

SOBRE A REPARTIÇÃO DE PODERES ENTRE O JUIZ E O AGENTE DE EXECUÇÃO EM PORTUGAL

Wang Wei*

Professora Auxiliar, Faculdade de Direito, Universidade de Macau

Resumo: a instituição de um regime executivo eficaz é indispensável à prossecução da justiça – na sua ausência, o sistema torna-se desprovido de sentido útil. Numa tentativa de resolver o problema da pendência de processos executivos, no direito português procedeu-se a repartição de poderes, na medida em que toda uma série de poderes de autoridade no âmbito do processo executivo foram retirados do tribunal para passarem a ser exercidos pelo agente de execução, com o que se veio a alcançar uma taxa de conclusão de processos progressivamente mais alta. Num processo que durou uma década, a reforma em causa passou por controlos de constitucionalidade e pelo estabelecimento de normas concretizadoras, constituindo um exemplo com grande valor de referência, quer dos êxitos que alcançou, quer dos ensinamentos que nos proporcionou.

Palavras-chave: Processo executivo; repartição de poderes; agente de execução.

A partir da década de 90 do século passado assistiu-se a um aumento exponencial do volume de processos executivos em Portugal, a ponto de se aproximar a uma situação de crise incontrolável. As razões que estiveram na base de tal fenómeno, segundo Lebre de Freitas, podiam reconduzir-se ao seguinte: o

* Doutora em Ciências Jurídicas, Universidade de Ciências Políticas e Direito, Pequim, República Popular da China.

desenvolvimento vertiginoso das relações económicas, o esvaziamento dos valores sociais tradicionais, o declínio moral, o exacerbamento do liberalismo, o aumento da conflitualidade em termos incomparáveis, e o acréscimo de facilidade nas deslocções dos bens pelas redes de informação e pelas redes de tráfego em tempos de globalização têm levado à generalização de comportamentos de fuga às dívidas e ao cumprimento das obrigações jurídicas como se de uma epidemia se tratasse e a situações de grave estrangulamento do aparelho estadual competente para a execução forçada¹. A eficácia do regime de execuções é, todavia, determinante para o normal funcionamento dos sistemas económico e judicial.

No direito português, a intervenção legislativa de 1995/96² procedeu a uma reforma relativamente profunda ao processo executivo³, sem, contudo, ter alterado o modelo tradicional pelo qual os poderes jurisdicionais e executivos se encontravam única e exclusivamente confiados ao juiz. Perante o avolumar brutal de processos, a um ritmo de longe superior ao acréscimo de pessoal nos tribunais, qualquer solução que fosse meramente cirúrgica não era susceptível de erradicar o problema. Foi neste contexto que se tornou imperativo ultrapassar o modelo da judicialização absoluta da acção executiva.

De 2003 a 2013, o legislador português, assentando em princípios constitucionais, em relatórios de investigação especializada⁴ e nas circunstâncias concretas do país – ou seja, em critérios de legalidade, razoabilidade e utilidade – foi ajustando gradualmente a proporção na repartição de poderes no âmbito do processo executivo entre o tribunal e os profissionais liberais. A reforma foi promovida, progressivamente, em três fases: 1) a reforma de 2003 – com o Decreto-Lei n.º 38/2003 foi criada a profissão do agente privado de execução, o *agente de execução*, a quem passou a incumbir a prática de actos executivos de natureza puramente material – outrora da competência do tribunal –, mantendo-se no juiz o poder geral de controlo do processo executivo; 2) a reforma de 2008 – com o Decreto-Lei n.º 226/2008 foram retirados do tribunal mais poderes de autoridade no âmbito do processo executivo para passarem a ser exercidos pelo agente de execução, com revogação da norma que atribuía ao juiz o poder geral de controlo do processo; 3) a reforma de 2013 – com a Lei n.º 41/2013, que aprovou

1 FREITAS, José Lebre, *Estudos sobre Direito Civil e Processo Civil*, Volume II. 2.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 137.

2 Decretos-Leis n.ºs 329-A/95 e 180/96.

3 Designadamente, simplificou-se a tramitação de execução de sentenças, aumentou-se o leque de documentos aos quais foi atribuída força executiva e restringiu-se as causas da oposição à penhora.

