, ou seja, só o vínculo é que é privado, a função continua, como disse e bem, pública. As tabelas são fixas, as sedes dos cartórios são fixadas administrativamente, portanto não é liberalização, é privatização.

P 7: Não, não. É liberalização e não privatização. Os Senhores é que confundem os conceitos. Liberalizar significa ser oficial público e profissional liberal, privatizar significa ser totalmente liberal e estar no mercado sem qualquer apoio do Ministério da Justiça.

P 1: O modelo que eu estou a pensar é aquele que está em discussão neste momento no nosso país.

P 7: Eles chamam-lhe privatização.

P 1: E eu conheço o projecto como o Sr. Dr. o conhece bem. Portanto conheço que há sedes fixadas administrativamente, há *numerus clausus* e há tabelas. Por isso é que eu digo que com esses requisitos, *numerus clausus*, tabelas e sedes fixadas administrativamente...

P 6: Tem tudo justificações distintas.

P 1: E é um serviço imposto ao cidadão como obrigatório. É diferente dos ROC's, dos advogados.

P 7: O ROC também é imposto.

P 1: Sim, mas é diferente. Não há *numerus clausus*, não há tabelas. E aqui vai haver tabelas...

P 7: Sabe qual é problema do *numerus clausus*? Há *numerus clausus* porque o notário está sujeito a uma tabela. Se o notário não estivesse sujeito a uma tabela e pudesse levar o que entendesse aí já não tinha que haver *numerus clausus*. Agora, se ele está sujeito a uma tabela e não pode levar mais, eu se estiver três horas com uma pessoa levo a mesma coisa do que se fizer a escritura num quarto de hora.

P 1: Eu estou discutir o modelo e não estou sequer a emitir a minha opinião, porque se me perguntar até pode coincidir com a sua. O modelo que eu tenho neste momento em projecto é este que eu foquei com estes requisitos, é diferente da profissão liberal da advocacia.

P 7: Não é privado é o que quer dizer. Os profissionais liberais podem fazer o que lhes apetece.

P 1: Têm tabelas fixas e o cidadão tem que recorrer a elas.

OPJ: Mercado puro ou mercado regulado?

P 1: Vamos ao duplo controlo da legalidade, eu estava para relacionar isso. Será que daqui a meia dúzia de anos não basta que para vender a casa o comprador e o vendedor se dirijam à conservatória?

OPJ: Na sociedade portuguesa, no Estado Português quais são os actos públicos, documentos autênticos que são necessários?

P 3: Não é possível determinar em cada caso quais são os actos que devem estar e os que não devem estar, na medida em que nós não conseguimos justificar as razões determinantes da sujeição a escritura pública de uns quantos actos e não de outros.

P 7: Nós sabemos porque é que tem que ser por escritura pública. Portanto aqui é melhor distinguir. O Senhor entende que não, eu já o ouvi defender isso com o Sr. Ministro da Justiça. Penso que havia vários tratadistas que acusavam a não existência de escritura pública, mas há outros tantos que o fazem, tal e qual como a Relação de Évora.

P 3: Não me entenda mal. O professor Heinrich Horster diz claramente que não há, do ponto de vista das causas, razões determinantes da sujeição da escritura pública de uns actos e não de outros.

É aquilo que a lei diz e se a lei o diz é porque é assim. Todavia, o jurista tem que entender, tem que perceber porquê, porque senão caímos naquele exemplo ridículo: lá porque os carros andam de um lado para o outro, fazia mais sentido sujeitar a escritura pública uma compra e venda de um carro do que uma propriedade que não se mexe. Temos que perceber as causas. É neste pressuposto que todos, a sociedade em conjunto, tem que fazer um esforço no sentido de saber se cada acto deve continuar sujeito a escritura pública ou não. E saber isso implica ouvir sensibilidades diversas, implica saber qual o grau de

maturidade jurídica, de cultura, de assessoria jurídica que uma determinada sociedade tem ou não tem.

OPJ: O mesmo raciocínio para definir o que é que é registável ou não registável que em cada sociedade pode ser diferenciada.

P 3: Também.

Já agora conto um exemplo. Na Holanda do século XVII todos os mercadores eram muito sérios e muito ricos e passaram a dominar o poder. Chegaram então à conclusão que não deveriam ter notários na Holanda. A palavra do mercador holandês passou a valer tudo; faz o contrato escrito, põe a sua chancela e é quanto basta. Acabaram com os notários.

Trinta anos depois voltaram a ter notários. Porquê? Porque a segurança jurídica deixou de existir, a celeridade do comércio jurídico deixou de existir. Aquela sociedade, aquela cultura, sentiu necessidade de continuar a formalizar determinados negócios como um meio de obter segurança jurídica e de potenciar até a própria velocidade do comércio jurídico. Portanto, estamos de acordo que tem que continuar a haver notários.

