

## Parecer

### O ACESSO ÀS MATRIZES PREDIAIS ORGANIZADAS PELA ADMINISTRAÇÃO FISCAL POR PARTE DOS ADVOGADOS (\*)

*Pelo Prof. Doutor Jorge Bacelar Gouveia*

#### **1. Introdução**

**I.** No exercício da sua profissão, os advogados são titulares de diversos poderes, os quais são instrumentos de uma proficiente busca da verdade e da correcta aplicação do Direito.

Um desses direitos é expressamente reconhecido no Estatuto da Ordem dos Advogados, no qual se estipula o seguinte:

“No exercício da sua profissão, o advogado pode solicitar em qualquer tribunal ou repartição pública o exame de processos, livros ou documentos que não tenham carácter reservado ou secreto, bem como requerer verbalmente ou por escrito a passagem de certidões, sem necessidade de exhibir procuração” (1).

Este preceito, no contexto do Estatuto da Ordem dos Advogados, consagra uma importante prerrogativa do exercício da advocacia, a par de outras do mesmo modo relevantes, todas elas

---

(\*) Parecer.

(1) Art. 63.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 84/84, de 16 de Março.

integrantes do capítulo relativo às “Garantias do exercício da advocacia”.

**II.** O exercício deste direito, se de um modo geral não tem levantado grandes dúvidas, tem no entanto sido interpretado restritivamente quando associado à situação fiscal dos contribuintes.

É que, ao lado deste direito de acesso a dados, a documentos e a certidões, pacificamente reconhecido aos advogados no plano do seu estatuto profissional, existem outras normas e princípios jurídicos que, especialmente no domínio fiscal, supostamente podem introduzir algumas limitações no respectivo âmbito de protecção.

Estamos a pensar no princípio da confidencialidade fiscal, o qual se encontra formulado genericamente para a situação fiscal do contribuinte <sup>(2)</sup>, a partir de diversas disposições fiscais:

- a) **O diploma que instituiu o número fiscal de contribuinte**, nele se dizendo que os funcionários que, no exercício das suas funções, “...tomem conhecimento dos elementos constantes dos registos referenciados pelo número fiscal ficam obrigados a guardar segredo dos mesmos, sendo a quebra de sigilo, bem como o tratamento ou utilização incorrecta da informação recolhida, punida disciplinar ou criminalmente” <sup>(3)</sup>;
- b) **O antigo Código do Processo Tributário**, em que se proclamava como princípio fundamental imposto à Administração Tributária “A confidencialidade dos dados relativos à situação tributária dos contribuintes” <sup>(4)</sup>;
- c) **A nova Lei Geral Tributária**, em cujo texto se afirma que “Os funcionários da administração tributária estão obrigados a guardar sigilo sobre os dados recolhidos sobre a situação tributária dos contribuintes e os elementos de

---

<sup>(2)</sup> A respeito do alcance deste princípio, v., por todos, CARLOS PAMPLONA CORTE-REAL, JORGE BACELAR GOUVEIA e JOAQUIM PEDRO CARDOSO DA COSTA, *Breves reflexões em matéria de confidencialidade fiscal*, in *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 368, Outubro-Dezembro de 1992, pp. 15 e ss.

<sup>(3)</sup> Art. 8.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 463/79, de 30 de Novembro.

<sup>(4)</sup> Art. 17.º, alínea d), do Decreto-Lei n.º 154/91, de 23 de Abril.

natureza pessoal que obtenha no procedimento, nomeadamente os decorrentes do sigilo profissional ou qualquer outro dever legal de segredo legalmente regulado” (5).

**III.** O cruzamento do direito de acesso a documentos e a certidões por parte dos advogados com o princípio da confidencialidade da situação tributária dos contribuintes lança algumas incertezas no tocante aos contornos daquela permissão no caso de os advogados pretenderem aceder a certos dados fiscais que são guardados pela Administração Fiscal.

Concretizando essa dúvida, somos especificamente consultados quanto à possibilidade legal de os advogados exercerem esse direito de acesso sobre os elementos de que dispõem as repartições de finanças a respeito de matrizes prediais que as mesmas conservam relativamente a contribuintes identificados.

É sobre este ponto que vão incidir estas nossas breves reflexões, formuladas sob a legítima pressão da urgência que nos foi solicitada na elaboração da respectiva resposta.