4 PEDROSO, João; CRUZ, Cristina (2001) - A Acção Executiva: Caracterização, Bloqueios e Propostas de Reforma (http://opj.ces.uc.pt/site/index.php?id=6293&id_lingua=1&pag=6298).

o novo Código de Processo Civil (CPC), procedeu-se a mais um ajustamento e a uma delimitação mais clara das competências do juiz de execução e do agente de execução.

I. A natureza da acção executiva

O processo civil português classifica as acções em duas grandes espécies: a acção declarativa e a acção executiva. Enquanto a primeira tem em vista uma sentença que ponha termo, com força de caso julgado, a um litígio⁵, a segunda não visa já a declaração ou o reconhecimento de um direito, mas antes a reparação efectiva do mesmo.

Por outras palavras, o cerne do processo executivo – a penhora e a venda de bens, o pagamento aos credores – não constitui uma actividade jurisdicional em sentido próprio, caracterizada pela interpretação e aplicação de normas jurídicas ao caso concreto com vista à resolução de um conflito. A lei processual portuguesa, todavia, confere igualmente regulamentação a questões substantivas no âmbito do processo executivo, de forma a acautelar os direitos e interesses do executado ou de terceiros. Os poderes no âmbito do processo executivo incluem, assim, os poderes de execução (implementação) em sentido estrito e os de apreciação de questões substantivas (poderes jurisdicionais)⁶.

Sendo embora pacífico na doutrina portuguesa que os actos materiais de execução não têm *per se* natureza jurisdicional⁷, nada impede a que se coloque

5 Ver o art. 10.º, n.º 1, do CPC português. Nos termos do disposto nos n.ºs 2 e 3 do mesmo preceito, as acções declarativas podem ser: de simples apreciação (quando se destinam a obter unicamente a declaração da existência ou inexistência de um direito ou de um facto); de condenação (quando visam exigir a prestação de uma coisa ou de um facto, pressupondo ou prevenido a violação de um direito); ou constitutivas (quando têm por fim obter a directa constituição, modificação ou extinção de uma situação jurídica).

6 O Prof. Zhang Wusheng, A modernização judicial e a construção do regime processual civil, Law Press, versão revista de 2003, p. 659, entende que “embora se diga que entre as metodologias características do direito executivo e do direito declarativo ressaltem diferenças substanciais, o certo é que não pode perder-se de vista a característica da intercomunicabilidade dos sistemas processuais respectivos. No decurso do processo executivo resultam inevitavelmente conflitos derivados, que contenderão certamente com aspectos substantivos e processuais, e de cuja regulamentação cabe, por natureza, ao direito processual executivo”.

7 PESSOA JORGE, Lições de Direito Processual Civil – 5.º Ano, Lisboa, policop., 1972-1973, pág. 24. Vem referido n.º As Linhas Orientadoras da Reforma da Acção Executiva, emanadas pelo Ministério da Justiça de Portugal, que “Nas acções executivas não há, em princípio, discussão de direito, uma vez que o credor já dispõe de um documento que prova o seu crédito. Na maioria dos casos, trata-se apenas de obter o pagamento de uma dívida, normalmente através da penhora e posterior venda de bens do devedor.” (<http://www.citius.mj.pt/portaldnn/LinkClick.aspx?fileticket=BVxKA0eEsDw%3D&tabid=59>).

o processo executivo sob a alçada dos tribunais. Com efeito, a prática de actos de natureza administrativa não é exclusiva do processo executivo, pois que vários processos de jurisdição voluntária (como os que dizem respeito a questões conjugais) são da competência dos tribunais.

II. Os modelos de repartição de poderes a nível do direito comparado

Cotejados os modelos de processo executivo existentes nas várias ordens jurídicas, podem os mesmos agrupar-se, no essencial, nos seguintes três: modelo judicializado, modelo desjudicializado e modelo misto.

No modelo judicializado, o processo executivo concentra-se inteiramente no tribunal e a direcção de todo o processo é entregue ao juiz: a prática de qualquer acto depende de despacho do juiz, sendo que os actos de apreensão ou penhora de bens, de venda dos bens apreendidos ou penhorados e o pagamento aos credores com o preço da venda são materializados pelos funcionários judiciais. Este modelo, adoptado pelo direito de Macau, assenta na ideia tradicional da integração do julgamento com a execução⁸.

