

Capítulo VI

Conclusões Gerais

1. A reforma da acção executiva tem estado, desde há mais de uma década, na agenda política de sucessivos Governos. De facto, desde o início da década de 90 do século passado, que o Governo, na tentativa de encontrar soluções para o aumento exponencial do volume das acções executivas (induzido, quer pelas profundas transformações sociais que provocaram um forte crescimento do endividamento das famílias e das empresas, quer pela eliminação da fase declarativa em muitos litígios com a introdução e o alargamento do procedimento de injunção e a ampliação do elenco dos títulos executivos), tem vindo a introduzir mudanças no regime da acção executiva – a mais marcante em Setembro de 2003 com alterações profundas ao Código de Processo Civil e demais legislação conexas.

2. Em 1993, o então Ministro da Justiça Laborinho Lúcio submeteu a apreciação pública o “Anteprojecto do Código de Processo Civil”, elaborado por uma Comissão de Reforma presidida pelo Prof. Antunes Varela, e as designadas “Linhas Orientadoras da Nova Legislação Processual Civil”, produzidas por uma comissão composta por seis juristas (Pereira Baptista, Carlos Lopes do Rego, Cristina Silva Santos, Lebre de Freitas, João Correia e António Telles), estas com um objectivo de remodelação do processo executivo mais profunda do que a apresentada pela Comissão Antunes Varela. O objectivo a alcançar era a criação de um novo código que fosse um modelo de simplicidade e de concisão, com o recurso frequente a cláusulas gerais que permitissem uma tramitação maleável, adaptável à *“realidade em constante mutação”* e que previsse uma *“menor judicialização do processo executivo”*.

No debate que se seguiu salientaram-se as opiniões de Carlos Lopes do Rego e de Armindo Ribeiro Mendes. Carlos Lopes do Rego (1993), partindo dos estrangulamentos que considerava mais graves no funcionamento da

acção executiva, propôs soluções que incidiam, designadamente, no título executivo, na estrutura geral da acção executiva, nas formas de processo, na fase liminar, na oposição à execução, na oposição à penhora, na penhora e na venda. Armindo Ribeiro Mendes (1993) manifestava-se favorável a uma reforma intercalar ao Código de Processo Civil baseada nas propostas inscritas naqueles dois documentos, que reunissem o consenso dos operadores, propondo um conjunto de alterações que considerava deverem integrar essa reforma intercalar.

3. O debate produziu as alterações ao Código de Processo Civil, feitas através dos Decretos-Lei n.º 329-A/95, de 12 de Dezembro e n.º 180/96, de 25 de Dezembro. As alterações introduzidas no regime jurídico processual da acção executiva não constituíram uma modificação substancial do paradigma processual. Refira-se a ampliação dos títulos executivos e a distinção no que respeita à forma de processo da execução de sentença e de qualquer outro título executivo.

4. Em 2000, iniciou-se um novo processo de reforma da acção executiva, tendo sido apresentado publicamente o primeiro Anteprojecto de reforma, em Junho de 2001. Em Setembro de 2001, foi publicada a Proposta de Lei n.º 100/VIII e a lei de autorização legislativa (Lei n.º 2/200), em 2 de Janeiro de 2002, que autorizava o Governo a legislar sobre o regime jurídico da acção executiva e sobre o Estatuto da Câmara dos Solicitadores. Pela mesma lei ficava também o Governo autorizado, designadamente, a criar tribunais ou juízos de execução e secretarias de execução, bem como uma nova profissão – o solicitador de execução –, a quem se atribuía, entre outras competências, a de realizar penhoras e a venda de bens penhorados. A demissão do então Primeiro-Ministro e a convocação de eleições antecipadas implicou a caducidade da autorização legislativa.

5. O novo Governo manteve a intenção de reformar a acção executiva, continuando as linhas de orientação definidas pelo anterior Governo e aproveitando o consenso existente sobre as soluções antes apresentadas, embora tenha introduzido algumas alterações. Em Agosto de 2002, a Assembleia da República, pela Lei n.º 23/2002, de 21 de Agosto, autorizava o XV Governo a alterar o Código de Processo Civil quanto à acção executiva, tendo o Governo implementado a reforma, através do Decreto-Lei n.º 38/2003, de 8 de Março e de diplomas regulamentares posteriores, designadamente, os Decretos-Lei n.ºs 199/2003, 200/2003, 201/2003 e 202/2003, todos de 10 de Setembro e que entraram em vigor no dia 15 de Setembro de 2003, diplomas que introduziram profundas modificações ao Código de Processo Civil e demais legislação, vindo, assim, a ser instituída a reforma da acção executiva.

6. Esta reforma criou um novo paradigma de acção executiva assente na simplificação e desjurisdicionalização de um conjunto de actos que passariam da esfera do juiz para a esfera de um novo interveniente processual: o agente de execução. O objectivo da reforma era, assim, o de, mantendo a ligação aos tribunais, atribuir ao agente de execução a competência para a direcção e prática de um conjunto de actos, que, tradicionalmente, eram da competência do juiz, sem quebra, todavia, da reserva jurisdicional e do controlo judicial.

7. Após a entrada em vigor da reforma, foi criada a Comissão de Acompanhamento e Monitorização da Acção Executiva, cuja função consistia em fornecer ao Ministério da Justiça dados diários da aplicação e concretização prática da reforma. Os primeiros resultados apresentados por esta Comissão, no final de dois meses da entrada em vigor da reforma, pareciam indicar um balanço positivo. Mas, a contrariá-lo começavam a emergir vários problemas que denunciavam a falta de condições para um eficaz funcionamento do novo modelo de acção executiva.

Em Junho de 2005, foi apresentado, pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento, um relatório de “Avaliação Preliminar da Reforma da Acção

Executiva”, que teve por objectivo identificar as disfuncionalidades da reforma e apresentar soluções para o melhoramento do processo executivo, tendo apresentado um conjunto de medidas de intervenção

8. Ainda no primeiro semestre de 2005, o Governo apresentou o Plano de Acção para o Descongestionamento dos Tribunais que, no que se refere especificamente à acção executiva, previa a extinção de todos os processos executivos em matéria de custas judiciais de valor até 400 euros, instaurados antes de 30 de Setembro de 2005, e apresentou 17 Medidas para Desbloquear a Reforma da Acção Executiva.

