

**INSTITUTO DOS REGISTOS E DO NOTARIADO | REGISTOS & NOTARIADO**

Parecer do Conselho Consultivo

Processo	Data do documento	Relator
C.P. 11/2016 STJSR	1 de julho de 2016	António Lopes

**DESCRITORES**

Declaração modelo 11; documento particular autenticado; titulares.

**SUMÁRIO**

Obrigação fiscal declarativa consistente na submissão da declaração “modelo 11” (conforme modelo aprovado pela portaria n.º 975/2004, de 3-8) - sentido normativo que, relativamente a uma tal obrigação, cabe retirar da articulação do disposto no art. 24.º/4, do DL n.º 116/2008, de 4-7, com o disposto na legislação fiscal (maxime nos n.ºs 4 e 5 do art. 49.º do CIMT)

**TEXTO INTEGRAL**

DO CONSELHO CONSULTIVO

N/Referência:

P.º C.P. 11/2016 STJSR

Consulente:

Autoridade Tributária e Aduaneira.

Data de homologação:

01-07-2016

. Assunto:

Obrigação fiscal declarativa consistente na submissão da declaração “modelo 11” (conforme modelo aprovado pela portaria n.é 975/2004, de 3-8) – sentido normativo que, relativamente a uma tal obrigação, cabe retirar da articulação do disposto no art. 24. /4, do DL n.é 116/2008, de 4-7, com o disposto na legislação fiscal (maxime nos n.às 4 e 5 do art. 49.  do CIMT).

Palavras-chave:

Declaração modelo 11; documento particular autenticado; titulares.

Introdução Vem a Autoridade Tributária e Aduaneira (“AT”), a fim de sobre isso conhecer a posição dos serviç os do registo e do notariado, solicitar que se emita pronúncia, muito resumidamente, acerca da questão de saber em que termos caberá articular o disposto nas normas dos arts. 49. /4, do CIMT (maxime, a sua al. a), e 24. /4, do DL n.é 116/2008, de 4-7.1 Em satisfação daquele pedido, e dando cumprimento a determinação superior nesse sentido, cumpre pois, em conformidade, emitir a solicitada Pronúncia 1. Como é sabido, foram numerosas, e de vulto, as alterações introduzidas no ordenamento, na regulação de múltiplas matérias, pelo DL n.  116/2008. Domínio em que marcadamente se fez sentir o impacto da intervenção legislativa foi indiscutivelmente o da titulação de factos jurídicos de que resulte a produção de efeitos jurídico-reais relativos a bens imóveis.

Decorre com efeito do disposto nos arts. 22.  e 24. /2 2 que, para a válida titulação de tais atos, a par da escritura pública – forma única até então admitida –, passou a ser possível aos interessados adotar a forma do documento particular autenticado (desde que) eletronicamente depositado (doravante, “dpaed”), sendo competentes para a autenticação (mediante a elaboração do respetivo “termo”), e subsequente efetuação do 1

Mais adiante, no correr do texto, haverá oportunidade de devidamente explicitar os concretos termos da inquirição submetida

pela AT. 2 Daquele DL n.é 116/2008, evidentemente, do qual, nada em contrário se dizendo, fazem parte as disposições legais que adiante

se refiram. Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

1/6

depósito eletrónico,<sup>3</sup> as entidades referidas no art. 38.º do DL n.º 76-A/2006, de 29-3: notários, câmaras de comércio e indústria,<sup>4</sup> conservadores, oficiais de registo, advogados e solicitadores.<sup>5-6</sup> Tendo consagrado a equiparação, no âmbito dos negócios jurídicos com eficácia jurídico-real respeitantes a imóveis, ao nível do seu “valor substantivo”, entre o documento particular autenticado e a escritura pública, o legislador foi porém expresso no sentido de não ser intenção sua, ao estabelecê-la, e no que ao “dpaed” respeita, a de baixar o “patamar de exigência” que desde sempre caracterizou, e continua a caracterizar, a elaboração da (agora, alternativa) escritura pública, quando celebrada para os mesmos fins: com efeito, se do “dpaed” se pode porventura afirmar que seja, em relação a estoutro meio, uma forma menos solene, o que dele com certeza já não poderá dizer-se, no mesmo confronto, é que constitua uma modalidade “simplificada”, e isto tanto ao nível dos “cuidados internos” a que o operador autenticador deve observância na fase da autenticação propriamente dita (cfr., designadamente, o disposto no art. 24.º/1, onde se estabelece que os documentos devem conter os requisitos legais a que estão sujeitos os negócios jurídicos sobre imóveis, aplicando-se subsidiariamente o Código do Notariado; ou, ainda, o disposto no art. 25.º, contendo prescrições destinadas a assegurar a cobrança do IMT e do IS que sejam devidos), como ao nível das legais “obrigações” sucessivas (sucessivas à formação do título, bem entendido) a cujo cumprimento, por causa da sua intervenção, o mesmo autenticador fica adstrito. Ilustra bem o que acabamos de afirmar o disposto no n.º 3 do art. 23.º, ao determinar que as entidades que autenticarem os documentos particulares (se dotados da função tituladora aqui em causa, porquanto só a essas a norma se refere), por isso que os autenticam, se