No modelo desjudicializado as competências executivas são totalmente alheias ao tribunal, pertencendo a órgãos administrativos. O exemplo paradigmático é o da Suécia, onde a execução é integrada no âmbito dos serviços públicos, sendo que o órgão de execução pertencia, até 2008, à autoridade fiscal nacional, tendo posteriormente vindo a constituir um organismo administrativo independente, responsável pela cobrança de dívidas públicas (fiscais, aduaneiras e multas) e privadas. O credor munido de título executivo pode requerer a execução ao órgão competente, cabendo ao agente de execução decidir, no âmbito da execução, se é de emitir ao devedor notificação para cumprimento, se é de proceder à pesquisa de bens, bem como exigir ao devedor a entrega de uma lista de bens, notificá-lo para estar presente na audiência para o relato dos bens, exigir de terceiros a apresentação de informação relativa aos bens do devedor, efectuar buscas ao domicílio ou estabelecimento do devedor consoante for necessário, e aplicar multas ao devedor ou ao terceiro que incumprir as ordens; por outro lado, o órgão de execução pode, sem dar conhecimento ao devedor, recorrer a sistemas de registo de informação pública para apurar se este é executado noutros processos, ou para obter informação das suas fontes de rendimento, do seu empregador, das suas contas bancárias, imóveis, etc. Todos estes actos de execução não dependem de prévia delegação de poderes ou de autorização do tribunal, embora as partes inconformadas possam pedir rectificação ao órgão de execução, bem como impugnar as suas decisões junto do tribunal regional do local do órgão.

8 Teixeira de Sousa, Miguel, *A Reforma da Acção Executiva*, Lisboa, Lex, 2004, p. 14.

Tanto o modelo judicializado como o modelo desjudicializado não são os mais acolhidos a nível do direito comparado. Cada vez mais ordenamentos jurídicos têm vindo a adoptar um modelo misto, onde a actividade não jurisdiccional do processo executivo é desjudicializada ou entregue a um agente judicial (funcionário público) independente ou a um agente de execução extrajudicial (profissional liberal), embora sob o controlo do tribunal e sem prejuízo do exercício das competências do juiz ao abrigo da reserva jurisdiccional. Este modelo não se confunde, assim, com o modelo administrativo acima exposto, embora os actos de execução de natureza não jurisdiccional (como a apreensão ou penhora de bens e a venda dos mesmos) deixem de ser presididos pelo juiz⁹.

Relativamente à constitucionalidade da desjudicialização do processo executivo, já o Tribunal Constitucional português tinha decidido de forma peremptória, no Ac. n.º 331/92, de 1992. Não obstante se referir ao sistema das execuções fiscais do Código de Processo Tributário de 1991, a questão então apreciada é da mesma natureza que a desjudicialização do processo executivo – saber se era inconstitucional ou não a confiança do processo executivo a organismos extrajudiciais. O Tribunal entendeu que não era inconstitucional que o legislador português tivesse incumbido as execuções fiscais aos serviços das finanças do governo, pois que não esvazia o “núcleo essencial da função” atribuída pela Constituição ao juiz, ou seja “o poder decisório último reservado ao juiz relativamente aos pressupostos e à decisão final da composição do litígio”: na realidade, naquele Código se consagra que compete ao tribunal tributário da área onde correr a execução decidir os “incidentes, embargos, oposição, verificação e graduação de créditos, e recursos das decisões proferidas pelos chefes das repartições de finanças que afectem os direitos e interesses legítimos dos executados”¹⁰.

III. As reformas do direito português

Até 2003, os processos executivos eram confiados exclusivamente aos tribunais portugueses, sob a direcção do juiz. No entanto, perante o avolumar brutal de processos executivos nas últimas décadas, a um ritmo de longe superior ao acréscimo do número de juizes¹¹, a pendência de processos executivos foi

9 Para uma apresentação dos diversos modelos de processo executivo, FREITAS, “Os Paradigmas da Acção Executiva”, in *Estudos Sobre Direito Civil e Processo Civil*, Coimbra Editora 2002, p. 787 – 789.

10 Acórdãos do Tribunal Constitucional, 23.º vol., p. 427.

11 A nível de custos, o aditamento de um juiz implica o investimento de longo tempo de formação, bem como elevados custos financeiros.

aumentando como uma bola de neve, tendo representado, em 2001, 52,3% do volume da litigação cível¹². O Estado português foi também por isso acusado em variadas ocasiões de ter violado o disposto no art. 6.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, segundo o qual “qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei”.