Aquelas 17 Medidas estavam englobadas em cinco grandes áreas: ganhar tempo e acelerar a acção executiva, com mais automatismos nas aplicações informáticas; as novas tecnologias ao serviço de uma penhora mais rápida e eficaz; formação para melhor aplicar a reforma da acção executiva; eliminar as dúvidas, os entraves e os bloqueios que hoje paralisam a acção executiva; e mais tribunais e equipamentos para desbloquear a acção executiva. As medidas foram sendo, paulatinamente, executadas ao longo dos anos de 2005 e 2006.

Ainda com o objectivo de actuar sobre os bloqueios da acção executiva, foi publicada a Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro que, na sequência da aprovação do orçamento de Estado para 2006, veio ratificar um conjunto de incentivos excepcionais para descongestionar as pendências judiciais e possibilitar a desistência de acções executivas por dívida de custas.

Mais recentemente, foi publicada a Lei n.º 14/2006, de 26 de Abril, que inseriu um conjunto de alterações ao Código de Processo Civil e ao Estatuto da Câmara dos Solicitadores. Destaca-se a modificação da competência territorial dos solicitadores de execução no âmbito do processo executivo, permitindo ao exequente a escolha de um solicitador de execução inscrito em qualquer comarca.

9. O novo regime da acção executiva, que entrou em vigor em 15 de Setembro de 2003, introduziu alterações substanciais, quer no que respeita ao processo executivo, quer à organização judiciária, designadamente as seguintes: criação de secretarias e/ou juízos de execução, com competência específica para a acção executiva; forma única de tramitação da acção executiva; novo requerimento executivo e a remessa electrónica obrigatória; maior responsabilização da secretaria judicial na triagem inicial dos processos executivos; alteração das competências do juiz; criação de um registo informático das execuções; e alteração das regras de convocação de credores.

A nova reforma manteve a natureza jurisdicional do processo, mas atribuiu ao agente de execução a iniciativa e a prática de actos necessários à realização da acção executiva, visando libertar o juiz das tarefas processuais que não envolvessem uma função jurisdicional e os funcionários judiciais da prática de actos fora do tribunal. É, assim, na criação desta nova figura processual que reside a principal linha, simultaneamente fracturante com o modelo, até então vigente, da acção executiva, e estruturante do actual modelo. Na sequência desta nova figura foi criada a profissão de solicitador de execução, já que é este novo profissional que, na grande maioria das acções, assume as funções do agente de execução.

Os solicitadores de execução passaram, assim, a exercer funções que até então eram da competência do juiz ou do funcionário judicial. As competências do juiz ficaram restringidas à prática de determinadas actos, mantendo, contudo, o controlo do processo.

As funções de solicitador de execução são exercidas em regime de profissão liberal remunerada, embora obrigado a aplicar as tarifas aprovadas por Portaria. O regime de remuneração e reembolso das despesas aprovado pretende conjugar um modelo remuneratório mínimo fixo com uma parcela remuneratória variável em função do resultado.

No quadro da lei (situação diferente é a sua prática), podemos dizer que no exercício das suas funções, o solicitador de execução está sujeito a um triplo controlo: pelo juiz do processo, profissional e deontologicamente pela

Câmara dos Solicitadores e pelo exequente que pode pedir a sua destituição judicial com base em justa causa.

10. Foi consensualmente reconhecido pelos vários operadores judiciários entrevistados que, aquando da entrada em vigor da reforma, não estavam reunidas as condições materiais que poderiam permitir um eficaz funcionamento do novo modelo de acção executiva, dada a emergência de vários problemas, seja no que se refere às instituições judiciárias, aos recursos humanos e materiais, à formação dos diferentes operadores judiciários, em especial dos solicitadores de execução, seja no que se refere às dificuldades de articulação com as várias entidades detentoras de bases de dados.

Como problemas mais específicos da fase inicial, foram identificados, em especial, os seguintes três tipos de problemas.

11. A ausência de um projecto-piloto. A opinião geral dos operadores judiciários entrevistados e participantes nos painéis é a de que esta reforma foi implementada de forma precipitada. Consideram que o *stress* funcional que esta reforma provocou poderia ter sido evitado, ou pelo menos, atenuado, com a criação de um projecto-piloto. Diga-se, aliás, como temos vindo a referir em outros trabalhos do OPJ, esta é a via que consideramos adequada para o desenvolvimento de reformas estruturantes.

12. A simultaneidade da entrada em vigor de um conjunto de diplomas ao Decreto-Lei 38/2003, de 8 de Março, sem período de *vacatio legis*, e, conseqüentemente, sem tempo de adaptação, foi indicada pelos operadores entrevistados como factor causador de grande turbulência, o que impediu que se pudesse conhecer, assimilar e consolidar devidamente as novas regras processuais.

13. A falta de condições práticas necessárias para um eficaz funcionamento do actual modelo gerou, em alguns tribunais de maior dimensão, a não autuação, em muitas comarcas durante largos meses, em especial na comarca de Lisboa, de milhares de processos executivos. Para resolver essa situação, na sequência da publicação das 17 Medidas para Desbloquear a Reforma da Acção Executiva, estabeleceu-se que, até finais de Novembro de 2005, se procedesse à autuação dos processos que se encontravam por autuar nas Secretarias-Gerais de Execução de Lisboa e do Porto. Esta situação teve dois efeitos nefastos no funcionamento dos escritórios dos solicitadores de execução. Num primeiro momento, provocando uma situação de escritórios sem trabalho. Para, num segundo momento, enfrentarem um enorme congestionamento de processos.

14. Outro dos problemas desta reforma, amplamente referenciado pelos vários agentes, decorre das fortes carências de formação sentidas por todos os operadores judiciais, mas apontadas, em especial, aos solicitadores de execução, considerando-se que as competências que lhes foram atribuídas reclamavam uma atenção formativa especial. Foram os próprios solicitadores de execução que reconheceram que a formação inicial ministrada no arranque da reforma foi muito incipiente e desorganizada e excluiu algumas áreas, como o Direito do Trabalho. É, ainda, reconhecido que, embora, tendo vindo a melhorar os seus conteúdos, é necessário aprofundar o programa de formação inicial e, sobretudo, de formação permanente destes profissionais.