P 7: Deixe-me dizer-lhe uma coisa acerca disso. O Presidente do Registo Brasileiro escreveu ao Ministro da Justiça aqui há três anos a dizer que o Brasil tinha tido essa tendência, essa ideia de deixar de sujeitar a escritura pública vários actos notariais. E assim fizeram, deixaram de estar sujeitos a escritura pública. Passado dez anos os tribunais estavam tão entupidos com os problemas que surgiram por causa da falta de escritura pública, que o Governo veio repor a escritura pública porque os tribunais afinal tinham ficado entupidos.

Nós vimos, por exemplo, medidas como aquela da dissolução da redominação. O legislador veio dizer que se podia fazer por acta, porque pensou que fazendo por acta não tem que ir ao notário, é mais simples. Foi o contrário. O particular faz a acta de qualquer maneira, chega ao conservador, o conservador vê que ela está mal feita, não viram se tinha maioria, não viram se tinha quórum, se houve convocatória, não viram nada disso e volta para trás e vai emendar. Ou

seja, quando se remete um saber especializado a quem não o tem, o normal é que saia asneira.

P 1: Eu não seria tão violenta. Na Alemanha coexistem notários públicos com privados. Na Alemanha, num país evoluído e que juridicamente até para nós é um modelo.

Segundo creio o projecto do Partido Socialista, na Lei de Bases do Registo também diz que coexistiam os dois sistemas e o cidadão escolhe, se for ao notário público não carece de Registo, porque dá segurança, tem fé pública; se for a um particular, se for ele próprio a fazer o documento então é o Registo quem vai controlar, carece de Registo. Estou a falar em termos gerais. É esta a discussão que estamos a ter.

Há trinta anos, nós que passámos pela Faculdade de Direito e tivemos o Prof. Orlando de Carvalho, lembramo-nos que ele nos questionava e dizia-nos, até nas orais: "Por que é que uma propriedade rural de cinquenta metros carece de escritura pública e se eu vender o diamante que tenho em casa não carece de escritura pública?" Há trinta anos já se questionava isto. Quem fez Direito em Coimbra tinha que saber responder a isto.

P 3: Na esteira do que diz o Sr. Dr...(P 5), e tal como ele colocou a questão, salvo o devido respeito, parece-me não estar muito bem colocada. Aqui ninguém tem dúvidas que deve continuar a haver documento autêntico. Isso ninguém tem dúvidas. O que se pode discutir...

P 5: Do projecto do Partido Socialista, das declarações dos deputados do Partido Socialista, resulta claramente que tem dúvidas acerca da necessidade de haver documento autêntico, excepto eventualmente para os testamentos.

P 3: Eu conheço esse projecto.

P 1: Todos nós conhecemos. Em conjunto com o do Governo foram ambos aprovados ontem, o do PS e o do Governo. Nós assumimos publicamente na primeira Comissão, os Senhores estiveram lá depois de nós, nós propusemos isto, que se fizesse esta reflexão. Não quer dizer que seja em 2003. Ninguém

passa de um sistema de acto de registo declarativo para constitutivo, de um momento para outro.

P 7: Houve uma reflexão sobre isso no tempo da Dra. Eduarda Azevedo e foi concluído que para que haja liberalização, eu já não estou a discutir se deve haver ou não, se vier a haver liberalização, o que se entendia é que a liberalização tem que de alguma forma segurar os notários como profissionais liberais, ou seja, se a função ficar de tal maneira desinteressante, o que vai acontecer é que os notários vão concorrer para outros lugares públicos, porque têm direitos adquiridos que lhes ser mantidos, e portanto a função notarial ficará entregue a quem quiser e vir a seguir.

P 3: Ficará entregue a notários, porque quem exercer a função notarial será sempre notário, nunca será nada mais do que notário.

P 5: Mas no projecto do Partido Socialista não aparece sequer a expressão “função notarial”, aparece a expressão “prestação de serviços notariais”.

P 1: Isto é uma Lei de Bases do Registo. É toda a revolução do direito substantivo, não é um projecto de notariado.

P 7: É como se falasse em acto médico praticado por enfermeiro. É qualquer coisa do género. Actos notarias praticados por quem não é notário!

P 1: Mas ele diz expressamente que se eu optar pelo notário público tenho segurança jurídica e não careço de um outro controlo.