encontram sujeitas a todas as “obrigações de verificação, comunicação ou participação relacionadas com a prática dos atos que importem reconhecimento, constituição, aquisição, modificação, divisão ou extinção dos direitos de propriedade, usufruto, uso e habitação, superfície ou servidão sobre coisas imóveis” que por quaisquer disposições legais, regulamentares, ou outras, sejam impostas aos notários, sempre que, para a prática daqueles mesmos factos jurídicos, acaso se recorra à “tradicional” forma de escritura pública. Significando, portanto, que também neste plano, sucessivo e “exterior”, mas conexo com a prática dos atos, a regra permanece sendo a da completa parificação entre documento particular autenticado e escritura pública.

3

A regulamentação do depósito eletrónico dos documentos particulares autenticados consta da Portaria n.º 1535/2008, de 30-

4

No que toca à competência das câmaras de comércio e indústria, as mesmas, na titulação dos atos a que se refere o art. 22.º,

12.

hão de ser “representadas” por advogado ou solicitador. Cfr., nesse sentido, o parecer emitido no P. C.P. 81/2009 SJC-CT (ao que julgamos saber, não publicitado no sítio do IRN). 5

Apesar do alargado elenco de “operadores” legalmente competentes, a prática vem demonstrando que a nova modalidade de titulação, erigida em alternativa à escritura pública, se tornou em quase exclusivo monopólio de advogados e solicitadores. 6

Sobre a nova modalidade de titulação introduzida pela “Reforma” do DL n.º 116/2008, cfr., entre outros, o parecer emitido no P. RP 67/2009 SJC-CT, disponível em [www.irn.mj.pt](http://www.irn.mj.pt) (diretamente acessível em <http://bit.ly/RP672009>). Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das

Nações • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 •  
Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

2/6

2. Certo é, porém, que o legislador, tendo proclamado a regra acabada de enunciar, logo nela se apressou a introduzir o desvio constante do n.º 4 do art. 24.º, quando dispôs que “se o registo do ato for pedido por via eletrónica, é dispensada a obrigação de participação desse ato às entidades públicas, nos termos do n.º 3 do artigo anterior, devendo estas participações ser promovidas pelos serviços de registo.” Nos termos desta disposição, por conseguinte, a promoção do registo dos factos elencados no art. 22.º, contanto que o seja por via eletrónica, faz com que a obrigação legal (de comunicação ou participação da sua prática a outras entidades) se transfira das entidades autenticadoras para os serviços de registo. 2.1. Ora é justamente neste preciso ponto do definido “regime global” do “dpaed” que radicam as dúvidas que impeliram os serviços da “AT” a suscitar a presente consulta, e que se prendem com a dilucidação dos termos em que haverá de estabelecer-se a articulação da disciplina do DL n.º 116/2008 (a “regra” do art. 23.º/3 e o “desvio”, ou “subregra”, do art. 24.º/4) com a disciplina que, em matéria de obrigação de comunicação dos atos praticados pelas entidades titadoras à “AT”, resulta do disposto no art. 49.º do CIMT (e também dos arts. 123.º, do CIRS, e 63.º, do CIS), e cujo cumprimento se materializa no envio, por via eletrónica, da denominada declaração “modelo 11” (tal como aprovado pela portaria n.º 975/2004, de 3-8).<sup>8</sup> As referidas dúvidas, segundo se infere dos termos em que vieram expostas, parece terem sido potenciadas pela alteração que no referido artigo 49.º introduziu a Lei n.º 64-A/2008, de 31-12 (que aprovou o OGE para 2009), para vigorar a partir do dia 01/01/2009 – data que era precisamente a designada para o início de vigência, entre o mais, do disposto nos arts. 22.º a 25.º, conforme o disposto no art. 36.º/3-f). Em que consistiram tais alterações? Consistiram, basicamente, e para o que ora fundamentalmente importa, em