Sendo quase unânime o entendimento de que o défice de formação, no âmbito da acção executiva, faz-se particularmente sentir nos solicitadores de execução, ela não deixa, contudo, de atingir outros intervenientes processuais, nomeadamente os funcionários de justiça, a quem, não só o novo regime atribui, nalguns casos, as funções de agente de execução, como ainda uma maior responsabilidade na tramitação dos processos, principalmente na fase inicial. O uso mais intensivo das novas tecnologias de informação e de comunicação em que assentava a nova reforma exigia, também, segundo

aqueles operadores, uma atenção especial à formação neste domínio. A maioria dos funcionários judiciais entrevistados referiu ter existido uma quase ausência de formação na área da nova acção executiva e no domínio das tecnologias de informação e comunicação com que tinham que operar, assumindo que o caminho seguido foi o da “auto-formação”.

Foram, também, vários os magistrados judiciais entrevistados que consideraram fundamental a criação de um plano de formação, nesta matéria, que, embora com conteúdos diferenciados, pudesse ser dirigido, não só aos agentes de execução, mas a todos os operadores em geral, incluindo os magistrados.

Esta situação tem, naturalmente, consequências no desempenho funcional dos vários agentes e na tramitação do processo executivo. Foram particularmente evidenciados a 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 juiz. Consideramos, por isso, que a nova reforma deve incorporar um plano de divulgação, informação e formação adequada para todos os agentes judiciais.

15. No que concerne à organização judiciária, a reforma da acção executiva de 2003 criou dois novos tipos de unidades judiciárias: a secretaria de execuções e o juízo de execução, instrumentos fundamentais daquela reforma. A partir de 2003 registaram-se algumas alterações à organização judiciária relacionadas com a criação daqueles juízos de execução, que tiveram, no olhar dos vários operadores judiciais, consequências importantes no modo como a reforma foi sendo assimilada. Para a maioria dos agentes judiciais ouvidos, são identificados dois tipos de problemas no âmbito da organização judiciária. Por um lado, o facto da reforma da acção executiva ter entrado em vigor sem que as unidades orgânicas especializadas (juízos e secretarias de execução), previstas pelo próprio legislador, estivessem instaladas. Por outro, a criação de mais juízos de execução é referida como

uma condição essencial da eficácia e eficiência da reforma, pelo menos nas comarcas em que se regista um mais elevado volume processual.

16. São também apontados como problemas da reforma as “flutuações na definição de competência dos tribunais” de execução. Os conflitos de competência em razão da matéria foram especialmente sentidos na comarca de Lisboa, mas também na comarca do Porto e, na opinião de vários entrevistados, originaram um atraso considerável na tramitação dos processos.

17. Para os operadores judiciários entrevistados e participantes nos painéis, a falta de recursos humanos, de infra-estruturas e de organização dos solicitadores de execução constituem importantes factores de bloqueio no funcionamento eficaz do actual modelo de acção executiva. Vários solicitadores de execução referiram que a instabilidade profissional associada à falta de estabilização do novo modelo de acção executiva desincentivou o investimento em estratégias de adaptação dos solicitadores de execução, designadamente em recursos materiais e humanos.

Um dos problemas mais evidenciados é, precisamente, o baixo número de solicitadores de execução inscritos, incapaz de responder ao volume de procura.

A falta de capacidade técnica e de logística de muitos dos escritórios é, também, um factor referenciado como prejudicial a um bom desempenho da função. São os próprios solicitadores de execução que reconhecem a necessidade de investimento num escritório solidamente apetrechado e organizado para um correcto desempenho das funções. A nossa investigação permitiu, contudo, identificar uma tendência para uma melhor organização da profissão.

No sentido de resolver os problemas da escassez de solicitadores de execução, do seu excesso de volume de trabalho e da falta de condições materiais e organizacionais de muitos dos seus escritórios, foram avançadas

algumas propostas de solução por diferentes operadores judiciários, de que damos conta no relatório. De entre as várias soluções avançadas, existe um consenso entre advogados em afirmar que a inscrição na Ordem dos Advogados deveria ser factor de dispensabilidade de submissão de advogados ao exame da Câmara dos Solicitadores. No entanto, também afirmam que o exercício da profissão de agente de execução deve ser incompatível com o exercício da advocacia.

É, ainda, de referir que alguns agentes judiciais sugeriram que o alargamento da base de recrutamento para o exercício desta profissão abrangesse outros profissionais da justiça, como, por exemplo, os funcionários judiciais e os notários.

18. A necessidade, em geral, de reforçar os tribunais com infra-estruturas tecnológicas ajustadas às suas carências, bem como a insuficiência de meios informáticos e electrónicos disponíveis nos tribunais para a tramitação da acção executiva, são outros factores de bloqueio referidos por vários operadores judiciários.

Um dos aspectos em que o incremento dos meios informáticos foi determinante e que, no entender de muitos operadores entrevistados, é susceptível de melhoramento, de que damos conta no Capítulo IV, é o do recebimento do requerimento executivo, evitando actos inúteis e promovendo a agilização do processo.

Uma outra questão, levantada com alguma insistência, é referente à impossibilidade de os juízes efectuarem os seus despachos directamente no H@bilus, o que, no entender de muitos operadores, é essencial.

Também no que respeita à comunicação entre os serviços do Ministério Público e o tribunal foi referido, por vários operadores, que, apesar da possibilidade de remessa electrónica dos autos ao MP, a tramitação subsequente é realizada em papel e como se os serviços do MP fossem uma entidade externa ao tribunal.

19. Desde a promulgação da reforma da acção executiva, que tem sido questionada a efectivação prática da articulação entre o processo executivo a tramitar no tribunal e o processo executivo nos escritórios dos solicitadores de execução. A rapidez e a eficiência das comunicações entre o tribunal e solicitadores é uma das principais preocupações manifestada por vários operadores, dada a repercussão que esta articulação teria no exercício das funções dos vários intervenientes e, assim, na efectivação da reforma.

Para além da fundamental articulação entre tribunal e solicitador, a falta de agilização e o funcionamento inadequado entre estes e os detentores das informações essenciais à efectivação das penhoras (nomeadamente a Segurança Social, as conservatórias de registos e as demais repartições públicas) também foram aspectos mencionados por vários operadores judiciais como possíveis entorses ou bloqueios à efectivação da reforma.

