

**Isabel Cabrita**

---

**De:** Direcção [direcção@apaj.pt]  
**Enviado:** quarta-feira, 26 de Dezembro de 2012 11:27  
**Para:** Comissão 1ª - CACDLG XI  
**Cc:** joseaugonc@gmail.com  
**Assunto:** Parecer da APAJ, no âmbito da Proposta de Lei N.º 107/XII/2.º (GOV).  
**Anexos:** Parecer sobre Estatuto do AI.pdf



V/REF: Ofício n.º 1585/XII/1.º - CACDLG/2012

**Assunto:** Parecer sobre a Proposta de Lei N.º 107/XII/2.º (GOV)

Exmo. Senhores,

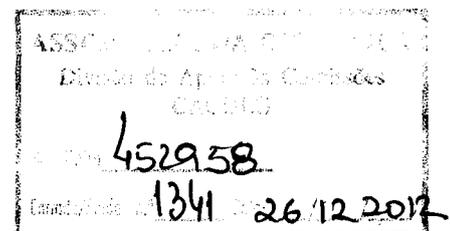
De acordo com o ofício supra identificado, vimos por este meio remeter o Parecer da APAJ, no âmbito da Proposta de Lei N.º 107/XII/2.º (GOV).

Com os melhores cumprimentos,

Pla Direção

Estela Santos

**APAJ – Associação Portuguesa dos Administradores Judiciais**  
Edifício Vera Cruz  
Rua Marques Gomes, nº2, 3º andar, Sala AB  
3800-221 Aveiro



Exmo Sr. Presidente da Comissão de  
Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias  
Dr. Fernando Negrão

Assembleia da República  
Palácio de S. Bento  
1249-068 Lisboa

Aveiro, 20 de Dezembro de 2012

Assunto: Parecer sobre a Proposta de Lei Nº 107/XII/2ª (GOV) – “Estabelece o Estatuto do Administrador Judicial”

Exmo Sr.,

Analisámos a Proposta de Lei que estabelece o Estatuto dos Administradores Judiciais.

Em nosso entender a referida proposta consagra um conjunto de alterações que se adequam, na sua generalidade, aos novos objectivos e exigências técnicas e éticas que se colocam à classe profissional, nomeadamente em face da reorientação assumida de potenciar a recuperação de todas as empresas que se possam mostrar viáveis .

Subscrevemos na íntegra o estatuto de incompatibilidades impedimentos e suspeições, a obrigatoriedade de estágio no acesso à profissão e o novo quadro de deveres, cuja exigência se adequa à responsabilidade assumida pelos administradores judiciais.

Subscrevemos a nova designação de “administradores Judiciais”, que há muito havíamos defendido como mais adequada, afastando o negativo espectro da designação anterior de “administradores da Insolvência”.

A nova designação da profissão, agora acolhida, enquadra de modo mais integral o carácter das funções exercidas pelos administradores judiciais, e há muito vem sendo defendida pela sua associação profissional, que já em 2010, premonitivamente, havia alterado a sua designação para APAJ – Associação Portuguesa de Administradores Judiciais.

### Sobre o Estágio Profissional

Reiteramos a necessidade de admissão de novos “administradores judiciais” de modo a garantir uma continuada renovação da classe, e a assegurar uma resposta qualificada e expedita em todos os domínios de intervenção profissional, contribuindo para uma agilização dos processos.

Ainda que o exercício da atividade tenha um carácter “liberal”, não garantindo o pagamento de qualquer remuneração fixa por parte do Estado (nº5 do Artº 6º), e se desenvolva sob um exigente quadro de incompatibilidades, impedimentos e suspeições, salientamos que a progressiva capacitação dos administradores judiciais se deveu à sua integral e exclusiva dedicação à atividade e à progressiva constituição de equipas de colaboradores especializados que hoje integram os seus escritórios.

O processo de abertura de concursos à admissão de novos administradores judiciais, a ser promovido pela designada “comissão de acompanhamento fiscalização e disciplina dos administradores judiciais” deve, assim, efetuar-se de modo a não condicionar o carácter profissional da atividade.

Consideramos o estágio como essencial no processo de formação de novos administradores judiciais, contribuindo para a capacitação técnica e ética inerente ao exercício de funções.

Julgamos de que a organização da componente prática dos estágios deveria ser articulada entre a designada “comissão de acompanhamento fiscalização e disciplina dos administradores judiciais” e a associação profissional dos administradores judiciais APAJ, de modo a que a nomeação de um patrono não se transforme numa mera formalidade.