sujeitar as entidades com competência para a elaboração dos “dpaed” a obrigação declarativa de conteúdo equivalente àquela a que se encontram sujeitos os notários em relação às escrituras públicas que celebrem. Assim é que, nos termos das disposições conjugadas dos n.ºs 4-a) e 5 do art. 49.º (alterado, o primeiro, e aditado, o segundo, pela L n.º 64A/2008), ficou estabelecido que as entidades e profissionais que autentiquem documentos particulares, quando essa forma seja admitida em alternativa à escritura pública, devem submeter, até ao dia 15 de cada mês, à Direção-Geral dos Impostos (atualmente, Autoridade Tributária e Aduaneira), em suporte eletrónico, uma relação dos atos ou contratos sujeitos a IMT, ou dele isentos, efetuados no mês antecedente.

7

A circunstância de, no art. 23.º/3, o legislador ter usado a fórmula “obrigações de verificação, comunicação ou participação” e, no art. 24.º/4, a fórmula “obrigação de participação” (omitindo o vocábulo “comunicação), não dever ser lida, a nosso ver, como pressupondo uma distinção fundamental entre obrigações de “comunicação” e obrigações de “participação”, em termos de cingir o campo de aplicação do n.º 4 do art. 24.º somente a estas últimas. “Comunicar” e “participar” são conceitos genéricos, que querem exprimir fundamentalmente a mesma ideia (a de se levar ao conhecimento de outrem, ou de outra entidade, para certo efeito, a ocorrência dum certo facto). 8

O pedido de pronúncia, na verdade, parece circunscrever-se às dúvidas de “compatibilização” que as referidas normas do DL n.º 116/2008 suscitam em face da imposição decorrente da al. a) do n.º 4 do art. 49.º CIMT, à qual se dá cumprimento através da entrega do “modelo 11”. Quanto às obrigações impostas nas restantes alíneas do mesmo n.º 4 (e, designadamente, da prevista na al. c), não temos notícia de que a vinculação, por elas, e em qualquer circunstância, dos titulares dos “dpaed”, venha

suscitando controvérsia. Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

3/6

Ora, se esta disciplina, resultante da reelaboração do texto do art. 49.º CIMT, se apresenta em perfeita harmonia com o princípio geral de obrigatoriedade de comunicação dos atos que no n.º 3 do art. 23.º se impõe às entidades autenticadoras, já o desvio consagrado no n.º 4 do art. 24.º, porém, não mereceu da lei fiscal sinal algum de reconhecimento expresso. E desta objetiva e textual “insensibilidade”, aliada às modificações efetivamente introduzidas, pretendem os serviços fiscais retirar a ilação de que o n.º 4 do art. 24.º, com a transferência de “responsabilidades comunicativas” que contempla, se não aplicará à mencionada obrigação imposta no art. 49.º: independentemente de requererem ou não o registo dos factos a ele sujeitos que praticaram, e independentemente de, requerendo, o fazerem ou não por via eletrónica, as entidades e profissionais que tenham elaborado os “dpaed”, para a AT, nunca deixam de estar oneradas com a mencionada obrigação de comunicação.<sup>9</sup> 3. Que pensar? Avançamos já que, para nós, inexistente qualquer “atrito” entre o “regime declarativo” que resulta do disposto no DL 116/2008 e o regime que, depois da aludida alteração introduzida pela Lei 64-A/2008, resulta da lei fiscal: o regime é um só, e – não hesitamos em afirmá-lo – implica abranger na hipótese do n.º 4 do art. 24.º a obrigação declarativa a que se refere a al. a) do n.º 4 do art. 49.º. Quer dizer: concordamos inteiramente com o raciocínio expresso nas informações n.º 1763/2015 e 1770/2015, elaboradas pelos serviços da AT, e anexas ao pedido de pronúncia, quando nele se defende que “na redação do artigo 49.º do Código do IMT dada pelo artigo 97.º da lei n.º 64-A/2008..., o legislador conhecia o regime introduzido pelo Decreto-Lei n.º 116/2008..., harmonizando a data de entrada em vigor das duas disposições, dado serem complementares, não concorrentes”; mas daquele mesmo