Para resolver o problema, em meados da década de 90 do século passado, o direito português começou a empreender uma reforma ao regime, tendo no início optado por manter a lógica tradicional da judicialização absoluta do processo executivo, colocando o foco da reforma em ajustamentos a nível técnico-processual. Simplemente, a experiência revelou que de pouco valia reformar dentro dos limites do sistema sem resolver o problema da escassez de recursos humanos nos tribunais – não se fazem, pois, omeletas sem ovos. E a verdade é que o acréscimo de custos com o recrutamento de mais operadores judiciários era algo que o Estado português não conseguia suportar com as suas dificuldades económicas.

Uma nova reforma ao processo executivo iniciou-se no ano de 2000, tendo o governo português começado por constituir equipas de investigação para tentar identificar as causas da morosidade da acção executiva, tendo o Observatório Permanente da Justiça Portuguesa indicado, no Relatório sobre a Reforma da Acção Executiva - Trabalhos Preparatórios, as seguintes causas do bloqueio do processo executivo: 1) a legislação previa procedimentos com excesso de formalismo; 2) falta de operadores judiciários, levando amiúde a que não fosse possível adoptar as diligências de execução em tempo útil; 3) a adopção de manobras dilatórias pelas partes, geralmente pelo devedor executado^{13_14}.

Era evidente que a reforma do processo executivo reclamava, mais do que uma mera simplificação processual, a introdução de recursos alternativos que pudessem aliviar os tribunais da carga de processos. O governo português, por conseguinte, veio a conferir transparência aos respectivos processos. Eis o cerne da reforma progressiva empreendida pelo direito português no presente século¹⁵.

12 Cfr. O documento do Ministério da Justiça de Portugal referido na nota 9, supra.

13 Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ), em A Reforma da Acção Executiva - Trabalhos Preparatórios - Vol. 2 - Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Gabinete de Política Legislativa e Planeamento (GPLP), Ministério da Justiça, 2001.

14 LOURENÇO, Paula Meira, “A Relevância da Participação dos Cidadãos e das Empresas na Comissão para a Eficácia das Execuções”, in *Revista Indústria – Revista de Empresários e Negócios, da CIP – Confederação Empresarial de Portugal*, n.º 90, 52-53.

15 Ibid.

1. A reforma de 2003

O Decreto-Lei n.º 38/2003 desencadeou a reforma ao processo e ao modelo de execução, tendo vigorado entre 15 de Setembro de 2003 e 30 de Março de 2009. Esta reforma teve o mérito principal de procurar romper o modelo tradicional do processo executivo judicializado, através da instituição de novos sujeitos processuais na acção executiva – o juiz de execução e o agente de execução –, responsáveis por funções diferentes num modelo dualista. E com isto se deu a sucessão dos modelos de execução.

1) O juiz de execução

O juiz de execução detinha o poder geral de controlo do processo executivo e supervisionava o processo através da secretaria de execução a ele subordinado, resolvendo os litígios que no seu decurso surgissem.

Ao juiz de execução competia, essencialmente: apreciar o requerimento executivo, julgar a oposição à execução ou à penhora, e decidir sobre a verificação e graduação dos créditos¹⁶. Ou seja, todos os actos de execução não jurisdicionais deixaram de ser realizados sob a direcção do juiz, em moldes que diminuíram em grande medida as suas responsabilidades, no que, aliás, consistiu a prioridade da reforma de 2003 – reduzir as funções do juiz.

2) O agente de execução

O legislador atribuiu o papel de agente de execução ao solicitador¹⁷, profissional liberal, inicialmente designado por solicitador de execução.

A designação do cargo de agente de execução não tem sido uniforme nos Estados europeus: *huissier de justice* em França, *Gerichtsvollzieher* na Alemanha e na Áustria, *agente judicial* em Espanha.

Segundo a definição dada pelo Conselho de Europa, o agente de execução é “a pessoa autorizada pelo Estado a implementar o processo de execução, independentemente de ser empregada pelo Estado ou não”¹⁸. A extrema amplitude da definição deve-se à grande discrepância do estatuto dos agentes de execução em cada jurisdição. Tomando como exemplo o agente de execução de sentenças cíveis, nalguns Estados têm o estatuto de funcionário público, noutros, o de profissional liberal, noutros ainda, um estatuto misto de natureza pública e privada,

16 Cfr. o art. 809.º do CPC de 2003.

17 A solicitadoria constitui uma profissão antiga em Portugal que consiste essencialmente no exercício do mandato de assuntos jurídicos.

