

Secção Autónoma de Direito

VIAS DE EXECUÇÃO - ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO
«Reconheceram-me o direito, mas quem o faz cumprir?»

Maria João Simões Vieira Gonçalves Tomás

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em “Novas Fronteiras do Direito”

Orientador:

Professor Doutor Pierre Guibentif
ISCTE-IUL

Dezembro de 2009

RESUMO

A efectividade, eficácia e eficiência das vias de execução cíveis assumem um papel preponderante no desenvolvimento da economia e, em especial, na atracção do investimento. Os agentes económicos, munidos de títulos executivos como sentenças, letras, livranças, injunções ou contratos, colocam cada vez a questão: «reconheceram-me o direito, mas quem o faz cumprir?»

Como é que Portugal tem acompanhado, a nível legislativo e na prática, as tendências europeias em matéria de VIAS DE EXECUÇÃO?

O presente estudo pretende investigar através de uma abordagem multidisciplinar quais as tendências da prestação de serviços de execução em matéria civil e de que como Portugal tem acompanhado esses desenvolvimentos.

Primeiramente, começaremos por uma introdução enquadrando e definindo a problemática de estudo e delimitando os conceitos chave para a investigação, designadamente, «execução», «vias de execução» e «agente de execução».

De seguida, traçamos um esboço de como têm vindo a ser tratadas as vias de execução pela União Europeia e pelo Conselho da Europa e de como, na prática dos países europeus, o seu exercício se está a desenvolver.

Posteriormente, far-se-á uma síntese da evolução histórica das vias de execução em Portugal, a nível legislativo, e de como, na prática, as alterações mais recentes se têm reflectido no exercício dos serviços de execução.

Por último, tentar-se-á concluir se Portugal tem vindo a acompanhar as tendências europeias nesta matéria e de como, na prática, os mecanismos e procedimentos de execução têm vindo a ser concretizados.

PALAVRAS-CHAVE: Execução; Vias de Execução; Agente de Execução; Efectividade

SUMMARY

The effectivity, efficacy and efficiency of the civil enforcement procedures take on a predominant role in economic development and particularly in attracting investment. The economic agents, when in possession of executive titles such as judgments decisions, letters, promissory notes, injunctions or contracts repeatedly pose the question: «our legal rights have been acknowledged but who will enforce them?»

How has Portugal followed, at the legislative level and in practice, the European trends in the subject of ENFORCEMENT PROCEDURES?

The current study will, through a multidisciplinary approach, investigate the trends in the area of civil enforcement procedures services and how Portugal has followed its developments.

Firstly, we will begin with an introduction which will allow for the framework and the definition of the current study, outlining the keywords for investigation, namely, «Law Enforcement», «Enforcement Procedures» and «Enforcement Agent».

Next, we will outline how enforcement procedures have been dealt with by the European Union and the Council of Europe, and how its development is occurring in European countries.

Afterwards, we will summarize the evolution of enforcement procedures in Portugal at the legislative level, and how in practice the most recent changes have reflected themselves in the work of enforcement services.

Lastly, an attempt will be made to conclude in what manner Portugal has been accompanying the European trends in this subject and how the mechanisms and the procedures have actually been applied.

KEYWORDS: Law Enforcement; Enforcement Procedures; Enforcement Agent; Efectivity

ÍNDICE

RESUMO	2
Abreviaturas e Siglas	5
1 Apresentação	6
2 Enquadramento Teórico-Conceptual	10
2.1 Execução.....	11
2.2 Título Executivo.....	11
2.3 Vias de Execução	12
2.4 Agente de Execução, Huissier de Justice, Enforcement Agent	13
3 As Vias de Execução na Europa	15
3.1 Na União Europeia.....	15
3.2 No Conselho da Europa	20
3.3 No Tribunal Europeu dos Direitos do Homem	21
3.4 Nos Estados Europeus.....	22
3.5 A Union Internationale des Huissiers de Justice (UIHJ)	29
3.6 Síntese	31
4 As Vias de Execução em Portugal	34
4.1 A Nível Legislativo.....	34
4.1.1 Do ano de 1939 ao ano de 2002	34
4.1.2 Do ano de 2003 ao ano de 2008	38
4.1.3 A partir de 31 de Março de 2009.....	45
4.2 A Nível Prático	47
4.2.1 Até 2003	47
4.2.2 Do ano de 2003 ao ano de 2008	47
4.2.3 No ano de 2009.....	56
4.3 Síntese	60
5 Conclusões	66
6 Metodologia / Dados Estatísticos	71
7 Bibliografia	75
8 Anexos	81

Abreviaturas e Siglas

Art.º - Artigo

Cfr. - Conforme

C.P.C. - Código de Processo Civil

CEPEJ - Comissão Europeia Para a Eficácia da Justiça (Conselho da Europa)

CESE – Curso de especialização para Solicitadores de Execução

CPEE - Comissão para a Eficácia das Execuções

D.L. – Decreto-Lei

D.R. – Diário da República

E.C.S. – Estatuto da Câmara dos Solicitadores

N.º - Número

OPJ – Observatório Permanente da Justiça Portuguesa

UIHJ – *Union International des Huissiers de Justice*

1 Apresentação

«Reconheceram-me o direito, mas quem o faz cumprir?»

Ao longo do século XIX as revoluções políticas e sociais revelavam na sociedade a preocupação fundamental do *direito ao Direito*. Após as revoluções liberais do início do século XX, que culminaram com a aquisição de direitos plasmados no Direito Positivo, *maxime*, em Constituições, a preocupação fundamental da sociedade foi a do *direito de acesso ao Direito* para que os direitos já reconhecidos pudessem ser garantidos em caso de incumprimento. No mundo globalizado do século XXI e, em especial, na Europa «europeizada»¹ dos nossos dias, em que os direitos são reconhecidos e a possibilidade de acesso ao seu reconhecimento está garantido, a preocupação fundamental é o *direito à efectividade, eficácia e eficiência do Direito*. De facto, de que serve ter o direito reconhecido se o mesmo continua a não ser cumprido?

A efectividade, eficácia e eficiência das vias de execução em matéria civil assumem actualmente um papel preponderante na economia, designadamente, na atracção do investimento e no recurso a financiamentos por falta de liquidez.

«A economia necessita de uma forma célere e eficaz para assegurar a cobrança de dívidas, quando seja necessário fazê-lo pela via judicial. Vários relatórios internacionais têm salientado que o atraso nos pagamentos é prejudicial à economia pois obriga a financiamentos desnecessários, origina problemas de liquidez e é uma barreira ao comércio (*European Payment Index 2008*). A criação de procedimentos de cobrança rápidos e eficazes para o credor diminui os atrasos nos pagamentos e contribui para a dinamização da economia.»² Antes de investirem e contratarem, as empresas e os cidadãos têm, hoje em dia, uma atenção cuidada sobre as vias de execução disponíveis em caso de incumprimento, pelos seus parceiros negociais, dos direitos que foram acordados ou que lhe são reconhecidos.

¹ No sentido do conceito de «europeização» nascido no âmbito da política e da sociologia e que salienta os processos de construção social da integração europeia em prejuízo das suas instituições e mecanismos (Gonçalves e Guibentif, 2008).

² In Preâmbulo do D.L. n.º 226/2008, de 20 de Novembro (in D.R., 1.ª série - N.º 226, p.8185).

A prestação de serviços de execução é fundamental para o desenvolvimento da economia de cada país, num mundo cada vez mais globalizado e em que a deslocação do investimento é influenciada pelas condições oferecidas por cada sistema jurídico. Contudo, a globalização, em parte controlada nos quadros do comércio e da gestão financeira mundiais³, pode conduzir a uma regulação ou governação da sociedade internacional que cumpram uma função meramente instrumental de promoção das liberdades de mercado⁴.

O Estado, num movimento crescente de governação ou *governança* em que o Direito positivo perde a sua exclusividade, tem correspondido às mutações da realidade económica, com reformas legislativas que englobam mecanismos inovadores para assegurar o cumprimento das suas funções públicas que possam ser desenvolvidos pela comunidade ou pelo mercado.⁵ A desregulamentação estatal significa «uma escolha no método de regulamentação que conduz à substituição do sistema administrativo centralizado por um sistema – administrativo e profissional – descentralizado»⁶ e concretiza-se pela criação de «organismos mistos formalmente independentes do poder político e económico com o fim de auto-regular o sistema»⁷ ou apelando «a organizações de índole profissional, dotadas de poderes autónomos»⁸.

A procura de mecanismos alternativos obedece a uma lógica comum de soluções satisfatórias. Mas, à multiplicidade dos actores envolvidos, corresponderá uma maior complexidade que deverá ser acompanhada, no caso da Justiça, de um maior acesso ao Direito, numa perspectiva que ultrapassa as paredes dos tribunais⁹. No Estado pós-moderno¹⁰, os meios de acesso ao Direito serão encontrados no Estado, na comunidade, no mercado e em formas híbridas.

O desenvolvimento tecnológico da internet e dos sistemas informáticos possibilita uma melhor articulação, em rede, com a prestação de serviços complementares. Mas na prestação de serviços jurídicos, a imposição da utilização de sistemas informáticos tutelados pelo Estado tem provocado dúvidas quanto à

³ Kazangicil (2003, p. 49) citado por Gonçalves e Guibentif (2008, p. 10).

⁴ Neste sentido, Gonçalves e Guibentif (2008).

⁵ Neste sentido, referindo-se ao caso concreto do direito da família, Pedroso e Branco (2008).

⁶ Cfr. C. Hannoun, citado por Santos, Gonçalves e Marques (2001, p. 380).

⁷ In Santos, Gonçalves e Marques (2001, p. 380).

⁸ In Santos, Gonçalves e Marques (2001, p. 380).

⁹ Nesta linha de pensamento, sobre o direito fundamental de acesso ao direito e à justiça em Portugal, Pedroso e Branco (2008).

¹⁰ Cfr. Chevalier (2004).

«ingerência, em potência, do poder executivo/político no poder judicial»¹¹ que podem pôr em causa a independência dos tribunais¹².

Na Europa, a preocupação com a execução de decisões judiciais e de títulos executivos, *maxime*, do título executivo europeu¹³, tem vindo a ser crescente. A promoção da cooperação judiciária em matéria civil é uma condição da livre circulação das pessoas e, portanto, do bom funcionamento do mercado interno. No contexto da «europeização»¹⁴, a inexistência de uniformização quanto às vias de execução e às profissões que as exercem, pese embora a existência de recomendações nesse sentido¹⁵, encoraja o estudo comparativo e a análise dos elementos de variação nas ordens jurídicas nacionais.

Em Portugal, decorreram mais de seis anos sobre o início da vigência do D.L. 38/2003¹⁶ que introduziu, no direito português, a figura do agente de execução e a possibilidade das suas funções serem exercidas por um solicitador de execução profissional liberal. Em 2009, entraram plenamente em vigor as alterações operadas pelo do D.L. n.º 226/2008, de 20 de Novembro¹⁷ que reforçam o papel do agente de execução, alargando o acesso à profissão aos advogados, reservam a «intervenção do juiz para as situações em que exista efectivamente um conflito ou em que a relevância da questão o determine»¹⁸ e criam um órgão independente da Câmara dos Solicitadores com funções fiscalizadoras e disciplinares¹⁹.

A partir de 5 de Janeiro de 2009, a entrada em vigor do art.º 17.º da Portaria n.º 114/2008, de 6 de Fevereiro, veio concretizar a tramitação electrónica dos processos já prevista no art.º 138.º-A do C.P.C.²⁰

¹¹ In Videira (2009, p. 370), referindo-se às críticas dos magistrados sobre o sistema *CITIUS*.

¹² Consagrada em Portugal no art.º 203.º da Constituição da República Portuguesa.

¹³ Cujá criação foi o objecto do Regulamento (CE) n.º 805/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004.

¹⁴ In Gonçalves e Guibentif (2008).

¹⁵ Cfr. Gonçalves e Guibentif (2008, p. 9).

¹⁶ De 8 de Março, que entrou em vigor em 15 de Setembro de 2003.

¹⁷ Mais concretamente, desde 31 de Março de 2009.

¹⁸ In Preâmbulo do D.L. n.º 226/2008, de 20 de Novembro (in D.R., 1.ª série - N.º 226, p.8185).

¹⁹ Cfr. Art.º 69.º-B e seguintes do E.C.S. na redacção que lhe foi dada pelo D.L. n.º 226/2008, de 20 de Novembro.

²⁰ Na redacção introduzida pela Lei n.º 14/2006, de 26 de Abril.

Neste contexto de crescente relevância e atenção sobre a efectividade, eficácia e eficiência do procedimento de execução, importa analisar a envolvente europeia e internacional sobre as vias de execução, contribuindo para uma melhor compreensão das tendências nesta matéria. De facto, a pluralidade de modelos de acesso aos serviços de execução «através de entidades, públicas e privadas, que actuam dentro e fora do sistema judicial»²¹, torna interessante analisar o «processo de absorção, acomodação e transformação nacional»²² a que se tem vindo a assistir em Portugal em matéria de vias de execução cíveis.

Será que as reformas legislativas introduzidas no sistema jurídico português têm acompanhado as tendências europeias? E como se têm vindo a concretizar, na prática, os procedimentos e mecanismos para a prestação de serviços de execução em Portugal?

Os objectivos desta investigação são os de reflectir sobre as vias de execução através de uma abordagem das tendências nesta matéria numa perspectiva transdisciplinar, conjugando as vertentes jurídica, sociológica, económica e política, tentando obter respostas para as questões colocadas.

²¹ Na expressão de Pedroso e Branco (2008, p. 81), referindo-se ao direito da família.

²² Gonçalves e Guibentif (2008).

2 Enquadramento Teórico-Conceptual

Para a análise das tendências das vias de execução, importa realçar que é condição de qualquer procedimento a existência de um título que confira a certeza do direito, sendo diversos os entendimentos legislativos sobre a sua natureza em vigor em cada país. Só a pré-existência de um título executivo poderá desencadear uma execução.

As vias de execução disponíveis podem estar integradas num processo judicial instaurado em tribunal ou não, dependendo do conceito de função ou poder jurisdicional adoptada, em cada momento, pela sociedade. Alguns Estados têm vindo a delegar essa função em profissionais liberais, conferindo-lhes, em alguns casos, um estatuto público. Outros, mantêm o procedimento no Tribunal ou numa estrutura administrativa inserida na orgânica estatal.

Paralelamente, o exercício das funções de agente de execução pode assumir contornos muito distintos, designadamente ao nível do controlo da actividade (poder disciplinar) e das incompatibilidades profissionais, bem como da sua independência e estatuto.

Na verdade, a imposição de medidas coercivas é uma prerrogativa do Estado que resulta, de acordo com o conceito clássico do Estado-Nação, da soberania que lhe foi delegada pelo povo. Mas a crise de governabilidade tem promovido novos métodos de decisão e de acção adaptadas ao contexto da pós-modernidade que englobam diversos actores na procura de soluções consensuais²³.

Considerando a diversidade dos sistemas jurídicos nacionais e do direito substantivo que lhes está inerente, bem como a utilização indiscriminada de conceitos iguais com significados diferentes, importa definir e delimitar alguns conceitos que assumem uma particular importância na presente abordagem.

²³ Cfr. Chevallier (2004).

2.1 Execução

Para efeitos do presente estudo, considera-se *execução* o procedimento que engloba as regras aplicáveis e os actos tendentes à imposição coactiva e forçada de obrigações legalmente reconhecidas e que não foram cumpridas. No Direito Civil, ao qual se limita a presente análise, a *execução* pode ter como objectivo o pagamento de uma quantia, a prestação de um facto ou a entrega de uma coisa.

O procedimento de *execução* pressupõe a violação de direitos reconhecidos e engloba mecanismos coactivos tendentes a impor obrigações pela força. O poder de coacção é, tradicionalmente, monopólio do Estado, cuja legitimidade para o seu exercício lhe foi conferida pelo povo, como fonte primeira de autoridade. É a soberania dos Estados que permite a sua ligação com o Direito e confere legitimidade às relações de poder que efectuam o controlo da aplicação do direito por mecanismos coactivos jurídicos²⁴. Mais recentemente, com o conceito de *governança* e os novos mecanismos de elaboração, aplicação e controlo da chamada *soft law*, o procedimento de execução tem vindo, cada vez mais, a ser exercido por profissionais liberais que exercem as suas funções fora do sistema judicial e que são fiscalizados por organizações profissionais, também elas, extra-judiciais.

2.2 Título Executivo

A execução tem sempre por base um *título executivo*, entendido este como um título que incorpora direitos substantivos aos quais correspondem obrigações que se pretendem ver cumpridas. É considerável a diversidade de títulos executivos entre as diferentes ordens jurídicas mas, em geral, estes podem ser distinguir-se em dois grandes grupos: os de formação judicial, como a sentença, e os extra-judiciais, como as escrituras públicas, os documentos particulares ou os títulos de crédito.

²⁴ De acordo com o conceito de soberania introduzido por BODIN (um poder absoluto e perpétuo cujo exercício se efectua através da produção da lei), da Teoria do Contrato Social de HOBBS, da vontade geral como fonte de legitimidade (ROUSSEAU) e dos princípios do Estado de Direito (LOCKE).

Títulos como o cheque, a letra, a declaração de reconhecimento de dívida, são mais controversos quando se trata do reconhecimento de exequibilidade executiva pelos direitos internos. Isto acontece porque os danos provocados por uma execução injusta, nem sempre podem ser sanados pelo «contraditório subsequente a uma eventual impugnação em termos que possam ser constitucionalmente aceitáveis»²⁵. Com efeito, a maior ou menor diversidade de títulos executivos em cada ordem jurídica reflecte a tensão entre a «preocupação garantística e as necessidades de realização rápida e efectiva dos direitos violados»²⁶.

2.3 Vias de Execução

As *vias de execução* como mecanismos que podem ser utilizados para a realização coactiva de um direito violado incorporado em título executivo, são diversas nas ordens jurídicas.

Em alguns países, como Espanha e Alemanha, as *vias de execução* são estritamente judiciais, enquadrando-se num processo judicial que decorre no âmbito de uma acção instaurada em tribunal. Nestas ordens jurídicas, a intervenção do juiz na execução, quer ao nível dos actos que pratica, quer dos que supervisiona, é diversa. A medida dessa intervenção reflecte o grau de *desjurisdicionalização*²⁷ da execução dentro do tribunal e o conceito de função/poder jurisdicional adoptado.

Existem também países, como França, Holanda e Suécia, em que as *vias de execução* disponíveis são extra-judiciais, considerando-se que o processo judicial finalizou com o reconhecimento do direito e que o tribunal apenas intervirá em caso de litígio, exercendo aí uma função de tutela²⁸.

Existem, por último, sistemas mistos que podem variar em função do título executivo ou da vontade ou qualidade do titular do direito violado.

Consequentemente, quando analisamos os sistemas de *vias de execução* judiciais, extra-judiciais ou mistos existentes nas várias ordens jurídicas, pode falar-se num maior ou menor grau de *desjudicialização*²⁹ da execução.

²⁵ In FREITAS (2001, p. 2).

²⁶ In FREITAS (2001, p. 3).

²⁷ Cfr. FREITAS (2001).

²⁸ Neste sentido, FREITAS (2001).

²⁹ Cfr. FREITAS (2001).

2.4 Agente de Execução, *Huissier de Justice*, *Enforcement Agent*

O Comité dos Ministros do Conselho da Europa definiu como agente de execução «a pessoa autorizada pelo Estado a conduzir um procedimento de execução, sendo essa pessoa empregada pelo Estado ou não»³⁰.

Em França, onde a actividade foi *desjudicializada* há mais tempo, estes profissionais são conhecidos como *Huissier de Justice* e, nos países anglo-saxónicos são, em geral, designados por *Enforcement Agent*.

Para efeitos do presente estudo, de modo a podermos abranger toda a diversidade de profissionais que presta serviços de execução e por uma questão de uniformização na comunicação, adoptaremos a definição do Conselho da Europa quando nos referirmos a Agente de Execução.

Considerando que o poder coactivo é, tradicionalmente, monopólio do Estado, numa visão também tradicional, o profissional que pratica actos de execução tendentes ao cumprimento coactivo de uma obrigação é um *funcionário público*. É admitido em funções por contrato de trabalho e sua carreira obedece à legislação específica da função pública que lhe confere um estatuto público e lhe impõe deveres especiais mais rigorosos dos que são exigidos aos profissionais que actuam no âmbito do direito privado. Assim acontece nas ordens jurídicas em que as vias de execução são estritamente judiciais, independentemente do grau de *jurisdicionalização* da execução dentro do tribunal. Assim acontece, também, nas ordens jurídicas em as vias de execução são extra-judiciais mas os agentes de execução estão integrados num organismo estatal.

Mas existem também ordens jurídicas em que o profissional encarregue da execução é um *profissional liberal*, no sentido de exercer as suas funções fora do

³⁰ Recomendação Rec(2003)17 (tradução pela autora).

âmbito de um organismo público e não dispor de um salário pago por terceiro. Nestes casos, duas situações se podem verificar:

- o Estado, a quem foi originalmente conferido o poder coactivo, delega *poderes públicos* em profissionais liberais; ou
- o Estado opta por mecanismos de *governança* através dos quais remete à sociedade e a certa categoria de profissionais liberais o desenho do exercício das funções.