Não se trata de transformar a APAJ numa ordem profissional, porquanto temos sérias reservas à eficácia dos mecanismos de autorregulação existentes em algumas profissões liberais, mas revesti-la de um estatuto que permitisse aproximar a designada “comissão” do conjunto dos administradores judiciais e de cada um deles.

O papel coadjutor da APAJ seria determinante em aspectos tão essenciais como a estruturação da componente prática dos estágios profissionais, ou o estabelecimento de critérios de normalização de procedimentos técnico-profissionais.

### Sobre o Regime Sancionatório – Contraordenações

1. O n.º 1 do artigo 19.º da proposta de lei supra referida qualifica como "contra-ordenação" as seguintes situações: a) a violação do disposto no artigo 4.º sobre "incompatibilidades, impedimentos e suspeições"; b) a violação do disposto no artigo 5.º sobre "idoneidade"; c) o exercício da profissão durante o período de "suspensão de funções"; d) o exercício da profissão após o "cancelamento da inscrição"; e) violação dos "deveres previstos no n.º 2 do artigo 12.º; f) a violação dos "deveres de frequência de acções de formação contínua" previstos no n.º 10 do artigo 12.º; g) a violação de "qualquer dever de informação" e h) a violação de "qualquer outro dever".
2. Prevê-se para todas estas situações, pese embora a sua diversidade ético-jurídica e gravidade relativa, a tipificação como "contra-ordenações" puníveis em montantes que vão de um mínimo de € 1.000,00 até um máximo de € 500.000,00 conforme se trate de uma ou de outra das situações acima elencadas.
3. Vejamos cada situação "de per se" para tentar saber se todas devem ser assim tipificadas e, também, para saber se, as duas últimas (n.ºs 3 e 4 do artigo 19.º) estão corretamente descritas segundo os "princípios da legalidade e da tipicidade" previstos no artigo 1.º do código penal e 29.º da constituição.
4. Começando pelo n.º 1 do artigo 19.º, diremos que ele trata da violação dos chamados "impedimentos e suspeições", remetendo para o regime jurídico previsto para os juízes, que esta regulado nos artigos 122.º a 136.º do código do processo civil e o das "Incompatibilidades", previsto para os órgãos das sociedades comerciais, especialmente previsto no artigo 414.º-a do código das sociedade comerciais e replicado em varias outras normas (v.g. 262.º n.º 5; 357.º n.º 4; 362.º n.º 4; 374.º n.º 1; 398.º; 423.º-8 n.º 3; 425.º n.º 6 e 437.º n.º 3).
5. Como nos parece óbvio, o administrador judicial passa a estar sujeito às mesmas situações, legalmente previstas, quer para os magistrados judiciais, quanto a "impedimentos e suspeições", quer para os gerentes das sociedades comerciais, em matéria de "incompatibilidades", devendo aplicar-se-lhes os mesmos preceitos nas mesmas situações, mas com as devidas adaptações; e isto porque o legislador dos códigos citados caracterizou as situações em função das específicas intervenções dos respectivos profissionais e, portanto, no caso dos "administradores judiciais" e preciso respeitar a especificidade desta profissão em cada momento da sua intervenção nos processos.

6. Seja como for, o administrador judicial deverá sempre atuar como se fosse um juiz ou um administrador de empresas em cada momento, com independência e isenção sujeito apenas ao direito e á lei, porque em caso de desvio desses princípios, incorrerá em infracção às regras da profissão, determinada pela entidade responsável pelo acompanhamento, fiscalização e disciplina destes profissionais, que poderá agir oficiosamente ou perante uma denúncia após suficiente indagação.
7. Atenta a potencial diversidade de situações que podem ocorrer neste domínio e porque, por via de regra elas poderão ser muito gravosas para os valores que devem ser legalmente tutelados, não nos repugna que possam ser tipificadas como "contra-ordenações" tal como resultou da opinião do legislador; esta situação tem a vantagem de poder funcionar como uma "advertência" ao infractor nos casos de menor gravidade, mas também de poder traduzir-se num agravamento do montante da coima nas situações de maior gravidade. Estamos a pensar, por exemplo, nos caos mais "leves" (negligência) onde o profissional violou a regra, mas daí não resultarem quaisquer outras situações ilegítimas adversas para interesses juridicamente protegidos (benefícios/prejuízos ilegítimos); nos casos mais gravosos (dolo) poderá ter havido consequências desse tipo, então se justificando coimas mais elevadas, nos mesmos termos da chamada "agravação geral" de qualquer sanção penal.
8. Quanta ao valor mínimo previsto (€ 2.500,00) para este tipo de situações, que até podem nem revestir muita gravidade, designadamente quando haja mera negligência sem quaisquer consequências mais gravosas para interesses de terceiros ou benefícios ilegítimos (atuações dolosas), aconselharia um valor mínimo um pouco inferior, mantendo, no entanto um valor mais elevado para prevenir todas as situações e ter efeitos dissuasores suficientes (prevenção geral e especial); sugere-se um valor mínimo de € 1.500,00 e máximo de € 150.000,00 para estes ilícitos.
9. Quanta ao requisito da "idoneidade" previsto no artigo 5º, outro tipo de valores estão em causa tendo a ver com especiais aspectos do carácter e da personalidade dos administradores judiciais que os tornam elegíveis e condicionam o seu exercício; trata-se pois do acesso a profissão, domínio onde o legislador terá de ser naturalmente exigente, até porque não está previsto no estatuto de ordem profissional onde o controlo nas admissões decorreria de especiais poderes atribuídos a pessoa colectiva, o que aqui não acontece: daí a necessidade de um reforço neste requisito.
10. Nos termos do preceito citado, estará sobretudo em causa o valor a dar a uma declaração escrita do candidato atestando que dispõe da aptidão necessária e suficiente para o exercício desta atividade