## **2. A posição da Direcção-Geral dos Impostos**

**I.** Dada a importância desta questão, a Direcção-Geral dos Impostos teve ocasião de se pronunciar, em tempos, sobre alguns dos problemas suscitados pela formulação geral, no Código de Processo Tributário de 1991, do princípio da confidencialidade fiscal.

Aliás, na qualidade de membro do Centro de Estudos Fiscais, juntamente com dois outros insígnis membros deste Departamento do Ministério das Finanças, o Professor Doutor Carlos Pamplona Corte-Real e o Mestre Joaquim Pedro Cardos da Costa, tivemos o ensejo de estudar o assunto.

Desse trabalho colectivo resultou a emissão de um parecer para o Centro de Estudos Fiscais, posteriormente publicado na revista *Ciência e Técnica Fiscal*, em que analisámos diversas situações de maior dificuldade na compatibilização desse princípio com outros valores conflituantes, como os da eficácia e da eficiên-

---

(5) Art. 64.º do Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro.

cia da actividade fiscal e a reserva e a protecção da vida privada dos contribuintes.

Uma delas foi precisamente a do acesso aos dados fiscais por parte dos advogados, numa tentativa de conciliação, por um lado, dos seus justos direitos profissionais com a necessidade de, por outro lado, se defender a confidencialidade fiscal quando a mesma tivesse razão de ser.

**II.** O problema de fundo reside no tipo de pertinência que se deve encontrar entre o princípio da confidencialidade fiscal e os dados de carácter matricial que a Administração Fiscal eventualmente armazene a respeito de certo contribuinte.

A conclusão a que se chegou assentou no carácter não sigiloso ou reservado desses dados, na medida em que os valores matriciais, completando uma noção ampla de registo predial, igualmente se inserem numa função publicitadora, que é inerente à própria função registal, em Portugal como em qualquer lugar do mundo.

Foi exactamente isso o que ficou escrito naquele mencionado trabalho: “A verdade, porém, é que quando esteja em causa, *v. g.*, o acesso à situação matricial de um prédio, não é a perspectiva de uma leitura dessa capacidade contributiva que relevará. Como não o será sempre que se procure obter informação ligada a bens, actos ou factos que relevem, enquanto tais, em termos de incidência real” (6).

E ao mesmo tempo se concluiu de diferente modo para os dados que pudessem espelhar a capacidade contributiva de cada contribuinte, fazendo cair o véu da justa confidencialidade que os deve proteger: “Diferente será o caso se tais informações forem solicitadas em função dos respectivos titulares. Aí já ressaltará uma preocupação de personalização, que naturalmente implica a confidencialidade desses dados” (7).

---

(6) CARLOS PAMPLONA CORTE-REAL, JORGE BACELAR GOUVEIA e JOAQUIM PEDRO CARDOSO DA COSTA, *Breves...*, p. 18.

(7) CARLOS PAMPLONA CORTE-REAL, JORGE BACELAR GOUVEIA e JOAQUIM PEDRO CARDOSO DA COSTA, *Breves...*, p. 18.

Esta conclusão acarreta, por conseguinte, que nem todos os dados possuídos pela Administração Fiscal possam fazer parte do cerne de protecção do princípio da confidencialidade fiscal: dele se devem excluir, naturalmente, os dados que revistam uma natureza pública e que, desse modo, não manifestem a capacidade contributiva do contribuinte.

**III.** A confidencialidade dos dados de natureza fiscal, na possibilidade de os advogados receberem os respectivos conteúdos, também foi apreciada naquele trabalho sob a perspectiva dos poderes de que os causídicos dispõem em conformidade com o art. 63.º, n.º 1, do Estatuto da Ordem dos Advogados.

Mas o pressuposto de partida radicou no facto de ser aquela mesma disposição a remeter a qualificação dos dados como sendo públicos, reservados ou secretos para outra instância que não o exercício de um direito de patrocínio forense. Se bem se observar aquela disposição, verifica-se que a mesma apenas faz funcionar a sua estatuição a dados que não sejam reservados ou secretos, qualidade esta que é conferida segundo o entendimento de outras instâncias normativas. Não é essa disposição que define, directamente, que dados são públicos, reservados ou secretos; nela de balde encontraremos um critério de decisão sob esse ponto de vista.