A legitimidade para o exercício de *poderes públicos* pode assumir formas diversas: a atribuição de estatuto público através da formação, selecção e/ou nomeação oficial estatal, a imposição de regras deontológicas mais ou menos rígidas para o exercício da função, a submissão, ao nível funcional, à direcção e controlo judicial, exercido por organismos públicos ou, ainda, por entidades de composição pluridisciplinar que envolvem representantes dos interesses envolvidos. O regime de incompatibilidades, o poder disciplinar e o controlo do acesso à profissão destes profissionais liberais assumem um papel importante já que agem, pelo menos em parte, no âmbito do direito privado, e estão sujeitos às pressões económicas do lucro e, portanto, da concorrência.

Em qualquer caso, é fundamental que a ligação entre estes profissionais liberais e o Estado e/ou a colectividade seja estreita, para que possa ser assegurada e respeitada a soberania que confere legitimidade ao uso da força coactiva fundamental no exercício de actos inerentes à execução, salvaguardando-se os direitos e garantias dos sujeitos intervenientes.

3 As Vias de Execução na Europa

3.1 Na União Europeia

O Tratado da Comunidade Europeia de 1957 mencionava já a criação do espaço judiciário europeu³¹. Mas quando, em 1986, a livre circulação das pessoas foi reconhecida como um dos principais elementos do mercado interno, a cooperação informal entre os governos dos Estados-membros mostrou-se insuficiente. Em consequência, decidiu-se que a cooperação em matéria de justiça e de assuntos internos seria integrada no Tratado de Maastricht (1992), passando, assim, a constituir integralmente uma política da União Europeia.

Com vista ao estabelecimento de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, o Tratado de Amesterdão (1997) introduziu um novo Título designado «Vistos, asilo, imigração e outras políticas ligadas à livre circulação das pessoas» no Tratado que institui a Comunidade Europeia. A cooperação judiciária em matéria civil passou a fazer parte do primeiro pilar e a reger-se pelo método comunitário, «comunitarização» que se efectuará progressivamente ao ritmo das decisões do Conselho da União Europeia, o mais tardar cinco anos após a entrada em vigor do novo Tratado.

Os objectivos da cooperação judiciária em matéria civil eram os seguintes:

- Ajudar à compreensão, pelos outros Estados-membros, dos actos judiciários e extrajudiciários adoptados num Estado-membro; melhorar e simplificar a cooperação no âmbito da obtenção das provas, assim como o reconhecimento e a execução das decisões em matéria civil e comercial, incluindo as decisões extrajudiciárias;
- Favorecer a compatibilidade das regras aplicáveis nos Estados-membros em matéria de conflitos de direito e de competência;

³¹ Cfr. Art.º 220.º

- Eliminar os obstáculos que entrem o bom desenvolvimento dos processos civis, se necessário, favorecendo a compatibilidade das regras de processo civil aplicáveis nos Estados-membros.

Em 15 e 16 de Outubro de 1999, em Tampere, o Conselho Europeu fixou como objectivo manter e desenvolver um espaço de liberdade, segurança e justiça no qual fosse assegurada a livre circulação de pessoas, apelando à redução das medidas intermédias necessárias para o reconhecimento das decisões estrangeiras. No que respeita ao direito processual e ao direito dos procedimentos de execução, de entre os 62 pontos das conclusões Cimeira, destacam-se³²:

- o reconhecimento mútuo de decisões judiciais, que foi considerado a pedra angular da cooperação judiciária dentro da União Europeia;
- a implementação de normas mínimas que garantam um nível apropriado de assistência jurídica para os assuntos transfronteiriços;
- o desenvolvimento de procedimentos especiais para simplificar e acelerar a resolução de pequenos litígios;
- a produção de documentos ou formulários para os procedimentos judiciais transfronteiriços;
- a redução das medidas intermédias para o reconhecimento e a execução com a fixação de normas mínimas (supressão da *exequatur*);
- o reconhecimento de decisões na fase anterior ao julgamento para facilitar a penhora de depósitos bancários;
- a criação do título executivo europeu;
- a introdução de novas regras para melhorar o acesso ao direito e facilitar a cooperação judiciária em matéria civil, incluindo em matéria de obtenção de provas e de ordem de pagamento.

Neste contexto, em 29 de Maio de 2000 foi aprovado o Regulamento (CE) n.º 1348/2000 sobre a citação e a notificação de actos judiciais e extrajudiciais e o Regulamento (CE) n.º 1346/2000 sobre os procedimentos de insolvência que consagrou

³² Cfr. Conclusões da Presidência disponíveis em http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm (última consulta em 19.12.2009).

o princípio da extra-territorialidade ao estipular que na massa insolvente podiam ser admitidos bens que se localizassem fora da União Europeia.

Em Novembro do mesmo ano, o Conselho Europeu adoptou o «Programa de Medidas para a Aplicação do Princípio do Reconhecimento Mútuo em Matéria Civil e Comercial» que incluiu o melhoramento das medidas relativas a bancos e a obtenção de informação fidedigna sobre a situação financeira do devedor.

No ano de 2001, foi adoptado o Regulamento (CE) n.º 44/2001 que veio estabelecer regras relativas à competência judiciária e ao reconhecimento e execução de decisões em matéria civil e comercial, diploma que resultou da harmonização mínima consensual quanto às condições tidas como necessárias para a exequibilidade dos títulos nos Estados-Membros.

No mesmo ano, foi tomada a Decisão 2001/470/CE do Conselho, que criou uma rede judiciária europeia em matéria civil e comercial.

Em 21 de Abril de 2004, o Parlamento Europeu e o Conselho adoptaram o Regulamento (CE) n.º 805/2004 que criou o Título Executivo Europeu para créditos não contestados, com um conjunto de regras comuns para o procedimento de execução aplicáveis em todos os Estados-Membros.

No Conselho Europeu de 4 e 5 de Novembro de 2004, foi adoptado o Programa da Haia que enumerou 10 prioridades para a União tendo em vista reforçar o espaço de liberdade, de segurança e de justiça para os próximos cinco anos, incluindo medidas específicas e um calendário para a sua adopção³³. Uma das prioridades estabelecidas foi a de garantir um verdadeiro espaço europeu de justiça, com acesso efectivo à justiça através da obetenção e da execução de decisões judiciais. A União deveria tomar medidas para instaurar a confiança mútua entre os Estados-Membros, criando normas processuais mínimas que garantam, em especial, o direito à defesa.

Na sequência da conclusão do programa de reconhecimento mútuo das decisões em matéria civil e comercial, a Comissão lançou consultas sobre as decisões relativas ao património familiar, às sucessões e aos testamentos, com o objectivo de elaborar novas

³³ Cfr. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 10 de Maio de 2005: «Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos. Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, da segurança e da justiça» in COM(2005) 184 final – Jornal Oficial C 236 de 24.9.2005.

propostas de legislação. Para o reforço da protecção dos interesses financeiros da União, a Comissão adoptou medidas operacionais destinadas a garantir um verdadeiro espaço europeu de justiça como, por exemplo, o apoio às redes de organizações e instituições judiciais, a avaliação da qualidade da justiça, uma Comunicação da Comissão sobre a formação judiciária na UE e seminários visando promover a cooperação entre profissionais do direito.

Em 24 de Outubro de 2006 foi publicado o Livro Verde sobre uma maior eficácia na execução das decisões judiciais na União Europeia relativo, em especial, à penhora de contas bancárias³⁴, mas o Parlamento Europeu tem vindo a rejeitar, globalmente, as suas propostas³⁵.

Em Dezembro de 2006, foi publicado o Regulamento (CE) n.º 1896/2006³⁶, aplicável a partir de 2008, que estabelece o Procedimento Europeu de Injunção, com o objectivo de simplificar, acelerar e reduzir os custos dos litígios transfronteiriços relativos aos créditos pecuniários incontestados em matéria civil e comercial. Este procedimento passou a ser reconhecido e executado em todos os Estados-Membros, com excepção da Dinamarca, sem necessidade de uma declaração que constate a força executória, permitindo a livre circulação das injunções de pagamento europeias. O Regulamento estabeleceu um conjunto de normas mínimas cuja observância tornava desnecessário qualquer procedimento intermédio anterior ao reconhecimento e à execução. Mas, tal procedimento, apenas será atractivo para os cidadãos e empresas, se economicamente mais favorável ao credor e a complexidade dos regulamentos e a sua articulação com a lei nacional, não parecem poder dispensar a intervenção de um advogado.

O Parlamento Europeu e o Conselho adoptaram em 11 de Julho de 2007, o Regulamento (CE) n.º 861/2007 que estabelece o Procedimento Europeu Para Acções de Pequeno Montante. Os objectivos eram uniformizar o procedimento, disponibilizando-o em todas as línguas oficiais da União Europeia, tornando-o

³⁴ Cfr. COM(2006) 618.

³⁵ Também neste sentido, Mélina Douchy-Oudot, professora na Universidade de Dijon, em França, na conferência internacional da UIHJ na Roménia, em 2009 (conforme informação disponibilizada pela UIHJ em www.uihj.com/rubrique.php?ID=1003107&lg=fr – última consulta em 19.12.2009).

³⁶ Regulamento (CE) n.º 1896/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro de 2006.

executório, embora opcional, em todos os Estados-Membros. Mas o Regulamento parece poder colocar algumas questões de difícil resolução para os Estados-Membros em que não exista um processo semelhante, designadamente sobre a remissão para o direito interno no que respeita ao montante da dívida. E pode não se tornar economicamente atractivo com as remissões para o direito interno que não facilitam a barreira linguística sendo necessária a sua tradução.

Existe, actualmente, um novo projecto de directiva comunitária sobre a elaboração de um manual de sistemas de execução existentes no seio da União Europeia, a criação de uma rede de comunicação e os meios de atingir os objectivos através de declaração de património e de acesso a registos de informação. Está em estado avançado, dentro da Comissão, uma directiva europeia sobre depósitos bancários com base no Livro Verde de 2006³⁷.

O princípio do reconhecimento mútuo veio exigir um contacto mais directo entre as autoridades jurídicas dos Estados-membros e realçou, também, a necessidade da harmonização da formação e das profissões jurídicas. Em Junho de 2006 a Comissão apresentou uma comunicação com o objectivo de preparar uma estratégia para a formação jurídica e em 4 de Fevereiro de 2008 organizou uma reunião de peritos sobre a formação jurídica, em Bruxelas, com a participação de juízes, advogados, entidades governamentais e instituições de formação nacionais e internacionais para um primeiro debate sobre a melhor forma de desenvolver uma cultura legal comum europeia. Foi, também, adoptada uma comunicação sobre a criação de um Fórum para debater as políticas e práticas na União Europeia³⁸ no domínio da justiça.

³⁷ Neste sentido, Marc Schmitz, agente de execução belga, na sua intervenção na conferência da UIHJ na Roménia, em 2009 (conforme informação disponibilada pela UIHJ em www.uhj.com/rubrique.php?ID=1003107&lg=fr – última consulta em 19.12.2009).

³⁸ Cfr. COM/2008/38final.

3.2 No Conselho da Europa

Em 2002, foi criada no seio do Conselho da Europa a Comissão Europeia Para a Eficácia da Justiça (CEPEJ)³⁹ com o objectivo de promover a eficiência e o funcionamento da justiça nos Estados Membros e o desenvolvimento da implementação dos instrumentos adoptados pelo Conselho da Europa, concretizando-os.

Em 2003 o Comité de Ministros do Conselho da Europa adoptou a Recomendação Rec2003(17) que continha princípios de orientação relativos à execução e recomendava que os Estados promovessem a sua eficiência e a efectividade. No seu texto avançava-se uma definição do que se entendia por execução, dos deveres e tarefas dos agentes de execução e do próprio agente de execução.

A CEPEJ procura comparar os sistemas judiciais e promover a troca de conhecimento no seu funcionamento com objectivos de eficiência, qualidade e efectividade da justiça. Para cumprir esses objectivos, a Comissão desenvolve um processo regular de avaliação dos sistemas judiciais dos Estados membros do Conselho da Europa⁴⁰.

O relatório mais recente da CEPEJ, publicado em 2008⁴¹ e com dados relativos a 2006, reservou uma atenção particular à execução, dado o número de casos presentes perante o Tribunal Europeu, abordando a organização da execução, o papel dos agentes de execução e tentando ter acesso à duração do procedimento face à sua importância nas decisões do Tribunal Europeu. Considerando a diversidade das vias de execução nos países envolvidos, o relatório adoptava a definição de agente de execução constante na Recomendação Rec2003(17), incluindo, assim, profissionais públicos e privados e abrangendo os 62 000 agentes identificados nos Estados Membros.

³⁹ Resolução Res(2002)12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa.

⁴⁰ Cfr. informação disponibilizada em http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp (última consulta em 20.12.2009).

⁴¹ Disponível em http://www.dgpj.mj.pt/sections/noticias/apreciacao-positiva-de/downloadFile/attachedFile_f0/6.1.3.3_Rapport2008_en.pdf?nocache=1223552025.19 (pp. 223-234, última consulta em 20.12.2009).

O Relatório de 2008 considerou que a efectividade da execução constitui um indicador pertinente do funcionamento do sistema judicial.

Tendo em conta a diversidade do estatuto dos profissionais que prestam serviços de execução nos Países Membros, o Relatório considera essencial que os agentes de execução tenham uma formação adequada, de modo a permitir uma eficiente e razoável aplicação dos procedimentos com a salvaguarda dos direitos fundamentais e das liberdades individuais. Considera, por isso, lógico que o controlo da actividade incida não só sobre os procedimentos adoptados mas também sobre a sua oportunidade.

Relativamente às competências e à formação do agente de execução o Relatório da CEPEJ refere que as boas qualificações são vitais para atingir os resultados desejáveis, sendo recomendável a licenciatura em direito, embora possa não ser tão exigente como a formação para juiz ou de advogado, e deve ser suficiente para a parte interessada poder ter uma visão sobre as várias modalidades de execução e para prestar informações aos executados.

A CEPEJ considera que a eficiência dos procedimentos de execução pode ser melhorada através da sua simplificação e do desenvolvimento do papel dos agentes de execução. Revela, também, a tendência para a adopção de sistemas de mediação, tais como a arbitragem ou a conciliação.

3.3 No Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

Desde 19 de Março de 1997 que o direito à execução de um título foi consagrado pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem⁴² no caso *Hornsby vs. Grécia*, após recusa das autoridades locais deste Estado no cumprimento de uma decisão judicial. Tal reconhecimento foi entendido como uma consequência do direito ao exame equitativo, num prazo razoável, por um tribunal independente e imparcial, estabelecido no número 1 do artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Os Estados europeus ficaram, deste modo, obrigados a disponibilizar vias de execução que, num prazo razoável e sob pena de serem responsabilizados por eventuais atrasos, possam dar efectividade às decisões judiciais⁴³.

⁴² Que representa uma jurisdição do Conselho da Europa, actualmente com 47 membros.

⁴³ Neste sentido, Lourenço (2009).

O Tribunal Europeu tem entendido, também, que o Estado é «o responsável último pelos actos dos agentes de execução»⁴⁴.

3.4 Nos Estados Europeus

Analisado o estatuto dos agentes de execução e do procedimento das vias de execução de decisões judiciais em alguns países europeus⁴⁵, verifica-se que existe um grupo de países em que as vias de execução são exercidas por funcionários públicos, inseridos no sistema judicial, sendo a sua remuneração paga totalmente pelo Estado e, em alguns casos, complementada pelo que resultar da própria execução.

Este é o caso da Alemanha, onde se entende que o poder de execução cabe unicamente ao Estado, como possuidor do monopólio do poder soberano que exerce através dos seus órgãos, sendo as vias de execução exercidas por um funcionário do *Land* (*Gerichtsvollzieher*) que está sob o poder hierárquico do director do tribunal de execução competente. Este funcionário público tem poderes para aceitar o pagamento em prestações e deve assegurar um procedimento rápido e amigável. A sua remuneração, bem como as despesas de abertura e manutenção do escritório, são pagas pelo Estado e recebem ainda uma quota-parte dos montantes cobrados no exercício da sua actividade, os quais são estipulados por lei. As despesas inerentes são-lhe reembolsadas. Em geral, para acções para pagamento de dívidas, não é necessária a representação por um advogado.

Na Áustria, também se entende que a execução é a aplicação do poder coercivo do Estado e as vias de execução são exercidas por funcionários judiciais e federais sujeitos às ordens e instruções do tribunal. Todos os funcionários judiciais têm uma formação específica que inclui sempre um período de dois anos a trabalhar na secretaria de um tribunal, um exame geral, um exame específico para funcionários da secretaria e, ainda, um curso de funcionário judicial de três anos. Não é necessário o patrocínio judiciário para a acção executiva e as custas são calculadas com base no valor dos direitos reclamados.

⁴⁴ In Lourenço (2009, p. 8), tradução da autora.

⁴⁵ Dados recolhidos do sítio da internet da Comissão Europeia sobre execução das decisões judiciais disponíveis em http://ec.europa.eu/civiljustice/enforce_judgment/enforce_judgment_gen_pt.htm (última consulta em 19.12.2009).

Na Finlândia as vias de execução são exercidas por funcionários públicos sob o controlo do Ministério da Justiça que, no entanto, não tem poderes para anular ou alterar uma ordem de penhora. Devem exercer a sua actividade de forma expedita e eficiente, sem causarem maior dano do que o estritamente necessário para o objectivo da execução, velando tanto pelo interesse do devedor como do credor. O credor dirige-se directamente ao agente de execução público com um requerimento e o título executivo, sem necessidade de patrocínio judiciário. As taxas estatais são pagas percentualmente em função da dívida, com um limite máximo, e pagas pelo executado, excepto se não houver recuperação, caso em que o credor paga uma pequena taxa de processamento.

Em Espanha entende-se que a execução integra o mandato constitucional que outorga ao juiz as vias de execução, pelo que os profissionais que as exercem gozam de autoridade judicial e estão integrados no poder judicial, embora a venda de bens hipotecados possa ser efectuada por notários. Os agentes de execução são secretários judiciais licenciados em Direito que, após a realização de provas de selecção, frequentam um curso no Centro de Estudos Judiciais. Estão sujeitos a um regime de incompatibilidades e proibições semelhante ao dos juízes e estão integrados numa hierarquia dependente do Ministério da Justiça.

Há um outro conjunto de países em que a complexidade do estatuto atribuído ao agente de execução e a diversidade das organizações em que se integra, torna difícil a sua divisão em grupos ou tipos. De facto, os agentes de execução que têm um estatuto público e exercem as suas funções no âmbito de um processo judicial podem ser profissionais liberais e co-existir com agentes de execução funcionários públicos. Vejamos alguns exemplos desta complexidade.

Na República Checa, as vias de execução são judiciais e o credor não precisa de estar representando por um mandatário, podendo optar, desde 2001, entre a via execução exercida por um funcionário público ou a via de execução exercida por um trabalhador independente que age em nome do Estado. Neste último caso, o agente de execução tem um estatuto público, as suas actividades são consideradas judiciais, mas a sua remuneração pode ser acordada com o credor, embora esteja supletivamente fixada em regulamento. São responsáveis por danos causados no exercício da sua actividade e têm de manter um seguro. A profissão é incompatível com outras actividades lucrativas, excepto a administração dos seus próprios bens. A formação deste profissional liberal inclui a licenciatura em Direito, três anos de experiência em actividades executórias, um

estágio com um agente de execução e um exame. São nomeados pelo Ministro da Justiça e tornam-se membros da Câmara dos Oficiais de Justiça que supervisiona as suas actividades e a gestão dos seus escritórios. O Ministro da Justiça é o responsável pela supervisão da sua actividade.

Na Hungria as vias de execução são judiciais mas consideradas um processo civil não litigioso através do qual o Estado garante o cumprimento das obrigações reconhecidas como tal pelo direito, mediante a aplicação de medidas coercivas. Os agentes de execução podem ser funcionários públicos dos tribunais ou trabalhadores independentes, com um estatuto privado, nomeados pelo Ministério da Justiça. Estes últimos estão incumbidos das indemnizações no âmbito do direito civil e a sua remuneração é paga pelos clientes em função do seu trabalho. Não podem exercer outras actividades empresariais que impliquem uma contribuição pessoal ou responsabilidade financeira ilimitada, nem actuarem em transacções imobiliárias ou de crédito associadas às suas funções. Têm de ter obtido aprovação num exame profissional e dois anos de experiência como oficial de justiça adjunto.

Na Letónia as vias de execução são assumidas por profissionais liberais com um estatuto equivalente aos oficiais públicos e exercem a sua actividade nos tribunais regionais, directa e pessoalmente, no âmbito do sistema judicial. São independentes e apenas sujeito à lei, mas responsáveis civil, penal e disciplinarmente pela sua actividade. A sua remuneração é estipulada por lei, não podendo estabelecer outra, e é independente dos encargos devidos ao Estado.

Por último, existe um conjunto de países em que os agentes de execução são profissionais liberais que exercem as suas funções fora do sistema judicial, embora possam ter um estatuto público.

