



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

## PROJECTO DE LEI N.º 177/IX

# LEI DE BASES DA REFORMA DO SERVIÇO PÚBLICO DE REGISTO E NOTARIADO

### Exposição de motivos

1 — O serviço público de registo e notariado desempenha um papel fundamental na prevenção de litígios e no reforço da certeza e segurança do tráfego jurídico.

Contudo, décadas de imobilismo produziram uma crescente depreciação do valor acrescentado assegurado pelo serviço, que foi sendo percepcionado pela sociedade mais como um entrave burocrático do que como um importante garante da segurança e certeza do tráfego jurídico.

Com efeito, o serviço não acompanhou a modernização da sociedade, contrastando os seus procedimentos antiquados com a dinâmica e inovação que marcam em particular a vida económica.

É assim incompreensível, por exemplo, que quando já se generalizou a possibilidade de proceder, por ordem telefónica e em segundos, à transacção de milhões de euros de acções de uma sociedade cotada na bolsa, continue a ser necessário um complexo e moroso procedimento notarial e registral para transmitir uma quota de uma pequena sociedade.

A recuperação e garantia do valor acrescentado da actividade notarial e registral exige a sua modernização e adequação às exigências da



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

sociedade e da competitividade da economia. Só assim será possível garantir com eficiência a segurança do tráfego jurídico.

2 — Nas duas últimas legislaturas iniciou-se este processo de reforma.

Estabeleceu-se uma parceria estratégica entre o Governo e os parceiros sociais, que permitiu a execução de um importante programa de desformalização dos actos jurídicos, eliminando mais de três milhões de actos notariais/ano, sem que tenha sido diminuída a segurança do tráfego jurídico.

Por outro lado, concretizou-se uma reforma estrutural do quadro remuneratório do serviço, eliminando a sua natureza tributária, e adequando-o ao seu custo efectivo independentemente do seu valor económico.

Foi lançado e desenvolvido o processo de informatização integrada dos registos e notariado, que será implementado ao longo do ano de 2003. O processo de informatização não permite só – e seria muito – alterar os processos de trabalho, permite, sobretudo, a revisão dos procedimentos anquilosados, só assim se maximizando os potenciais ganhos de produtividade.

Estes três passos estruturantes permitiram uma melhor adequação entre a oferta e a procura, uma maior justiça na remuneração do serviço e a criação de condições para o reforço da produtividade.

3 — Contudo, para além de consolidar esta estratégia incremental, impõe-se reformar o próprio princípio estruturante do sistema de registos e notariado, que assenta num duplo controlo preventivo da legalidade



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

imposto por força da lei: primeiro, por acto notarial e, depois, por acto de registo.

O presente projecto de lei introduz uma ruptura sistémica, consagrando um novo princípio estruturante do sistema: um único controlo preventivo da legalidade.

Unifica-se, assim, na actividade registral as funções de controlo preventivo da legalidade, de identificação de pessoas e bens, e de publicitação das respectivas situações jurídicas.

Salvuarda-se, porém, a liberdade das partes, querendo recorrerem a controlo preventivo por acto notarial. Mas então fica dispensado o controlo no acto de registo.

O sistema estrutura-se, assim, em torno de três princípios fundamentais, da legalidade, da subsidiariedade e da suficiência, nos termos dos quais o controlo preventivo da legalidade por força da lei opera-se no acto de registo, podendo, por vontade das partes, operar por acto notarial.

Ou seja, obrigatório é o controlo no acto de registo, facultativo o controlo por acto notarial.

Deste princípio estruturante decorrem duas consequências fundamentais para a organização do sistema de registos e notariado:

- O controlo obrigatório, imposto por força da lei, é incumbência do Estado;
- O controlo facultativo, que resulta da vontade das partes, será assegurado por prestação de serviços em regime de profissão liberal.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Assim, a componente pública do sistema do registo e notariado estrutura-se no Registo Público de Pessoas e Bens e assenta nas carreiras de Conservador e Oficial de Registo, passando a actividade notarial a ser exercida em regime de profissão liberal, sujeita a fiscalização e regulação pelo Estado.

Assegura-se, naturalmente, a integração nas carreiras de Conservador e Oficial de Registo, com salvaguarda dos direitos adquiridos e das expectativas legítimas, dos actuais Notários e Oficiais de Notariado que optem pela manutenção do vínculo à função pública.