P 5: O que eu disse há pouco é que quem inventou esta expressão foi feliz, porque implantou-se de tal forma, que hoje em dia toda a gente fala no duplo controlo de legalidade. Não houve nenhum deputado do PS que não falasse no duplo grau de legalidade, não há jornalista nenhum que fale comigo que não fale no duplo controlo da legalidade. E com isso conseguiu-se, na minha perspectiva, desviar a atenção do problema central, porque o que importa discutir não é a questão do duplo controlo da legalidade, porque de resto todos vamos fazer a justiça de reconhecer que a actividade do notário nunca se reconduziu a um mero controlo de legalidade é muito mais do que isso, vai muito para além disso. O

notário dá forma legal à vontade das partes, é um conselheiro imparcial que ouve as partes e que apura o sentido negocial dessa vontade. Portanto é muito mais do que isso. Também controla a legalidade, é verdade que sim, mas é muito mais que isso. Titula os actos, elabora os contratos. E será isso apenas um controlo de legalidade? O controlo de legalidade é uma das componentes da actividade notarial, mas a actividade notarial é felizmente bastante mais abrangente que apenas o controlo da legalidade. E a questão central não é a do duplo controlo da legalidade, a questão central é a de saber se deve ou não existir documento autêntico. Se deve ou não existir um documento que se assemelhe à sentença judicial...

P 1: Mas para ser autêntico tem que estar o autor que é delegatário da fé pública?

P 5: Tal qual.

P 1: Sem dúvida. Eu sei que o cumprimento da função, hoje, notarial, é legitimadora, conformadora, autenticadora, mas quando era o notário antes do Estado Novo não era assim, porque não havia advogado, porque o notário era o conselheiro. Agora, imparcial não! Não me diga “conselheiro imparcial”, porque isso é que eu não compreendo. O princípio da imparcialidade e da independência é incompatível com o aconselhamento ou com o conselheiro.

P 7: Não é não. É conformar a vontade das partes. Na mesma situação de há bocado dos divórcios litigiosos e que chegámos à conclusão que no fundo nunca há o divórcio por mútuo consentimento. Nós é que conseguimos nos nossos gabinetes transformá-los em mútuo consentimento.

P 8: Absolutamente.

P 3: Deixe-me só terminar. Não foi o Estado que instalou a actividade notarial, tal como não foi o Estado que inventou a actividade registal. Não foi o Estado-Administração que criou o notariado e não é o Estado-Administração que vai acabar com o notariado e nunca o acabará por Decreto. O mesmo se passa com a actividade registal. Tenhamos disso consciência. Por isso, para mim, aquela questão é uma falsa questão. Porquê? Porque as pessoas continuarão,

quando falo aqui em pessoas falo em cidadãos, falo nas empresas, enquanto tiverem necessidade ou quando sentirem necessidade de recorrer a um terceiro imparcial, intuitivo, que lhes dê segurança jurídica, que lhes elabore um documento, que lhes facilite a prova, enquanto houver necessidade disso, então haverá sempre alguém que irá desempenhar a função notarial. Eu desprezo completamente a questão de saber se deve ou não deve haver o notário. É inconsequente quem defende a extinção do notariado.

P 7: Os anglo-saxónicos chegaram à conclusão que não era necessário. Portanto, não é sempre necessário o notário, depende dos alicerces onde nos fundamentamos. Se eu me quiser fundamentar no pensamento anglo-saxónico, ponho o notário de lado, isto é uma redecoreação, já não quero o rocóco que tenho em casa, quero o estilo minimalista.

Tudo depende do que é que o nosso legislador pretende para a sociedade em que vivemos - se o anglo-saxónico, então tem que refazer a lógica de todo um sistema - ou se o romano-germânico, que é o que funciona em países que nos são vizinhos e com os quais temos muitas afinidades.

P 4: Na nossa cabeça como notários, e o que vou dizer não quero que seja entendido como corporativo, é muito difícil juntarmos estas ideias todas. Como é que nós nos podemos sentir úteis? Como é que os notários se podem sentir úteis neste país, se as pessoas, e neste caso o é nosso superior hierárquico, é o primeiro a achar que a escritura pública na compra e venda, não é precisa?

P 3: Não me deixou explicar.

P 4: Mas eu já tenho ouvido. Na minha cabeça é uma grande confusão. Só queremos que nos digam abertamente. Nós também conhecemos o que alguns Professores aqui de Coimbra dizem, e há mesmo dois, que nos disseram muito claramente, talvez há três anos, para enfrentarmos o poder e perguntarmos: "Somos ou não somos úteis? O país precisa ou não precisa de notários?" Porque se não precisa, digam-nos de uma vez, e acabem connosco.

Portanto, o Governo anterior o que fez foi andar a matar-nos aos bocados. O que têm que nos dizer, de uma vez por todas, é se precisam ou não precisam dos notários!