É o caso do *Huissier de Justice* francês que, desde 1966⁴⁶, é um profissional liberal contratado pelo exequente, mas de nomeação oficial, tendo um estatuto público e estando sujeito, apenas, ao controlo do Procurador da República. Para o acesso à profissão é necessária uma licenciatura em direito, a frequência de um estágio de dois anos e a admissão num exame profissional, sendo que os dois últimos poderão ser dispensados em certas condições pelo procurador-geral. O *Huissier de Justice* é exclusivamente responsável para a execução e, na cobrança de dívidas, uma das suas

⁴⁶ Os *Huissier de Justice* franceses existem como profissão organizada desde 6 de Setembro de 1866.

principais funções consiste em procurar soluções para os litígios entre credores e devedor e começa por tentar a via do acordo estabelecendo um plano de reembolso da quantia em dívida aceite por ambas as partes, evitando o recurso a um processo judicial mais longo. Caso esta via não tenha aceitação, o *Huissier* intervém para fazer cumprir a lei e respeitar os direitos das partes, ficando habilitado a realizar uma penhora sobre os bens do devedor. Assim, aquando da expiração de um prazo de pagamento, recorre-se desde logo ao *Huissier* que tem competência para encontrar soluções amigáveis e para a posterior resolução de litígios⁴⁷. O seu papel como conselheiro de empresas pode assumir, por isso, grande importância na vida das empresas porque pode desde logo apreciar a solvabilidade do devedor e assegurar as garantias necessárias ao credor.

Em toda a sua actividade, o *Huissier* é orientado por uma procura de conciliação, mediando acordos entre todos aqueles que se opõem e procurando a conciliação de modo a evitar o recurso aos tribunais⁴⁸. Estes profissionais podem exercer, acessoriamente, as actividades de administração de imóveis e de agente de seguros e a sua remuneração no exercício das vias de execução é estabelecida pelo Estado e resulta de montantes fixos, suportados pelo devedor, e, eventualmente, de valores proporcionais, repartidos entre o devedor e o credor.

Na Holanda o processo judicial encerra com a sentença do juiz. As vias de execução são exercidas por um agente com estatuto público não assalariado pelo Estado e nomeado pela Coroa. O exercício da profissão é regulado por lei, todos os agentes de execução têm de ser membros da Real Associação Profissional dos Agentes Judiciais e o procedimento disciplinar é realizado por Conselhos Disciplinares nacionais de cujas decisões cabe recurso para o tribunal. O agente de execução é mandatado pelo credor com a apresentação de cópia da sentença judicial ou de outro título executivo. Suporta o risco financeiro da sua empresa, podendo negociar com o credor a tarifa a cobrar, embora as tarifas que podem ser cobradas ao devedor estejam estipuladas na lei. O agente de execução pode ainda ser mandatário, prestar assistência jurídica, administrar bens, elaborar avaliações e redigir relatórios de constatação de factos.

⁴⁷ No caso dos cheques, por exemplo, o detentor de um cheque sem provisão pode pedir ao banco um certificado de não pagamento o qual é remetido ao *Huissier de Justice* e funciona como ordem de pagamento. Se a dívida não for paga perante o *Huissier* no prazo de 15 dias, este emite um título executivo que lhe permitirá proceder a uma penhora sobre os bens do devedor.

⁴⁸ Para além do monopólio das vias de execução em França, o *Huissier de Justice* é também um conselheiro e um mediador, responsável por dirimir conflitos entre, por exemplo, proprietários e locatários bem como resolver certos litígios em matéria de separação ou divórcio.

Na Grécia, a execução é entendida como exercida por órgãos estatais e o agente de execução tem um estatuto público não remunerado pelo Estado e designado pelo credor. A venda dos bens patrimoniais apreendidos ao devedor e a distribuição do produto da venda está reservada ao notário ou ao juiz de paz. Parte da sua remuneração está estipulada na lei e inclui montantes fixos e percentuais, com limites máximos, sendo as deslocações fora da comarca reembolsadas ao agente de execução e também às testemunhas. A remuneração por outros actos de execução pode ser acordada com o credor mas a remuneração acordada em função da dificuldade da execução nunca pode recair sobre o devedor.

Na Polónia, desde 1997 que os agentes de execução têm os seus próprios escritórios, mas mantêm um estatuto público. Têm formação universitária em Direito ou Administração Pública, uma formação e um exame específico, sendo os juizes, os magistrados do Ministério Público, os advogados, os solicitadores e os notários e as pessoas que tenham concluído formação adequada nestes últimos domínios, bem como os titulares de um diploma em ciências jurídicas, dispensados da formação e do exame. A supervisão do cumprimento formal da sua actividade incumbe ao presidente do tribunal distrital da área e a supervisão geral incumbe ao Ministro da Justiça. As custas, as taxas e as despesas do agente de execução são estipuladas por lei.

Na Suécia as vias de execução são asseguradas por funcionários públicos integrados num organismo administrativo: o Serviço Público de Cobrança Forçada. As decisões de penhora são tomadas pelas secretarias de execução e são cobradas taxas, em geral fixas, a fim de cobrir as custas suportadas pelo Estado.

A análise do Relatório publicado em 2008 pela CEPEJ demonstra, também, a diversidade do estatuto dos agentes de execução nos países do Conselho da Europa. Na maioria dos casos (27) o agente de execução tem um estatuto público. As diligências são confiadas ao juiz em Espanha, Croácia e Suíça, mas nestes dois últimos as competências são partilhadas com, respectivamente, oficiais e agentes de execução. Em 19 países os agentes de execução são profissionais liberais. Em alguns países, os oficiais têm o monopólio da execução como na Estónia, Hungria, Lituânia, Mónaco e Holanda. Verificou-se, em alguns casos, a co-existência do estatuto público e o privado, como nos casos em que existem agentes de execução com competências específicas ou nos países em que há transferências dentro da própria organização, como na República

Checa. Outros países têm um sistema misto de agentes de execução públicos e privados, como em Portugal e na República Checa. Existem ainda tipos específicos de agentes de execução conforme as matérias, como para assuntos fiscais (Bélgica, Bósnia-Herzegovina e França), notários públicos na Grécia, *sheriffs*, solicitadores e *sheriffs* para impostos na Irlanda, solicitadores de execução em Portugal, *distrainers* na Eslováquia e *sheriffs* e *messengers-at-arms* no Reino Unido e na Escócia.

Em alguns países, os juízes desempenham um papel no procedimento de execução, mas na maior parte a sua intervenção é limitada à supervisão do procedimento.

A estrutura territorial da actividade não é considerada como organizada por Andorra, Bósnia-Herzegovina, Croácia, Dinamarca, Irlanda, Montenegro e Sérvia. Em 31 Estados a estrutura é nacional, na Áustria é regional, na Noruega é local e em vários países a organização é mista (França, Polónia, Bélgica, Roménia, Azerbaijão, Alemanha e Suíça). Em Espanha a execução está confiada ao juiz, pela Constituição, e a estrutura é nacional. A preferência pela estrutura nacional, segundo o relatório, pode ser explicada pelo interesse em criar um grupo dinâmico estabelecendo uma identidade profissional e homogeneizando competências e práticas.

O controlo da actividade dos agentes de execução, considerado fundamental para garantir a defesa dos executados, foi indicado no Relatório como existindo em todos os países e pode incluir, não só a regularidade dos actos perante a lei, mas também o seu desempenho. Verifica-se pela análise do Relatório que, na maioria dos países, a supervisão é efectuada parcialmente por uma instituição judicial, havendo uma estratificação da supervisão em 21 países. Em alguns, a supervisão é confiada ao Ministério da Justiça, parcial ou totalmente em 30 países e em 17 países é, também, entregue a organizações profissionais, sendo exclusivamente exercida por estas últimas na Áustria, Moldávia, Irlanda do Norte e Escócia.

Nos países onde o agente de execução está incorporado no tribunal ou numa entidade pública, o juiz exerce a sua supervisão em 18 países, nos quais, em exclusivo, em Andorra, Bósnia-Herzegovina, Montenegro e Sérvia.

O Ministério Público supervisiona, parcialmente, a actividade em 6 países: Bélgica, França, Luxemburgo, Mónaco, Federação Russa e Turquia.

No Chipre o Tribunal Supremo pode exercer o controlo e na Suécia esse poder é confiado a comissões parlamentares.

Relativamente à formação dos agentes de execução, o diploma universitário é frequentemente complementado por um estágio ou exame final, indicado como necessário por 34 países. Outros países entregam a execução a profissionais que já têm outra formação ou porque são juízes (Bósnia-Herzegovina, Croácia e Dinamarca), ou porque estão sob a autoridade de um juiz (Andorra), ou porque a execução está entregue a uma instituição pública (Azerbaijão, Bulgária, Grécia e Noruega).

A eficiência das vias de execução, também objecto de atenção pela CEPEJ, implica a estipulação de um resultado esperado e 29 países responderam que têm padrões de qualidade para a execução. Em 15 destes países, os padrões são definidos pelo Ministério da Justiça, em 10 por organismos profissionais e em 3 pelo poder legislativo.

A medida da eficiência é satisfeita pela duração e pelo custo da execução. A duração da execução é difícil de avaliar já que depende da diligência do credor e da solvência do devedor. Quanto ao custo, à excepção de Andorra, Dinamarca, Grécia, Dinamarca, Grécia, Lituânia, Ucrânia e Turquia, 41 países têm um sistema transparente dos custos previsíveis da execução. Em Andorra os custos são inicialmente suportados pelo Estado.

Os custos são compostos por despesas e pela remuneração do agente de execução que pode depender do resultado obtido. A Holanda e a Roménia foram os únicos que indicaram que as tarifas são livremente negociáveis com o credor, sendo que na Roménia existem tetos máximos e mínimos estipulados em lei.

Na maioria dos países os custos são regulados pelo Estado, o que permite a supervisão do custo do acto mas não das despesas, sendo normalmente acompanhada da possibilidade de queixa por despesas injustificadas.

3.5 A *Union Internationale des Huissiers de Justice* (UIHJ)

Em 1949, por ocasião de um congresso nacional de oficiais de justiça franceses, surgiu a ideia de criar a União Internacional de Agentes de Execução (UIHJ)⁴⁹. O primeiro congresso teve lugar em Paris, em 1952 e contou com a representação de sete países. Hoje, a UIHJ conta com a participação de 69 países e organizações.

Os objectivos da organização são de representar os seus membros em organizações internacionais e assegurar a colaboração com os organismos profissionais nacionais, melhorando os procedimentos no direito nacional e internacional e promovendo ideias, projectos e iniciativas que ajudem a desenvolver e a elevar o estatuto independente dos oficiais de justiça. A UIHJ tem como objectivo, também, promover a criação de um corpo de profissionais constituído por profissionais juristas de alto nível que exerça a dupla função de agentes encarregues das citações de actos judiciais e extra-judiciais e de execução de sentenças.⁵⁰

Além de ter vindo a desempenhar um papel activo no estabelecimento de agentes de execução profissionais liberais na Europa, a UIHJ tem estado envolvida na criação de estatuto profissional de elevada qualidade em África. Está, também, presente no continente americano, em particular nos Estados Unidos da América, na América do Sul e nas Caraíbas. O seu contacto com os países asiáticos tem sido crescente, no sentido de os encorajar a atingir objectivos das organizações já membros.

No Direito de Execução, em especial, a UIHJ emprega a sua experiência e influência para promover e assegurar a máxima efectividade da execução.

Após a criação da UIHJ e no contexto do Tratado da Comunidade Europeia de 1957, que continha já as sementes da criação de um espaço judiciário europeu⁵¹, em 1968 foi adoptada a Convenção de Bruxelas, de 27 de Setembro, relativa ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial.

⁴⁹ Em francês *Union Internationale des Huissiers de Justice* e em inglês *International Union of Judicial Officers*. Optou-se pela tradução para português com a designação destes profissionais no nosso direito interno a partir de 2009 e pela abreviação em francês (UIHJ) por ser a mais utilizada.

⁵⁰ Cfr. <http://www.uihj.com/>

⁵¹ Cfr. Art.º 220.º

A UIHJ tem realizado várias conferências internacionais das quais se destaca a realizada em Julho de 2001, em Paris, o colóquio internacional subordinado ao tema «Novos direitos num novo espaço europeu de justiça – o direito processual e o direito de execução»⁵².

A conferência mais recente da UIHJ decorreu de 13 a 15 de Maio de 2009, em Sibiu, na Roménia, e marcou os 10 anos da cimeira fundadora, procurando reflectir sobre o seu alcance, progresso e bloqueios. O colóquio contou com a participação de agentes de execução de países europeus e africanos, professores de direito e representantes de instituições internacionais, como a Comissão Europeia e o Centro Internacional de Formação dos Agentes de Execução⁵³.

O tema da conferência foi «A Europa Judicial: 10 Anos Após o Conselho de Tampere» e no discurso de abertura o presidente da UIHJ lastimou «o clima de lutas de influência constantes e perpétuos confrontos culturais»⁵⁴, recordando o Programa de Haia de 2004 de criar um espaço europeu respeitador das tradições e dos sistemas jurídicos dos Estados-Membros que associe estritamente os profissionais.

Assumiu uma especial atenção dos participantes o modo como a execução se inicia e a técnica aplicada para informar as partes, considerada fundamental na qualificação do julgamento e na efectividade da execução. A diversidade dos modos de se iniciar o procedimento em cada país, implica a diversidade do seu valor jurídico e, portanto, da sua força probatória e, de acordo com um relatório apresentado na conferência⁵⁵, existe uma grande disparidade destes processos dentro da União Europeia.

Considerando essa diversidade, foi apresentada pela UIHJ um projecto de directiva europeia para o acto introdutório da instância europeia que estabelece disposições gerais para simplificar, facilitar e harmonizar o acto introdutório da instância dentro dos Estados-Membros com a citação a ser efectuada por um agente reconhecido no seu país de origem. «Sem uma harmonização nesse domínio nunca

⁵² Na qual foi apresentada por Paula Meira Lourenço, na qualidade de assessora do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Justiça do XIV Governo Constitucional, uma intervenção subordinada ao tema «L'exécution forcée des obligations péecuniaires au Portugal: situation actuelle e projects de reformes», disponível em *Nouveaux droits dans un nouvel espace européen de justice – Le droit processuel et le Droit de l'exécution*, Colóquio Internacional, dias 4 e 5 de Julho de 2001, Jacques Isnard e Jacques Normand, Éditions Juridiques et Techniques, Paris, 2002, pp.267-274.

⁵³ *Centre International de Formation des Huissiers de Justice* (tradução da autora).

⁵⁴ Tradução pela autora.

⁵⁵ Apresentado por Françoise AndrR.ieux, perito da UIHJ, que elaborou em parceria com René Duperray.

teremos acesso a procedimentos de execução eficazes e seguros, como por exemplo o TEE»⁵⁶.

O Regulamento (CE) n.º 1393/2007 do Conselho, de 13 de Novembro de 2007, relativo à citação e à notificação dos actos judiciais e extrajudiciais em matérias civil e comercial nos Estados-Membros foi criticado quanto a omissão de quem a deve efectuar já que «as únicas pessoas competentes que oferecem as garantias necessárias a uma entrega segura da informação ao destinatário, são os agentes de execução»⁵⁷. Foi, também, sugerida a publicação, pela Comissão Europeia, de todos os acordos e disposições existentes que visam acelerar e simplificar a citação, bem como a aplicação de uma tarifa uniforme para todos os Estados-Membros⁵⁸.

Uma das três partes da conferência teve por tema «O Direito de Execução: Perspectivas Transcontinentais» e teve a participação de Aida Kemelmayer de Carlucci, da Argentina⁵⁹ que abordou o regime transnacional da América do Sul e de Jacqueline Lahoues-Oblé da Costa do Marfim⁶⁰ que apresentou o Tratado de Ohada como exemplo de um direito internacional de execução harmonizado.

Foi também defendida, por vários intervenientes, a autonomia do Direito de Execução, como ramo autónomo do Direito, em especial na concretização e aplicação de regulamentos comunitários em matéria de execução forçada, na qual os agentes de execução podem desempenhar um papel preponderante.

3.6 Síntese

No âmbito da cooperação judiciária em matéria civil, a União Europeia começou por tentar suprimir as medidas intermédias para o reconhecimento e a execução de títulos executivos e, só depois, o controlo intermédio dos Estados-Membros no sentido da sua livre circulação.

⁵⁶ Cfr. Intervenção de Nicola Hesslen, agente de execução sueco, na reunião da UIHJ na Roménia, em 2009 (tradução da autora).

⁵⁷ Cfr. Intervenção de Dyonisos Kriaris, da Grécia, na conferência da UIHJ na Roménia, em 2009.

⁵⁸ Sugestão apresentada por Nicola Hesslen, da Suécia, na conferência da UIHJ na Roménia, em 2009.

⁵⁹ Juiz no Tribunal Supremo de Mendoza e professora na Faculdade de Direito de Mendoza.

⁶⁰ Professora na Faculdade de Direito de Abidjan.

O princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e a redução das medidas intermédias para o reconhecimento e a execução adoptados pelo Conselho Europeu em 1999, bem como o Regulamento de 2001 relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial, precederam, no tempo, a adopção de um Título Executivo Europeu para créditos não contestados que evita o recurso a qualquer procedimento dos Estados-Membros para a sua formação. Mas, os procedimentos adoptados apenas terão adesão se economicamente mais atractivos dos que já estão disponíveis.

Num contexto mais alargado, o Conselho da Europa, com o intuito de promover a eficiência e o funcionamento da justiça, delimitou o conceito de execução e de agentes de execução e recomendou princípios de orientação no sentido da sua efectividade e eficiência. Tem, também, vindo a estudar e analisar em detalhe os diferentes tipos de sistemas de execução existentes nos Estados-Membros.

Parece certo que as instituições europeias querem ter, cada vez mais, uma maior influência no procedimento civil dos Estados-Membros criando procedimentos ou emitindo recomendações aplicáveis não só para os litígios transfronteiriços mas, também, nos litígios internos. Na União Europeia, são previsíveis objectivos, a médio prazo, de harmonização dos processos civis nacionais que promovam a igualdade de acesso à justiça e à igualdade de qualidade de justiça em todos os Estados-Membros. O princípio da territorialidade como fundamento do Direito Internacional Público e como corolário da soberania dos Estados, não resistirá à construção do espaço comum de justiça na União Europeia.

Será, também, necessário um movimento de uniformização da formação jurídica dos actores intervenientes e das profissões jurídicas, matéria que tem sido objecto de atenção pela Comissão Europeia. Em matéria de vias de execução, os agentes de execução nacionais poderão vir a exercer a sua actividade num território muito mais vasto, pessoalmente ou através da colaboração de colegas que realizarão as diligências necessárias *in loco*, e via internet, através do acesso a bases de dados europeias ou internacionais.

Entre os agentes de execução, o modo como se inicia a instância e o acto de citação parecem ser os pontos-chave para uma harmonização mínima que permita a

efectividade de um Direito de Execução Europeu. De facto, a iniciativa de um processo é um acto sem valor processual até que a outra parte tenha conhecimento e possa exercer o seu direito de defesa. Essa é uma condição de um processo equitativo e seguro que respeite o princípio do contraditório e será, portanto, uma condição para a livre circulação de títulos executivos dentro do espaço judiciário europeu.

Na verdade, o acto da citação assume uma relevância preponderante na segurança do procedimento e na promoção da confiança recíproca entre os Estados-Membros e deve, por isso, ser realizado por um profissional com qualificações e reconhecimento que lhe confira legitimidade. Embora os estatutos dos agentes de execução europeus sejam diversos e estes profissionais possam ou não estar inseridos na estrutura judicial, é fundamental que a colectividade exerça um efectivo controlo sobre a sua actividade, seja o mesmo efectuado pelo Estado a quem foi, originariamente, delegada esta função, ou através de mecanismos de *governança* que assegurem a defesa dos direitos e garantias das entidades envolvidas.

A tendência será para uma crescente responsabilização e sancionamento dos agentes de execução que promova o cumprimento da lei e o desenvolvimento da conduta necessária à efectividade, eficácia e eficiência da execução.

4 As Vias de Execução em Portugal

No Código de Processo Civil anterior às reformas que ocorreram a partir de 1926 o processo de execução admitia um conjunto considerável de preferências sobre o produto dos bens executados, não se distinguindo com clareza do processo de insolvência ou de falência. Só a partir de 1939 a acção executiva passou a correr, em princípio, entre o exequente e o executado. Pelo exposto, e porque o regime anterior a 1939 não parece relevante para a nossa investigação, não analisaremos essa matéria.

4.1 A Nível Legislativo

4.1.1 Do ano de 1939 ao ano de 2002

Durante todo o século XX as vias de execução em Portugal foram estritamente judiciais enquanto integradas numa acção que decorria em tribunal e cujos actos de execução eram exercidos por funcionários públicos, *maxime*, os juízes.

As vias de execução estritamente judiciais consagradas no Código de Processo Civil de 1939, assim se mantiveram no Código de Processo Civil aprovado em 1961, embora este último tenha introduzido alterações ao regime da acção executiva. A reforma que entrou em vigor em 1997⁶¹ e que resultou do projecto da Comissão de Reforma do Código de Processo Civil presidida por Antunes Varela⁶² também não procedeu a alterações significativas quanto ao tipo de vias de execução já existentes⁶³.

A partir do início da década de 90 do século passado, começou a verificar-se um aumento exponencial do volume das acções executivas, o qual resultou do aumento ao

⁶¹ Aprovada pelo D.L. n.º 329-A/95, de 12 de Dezembro, e pelo D.L. n.º 180/96, de 25 de Dezembro.

⁶² Criada em 1990.

⁶³ Neste sentido, Lourenço (2003).

recurso ao crédito pelos particulares e pelas empresas e, portanto, do seu nível de endividamento.