e que conduz a sua vida pessoal e profissional de forma idónea; tal como sucederá noutras profissões e, sendo esta "declaração" um documento essencial para o respectivo exercício (encerra um quase "juramento"), deverá o legislador reforçar as respectivas garantias de certeza e segurança, exigíveis para um tal "documento" (pois que é disso que se trata).

11. Segundo a nossa "cultura jurídica" e salvo melhor entendimento, pelas especiais cautelas que uma tal "declaração" deve revestir, somos de opinião que a sua violação consciente (dolosa) justificava a respectiva "criminalização" no âmbito da chamada "falsidade" (falsificação de documento e/ou declarações falsas nos termos previstos nos artigos 256º e afins do código penal para onde remeteria esta norma da proposta de lei); esta cominação seria fortemente dissuasora de tais procedimentos que visam enganar (burlar) a entidade de controlo respectiva e a que se mostraria mais conforme com o tipo de valores que se pretendem salvaguardar com esta incriminação; não nos esqueçamos que por de trás de uma tal "falsidade" poderá estar mesmo a prática de um dos "crimes de catálogo" especialmente previstos na alínea a) do nº 2 do artigo 5º ora em apreço; mas, para além disto podem estar outras situações, não menos gravosas, no plano da "supervisão comportamental" (a lei fala de "outras situações", numa situação paralela com o que sucede, por exemplo, com os poderes do Banco de Portugal em relação aos administradores bancários) e não menos merecedoras de iguais garantias.
12. O mesmo se diga para as situações especialmente previstas na al. B) do nº 2 do artigo 5º do projeto; trata-se de uma clássica situação de "falsas declarações" de quem omitir uma tal situação ocorrida nos últimos 15 anos, tal como já se referiu para a "declaração escrita" prevista no nº1 deste artigo; por isso não se justifica tratamento diverso do que se propõe para este (criminalização).
13. Sendo esta a nossa opinião, se a opção for pela qualificação como "contra-ordenação", também para estes casos, atenta a sua gravidade relativa como acima se deixou expresso, entendemos que as coimas, mínima e máxima, deverão ser aquelas que já constam da proposta e nunca menos do que isso; todavia, em caso de insolvência do infractor corre-se o risco de ele ficar sem qualquer punição em situações que pela sua gravidade esse risco jamais deveria ser sequer considerado.
14. Por seu turno, o reiterado exercício desta profissão de elevada responsabilidade social por quem tenha a sua inscrição suspensa, ou cancelada, com efeito definitivo, afigura-se-nos suficientemente grave para também exigir a respectiva "criminalização"; e isto porque estamos

no claro domínio da chamada "desobediência qualificada", idêntica a tantas outras situações da vida colectiva em que isso mesmo acontece (v.g. uma ordem policial), não nos parecendo que estas situações merecem uma menor tutela do direito sancionatório pelo riscos que envolvem.