A dificuldade de acesso às bases de dados que permitem aos solicitadores de execução verificar se existem ou não execuções pendentes contra o mesmo executado, a identificação civil, a residência e a situação profissional e patrimonial do executado, é, assim, unanimemente, reconhecida como um dos principais factores de bloqueio ao eficaz andamento dos processos executivos.

20. No que respeita ao Registo Informático de Execuções, resulta do trabalho de campo que há vários tribunais que enviam ou disponibilizam, em simultâneo com o envio dos duplicados do requerimento de execução e do título executivo, a informação constante do Registo Informático de Execuções relativamente ao executado. Contudo, posteriormente, se o solicitador de execução pretender consultar aquele registo, terá que dirigir ao tribunal um requerimento nesse sentido.

A estas bases foram apontadas algumas deficiências funcionais. A principal resulta da falta de informação e desactualização destas bases, nem sempre devidamente carregadas pelos funcionários, o que leva ao

florescimento de bases de dados privadas, como por exemplo a basegeral.com.

Acresce que, apesar de consideradas como um importante instrumento na definição da estratégia do processo, desde logo para avaliar a relação “custo-benefício” de propor ou não uma acção executiva, o acesso a tal registo, principalmente, por parte dos exequentes, é subutilizado. Considera-se, por isso, importante que se crie um acesso directo e mais expedito, por parte do solicitador de execução e do mandatário do exequente, ao registo informático de execuções.

21. De acordo com a opinião da generalidade dos operadores judiciários, entrevistados ao longo do trabalho de campo, o enquadramento legal, a heterogeneidade da prática judiciária e de procedimentos, quer das entidades judiciárias, quer de outras entidades com as quais os solicitadores de execução se têm que articular, designadamente a Segurança Social, a Direcção-Geral dos Impostos, as conservatórias do registo e as entidades bancárias têm vindo a criar dificuldades e custos para aqueles agentes. A dificuldade e acesso àquelas bases de dados por parte dos solicitadores de execução constitui, assim, um dos importantes factores de bloqueio ao eficiente e eficaz andamento dos processos executivos. Acresce que esta situação está a provocar, nalgumas comarcas, uma sobrecarga de trabalho nas respectivas secções de processos, porque os solicitadores de execução, alegando a dificuldade e demora no acesso a algumas bases de dados requerem que a informação pretendida seja solicitada pelo tribunal.

22. O acesso às bases de dados do Registo Civil por parte do solicitador de execução é fundamental para obter alguma informação que não conste do requerimento executivo e, é frequente não constar, por exemplo, o número do bilhete de identidade do executado ou a data de nascimento, no caso das pessoas singulares. Aquelles dados são, por sua vez, essenciais para o acesso a outra informação, designadamente da Segurança Social. O acesso àquelas

bases depende de prévio despacho do juiz, no entanto, nalguns tribunais existe um despacho de provimento para facilitar esse acesso. Vários operadores judiciários referiram o carácter eminentemente formal do despacho que defere a consulta a tais bases de dados.

23. No que diz respeito às bases de dados da Segurança Social, do Registo Automóvel, Registo Comercial e Registo Nacional das Pessoas Colectivas, exige-se, também, uma maior agilização do acesso à informação e do registo da penhora de bens. Relativamente às bases de dados da Segurança Social, os problemas identificados prendem-se com a lentidão do sistema electrónico e com o facto de a informação não estar disponibilizada electronicamente de forma completa. Quanto às restantes bases de dados, o que é necessário é agilizar a possibilidade do registo da penhora de bens por via electrónica.

24. O acesso às bases da Direcção-Geral dos Impostos levanta vários problemas. Desde logo, porque são dados, em geral, considerados como abrangidos pelo sigilo fiscal e, como tal, exigindo prévio despacho do juiz para a sua obtenção. Um dos problemas muito destacado por vários solicitadores de execução resulta do facto de não ser possível o acesso à informação centralizada. No que se refere ao despacho judicial, resulta do trabalho de campo que existem procedimentos muito heterogéneos. Se para alguns juízes, o requerimento é sempre deferido em despacho tabelar, para outros, o requerimento para acesso àquelas bases de dados tem que ser devidamente fundamentado.

As dificuldades de acesso ao conhecimento de todos os bens que constituam o património do devedor levam a que, na prática, se comece, de imediato, em muitas execuções pela penhora de bens móveis, medida mais drástica para o executado e mais intrusiva da sua vida privada.

A possibilidade do levantamento do sigilo fiscal, no âmbito de um processo concreto, a requerimento do solicitador de execução, mas

prescindindo-se de despacho do juiz, tem sido um dos temas em discussão entre os operadores judiciários. Embora a maioria dos agentes entrevistados considere que o despacho do juiz é um despacho meramente burocrático, a possibilidade da sua dispensa suscita posições divergentes: de um lado, aqueles que consideram que no actual quadro legal é possível o acesso, se não a todos, pelo menos à maior parte dos dados, sem despacho; do outro, os que consideram que o actual quadro constitucional exige sempre despacho prévio do juiz.

25. Nos termos da lei, a penhora de depósitos bancários é precedida de despacho do juiz e deve ser feita, preferencialmente, por meio electrónico. Foram vários os problemas levantados pelos operadores judiciários entrevistados, quer quanto à consulta dos depósitos bancários, quer quanto à sua penhora informática. Para alguns, tal como para o levantamento do sigilo fiscal, o acesso à informação relativamente aos saldos bancários, tem que ser precedido de autorização judicial, por estar subjacente um direito constitucionalmente protegido. Resulta, contudo, do trabalho de campo, que a intervenção do juiz é, na maioria das situações, meramente burocrática.

Para a generalidade dos solicitadores de execução entrevistados o actual procedimento de penhora de depósitos bancários é moroso e caro, verificando-se uma clara disjunção entre a previsão legal e a sua prática, uma vez que o pedido de informação tem que ser feito por escrito e está sujeito ao pagamento de uma taxa. Segundo os operadores entrevistados, além da demora e da sua onerosidade, o actual procedimento, na prática, também não logra os objectivos legais de evitar os actos de levantamento antecipado ou de transferência de saldos.

A generalidade dos agentes judiciais defende, assim, a agilização do protocolo em vigor e a dispensa de despacho prévio do juiz.