Em 1998, a entrada em vigor do procedimento da injunção no Direito português⁶⁴, pretendeu, num movimento de *desjudicialização*, dar respostas ao elevado número de acções declarativas para cumprimento de obrigações pecuniárias, já que os tribunais «colocados, na prática, ao serviço de empresas que negociam com milhares de consumidores, (...) correm o risco de se converter em (...) em órgãos que são meras extensões dessas empresas, com o que se postergam decisões, em tempo útil, que interessam aos cidadãos, fonte legitimadora do seu poder soberano.»⁶⁵

Mas o alargamento dos títulos executivos no direito português acelerou a acumulação de acções executivas nos tribunais, processos aos quais o sistema não conseguia dar resposta célere. As vias de execução disponíveis mostravam-se, na prática, ineficazes e urgia criar meios mais eficientes e efectivos para garantir o ressarcimento de quem via os seus direitos violados. A acção executiva, que até meados dos anos 90 era considerada uma disciplina menor do processo civil, assumiu uma importância fundamental na economia do país e tornou-se essencial na gestão diária da vida do cidadão e da empresa.

Em 1999 Lebre de Freitas apresentou um Anteprojecto⁶⁶ que visava promover a rapidez e a segurança da acção executiva, no qual se incluía a possibilidade da criação da figura do «agente de execução» profissional liberal, na linha do que já acontecia no Direito francês com o *Hussier de Justice*.

Na União Europeia, foi adoptado no ano de 2000 o «Programa de Medidas para a Aplicação do Princípio do Reconhecimento Mútuo em Matéria Civil e Comercial», bem como os regulamentos sobre a citação e a notificação de actos e sobre a competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial.

Neste contexto, iniciou-se o primeiro processo legislativo da reforma da acção executiva com a elaboração, pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ), do estudo intitulado «A Acção Executiva: Caracterização, Bloqueios e Propostas de

⁶⁴ Através do D.L. n.º 269/98, de 1 de Setembro.

⁶⁵ Cfr. Preâmbulo do D.L. n.º 2698, de 1 de Setembro.

⁶⁶ Apresentado no seu artigo *A revisão do Código de Processo Civil e o Processo Executivo*, em revista O Direito, ano 131, I-II, Janeiro-Junho, 1999. In Freitas (2001) e Lourenço (2003).

Reforma»⁶⁷. Este estudo foi apresentado em Fevereiro de 2001 na Conferência Internacional subordinada ao tema «A Reforma da Acção Executiva»⁶⁸, iniciando-se assim um debate público com a presença de membros do Governo, representantes da Ordem dos Advogados e da Câmara dos Solicitadores e reputados professores universitários portugueses e estrangeiros, especialistas em direito processual civil.

A abordagem multidisciplinar da Conferência Internacional, com contributos do Direito, Economia e Sociologia, foi reflectida no estudo final do OPJ publicado em Março de 2001 e continha soluções propostas pelos oradores participantes. Nele, destacava-se a necessidade de se adoptar um novo modelo de processo executivo que conjugasse a simplificação da lei processual civil com a *desjudicialização*, total ou parcial, dos actos não jurisdicionais que deveriam ser atribuídos a uma autoridade pública de execução. De facto, uma das 30 propostas de alteração legislativa apresentadas pelo OPJ foi a criação de agentes de execução, profissionais liberais seleccionados por concurso público e com uma remuneração fixada pelo Governo.⁶⁹

Esta era, também, a linha de pensamento de Lebre de Freitas que considerava «desejável um meio processual desconcentrado, em que seja concedida larga autonomia procedimental a agentes de execução, criteriosamente recrutados e devidamente responsabilizados, que, (...) assumirão muitas das actuais tarefas que, sendo hoje dos juízes, podem, sem quebra da função jurisdicional, passar a ser da sua esfera de competência, bem como a realização de actos, (...) que hoje são assegurados pelo exequente»⁷⁰. Lebre de Freitas defendia que o processo executivo se devia continuar a desenvolver no tribunal, principalmente pela possibilidade do título executivo poder ter uma formação extrajudicial, *maxime* nos casos dos documentos particulares, porque o agente da execução não podia, sem uma prévia intervenção judicial, «partir para a penhora com uma folha de papel assinada pelo devedor nem com uma livrança por ele subscrita, quando uma ou outra podem ter sido assinadas em branco e abusivamente preenchidas»⁷¹.

Lebre de Freitas apresentava, também, outras razões para manter as vias de execução disponíveis exclusivamente no tribunal, tais como a possibilidade de recurso,

⁶⁷ No âmbito do programa de investigação acordado com o Gabinete de Política Legislativa e Planeamento (GPLP) do Ministério da Justiça. Cfr. Lourenço (2003).

⁶⁸ Organizada pelo Gabinete de Política Legislativa Portuguesa em colaboração com o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Cfr. Lourenço (2003).

⁶⁹ A um organismo administrativo, como na Suécia, ou a um agente de execução, como em França (cfr. Lourenço (2003)).

⁷⁰ *In* Freitas (2001 p. 6)

⁷¹ *In* Freitas (2001 p. 6)

no qual seria necessário declarar o seu efeito suspensivo ou devolutivo, a recomendável intervenção do juiz antes de qualquer actuação executiva, uma vez que numa fase posterior tal intervenção seria sempre necessária a nível da liquidação da obrigação exequenda, da oposição do executado ou de terceiro, da reclamação de créditos, da anulação da venda e sempre que o exercício de um direito substantivo ou processual seja controvertido ou careça de prévia definição. Defendia, por isso, que ao instituir-se a figura do agente de execução em Portugal, a sua ligação com o tribunal deveria ser mais estreita do que a que existia no regime francês.⁷²

O relatório final do OPJ, publicado em Março de 2001⁷³, consubstanciou as novas linhas de orientação da reforma da acção executiva e, no seu âmbito, das vias de execução exercidas por profissionais liberais investidos de poderes públicos, com formação em direito e regras deontológicas próprias, tal como já sucedia em França, Holanda, Luxemburgo, Bélgica, Alemanha, Suécia e Finlândia.

Em Junho de 2001, o Ministro da Justiça apresentou ao público o primeiro Anteprojecto de Reforma da Acção Executiva que incluía como linha orientadora a consagração da figura do «oficial público de execução» função que seria exercida pelo solicitador de execução ou pelo oficial de justiça, dependendo da natureza do título executivo. A fase do debate público incluiu a realização de uma segunda Conferência realizada em 29 de Junho de 2001 e subordinada ao tema «A Reforma da Acção Executiva – A discussão Pública da Proposta de Lei», na qual se propôs a substituição da expressão «oficial público de execução» por «agente de execução».

O segundo Anteprojecto legislativo foi aprovado em Conselho de Ministros em 13 de Setembro de 2001 e autorizava a alteração do Regime Jurídico da Acção Executiva e o Estatuto da Câmara dos Solicitadores. Seguiu-se o pedido de autorização legislativa à Assembleia da República que originou a Proposta de Lei n.º 100/VIII aprovada em 30 de Novembro de 2001⁷⁴.

No entanto, com a demissão do XIV Governo Constitucional, coube ao Governo seguinte concretizar a reforma e iniciou-se o segundo processo legislativo com a publicação da Lei n.º 23/2002, de 21 de Agosto, que apresentava grande similitude com

⁷² Neste sentido, Freitas (2001).

⁷³ Disponível em http://opj.ces.uc.pt/portugues/relatorios/relatorio_1.html (última consulta em 21.11.2009).

⁷⁴ Publicada como Lei n.º 2/2002, de 2 de Janeiro.

a primeira, embora não tenha aproveitado o terceiro Projecto que resultava da discussão da Proposta de Lei e cuja última versão datava de Abril de 2002⁷⁵.

4.1.2 Do ano de 2003 ao ano de 2008

Após um longo processo legislativo, em 8 de Março de 2003 foi publicado o D.L. n.º 38/2003 que operava a reforma da acção executiva e que entrava em vigor em 15 de Setembro desse ano. O diploma visava demarcar «mais nitidamente o plano da jurisdicionalidade, estendendo o esquema de garantias do executado e alargando o campo de intervenção do solicitador de execução, em detrimento do oficial de justiça e do de outros intervenientes acidentais no processo»⁷⁶. Consagrava-se, deste modo, pela primeira vez no Direito português, o exercício das diligências do processo de execução por um profissional liberal.

O D.L. n.º 38/2003 manteve as linhas gerais resultantes da discussão pública decorrida entre 2000 e 2001 mas previa, também, soluções jurídicas que não resultavam das propostas apresentadas relativas, nomeadamente, ao desenho da figura do agente de execução e às competências das secretarias e do juiz de execução, eliminando-se a ordem da realização da penhora, que seria realizada pelo agente de execução, a entidade interbancária na penhora de depósitos bancários, mantendo-se a remuneração do serviço e eliminando a atribuição de competências executivas às conservatórias do registo predial⁷⁷.

Ao agente de execução cabia efectuar todas as diligências do processo de execução, sob controlo do juiz⁷⁸, e essas as funções seriam, em regra, desempenhadas por solicitador de execução⁷⁹. O solicitador de execução exercia as suas competências sob a fiscalização da Câmara dos Solicitadores e na dependência funcional do juiz⁸⁰.

⁷⁵ Cfr. Lourenço (2003).

⁷⁶ *In* preâmbulo do D.L. n.º 38/2003, de 8 de Março (D.R. , I Série-A, p. 1588).

⁷⁷ Cfr. Lourenço (2003). A alteração de «pontos de praticabilidade Discussível», a demarcação do «plano da jurisdicionalidade» e o alargamento do «campo de intervenção do solicitador de execução» foram expressamente assumidos no preâmbulo do diploma (*in* D.R. , I Série-A, p. 1588).

⁷⁸ Cfr. n.º 1 do art.º 808.º do C.P.C., na redacção que lhe foi dada pelo D.L. n.º 38/2003, de 8 de Março.

⁷⁹ Cfr. n.º 2 do Art.º 808.º do C.P.C., na redacção que lhe foi dada pelo D.L. n.º 38/2003, de 8 de Março.

⁸⁰ Cfr. Art.º 116.º do Estatuto da Câmara dos Solicitadores aprovado pelo D.L. n.º 88/2003 de 26 de Abril.

Embora o juiz deixasse de ter a direcção do processo de execução e o dever de promover as diligências executivas, as quais passaram a ser da competência geral do agente de execução, manteve as suas funções de tutela, intervindo em caso de litígio na pendência da execução, e de controlo, através do despacho liminar do requerimento executivo, da resolução de dúvidas, da protecção de direitos fundamentais em matéria sigilosa e da garantia da realização dos fins de execução. Em certa interpretação, o poder geral de controlo do processo atribuído ao juiz, podia levar à excepcional avocação oficiosa de processos para verificação da sua regularidade e à solicitação oficiosa de qualquer informação ou esclarecimento sobre procedimento adoptado ou omitido, bem como à possibilidade de officiosamente ordenar as actuações ou orientações que julgasse adequadas.⁸¹

Através do novo Estatuto da Câmara dos Solicitadores (E.C.S.), de 26 de Abril do mesmo ano⁸², estes profissionais foram inseridos na orgânica da Câmara dos Solicitadores, no âmbito da qual se criou a nova especialidade e o novo Colégio de Especialidade Solicitador de Execução. Foram também criados o Conselho Superior e as Secções Regionais Deontológicas, cabendo a estas últimas a realização de inspecções e fiscalizações aos solicitadores de execução⁸³, bem como a instrução e o julgamento de processos disciplinares⁸⁴. Estavam, deste modo, instituídas as instâncias consideradas necessárias para o exercício da nova profissão jurídica de Solicitador de Execução.

O solicitador de execução ficou subordinado a um regime de incompatibilidades e impedimentos plasmados no Estatuto da Câmara dos Solicitadores⁸⁵, pretendendo-se evitar que «tenha contribuído para a formação do título executivo (...) ou que, em função da sua actividade como mandatário judicial, tenha representado, em tempos recentes, qualquer das partes da execução e, por isso, possa colocar em perigo a independência e a imparcialidade da sua actuação na execução».⁸⁶

De entre as incompatibilidades específicas destacam-se o exercício do mandato judicial no processo executivo, o exercício das funções por conta de entidade

⁸¹ Neste sentido, Geraldes (2004) e Freitas (2003).

⁸² Aprovado pelo D.L. 88/2003.

⁸³ Cfr. Alínea c) do Art.º 63.º do E.C.S. aprovado pelo D.L. n.º 88/2003 de 26 de Abril.

⁸⁴ Cfr. Alínea a) do Art.º 63.º do E.C.S. aprovado pelo D.L. n.º 88/2003 de 26 de Abril.

⁸⁵ Cfr. Art.ºs 120.º a 122.º do E.C.S. pelo D.L. n.º 88/2003 de 26 de Abril.

⁸⁶ *In* Santos (2004, p. 54)

empregadora, no âmbito de um contrato de trabalho, e o desenvolvimento no seu escritório de outra actividade para além das de soliciatoria.

Aos impedimentos específicos do solicitador de execução era aplicável o regime estabelecido para os impedimentos dos funcionários da secretaria⁸⁷, a que acresciam o exercício das funções quando haja participado na obtenção do título executivo que serve de base à execução, a representação das partes nos últimos dois anos⁸⁸ e o exercício do mandato judicial em representação das partes durante três anos contados a partir da extinção do processo de execução no qual tenha desempenhado funções de solicitador de execução⁸⁹.

As incompatibilidades e os impedimentos dos solicitadores de execução estendiam-se aos sócios e àqueles com quem o solicitador partilhasse escritório⁹⁰.

Deste modo, a nova profissão jurídica ficou sujeita a um triplo controlo ou dependência:

- processual, no que respeita ao juiz (dependência funcional);
- profissional e deontológico, exercido pela Câmara;
- pelo exequente que podia pedir a sua destituição judicial com base em justa causa⁹¹.

O acesso à profissão foi regulado no Estatuto da Câmara dos Solicitadores e pelos Regulamentos de Estágio dos Candidatos a Solicitador que foram sucessivamente variando nos quatro cursos que decorreram até 2008. Os requisitos de inscrição na especialidade obrigavam ao exercício de três anos, nos últimos cinco, da profissão de solicitador⁹².

Na União Europeia foi, entretanto, aprovado em 2004 o regulamento que criou o Título Executivo Europeu.

⁸⁷ Estabelecidos no n.º 2 do Art.º 125.º e nos Art.ºs 134.º a 136.º do C.P.C.

⁸⁸ Cfr. n.º 2 do Art.º 121.º do E.C.S. na redacção que lhe foi dada pelo D.L. n.º 88/2003 de 26 de Abril.

⁸⁹ Cfr. n.º 2 do Art.º 115.º do E.C.S. na redacção que lhe foi dada pelo D.L. n.º 88/2003 de 26 de Abril.

⁹⁰ Respectivamente, n.ºs 1 e 2 do Art.ºs 120.º e n.º 3 do Art.º 121.º do E.C.S. na redacção que lhe foi dada pelo D.L. n.º 88/2003 de 26 de Abril.

⁹¹ *In* OPJ (2007).

⁹² Alínea a) do n.º 1 do Art.º 117.º do Estatuto da Câmara dos Solicitadores na redacção que lhe foi dada pelo D.L. n.º 88/2003 de 26 de Abril.

No ano seguinte, o XVII Governo Constitucional decidiu tomar as «17 Medidas para Desbloquear a Reforma da Acção Executiva»⁹³ através da criação de alguns recursos materiais necessários, entre os quais, a criação de seis tribunais de execução, o reforço do número de funcionários das secretarias de execução de Lisboa e Porto, a autuação de 125.000 processos que esperavam nas secretarias de execução de Lisboa e Porto até finais de Novembro de 2005 e a possibilidade do credor escolher o agente de execução.

Em 2006, o Governo deu início a um novo processo de reforma da acção da executiva, cujas linhas orientadoras foram incluídas no «Acordo Político Parlamentar para a Reforma da Justiça»⁹⁴, o qual foi mais tarde denunciado. O Ministério da Justiça solicitou ao OPJ que apresentasse um relatório identificando os principais problemas e factores de bloqueio da acção executiva e propondo soluções que os pudessem eliminar. Na União Europeia foi publicado o Livro Verde sobre uma maior eficácia na execução e, em Dezembro do mesmo ano, o regulamento estabelecendo o Procedimento Europeu de Injunção.

Em Abril de 2007 foi finalizado o relatório intitulado «A Acção Executiva em Avaliação: Uma Proposta de Reforma»⁹⁵, o qual foi elaborado no pressuposto da manutenção das características do modelo já existente, por se considerar que ainda não estavam preenchidas as condições materiais necessárias para o seu eficaz funcionamento. Era, portanto, prematura e incompleta uma correcta avaliação e a instalação de mais juízos de execução e a possibilidade de o exequente escolher um solicitador inscrito em qualquer comarca permitiam expectativas positivas sobre o modelo já existente⁹⁶. Os painéis realizados incluíram a participação de juízes, funcionários judiciais, advogados e solicitadores de execução.

⁹³ Disponíveis em <http://www.dgpj.mj.pt/sections/politica-legislativa/anexos/reforma-da-accao/2005-medidas-para/> (última consulta em 21.11.2009) ou <http://www.citius.mj.pt/portaldnn/LinkClick.aspx?fileticket=5EJU%2BwAIOc%3D&tabid=77> (última consulta em 21.11.2009)

⁹⁴ Disponível em <http://www.dgpj.mj.pt/sections/politica-legislativa/projectos-concluidos/reforma-da-accao/outros-documentos/acordo-politico/> (última consulta em 21.11.2009).

⁹⁵ Disponível em http://opj.ces.uc.pt/portugues/relatorios/relatorio_a_accao_executiva_em_avaliacao.html (última consulta em 21.11.2009).

⁹⁶ Cfr. OPJ (2007).

No II Volume do relatório do OPJ foram avançadas as propostas que podiam influenciar o modelo de vias de execução a adoptar, das quais se destacam⁹⁷:

- a alargamento da base de recrutamento de agentes de execução a advogados, com acesso directo à profissão, sem necessidade da frequência de formação inicial ou estágio;
- a incompatibilidade do exercício da profissão de agente de execução com a solicitadoria e com a advocacia;
- o controlo deontológico e disciplinar da profissão de agente de execução por um órgão com autonomia, na estrutura da Câmara dos Solicitadores, composto por agentes de execução (advogados e solicitadores), representantes das magistraturas, da Ordem dos Advogados, do Ministro da Justiça e da Assembleia da República;
- a reavaliação do programa de formação inicial dos agentes de execução e o desenvolvimento de um programa adequado de formação permanente, cuja frequência fosse obrigatória;
- a ponderação da possibilidade de resolução extrajudicial das execuções para pagamento de quantia certa, até determinada quantia;
- o envio telemático do requerimento executivo para o tribunal e para o agente de execução e a obrigatoriedade do agente de execução enviar, em simultâneo, todas as informações e requerimentos ao tribunal e ao exequente;
- o prévio pagamento da provisão inicial ao agente de execução, antes da propositura da acção, devendo o comprovativo do pagamento ser junto ao requerimento executivo;
- a fixação da provisão inicial do agente de execução, considerando que é um serviço público;
- o controlo pela secretaria dos documentos anexos e da competência do tribunal;
- a eliminação do despacho liminar e da citação prévia, excepto no caso da execução movida apenas contra o devedor subsidiário;
- a eliminação da obrigatoriedade do relatório mensal, a enviar pelo solicitador ao tribunal⁹⁸.

⁹⁷ Disponível em http://opj.ces.uc.pt/pdf/rel_acciao_executiva_volume_II.pdf (última consulta em 21.11.2009).

⁹⁸ Previsto no Art.º 837.º do C.P.C. na redacção que lhe foi dada pelo D.L. n.º 38/2003, de 8 de Março.

Em 18 de Janeiro de 2008 foi publicada em D.R. a proposta de lei n.º 176/X autorizando o Governo a alterar o Código de Processo Civil, o Estatuto da Câmara dos Solicitadores e o Estatuto da Ordem dos Advogados, no que respeita à acção executiva⁹⁹.

Em 28 de Março de 2008, o Gabinete de Estudos da Ordem dos Advogados emitiu um parecer sobre os projectos de proposta de lei apresentados, em sede de audição sobre os mesmos, em que foi relator Lebre de Freitas¹⁰⁰. O parecer iniciava por referir que o balanço dos resultados da reforma de 2003 carecia de maior legitimidade, por não terem sido proporcionadas, na prática, as infra-estruturas de apoio que se sabia serem necessárias, tais como a cobertura do território por tribunais de execução, um maior número de solicitadores de execução, a preparação informática dos funcionários judiciais, as redes de comunicação electrónica entre os intervenientes no processo e com os outros organismos e a existência de depósitos públicos para guarda e venda dos móveis penhorados. Referia-se que, enquanto a situação, ao nível das infra-estruturas, não fosse radicalmente alterada, «não haverá alteração legislativa que valha à nova acção executiva»¹⁰¹. Impunha-se a simplificação de diligências e actos processuais, bem como um maior recurso ao uso da electrónica que permitisse comunicações imediatas entre o juiz de execução e o solicitador de execução e o acesso à profissão por outras categorias profissionais, dada a escassez de solicitadores de execução.

O parecer considerava que os projectos radicalizavam a privatização das execuções, acentuando os poderes do agente de execução, ao invés de criar tribunais de execução em todas as circunscrições judiciárias que permitissem a especialização de juízes e dos funcionários da secretaria. Criticava, por prematura, a reformulação dos papéis desempenhados pelo juiz, pela secretaria e pelo agente de execução, concedendo-se a este último todas as competências não reservadas ao juiz e suprimindo o poder geral de controlo do processo pelo juiz.

Alvo de crítica no parecer da Ordem dos Advogados foi, também, a supressão do poder de destituição, com justa causa, do agente de execução pelo juiz, e a possibilidade de aplicação de multa ao agente de execução quando este suscitasse dúvidas

⁹⁹ II Série-A, Número 43.