Pergunta-se muito justamente: então, assim sendo, para que serve o art. 63.º, n.º 1, do Estatuto da Ordem dos Advogados? Serve para disciplinar o acesso por parte dos advogados às diversas autoridades públicas, no âmbito das informações que podem obter, de um modo que melhor se mostra conforme às características dessa profissão e ao papel que desempenham no funcionamento da justiça e na aplicação do Direito. Esse preceito apresenta uma legítima facilitação do acesso dos profissionais forenses a informações e a documentos, não carecendo estes de mostrar procuração e sendo dispensados do cumprimento de formalismos excessivos.

Como tivemos ocasião de explicitar no texto produzido no âmbito das funções exercidas no Centro de Estudos Fiscais, “Não se nega, como é óbvio, o acesso dos advogados a quaisquer dados

públicos e até mesmo a dados fiscais susceptíveis de serem publicados nos termos atrás referidos” (8).

### **3. A posição da Comissão de Acesso aos Dados Administrativos**

I. Recentemente, segundo nos foi dado ver, a Comissão de Acesso aos Dados Administrativos teve oportunidade de decidir um caso com os contornos da situação colocada à nossa consideração durante estas breves reflexões (9).

Estava em causa um pedido de um advogado quanto ao valor matricial dos prédios na titularidade de uma pessoa colectiva. Essas informações apresentavam-se necessárias para o efeito de garantir o cumprimento de dívidas contraídas. A obtenção desses valores matriciais tinha o objectivo de permitir completar e corrigir os elementos de que já se dispunha, anteriormente concedidos pelos serviços do registo predial, tendo presente que este nem sempre fornece os dados todos e nem sempre os fornece com as exigíveis exactidão e actualismo.

Numa primeira fase, a repartição de finanças a que foi dirigido o pedido negou provimento ao mesmo. Insatisfeito com essa posição, o causídico recorreu para a Comissão de Acesso aos Dados Administrativos, que igualmente viria a recusar o deferimento do pedido efectuado.

Em ambos os casos, foi sempre invocada a protecção conferida pelo princípio da confidencialidade fiscal, considerando-se que a revelação dos dados solicitados poria em causa a intimidade e a reserva da situação tributária do contribuinte.

II. De acordo com o que se pode perceber da argumentação expendida pela Comissão de Acesso aos Dados Administrativos, os dados de natureza matricial são considerados, na sua essência, públicos.

---

(8) CARLOS PAMPLONA CORTE-REAL, JORGE BACELAR GOUVEIA e JOAQUIM PEDRO CARDOSO DA COSTA, *Breves...*, p. 27.

(9) *Parecer de 8 de Outubro de 1999*, no PROCESSO n.º 677.

Isso é justificado, segundo aquela posição, no facto de serem dados de natureza registal, sendo assim beneficiários da natureza que pode ser conferida por aquele tipo de dados.

Há aqui uma complementaridade de naturezas: a publicidade dos dados próprios do registo predial naturalmente que se comunica aos dados que completam esse registo, ainda que sejam detidos apenas, ou mais correctamente, pela Administração Fiscal.

**III.** Não obstante essa caracterização geral, o entendimento da Comissão de Acesso aos Dados Administrativos passou, ao mesmo tempo, pela introdução de um *distinguo* consoante a capacidade de certos dados matriciais para revelar ou não a capacidade contributiva do contribuinte, bem na senda, de resto, do trabalho elaborado por CARLOS PAMPLONA CORTE-REAL, JORGE BACELAR GOUVEIA e JOAQUIM PEDRO CARDOSO DA COSTA.

Por força desta orientação, a Comissão de Acesso aos Dados Administrativos procedeu à seguinte dissociação <sup>(10)</sup>:

- “Quando se pede à administração fiscal informação sobre uma inscrição matricial concretamente especificada, perspectiva-se a informação relativa a um imóvel concretamente determinado, não sendo possível apurar a capacidade contributiva de certo cidadão. Este pedido enquadra-se nas funções de publicidade subjacente ao artigo 32.º do Código da Contribuição Autárquica”;
- “Quando se pretende saber quais os imóveis pertencentes a determinada pessoa ou entidade está a requerer-se uma informação que, desde logo, não está no âmbito das atribuições da Repartição de Finanças e essa informação é susceptível de evidenciar a situação tributária/patrimonial de certo contribuinte”.