Peço desculpa de me exaltar, mas eu já ando nesta luta há tantos anos....

OPJ: Pode concretizar a questão de “nos andarem a matar aos bocados”? Qual é o sentido?

P 7: É a promessa repetida de que precisam imenso de notários, “os Senhores são essenciais na segurança jurídica, os Senhores são os defensores da conflitualidade, os Senhores isto, os Senhores aquilo...”, mas não optam pela liberalização. E aí nós investimos e pomos isto a funcionar como deve ser. Não conseguem ter dinheiro para modernizar, não fazem uma gestão privada e deixam que a instituição caia de podre, porque não investem nela, nem permitem que ela invista em si própria. Portanto, se eu prender uma pessoa àquele canto e, com todos os saberes que tem, ela não os puder exercitar, essa pessoa vale zero, toda a sua capacidade é equivalente à de um analfabeto. Não pode funcionar.

OPJ: Porque é que o Estado faz isso?

P 7: O Estado faz isso, porque é sempre o eterno problema, é preciso ter dinheiro, arrecadou o dinheiro...

P 1: Eu acho que é opção.

P 7: Uma fonte de rendimento como foram os notários e os conservadores, neste momento o Sr. Dr...(P 3) saberá melhor do que eu o que ainda são...

P 3: É muito relevante.

P 7: Neste momento, todos os tribunais existentes em Portugal vieram desse dinheiro, o que significa que alguns cartórios eram/são absolutamente horrorosos, horrendos.

OPJ: Nestes vinte anos os Ministros da Justiça têm variado entre PS e o PSD, e dizem, claramente, que não podem prescindir do dinheiro, isto é, quando querem fazer não podem prescindir do dinheiro.

P 7: Mas não se mata a galinha dos ovos de ouro ou mata-se?

É lógico que o Ministério da Justiça, que depende dessa receita como dizia que dependia, não investisse? Por exemplo os CTT..., puseram logo balcões lindíssimos, tudo último modelo, espaços amplos...

P 1: Mas este Governo também não vai investir. Opta por vos entregar.

P 7: Vamos ver a que preço. Porque se querem manter a teoria do oficial público e sindicar-nos e continuar a controlar-nos, vai automaticamente, penso eu, para a tabela, porque a tabela é a única garantia e é o que dizem lá fora e eu não vejo porque é que lá fora é verdade e aqui há-de ser mentira. É a única forma do utente conseguir ter acesso ao Direito de uma forma barata, porque se tiver que ir à Conservatória com dois solicitadores ou dois advogados, cada um com a sua parte prestar essa declaração, vai complicar.

P 8: Talvez possa não complicar, pode tornar muitas das coisas mais simples, o Sr. Dr. talvez não consiga ter a percepção, por força da formação que tem, pode não ter a sensibilidade suficiente para poder fazer uma representação jurídica quanto baste e quanto necessária se torne sobre essa matéria. Esta questão de dizer que o advogado e o solicitador é que estão a onerar os actos em que intervêm, da forma como intervêm...

P 7: Eu não disse isso.

P 8: Consegue converter esta onerosidade dos actos por força da sua intervenção equidistante. Eu sei que é uma realidade completamente diferente.

Eu sou corporativista e não tenho nenhum receio disso. O facto é que ser corporativista não quer dizer que seja contra o legislador, muito pelo contrário, é ele que é a razão da existência da minha profissão e portanto olho para ele sem qualquer preconceito.

P 4 disse que “o Governo anterior andou a matar-nos aos poucos”. Eu talvez não diga isso, porque se achar que é matar-nos aos poucos o facto de retirar de alguma forma um número incalculável de certificações de fotocópias, tal como o Sr. Dr. dizia que era pôr em cima do fotocopador, ou seja, não tinha

nenhuma relevância jurídica, apesar do o Sr. Dr...(P 3) há pouco ter levantado alguma diferenciação que também aceito, o facto de se terem desformalizado alguns actos por se entender que não tinham relevância e que poderiam ser por documento escrito, alterando assim a não necessidade de documento autêntico, não me parece que tenha havido alguma fragilização nessa matéria, não penso que isso sejam actos que eventualmente possam estar a pôr em causa os notários.

Vou dizer ainda o seguinte. Quando o Sr. Dr. há pouco referia a sua divergência com o Sr. Dr...(P 1) sobre os contratos de arrendamentos, por o Sr. Dr. estar obrigado à verificação de determinados requisitos para poder elaborar um contrato de arrendamento e os advogados não estarem, eu quero-lhe dizer que essa preocupação se calhar deve ser estendida também aos contratos-promessa, não só àqueles que estão sujeitos a execução específica, senão diria que os advogados também não devem lavrar contratos-promessa dos seus próprios clientes sem os requisitos do n.º 3 do art. 410º do Código Civil.