Quanto ao exercício da actividade notarial em regime de profissão liberal, é expressamente proibida a adopção de regimes ou práticas restritivas da concorrência, nomeadamente:

- A adopção de *numerus clausus* no acesso à profissão;
- A delimitação territorial da actividade;
- O tabelamento de honorários.

O sistema de registos e notariado terá assim duas componentes, uma pública, outra privada. A pública assegura os serviços que são obrigatórios por força da lei. A privada presta os serviços que as partes solicitam por sua livre vontade.

4 — Esta ruptura sistémica supera o paradigma, hoje anacrónico, em que se discutia a mera privatização do notariado.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Com a privatização do notariado o sistema permanece inalterado, só se eliminando o vínculo laboral do notariado ao Estado. Quanto ao mais, os actos dos particulares continuam sujeitos a duplo controlo, forçados por lei a contratar serviços privados, encarecidos pela tributação em IVA.

Ou seja, o sistema ficaria na mesma e o serviço mais caro. A mudança esgotar-se-ia nas vantagens corporativas decorrentes da privatização das receitas públicas e da eliminação do tecto salarial que limita o vencimento de alguns dos notários.

O que se propõe é uma reforma ao serviço dos cidadãos e do desenvolvimento. Não uma reforma inspirada e ao serviço de mesquinhas aspirações corporativas.

5 — Esta reforma implica profundas alterações do direito substantivo, em particular quanto à forma dos actos. Implica, designadamente, substituir a exigência de celebração de escritura pública pela obrigatoriedade do acto do registo como requisito de validade do acto jurídico, com a consequente alteração da natureza meramente declarativa do registo.

Exige, por outro lado, uma ampla revisão dos procedimentos registrais, valorizando o controlo preventivo da legalidade que então se opera.

Recomenda a prudência que esta transição se processe de modo gradual. É a todos os títulos recomendável que a reforma se inicie pelos actos relativos às empresas e que só numa última fase atinja os actos relativos a direitos reais, em especial os que tenham por objecto prédios rústicos.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A forma adoptada – a da lei de bases – parece deste ponto de vista particularmente adequada. Aqui se fixam as bases de uma reforma que deve ser gradualmente desenvolvida pelo Governo por via da adaptação do direito substantivo e procedimental.

6 — A segunda ruptura introduzida por esta reforma prende-se com a própria concepção do sistema de registos com uma única base de dados central relativa a pessoas, bens e respectivas situações jurídicas.

O Registo Público de Pessoas e Bens é concebido como uma base de dados única e geral que unifique os diversos registos públicos, quer os que se encontram integrados no Ministério da Justiça, quer os que se encontram dispersos por outros serviços da Administração, como sejam os que permitirão uma informação predial única ou o documento único automóvel.

Trata-se, no fundo, de assegurar que a lei permita explorar todas as virtualidades que a informatização do sistema comporta.

Trata-se, por exemplo, de na área predial garantir o tratamento por meio de sistema de informação geográfica de toda a informação dispersa no registo predial, repartições de finanças, serviços cadastrais, ou de urbanismo quanto aos ónus decorrentes de instrumentos de ordenamento do território.

O Registo Público de Pessoas e Bens terá acesso activo descentralizado aos diversos Conservadores e Oficiais de Registo através da rede de comunicações do Ministério da Justiça e acesso passivo global através das redes nacional e internacional de comunicações.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Sem prejuízo da sua estrutura desmaterializada, o Registo Público de Pessoas e Bens terá uma rede nacional de centros de atendimento ao público que assegure uma adequada cobertura do território nacional.

A unificação de toda a informação relativa a pessoas e bens numa única base de dados tem como consequência necessária a obrigação dos serviços públicos recolherem officiosamente no Registo Público de Pessoas e Bens a informação de que careçam e esteja sujeita a registo, não tendo de solicitar aos cidadãos informação e comprovativos de informação de que a Administração já dispõe.

Por outro lado, a configuração do Registo Público de Pessoas e Bens como uma base de dados central, põe definitivamente em causa a organização assente na circunscrição territorial de competências, permitindo a prática de qualquer acto em qualquer ponto terminal da rede.

Do mesmo modo, esta configuração permite a publicitação electrónica da informação registada, directamente acessível aos interessados, substituindo as publicações ou a emissão de certidões em suporte de papel.

7 — A forma de lei de bases é a adequada a uma reforma que atinge o princípio estruturante do sistema de registos e notariado, implicando uma ruptura com um quadro jurídico, económico e social com tradição secular.