**IV.** O indeferimento do pedido do advogado fundou-se na circunstância de estar relacionado com o fornecimento de registos matriciais atinentes a determinados contribuintes, desse jeito pondo a nu a respectiva capacidade contributiva.

---

<sup>(10)</sup> Parecer..., p. 4.

Neste caso, segundo concluiu a Comissão de Acesso aos Dados Administrativos”, “o artigo 32.º do Código da Contribuição Autárquica refere a possibilidade de o acesso «às matrizes» (e não aos proprietários ou usufrutuários) por parte dos titulares “de um interesse directo, pessoal e legítimo”, razão pela qual entendemos que o interessado deverá identificar, em concreto, as inscrições matriciais a que pretende ter acesso” (11).

A argumentação deste órgão administrativo independente foi ainda mais longe e filiou-se, directamente, no próprio art. 63.º, n.º 1, do Estatuto da Ordem dos Advogados. Perante a importância dos dados matriciais na revelação da situação tributária do contribuinte, esta Comissão entendeu também que “...os documentos pretendidos — quer se refiram a pessoas singulares quer a pessoas colectivas — têm carácter reservado” (12).

#### 4. As matrizes prediais como dados de natureza pública

I. É com recurso à lei que devemos iniciar a explicação da defesa da posição que tomamos no problema que nos ocupa, que é a seguinte: os advogados, no exercício da sua profissão, têm o direito de aceder livremente aos dados matriciais que constam dos registos da Administração Fiscal.

Segundo se pode ler no Código da Contribuição Autárquica, “As matrizes prediais são registos de que constam, designadamente, a caracterização dos prédios e o seu valor tributável, a identidade dos proprietários e, sendo caso disso, dos usufrutuários” (13).

Este mesmo preceito tem o seu paralelo no Código do Registo Predial, no qual se afirma algo de semelhante quanto à finalidade das descrições: “A descrição tem por fim a identificação física, económica e fiscal dos prédios” (14).

II. Ambos estes preceitos não podem ser, por seu turno, desprezados da lógica que subjaz ao funcionamento do registo pre-

---

(11) *Parecer...*, p. 5.

(12) *Parecer...*, p. 7.

(13) Art. 13.º do Código da Contribuição Autárquica.

(14) Art. 79.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 224/84, de 6 de Julho.

dial, que é uma lógica de publicitação da existência de direitos reais. É isso mesmo o que se pode ler, de novo, no Código do Registo Predial: “O registo predial destina-se essencialmente a dar publicidade à situação jurídica dos prédios, tendo em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário” (15).

Eis uma função jurídico-económica que nem sequer tem sido posta em causa pela doutrina mais avalizada que, em Portugal, se tem pronunciado sobre os seus diversos aspectos de regime. JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO e ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO assinalam a preocupação de, com o sistema registal predial, se dar a conhecer à comunidade as características dos direitos reais existentes sobre bens imóveis (16).

E afirma mesmo o primeiro daqueles ilustres civilistas: “Sempre se sentiu a necessidade de tornar conhecida a situação jurídica das coisas. Teve-se sobretudo em vista evitar a possível existência de ónus ocultos, que entravariam a circulação dos bens. É longo o elenco dos processos que têm sido historicamente adoptados com este fim. Actualmente, revestem especial importância os registos públicos” (17).

**III.** Quer isto dizer que as matrizes prediais, enquanto detidas pelos serviços do registo predial e enquanto armazenadas pelas repartições de finanças, se afirmam, com toda a segurança, como dados públicos, integradas que estão numa lógica de publicitação à comunidade — com isso se oferecendo segurança e clareza ao tráfico jurídico — dos diversos aspectos da propriedade imobiliária portuguesa.

E repare-se que a lei, nessa função registal de publicitação, não se contenta unicamente com uma mera relação entre o sujeito do direito real em causa e uma qualquer vaga descrição do objecto e do conteúdo desse direito real. A legislação aplicável, civil e fiscal, vai mais além e acrescenta que essa função de publicidade, na

---

(15) Art. 1.º do Decreto-Lei n.º 224/84.

(16) Cfr. JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil — Reais* 5.ª ed., Coimbra, 1993, pp. 333 e ss.; ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Direitos Reais*, I, Lisboa, 1979, pp. 371 e ss.

