

**A nova política notarial**  
**(Eu privatizo, tu privatizas, eles privatizam...)**

(2000)

1. A crónica notarial do dito e do feito, neste quase princípio de legislatura, tem de começar por registar **a celebração de um protocolo de acção**, no termo do ano passado, entre o Governo, por um lado, representado pelos Ministros das Finanças e Economia, da Justiça e da Reforma do Estado, e, por outro lado, algumas associações representativas dos agentes económicos - Associação Empresarial de Portugal (AEP), Associação Industrial Portuguesa (AIP), Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP), Confederação da Indústria Portuguesa (CIP) - além da Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO), da Ordem dos Advogados e da Câmara dos Solicitadores.

O Ministério da Justiça e as entidades referidas acordam na constituição de uma comissão que tem por objectivo o estudo, concretização e avaliação da simplificação e desburocratização da prática de actos notariais. À comissão caberá, segundo o documento, não só a concepção de um programa de simplificação e desburocratização da actividade notarial, como também a observação e avaliação das medidas progressivamente adoptadas. Enfim, garantindo neste último ponto o trabalho da comissão, o Ministério da Justiça anuncia no protocolo a aprovação de certas medidas de imediato, que vão da dispensa de escritura para alguns actos à ampliação das competências do secretário da sociedade, da criação de notários de competência especializada ao alargamento das entidades habilitadas a certificar fotocópias.

2. O objectivo do ministério, com o dito protocolo, não é certamente o de despertar o espanto incrédulo da comunidade jurídica e dos observadores interessados, ainda que

este seja, por assim dizer, um “efeito colateral” absolutamente incontornável, face ao ineditismo da iniciativa política em causa.

O que os responsáveis do ministério pretendem, no fundo, com a participação das entidades chamadas à comissão, é **legitimar a sua própria política de privatização dos actos notariais**, caucionando essa política no plano da sociedade civil com solicitar o concurso de algumas entidades que a seu tempo manifestaram reserva ou mesmo oposição à ideia da referida privatização.

É, com efeito, sabido, porque veio nos jornais (*Expresso*, 27/11/1999), que quer os advogados, pela voz do seu bastonário, quer os empresários, pela palavra das suas associações, designadamente a CIP e AEP, opuseram nos primeiros contactos com o ministério alguma resistência à nova política de privatização dos actos notariais. De modo que, para convencer os discordantes ou reticentes, nada melhor do que fazê-los participar no protocolo e na comissão, descarregando nesta por outro lado uma missão da responsabilidade própria do governo. E, então, uma de duas: ou a ideia prospera, no seio da comissão, e o governo leva a água ao seu moinho, associando a comissão à responsabilidade da nova política, por mais desastrosa que esta venha a revelar-se; ou, pelo contrário, a ideia não faz caminho, mas então o governo pode defender-se, alegando que se mais não avançou foi porque a comissão (entenda-se, a sociedade civil) não manifestou interesse nisso. De uma forma ou de outra, o governo ficará sempre resguardado, corra a coisa por onde correr (e os seus responsáveis continuarão a encantar o povo televisivo com o sorriso social-cristão na abertura dos noticiários... ).

Em todo o caso, se já era de espantar esta espécie de privatização *à la carte* - como se o governo dissesse, e é isso mesmo que diz: vamos lá, meus senhores, que actos querem privatizar? - o que se torna verdadeiramente surpreendente é que o ministério chame à comissão toda a gente, até entidades como a Ordem dos Advogados e a Câmara dos Solicitadores, mas deixe de fora os profissionais mais directamente interessados na questão, os notários (assim como os oficiais do notariado, que não estão decerto a nível inferior dos solicitadores), precisamente aqueles que mais conhecimento têm dos

problemas do sector e que mais argumentos de ordem técnica poderiam oferecer à comissão para a avaliação da nova política. Todavia, se, como atrás se presume, a ideia do ministério é principalmente a de legitimar a sua nova política no interior da comissão, não fará em verdade sentido excluir da mesma os notários, justamente para não dificultar ou comprometer aquele objectivo tático do governo? Por outras palavras, como explicar a exclusão dos notários senão pela preocupação do governo de caucionar a sua política e convencer os recalcitrantes?