18 Na sua versão original em língua inglesa: “Enforcement agent” means a person authorised by the state to carry out the enforcement process irrespective of whether that person is employed by the state or not”. Cfr. Rec(2003)17 of the Committee of Ministers to member states on enforcement(adopted by the Committee of Ministers on 9 September 2003 at the 851st meeting of the Ministers’ Deputies), disponível em <https://search.coe.int/cm/Pages/>.

ao abrigo do qual o rendimento do agente provem essencialmente do exequente, com garantia de um rendimento mínimo pelo Estado¹⁹.

O agente de execução no direito português é um profissional liberal independente que exerce competências públicas, cujo regime de ingresso e estatuto jurídico vêm previstos no Estatuto da Câmara dos Solicitadores, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 88/2003, sendo um dos requisitos de inscrição a frequência de um estágio profissional e aprovação em exame.

O agente de execução pratica actos de execução que não integram o âmbito dos poderes jurisdicionais reservados constitucionalmente ao juiz, mas sempre sob o seu controlo.

Previa-se, assim, no art. 808.º, n.º 1, do CPC de 2003, que cabia ao agente de execução efectuar todas as diligências do processo de execução, incluindo citações, notificações e publicações, sob controlo do juiz. Em concreto, depois da entrada do competente requerimento executivo, cabia à secretaria proceder à distribuição do processo, entregando-o ao juiz para proferição de despacho liminar, e notificando o agente de execução para se proceder à citação e à penhora de bens do devedor. O agente de execução iniciava assim a sua função, começando por fazer a consulta das bases de dados disponíveis para obtenção da informação patrimonial do devedor executado, através de comunicação escrita aos diversos serviços competentes (finanças, conservatórias, segurança social e outros), devendo os mesmos remeter as informações disponíveis, no prazo de dez dias, para depois decidir qual a ordem da realização da penhora caso haja bens penhoráveis²⁰, estando condicionado pelos princípios da adequação e da proporcionalidade²¹. Não tendo sido localizados bens e frustrando-se as diligências de penhora, o agente de execução redigia um relatório dirigido ao tribunal competente, ao exequente e à Câmara dos Solicitadores, com a discriminação de todas as diligências realizadas, bem como o motivo justificativo da sua frustração²². Competia ainda ao agente de execução fazer a adjudicação dos bens penhorados²³, decidir sobre a modalidade da venda²⁴ e levantar o produto da venda²⁵.

O agente de execução apenas podia ser destituído por decisão do

19 *L'Exécution des décisions de justice en matière civile*, Séminaire multilateral organisé par le Conseil de L'Europe en Cooperation avec La Fondation du Japon, Editions du Conseil de L'Europe, 1998, p. 21/119.

20 Cfr. o art. 834.º do CPC de 2003.

21 Ibid.

22 Art. 837.º do mesmo Código.

23 Art. 875.º, n.º 4, do mesmo Código.

24 Art. 886.º-A, n.º 4, do mesmo Código.

25 Art. 905.º, n.º 4, do mesmo Código.

juiz, podendo essa decisão ser oficiosa ou a requerimento do credor, tendo, obrigatoriamente, que ser fundamentada ou na actuação processual dolosa ou negligente ou na violação grave dos deveres que lhe são legalmente impostos. Sendo proferida decisão judicial que ordenasse a destituição, era a mesma comunicada à Câmara dos Solicitadores, sendo obrigatória a instauração de processo disciplinar ao agente de execução destituído²⁶.

Tratando-se de uma primeira tentativa de reestruturação do modelo de execução, a reforma de 2003, embora tivesse tido a intenção de desjudicializar o maior número possível de competências executivas para serem assumidas pelo agente de execução, optou-se, a final, por uma postura mais reservada – o que se fez foi, praticamente, incumbir ao agente de execução a prática de diligências que dantes cabia aos funcionários da secretaria.