26. No que diz respeito à penhora de bens imóveis e de móveis sujeitos a registo, a lei estabelece que ela seja, em regra, realizada por comunicação

electrónica à conservatória do registo predial competente. Contudo, decorre do trabalho de campo que o suporte documental em papel continua a ser o único meio de realização da penhora. A necessidade de operacionalização e de agilização na utilização das comunicações telemáticas é, assim, considerada essencial.

27. Nos termos da lei, a penhora de coisas móveis é, em geral, realizada através da remoção dos bens para um depósito público, onde estes vão permanecer até serem vendidos. Uma das críticas feita pelos agentes judiciais, aquando da entrada em vigor do novo regime da acção executiva, refere-se à não existência de depósitos públicos que pudessem receber os bens móveis penhorados, evitando, assim, a nomeação do executado como fiel depositário do bem penhorado. Para os vários operadores judiciários só a efectiva remoção de bens móveis no processo executivo é passível de ter um efeito dissuasor imediato. Contudo, parecendo contrariar estas posições, verifica-se uma sub-utilização do depósito público de Vila Franca de Xira entretanto criado.

28. Apesar de terem sido relatadas várias situações em que a execução se inicia, desenvolve e termina sem qualquer intervenção judicial, para a maioria dos agentes judiciais, a desjurisdicionalização dos actos não alcançou a pretendida simplificação do processo e a libertação do juiz de actos meramente formais. Esta percepção é transversal às várias comarcas onde foi realizado o trabalho de campo, independentemente do volume processual, do grau de especialização e/ou especificação do tribunal, bem como da localização da comarca. Várias foram as razões apontadas: a falta de preparação dos vários intervenientes do processo executivo; a ausência de implementação prática dos objectivos da reforma; a excessiva carga burocrática dos solicitadores de execução, decorrente não só da necessidade de resposta permanente ao tribunal dos relatórios de diligências, mas, ainda,

de outros actos como os relativos à conta dos processos; e o acréscimo de actos a praticar pelos funcionários judiciais, com excepção dos actos externos.

29. Um dos bloqueios que foi apontado com maior veemência pelos vários operadores judiciários foi, assim, a indefinição que resulta da lei do papel de cada um dos intervenientes da acção executiva, o que, só por si, induz a procedimentos muito diferenciados. Foram relatadas várias situações em que se evidenciam dúvidas sobre qual o agente competente para a prática de determinado acto. Esta situação acaba por se reflectir em mais trabalho para o juiz, mais complexidade e, por vezes, maior morosidade processual.

30. Alguns problemas detectados na relação processual entre o juiz e o solicitador de execução estão relacionados com o poder geral de controlo do processo atribuído ao juiz e à “incerteza” com que tal poder é definido pela lei do processo. Alguns magistrados entrevistados rejeitam, como princípio, a necessidade de um controlo constante por parte do juiz. Consideram, no entanto, que a existência de uma norma legal que lhes dá competência para o controlo do processo executivo impede que o juiz se distancie mais da sua tramitação. Para a maioria dos agentes judiciais, esta indefinição legal tem provocado, na prática, um controlo meramente burocrático e aparente do andamento dos processos executivos. Outra consequência da indefinição legal concreta do “poder de controlo do juiz” traduz-se na existência de práticas muito diferenciadas entre tribunais ou mesmo entre secções de um mesmo tribunal.

Um dos exemplos de práticas diferenciadas entre tribunais refere-se ao relatório mensal do solicitador de execução. A título de exemplo, numa comarca com quatro juizes, dois juizes referiam que a sua secção notifica oficiosamente o solicitador de execução para vir aos autos juntar o relatório, enquanto que os outros dizem que não notificam o solicitador de execução, mas sim o exequente para dar impulso ao processo.

Mas, sobretudo, chama-se a atenção para a carga burocrática exagerada que a elaboração mensal deste relatório impõe, quer para os solicitadores de execução, quer para o tribunal, especialmente sentida em tribunais com um elevado volume processual.

31. Nos termos do artigo 810.º, n.º 3, alínea d) do CPC, o exequente deverá, sempre que possível, indicar os bens do executado, bem como o seu empregador e contas bancárias. No entanto, tal indicação não é, por um lado, obrigatória, sendo possível ao exequente apresentar o requerimento executivo sem indicação de bens e, por outro, não é vinculativa para o agente de execução. Para muitos operadores entrevistados, a falta de vinculação do agente de execução à indicação de bens à penhora realizada pelo exequente origina alguma disparidade nos procedimentos adoptados pelos vários solicitadores de execução e constitui factor de tensão entre exequente e o solicitador de execução. A maioria dos operadores judiciais entrevistados defendeu que o agente de execução deveria, por isso, estar vinculado aos bens nomeados à penhora pelo exequente, relegando para momento posterior as diligências tendentes à localização de outros bens.

32. As funções do agente de execução são desempenhadas, em regra, por um solicitador de execução. O solicitador de execução pode definir-se como profissional liberal independente, que, nos termos do quadro legal em vigor, se poderá considerar sujeito a um múltiplo controlo ou dependência: processual, no que respeita ao juiz; profissional e deontológico, quanto à respectiva Câmara dos Solicitadores; e fiscalizado ainda pelo exequente, que pode pedir a sua destituição judicial, com base em justa causa.

No entanto, ao longo do nosso trabalho de investigação, podemos constatar a existência de muitas dúvidas quanto à efectividade e eficácia daquele controlo. Por um lado, alguns operadores judiciais alertaram para o facto de o poder de controlo do juiz ser bastante limitado. Por outro, uma parte substancial dos operadores foram de opinião que também o exequente possui

um âmbito de actuação limitada que não lhe permite “fiscalizar” convenientemente a actividade processual do solicitador. Por último, outros operadores, na sua maioria advogados, defenderam que também a Câmara dos Solicitadores não tem tido uma actuação diligente no sentido de fiscalizar o exercício daquela actividade.

As soluções avançadas para esta questão foram bastante díspares. A opinião da maioria dos operadores parte de duas posições radicalmente diferentes: aqueles que entendem que a melhor forma de controlo passa pelo próprio exequente, devendo caber a este a nomeação e destituição livre dos solicitadores; e aqueles que se opõem frontalmente a tal posição, por entenderem que a possibilidade de destituição livre poderia colocar em causa a própria génese e os princípios pelo qual se deve pautar a função do agente de execução.

