

Exmo Senhor
Doutor Fernando Negrão
Presidente da Comissão de Assuntos
Constitucionais, Direitos, Liberdades e
Garantias
Assembleia da República
Palácio de S. Bento
1249-068 Lisboa

Aveiro, 6 de Agosto de 2013

Assunto: Anteprojecto da proposta de lei que cria a Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares de Justiça

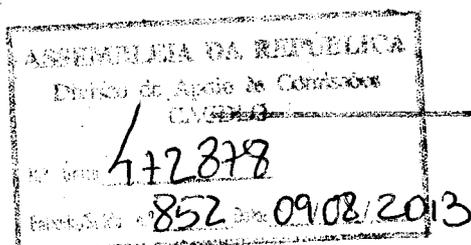
Exmo. Sr. Dr. Fernando Negrão

Na sequência da sua solicitação apresentamos o parecer da Associação Portuguesa de Administradores Judiciais sobre a Proposta de Lei nº 160/XII/2ª(GOV), que cria a "Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares de Justiça".

Temos experiência de nove anos de uma comissão externa, cuja função era a de tutelar a atividade dos administradores judiciais. Tal comissão, em vias de extinção, designa-se de CACAAI, e é expressão das naturais limitações implícitas na tutela externa de uma profissão com a densidade da "administração judicial".

Qualquer tutela externa sobre a classe, nomeadamente em matéria de fiscalização e de disciplina, não pode dispensar a premência de constituição de uma associação pública profissional de administradores judiciais, que promova o desenvolvimento de um diversificado conjunto de competências que de nenhum modo poderá ser levado a cabo por um organismo de tutela exterior à classe profissional.

Qualquer leitura que se faça da recente Lei nº2/2013 relativa ao "regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais", permitirá concluir da pertinência e urgência de conferir à profissão de administrador judicial esse estatuto associativo.



É por demais óbvio que a profissão de administrador judicial deverá estar sujeita, cumulativamente, ao controlo do respectivo acesso e exercício, à elaboração de normas técnicas, à determinação de regras deontológicas específicas e a um regime disciplinar autónomo, por imperativo do interesse público prosseguido.

A experiência da APAJ, única associação voluntária representativa da classe dos administradores judiciais, tem permitido identificar falhas em múltiplos domínios do exercício da profissão, que teriam certamente outro tratamento e enquadramento no contexto de uma associação pública profissional.

O grau de especificidade e complexidade das tarefas e responsabilidades dos administradores judiciais não se compagina com uma estrita tutela externa, ainda que, certamente se reconheça a pertinência de ir além da estrita auto-regulação em matéria disciplinar e de fiscalização.

Difícilmente alguma entidade externa poderá promover a qualificação da classe, ou sequer representá-la, junto do Governo, ou de quem quer que seja.

Difícilmente se regulará a profissão à margem da percepção direta das especificidades e das condicionantes do seu próprio exercício e se poderá compatibilizar o acesso à atividade com a defesa de condições que assegurem a profissionalização de todos os administradores judiciais.

Sem a institucionalização de uma associação pública profissional dificilmente se poderá assegurar uma formação contínua que, além do carácter científico e académico, incorpore conteúdos e práticas técnico-profissionais, procurando assegurar mecanismos de normalização que reforcem a eficácia e a transparência do exercício da profissão.

Uma associação pública profissional de administradores judiciais é essencial no estabelecimento de parcerias para a boa governança nos domínios da justiça e da economia, com particular ênfase no estabelecimento e no acompanhamento de políticas que visem a salvaguarda do tecido empresarial e na recuperação de situações de desajustamento económico ou financeiro de empresas e de pessoas singulares.

Uma associação pública de administradores judiciais é essencial para participar na formulação de cursos de acesso à profissão, bem como para ser um instrumento determinante na gestão dos estágios profissionais obrigatórios, que terão de ser efetivos e corresponderem ao exercício das diferentes práticas da atividade.

A profissão de administrador judicial tem vindo a assumir uma considerável relevância por razões de natureza essencialmente estrutural nas sociedades modernas, sendo incontornável a necessidade de a dotar de um estatuto de grande exigência ética e técnica, cuja universalização a todos os profissionais se acha indispensável.

Salientamos a cada vez maior pertinência de cooperação internacional entre as associações profissionais, nomeadamente no âmbito da União Europeia, em que o estatuto de associação pública profissional se acha relevante em termos quer de representatividade, quer de capacidade para o estabelecimento de acordos de cooperação.

As circunstâncias expostas constituem, em nossa opinião, justificação plena para a criação de uma associação pública profissional de administradores judiciais.