2. A reforma de 2009

Em face das diversas insuficiências da reforma de 2003, volvidos cinco anos de vigência e de avaliação dos resultados da sua implementação, veio o Decreto-Lei n.º 226/2008 empreender uma segunda reforma ao modelo do processo executivo, com entrada em vigor a 31 de Março de 2009, tendo-se procedido a um novo ajuste à repartição de poderes entre os sujeitos processuais: alargou-se o âmbito funcional do agente de execução e revogou-se a norma que atribuía ao juiz o poder geral de controlo do processo executivo, onde se incluía o poder de destituição do agente de execução (passando a pertencer ao devedor). O juiz passou a ter apenas intervenção provocada no processo executivo, apenas ocorrendo por solicitação das partes ou dos intervenientes. A nova estrutura do processo executivo veio a firmar o sistema da confiança do processo executivo ao agente de execução, limitando os poderes do juiz ao julgamento de conflitos materiais ao abrigo da reserva constitucional de jurisdição.

Das competências atribuídas *ex novo* pelo legislador ao agente de execução destacam-se as seguintes: 1) ao agente de execução cabia verificar o requerimento executivo e decidir: a) se deve ser recusado²⁷, b) se deve ser remetido para despacho liminar²⁸, c) se deve ser expedida a citação prévia²⁹, ou d) se deve proceder, de imediato, à penhora de bens do executado³⁰; 2) o poder de isentar a

26 Art. 808.º, n.º 4, do mesmo Código.

27 Cfr. o art. 811.º do CPC de 2009

28 Art. 812.º-D do mesmo Código.

29 Art. 812.º-F do mesmo Código.

30 Art. 812.º-C do mesmo Código.

penhora dos rendimentos do executado³¹; 3) o poder de reforçar ou substituir os bens penhorados ou apreendidos³²; 4) o poder de, a requerimento do executado e ouvidos os interessados, autorizar o fraccionamento do prédio penhorado³³.

Devido à ausência de infra-estruturas que permitissem um funcionamento eficaz do novo sistema na reforma de 2003, e em face da insuficiência de agentes de execução³⁴, a reforma de 2009 empreendeu ainda as seguintes alterações principais: 1) alargou-se a possibilidade de desempenho das funções de agente de execução a advogados; 2) o requerimento executivo passou a ser enviado em suporte eletrónico, através do sistema Citius³⁵, sendo a distribuição feita automaticamente ao agente de execução; 3) criou-se uma lista pública de execuções que disponibiliza em página pública da Internet os dados das execuções frustradas por inexistência de bens, levando a que o exequente possa evitar execuções inúteis (com o que o legislador eliminou o dever de envio ao tribunal de relatórios sobre as causas de frustração da penhora, que, com a referida lista pública, passou a ser uma formalidade redundante); 4) criou-se, através do Decreto-Lei n.º 226/2008, a Comissão para a Eficácia das Execuções, que entrou em funcionamento a 1 de Março de 2009, sendo responsável pela admissão, formação, acesso, avaliação e disciplina dos agentes de execução (cfr. o art. 69.º-C do Estatuto da Câmara dos Solicitadores sobre às concretas competências desta Comissão)³⁶.

31 Art. 824.º, n.º 4, do mesmo Código.

32 Art. 834.º, n.º 3, do mesmo Código.

33 Art. 824.º-A do mesmo Código.

34 Cfr. o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 226/2008.

35 Do latim “mais célere”, é o projecto de desmaterialização dos processos nos tribunais judiciais desenvolvido pelo Ministério da Justiça (<http://www.citius.mj.pt/portal/Default.aspx>).

36 Eis o modelo de organização da Comissão para a Eficácia das Execuções:

Presidente	Plenário (bimensal)	Grupo de gestão (semanal)
Mandato de três anos	Presidente da Comissão	Presidente da Comissão
	Um vogal designado pelo Conselho Superior da Magistratura	Presidente do Colégio de Especialidade dos Agentes de Execução
	Membro do Governo responsável pela área da Justiça	Três membros (escolhidos pelo presidente da Comissão e votados favoravelmente por maioria simples do plenário)
	Membro do Governo responsável pela área das Finanças	
	Membro do Governo responsável pela área da Segurança Social	
	Presidente da Câmara dos Solicitadores	

3. A reforma de 2013

Embora a reforma de 2009 tivesse em geral obtido reconhecimento pelos resultados que trouxe, algumas das normas foram ainda assim objecto de cepticismo e de crítica generalizada, designadamente nos seguintes três aspectos: 1) o agente de execução podia ser livremente substituído pelo credor; 2) o agente de execução gozava do poder de recusar o requerimento executivo; e 3) detinha o poder de isentar a penhora dos rendimentos do executado.