¹⁰⁰ Disponível em

http://www.oa.pt/Conteudos/Pareceres/detalhe_parecer.aspx?idc=57113&idsc=27684&ida=64713 (última consulta em 21.11.2009).

¹⁰¹ *In* Freitas (2009 p. 1).

manifestamente injustificadas ao juiz. Também criticado foi o poder de destituição passar apenas a caber ao órgão com competência disciplinar sobre os agentes de execução e ser atribuído ao exequente o poder de destituição livre daquele profissional, o que acentuava a natureza de prestação de serviços do contrato que o liga ao exequente e que poderia comprometer a sua isenção e a possibilidade dum controlo efectivo da sua actuação.

O parecer criticava, também, a eliminação do direito ao recurso das decisões judiciais proferidas sobre reclamações de decisões tomadas pelo agente de execução, por ser inconstitucional a consideração da decisão judicial como uma decisão proferida em segundo grau de jurisdição. Discordava, ainda, de outras situações em que eram atribuídos novos poderes ao agente de execução, os quais revestiam carácter jurisdicional, tais como:

- o poder de decretar o levantamento da penhora, por negligência do exequente;
- a competência para julgar se é fundada a oposição do exequente no prosseguimento da gestão de estabelecimento comercial penhorado;
- o poder de realizar ou autorizar a venda antecipada de bens quando haja manifesta vantagem na autorização da venda por se tratar dum conceito indeterminado que pode causar danos irreparáveis, bem como a dispensa de audição das partes pelo agente de execução com afastamento do princípio do contraditório, o que coloca a questão da sua inconstitucionalidade;
- o juízo sobre a urgência da venda;
- o poder de apurar e liquidar o crédito do exequente no caso de prestação de facto por outrem, por envolver a liquidação da indemnização moratória que tenha sido pedida a qual pode acarretar graves prejuízos para o executado, o que parecia não ser constitucionalmente admissível.

O parecer da Ordem dos Advogados aplaudia a dispensa do despacho judicial para aceder a bases de dados e para penhora de depósito bancário. Assinalava que a substituição da competência do agente de execução para a prática de todas «as diligências de execução», em vez de todas «as diligências no processo de execução», teria um significado diferente e mais vasto, com o qual não se concordava.

Por último, era também criticada a admissão do recurso à arbitragem institucionalizada em sede de execução.

4.1.3 A partir de 31 de Março de 2009

A mais recente reforma do processo executiva em Portugal foi publicada em 20 de Novembro de 2008 pelo D.L. n.º 226/2008 que entrou em vigor, na parte que altera o regime das vias de execução, em 31 de Março de 2009.

Em comunicado do Ministério da Justiça¹⁰² e no preâmbulo do diploma foram enunciados os objectivos das novidades introduzidas:

- Tornar as execuções mais simples, com eliminação de formalidades desnecessárias;
- Promover a eficácia das execuções e do processo executivo;
- Evitar acções judiciais desnecessárias.

Entre as novidades introduzidas pelo D.L. 226/2008 destaca-se a atribuição de todas as diligências de execução ao agente de execução, salvo quando a lei determine o contrário¹⁰³, incluindo:

- a análise prévia do requerimento executivo e dos documentos anexos, após a qual o agente de execução, o recusa com fundamento, envia para despacho liminar, cita o executado previamente, ou penhora;
- a extinção da execução.

Procedeu-se, deste modo, à *desjurisdicionalização* de todos os actos executórios, reservando-se ao juiz as intervenções tipificadas na lei para as «situações em que exista efectivamente um conflito ou em que a relevância da questão o determine»¹⁰⁴, tais como o despacho liminar, o julgamento da oposição à execução ou à penhora, a verificação e graduação de créditos e as reclamações sobre a actuação dos agentes de execução.

¹⁰² Disponível em www.solicitador.net/newsPrint.asp?newsID=2227 (última consulta em 21.11.2009).

¹⁰³ Cfr. n.º 1 do art.º 808.º do C.P.C. na redacção que lhe foi dada pelo D.L. n.º 226/2008, de 20 de Novembro.

¹⁰⁴ In Preâmbulo do D.L. n.º 226/2008, de 20 de Novembro (in D.R., 1.ª série - N.º 226, p.8185).

Possibilitou-se a aplicação de multa, pelo juiz ao agente de execução, em caso de pedidos de intervenção manifestamente injustificados¹⁰⁵.

O diploma estipulou uma ordem preferencial nos bens a penhorar, a qual se inicia pelos depósitos bancários,¹⁰⁶ criou uma lista pública de execuções frustradas por inexistência de bens e alargou o acesso à profissão de agente de execução aos advogados. Criou, também, a possibilidade da utilização da arbitragem institucionalizada na acção executiva através de centros de arbitragem que assegurem o julgamento dos conflitos e a realização de actos materiais de execução, com acordo entre as partes para utilização desta via¹⁰⁷.

Paralelamente, entrou em vigor no mesmo dia a Portaria n.º 331-B/2009, de 30 de Março, que regulamentava vários aspectos do D.L. n.º 226/2008, entre os quais se destacam:

- o envio electrónico do requerimento executivo com distribuição automática ao agente de execução, obrigatório para as partes que constituam mandatário¹⁰⁸;
- a possibilidade da não aceitação da sua designação pelo agente de execução¹⁰⁹;
- a possibilidade de substituição do agente de execução pelo exequente¹¹⁰.

A Portaria estabeleceu, ainda, a obrigatoriedade de informação, pelo agente de execução ao exequente, das diligências realizadas e estipulou uma nova tabela de honorários do agente de execução com limites máximos para as tarifas aplicáveis.

A reforma de 2009 criou, também, a Comissão para a Eficácia das Execuções (CPEE), como órgão independente integrado na estrutura da Câmara dos Solicitadores, responsável em matéria de acesso, admissão e avaliação dos agentes de execução estagiários, bem como pela disciplina dos agentes de execução¹¹¹. A instrução de processos disciplinares e as inspecções e fiscalizações podem, no entanto, ser delegadas

¹⁰⁵ Cfr. n.º 3 do Art.º 809.º do C.P.C. na redacção que lhe foi dada pelo D.L. n.º 226/2008, de 20 de Novembro.

¹⁰⁶ Cfr. n.º 1 do Art.º 834.º do C.P.C. na redacção que lhe foi dada pelo D.L. n.º 226/2008, de 20 de Novembro. De referir que a penhora de depósitos bancários continua a carecer de prévio despacho judicial.

¹⁰⁷ Cfr. Capítulo VII do D.L. 226/2008, de 20 de Novembro.

¹⁰⁸ Cfr. Art.ºs 2.º e 3.º da Portaria 331-B/2009, de 30 de Março.

¹⁰⁹ Cfr. Art.º 5.º da Portaria 331-B/2009, de 30 de Março.

¹¹⁰ Cfr. Art.º 7.º da Portaria 331-B/2009, de 30 de Março.

¹¹¹ Cfr. art.º 96.º -B do Estatuto da Câmara dos Solicitadores, na redacção que lhe foi dada pelo D.L. n.º 226/2008, de 20 de Novembro.

nos órgãos competentes da Câmara dos Solicitadores ou da Ordem dos Advogados¹¹². A CPEE é composta por uma equipa diversa constituída por representantes do Conselho Superior da Magistratura, do Governo (das áreas da Justiça, Finanças e Segurança Social), Câmara dos Solicitadores, Ordem dos Advogados, Colégio de Especialidade dos Agentes de Execução, associações representativas dos consumidores ou de utentes de serviços de justiça, confederações com assento na Comissão Permanente de Concertação Social do Conselho Económico e Social, presidindo um vogal cooptado por decisão maioritária dos membros referidos nas alíneas anteriores, que preside.

O Colégio de Especialidade de Agentes de Execução continuou integrado na orgânica da Câmara dos Solicitadores, mas passou a ser composto também por membros registados junto da Câmara dos Solicitadores como agentes de execução e inscritos na Ordem dos Advogados.

4.2 A Nível Prático

4.2.1 Até 2003

A acção executiva decorria dentro do tribunal, sendo os actos jurisdicionais e executórios repartidos entre o juiz e a secretaria judicial.

4.2.2 Do ano de 2003 ao ano de 2008

Nota prévia sobre os solicitadores:

No ano de 2003, os solicitadores pertenciam a uma classe profissional que, até então, tinha uma reduzida intervenção judicial. Desde a primeira menção escrita à função de Vozeiro, em 1174¹, e da primeira menção à palavra Solicitador, em 1199¹, que os solicitadores eram procuradores por excelência.

¹¹² Cfr. n.º 4 do art.º 69 -F do Estatuto da Câmara dos Solicitadores, na redacção que lhe foi dada pelo D.L. n.º 226/2008, de 20 de Novembro.

A formação universitária do Solicitador só muito recentemente tinha sido exigida. De facto, só em 1866¹¹³ este profissional viu ser distinguida a classe os Solicitadores Encartados dos Solicitadores Provisionários, obrigando os candidatos a possuir como habilitações a aprovação em exame público de instrução primária, formação que a partir de 1878 requeria como habilitações mínimas a aprovação em exames de português, francês e matemática do curso geral, já depois ter sido criada a primeira associação da classe¹¹⁴. Em 1927, com a publicação o Estatuto Judiciário passou a ser exigido o Curso Geral dos Liceus e um estágio de pelo menos seis meses, embora as alterações ao Estatuto Judiciário de 1944¹¹⁵ dessem preferência a bacharéis em Direito no provimento de lugares. Em 1976, com a publicação do Estatuto dos Solicitadores, as condições para inscrição, para além da licenciatura ou do bacharelato em Direito, podiam ser também o exercício da profissão de Escrivão de Direito por 10 anos ou o curso completar dos liceus com aprovação pelo Grupo Orientador de Estágio¹¹⁶. Só no ano de 1999, o Decreto-Lei 8/99, de 8 de Janeiro, impôs como requisito de inscrição na Câmara do Solicitadores a licenciatura em Direito ou bacharelato em Solicitoria, e a posterior aprovação em estágio, passando a responsabilidade pelos cursos de formação, que durante 25 anos tinham sido ministrados pela Câmara dos Solicitadores, para as academias, mantendo a Câmara a orientação e organização dos estágios de acesso à profissão.¹¹⁷

- A Formação dos Solicitadores de Execução

Com a entrada em vigor do D.L. n.º 38/2003, as vias de execução disponíveis continuaram a decorrer no âmbito de uma acção judicial, mas o exercício das diligências do processo passaram, em regra, a ser desempenhadas pelos solicitadores de execução.

¹¹³ Por Barjona de Freitas, então Ministro, através de Decreto de 6 de Setembro. Cfr. Teixeira e Ribeiro (2008).

¹¹⁴ A Associação dos Solicitadores Encartados do Distrito da Relação do Porto. Cfr. Teixeira e Ribeiro (2008).

¹¹⁵ Aprovado pelo Decreto 33547, de 23 de Fevereiro, que fundiu as três Câmaras (Porto, Coimbra, Lisboa) dando origem a Conselho Geral, com sede em Lisboa, personalidade jurídica própria e de utilidade pública sujeitando-o, contudo, ao Ministro da Justiça para os fins do Decreto 23050, de 23 de Setembro de 1933 e legislação complementar.

¹¹⁶ O estágio durava 10 meses e o Grupo Orientador de Estágio era constituído por um Juiz, um Conservador ou um Notário, um Secretário de Finanças e um Solicitador.

¹¹⁷ In Teixeira e Ribeiro (2008).

Como o Estatuto da Câmara dos Solicitadores de 2003¹¹⁸ exigia para inscrição como solicitador de execução a prática de três anos de solicitação, nos últimos cinco, os solicitadores bacharéis ou licenciados em Direito ou Solicitação que não tivessem aquela prática, não puderam exercer, de imediato, a profissão.

Os primeiros solicitadores de execução frequentaram o Curso de Especialização para Solicitadores de Execução (CESE) ministrado pela Câmara dos Solicitadores que teve início em 7 de Março de 2003 e contou com a participação de mais de 400 candidatos. Em 15 de Março de 2004 tomou posse o Colégio da Especialidade dos Solicitadores de Execução e encontrava-se já a decorrer o segundo CESE, com a participação de mais de 300 novos solicitadores de execução.¹¹⁹

De acordo com o Relatório do OPJ de 2007, a formação inicial ministrada aos solicitadores de execução foi muito incipiente e desorganizada, bem como a dos funcionários de justiça que assumiam, nalguns casos, as funções de agente de execução e uma maior responsabilidade na tramitação dos processos. Os próprios magistrados judiciais entrevistados pelo OPJ consideraram que teria sido e é fundamental a criação de um plano de formação, nesta matéria, que, embora com conteúdos diferenciados, pudesse ser dirigido a todos os operadores em geral, incluindo os próprios.¹²⁰

As consequências da formação deficiente e, em alguns casos, mesmo inexistente, foram evidenciadas pela prática de actos inúteis e erros graves por parte dos agentes de execução e a prática de procedimentos muito heterogéneos, alguns dentro do mesmo tribunal, na tramitação dos processos, quer por parte da secção de processos, quer por parte do juiz¹²¹.

- A falta de condições técnicas

A falta de condições nos tribunais para a entrada em vigor do regime da reforma de 2003 gerou a não autuação de milhares de processos executivos, provocando uma

¹¹⁸ Aprovado pelo D.L. 88/2003, de 26 de Abril.

¹¹⁹ Nessa ocasião, a então Ministra da Justiça anunciou «(...) que já foram distribuídas em todo o país cerca de 67000 acções executivas. E cerca de 90% das acções dispensaram despacho liminar do juiz. (...) os processos em que o agente de execução é um solicitador de execução correspondem a mais de 57% do total dos processos.» *In* intervenção da Ministra da Justiça na tomada de posse do Colégio da Especialidade dos Solicitadores de Execução, disponível em www.portugal.gov.pt

¹²⁰ Tal como reconhecido pelos próprios, *in* OPJ, I Volume (2007).

¹²¹ Cfr. OPJ, I Volume (2007).

situação de escritórios de solicitadores de execução sem trabalho¹²². Em 2005, com as 17 medidas para desbloquear a situação adoptadas pelo Governo, a criação de seis tribunais de execução e o reforço do número de funcionários das secretarias de execução de Lisboa e Porto¹²³ que autuaram 125.000 processos, provocaram o congestionamento dos escritórios dos solicitadores de execução e conflitos de competência em razão da matéria que originaram um atraso considerável na tramitação dos processos. Mas a instabilidade profissional que os solicitadores de execução sentiam e a falta de estabilização do novo modelo de acção executiva desincentivou o investimento em estratégias de adaptação.¹²⁴

A insuficiência de meios informáticos e electrónicos disponíveis nos tribunais para a tramitação da acção executiva e a impossibilidade de os juízes efectuarem os seus despachos directamente no sistema informático, impossibilitou a celeridade e eficiência requeridas pela reforma de 2003 dentro do tribunal e na articulação prática com o processo que tramitava nos escritórios dos solicitadores de execução¹²⁵, situação que apenas melhorou com a entrega do requerimento executivo através da aplicação informática H@bilus, a partir de 2005. A necessidade do envio em papel, pelo tribunal aos solicitadores de execução, da consulta ao Registo Informático de Execuções¹²⁶, com necessidade de novo requerimento em caso de necessidade de consulta posterior, propiciou o aparecimento de bases de dados privadas e a subutilização deste meio, pelos exequentes, para análise prévia da viabilidade de uma execução.¹²⁷

- A inefectividade da penhora electrónica

A efectivação de penhoras nos termos estipulados na lei sofreu uma evolução lenta e que, em alguns casos, ainda não foi efectivada devido à inexistência de condições materiais e tecnológicas, das quais se destacam:

¹²² Dados recolhidos *in* OPJ, I Volume (2007).

¹²³ Em 75% e 100%, respectivamente.

¹²⁴ Cfr. OPJ, I Volume (2007).

¹²⁵ Através do programa informático de Gestão Processual dos Escritórios dos Solicitadores de Execução (GPESE).

¹²⁶ Que permite aos solicitadores de execução verificar se existem ou não execuções pendentes contra o mesmo executado.

¹²⁷ Cfr. OPJ, I Volume (2007).

- os depósitos públicos para a remoção dos bens móveis¹²⁸;
- o registo electrónico de penhoras de créditos fiscais, apenas possível em 2008¹²⁹;
- o acesso electrónico às bases de dados do Registo Civil¹³⁰ que apenas foi possível a partir de 2005;
- a acessibilidade, via electrónica, às bases de dados da Segurança Social, cuja consulta apenas foi possível, sem identificação da última entidade patronal do executado ou a data da sua última remuneração¹³¹, a partir de Março de 2007¹³². Tal informação apenas foi disponibilizada no ano de 2008;
- o acesso electrónico permanente ao Registo Automóvel, possível apenas em 2005, e de penhora via electrónica, apenas possível em 2008;
- o acesso electrónico aos Registos Comercial e Predial e da penhora electrónica de quotas e de imóveis, prevista entre as 17 medidas de 2005, e possível apenas através dos sítios na internet do portal da empresa e do registo predial em 2009;
- o acesso via electrónica das bases da Direcção Geral dos Impostos¹³³, apenas possível a partir de 2009.

A impossibilidade, ainda hoje, da penhora, via electrónica, de depósitos bancários¹³⁴, tornou o procedimento caro e moroso, impedindo a definição exacta do

¹²⁸ Mesmo depois da criação do depósito público de Vila Franca de Xira, este foi referido como insuficiente para as penhoras a realizar, embora o OPJ mencione a sua subutilização no relatório de 2007 (*In OPJ, I Volume, 2007*).

¹²⁹ Hoje possível através do sítio da internet da Direcção Geral dos Impostos, com utilização da sua palavra passe pessoal do solicitador de execução. Parece-nos que a intrusão na vida privada do solicitador de execução que tal acesso obriga, pode comprometer a utilização deste tipo de penhora pelos seus colaboradores.

¹³⁰ Essencial para o acesso a outra informação, designadamente da Segurança Social. Esta consulta carecia de prévio despacho do juiz o que provocou a existência de um despacho de provimento para facilitar esse acesso, de cariz meramente burocrático. *In OPJ, I Volume (2007)*.

¹³¹ O que provocou a necessidade de notificações para todas as entidades patronais que o executado já tivesse tido.

¹³² Cfr. *Jornal O Público (2009)*.

¹³³ Esta consulta carecia de prévio despacho judicial, o qual revelava procedimentos muito heterogéneos entre os juízes, provocando dificuldades de acesso a estas bases de dados e, na prática, a que muitas execuções tivessem começassem pela penhora de bens móveis. *In OPJ, I Volume (2007)*.

¹³⁴ Embora, no dia 15 de Dezembro de 2003, tenha sido assinado um protocolo entre o Ministério da Justiça, a Câmara dos Solicitadores e a Associação Portuguesa de Bancos, relativamente à penhora de depósitos bancários destinado a possibilitar a efectivação das penhoras por meio electrónico (disponível em <http://www.dgpj.mj.pt/sections/politica-legislativa/anexos/reforma-da-accao/protocolo-para-penhora/>). Em 2008 parecia estar-se a ultimar as aplicações electrónicas (cfr. declarações do Presidente da

momento de recepção nos serviços bancários competentes, possibilitando o levantamento antecipado ou de transferência de saldos.¹³⁵

As dificuldades e a demora no acesso às bases de dados levaram a que, em caso de urgência de uma resposta, os solicitadores de execução requeressem ao tribunal que as solicitasse directamente, provocando ainda mais burocracia.¹³⁶

- A relação entre os actores

A relação entre os detentores das informações essenciais à localização de bens e à efectivação das penhoras, como a Segurança Social, a Direcção Geral dos Impostos, as conservatórias e as entidades bancárias apresentou vários problemas de agilização e de funcionamento, proporcionados pelo enquadramento legal, a heterogeneidade da prática judiciária e de procedimentos do tribunal e das outras entidades, criando demoras, custos e cargas burocráticas acrescidas¹³⁷.

A desarticulação entre as novas disposições do Código de Processo Civil e a legislação laboral, o Código de Registo Predial e o Código de Procedimento e Processo Tributário, originaram, por vezes, dúvidas de difícil resolução prática e jurisprudencial. A falta de previsão de despacho judicial para a extinção da execução, colocou problemas relativos ao cancelamento do registo da penhora na Conservatória do Registo Predial, dando origem a procedimentos diferenciados¹³⁸.

As autoridades policiais¹³⁹ exigiam despacho judicial para o auxílio na apreensão dos veículos automóveis e a necessidade de despacho judicial para a efectivação da penhora de bens móveis ou para a entrega efectiva de bens imóveis

Câmara dos Solicitadores em entrevista ao Jornal Vida Económica de 15 de Dezembro de 2008, disponível em <http://www.solicitador.net/documentos/veco1406.pdf>.

¹³⁵ Cfr. OPJ, I Volume (2007).

¹³⁶ Cfr. OPJ, I Volume (2007).

¹³⁷ Cfr. OPJ, I Volume (2007).

¹³⁸ Alguns juízes continuam a preferir despachos de extinção da execução não só por considerarem que tal é exigido, mas, ainda, fruto da indefinição legislativa do papel que lhes cabe; noutras comarcas, o tribunal emite certidão, com base nos documentos apresentados pelo agente de execução para o efeito, que ateste o pagamento da quantia liquidada e a extinção da instância; noutras ainda, as próprias conservatórias do registo predial procedem ao cancelamento do registo de penhora, bastando-se com o impulso do agente de execução. Cfr. OPJ, I Volume (2007).