(17) JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito...*, p. 333.

divulgação dos elementos identificadores dos prédios, deve incluir ainda diversas importantes informações:

- o titular do direito, tanto na posição normal de proprietário como na posição menos frequente de usufrutuário;
- a caracterização dos prédios, nos seus aspectos físicos;
- o valor tributável dos mesmos, segundo uma óptica tributária.

E como se esta referência plúrima aos diversos aspectos que integram a função registal não bastasse, a própria lei — neste caso, a lei fiscal — ainda proclama que esse elenco de pontos que se devem publicitar não é taxativo e, por isso mesmo, admite que outros pormenores também possam ser igualmente considerados, desde que se inserindo numa lógica de publicitação, enquanto expressando uma singularidade relevante do prédio sob registo.

## **5. As matrizes prediais e a função registal desenvolvida pela Administração Fiscal**

**I.** Mas um outro aspecto se afigura do mesmo modo decisivo para podermos compreender, na sua plenitude, as reentrâncias do problema que nos foi colocado.

É que, muitas vezes, ainda que teoricamente isso não deva suceder, os registos matriciais que as repartições de finanças possuem são os únicos legítimos, os quais, perante essa sua indispensabilidade, têm necessariamente de servir à comunidade na sua função publicitante.

Por conseguinte, à Administração Fiscal igualmente pode competir uma função registal que jamais pode ser negligenciada no enquadramento da solução a dar ao problema apresentado.

**II.** A situação mais importante — e também a situação normal — é aquela em que a Administração Fiscal é a primeira detentora de elementos que integram a identidade de cada prédio ou de cada direito real sobre um bem imóvel.

É isso o que sucede com o valor tributável, elemento das matrizes prediais que só a Administração Fiscal determina e, simultaneamente, regista e mantém.

E assim é porque se relaciona com a vida fiscal do prédio em causa. Se não houvesse esse registo, à Administração Fiscal seria completamente impossível — ou, pelo menos, muito difícil — exercer cabalmente a sua actividade tributária.

**III.** Noutros casos, diferentemente, a Administração Fiscal detém dados que não estão exactamente de harmonia com os elementos guardados nos serviços do registo predial.

Como se pode ler no próprio Código da Contribuição Autárquica, com isso se demonstrando ser uma operação unicamente fiscal, “A inscrição dos prédios na matriz e a actualização desta é feita com base em declaração do contribuinte, a qual deve ser apresentada no prazo de 90 dias” <sup>(18)</sup> a contar de diversos factos invocados.

Se assim é, pode muitas vezes ser a Administração Fiscal a única interlocutora válida no exercício da função registal de publicitação de alguns elementos que integrem os prédios, dado o facto de o registo predial não ter essas funções ou, tendo-as, não as exercer cabalmente, não podendo os membros da comunidade ser prejudicados por causa disso.

**IV.** A descrição destas duas situações, em aditamento àquilo que se disse sobre a natureza eminentemente pública das matrizes prediais porque integrantes dos elementos do registo predial, confirma igualmente a função registal que a Administração Fiscal desenvolve.

Essa função registal afirma-se, em primeiro lugar, como uma função registal *paralela* porque, segundo o Código da Contribuição Autárquica, as repartições fiscais também têm um dever de registo das matrizes prediais. E esse dever corre ao lado do dever que especificamente recai sobre as repartições do registo predial.

Essa função registal afirma-se, por outro lado, como uma função registal *autónoma* porque, nalguns casos, certas informações contidas nas matrizes, como é a hipótese do valor tributário, não são apenas originadas na Administração Fiscal, dada a sua raiz fis-

---

<sup>(18)</sup> Proémio do art. 14.º, n.º 1, do Código da Contribuição Autárquica.

cal para efeitos de contribuição autárquica, como também durante determinado período (às vezes, mais do que devia) elas permanecem actualizadas nos registos das repartições de finanças e ficam desactualizadas nos serviços do registo predial, sendo aquela a única fonte correcta na publicitação desse valor.

## **6. A impertinência das matrizes prediais para a avaliação da capacidade contributiva do contribuinte**

I. Ainda considerando a natureza pública das matrizes prediais, quer porque são publicitadas no registo predial, quer porque, por vezes, são quase privativamente registadas na Administração Fiscal, têm-se defendido a impossibilidade do acesso às mesmas por causa do modo de relação entre a identificação dos contribuintes e os respectivos bens prediais, no ponto específico das matrizes correspondentes e do seu valor tributável.