A norma que permitia a substituição do agente de execução por livre decisão do exequente, tendo alterado o regime anterior segundo o qual apenas o juiz podia decidir da destituição do mesmo, colocava o agente de execução “entre a espada e a parede”: por um lado, o juiz podia aplicar-lhe uma multa caso apresentasse requerimentos ao processo que o mesmo entendesse como injustificados, por outro, podia o exequente, quando bem entendesse, pedir a sua livre destituição³⁷. A norma não era, pois, favorável a que o agente de execução cumprisse as obrigações legais de independência e imparcialidade exigíveis a um agente que exercesse o poder público.

A outra norma objecto de discussão e crítica era a que atribuía ao agente de execução o poder de recusar o requerimento executivo. Em boa verdade, se em causa estiver a falta de título, a recusa é apenas um acto administrativo, pelo que nada há a opor, mas estando perante a verificação da suficiência ou insuficiência do título, apreciando-se, de acordo com as normas legais, os seus requisitos quer materiais quer formais, já não é um acto meramente administrativo (material) – o

	Bastonário da Ordem dos Advogados	
	Presidente do Colégio de Especialidade dos Agentes de Execução	
	Um vogal designado pelas associações representativas dos consumidores ou de utentes de serviços de justiça, pela Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, pela União Geral dos Consumidores e pela Direcção-Geral do Consumidor	
	Dois vogais designados pelas confederações com assento na Comissão Permanente de Concertação Social do Conselho Económico e Social	

37 GOUVEIA, Mariana França, “A Novíssima Ação Executiva”, in Revista da Ordem dos Advogado, 2010, p. 567.

juízo sobre a legalidade ou ilegalidade do uso da acção executiva cai, neste caso, no exercício da função jurisdicional, sendo privativa do tribunal³⁸.

O poder de isentar a penhora dos rendimentos do executado referia-se ao poder de o agente de execução, a requerimento do devedor nos termos da lei³⁹, ouvido o exequente, decidir se era ou não de isentar a penhora dos rendimentos daquele. O entendimento predominante da doutrina era o de que a atribuição deste poder ao agente de execução ia ao arrepio da Constituição, pois estão em causa actos jurisdicionais, atendendo a que se trata de uma resolução de conflito de pretensões⁴⁰. A isto acresce que, estando o agente de execução na total dependência do exequente, tornava-se óbvio que era difícil deferir um pedido que ia contra o exequente e a favor do executado, uma vez que podia ser livremente destituído por aquele.

Em face da discussão em torno destas e doutras questões, o novo CPP português, aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de Junho de 2013, veio a alterar, de novo, a repartição de competências entre o juiz⁴¹ e o agente de execução⁴². Designadamente, cabe novamente ao juiz de execução: proferir despacho liminar no caso de processos ordinários que não tenham por título executivo uma sentença⁴³; proferir despacho relativamente à redução ou isenção da penhora dos rendimentos do executado⁴⁴; e autorizar o fraccionamento de imóveis divisíveis penhorados⁴⁵. Embora o legislador tenha restituído estas competências ao tribunal a partir do âmbito funcional do agente de execução, o processo executivo não deixa de continuar a ser confiado a este último, pois, segundo prevê o art. 719.º do novo CPC: “Cabe ao agente de execução efetuar todas as diligências do processo executivo que não estejam atribuídas à secretaria ou sejam da competência do juiz, incluindo, nomeadamente, citações, notificações, publicações, consultas de bases de dados, penhoras e seus registos, liquidações e pagamentos” (n.º 1).

38 Cfr. o art. 202.º da Constituição da República Portuguesa.

39 O art. 82.º, n.º 4, do CPC de 2009 previa que o executado podia pedir a isenção da penhora dos seus rendimentos, pelo prazo de seis meses, se o agregado familiar do requerente tivesse um rendimento relevante para efeitos de protecção jurídica igual ou inferior a três quartos do valor do Indexante de Apoios Sociais.