¹³⁹ Polícia de Segurança Pública ou Guarda Nacional Republicana, dependendo da sua competência territorial.

penhorados, sempre que as portas estivessem fechadas, fosse oposta resistência à entrada ou houvesse justificado receio que tal se verifique, provocou maior morosidade ao processo e potenciou a sonegação de bens.¹⁴⁰

A relação entre os advogados e os solicitadores de execução revestiu-se, em muitos casos, de fortes tensões. Embora alguns advogados tenham assumido uma relação de trabalho privilegiada com determinado solicitador, aplaudindo a alteração da competência territorial dos solicitadores de execução a partir de 2005, outros consideram que nenhum solicitador lhes merece «confiança». A interpretação do regime de remuneração e reembolso das despesas do solicitador de execução no exercício da sua actividade¹⁴¹, é diversa entre os solicitadores de execução, o que potenciou uma situação de tensão com os mandatários e um elevado número de reclamações para o tribunal¹⁴².

A efectividade e eficácia do triplo controlo e dependência a que estava sujeito o solicitador de execução, foi prejudicada pelo facto de o poder de controlo do juiz ser bastante limitado e de o exequente possuir um âmbito de actuação limitada que não lhe permite «fiscalizar» convenientemente a actividade processual do solicitador. Os advogados, principalmente, defenderam que a Câmara dos Solicitadores não tinha uma actuação diligente na fiscalização do exercício daquela actividade.¹⁴³

A incerteza quanto à abrangência do poder geral de controlo do processo atribuído ao juiz pela reforma de 2003, revelou-se, na prática, um controlo meramente burocrático e aparente, traduzindo-se na existência de práticas muito diferenciadas entre

¹⁴⁰ Cfr. OPJ, I Volume (2007).

¹⁴¹ Estabelecido pela Portaria n.º 708/2003, de 4 de Agosto.

¹⁴² A este propósito, refira-se que o regime fiscal dos solicitadores de execução, que nos termos da lei devem ter contabilidade organizada, não foi transposto para a legislação fiscal, obrigando muitos profissionais a permanecerem num regime de contabilidade simplificado por um período mínimo de três anos, como a generalidade dos contribuintes. Esta situação, fez incluir as despesas com os registos de penhoras, com as informações prestadas pelas entidades públicas e com as entidades bancárias, com os seus empregados e com a manutenção do seu escritório, nos 30% que aquele regime considera como despesas inerentes ao exercício da actividade. Este facto, pode ter provocado a constituição de sociedade de solicitadores de execução, que de outro modo não teriam sido constituídas, e, eventualmente, algum atraso no encerramento de processos como meio de dilação tempo da repercussão contabilística que tais despesas causam. Acresce que a Portaria foi aprovada em 2003 e apresentava valores em Euros, os quais não foram actualizados até 31 de Março de 2009.

¹⁴³ Cfr. OPJ, I Volume (2007).

tribunais ou mesmo entre secções de um mesmo tribunal¹⁴⁴. E a falta de uma ordem preferencial de bens a penhorar, ainda que o exequente a tivesse indicado, causou alguma disparidade nos procedimentos adoptados pelos solicitadores de execução, constituindo factor de tensão entre os dois intervenientes.¹⁴⁵

- Os factores económico-financeiros

Pela análise do relatório do OPJ de 2007, a efectividade do ressarcimento patrimonial das execuções para pagamento de quantia certa foi, também, sido posta em causa por outros factores de ordem económico-financeira:

- a morosidade da citação dos demais credores e a possibilidade de o exequente ver o seu crédito absorvido pelas reclamações de créditos, em especial as apresentadas pelos credores públicos devido à prerrogativa do Estado nas execuções fiscais¹⁴⁶;
- a morosidade no pagamento das quantias exequendas pelos solicitadores de execução, as quais passaram a ser depositadas em contas-cliente que obedecem a regras próprias e são controladas pela Câmara dos Solicitadores¹⁴⁷;
- a necessidade da declaração do crédito como incobrável para a recuperação do IVA, objectivo principal de muitas acções executivas que entram nos tribunais judiciais;
- o agravamento da situação económica que conduziu, em muitos casos, à ausência de bens a penhorar, com dilação de muitas acções executivas, e ao aumento dos processos pendentes;
- o agravamento substancial do custo da execução¹⁴⁸, que levou a um progressivo afastamento dos tribunais nesta matéria, principalmente dos

¹⁴⁴ Por exemplo, o relatório mensal do solicitador de execução passou a ser directamente solicitado aos solicitadores de execução pelos juizes, enquanto outros notificavam o exequente para dar impulso ao processo. A existência deste relatório impõe, quer para os solicitadores de execução, quer para o tribunal, uma excessiva carga burocrática. Cfr. OPJ, I Volume (2007).

¹⁴⁵ Cfr. OPJ, I Volume (2007).

¹⁴⁶ No âmbito das quais podem ser penhorados pelo órgão da execução fiscal os bens apreendidos por qualquer tribunal, não sendo tal execução sustada nem apensada, nos termos do Art.º 218.º, n.º 3 do Código do Processo Tributário.

¹⁴⁷ Os advogados, em especial, reclamaram *in* OPJ, I Volume (2007).

¹⁴⁸ Assim considerado por muitos operadores, com a reforma de 2003 e as alterações introduzidas pelo Código das Custas Judiciais. Cfr. OPJ, I Volume (2007).

cidadãos e das pequenas empresas aliado à tramitação da execução por custas por oficiais de justiça¹⁴⁹.

- Os factores de ordem cultural

Também factores de ordem cultural, como as rotinas e a cultura jurídicas instaladas em que assentavam o desempenho funcional dos operadores judiciais, dificultaram a adaptação e a inter-relação com a nova profissão jurídica do solicitador de execução, embora em algumas comarcas se tenha registado a preocupação de concertação de estratégias de cooperação processual e de boas práticas.¹⁵⁰

Em 2007, o Conselho Geral da Câmara dos Solicitadores aprovou o regulamento do quarto CESE¹⁵¹ que admitia, pela primeira vez e condicionalmente, a inscrição de advogados que se encontrassem inscritos na Ordem dos Advogados e que pretendessem inscrever-se como Solicitadores nos termos do Estatuto da Câmara dos Solicitadores¹⁵². O curso teve início em 6 de Julho do mesmo ano e após a realização, em Janeiro de 2008, dos exames escritos nas cidades de Lisboa e Porto, foram considerados aptos 75 candidatos, dos quais 39 estavam inscritos na Ordem dos Advogados¹⁵³.

Parte dos advogados do último curso suspenderam a sua inscrição na Ordem dos Advogados e inscreveram-se na Câmara dos Solicitadores, tendo-lhes sido dispensada a realização de qualquer outro exame adicional. Continuou a ser exigida a prática de três anos nos últimos cinco da respectiva profissão, como condição para a inscrição na especialidade, tendo sido admitida a contagem do tempo de estágio aos advogados com inscrição suspensa.

¹⁴⁹ Embora as remunerações pagas ao solicitador de execução, bem como as despesas por ele efectuadas e os demais encargos da execução, constituam custas de parte nos termos do Código das Custas Judiciais pelo que deverão ser suportadas pelo exequente e, posteriormente, exigidas ao executado, mediante apresentação de nota discriminativa. Quando não haja pagamento voluntário daquelas quantias, o exequente pode requerer ao Ministério Público que instaure execução por custas. Cfr. OPJ, I Volume (2007).

¹⁵⁰ Cfr. OPJ, I Volume (2007).

¹⁵¹ Disponível em http://www.solicitador.net/documentos/regulamento_cese_iv.pdf (última consulta em 19.11.2009).

¹⁵² Cfr. Art.º 10.º do ESC.

¹⁵³ Dados disponíveis em <http://www.solicitador.net/fichaNoticia.asp?newsID=1118> (última consulta em 21.11.2009).

Em Março do mesmo ano, os novos profissionais prestaram juramento solene¹⁵⁴ e, após inscrição no Colégio da Especialidade de Solicitadores de Execução, iniciaram as suas funções.

4.2.3 No ano de 2009

- Os autos electrónicos

A partir de 5 de Janeiro de 2009, com a entrada em vigor do art.º 17.º da Portaria n.º 114/2008, de 6 de Fevereiro, os processos judiciais passaram a ser tramitados essencialmente de forma electrónica e as comunicações entre os tribunais e os solicitadores de execução passaram a ser feitas, exclusivamente, em suporte digital. Mas as falhas de funcionamento e de interligação dos dois sistemas informáticos, *Citius* e *GPESE*, provocaram atrasos nos processos, que atingiram os cinco meses, e alguma desorientação entre os profissionais. Despachos com marcação de diligências não foram recebidos pelos solicitadores de execução, multas aplicadas pelos juízes por incumprimento de despachos pelos solicitadores de execução que não tinham chegado ao seu conhecimento. A entrada em vigor da maior parte das alterações operadas pelo D.L. 226/2008, em 30 de Março, agravou os problemas das comunicações electrónicas.¹⁵⁵

- A CPEE

A Presidente da CPEE, Paula Meira Lourenço, tomou posse em 6 de Abril de 2009 e a entidade, nas suas palavras, «contribuirá para o nascimento de um AE mais rápido e eficaz que trabalhe numa plataforma informática comum aos magistrados, advogados e oficiais de justiça (transparência total), com acesso directo à informação

¹⁵⁴ Perante o presidente do Tribunal da Relação e do Presidente Regional da Câmara, nos termos do n.º 2 do Art.º 119.º do Estatuto da Câmara dos Solicitadores.

¹⁵⁵ Cfr. Jornal O Público de 6 de Junho de 2009, disponível em <http://www.solicitador.net/fichaNoticia.asp?newsID=3094> (última consulta em 21.11.2009).

relativa à identificação e bens patrimoniais do devedor e que forneça um serviço público de alta qualidade (formação profissional de alta qualidade) com respeito por uma ética profissional rigorosa (disciplina pela CPEE)»¹⁵⁶.

Na prática, o novo órgão com competência disciplinar sobre os agentes de execução articulou da seguinte forma esse exercício¹⁵⁷:

- relativamente aos processos executivos anteriores a 31 de Março de 2009, o juiz comunica à CPEE a destituição judicial do agente de execução e a CPEE remete a sua apreciação para os órgãos disciplinares da Câmara dos Solicitadores;
- em relação a processos executivos posteriores a 31 de Março de 2009, a actuação processual dolosa ou negligente do agente de execução, ou a violação grave dos deveres estatutários, é notificada pelo juiz à CPEE e esta aprecia e decide da destituição do agente de execução no processo judicial em causa¹⁵⁸. O pedido do agente de execução de intervenção do juiz efectuados que seja manifestamente injustificado¹⁵⁹ é comunicado pelo juiz à CPEE que aprecia a actuação do agente de execução para efeitos de apuramento de responsabilidade disciplinar relativamente a ilícitos disciplinares praticados após o dia 31/03/2009.

De acordo com a Presidente da CPEE, o novo paradigma de serviço dos agentes de execução¹⁶⁰ assenta:

- na rigorosa formação inicial dos agentes de execução que será assegurada pela CPEE através da designação de uma entidade externa e independente da Câmara dos Solicitadores e da Ordem dos Advogados, à qual competirá elaborar o exame de admissão a estágio de agente de execução e avaliar o trabalho desenvolvido pelo agente de execução estagiário durante os 10 meses de estágio;

¹⁵⁶ In apresentação em 27 de Novembro de 2009 na Universidade Portucalense por ocasião da formação contínua do Centro de Estudos Judiciários subordinada ao tema «O Novo Regime da Acção Executiva». Disponível em <http://www.cpee.pt/> (última consulta em 21.11.2009).

¹⁵⁷ Cfr. Apresentação da Presidente da CPEE em 27 de Novembro de 2009 na Universidade Portucalense por ocasião da formação contínua do Centro de Estudos Judiciários subordinada ao tema «O Novo Regime da Acção Executiva».

¹⁵⁸ Ao abrigo do n.º 6 do Art.º 808.º do C.P.C..

¹⁵⁹ Ao abrigo das alíneas a) e d) do n.º 1 do Art.º 809.º do C.P.C..

¹⁶⁰ Cfr. Apresentação da Presidente da CPEE em 27 de Novembro de 2009 na Universidade Portucalense por ocasião da formação contínua do Centro de Estudos Judiciários subordinada ao tema «O Novo Regime da Acção Executiva».

- na rigorosa formação contínua dos agentes de execução que será assegurada pela emissão de recomendações da CPEE para a formação dos agentes de execução;
- no aumento da responsabilidade, da transparência e da disciplina na actividade do agente de execução.

- As condições técnicas

Foi disponibilizada *on line* para magistrados, advogados e agentes de execução, a lista pública das execuções, que deve incluir os devedores sem bens penhoráveis¹⁶¹.

Em finais de 2009, a consulta electrónica à Caixa Geral de Aposentações, que permite a identificação de entidades patronais e de pensionistas do Estado continua a não ser possível, tal como não são possíveis as penhoras electrónicas de depósitos bancários.

Com a entrada em vigor da nova reforma, os solicitadores de execução passaram a poder consultar directamente algumas informações dos executados com relevância fiscal através do portal da Direcção Geral dos Impostos, com a introdução da sua palavra passe¹⁶². Mas nem todos os dados são disponibilizados, como por exemplo as entidades que pagaram rendimentos ao executado no ano anterior.

A remoção de bens para depósitos públicos continua a não ser possível mas poderão existir, nos termos da última reforma legislativa, depósitos equiparados a públicos.

Os solicitadores de execução continuam a aguardar o envio, em papel, de acções que deram entrada no tribunal e aceitaram em 2004, 2005 e 2006¹⁶³. Os centros de arbitragem institucionalizada previstos na lei ainda não existem.

¹⁶¹ Quando o agente de execução não consiga encontrar bens penhoráveis, o devedor é notificado pelo agente de execução para, no prazo de 30 dias, pagar a dívida ou aderir a um plano de pagamentos elaborado com a ajuda de uma entidade reconhecida pelo Ministério da Justiça.

¹⁶² Coloca-se a questão da intrusão na vida privada dos agentes de execução pelos seus colaboradores.

¹⁶³ Cfr. Jornal O Público de 6 de Junho de 2009, disponível em <http://www.solicitador.net/fichaNoticia.asp?newsID=3094> (última consulta em 21.11.2009).

- O acesso dos advogados à profissão de agente de execução

Em 26 de Outubro de 2009, a Ordem dos Advogados e a Câmara dos Solicitadores disponibilizavam nos seus sítios na internet, que a data para realização do exame de acesso a estágio para agente de execução e a data de início do estágio ainda não estavam designadas. Em 24 de Novembro de 2009, os sítios referidos anunciavam que o exame de acesso iria ser realizado em 4 e 5 de Janeiro de 2009, pela Universidade Católica, para uma selecção de 300 candidatos. Mas embora o exame de admissão ao estágio à profissão e o exame final, em 2009, sejam da responsabilidade da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, em Lisboa, o estágio continua ser ministrado pela Câmara dos Solicitadores.

- A imagem social do agente de execução

Por último, neste estudo de investigação empírica, importa uma aproximação à imagem social do agente de execução, embora não existam, ainda, estudos sociológicos em Portugal sobre esta profissão jurídica¹⁶⁴.

Tendo presente que durante o século XX as execuções estiveram ligadas ao tribunal, decorrendo no âmbito de um processo judicial, as representações sociais desta profissão serão, provavelmente, negativas. As relações entre os oficiais de justiça e os restantes operadores judiciais, incluindo os exequentes e executados, o lugar que estes ocupavam no seio das profissões jurídicas e a evolução das condições de acesso ao corpo profissional, estiveram sempre ligadas aos tribunais numa relação de subalternidade perante o juiz.

Com o aparecimento da figura do solicitador de execução em 2003, começa a haver um desaparecimento gradual do «complexo de sub-jurista», embora o mesmo tenha permanecido latente pela incipiente formação daqueles profissionais. Na prática, os solicitadores de execução apresentam-se perante os executados e citandos como

¹⁶⁴ Em 2001 no Relatório da investigação da OPJ “Percurso da informalização e da desjudicialização – por caminhos da reforma da administração da justiça (análise comparada)”, (Pedroso, Trincão e Dias, 2001), foi abordado o tema das novas profissões jurídicas. Depois, deu origem a uma versão revista intitulada “As profissões Jurídicas entre a crise e a renovação: o impacto do processo de desjudicialização em Portugal” disponível em <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/181/181.pdf> (última consulta em 20.12.2009).

«vindos do tribunal», numa tentativa de obtenção da imagem social ligada ao poder judicial de forma a franquearem os obstáculos ao exercício da sua actividade.

Será interessante, após o início da prestação de serviços de execução por advogados, habitualmente ligados a situações de litígio e de defesa de uma das partes, avaliar a imagem social destes novos agentes de execução que deverão garantir a equidade das partes e o respeito imparcial pelas regras do procedimento.

4.3 Síntese

Durante todo o século XX e até 2003 as vias de execução decorreram sempre no âmbito de um processo judicial e as diligências de execução foram praticadas por funcionários públicos ao serviço do tribunal, *maxime*, pelos juízes.

No final do século XX, o aumento do recurso ao crédito e o sobre-endividamento da sociedade portuguesa conduziram ao aumento exponencial das execuções o que levou à consagração do procedimento de injunção para facilitar a formação de títulos executivos e aliviar os tribunais de processos sobre créditos não contestados.

A acumulação das acções executivas nos tribunais portugueses e a envolvente europeia no sentido de uma harmonização de procedimentos conduziram a um processo legislativo que contou com a participação alargada da sociedade, mas cujo diploma final, do ano de 2003, incluía soluções relativas à actividade do agente de execução que não tinham sido propostas.

Recordamos que, na União Europeia, a criação do espaço judiciário europeu era já um objectivo desde 1957 e, após a consagração do princípio da livre circulação das pessoas em 1986, a cooperação em matéria de justiça e de assuntos internos passou, a partir de 1992, a constituir uma política da União Europeia. Em 1997, o Tratado de Amesterdão integrou a cooperação judiciária em matéria civil no primeiro pilar do Tratado que institui a Comunidade Europeia e, entre os seus objectivos, estava o reconhecimento e a execução das decisões em matéria civil e comercial, através da compatibilização das regras aplicáveis nos Estados-membros e da eliminação dos obstáculos que entravam o bom desenvolvimento dos processos civis.

Nessa linha de orientação, em 1999 o Conselho Europeu apelou à criação do Título Executivo Europeu e ao desenvolvimento de procedimentos especiais para simplificar e acelerar a resolução de pequenos litígios, bem como à redução das medidas intermédias para o reconhecimento e a execução de decisões judiciais. Em Maio de 2000 foi publicado o Regulamento sobre a citação e a notificação de actos judiciais e extrajudiciais e, em Novembro, o Conselho Europeu adoptava o «Programa de Medidas para a Aplicação do Princípio do Reconhecimento Mútuo em Matéria Civil e Comercial».

O bom funcionamento do novo modelo de acção executiva adoptado em 2003 não foi possível por não terem sido criadas as condições necessárias e, também, por factores de ordem cultural resultantes das rotinas instaladas e do aparecimento de uma nova profissão jurídica exercida por um operador, até então, com pouca intervenção judicial.

A reforma manteve as vias de execução judiciais, decorrendo no âmbito de um processo no tribunal, mas *desjurisdicionalizou* diligências através da introdução da figura do solicitador de execução, como primeiro profissional liberal a desempenhar funções de agente de execução. Embora a função tivesse sido, a nível legislativo, acautelada com um triplo controlo ou dependência: o processual, através do poder geral de controlo do juiz (dependência funcional), o profissional e deontológico, exercido pela Câmara e o exercido pelo exequente que podia pedir a sua destituição judicial com base em justa causa, na prática, este controlo revelou-se de difícil concretização.

A selecção dos agentes de execução foi realizada entre uma classe profissional até então com pouca intervenção judicial e, na maior parte, sem formação universitária, contrariando o conteúdo da proposta do OPJ, no sentido de selecção por concurso público, e de especialistas jurídicos, que recomendavam um recrutamento criterioso. De facto, como foi exigido, para inscrição como solicitador de execução, a prática de três anos de solicitadoria, em Setembro de 2003, tínhamos uma classe de profissionais em que apenas os solicitadores que tivessem concluído a sua licenciatura antes de 1998 e, portanto, antes da exigência de grau universitário para a sua inscrição como solicitador estagiário, poderiam ter acesso à profissão de solicitador de execução.

A formação foi ministrada pela Câmara dos Solicitadores, sem que tivessem sido dadas orientações quanto ao seu conteúdo. A formação dos funcionários judiciais e dos magistrados foi também insuficiente. Os recursos humanos eram insuficientes e as plataformas informáticas não estavam criadas. A articulação entre os solicitadores de

execução, as entidades detentoras das bases de dados e as de força pública apresentou grandes dificuldades. Os depósitos públicos não foram criados.

Foi no contexto da criação do Título Executivo Europeu, em Abril de 2004, e das 10 prioridades para o reforço do espaço de liberdade, de segurança estipuladas pelo Conselho Europeu, em Novembro do mesmo ano, que em 2005 foram concretizadas em Portugal grande parte das medidas necessárias ao funcionamento da reforma de 2003. Num primeiro momento, essa concretização congestionou os escritórios dos solicitadores de execução, mas outras condições apenas foram criadas mais tarde e outras ainda não existem, tais como os depósitos públicos em número suficiente para armazenagem dos bens móveis penhorados ou a penhora via electrónica dos depósitos bancários.