3. Adiantando a crónica, mencione-se **a aprovação de um conjunto de diplomas**, no início deste ano, aliás já anunciados no protocolo inicialmente referido. De tais diplomas, dois visam a dispensa de escritura pública para certos negócios jurídicos, um prevê a criação de cartórios notariais de competência especializada, outro alarga o elenco das entidades habilitadas a certificar fotocópias e outro, ainda, regula a instrução de actos e processos dos registos e do notariado com fotocópias não previamente autenticadas.

Com os projectos à vista, vamos referir-nos aqui, de seguida, apenas à legislação que dispensa a formalidade da escritura pública, dando de barato que um destes diplomas está pendente de autorização legislativa parlamentar.

4. A leitura dos projectos legislativos, que as notícias dão como aprovados em Conselho de Ministros em meados de Janeiro, permite constatar que a **dispensa de escritura pública** abrange os seguintes actos ou negócios jurídicos: a) Alteração do contrato social; b) Dissolução de sociedade; c) Constituição de sociedade unipessoal por quotas; d) Constituição, alteração e dissolução do EIRL; e) Constituição de agrupamento complementar de empresas; f) Arrendamento urbano; g) Trespasse; h) Locação de estabelecimento; i) Cessão da posição do arrendatário.

Prescinda-se, neste enunciado, de detalhes da previsão legal que agora não interessam, mencionando-se apenas que nos casos indicados desaparece a anterior

exigência de forma autêntica, substituindo-se a mesma pelo requisito simples de forma escrita, de documento particular, portanto.

O governo alega a esmo, na fundamentação dos projectos, sangrando-se positivamente em saúde, que as alterações legislativas em apreço não comprometem a segurança jurídica, nem implicam a diminuição de garantias, para terceiros ou entre as partes.

Vai nisto um optimismo excessivo e temerário, como veremos adiante, mas o que não pode passar para já sem reparo são alguns argumentos bizarros invocados no projecto para justificar a dispensa de escritura pública.

Com relação ao trespasse e à locação de estabelecimento alega-se a opinião de representantes de associações profissionais não identificadas e das confederações de comércio e indústria no sentido de que o documento autêntico representa um “excesso de forma” que pouco ou nada acrescenta à salvaguarda dos interesses das partes. Tal opinião é manifestamente infundada, já lá iremos, mas tristemente sintomática é a sua invocação no preâmbulo, pelo que traduz de permeabilidade do mais alto poder público, o legislativo, face à pressão dos *lobbies*, mesmo que irresponsável, como é o caso (Privatização *à la carte*, dizia-se acima, pois ei-la aqui. Por outras palavras: eu privatizo, tu privatizas, eles privatizam... ).

Mais surpreendente ainda, relativamente ao arrendamento urbano (para comércio, indústria e profissão liberal, ou sujeito a registo), a justificar a abolição da exigência de escritura, argumenta-se que já hoje é comum a respectiva celebração por escrito simples, com infracção da lei, em manifestação particular de confiança recíproca nos contratos celebrados entre comerciantes e profissionais liberais. Esquece-se é que o comerciante ou o profissional liberal estão apenas em um dos lados da relação contratual, no outro está um paisano. Mas vamos que, se a moda pega, ainda veremos o legislador a dispensar a carta de condução a pretexto de que pelas estradas circulam muitos condutores não legalmente habilitados! Ou, quem sabe, talvez abolir a criminalização do furto, já que anda por aí à solta muito ladrão em actividade, porque não?

Solerte, ainda, é o argumento do projecto que justifica a desformalização (eles dizem “desburocratização”, que cai melhor, sobretudo quando as pessoas não sabem que quem burocratiza a função é o governo, não os notários, e que estes não são os agentes da burocracia, mas antes as suas primeiras vítimas...) com a condição socioprofissional dos outorgantes de certos contratos. Porque praticados especialmente entre comerciantes ou profissionais liberais, escreve-se, aqueles contratos são protagonizados, logo no seu processo de formação, por quem tem o maior nível de conhecimento e protecção próprio dessas classes profissionais. Argumento irrealista, sabe-se bem, quem conhece o nível de instrução dos agentes em causa das nossas cidades, vilas e aldeias. Mas, a aceitar-se a ideia ali implícita, porque não dispensar a escritura pública, em geral, conforme o grau de habilitações literárias, para doutores, por exemplo, ou licenciados em direito, ou então consoante o nível de rendimento, a comprovar pela declaração fiscal, talvez, porque não?