A aplicação do princípio da confidencialidade fiscal, tendo a consequência de impedir o acesso a esses dados, justificar-se-ia pelo facto de, mesmo partindo da natureza pública dos dados matriciais pretendidos, se organizar de um modo especial a sua revelação a terceiros e, com isso, se desvendar a situação tributária de um determinado contribuinte.

E essa revelação seria ilegal porquanto, por esse caminho, um terceiro ficaria a saber os bens de certa pessoa e, conseqüentemente, interferiria numa zona de confidencialidade, em que os sujeitos apenas deveriam ser o Fisco e cada contribuinte. Mais ninguém.

II. Não cremos que esta seja uma opinião sustentável no plano dos factos que se observam na dinâmica da função registal predial que a Administração Fiscal também exerce.

Evidentemente que não contestamos o entendimento apontado, que é também o nosso entendimento. É que seria estranho — para não dizer ilegal — sob o ponto de vista da defesa do princípio da confidencialidade fiscal que a aplicação deste princípio fosse laxista ao ponto de permitir visualizar, a qualquer um, os contornos da situação fiscal de um contribuinte.

E isso naturalmente que também se aplica aos dados de natureza pública, mas na estrita medida em que a sua especial “arrumação” permita chegar, indiciariamente, a algumas conclusões que, na lógica da confidencialidade fiscal, devem ter-se por reprimidas.

A natureza pública dos dados prediais — ou dos dados fiscais em geral — pode por vezes ser manipulada, em termos de organização e de processamento da informação, pondo em causa os objectivos visados pela confidencialidade fiscal. O Direito Fiscal também tem de ser sensível a esses aspectos práticos, por forma a impedir a fraude dos seus objectivos no plano da aplicação das suas normas.

**III.** Contudo, se este receio se justifica sempre, ele não tem razão de ser no problema concreto que nos foi apresentado, qual seja o do acesso aos dados matriciais que existam numa repartição de finanças sobre determinada pessoa, simultaneamente titular de direitos reais sobre imóveis e contribuinte porque esses direitos não deixam de ser susceptíveis de uma particular tributação, a tributação sobre o património detido — a contribuição autárquica.

De um modo geral, a revelação desses dados permite saber o mesmo que é possível saber percorrendo a via do registo predial, o qual é indiscutivelmente de carácter público. E mesmo nas situações em que a Administração Fiscal guarda especificamente certos elementos, completando e actualizando o registo predial, também aí, como explicámos, não existe nada que se desvie da lógica da publicitação, sendo certo que o Fisco cumpre funções registais, paralelas e autónomas.

Para além disso, do que se trata, nos pedidos feitos às repartições de finanças, não é de aceder ao conjunto dos rendimentos ou dos pagamentos fiscais que cada contribuinte tem e faz. Trata-se, simplesmente, de obter informações que são públicas e que incluem um elemento — o valor tributável dos prédios — que depois é fundamental para exercer a actividade de tributação do património. Mas esse elemento, *de per si*, não constitui a revelação de qualquer situação tributária do contribuinte, sendo unicamente um aspecto que se associa à titularidade de um direito real, que por

coincidência também se apresenta relevante para efeitos de tributação.

Por vezes, diz-se que tudo seria diferente se o acesso fosse por bens e não por pessoas que tivessem a titularidade de bens, naturalmente considerando a área de jurisdição de cada unidade da Administração Fiscal. Cremos que se afigura excessivo fazer depender a aplicação ou não aplicação do princípio da confidencialidade fiscal só do facto de o acesso aos elementos ser feito por indicação da pessoa ou por indicação de cada bem. Não só, pelos meios tecnológicos modernos, essa é uma distinção que vai fazendo menos sentido como igualmente em nenhum caso se interfere na situação tributária, apenas se mostrando a titularidade de bens, que é sempre de natureza pública.

## 7. O livre acesso por parte dos advogados às matrizes prediais

I. Outro eixo argumentativo que igualmente deve ser utilizado na confirmação da solução que propomos relaciona-se, não com a natureza pública ou confidencial dos dados matriciais, mas com o modo de lhe aceder, de acordo com critérios de legitimidade.