Foi, também, naquela envolvente comunitária que, em 2005, se deu início em Portugal a um novo processo legislativo, o qual foi considerado prematuro pelos especialistas jurídicos portugueses. O debate público das propostas de lei da nova reforma foi consensual no alargamento da profissão aos advogados mas com a incompatibilidade do exercício do mandato. Não consensual foi o reforço dos poderes do agente de execução que incluía, na opinião de alguns, funções jurisdicionais e a possibilidade de substituição, sem justificação, do agente de execução pelo exequente, o que acentuava o carácter de prestação de um serviço.

Este novo processo legislativo em Portugal, decorreu numa envolvente europeia tendente à criação de uma estratégia comum de formação jurídica e assistiu à publicação do Regulamento que estabeleceu um Procedimento Europeu de Injunção, em 2006, e do Regulamento que estabeleceu o Procedimento Europeu Para as Acções de Pequeno Montante, em 2008.

A reforma que entrou em vigor em 2009, *desjudicializou* a execução através do envio directo, via electrónica, do requerimento executivo para o agente de execução, que o analisa, recusa, penhora ou provoca a intervenção do juiz remetendo para despacho liminar, e da extinção da execução pelo agente de execução. Na prática, a execução pode iniciar-se e finalizar sem qualquer intervenção judicial e jurisdicional.

A reforma de 2009 *desjurisdionalizou* actos que, após a reforma de 2003, estavam ainda reservados ao juiz, como a autorização para consulta das bases de dados

da Direcção Geral dos Impostos e a decisão sobre algumas matérias no desenrolar do procedimento, consagrando a reserva de jurisdição tipificada pela lei e introduzindo a possibilidade de multa ao agente de execução em caso de solicitação de intervenção jurisdicional manifestamente injustificada. O legislador parece pretender que o juiz tenha a menor intervenção possível na execução.

As alterações mantiveram a via de execução através do agente de execução, profissão também a acessível a advogados, ignorando as propostas que haviam sido apresentadas no sentido do acesso directo desta última classe profissional e de incompatibilidade do seu exercício com as actividades de solicitadoria e de advocacia.

Embora o exercício da profissão de agente de execução seja incompatível com o exercício do mandato na acção executiva, a reforma de 2009 veio possibilitar que escritórios de profissionais que trabalhem nesta área como mandatários possam ter relações preferenciais com agentes de execução, dando início e fim às execuções, sem que os órgãos estatais tenham alguma intervenção.

Ao introduzir-se a possibilidade de não aceitação da designação pelo agente de execução e a sua destituição livre pelo exequente, conjugado com o regime livre de remuneração a escolher pelo agente de execução, limitado apenas por valores máximos, atribuiu-se a esta relação um carácter de prestação de serviço não característica de uma função pública. O credor passa a contratar o agente de execução para que lhe preste o serviço. Pode dizer-se que a execução foi privatizada.

A integração da CPEE, como um organismo independente, na orgânica da Câmara dos Solicitadores parece ser proporcionadora de conflitos, designadamente a nível do poder disciplinar que, a avaliar pelos dados fornecidos pela Presidente daquela Comissão, tem estado a ser exercido.

A rigorosa formação inicial a assegurar pela CPEE parece restringir-se, na prática, à escolha da entidade que efectua o exame inicial de selecção dos candidatos e o exame final de admissão à profissão. Pode concluir-se que a CPEE pretende assegurar a qualidade da formação dos agentes de execução através da qualidade e da imparcialidade do órgão que selecciona os profissionais, relegando para as academias e para as respectivas ordens profissionais a sua formação de base e esquecendo a

importância da formação específica dos candidatos que continua a ser da responsabilidade da Câmara dos Solicitadores.

O papel da CPEE na formação contínua dos agentes de execução parece limitar-se à emissão de recomendações, sendo a mesma ministrada pela Câmara dos Solicitadores. Considerando que foi esta última a responsável pela formação dos solicitadores de execução até agora, não se percebe como se pretende melhorar os conteúdos e os meios através de recomendações.

Da análise a nível legislativo realizada, pode concluir-se que, a partir de 2009, as vias de execução em Portugal podem ser:

- o agente de execução;
- os centros de arbitragem.

A nível prático, apenas os agentes de execução estão disponíveis em Dezembro de 2009.

Em geral e apesar da evolução a nível legislativo e a nível prático decorrida entre 2003 e 2009, parece continuar a verificar-se alguns bloqueios presentes desde o início e que passamos a enunciar:

- a impossibilidade da penhora electrónica de depósitos bancários e necessidade de prévio despacho judicial para a realizar, embora esta seja a primeira na ordem preferencial de bens a penhorar na nova lei;
- a inexistência, em número suficiente, de depósitos públicos;
- a impossibilidade do acesso electrónico aos Registos Comercial e Predial;
- a inacessibilidade da consulta electrónica à Caixa Geral de Aposentações;
- a prerrogativa do Estado nas execuções fiscais;
- a necessidade da declaração do crédito como incobrável para a recuperação do IVA, objectivo principal de muitas acções executivas que entram nos tribunais judiciais.

Por último, julgamos que os bloqueios culturais inicialmente opostos a esta nova profissão jurídica tenderão a desaparecer com a melhoria qualitativa da formação dos

profissionais e dos meios técnicos ao seu dispor, que se reflectirá numa maior efectividade, eficiência e eficácia do serviço.

Estamos perante uma profunda transformação da imagem social dos agentes de execução dentro da hierarquia do simbólico da esfera jurídica e judicial caracterizada, no plano subjectivo, pelo desaparecimento progressivo do «complexo do sub-jurista» e das representações sociais negativas da profissão. Será necessária uma redefinição gradual da imagem do agente de execução relativamente às representações jurídicas e judiciais que a ele estão associadas, a qual será influenciada pelo empenho da organização profissional que o represente: a Câmara dos Solicitadores, a Ordem dos Advogados ou uma terceira entidade que venha a ser criada.

5 Conclusões

Afirmámos no início deste trabalho que os objectivos desta investigação seriam o de contribuir para uma melhor compreensão das tendências europeias e internacionais em matéria de vias de execução cíveis e de como as reformas legislativas introduzidas no sistema jurídico português as têm vindo a acompanhar e se têm reflectido, na prática, na prestação dos serviços de execução de títulos executivos.

Assim ficaram as perguntas iniciais:

Será que as reformas legislativas introduzidas no sistema jurídico português têm acompanhado as tendências europeias? E como se têm vindo a concretizar, na prática, os procedimentos e mecanismos para a prestação de serviços de execução em Portugal?

Tentando uma abordagem transdisciplinar, conjugando as vertentes jurídica, sociológica, económica e política, podemos dizer que nos temos vindo a aproximar das tendências europeias quanto a esta matéria.

Verificamos que existe um paralelismo entre as normas, procedimentos e recomendações das instituições europeias, bem como dos sistemas que, na prática, existem na maioria dos outros Estados, e as reformas legislativas que têm vindo a ser implementadas em Portugal.

Conclui-se que a reforma legislativa da acção executiva que entrou em vigor em Portugal no ano de 2003 foi impulsionada pelas novidades do Tratado de Amesterdão de 1997 e pelas conclusões do Conselho Europeu de Tampere em 1999 que impunham a cooperação judiciária em matéria civil, com a criação do Título Executivo Europeu e procedimentos especiais para simplificar e acelerar a resolução de pequenos litígios, incluindo o acto de citação.

Pode, também, concluir-se que, em Portugal, a concretização em 2005 de muitas das condições necessárias ao funcionamento da reforma de 2003, bem como o início de um novo processo de reforma da execução, foram estimuladas pelo «Programa de Medidas para a Aplicação do Princípio do Reconhecimento Mútuo em Matéria Civil e Comercial» resultante do Conselho Europeu de 2005.

Por último, pode concluir-se que o teor da reforma que entrou em vigor em 2009 foi condicionado pela entrada em vigor dos regulamentos comunitários relativos ao Procedimento Europeu de Injunção e para as Acções de Pequeno Montante, bem como

pela estratégia comum de harmonização da formação e das profissões jurídicas na União Europeia e pelas recomendações do Conselho da Europa no sentido de uma formação exigente para os agentes de execução.

Como dissemos anteriormente, o legislador europeu começou por suprimir as medidas intermédias para o reconhecimento e a execução de um título executivo no seio da União Europeia e, só depois, o controlo intermédio, favorecendo uma real circulação das decisões judiciais em certos domínios sem qualquer controle do Estado-Membro, a não ser na fase da execução propriamente dita.

De facto, as instituições comunitárias querem ter, cada vez mais, uma maior influência no procedimento civil dos Estados-Membros aplicável aos litígios transfronteiriços e, também, aos litígios internos. Da análise efectuada, pode dizer-se que o objectivo será harmonizar os processos civis nacionais e este é o contexto em que se têm vindo a desenvolver as reformas ao nível da execução nos países europeus.

Em Portugal, até Março de 2009, a autoridade na execução era o Estado, que a exercia através do poder geral de controlo do processo atribuído ao juiz. Mas havia necessidade de um maior controlo e fiscalização sobre a execução e os agentes de execução. Num contexto europeu de harmonização de procedimentos que obriga a contactos permanentes, era, também, importante criar uma entidade que assegurasse a interligação à rede europeia.

A conseqüente e progressiva perda de legitimidade do regime democrático, representado pelo Estado, para a regulação da execução, por a mesma já não decorrer no Tribunal, foi acompanhada de uma tentativa de retoma dessa legitimidade, através da criação de mecanismos de controlo e de supervisão apresentados como organismos independentes mas de democracia e, portanto, de legitimidade, duvidosas. A composição da CPEE, com elementos da sociedade representativos dos agentes envolvidos na execução, e o seu estatuto independente, é um mecanismo de controlo e fiscalização da actividade, funcionando, também, como uma entidade auxiliar e acessória à actividade do Estado, dos tribunais e/ou das instituições de crédito.

Assistiu-se deste modo em Portugal à descentralização do serviço de execução do Estado atribuindo-se poderes de autoridade pública a profissionais liberais, sem que os mesmos fossem integrados no sector público ou equiparados a entidades

administrativas. Contudo, a excepção ao regime de livre acesso à actividade económica de agente de execução, pelo estabelecimento de um regime de acesso condicionado para a categoria profissional, é uma situação comum a áreas consideradas de reserva do sector público.

A devolução, pelo Estado aos organismos de representação multidisciplinar, dos poderes que lhe foram originalmente atribuídos, poderá ter em vista a desresponsabilização civil estatal dos danos eventualmente causados pela falta de efectividade, eficácia e eficiência da execução, considerando o entendimento do Tribunal Europeu sobre a responsabilidade última dos Estados nesta matéria.

O procedimento necessário para dar início a uma execução e o acto de citação parecem ser os pontos-chave para a harmonização mínima de um Direito de Execução Europeu, já que a efectividade da primeira, depende da realização da segunda. De facto, para que execução seja equitativa e segura, a sua procedência deve respeitar o princípio do contraditório e garantir o exercício efectivo do direito de defesa. Estas parecem ser as condições para a livre circulação dos títulos executivos no espaço judiciário europeu.

Considerando a diversidade, nos países europeus, dos títulos executivos e dos modos de se iniciar a execução, o acto da citação assume uma relevância preponderante na segurança do procedimento e na promoção da confiança recíproca entre os cidadãos. Para assegurar tal segurança e confiança, é fundamental que a citação seja realizada por um profissional qualificado para tal e por um meio que assegure a tomada de conhecimento, reconhecidos como todos para tal. Torna-se, portanto, necessária uma harmonização a nível do início do procedimento e do acto da citação.

Com a evolução tecnológica proporcionada pela internet, a harmonização do início do procedimento pode ser alcançada através da adopção de um requerimento inicial único enviado directamente para o agente de execução competente. O Título Executivo Europeu pode constituir a base das condições mínimas exigidas ao envio de tal requerimento. O envio electrónico do requerimento executivo é, já, o que acontece hoje em Portugal, no âmbito da execução nacional.

Quanto ao acto da citação, o agente de execução nacional, devidamente reconhecido como qualificado para o exercício das suas funções, pode assumir nesta matéria uma importância fundamental, quer na realização de actos que careçam de uma

proximidade territorial, quer no estabelecimento de relações com outros profissionais que os realizem onde for necessário.

Em qualquer caso e considerando a grande diversidade a que se assiste, ainda, na prestação de serviços de execução cível na Europa, com uma tendência crescente para o exercício das funções por profissionais liberais num movimento de delegação de poderes originalmente atribuídos ao Estado, a formação dos agentes de execução deverá ser de elevado nível e a colectividade deverá exercer a sua fiscalização e o seu controlo. Paralelamente, os agentes de execução serão, cada vez mais, responsabilizados pela sua actividade e sujeitos a sanções em caso de erros ou abusos. Este é, precisamente, o movimento a que assistimos no desenho da figura do agente de execução português operado pela reforma que entrou em vigor em 2009¹⁶⁵.

Retomando as questões iniciais, concluímos que:

Portugal tem vindo a acompanhar a nível legislativo as tendências do direito europeu em matéria de VIAS DE EXECUÇÃO, o que se revela na comparação entre a evolução do sistema e do desenho da figura de agente de execução adoptados em Portugal desde 2003, e as recomendações da União Europeia e do Conselho da Europa. Por outro lado, a União Europeia tem vindo a regulamentar procedimentos mínimos uniformes aplicáveis no seu território semelhantes aos que já vigoravam no âmbito do Direito interno dos Estados-Membros.

Na prática, embora em 2003 as condições necessárias ao funcionamento da reforma legislativa tenham sido implementadas numa fase posterior à sua entrada em vigor, num processo de *governança up-to-bottom*, em 2009 a tramitação electrónica dos processos é já uma realidade, o que permite uma maior transparência à prestação de serviços pelo agente de execução a quem foram conferidos poderes antes considerados jurisdicionais. O procedimento passou a decorrer, essencialmente, fora do Tribunal, mas foram criados mecanismos de supervisão estatal na comunidade, cujo objectivo é assegurar o controlo da execução. É demasiado prematura qualquer avaliação ao sistema

¹⁶⁵ As pistas de reflexão para o Direito de Execução foram transmitidas pela Presidente da CPEE na reunião da UIHJ em Maio de 2009: «processo electrónico, acesso total à identificação e ao património do devedor, penhora electrónica e transparência dos operadores judiciais (juiz, agente de execução e advogado)», *In* intervenção em 14 de Maio de 2009 no Colóquio Internacional subordinado ao tema “A Europa Judiciária: 10 anos após o Conselho de Tampere”, organizado pela UIHJ. (tradução da autora)

adoptado pela reforma de 2009¹⁶⁶, mas muito do seu sucesso dependerá do bom funcionamento, em rede, dos actores envolvidos.

¹⁶⁶ Não poderemos deixar de referir que, em grande medida, a efectividade da execução depende do acesso à informação contida em bases de dados pelo agente de execução, situação que no caso da penhora de depósitos bancários via electrónica não foi ainda ultrapassada.

6 Metodologia / Dados Estatísticos

A metodologia utilizada para a análise das vias de execução disponíveis nos sistemas jurídicos europeus incluiu, para além do recurso aos diplomas legislativos com relevância em matéria de execução, o recurso a sítios na internet, em especial o da UIHJ e o da Comissão Europeia relativa à Rede Judiciária Europeia em matéria Civil e Comercial, o qual se revelou de grande utilidade.

Relativamente à prática do exercício das vias de execução na Europa recorreu-se ao relatório da CEPEJ publicado em 2009, o qual resultou das respostas dos países membros ao inquérito que lhes foi proposto no ano de 2006, bem como às informações constantes do sítio da Comissão Europeia, cujo conteúdo é da responsabilidade dos Estados-Membros.

A informação disponibilizada pela UIHJ, em especial sobre a conferência internacional realizada na Roménia em 2009, permitiu uma análise das tendências e preocupações actuais destes profissionais a nível internacional.

A nível nacional, na investigação da evolução legislativa recorreu-se, para além dos diplomas aplicáveis, às análises de especialistas jurídicos, incluindo as propostas da OPJ espelhada no relatório publicado em 2007, nas comunicações do Ministério da Justiça sobre os objectivos da reforma de 2009 e, mais recentemente, nas intervenções da Presidente da CPEE.

A nível prático, foi considerada no nosso estudo a opinião dos agentes envolvidos incluída no relatório da OPJ de 2007 e as informações disponíveis no sítio na internet da Câmara dos Solicitadores relevantes na matéria.

Refira-se que é incipiente a informação recolhida sobre a vertente sociológica da figura do agente de execução em Portugal por não existirem estudos sobre a imagem social desta profissão.

Os dados estatísticos mostram que em 1990, o número de acções executivas entrada foi de 75.685 verificando-se, comparativamente com o ano de 2004, um crescimento de 312%, para o número de 321.280. A partir de 2002, o volume processual das acções executivas ultrapassou o número de acções declarativas entradas. Relativamente à pendência das acções executivas, que em 1990 era de 96.690, passou para 728.145 em 2004 e 2005. Este aumento deveu-se ao facto de o número de processos entrados não ter sido acompanhado do mesmo volume de findos.¹⁶⁷

Nas Estatísticas da Justiça da responsabilidade do Ministério da Justiça, datadas de 27 de Maio de 2009¹⁶⁸ e relativas aos anos de 1996 e 2008, pode verificar-se um grande decréscimo no saldo percentual das acções executivas a partir do ano de 2006, inclusive, embora com um pequeno aumento em 2008. As estatísticas revelam, face à reforma legislativa de 2003, uma redução na entrada de acções executivas, um aumento das acções findas por ano e uma redução acentuada do crescimento das acções executivas pendentes¹⁶⁹.

As acções executivas representaram 41,1%, 36,1% e 36,9% dos processos judiciais nos anos de, respectivamente, 2005, 2006 e 2007. Verificou-se um aumento exponencial das acções findas nos anos de 2006 e de 2007, com registos que não se verificavam desde 1991. Em 2006 e 2007 houve mais 22% de execuções terminadas que em 2005.¹⁷⁰

¹⁶⁷ *In* OPJ, I Volume (2007).

¹⁶⁸ Disponíveis em http://cpee.reactivelab.com/media/uploads/pages/Movimento_Processual_1996-2008.pdf (última consulta em 21.11.2009).

¹⁶⁹ Análise estatística das acções executivas cíveis, com dados referentes ao período compreendido entre 1991 e 2008, elaborada pela Direcção-Geral da Política de Justiça (disponível na página do Ministério da Justiça em

http://www.mj.gov.pt/sections/destaques/home-ie-esq/cobrancas-de-dividas-e/downloadFile/attachedFile_f0/Cobranca_de_dividas_e_Accao_Executiva.pdf?nocache=1195734305.8 (última consulta em 21.11.2009).

¹⁷⁰ *Idem*.

Utilizando o critério da taxa de resolução processual¹⁷¹, a evolução em Portugal é a seguinte:

- Em 2005: 84,4%
- Em 2006: 100,8%
- Em 2007: 103,9%
- Em 2008: 105,6%

Resulta, portanto, que desde 2006 a taxa de resolução processual em Portugal é positiva. Na avaliação de resultados pela Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ) do Conselho da Europa, no ano de 2006 Portugal ficou posicionado entre os 5 países melhor cotados, num total de 32 países analisados, à frente da Espanha, França, Itália ou Noruega.¹⁷²

Em 2007, era reduzido o número de processos em que se chegou à fase da venda¹⁷³.

Relativamente ao poder disciplinar exercido pela CPEE desde 31 de Março de 2009, até 27 de Novembro de 2009:

- o Plenário tinha decidido, 114 pedidos de suspensão de agentes de execução de receberem novos processos executivos e 10 pareceres favoráveis à reinscrição como agentes de execução;
- o Grupo de Gestão da CPEE tinha recebido 52 queixas/participações relativas à actividade do agente de execução;
- foram instaurados 17 processos disciplinares, arquivadas 10 participações, enviadas à Câmara dos Solicitadores sete participações e à

¹⁷¹ Em inglês, *clearancerate*, indicador utilizado pela Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça do Conselho da Europa para avaliar a capacidade de resposta dos tribunais em relação à procura/casos que têm de decidir, num determinado ano. O valor superior a 100% significa que o sistema judicial resolve mais processos do que os que entraram, diminuindo a pendência processual. In intervenção da Presidente da CPEE em 27.11.2009 na Formação Contínua do Centro de Estudos Judiciários subordinada ao tema *O Novo Regime da Acção Executiva*, realizada na Universidade Portucalense. (disponível em http://cpee.reactivelab.com/media/uploads/pages/Formacao_Continua_Cej_A_CPEE_27-11-2009.pdf) (última consulta em 21.11.2009).

¹⁷² In intervenção da Presidente da CPEE *A Comissão para a Eficácia das Execuções* em 27.11.2009 na Formação Contínua do Centro de Estudos Judiciários subordinada ao tema *O Novo Regime da Acção Executiva*, realizada na Universidade Portucalense (disponível em http://cpee.reactivelab.com/media/uploads/pages/Formacao_Continua_Cej_A_CPEE_27-11-2009.pdf última consulta em 21.11.2009).

¹⁷³ In OPJ, I Volume (2007).

Procuradoria-Geral da República quatro participações, todas relativas a infracções disciplinares praticadas após o dia 31 de Março de 2009, inclusive.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Cfr. Apresentação da Presidente da CPEE em 27 de Novembro de 2009 na Universidade Portucalense por ocasião da formação contínua do Centro de Estudos Judiciários subordinada ao tema «O Novo Regime da Acção Executiva».