40 FERREIRA, Fernando Amâncio, Curso de Processo de Execução, 13.ª ed. Coimbra: Almedina, 2010, p. 215.

41 Art. 723.º do CPC de 2013.

42 Art. 720.º do mesmo Código.

43 Arts. 723.º, n.º 1, al. a), e 726.º, n.º 1, do mesmo Código.

44 Art. 738.º, n.º 6, do mesmo Código.

45 Art. 759.º, n.º 1, do mesmo Código.

IV. Conclusões

A reforma progressiva do sistema das execuções ao longo de uma década no direito português obteve resultados impressionantes⁴⁶, mas o seu percurso foi e ficará sempre marcado por desafios. Desde logo, com a adopção de um modelo entre o *huissier de justice* francês e o *Gerichtsvollzieher* alemão dando início à aventura de desbloqueamento do processo executivo⁴⁷. Após anos de “navegação”, embora se tenha quebrado o modelo tradicional do processo executivo, quase que se ia “naufragando” pela insuficiência de recursos. Tal como refere Boaventura de Sousa Santos, da Universidade de Coimbra, na avaliação que empreendeu sobre a reforma nos primeiros anos⁴⁸, as principais razões que levaram às disfuncionalidades verificadas foram as seguintes:

Primeiro, a falta de criação de infraestruturas necessárias ao bom funcionamento da reforma.

Segundo, a não instalação atempada dos juízos de execução criados pelo Decreto-Lei n.º 148/2004 para que se procedesse à especialização dos juízes e dos funcionários judiciais e para que se facilitasse a comunicação com os agentes de execução. Por outro lado, a frequente falta de conhecimentos técnicos e de experiência profissional dos agentes de execução levava a uma incapacidade de resposta ao trabalho, de modo que, especialmente antes da instalação dos juízos de execução, os agentes de execução que apresentavam insuficiências a nível teórico e prático não só não contribuíam para reduzir o volume de trabalho dos juízes, como, pelo contrário, exigia dos mesmos uma maior responsabilidade de supervisão e controlo do processo executivo, levando a atrasos processuais escusados.

Terceiro, a falta de medidas complementares que facilitassem o acesso às bases de dados relativas ao património do devedor pelos agentes de execução, o que obrigava-os a ter de ir solicitar informação às finanças, conservatórias do registo predial e comercial, segurança social e outros organismos públicos, que geralmente não conseguiam remeter a informação no prazo legal, o que dificultava

46 Sebasiaan Pompe e Wolfgang Bergthaler, “Reforming the Legal and Institutional Framework for the Enforcement of Civil and Commercial Claims in Portugal”, International Monetary Fund Working Paper, disponível em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15279.pdf>, referem que, “In the experience of the IMF staff, the justice sector reforms undertaken by the Portuguese authorities may be among the most successful reforms undertaken in this sector”.

47 FREITAS, José Lebre, A Acção executiva depois da reforma da reforma, 5.ª ed., Coimbra Editora, 2009, p. 27. O Autor entende que o agente de execução, no modelo português, é um misto de profissional liberal e funcionário público/ auxiliar da justiça.

48 Cfr. A Acção Executiva em Avaliação – uma Proposta de Reforma, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, CES – Faculdade de Economia, I vol., 2007, págs. 25-27.

a penhora dos bens do executado e levava a atrasos processuais.

Quarto, as falhas nas comunicações eletrônicas entre os intervenientes processuais.

Quinto, a insuficiência do número de agentes de execução, o que levava a uma incapacidade de resposta ao grande volume de processos.

Os fracassos precedentes levaram a que as reformas subsequentes tivessem por objectivo, primeiro, reforçar e alargar o âmbito funcional dos agentes de execução, limitando as atribuições do juiz no processo executivo à reserva constitucional de jurisdição relativamente a conflitos materiais, e, segundo, edificar e consolidar as infra-estruturas necessárias ao eficaz funcionamento da confiança do processo executivo ao agente de execução, reforçando a equipa com a adição de advogados, que melhor dominam a actividade de execução.

A experiência da reforma portuguesa mostra-nos que a confiança do processo executivo a agentes de execução privados assenta não só em fundamentos teóricos bem definidos, como ainda em critérios de racionalidade e viabilidade, sendo favorável ao desenvolvimento económico ao mesmo tempo que acautela os interesses dos credores, em prol da autoridade e credibilidade do sistema judicial. O próprio ex-Presidente da República Portuguesa, Cavaco da Silva, na abertura do ano judicial de 2010, declarou que um país que é incapaz de resolver o problema da pendência de execuções é um país que enfrenta problemas de credibilidade como Estado de Direito.