A recente publicação do regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais (Lei nº 2/2013) imprime um elevado grau de eficiência e de transparência no funcionamento dessas instituições, no qual nos revemos e que consideramos um padrão de excelência a atingir para a organização dos administradores judiciais.

O referido regime jurídico parece absolutamente adequado à profissão de administrador judicial, pelo que mal se compreende que o Governo pareça, no mesmo momento, fazer leitura diversa, privilegiando a estrita regulação externa.

A proposta de lei que visa instituir uma entidade externa apta a acompanhar, e exercer a ação disciplinar junto dos auxiliares de justiça (agentes de execução e administradores judiciais) tem por objectivo efetivar as recentes alterações incorporadas no novo estatuto do administrador judicial.

Contudo, desde já frisamos não descortinar qualquer contradição entre a institucionalização do CAAJ e a constituição da Associação Pública Profissional dos Administradores Judiciais, que consideramos um caminho incontornável.

Nos próprios termos do presente projeto de diploma se perfilam responsabilidades distintas do CAAJ consoante a sua ação se exerça sobre profissões com ou sem associações pública constituída.

Aceitamos que o modelo de regulação externa, alegadamente pugnado nas recomendações emanadas pelo Conselho da Europa e pelo CEPEJ relativamente aos auxiliares de justiça, possa fazer sentido nos domínios de carácter disciplinar e de fiscalização, onde os modelos de auto regulação serão certamente menos eficazes.

Mantemos contudo sérias e justificadas reservas quanto à eficácia da regulação externa sobre todas as restantes competências próprias das associações públicas na organização das respectivas profissões.

Uma ordem profissional terá certamente outra motivação, outra capacidade, outra sensibilidade e outra inserção técnica para dinamizar iniciativas que aproveitem ao desenvolvimento da profissão.

A atividade do CACAAI, atual estrutura de controlo do exercício da atividade dos administradores judiciais, é expressão das limitações próprias de uma comissão externa, que não pode corresponder nem satisfazer a dinâmica própria de uma classe profissional.

No próprio preâmbulo do anteprojecto de lei sobre a CAAJ se reconhece e valoriza, para os agentes de execução, o papel que possa desempenhar a Câmara dos Solicitadores.

Creemos, pois, que a institucionalização do CAAJ não deverá obstaculizar nem atrasar a constituição de uma associação pública de administradores judiciais.

Relativamente ao anteprojecto de proposta de lei que cria o CAAJ gostaríamos de salientar o seguinte:

A integração no mesmo organismo de poderes relativamente a classes profissionais distintas

A concentração numa só entidade dos meios e poderes bastantes para o acompanhamento, regulação e disciplina quer dos agentes de execução quer dos administradores judiciais encontra nas economias de escala argumento maior.

Salientamos contudo que a natureza das funções de ambas as profissões é de tal modo distinta que, certamente, alguma eficácia que se pretenda imprimir em qualquer das funções da Comissão implicará a existência de estruturas paralelas com competências próprias.

As atribuições do CAAJ

Questionamo-nos sobre a consistência do CAAJ para “assistir o membro do Governo responsável pela área da justiça, a pedido deste ou por iniciativa própria, na definição das políticas relativas aos auxiliares da justiça”.

Não será difícil de compreender que só os profissionais em exercício, ou organizações por si constituídas, poderão, com consistência e conhecimento da realidade no terreno, contribuir para o estabelecimento de políticas assertivas e que respondam a problemas concretos.

A função de “regulamentar a atividade” atribuída ao CAAJ muito dificilmente será concretizada nos seus aspectos mais relevantes e complexos. Basta lembrar a reconhecida falta de consistência das políticas fiscais relativamente à insolvência judicial das empresas para se perceber que a necessária regulamentação neste domínio nunca poderia nem poderá ser concretizada sem a intervenção direta dos administradores judiciais junto da administração fiscal. Não será certamente o CAAJ capacitado para fazer parte da solução neste domínio, ou noutros em que o conhecimento técnico da profissão são incontornáveis.

A formação contínua dos administradores judiciais, de carácter obrigatório para a universalidade dos seus profissionais, terá de integrar, além dos conteúdos de natureza científica e técnica, outros de natureza empírica e prática cujos conteúdos, não estarão, certamente, ao alcance dos que não exercem a profissão.

De que modo e com que critérios procederá o CAAJ à “regulamentação da atividade” dos administradores judiciais?

O anteprojecto de lei atribui ao CAAJ a gestão do acesso à atividade de administrador judicial, designadamente no que concerne à “definição dos processos de admissão dos novos profissionais e à escolha e designação da entidade responsável pela elaboração, pela definição dos critérios de avaliação e pela avaliação dos estágios”.