7 Bibliografia

- AGUIAR, J et alii, (1998), *Saber e Poder*, Livros e Leituras, Lisboa
- BRITO, José Alves de, (2009), *Inovações introduzidas ao Estatuto do Agente de Execução pelo D.L. 226/2008, de 20 de Novembro (simplificação da acção executiva)*, *Scientia Iuridica*, 317
- CAMPOS, Isabel Menéres, (2004), “As questões não resolvidas da reforma da acção executiva”, *Sub Judice, Justiça e Sociedade*, 29, dedicada ao tema “A Reforma da Acção Executiva: da esperança à realidade”
- CASTELLS, Manuel, (2002), *A Sociedade em Rede*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa (publicação original em 1996, *The Rise of the Network Society*)
- CASTELLS, Manuel, (2003), *O Poder da Identidade*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa (publicação original em 1997, *The Power of Identity*)
- CASTELLS, Manuel, (2003), *O Fim do Milénio*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa (publicação original em 1998, *End of Millennium*)
- Comissão Europeia Para a Eficácia da Justiça (CEPEJ), (2008), *European judicial systems, Edition 2008 (data 2006), Efficiency and quality of justice*, disponível em http://www.dgpj.mj.pt/sections/noticias/apreciacao-positiva-de/downloadFile/attachedFile_f0/6.1.3.3_Rapport2008_en.pdf?nocache=1223552025.19 (última consulta em 21.11.2009)
- Comissão Europeia Para a Eficácia da Justiça (CEPEJ), (2006), *L'Execution des decision de justice en Europe*”, *Edition 2006 (data 2005)*, disponível em http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes8Execution_fr.pdf (última consulta em 21.11.2009)
- CHEVALLIER, J., (2004), *L'État post-moderne*, (2e édition), Droit et société, Maison des Sciences de l'Homme, Série politique 35, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, E.J.A., Paris
- DIAS, João Paulo, e PEDROSO, João, (2002), *As profissões jurídicas entre a crise e a renovação: o impacto do processo de desjudicialização em Portugal*, *Revista do Ministério Público*, n.º 91, Jul/Set 2002
- FERREIRA, Fernando Amâncio, (2009), *Curso de Processo de Execução*, 11ª edição, Editora Almedina, Coimbra
- FREITAS, José Lebre de, (2001), *Os Paradigmas da Acção Executiva*, apresentação no âmbito da Conferência subordinada ao tema A Reforma da Acção Executiva (realizada nos dias 2 e 3 de Fevereiro de 2001, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa), disponível em

www.dgpj.mj.pt/sections/informacao-e-eventos/anexos (última consulta em 21.11.2009)

- FREITAS, José Lebre de, (2001), *Aspectos duma Apreciação Geral do Anteprojecto de Reforma do Processo Executivo*, apresentação no âmbito da Conferência subordinada ao tema “A Reforma da Acção Executiva - A Discussão Pública da Proposta de Lei” (realizada 29 de Junho de 2001, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa), disponível em www.dgpj.mj.pt/sections/informacao-e-eventos/anexos (última consulta em 21.11.2009)
- FREITAS, José Lebre de (2003), *Agente de Execução e Poder Jurisdicional*, *Themis*, n.º 7, edição especial “A Reforma da Acção Executiva”, Editora Almedina
- FREITAS, José Lebre de, (2004), *A Acção Executiva - depois da reforma*, 4.ª Edição, Coimbra Editora
- FREITAS, José Lebre de, (2004), *O Primeiro Ano de Uma Reforma Adiada, Sub Judice, Justiça e Sociedade*, n.º 29, Outubro/Dezembro, dedicada ao tema “Reforma da Acção Executiva: da esperança à realidade”
- FREITAS, José Lebre de, (2008), *Apreciação do Projecto de Diploma de Reforma da Acção Executiva*, *Ordem dos Advogados*, 68, pp. 21-47
- FREITAS, José Lebre de, (2009), *A Acção Executiva - Depois da Reforma da Reforma*, 5.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra
- FREITAS, José Lebre de, (2004), *O primeiro ano de uma reforma adiada, Sub Judice, Justiça e Sociedade*, 29, dedicada ao tema “A Reforma da Acção Executiva: da esperança à realidade”
- GERALDES, António Santos Abrantes, (2003), *Títulos Executivos*, *Themis*, Ano IV, n.º 7, dedicada ao tema “A Reforma da Acção Executiva”, Editora Almedina
- GERALDES, António Santos Abrantes, (2004), *O Juiz e a Execução*, *Themis*, ano V, n.º 9, Editora Almedina
- GONÇALVES, Maria Eduarda, GUIBENTIF, Pierre, (2008), *Novos Territórios do Direito - Europeização, Globalização e Transformação*, Príncipe Editora, Estoril
- GOUVEIA, Mariana França (2009), *A Novíssima Acção Executiva – Análise das mais importantes alterações*, disponível em http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/MFG_MA_8053.pdf (última consulta em 27.11.2009)
- GOUVEIA, Mariana França (2004), *Poder Geral de Controlo, Sub Judice, Justiça e Sociedade*, 29, dedicada ao tema “A Reforma da Acção Executiva: da esperança à realidade”

- GUIBENTIF, Pierre, (1993), *A produção do direito. Crítica de um Conceito na Fronteira entre Sociologia do Direito e Ciências de Legislação*, Separata de Legislação, Cadernos de Ciência de Legislação, INA, n.º 7 Abril/Junho
- GUIBENTIF, Pierre, (2007), *Observar a produção legislativa em Portugal*, Cadernos de Ciência de Legislação, n.º 46 Abril-Junho 2007, Instituto Nacional de Administração
- Jornal O Público (2009), *Execuções paradas meses devido a falhas informáticas*, edição de 06.06.2009, disponível em www.solicitador.net/fichaNoticia.asp?newsID=3094 (última consulta em 26.11.2009)
- LEITÃO, Hélder Martins, (2009), *Do Processo de Execução*, 8.^a edição, Almeida e Leitão, Porto
- LOPES-CARDOSO, Álvaro, (1990), *A Acção Executiva em Processo Laboral*, Almedina, Coimbra
- LOURENÇO, Paula Meira, (2003), *Metodologia e Execução da Reforma da Acção Executiva*, *Themis*, n.º 7, subordinada ao tema “A Reforma da Acção Executiva”, Editora Almedina
- LOURENÇO, Paula Meira, (2009), *Du Droit à l'exécution au Droit de l'exécution*, disponível em <http://cpee.reactivelab.com/media/uploads/pages/romenia.pdf> (última consulta em 07.12.2009)
- LOURENÇO, Paula Meira, (2009), *A Comissão para a Eficácia das Execuções*, *Scientia Iuridica*, 317, 2009
- LOURENÇO, Paula Meira, (2009), *E Justice, E Agent d'Exécution et la création de la Commission pour l'Efficacité des Exécutions: la révision législatif de 2008 au Portugal*”, apresentação no Congresso da UIHJ, em Marselha (disponível em http://cpee.reactivelab.com/media/uploads/pages/EJustice_EAgent_Execution_CPEE_Paula_Meira_Lourenco_10-09-2009.pdf , última consulta em 19.12.2009)
- MATHIEU-FRITZ, (2003), *Les representations sociales de profession d'Huissier de Justice, Droit et Société*, n.º 54, p. 491-517
- MOREIRA, Vital, (1997), *Auto-regulação profissional e administração pública*, Coimbra, Almedina
- Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJP), (2007), *A acção Executiva em Avaliação: Uma Proposta de Reforma*, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Abril de 2007, disponível em www.opj.ces.uc.pt/pdf/rel_acciao_executiva_completo.pdf (última consulta em 24.11.2009)

- Ordem dos Advogados (2008), *Parecer do Gabinete de Estudos sobre os Projectos de Proposta de Lei de Autorização e de Decreto-Lei Autorizado que Altera o Regime da Acção Executiva*, disponível em www.oa.pt (última consulta em 28.03.2009)
- OST, F. & VAN DE KERCHOVE, M., (1991), *Les rôles du judiciaire et le jeu du Droit*, F. Digneffe (Ed.), *Acteur social et délinquance — Une grille de lecture du système de justice pénale*, Bruxeiles: Pierre Mardaga, 271-293
- OST, F. & VAN DE KERCHOVE, M., (2002), *De la Pyramide au Réseau – Pour une théorie dialectique du Droit*, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, Bruxelles
- PAIVA, Eduardo / CABRITA, Helena, (2009), *O Processo Executivo e o Agente de Execução - A Tramitação da Acção Executiva face às Alterações Introduzidas pelo D.L. n.º226/2008, de 20 de Novembro*”, Coimbra Editora, Maio de 2009
- PEDROSO, João, e BRANCO, Patrícia, (2008), *Mudam-se os tempos, muda-se a família. As mutações do acesso ao direito e à justiça de família e das crianças em Portugal*, *Revista das Ciências Sociais*, 82, Setembro de 2008 (pp. 53-83)
- PEREIRA, Joel Timóteo Ramos, (2008) *A Nova Reforma da Acção Executiva: o que muda?*, *Sollicitare*, 17-24
- PIMENTA, Paulo, (2004), *Reflexões sobre a nova acção executiva*, *Sub Iudice, Justiça e Sociedade*, 29, dedicada ao tema “A Reforma da Acção Executiva: da esperança à realidade”
- REGO, Carlos Lopes do, (2004), *As funções e o estatuto processual do agente de execução e seu reflexo no papel dos demais intervenientes no processo executivo*, *Themis*, Ano V, n.º 9, dedicada ao tema “A Reforma da Acção Executiva, Volume II”, Editora Almedina
- SILVA, Paula Costa e, (2006), *Processo de Execução, Vol. I, Títulos Executivos Europeus*, Coimbra Editora, Coimbra
- SANTOS, António Carlos dos, GONÇALVES, Maria Eduarda, MARQUES, Maria Manuel Leitão (2001), *Direito Económico*, 4.ª Edição revista e actualizada, Almedina, Coimbra
- SANTOS, Boaventura de Sousa, (1990), *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Edições Afrontamento, Porto
- SANTOS, Boaventura de Sousa, MARQUES, Maria Manuel Leitão, PEDROSO, João, e FERREIRA Pedro Lopes, (1996), *Os Tribunais das Sociedades Contemporâneas, O caso português*, Centro de Estudos Sociais, Centro de Estudos Judiciários, Edições Afrontamento
- SOUSA, Miguel Teixeira de, (2004), *A Reforma da Acção Executiva*, Lex, Lisboa

SUPIOT, Alain, (2003), *O direito, uma técnica diferente das outras: a propósito das novas tecnologias da informação e comunicação*, *Trajectos, Revista de Comunicação, Cultura e Educação*, n.º 5, Outono 2004, p.109-124

VIDEIRA, Susana Antas, (2009), *Citius – Breves considerações do ponto de vista jurídico-constitucional*, *Scientia Iuridica*, n.º 318 (pp. 364-376)

Revistas:

“A Reforma da Acção Executiva”, *Themis*, Ano IV, n.º 7

“A Reforma da Acção Executiva, Volume II”, *Themis*, Ano V, n.º 9

“Reforma da Acção Executiva: da esperança à realidade”, *Sub Judice, Justiça e Sociedade*, 29

Legislação anotada:

FREITAS, José Lebre, e MENDES, Armindo Ribeiro, (2003), *Código de Processo Civil – Anotado*, vol. 3.º, Artigos 643.º a 943.º, Coimbra Editora, Coimbra

NETO, Abílio, (2009), *Código de Processo Civil Anotado*, 21.º ed. actualizada, Ediforum Edições Jurídicas, Lda, Lisboa

TEIXEIRA, Paulo e RIBEIRO, Luís (2008), *Estatuto da Câmara dos Solicitadores Anotado e Comentado, Legislação e Regulamentação Conexa*, 2.ª Edição, Corpos Editora

RODRIGUES, Benjamim Silva (2008), *Estatuto dos Solicitadores, Legislação e Regulamentação Complementar*, Coimbra Editora

Portais de referência na Internet:

- União Europeia:

Portal da Comissão Europeia, Rede Judiciária Europeia em Matéria Civil e Comercial:
http://ec.europa.eu/civiljustice/enforce_judgment/enforce_judgment_por_pt.htm

- Conselho da Europa

Conselho da Europa: www.coe.int

- Internacionais

Union Internationale des Huissiers de Justice: www.uhj.com

- Nacionais

Câmara dos Solicitadores: www.solicitador.net

Comissão para a Eficácia das Execuções: www.cpee.pt/

Direcção Geral da Política da Justiça, Ministério da Justiça: www.dgpj.mj.pt

Governo de Portugal: www.portugal.gov.pt

Ministério da justiça: www.citius.mj.pt

Observatório Permanente da Justiça Portuguesa: <http://opj.ces.uc.pt/>

Ordem dos Advogados: www.oa.pt

8 Anexos



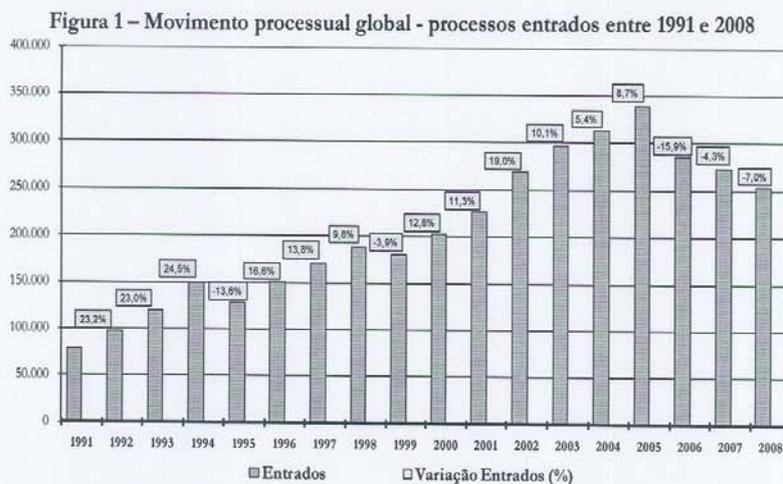
Direcção-Geral da Política de Justiça



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Dados sobre acções executivas cíveis

Movimento processual – 1991 a 2008¹



¹ Os dados de 2008 revestem natureza provisória. Em 2007 contabilizaram-se 307.953 execuções entradas e 306.047 execuções findas. Porém, destes totais, apenas 273.180 e 271.274 processos entrados e findos, respectivamente, corresponderam a movimentos reais de início e termo dos processos. Os restantes 34.773 não correspondem a novos processos entrados nos tribunais ou processos que tenham terminado. Estes números de processos entrados e findos referem-se a processos que transitaram internamente entre unidades orgânicas/tribunais em consequência da extinção e criação de diversos tribunais, juízos ou secções de processos a 1 de Setembro de 2007 (Decreto-Lei n.º 250/2007, de 29 de Junho), os quais não foram considerados para cálculo das variações anuais de entrados e findos. Não se trata, pois, de processos que entraram de novo nos tribunais portugueses. Trata-se de processos que findaram na unidade orgânica/tribunal de onde saíram e que entraram nas unidades orgânicas/tribunais para onde foram transferidos. Os gráficos apresentados não incluem estes processos transitados.



Direcção-Geral da Política de Justiça



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Figura 2 – Movimento processual global - processos findos entre 1991 e 2008

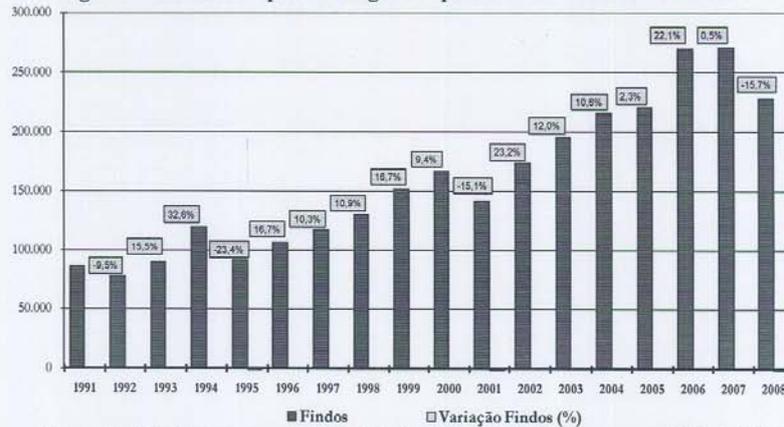


Figura 3 – Movimento processual global - processos pendentes entre 1991 e 2008

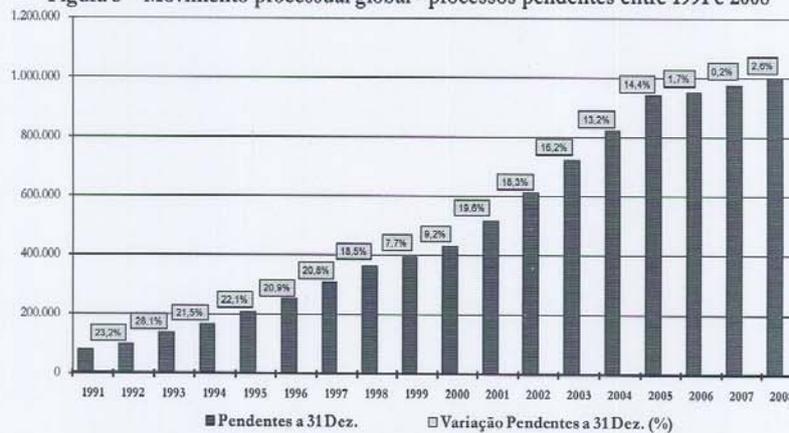


Figura 4 – Saldo processual entre 1991 e 2008

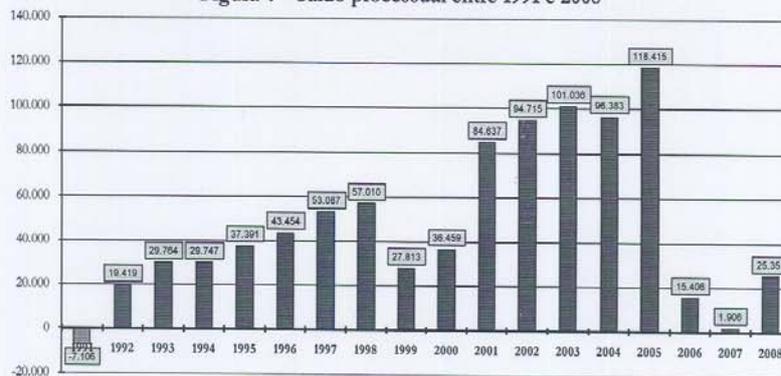
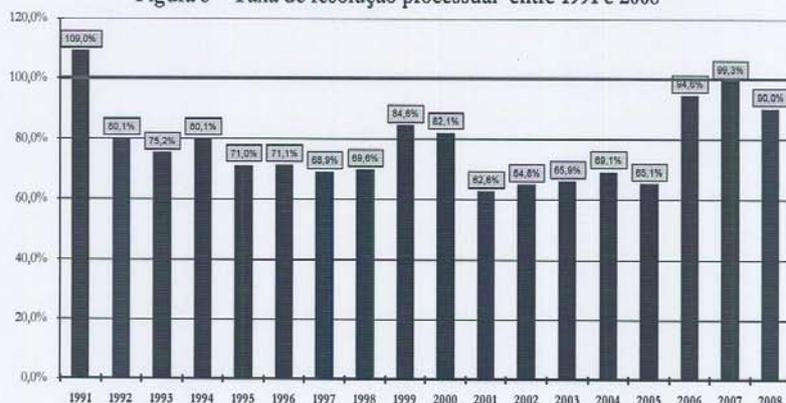
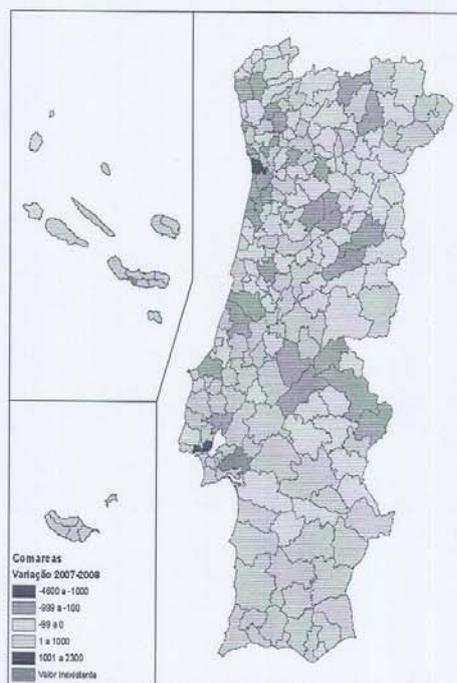


Figura 5 – Taxa de resolução processual² entre 1991 e 2008



Distribuição geográfica dos processos – 2007-2008

Figura 6 – Acções executivas entradas, por comarca (variação 2007-2008)



² A taxa de resolução processual corresponde ao rácio do volume total de processos findos sobre o volume total de processos entrados. Sendo igual a 100%, o volume de processos entrados foi igual ao dos findos, logo, a variação da pendência é nula. Sendo superior a 100%, ocorreu uma recuperação da pendência. Quanto mais elevado for este indicador, maior será a recuperação da pendência efectuada nesse ano. Se inferior a 100%, o volume de entrados foi superior ao dos findos, logo, gerou-se pendência para o ano seguinte.