Este vem a ser um argumento que identicamente se apresenta relevante e que não é forçoso sobrepor-se ao primeiro: uma coisa é o dado ser público ou reservado; outra coisa é o acesso ao mesmo ser mais ou menos livre.

Claro que, em termos gerais, se o dado é de natureza pública, qualquer pessoa pode ter-lhe acesso, não carecendo de mostrar uma relação de particular conexão com o assunto em questão.

No entanto, no caso das matrizes prediais, o Código da Contribuição Autárquica, ao lado da sua consideração como dado público, veio estabelecer a acessibilidade aos mesmos nos seguintes termos:

“O sujeito passivo ou qualquer *titular* de um interesse directo, pessoal e legítimo pode consultar ou obter documento comprovativo dos elementos constantes das inscrições matriciais” (19).

---

(19) Art. 32.º, n.º 1, do Código da Contribuição Autárquica.

**II.** A concatenação deste regime com a natureza pública das matrizes prediais suscita-nos, em primeiro lugar, fundadas dúvidas a respeito da bondade da solução que é consagrada naquele código relativamente ao acesso às matrizes por terceiros, ou seja, por aqueles que não são os titulares dos prédios.

É motivo para perguntar: se os dados matriciais, bem como a generalidade dos dados registados, são de natureza pública, como se compreende que o acesso aos mesmos passe pelo crivo de um pressuposto procedimental de “interesse directo, pessoal e legítimo”? Não é uma contradição considerar certos dados como públicos e, ao mesmo tempo, condicionar o acesso aos mesmos só para quem possua um “interesse directo, pessoal e legítimo”, com isso se reduzindo o universo dos que lhe podem aceder?

Estamos sinceramente convencidos que estas duas disposições insertas no mesmo Código da Contribuição Autárquica, efectivamente, não jogam entre si, pelo que importa fazer uma interpretação abrogante. No presente contexto, tal implica que uma delas, havendo esta contradição, tenha de ser necessariamente sacrificada em favor de outra, que deve ser considerada prevalecente.

De acordo com a lógica do registo predial, que brota não só das matrizes prediais como também da função especificamente levada a cabo pelos serviços do registo predial, parece que a primazia deve ser dada à norma que qualifica os dados prediais e matriciais como públicos. Assim sendo, daí deve resultar a abrogação da norma do art. 32.º, n.º 1, do Código da Contribuição Autárquica, no que ela tenha de impeditivo da consumação prática — através do acesso ao respectivo teor — dessa sua natureza pública. Se os dados são públicos, isto quer dizer, no mínimo dos mínimos, que todos lhe devem aceder, sem qualquer necessidade de oferecer uma relação de particular proximidade com esses dados e com o respectivo titular.

Apenas admitimos um pequena restrição nessa interpretação abrogante que propomos do art. 32.º, n.º 1, do Código da Contribuição Autárquica, que é esta: que o acesso não possa ser feito sempre e para qualquer propósito, uma vez que aceitamos que o acesso esteja vedado quando seja necessário impedir exercícios caprichosos e abusivos desse direito procedimental de acesso aos registos e matrizes.

Por outra parte, naturalmente que o direito de aceder a dados públicos pode ser regulamentado, no que se inclui a eventual imposição de taxas pela prestação de serviços, bem como por outros condicionamentos que se justifiquem dentro do normal funcionamento da Administração Fiscal. Mas nunca mais do que isso.

**III.** Da perspectiva da posição profissional dos advogados, o livre acesso ao conhecimento dos dados matriciais dos prédios, como uma das categorias de pessoas que genericamente podem obter esses dados, também tem de ser integralmente aceite.

Até porque neste caso esse exercício caprichoso normalmente se presume não existir, pois que há o enquadramento oferecido por uma profissão forense e por existir uma habilitação para a exercer, sendo certo que o acto é praticado com a invocação desse título.

A intervenção dos advogados no acesso a esse tipo de informações, analisado sob a óptica das respectivas prerrogativas profissionais, convoca a aplicação do art. 63.º, n.º 1, do Estatuto da Ordem dos Advogados. É que, segundo o texto desse preceito, o advogado pode aceder a elementos e informações de qualquer autoridade pública — de que é exemplo a repartição de finanças — sem necessidade de exhibir procuração.