5. É importante, contudo, **relativizar o alcance prático destas medidas de desformalização**, que aliás não é bem desformalização, mas simples desgradação formal, já que não se dispensa de toda a forma (escrita), nem se podia, apenas se abole a exigência da forma mais solene e tuitiva (autêntica), com relação a certos actos.

Repare-se, alguns actos sociais dispensarão a escritura (alteração do contrato e dissolução), mas sob condição de a deliberação constar de acta lavrada pelo respectivo secretário. Pois, e quantas sociedades existem aí que tenham secretário, apesar da respectiva lei levar já três anos de vigência? Será, de resto, a figura do secretário interessante para as empresas societárias (mais um colaborador, mais um nome na folha de pagamentos)?

Depois, outros actos passarão à margem da intervenção do notário (sociedade por quotas unipessoal, constituição e alteração do EIRL, constituição de agrupamento), mas apenas se não envolverem bens imóveis.

Quanto ao arrendamento, ainda, registe-se um pormenor que sem dúvida escapou à perspicácia destes senhores a quem o povo dá o privilégio quiçá injusto de escrever nos

livros da lei. Dispensam a escritura onde a lei a exigia (arrendamentos sujeitos a registo ou para comércio, indústria ou profissão liberal), mas mexem para o efeito só no R.A.U., deixando inalterado o Código Civil, que submete a escritura pública os mesmos arrendamentos (art. 1029º). Donde, visando o R.A.U. apenas *prédios urbanos* (art. 1º), temos que o arrendamento de prédios *rústicos* (ou mistos), para comércio, indústria ou profissão liberal, ou sujeito a registo, continuará a exigir a intervenção do notário em escritura, por força da norma indicada da lei civil, que resta aplicável.

Por último, o mais importante, é bem provável que a sanha desformalizadora destes legisladores pós-modernos venha a ter escassa aceitação no tecido social. As pessoas não são burras e têm por outro lado um sentido prático e um conhecimento da vida, um módico de prudência, enfim, que manifestamente não ornem muitos legisladores encartados.

Porventura, muitos utentes do notário continuarão a preferir a escritura pública, mesmo que legalmente dispensada, para a documentação dos seus contratos, seja porque não trocam nuns casos a certeza e a segurança pela economia de dois tostões, seja porque noutros casos a alternativa de recurso a outros profissionais se revelará ainda mais onerosa do que a do notário, seja para evitarem o ónus da liquidação do selo devido e do respectivo pagamento nas Finanças, seja ainda porque as primeiras experiências poderão vir a revelar-se funestas, mostrando no plano dos factos que o documento particular não tem o mesmo valor do documento autêntico e que a segurança jurídica é bem menor naquele do que neste.

Como a seguir tentamos mostrar, justamente, a benefício do legislador pós-moderno, correndo embora o risco de estar a ensinar o padre-nosso ao vigário (ainda que o vigário seja, neste caso, algo obnoxio, em verdade pouco católico e sobretudo bastante céptico quanto às virtudes da oração!...).

6. Na verdade, face aos dados da lei positiva, parece impossível impugnar esta afirmação elementar: **o documento particular não tem o mesmo valor do documento autêntico**. Tem menos.

Muito esquematicamente, atentemos no seguinte.

Em primeiro lugar, a *autoria* e a *data*, nem uma nem outra estão cobertas pela força probatória legalmente reconhecida ao documento particular. Com efeito, o documento provará, segundo a lei, mas para tanto é preciso que seja reconhecido como proveniente daquele que se alega ser o signatário de mesmo, por outras palavras é preciso estabelecer a autoria do documento, que aliás pode ser negada pelo subscritor com a maior das facilidades. E o mesmo se diga para a data, que só adquire certeza impositiva pela intervenção de entidades terceiras dotadas de fé pública ou pela morte, por exemplo, do signatário do documento (confira-se o art. 1328º do *Côde Civil*, por exemplo). Nada disto se passa com o documento autêntico, que prova por si mesmo (*acta probat se ipsa*, se não escorregamos no latim), quer um quer outro elemento, e cuja força probatória só pode ser afastada com base em falsidade, mediante prova do contrário (no documento particular bastaria a prova contrária).