P 1: Não é nulidade.

P 8: Não é nulidade, mas a questão coloca-se de paridade com esta questão.

P 1: Se é, é uma nulidade atípica, mista.

P 7: Se for uma nulidade atípica ou mista não posso fazer o acto. Eu tenho um preceito do Código do Notariado que me diz que desde que seja nulidade não posso, não me fala em atípica ou típica, é nulidade.

OPJ: Se for fazer um acto que é uma anulabilidade, faz o acto.

P 7: Se for uma anulabilidade posso fazê-lo.

OPJ: Como só é invocável por alguns, não é uma nulidade absoluta. Diria que um jurista poderia fazê-lo porque não pode interpretar isso como nulidade absoluta.

P 7: Mas há o princípio “onde a lei não distingue não deve o intérprete distinguir”.

P 1: A diferença entre a função notarial e a função do advogado, neste momento, é isso mesmo. Os advogados não dizem “não faça o contrato”, é seu dever dizerem “faça, mas com estes riscos”. A função da advocacia é diferente da notarial. Eu entendo que neste momento, na nossa sociedade, justifica-se a função notarial, eu não a extingo, nem digo que ela não é necessária, é uma questão, concordo com o Sr. Dr...(P 3), é uma questão civilizacional.

É óbvio que nós todos sabemos que houve duas opções. O anterior Governo estava no caminho que não é o do actual. Todos sabemos que a desformalização dos actos ia continuar. Nós todos concordamos que duzentos e cinquenta notários não chegam para satisfazer as necessidades dos cidadãos e a opção é: ou se criam mais notários públicos ou se privatizam. Como se vão privatizar mais duzentos, parece que segundo os estudos precisamos de mais duzentos, ou então há mais duzentos públicos e agora o actual Governo diz não, então privatizem e há quatrocentos e cinquenta. O anterior Governo tinha um caminho diferente, ia desformalizando os actos, se continuasse era certo e seguro. Agora é essa a discussão. Era esse o caminho? Não será este ou será este que resolve o problema? Porque nós agora temos outro problema: é privatizar e é ter tabelas. E que tabelas é que devemos ter?

OPJ: Mas essas tabelas com que critérios?

P 7: Nós temos uma proposta de tabela, já a apresentámos, já propusemos ao Ministro da Justiça uma tabela, mas que neste momento ainda parece extemporânea, uma vez que ainda não há um projecto de estatuto e portanto não é altura de a apresentar. Como sabe, há dois projectos, que agora vão ser apreciados, eu não sei que enxertos é que vão ser feitos num e noutra, dali vai resultar qualquer coisa que nos vão apresentar daqui a uns meses, com alterações, com aumentos, com diminuições. Se finalmente chegar a ser aprovado na Assembleia da República, a partir daí é que...

P 1: Nós é que propusemos isso, a Ordem, e com esse argumento nós adiámos a entrada em vigor da reforma da Acção Executiva em 2003, porque necessitávamos de aperfeiçoar a Lei, adiámos a revisão do contencioso administrativo, que era muito mais urgente para o país em termos de satisfação das necessidades dos cidadãos. Propusemos reflectir durante 2003 sobre a questão do notariado. O Sr. Dr. soube quando nós soubemos, há um mês atrás. Portanto, todos nós tivemos dele conhecimento, e já a aprovar, já a entrar e já a privatizar. O Sr. Bastonário fez uma intervenção junto do Dr. Marques Mendes, comunicou à primeira Comissão, não saberia qual o resultado, propusemo-nos reflectir durante 2003, vamos discutir isto que estamos aqui a discutir. Vamos continuar com o notário com que função?

Pessoalmente entendo que a função notarial é aquela que está no Código do Notariado, para mim é essa e é essa que ainda deve continuar a existir. A função do notário é a que está no artigo 4º, e as tabelas terão que adaptar-se a essa função notarial e não a outra.

P 7: Mas porque é que se fala em outra? Alguém anda aqui a falar em outra?

P 1: Estamos aqui a falar da desformalização dos actos.

P 7: Mas a desformalização dos actos não tem nada a ver com as competências do notário!

P 1: Tem. O caminho do outro Governo, do outro Ministro era outro. Nós temos que optar e discutir sem qualquer problema. Estamos numa discussão, sejamos objectivos. Eu até tenho opções ideológicas, como todos temos, mas não quer dizer que ao discutir esta questão, porque é do PS estou contra, ou porque é do PSD não gosto. Não. Eu proponho isso à Associação dos Notários, discutamos os "dois", os advogados com os solicitadores de um lado e convosco.