33. Todos os intervenientes referiram que alguns dos atrasos dos processos executivos se devem a sucessivos incumprimentos, por parte das várias entidades, dos prazos fixados na lei. Os solicitadores de execução referiram que as entidades obrigadas a fornecer informações não cumprem o prazo legal de 10 dias e que o tribunal não cumpre o prazo subsidiário de 10 dias, previsto na lei processual, para proferir os despachos no âmbito da acção executiva. Os funcionários judiciais e os magistrados, por seu turno, afirmaram que os solicitadores de execução não cumprem os prazos fixados para a realização dos actos da sua competência e para a junção do relatório e da documentação aos autos. Há, por isso, uma posição maioritária no sentido de uma solução que obrigue ao cumprimento estrito dos prazos previstos na lei.

34. É percepção de alguns operadores entrevistados que, nos últimos anos, se registou um aumento do número de oposições à execução. Este aumento é atribuído a duas causas diferentes: por um lado, ao crescimento da crise económica, utilizando-se as oposições com objectivos dilatórios como forma de protelar a penhora e venda de bens; e, por outro, ao alargamento do

número de títulos executivos. Apesar daquela percepção, o volume das oposições é, em regra, muito baixo.

35. No que respeita à tramitação processual, foram identificados vários problemas, em especial, os relativos ao despacho liminar e/ou citação prévia; à citação do executado no acto da penhora; à advertência ao citando em caso de citação em pessoa diversa; à citação do executado para entrega de coisa certa; à apensação e sustação das execuções; à penhora de veículos automóveis; ao “excesso” de privilégios creditórios; à possibilidade de reclamação em todas as acções executivas; e quanto à fase da venda.

36. No novo regime, na fase inicial do processo executivo, foi conferido à secretaria judicial um papel decisivo no encaminhamento do processo, uma vez que é esta que pode identificar as execuções em que há, ou não, lugar a despacho liminar – fazendo, nesses casos, o processo concluso ao juiz para que profira despacho. Ou, se assim, não considerar, pode passar o processo, de imediato, para a fase da penhora. Para muitos entrevistados, esta fase inicial tem levantado grandes problemas, fruto de uma excessiva complexidade da tramitação adoptada e da variedade de caminhos possíveis para a acção executiva, principalmente num quadro em que a formação ministrada aos funcionários judiciais foi bastante diminuta. Assim, os operadores judiciários entrevistados oscilam entre uma de duas posições radicalmente distintas: a abolição definitiva do despacho liminar ou o alargamento do despacho liminar a todos os processos (com o objectivo de permitir a correcção de eventuais irregularidades numa fase bastante inicial do processo).

37. Cabe ao solicitador de execução efectuar todas as diligências do processo de execução, incluindo citações e notificações. No entanto, o artigo 241.º do CPC continua a prever que, no caso de haver citação em pessoa diversa do citando, deverá ser a secretaria a realizar a advertência ao citando.

De acordo com a opinião de vários entrevistados, este regime de citação tem originado algumas incongruências no procedimento de alguns tribunais.

38. No que respeita às execuções para entrega de coisa certa, em especial, nas acções de despejo, na opinião de alguns entrevistados registam-se incongruências legais que determinam uma morosidade desnecessária do processo, nomeadamente no que diz respeito à necessidade de citação do executado.

39. O Código de Processo Civil consagrou a possibilidade de organização de um processo de execução único contra o devedor ou vários devedores litisconsortes, cumulando, desde que verificados determinados requisitos, execuções ainda que fundadas em títulos diferentes. Contudo, na opinião da maioria dos operadores judiciários, este regime não só é pouco utilizado, como é susceptível de tornar os processos mais complexos e morosos.

40. No âmbito do anterior regime da acção executiva, a penhora de veículos automóveis realizava-se mediante a apreensão do veículo e dos seus documentos, devendo, posteriormente, com base no auto de penhora, realizar-se o registo da mesma. Actualmente, prevê-se que a efectiva apreensão do veículo automóvel e a sua imobilização seja posterior à realização do registo da penhora na competente conservatória do registo automóvel. Os operadores judiciários entrevistados referiram que esta alteração legal impossibilita ao agente de execução certificar-se da existência efectiva do veículo automóvel, redundando, com alguma frequência, em situações em que o exequente, depois de proceder ao pagamento do registo da penhora de um veículo automóvel, não tenha forma de o encontrar para proceder à sua venda.

Outra questão que se coloca na penhora de veículos automóveis prende-se com a exigência, por parte das autoridades policiais, de despacho judicial,

para o auxílio na apreensão dos veículos automóveis, o que não está previsto na lei.

41. No exercício das suas funções, os solicitadores de execução são coadjuvados por diversas entidades, entre as quais as autoridades públicas de segurança (PSP e GNR, dependendo da competência territorial de cada uma delas). Nos termos da lei, o solicitador de execução, para a efectivação da penhora de bens móveis ou para a entrega efectiva de bens imóveis penhorados, sempre que as portas estejam fechadas, seja oposta resistência à entrada ou haja justificado receio que tal se verifique, pode requerer ao juiz que determine a requisição do auxílio da força pública.

Uma grande parte dos operadores entrevistados defendeu a desnecessidade de despacho judicial para a requisição de auxílio de força pública por parte dos solicitadores, invocando, por um lado, que se trata de um acto que incute maior morosidade ao processo, potenciando a sonegação de bens, e, por outro, que se trata de um despacho meramente burocrático.

42. Com o actual regime da acção executiva, o legislador aboliu, por um lado, a possibilidade de dispensar a citação dos credores para reclamarem créditos, existente no regime anterior, mas, por outro, reduziu, no caso de credores com privilégios creditórios gerais, as situações em que há possibilidade de reclamarem os seus créditos.

Esta solução, no entanto, tem merecido algumas críticas dos intervenientes da acção executiva, originando, segundo alguns entrevistados, situações nefastas para o sucesso e eficácia das acções de reduzido valor. Por um lado, defende-se que, em execuções de reduzido valor, a citação aos demais credores é despicienda, dando origem a actos sem consequências, mas que induzem a acção executiva a uma maior morosidade. Por outro, entende-se que, dando a possibilidade de citação dos restantes credores, as reclamações de créditos que podem daí advir esmagariam qualquer

possibilidade de o exequente ver o seu crédito ressarcido, inibindo-o de recorrer ao tribunal para a realização coactiva do seu direito.