Daqui já se vê como é distinta a eficácia probatória dos dois tipos de documento, mas pode ainda acrescentar-se que o documento autêntico prova universalmente, entre as partes e perante terceiros, ao passo que o particular prova apenas entre as partes ou seus sucessores (confira-se de novo o *Côde*, agora no art. 1322º, além da nossa jurisprudência do Supremo).

Há ainda a eficácia executiva, que não é a mesma nos dois casos, apesar da absurda ampliação das últimas reformas do processo civil, no capítulo do documento particular.

Centrando-nos entretanto no documento notarial, de que a escritura pública é a expressão mais solene, é forçoso reconhecer que a intervenção do notário rodeia o acto de especiais garantias de autenticidade, de certeza dos factos e de legalidade da estipulação. Com efeito, sendo o notário um jurista com formação académica e qualificação especializada adicional, o seu papel começa na recolha da vontade da parte (conhecer o querer que aquele que quer não conhece, dizia Satta); passa depois pela interpretação, esclarecimento e integração dessa mesma vontade; e desemboca por fim na expressão textual de tal vontade através de fórmulas jurídicas adequadas, em condições de receber o

reconhecimento da lei, Destaque-se, em suma: a autenticidade formal (a certeza de que são verdadeiros os factos relatados); a autenticidade substancial (a garantia de que as declarações das partes correspondem à sua vontade real, esclarecida e não viciada); por último, a legalidade do documento e do negócio documentado (que o notário controla *in fieri* e em toda a sua extensão, ao contrário do registador, por exemplo, a quem o documento é exibido já pronto e que fiscaliza a legalidade do negócio apenas nos particulares que interessam aos elementos da inscrição registral).

Por isto mesmo é que *o controle de legalidade do notário permite dispensar o do registador, o deste é que não pode suprir o daquele*. Traduzindo, para legisladores menos versados na matéria: no capítulo estrito da legalidade, é profundamente arriscada a opção de dispensar a escritura pública e admitir o documento particular a pretexto de que o acto está sujeito a registo, isto porque o exame de legalidade do registador é meramente parcelar, em termos de um negócio registado poder muito bem ser ilegal, e um negócio ilegal é manifestamente um negócio inseguro, de que se pode recusar o cumprimento, que pode impugnar-se, etc. etc. (ou seja, tribunal, justiça, crise da justiça, tempo, custo económico; enfim, pormenores de pouco relevo para o legislador pós-moderno).

Mas, além da legalidade, há os problemas de autenticidade (entenda-se, da falta dela) que afectam o documento particular, autenticidade de forma e de conteúdo, na linha do já mencionado. A questão já falada da autoria e da data, que podem discutir-se; a questão dos vícios de consentimento, que podem alegar-se; a questão das dúvidas de interpretação do texto contratual, que podem ser arguidas; a questão da imperfeita expressão de vontade, que pode sempre levantar-se; a questão da falta de leitura do documento, que será possível invocar; em suma, um cortejo de problemas que terá o litígio por destino provável, com encontro marcado à porta do tribunal.

Digam agora os de Pádua (enquanto os de Lisboa reúnem a comissão... ) se a troca da escritura pública pelo escrito particular não é susceptível de comprometer a breve trecho a certeza e a segurança das relações, a tranquilidade do comércio jurídico e o funcionamento da economia. Se, por outras palavras, a manter-se a política de privatização

**ALBINO MATOS**  
*Advogado*

dos actos, não é legítimo o receio de que a litigância civil e comercial aumente drasticamente a curto prazo, agravando a crise da justiça em termos intoleráveis.

A crise da justiça, para que se prometiam três medidas há tempos (parece anedota, não parece?), poderá muito bem vir a precisar de três mil, se não se mudar a política, voltando à linha do governo anterior, de privatização dos notários. Porque hão-de privatizar-se *os actos*, com todos os riscos que tal envolve, se podem privatizar-se *os agentes*?

**ALBINO MATOS**

Notário

*(Publicado em Forum Iustitiae, Abril-2000)*

**ALBINO MATOS**  
*Advogado*

**ALBINO MATOS**  
*Advogado*