raciocínio resolutamente divergimos quando, para a norma do art. 24.º/4, a seguir defende um âmbito de aplicação que dele exclui o cumprimento da obrigação declarativa atinente ao envio do “modelo 11”, restringindo-o (o âmbito da dispensa que consagra), somente, à obrigação de comunicação “relativa a matéria relevante em sede registal, para todos os serviços da administração pública”. Do nosso ponto de vista, na verdade, a alteração inserta no CIMT pela Lei do OGE 2009 não pretendeu mais do que, em devido tempo, atualizar o respetivo texto à luz das competências de titulação conferidas pelo DL n.º 116/2008. Sendo certo que, caso uma tal alteração não tivesse sido introduzida, a obrigação declarativa correspondente, vinculando os titulares dos “dpaed”, sempre já inequivocamente resultaria do disposto no n.º 3 do art. 23.º. A nossa convicção, na verdade, é a de que o legislador, ao editar esta última norma, nos amplísimos

termos em que sujeitou os titulares de “dpaed” a todas as obrigações de comunicação ou participação previstas em qualquer diploma, teve também (se é que não teve mesmo primacialmente) em vista todas as obrigações elencadas no n.º 4 do art. 49.º CIMT (quer na redação que a norma tinha em 4/7/2008, quer naquela que passou a vigorar em 1/1/2009, atento o significado de mera atualização, insiste-se, que à sua modificada redação atribuímos).

9

Diferente é o entendimento expresso no Parecer n.º 29/PP/2012-G, de 29/11/2012, do Conselho Geral da Ordem dos

Advogados, in Revista da Ordem dos Advogados, Vol. II/III 2012, p. 913 (acessível em linha no endereço <http://bit.ly/1VWSZOE>). Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 [geral@irn.mj.pt](mailto:geral@irn.mj.pt) • [www.irn.mj.pt](http://www.irn.mj.pt)

4/6

Ainda do nosso ponto de vista, o n.º 4 do art. 24.º estabelece efetivamente um

regime especial em face da regra do n.º 3 do art. 23.º (assim como, naturalmente, em face do disposto na al. a) do n.º 4 do art. 49.º CIMT, em qualquer das suas sucessivas redações), compreendendo-se igualmente (se é que não, uma vez mais, primacialmente) no seu âmbito, na isenção de comunicação a cargo dos titulares de "dpaed" que estabelece, a entrega, por eles, da declaração "modelo 11". 3.1. Importa, entretanto, deixar isto bem vincado: considerar os titulares de "dpaed" abrangidos na dispensa da obrigação de participação ou comunicação ao Fisco dos atos que praticam, tal como essa obrigação é configurada, designadamente, na al. a) do n.º 4 do art. 49.º, não implica identificar, na "vontade do legislador", um qualquer sinal de "relaxamento" no grau de exigência de que a obrigação de comunicação ou participação se cumpra: a firmeza da exigência de cumprimento é rigorosamente a mesma - só o sujeito da obrigação é que passa a ser outro. Assim sendo, como se nos afigura seguro que seja, não se vê motivo fundado, no reconhecimento de que o regime instituído pelo DL n.º 116/2008 seja como o descrevemos (com a regra geral de equiparação e com a regra especial que estabelece), para os serviços da AT temerem pela não comunicação dos referidos atos - ou, pelo menos, para o temerem mais agudamente, em qualquer caso, do que se a obrigação invariavelmente permanecesse na esfera de responsabilidade dos titulares. Do ponto de vista do acautelamento dos interesses do Fisco será pouco menos que indiferente que a comunicação seja feita pelos titulares ou pelos serviços de registo - ponto é que seja feita, e que a informação correspondente fique em condições de ser processada para os fins que a determinam. 4. O nosso entendimento, portanto, reafirmamo-lo, é o de que a formulação por via eletrónica do pedido de registo dos factos titulados nos "dpaed" tem por consequência a dispensa, para os respetivos titulares, da obrigação de incluírem esses mesmos factos na relação a que se refere a declaração do "modelo 11". Em nossa opinião, porém, não é de todo e qualquer pedido por via eletrónica de factos titulados em "dpaed" que a lei faz