P 3: Em França a cessão de quotas não está sujeita a escritura pública.

P 7: Nós chegámos a propor ao Ministro da Justiça ir lá para fora seis meses estudar vários sistemas.

Uma cópia, ao preço que ela está acha que não é um erro grosseiro? Sabe quanto custava, não sabe, e sabe quanto custa agora? Acha um erro grosseiro ou acha um erro desculpável?

P 3: Eu não chego às partilhas, mas de uma coisa eu tenho a certeza, é que neste estado de coisas estamos muito perto de ter compras e vendas pré-formatadas, já as temos por documento particular utilizado por as instituições de crédito, teremos contratos de sociedade...

OPJ: Basta consultar qualquer diário onde os contratos de sociedades são publicados para perceber que são 80% todos iguais.

P 7: É que o Notário é o responsável por aquilo que faz.

Sabia que o Notário não é isento de responsabilidade se assinar a sua minuta?

Sabia que se me apresentar uma minuta, por melhor escrita que esteja, se eu puser “outorgaram sob minuta que me apresentaram”, isso não isenta em nada a minha responsabilidade singular?

OPJ: A questão não é essa.

P 7: É essa sim, porque senão, se o Sr. Dr. quisesse pôr uma cláusula punha, e se houvesse dúvidas quanto à legalidade da cláusula essa responsabilidade era do Sr. Dr. A partir do momento em que eu fico co-responsabilizado da cláusula...

P 8: Queria ressaltar outra questão, que é a questão dos Centros de Formalidades de Empresas. Os Centros de Formalidades de Empresas foram anunciados com grande propaganda, mas o que é certo, é que eu sempre me opus pessoalmente e em representação da Câmara, contra esses Centros, onde existem notários a funcionar, porque o dinheiro que se gastou e o serviço que se presta não é de todo de acordo com aquilo que o cidadão e as empresas querem, ou seja, há ali quase que um supermercado de constituição de pessoas colectivas e alteração, onde o notário também está incluído e eu penso que poder-se-ia ter capitalizado e avançado muito mais, ou seja, não é concentrar todas as

dificuldades da constituição das sociedades, mas sim facilitar as empresas de serem constituídas.

OPJ: As associações empresariais divergem da sua opinião.

P 8: Admito que sim.

P 3: Seja por via de mais notários, não se esqueçam que os empresários e os cidadãos querem é serviço rápido, eficiente e o mais barato possível e nós temos que lhes dar isso.

OPJ: Peço uma palavra final a cada um, tendo em atenção que mesmo relativamente à liberalização do notário/privatização do notário, penso que há aqui um consenso: a haver tabelas, elas devem assentar num critério *ad valorem* mitigado.

P 7: Que é o que nós chamamos actos de valor determinado ou determinável.

OPJ: Depois ao começar esta ronda conclui-se que o Sr. Dr....(P 3) tinha qualquer mitigação relativamente a este critério...

P 3: Não. Eu aqui entendo que avançando a privatização, fará todo o sentido um sistema de preços diferente.

OPJ: Sobre que critérios?

P 3: Penso que fará sentido o critério *ad valorem*, ou dito de outra forma, o princípio *ad valorem*, um princípio de determinação do custo em função do valor do acto, porque em causa está a responsabilidade pessoal e essa responsabilidade pessoal varia em função do valor do acto. O que têm é que se encontrar fórmulas de aplicação idêntica a todos os notários, isto é, tem que haver uma uniformidade de critérios aplicável a todos os notário. Por outro lado, este princípio não é incompatível com a existência de preços fixos, de preços variáveis e de preços livres.

OPJ: Para actos diferentes?

P 3: Para actos diferentes, naturalmente. Para preço fixo para actos em que pese a natureza social por exemplo.

OPJ: Certidão do Registo Civil, casamento, certidão de óbito...

P 3: Eu estou aqui agora a falar mais do Notariado.

OPJ: Um dos critérios pode ser a utilidade social do acto? Como é que se define isso?

P 3: Aqui terá que haver uma ponderação caso a caso. Por exemplo, uma habilitação em que não há valor em questão, uma simples habilitação penso que poderá ser fixo, mas também poderá ser livre e obedecer a uma regra de mercado ou uma regra de concorrência. Em princípio, para mim, os preços fixos iriam para aqueles actos em que o interesse público estivesse muito vincado.

OPJ: Que são de interesse público.

P 3: Exactamente. Admito alguma variação de preços, porque o funcionamento ou o preço de instalação de um cartório em determinados lugares é bem diferente do preço de instalação do mesmo serviço noutra lado.