Qual é o alcance deste direito? São dois os alcances possíveis:

- sendo mandatário do seu constituinte, o advogado actua em representação dos seus interesses, funcionando a dispensa de procuração como uma facilitação burocrática no exercício da sua vida profissional, não tendo de comprovar a celebração do contrato de mandato forense;
- não sendo mandatário de qualquer constituinte, o advogado é alguém que merece fé pública e no qual o Direito acredita que exerce o seu direito sem caprichos, e dentro dos limites deontológicos que inerem ao exercício da respectiva profissão, assim ele se apresentando na veste de colaborador da Justiça <sup>(20)</sup>.

---

<sup>(20)</sup> Aspecto que foi, aliás, e muito justamente, reconhecido pela revisão constitucional de 1997, na qual o art. 208.º passou a fazer uma referência expressa ao patrocínio forense: “A lei assegura aos advogados as imunidades necessárias ao exercício

IV. Certamente que em nenhuma destas situações estamos a aplicar a dispensa da exibição da procuração aos dados ou elementos que tenham carácter reservado ou secreto, porquanto aí outros interesses se levantam por forma a impedir que o advogado exerça um direito de acesso nos termos mencionados.

É que, se os dados não forem públicos, mas reservados ou secretos, a facilitação burocrática de o advogado não ter de apresentar procuração não faz sentido, já que o exercício desta prerrogativa concedida pelo Estatuto da Ordem dos Advogados, tal como expressamente se diz no respectivo texto, só funciona para os dados que não sejam sigilosos ou reservados.

Porém, se os dados forem públicos, não obstante aquilo que dissemos em geral relativamente à dificuldade de aceitar restrições impostas por qualquer exigência de “interesse directo, pessoal e legítimo”, o facto de se ser advogado consolida ou confirma a legitimidade de qualquer acesso, segundo esta eventual exigência, quanto mais não fosse precisamente por via das suas mencionadas prerrogativas.

## 8. Conclusões

Do exposto, podemos sintetizar as seguintes conclusões:

- a) As matrizes prediais, fazendo parte do registo predial, assumem uma natureza pública, incluindo também os ele-

---

do mandato e regula o patrocínio forense como elemento essencial à administração da justiça”.

A respeito deste ponto, podemos escrever o seguinte (JORGE BACELAR GOUVEIA, *Constituição da República Portuguesa e Legislação Complementar — Introdução*, Coimbra, 1997, p. 18):

“Lacuna de que também se ressentia o texto constitucional português era a referente ao estatuto do advogado no desempenho da justiça, corpo indispensável, em qualquer Estado de Direito, para a informação e consulta jurídicas e para a defesa da legalidade e dos direitos fundamentais.

Com a revisão de 1997, o legislador constitucional passou a reconhecer a posição dos advogados como colaboradores da Justiça, nela desempenhando um papel fundamental, tal já sucedendo com os magistrados.

Mas não o fez de um modo meramente simbólico ou retórico: a essa consagração constitucional foram associadas importantes consequências de regime, em termos da atribuição aos advogados de direitos e imunidades que sempre facilitarão o proficiente exercício da profissão de causídico”.

- mentos que sejam de feição fiscal, como é o caso do valor tributário dos prédios;
- b) A publicitação desses dados não compete apenas ao registo civil, pois que os serviços da Administração Fiscal, mercê da sua actividade de tributação, desempenham uma função de “segundo registo” e às vezes, autonomamente, completam ou actualizam o próprio registo predial;
  - c) Qualquer invocação de confidencialidade fiscal, quanto a estes elementos, não pode fazer sentido, dada essa sua natureza pública, nem sequer se vislumbrando que a organização fiscal desses dados lhes altere a configuração a ponto de revelar a capacidade contributiva do contribuinte titular desses prédios;
  - d) Daí que o acesso aos mesmos tenha de ser livre, não sendo admissível a invocação de um qualquer “interesse directo, pessoal e legítimo”, que decerto obliteraria a natureza pública dos mesmos;
  - e) E mesmo que tal invocação fosse plausível, os advogados, por força das suas prerrogativas profissionais, sempre ostentariam a presunção de que são titulares de um legítimo interesse na obtenção desses dados de natureza pública, nada mais sendo necessário além da comprovação dessa sua qualidade.

Tal é, salvo melhor opinião, o parecer de

Jorge Bacelar Gouveia  
*Professor da Faculdade de Direito  
da Universidade Nova de Lisboa*

Lisboa, 21 de Fevereiro de 2000.