derivar uma tal consequência. Basta ver que se a dispensa não dependesse senão de que o pedido de registo seguisse a forma eletrónica, tanto equivaleria a dar por totalmente irrelevante o momento em que o pedido de registo se formulasse: fosse ele submetido ato contínuo ao depósito eletrónico válido, fosse ele submetido passada uma semana, passado um mês ou passado um ano, isso seria completamente indiferente para a “questão” do cumprimento da obrigação (fiscal) em causa. 4.1. Se o “simples” facto de o pedido ser formulado por via eletrónica não é suficiente, então que mais será preciso para que os titulares de “dpaed”, por força do disposto no n.º 4 do art. 24.º, fiquem desonerados da obrigação de entregar o “modelo 11”? Atentemos em que o preceito se integra no “sistema normativo” do depósito eletrónico, e que a dispensa que nele se consagra é antecedida, adentro do mesmo artigo, pela disposição (n.º 2) que impõe a realização daquele depósito como condição de validade da autenticação dos documentos particulares que titulem os factos Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950 500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

5/6

elencados no art. 22.º, e pela disposição (n.º 3) que remete para portaria futura a regulamentação do mesmo depósito. Quer dizer: é para nós meridianamente claro, à luz da exegese “integrada” do preceito do n.º 4 do art. 24.º (isto é, que tome em linha de conta a particular regulação – atinente ao depósito eletrónico – em que a norma se insere), que a dispensa que aí se estabelece só “funciona” quando o pedido de registo por via eletrónica se submeta no contexto circunstancial e temporal da realização do próprio depósito eletrónico, segundo uma lógica de “balcão único”. Na mente do legislador, segundo cremos, estava a situação em que a entidade tituladora, em fluxo contínuo – num atendimento único, temporalmente sequencial, 1) autentica o documento particular que as partes para o efeito lhe apresentam, e cujo conteúdo perante si elas confirmam,

2) procede a seguir ao respetivo depósito eletrónico, e, por fim, 3) requisita por via eletrónica o registo predial dos factos jurídicos acabados de titular. Autenticação, depósito, pedido de registo: só quando estes três momentos imediatamente se sucedem, ou, dizendo de outro modo, só quando o pedido de registo por via eletrónica é a imediata sequência das duas anteriores e imbricadas operações de que depende a formação do título (autenticação/depósito) é que, por assim se haver procedido, a obrigação de submeter a declaração “modelo 11” se transfere dos titulares para os serviços de registo. Tudo, afinal, nos termos que na Portaria n.º 1535/2008 viriam a ser regulamentados (cfr., em especial, o art. 3.º, al. a), e que o legislador do DL n.º 116/2008 claramente já prefigurava. 5. Assim, e para concluir, o entendimento que, sobre a questão colocada, defendemos dever ser transmitido à “AT”, é o seguinte: em regra (cfr. arts. 49.º/4-a e 5 CIMT e 23.º/3, do DL n.º 116/2008), os titulares de “dpaed” estão eles próprios obrigados a proceder à submissão da declaração “modelo 11”; e só deixam de o estar, sendo substituídos, nessa obrigação, pelos serviços de registo (cfr. art. 24.º/4, do DL n.º 116/2008) quando, tendo realizado a autenticação e o depósito, imediatamente cuidem, no mesmo “ambiente eletrónico” em que o depósito se fez, de requisitar o registo dos factos titulados.

\*\*\*\*\* Este é, sobre a questão submetida, salvo melhor, o nosso parecer.

Parecer aprovado em sessão do Conselho Consultivo de 23 de junho de 2016.

António Manuel Fernandes Lopes, relator, Blandina Maria da Silva Soares, Maria Madalena Rodrigues Teixeira. Este parecer foi homologado pelo Senhor Presidente do Conselho Diretivo, em 01.07.2016.

Av. D. João II, Lote 1.08.01 Edifício H • Parque das Nações • 1990-097 Lisboa  
Tel. + 351 21 798 55 00 • Fax. + 351 21 781 76 93 • Linha Registos 211 950  
500 geral@irn.mj.pt • www.irn.mj.pt

6/6

**Fonte:** <http://www.irn.mj.pt>