A aprovação do projecto de lei fixa e consolida o quadro de desenvolvimento desta reforma que deve ser desenvolvida por decreto-lei, de modo gradual e progressivo.

Desenvolvimento, insiste-se, que deve incidir de modo muito particular na revisão dos procedimentos, já pelo que resulta



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

necessariamente da unificação do controlo preventivo no acto do registo, já pela simplificação que a informatização permite e exige.

Estamos perante uma reforma global, que visa adequar o sistema de registos e notariado a uma sociedade moderna e dinâmica que exige eficiência na garantia da certeza e segurança do tráfego jurídico.

É uma reforma que compreende que o ambiente institucional é um forte condicionante da competitividade. E que assume que a reforma institucional não se pode limitar a acrescentar mais ao mesmo, antes exige fazer melhor e diferente.

Este é o único caminho que permite racionalizar recursos, evitar o aumento da despesa, servindo melhor a cidadania e o desenvolvimento.

### **Capítulo I**

#### **Princípios e objectivos**

##### **Base I**

##### **Âmbito**

A presente lei estabelece as bases da reforma do serviço público de registo e do notariado e define o seu enquadramento geral no sistema de justiça.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### **Base II**

#### **Objecto**

1 — O sistema de registo e do notariado tem por objecto o controlo preventivo da legalidade de actos jurídicos, a identificação de pessoas e bens e a publicitação da respectiva situação jurídica.

2 — O controlo preventivo de legalidade confirma a ocorrência do acto entre as partes e perante todos e quaisquer terceiros, assegurando a legitimidade das partes, a licitude do objecto e a legalidade do acto.

### **Base III**

#### **Finalidades**

A actividade registral e notarial tem por finalidade o reforço da segurança e da certeza do tráfego jurídico e a prevenção de litígios, mediante a atribuição de fé pública aos actos jurídicos cuja legalidade controla, à identificação de pessoas e bens a que procede e às situações jurídicas que publicita.

### **Base IV**

#### **Princípio da legalidade**

A lei determina quais os factos e actos jurídicos objecto de registo obrigatório ou facultativo.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### **Base V**

#### **Princípio da utilidade**

O elenco de actos sujeitos a registo obrigatório é objecto de reavaliação periódica em razão da sua efectiva utilidade para a realização dos fins prosseguidos.

### **Base VI**

#### **Princípio da subsidiariedade**

1 — O controlo preventivo da legalidade dos actos objecto de registo é assegurado no acto de registo.

2 — O controlo preventivo da legalidade por vontade das partes é assegurado por acto notarial.

### **Base VII**

#### **Princípio da suficiência**

É dispensado o controlo da legalidade no acto de registo dos actos previamente submetidos por vontade das partes a controlo notarial.

### **Base VIII**

#### **Princípio da acessibilidade e simplicidade**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A actividade registral e notarial é especialmente orientada para oferecer acessibilidade, simplicidade e comunicabilidade da informação relativa às pessoas e aos bens.

### **Base IX**

#### **Princípio da desmaterialização**

Os meios de expressão e registo dos actos e factos jurídicos são progressivamente objecto de desmaterialização, estando garantida a segurança do acesso aos dados pessoais e a actualização permanente da informação digital.

### **Capítulo II**

#### **Organização do Sistema de Registo e Notariado**

### **Base X**

#### **Deveres do Estado**

1 — Constitui incumbência do Estado, na execução da política geral de administração da Justiça:

a) Recolher, reunir, tratar sistematicamente e organizar coerentemente, manter, actualizar e disponibilizar os elementos de informação que são objecto dos registos públicos;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

b) Assegurar o controlo preventivo da legalidade dos actos jurídicos extrajudiciais objecto de registo, no respeito pelos princípios da legalidade, da subsidiariedade e da suficiência;

c) Promover a agregação de todas as bases de informação do conjunto dos actuais registos públicos em uma base de dados única e geral;

d) Proceder à integração nesta base de dados de todo o espólio de informação anteriormente documentado em papel ou qualquer outra forma;

e) Garantir a unificação nesta base de dados dos demais registos que identifiquem, descrevam e qualifiquem juridicamente bens móveis e imóveis, existentes em serviços públicos, centrais, regionais ou locais;

f) Assegurar a colaboração e cooperação permanente entre os serviços da administração central, regional e local, com vista à compatibilização dos elementos de informação relativos a pessoas e bens e à sua consistente actualização;

g) Proceder à regulação geral da actividade notarial em regime de profissão liberal, à autorização e consequente fiscalização da prestação de serviços notariais.