Alguns entrevistados referiram, ainda, que as garantias conferidas aos créditos do Estado redundam numa desresponsabilização destas entidades na cobrança célere dos seus créditos.

43. A partir da entrada em vigor da reforma de 2003, o agente de execução tem um papel fundamental na fase da venda, tendo assumido a maioria das funções que incumbiam ao juiz, designadamente, decidir sobre a venda.

A primeira nota que ressaltou do nosso trabalho de campo foi a exiguidade do número de processos em que se chegou à fase da venda. No entanto, apesar desse facto, foram apontadas algumas dificuldades ao novo regime, nomeadamente no que respeita às modalidades da venda e ao controlo por parte dos vários intervenientes do valor atribuído aos bens penhorados.

44. Um outro bloqueio, frequentemente apontado por vários operadores judiciais, refere-se à desarticulação entre o actual Código de Processo Civil e outros diplomas conexos, ao considerarem que as alterações à tramitação do processo executivo não estão devidamente reformuladas e plenamente adequadas nos outros códigos ou legislação conexas, originando, por vezes, dúvidas de difícil resolução prática e jurisprudencial. Saliencia-se, assim, a desarticulação com a legislação laboral, com o Código de Registo Predial e com o Código de Procedimento e Processo Tributário (CPPT).

45. Quanto à desarticulação com a legislação laboral, o diploma que aprovou a reforma da acção executiva contemplou algumas alterações ao Código de Processo do Trabalho, que prevê um regime próprio para as execuções laborais. No entanto, tais alterações circunscreveram-se, tão

somente, à adequação ao registo informático das execuções, mantendo inalterado o regime específico, especialmente no que se refere às execuções fundadas em sentença. A manutenção destas normas legais tem levantado problemas nas execuções que correm nos tribunais do trabalho, originando, inclusive, interpretações diferentes, no que respeita às repercussões do novo regime da acção executiva nas execuções laborais.

46. Um dos diplomas que sofreu alterações na sequência da publicação da reforma da acção executiva foi o Código do Registo Predial. Manteve, no entanto, o regime anteriormente previsto para o cancelamento do registo da penhora. Ora, o novo regime da acção executiva deixou de prever o despacho de extinção da execução, passando a ser incumbência do agente de execução declará-la extinta, assim que haja pagamento integral da quantia exequenda. A inexistência deste despacho de extinção da acção executiva tem causado, nos casos em que exista uma penhora de um bem imóvel registada e tenha havido pagamento voluntário, sem recurso à venda judicial, uma incerteza no procedimento para o cancelamento do registo da penhora, dando origem a procedimentos diferenciados, quer por parte dos tribunais e dos agentes de execução, quer por parte das conservatórias do registo predial.

Registámos, assim, situações muito díspares. Alguns juízes continuam a proferir despachos de extinção da execução não só porque consideram 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 atestem o pagamento da quantia liquidada e a extinção da instância. Num terceiro grupo, as próprias conservatórias do registo predial procedem ao cancelamento do registo de penhora, bastando-se com o impulso do agente de execução.

A necessidade de definição legislativa, quanto a esta matéria, é, assim, reclamada pelos diferentes agentes, até porque muitos conservadores continuam a exigir despacho do juiz.

47. A lei (artigo 218.º, n.º 3 do CPPT) considera que podem ser penhorados pelo órgão da execução fiscal os bens apreendidos por qualquer tribunal, não sendo a execução, por esse motivo, sustada nem apensada. Ora, esta prerrogativa do Estado é vista pelos vários intervenientes como excessiva, principalmente face à extensão dos privilégios creditórios existentes, referindo-se que esta solução contende com as limitações existentes na lei para a admissibilidade da reclamação de créditos do Estado, pondo mais uma vez em causa o sucesso da execução impulsionada por um exequente diligente.

48. Os solicitadores de execução deverão ter em instituição de crédito conta à sua ordem com a menção da circunstância de se tratar contas-cliente, na qual as quantias recebidas no âmbito do processo de execução devem ser depositadas. Assim, contrariamente ao que acontecia no âmbito do regime anterior, as importâncias pagas pelo executado não são depositadas à ordem do tribunal. Esta solução legal tem levantado alguma controvérsia, em especial entre advogados, que reclamam, sobretudo, contra a morosidade no pagamento das quantias exequendas depositadas na conta-cliente do solicitador de execução. Os solicitadores de execução entrevistados defenderam que a conta-cliente do solicitador de execução obedece a regras próprias, devidamente controladas pela Câmara dos Solicitadores. Consideram, ainda, que alguns atrasos no que se refere à entrega ao exequente da quantia exequenda deve-se a diferentes interpretações de alguns tribunais, no que respeita ao momento em que se deve proceder ao pagamento ao exequente.

49. O regime de remuneração e reembolso das despesas do solicitador de execução no exercício da actividade de agente de execução é estabelecido pela Portaria n.º 708/2003, de 4 de Agosto. A interpretação desta Portaria é, no entanto, bastante díspar, não só de comarca para comarca, como ainda entre os solicitadores de execução de uma mesma comarca. De facto, do nosso trabalho de investigação resultou que a prática dentro de uma mesma comarca,

relativamente aos honorários praticados é diferenciada, em especial, no que respeita aos pedidos de provisão e ao pedido de reembolso das despesas. Esta situação não só potencia uma situação de tensão entre os mandatários do exequente e os solicitadores de execução, como também está a provocar um elevado número de reclamações para o tribunal.

50. Nos termos do Código das Custas Judiciais, as remunerações pagas ao solicitador de execução, bem como as despesas por ele efectuadas e os demais encargos da execução, constituem custas de parte, 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. Esta solução legal foi criticada por alguns magistrados, referindo que essas execuções deveriam ser tramitadas pelo solicitador de execução e não pelo oficial de justiça. Os solicitadores de execução entrevistados referiram, por outro lado, que a actual solução legal não garante devidamente o pagamento dos seus honorários.

51. Muitos operadores consideraram que a reforma da acção executiva, aliada às alterações introduzidas pelo Código das Custas Judiciais, implicou um agravamento substancial do custo, especialmente para os exequentes, do recurso ao tribunal, o que terá levado a um progressivo afastamento dos tribunais nesta matéria, principalmente dos cidadãos e das pequenas empresas.