OPJ: Só uma pergunta para quem está no debate com o Governo. Nessa privatização vai tudo para espaços novos ou o Governo vai arrendar esses espaços que existem?

P 7: Para já o Governo não disse. Há propostas no sentido de fazer pressão, fechando as instalações. Vai ter que vender, algumas são mesmo cartórios, não servem para outra coisa, se quiser vender vende, se não quiser vender não vende, o notário se quiser comprar compra, se não quiser não compra. Mas não está nada definido.

P 3: Finalmente, preços livres. Não sei se haverá um ou outro caso em que se justifique liberdade de preços, o funcionamento pleno da concorrência. Admito que sim. Admito um ou outro caso.

Portanto eu concordo com essa metodologia que está proposta. Com a existência de preços fixos, de preços variáveis e de preços livres.

OPJ: Em síntese o Sr. Dr. diria: façamos correcções à actual tabela de acordo com as questões sociais e esperemos pela decisão das transformações.

Eu vi que há aqui um consenso sobre um conjunto de actos.

P 3: Eu estive a falar na perspectiva apenas da actividade Notarial.

Quanto à actividade Registral, ao Registo Civil, ao Registo Predial, Registo Comercial, Registo Automóvel, não tenho este entendimento. Desde logo, por exemplo, aquilo que caracteriza o Registo Civil é, digamos assim, o exercício dos direitos de cidadania...

OPJ: Este Registo Civil será sempre interesse público?

P 3: Será sempre de interesse público. Haverá como regra um conjunto alargado de isenções e não há volta a dar-lhe nesta matéria.

OPJ: Financiado pelo Estado...

P 3: Exactamente. A questão nova que se pode colocar de imediato é a de saber se, sendo deficitário, deve ser pago por via dos impostos dos cidadãos ou se deve ser participado pelas outras actividades.

Já quanto ao Registo Predial, ao Registo Comercial e Automóvel, que não se perspectiva privatização, tenho para mim que os preços devem ser fixos, isto é, igual para todos, igualmente fixos, admitindo o critério *ad valorem* tal como foi proposto em tempos pelo Conselho Técnico, embora com limitações fortíssimas e saber até que ponto ou até que limites poderíamos avançar para valores variáveis, dependerá muito da postura dos senhores empresários e dos agentes económicos. Há um limite que é o da aceitabilidade, esse é para mim inquestionável, mas que é muito difícil de apurar, mas aceito o critério *ad valorem* nalguns casos.

OPJ: Relativamente a esta questão, relativamente à tabela dos preços do Registo Civil, do Registo Predial, do Registo Comercial, do Registo Automóvel e do Notariado, atendendo às correcções que existem e às mudanças em perspectiva...

P 2: Vou-me pronunciar apenas sobre o notariado. Entendo que se deve votar a tabela a um critério do valor, por oferecer uma maior justiça e aceitabilidade por parte da sociedade. É mais facilmente aceitável que por uma compra de meio milhão de euros se liquide determinado emolumento e por uma compra de dez ou vinte ou vinte e cinco euros, como se faz na província, seja diferente.

Em sede de futura privatização do notariado, penso que esse deve continuar a ser um princípio estruturante da tabela, ou que deve passar a ser ou voltar a ser princípio estruturante da tabela, admitindo que corrigindo alguns dos casos mais complicados que havia na tabela anterior, eventualmente reduzindo os escalões, arrançando ali um ponto óptimo entre aquilo que deve ser a aceitabilidade social do acto e a sua utilidade.

No que toca aos preços variáveis e aos preços livres, só mesmo em face de uma proposta em concreto é que eu penso que nós nos podemos pronunciar validamente, até aí não me gostava de pronunciar sobre ela.

OPJ: Relativamente a esta situação, tabela actual, correcções e numa perspectiva de futuro, como fixar os preços do Registo Civil, do Registo Predial, do Registo Comercial, do Registo Automóvel e do Notariado?

P 6: Eu, nesta matéria, não acrescento muito ao que o Sr. Dr....(P 2) já disse, concordo com esta posição.

P 1: Na situação actual as correcções terão que ser introduzidas e penso que o Sr. Dr....(P 3) há pouco já indirectamente as anunciou.

Na privatização defendo tabelas fixas. Na liberalização, obviamente, sem *numerus clausus*, tabelas livres, se a função caminhar para a liberalização.

OPJ: Qual é o seu conceito de privatização?

P 1: É o projecto de Governo. Chame-lhe assim. Com tabelas fixas, com *numerus clausus* e com sedes fixadas administrativamente.

OPJ: E a liberalização?

P 1: Liberalização é uma profissão liberal, e sendo uma profissão liberal, sem *numerus clausus* e com tabelas livres.