2 — O Estado assegura o cumprimento dos seus deveres através do Registo Público de Pessoas e Bens.

3 — O Estado pode assegurar a função que lhe é confiada pela alínea g) do n.º 1 através da criação de uma associação pública profissional.

### **Base XI**

#### **Convergência e controlo único**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A organização do Registo Público de Pessoas e Bens é norteada pela gradual convergência e integração numa função de controlo único preventivo da legalidade e registo.

### **Base XII**

#### **Exercício da actividade notarial**

1 — Incumbe aos notários o controlo preventivo da legalidade, com a correspondente atribuição de fé pública, dos actos jurídicos extrajudiciais que não são objecto de registo, ou que lhes são submetidos por vontade das partes.

2 — Os notários exercem a sua actividade em regime de profissão liberal.

### **Capítulo III**

#### **Registo Público de Pessoas e Bens**

### **Base XIII**

#### **Atribuições**

O Registo Público de Pessoas e Bens tem por atribuições identificar pessoas e bens, conhecer e dar publicidade às respectivas situações jurídicas e proceder ao controlo preventivo da legalidade dos actos objecto de registo.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### **Base XIV**

#### **Âmbito**

1 — O Registo Público de Pessoas e Bens é constituído por uma base de dados única e geral dos elementos de informação relativos à situação jurídica de pessoas e bens, de acesso activo descentralizado, através da rede de comunicações do Ministério da Justiça, e de acesso passivo global através das redes nacionais e internacionais de comunicações e da *Internet*.

2 — O Registo Público de Pessoas e Bens compreende, em relação às pessoas, os elementos de informação recolhidos na Identificação Civil, no Registo Civil, na Conservatória dos Registos Centrais, no Registo Comercial e no Registo Nacional de Pessoas Colectivas, e, em relação aos bens, os elementos de informação recolhidos no Registo Predial e no Registo Automóvel.

3 — O Registo Público de Pessoas e Bens tem natureza desmaterializada, em suporte exclusivamente informático, dotado de toda a segurança e de vários graus e níveis de redundância.

### **Base XV**

#### **Rede Nacional de Centros de Atendimento**

1 — O Registo Público de Pessoas e Bens dispõe de centros de atendimento ao público, organizados em rede nacional e dirigidos pelo respectivo Conservador.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2 — A rede nacional dos centros de atendimento ao público deve assegurar uma adequada cobertura do território nacional e visa aproximar os serviços de justiça dos cidadãos.

3 — Os centros de atendimento ao público podem ter competência genérica ou especializada em razão da matéria.

4 — O Estado pode estabelecer em parceria com outras entidades, públicas ou privadas sem fins lucrativos, pontos complementares da rede.

### **Base XVI**

#### **Objectivos**

1 — O Registo Público de Pessoas e Bens deve ser vocacionado para servir como referência e síntese exclusiva dos elementos de informação que, para o Estado e perante todos os serviços públicos, identifiquem e permitam conhecer as situações jurídicas de pessoas e bens.

2 — Para o efeito do disposto no número anterior, proceder-se-á, prioritariamente, à integração e unificação no Registo Público de Pessoas e Bens da informação dispersa relativa a imóveis e a veículos automóveis, tendo em vista a obtenção de:

a) Uma informação predial única, que reconcilie e unifique sistematicamente a realidade factual da propriedade imobiliária com o registo predial, as inscrições matriciais, as informações cadastrais e, sempre que possível, os ónus ambientais e urbanísticos resultantes de instrumentos de ordenamento do território;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

b) A informação única de veículos, que unifique a informação constante do registo e do processo de matrícula.

### **Base XVII**

#### **Dever de obtenção oficiosa da informação registada**

Quando qualquer serviço público tenha de obter elemento de informação, relativo a pessoas ou a bens, sujeito a registo, deve recolher officiosamente essa informação junto do Registo Público de Pessoas e Bens.

### **Base XVIII**

#### **Dever genérico de colaboração dos cidadãos e das empresas**

1 — Incumbe aos cidadãos e às empresas o cumprimento do dever genérico de colaboração na actualização do Registo Público de Pessoas e Bens.