Questionamo-nos sobre que entidade externa poderia ser responsável pela definição dos critérios de avaliação e pela avaliação dos estágios ou mesmo pela sua operacionalização.

Todas as atribuições do CAAJ explicitadas no n.º 2 do Art.º 3 evidenciam a urgência da constituição da associação pública profissional dos administradores judiciais, de modo a viabilizar o exercício responsável e competente de tais atribuições e da sua aplicação.

A divulgação pelo CAAJ da atividade dos administradores judiciais

Reconhecemos a importância de se difundir e fomentar o conhecimento das normas legais e regulamentares aplicáveis aos administradores judiciais, e julgamos que o CAAJ poderá e deverá dar cumprimento a essa disposição prevista na alínea a) do Art.º 6.º do anteprojeto de lei.

Temos sérias reservas quanto à capacidade do CAAJ, atendendo à sua composição e estrutura, em liderar o processo de desenvolvimento de estudos sobre administração judicial ou mesmo à divulgação das boas práticas nacionais ou internacionais na área da administração judicial.

A circunstância dos administradores judiciais não terem ainda acesso ao PORTAL CITIUS nos processos em que se encontram nomeados, tem alimentado o ceticismo da classe sobre a eficiência do Ministério da Justiça e sobre a capacidade efetiva de dar sequência às deliberações dos órgãos de soberania, mesmo das deliberações sem controvérsia, como é o caso.

Sobre a Estrutura do CAAJ

Não é um dado adquirido ou sequer perceptível pela estrita leitura do anteprojeto de lei que institui o CAAJ quantos funcionários integrará a sua estrutura.

A instalação do CAAJ pressupõe a nomeação do seu órgão de gestão por resolução de Conselho de Ministros. Uma vez nomeado competirá ao órgão de gestão a definição da política geral do CAAJ, a elaboração dos planos de atividades e o regulamento interno do CAAJ.

Além dos aspectos citados, o órgão de gestão do CAAJ tem uma multitude de responsabilidades e competências que, certamente envolverão um tempo significativo para que possa iniciar o que designaríamos por "funcionamento regular", mesmo com as limitações que já enunciamos.

Não arriscamos o número de funcionários que uma estrutura como o CAAJ terá de integrar para dar cumprimento às suas atribuições, nem o tempo que levará a colocar em efetividade de funções, nem, necessariamente, o seu custo.

Creio contudo que poderemos afirmar que será uma estrutura pesada, com um orçamento considerável, construída de cima para baixo, e certamente demasiado desligada do contexto das profissões que pretende tutelar.

A constituição do Conselho Consultivo do CAAJ é bem expressão do “carácter externo” da tutela que se pretende imprimir. Em 15 membros que integrarão o referido órgão, apenas um será administrador judicial.

Comissão de Fiscalização dos Auxiliares de Justiça

Reputamos de essencial a fiscalização dos administradores judiciais como de quaisquer auxiliares de Justiça. Admitimos que os modelos de auto regulação não sejam os mais adequados neste domínio, pelo que subscrevemos o modelo proposto esperando que seja eficaz nos meios utilizados e para os fins pretendidos.

Com a criação de uma associação pública de administradores judiciais será certamente possível reponderar a dimensão de trabalho desta comissão introduzindo critérios mais efetivos de fiscalização, conferindo-lhe uma componente pedagógica e formativa que o seu carácter externo dificilmente comporta.

Comissão de Disciplina dos Auxiliares de Justiça

O anteprojecto de lei reconhece a importância de que, em cada equipa que integra a Comissão de Disciplina, exista um colaborador com experiência profissional como auxiliar de justiça, no caso, administrador judicial. Subscrevemos o conceito, que consideramos essencial na ponderação das penas e na aplicação de medidas cautelares.

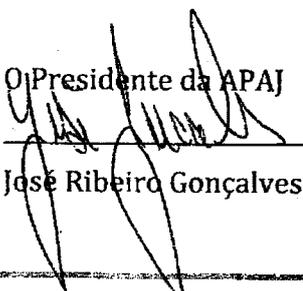
Questões Finais

A criação do CAAJ não se opõe à criação da associação pública dos administradores judiciais “Ordem dos Administradores Judiciais” (OAJ) que consideramos incontornável para o desenvolvimento e responsabilização da profissão.

A experiência de nove anos sob a tutela do CACAAI foi eloquente sobre as limitações da regulação externa numa profissão com a densidade da administração judicial.

Sem a efetividade de uma associação pública profissional de administradores judiciais não temos qualquer dúvida que muitas das atribuições do CAAJ terão uma aplicação limitada, muito aquém dos objectivos do legislador.

O Presidente da APAJ


 José Ribeiro Gonçalves