OPJ: Admite o critério *ad valorem*?

P 1: Eu defendo as tabelas fixas nesta privatização.

OPJ: Então, uma escritura de um aumento de capital de cem mil contos custa o mesmo que uma escritura de um aumento de capital de mil contos? É disso que estamos a falar.

P 1: Sim, tabelas fixas. Não quer dizer que essas tabelas não tenham índices.

OPJ: Escalões.

P 1: Não fica ao livre critério do notário fixá-lo.

P 3: Limitar a concorrência.

P 1: Nesta privatização que estamos a discutir, o projecto que temos, eu não consigo ver o cidadão à procura ou o notário à procura ...

OPJ: Há uma uniformidade das tabelas em todo o país. Nessa fixação do preço é que admite o princípio *ad valorem*.

P 2: Queria acrescentar um dado apenas. Não sei se foi aqui focado. A privatização ou o modelo da privatização que está pensado pelo Governo, prevê a existência de cartórios deficitários e prevê também a existência de um fundo de compensação. Nesse sentido, eu penso que haverá também interesse em que os preços dos actos sejam determináveis, sejam fixados. Se formos para um sistema de livre concorrência com esta questão da existência de um fundo de compensação facilmente se inverteria a lógica que está nesse sentido em todo o diploma.

P 1: Com o projecto, teremos notários sem cartórios. Eu vi o Dr. Albino Matos discordar desta situação - não concebe como é que se atribui um título de notário a uma pessoa que não tem um cartório, acha que tecnicamente não é correcto.

P 8: Obviamente que perfilhamos e essa é uma condição que pensamos que é unanimemente aceite, que são critérios uniformes em todo o território nacional relativamente à situação dos actos notariais. Admitimos que haja um regresso, mas com muitíssimas correcções, à situação que existira anteriormente, ou seja, um regresso à situação do princípio do valor para fixação do próprio acto, mas perfilhamos que a objectividade da tabela deve ser também uma condição fundamental para que, na realidade, se possam prever, calcular e saber com objectividade, quanto é que pode vir a custar um determinado acto ou quando a lei o impõe como estritamente necessário.

P 5: Eu creio que não vale a pena estar aqui também a emitir a minha opinião. Nós temos uma posição institucional perfeitamente consensual e o Sr. Dr...(P 7) expôs tal opinião e escusamos de estar todos a repetir o mesmo.

P 7: O que nós entendemos é o seguinte: a tabela antiga era confusa, acho que não era fácil de aplicar, mesmo para nós não era, mas acho que os princípios daquela tabela quanto aos actos de valor indeterminado que já se referiam nessa tabela, já se dizia o que era um acto de valor indeterminado, ou seja, os actos cujo o valor não resulta deles próprios, como é o caso de uma habilitação, de um testamento. Depois os actos de valor determinado, que são aqueles actos cujo valor resulta do conteúdo da escritura. Portanto, parece-me que isso já está perfeitamente determinado. Só tenho alguma dúvida porque também não sei qual o conteúdo que o poder vai dar aos actos de preços livres. Não sei o que isso é, ainda não nos foi dito o que isso seja, portanto esperamos para ver o que é.

OPJ: Relativamente à experiência comparada, o que é que pensa ou como é que concebe preços livres de actos notariais?

P 7: Como sabe, em Espanha não há isso, que é o nosso paradigma mais próximo. Em França também não há, na Bélgica também não há.

P 1: Não há tabelas?

P 7: Há tabelas com valores determinados ou determináveis, ou seja, um acto que custa x tem um escalão de dez a vinte e paga y, de vinte a trinta paga xx, etc.

Quanto aos actos de preços livres, não sei exactamente qual é conteúdo. O que é que vai resultar daí não sabemos.

P 4: Eu também não tenho mais nada a acrescentar. Só gostaria e faço votos para que, desta vez, com esta reforma, com uma nova tabela, com uma filosofia diferente, regressando ao critério do valor, o poder nos ouça. Também sou corporativa e entendo que nós, por vezes, devemos ser corporativos e eu sou-o muitas vezes. Mas como igualmente entendo que o que está em causa, acima de tudo, é o serviço aos cidadãos, e é também essa a nossa componente pública, gostaria que o poder, diferentemente do que fez num passado recente, ao constituir uma Comissão Para a Reforma do Notariado, em que tinham assento todas as outras profissões jurídicas e sectores relevantes da vida económica e onde não estavam os notários, desta vez tenha o bom senso de nos sentar também à mesa, para podermos dar um contributo positivo e o menos corporativo possível.

OPJ: Resta-nos agradecer mais uma vez a vossa presença.