2 — O Estado garante o cumprimento efectivo da actualização da informação e do cumprimento da obrigação de registar pelos meios jurídicos adequados.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### **Capítulo IV**

### **Conservador**

#### **Base XIX**

#### **Definição funcional**

1 — O Conservador é um funcionário público de nomeação definitiva, que tem por função proceder ao controlo preventivo da legalidade dos actos, factos e situações jurídicas de pessoas e bens objecto de registo, e dar-lhes publicidade mediante inscrição no Registo Público de Pessoas e Bens os elementos que lhe são pertinentes.

2 — O Conservador goza de autonomia nas qualificações que efectua no exercício das suas funções.

3 — O Conservador exerce, nos termos da lei, as suas funções no âmbito do Registo Público de Pessoas e Bens.

4 — O Governo aprova, por decreto-lei, o regime de acesso e a organização da carreira dos Conservadores.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**Base XX**

**Recurso dos Actos do Conservador**

Dos actos do Conservador cabe recurso hierárquico e jurisdicional.

**Capítulo V**

**Prestação de serviços notariais**

**Base XXI**

**Caracterização geral**

1 — A prestação de serviços notariais compreende a atribuição de fé pública aos actos jurídicos extrajudiciais que lhes sejam submetidos por vontade das partes a controlo preventivo de legalidade.

2 — Para o efeito, compete ao notário redigir o instrumento em conformidade, ou atestar da sua conformidade, com a vontade das partes, a qual deve indagar, interpretar e adequar ao ordenamento jurídico, esclarecendo-as do seu alcance e valor.

**Base XXII**

**Regime**

A prestação de serviços notariais é exercida em regime de profissão liberal.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### **Base XXIII**

#### **Liberdade de concorrência**

1 — O exercício da actividade notarial em regime de profissão liberal não pode ser sujeito a qualquer regime ou prática restritiva da concorrência, designadamente a fixação de *numerus clausus* no acesso à profissão, a delimitação territorial da actividade ou a tabelação de honorários.

2 — A lei pode sujeitar alguns actos a um regime de preços máximos.

### **Base XXIV**

#### **Princípios**

A prestação de serviços notariais deve ser exercida de forma imparcial, independente e de acordo com a livre escolha das partes, com sujeição à regulação e fiscalização pelo Estado.

### **Base XXV**

#### **Regulamentação**

O Governo determina, por decreto-lei, os requisitos de formação, as condições de acesso e de exercício liberal da actividade notarial, bem como as formas de acompanhamento e fiscalização da actividade pelo Estado.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### **Capítulo VI**

#### **Disposições finais**

##### **Base XXVI**

##### **Integração de carreiras**

São integrados, respectivamente, na carreira de Conservador e de oficial de registo, com salvaguarda dos direitos adquiridos e das expectativas legítimas, os Notários e oficiais de notariado, que optem pela manutenção do vínculo à função pública.

##### **Base XXVII**

##### **Regulamentação**

1 — O Governo aprova por Decreto-Lei no prazo de 180 dias as normas previstas nas Bases XIX, n.º 4, XXV e XXVI, bem como as normas necessárias à criação do Registo Público de Pessoas e Bens.

2 — O Governo aprova por Decreto-Lei no prazo máximo de 1 ano o código de procedimentos perante o Registo Público de Pessoas e Bens, que deve entrar em vigor a 1 de Janeiro de 2005.

3 — O Governo procederá até 31 de Dezembro de 2004 à adaptação do direito substantivo, de modo a que os actos jurídicos extrajudiciais fiquem sujeitos a um único controlo preventivo da legalidade obrigatório no acto do registo a partir de 1 de Janeiro de 2005.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### **Base XXVIII**

#### **Norma transitória**

1 — O Governo pode prorrogar até 1 de Janeiro de 2006 a sujeição a duplo controlo preventivo da legalidade dos actos jurídicos extrajudiciais que tenham por objecto direitos sobre prédios rústicos cuja descrição registral seja omissa.

2 — Na hipótese prevista no número anterior, deve o Governo aprovar por Portaria a tabela remuneratória do respectivo acto notarial.

*Assembleia da República, 18 de Dezembro de 2002. — Os Deputados do PS: António Costa — Vitalino Canas — Eduardo Cabrita — Alberto Costa — Acácio Barreiros — Ascenso Simões — Maria Santos — Osvaldo Castro — Rui Cunha.*