52. Foi consensualmente reconhecido que muitos dos bloqueios do processo executivo resultam de factores exógenos e endógenos, cuja resolução não depende de medidas especificamente dirigidas ao processo executivo. São eles factores de ordem económica e cultural, de que damos conta no Capítulo quinto. Por um lado, a grande maioria das acções executivas

tem por objecto uma dívida, e, uma parte significativa, tem na sua base um crédito ao consumo. O agravamento da situação económica das famílias e das empresas tornou mais difícil a cobrança destes créditos, mesmo depois de instaurada a acção executiva. Por outro, as rotinas e a cultura jurídicas, há largos anos instaladas em que assentava o desempenho funcional dos operadores judiciários no âmbito da acção executiva dificulta a adaptação de e a uma nova profissão.

53. A ausência de bens a penhorar é referida pela maioria dos operadores judiciários entrevistados como sendo um factor de dilação de muitas acções executivas, impedindo ou adiando a satisfação do crédito do exequente e levando ao crescimento, por esta razão, dos processos pendentes. Para a maioria dos entrevistados e intervenientes em painéis, assiste-se a um “desaparecimento” generalizado do património, associado ao aumento exponencial do consumo e do recurso ao crédito, e ao crescimento do endividamento das famílias e das empresas. Considera-se, por isso, fundamental, actuar-se na fase pré-contenciosa, quer prevenindo o débito, quer avaliando a viabilidade da acção executiva.

54. Resulta do estudo efectuado que uma parte significativa das acções executivas para pagamento de quantia certa que entram nos tribunais judiciais portugueses tem como único ou principal objectivo a recuperação de impostos, sobretudo do IVA. A actual lei prevê a possibilidade dos sujeitos passivos de IVA, nalguns casos, deduzirem o imposto respeitante a créditos considerados incobráveis sem necessidade de recurso a uma acção judicial ou no decurso da acção após o registo da suspensão da instância.

Apesar das soluções legais, é convicção da grande maioria dos operadores judiciários que o sistema deve prever mecanismos mais eficazes e abrangentes que permitam a recuperação de impostos sem recurso à via judicial.

Nesta matéria, foi levantada por alguns dos intervenientes nos painéis, uma segunda questão, que se refere à dificuldade em obter a certidão para efeitos fiscais no decurso da acção, dado que há um diferente entendimento sobre quando a mesma pode ser passada. Foi, ainda, referido por vários operadores judiciários entrevistados que muitos exequentes estão a começar a optar por instaurar processos de insolvência. Esta opção estará a ser cada vez mais frequente, não só em virtude dos bloqueios da acção executiva mas, também, por poder proporcionar uma maior facilidade na obtenção do pagamento pela pressão exercida sobre o executado.

55. Resulta do trabalho de campo realizado que mais de três anos passados sobre o início da reforma, subsistem dificuldades de adaptação e de inter-relação entre os solicitadores de execução e os outros intervenientes processuais, que é fundamental ultrapassar.

Para alguns operadores, a reforma da acção executiva falhou porque não foi possível estabelecer, de forma eficaz, essa inter-relação prevista no espírito da reforma, verificando-se um distanciamento funcional entre os vários operadores judiciários. Uma das consequências desta situação é a excessiva intervenção do juiz no processo executivo.

Aquele distanciamento não é, contudo, uma situação generalizada em todas as comarcas. Há, de facto, comarcas em que registámos a preocupação de concertação de estratégias de cooperação processual e de boas práticas em comarcas com menor volume processual.

56. Considerada como a pedra de toque do sucesso da acção executiva, a relação entre os advogados, como mandatários dos exequentes, e os solicitadores de execução reveste-se, em muitos casos, de fortes tensões.

No que se refere à nomeação de solicitadores de execução, encontramos posições muito diferenciadas: por um lado, os advogados que assumem uma relação de trabalho privilegiada com determinado solicitador; por outro, aqueles

que consideram que nenhum solicitador lhes merece “confiança”. A percepção destes últimos relativamente à reforma da acção executiva é significativamente mais negativa do que a daquele primeiro grupo.

Uma das circunstâncias que indicia a bondade de uma relação de maior confiança e inter-acção entre advogados e solicitadores de execução é o facto de, durante o trabalho de campo, ter havido consenso, por parte dos advogados, quanto à possibilidade de mudança na relação advogado/solicitador de execução que a alteração da competência territorial dos solicitadores de execução veio trazer.

Resulta, assim, do trabalho de campo que há, de facto, um problema que urge resolver de articulação funcional entre o mandatário do exequente e o solicitador de execução.

57. Apesar das previsões legais que privilegiam as comunicações telemáticas e electrónicas, resulta da investigação realizada que a comunicação entre os diferentes intervenientes no âmbito do processo executivo é, hoje, muito burocrática e, por si mesma, geradora de atrasos, actos inúteis e sobrecarga do trabalho. No lastro desta ineficiência, não estão só problemas de ordem técnica, embora subsistam alguns, mas estão, sobretudo, problemas que decorrem de práticas e rotinas há muito instaladas e que revelam grande dificuldade em serem ultrapassadas.

É fundamental que existam condições técnicas que permitam uma eficaz e segura operacionalidade dos sistemas informáticos. Mas, é também fundamental que os agentes judiciais compreendam os objectivos da reforma e o seu quadro de funcionamento e cooperem entre si nesse sentido.

58. Um dos problemas mais sentido por vários dos intervenientes resulta da existência de práticas procedimentais diferenciadas por parte do tribunal.

Por vezes, no mesmo tribunal, os magistrados têm entendimentos diferentes quanto a aspectos concretos da tramitação processual, o que implica

práticas díspares, provocando maior complexidade e morosidade no andamento dos processos executivos.

A maioria dos solicitadores de execução entrevistados referiu que uns tribunais sancionam os solicitadores pela prática de certos actos, condenando-os em multa, outros sancionam-nos pela ausência da prática desses mesmos actos, como é o caso da declaração de processo findo – num tribunal o juiz notifica o solicitador de execução para declarar o processo findo sob pena de multa, enquanto num outro tribunal, o juiz aplica uma multa se o solicitador de execução declarar o processo findo.

A prevalência de uma cultura judiciária muito centrada numa perspectiva técnico-burocrática do processo induz à manutenção desta situação. Para modificar esta cultura não basta alterar a lei. A formação permanente pode desempenhar um papel central. Consideramos fundamental que o programa de reforma dê especial atenção a esta matéria.