15. Assim, para os casos de meras "suspensões", que sempre podem ser reversíveis após esclarecimentos em procedimentos contraditórios (graciosos e/ou contenciosos), entendemos adequada uma punição mais "leve" compatível com as coimas previstas no nº1 do artigo 19º por causa do seu efeito dissuasor, afastando as pessoas da continuação do exercício da profissão, (havendo também o risco de que o possam continuar a fazer sob interposta pessoa que não esteja nessas condições).
16. Porem para todos aqueles que o façam após "cancelamento definitivo" da respectiva inscrição profissional, isso equivale também em termos penais a um "exercício ilegal de profissão" (usurpação de funções) para a qual se exige um título e uma autorização adequados; se assim é para outras profissões, não se compreenderia que o não fosse para esta em concreto.
17. Assim sendo e não querendo qualificar a violação do período de "suspensão" como uma "desobediência qualificada" (ou não), nos mesmos termos previstos no artigo 348º do código penal (a que pode levantar algumas dificuldades na atribuição de poderes de autoridade a entidade reguladora desta atividade, embora isso não nos repugne particularmente), seria de manter o regime das coimas constante da proposta.
18. Já para o exercício da atividade no âmbito da "proibição absoluta e definitiva", propendemos manifestamente para a incriminação nos termos do disposto no artigo 358º do código penal, uma vez que dificilmente se compreenderia a exclusão destas situações que para nós cabem muito claramente no respectivo tipo legal especialmente previsto nesse normativo que demanda o tratamento igual do que resulta de tantas outras profissões para o exercício das quais seja necessária um título ou uma especial autorização.
19. Quanto as situações previstas no nº2 do artigo 19º e que se reportam aos chamados deveres dos administradores judiciais, previstos no nº2 do artigo 1º do projeto, parece-nos, salvo melhor entendimento, que se trata de repetições de situações já previstas nos artigos 4º e 5º sobre incompatibilidades, suspeições e impedimentos, que são por si só puníveis independentemente dos respectivos "resultados", o que no limite, traduz sempre uma "violação de deveres profissionais" (*lato sensu*).

20. Aqui e agora o legislador quer punir autonomamente esses "resultados", o que se compreende, mas isso pode suscitar questões delicadas no âmbito do concurso de infracções, para além de poder representar um acréscimo de processos sancionatórios com o conseqüente aumento da litigiosidade, facto que deverá ser evitado em qualquer regime sancionatório que se queira eficaz.
21. Como já referimos acima, seria preferível não autonomizar esta punição (como um novo tipo de infracção), mas antes que estas violações da legalidade funcionassem antes como "circunstâncias agravantes gerais ou especiais" das outras supra aludidas infracções; sendo assim, haveria um único procedimento infraccional e nele se avaliava o grau de profundidade da violação daquelas regras deontológicas e se isso teria, ou não, tido as conseqüências previstas no nº 2 do artigo 12º do projeto, assim se eliminando a sua qualificação autónoma como resulta do nº 2 do artigo 19º do projeto, carecendo de justificação as elevadíssimas molduras sancionatórias ali especialmente previstas; todavia, caso se pretenda manter a violação desta norma com um a punição autónoma, não se vislumbram razões suficientes para uma tão elevada moldura sancionatória como a que vem expressa na proposta: sendo assim e porque estas situações não divergem daquelas acima expostas sobre as incompatibilidades, os impedimentos e as suspeições, propõe-se o mesmo nível de punição (€ 1.500,00 a € 150.000,00).
22. O que acaba de ser dito assume especial relevância pela "violência" das sanções, nos casos previstos no nº 10 do artigo 12º e que tem a ver com situações de não frequência de "ações de formação" (continua); discorda-se em absoluto desta moldura sancionatória claramente desproporcionada e despropositada para os valores que se pretendem assegurar com esta especial punição dessas ausências (omissões). Atento o relativo grau de gravidade bem como as possíveis conseqüências da não frequência dessas ações de formação, proporia uma sanção mínima de apenas € 500,00 e máxima de € 5.000,00. Mas com uma condição: a de ficar a constar expressamente da lei que somente seriam puníveis as faltas injustificadas e que, em casos reiterados e injustificados, as coimas seriam sempre agravadas.
23. Finalmente e no que tange ao disposto nos números 3 e 4 do artigo 19º da proposta, entendemos que se trata de uma deficiente técnica legislativa, sobretudo em matérias de natureza sancionatória, como é o caso; já foram acima referidos os princípios que subjazem a estas matérias (da legalidade e da tipicidade) que nesta redação são claramente postergados, porque quando o legislador consagra regimes sancionatórios por remissão (o que se deve fazer a título excepcional), deve fazê-lo em termos concretos e nunca abstractos; ou seja: deve remeter sempre para normas certas e determinadas do mesmo ou de outros diplomas legais (v. G. O

código penal), mas não o deve fazer jamais por remissão abstracta ("*qualquer dever de informação*" ou, ainda pior, "*qualquer outro dever*").

24. Escusado será referir que esta péssima técnica legislativa contribui para grandes injustiças, iniquidades, incertezas e inseguranças, por parte do aplicador do direito em cada caso concreto; por outro lado enfraquece as garantias de defesa dos arguidos e não desempenha adequadamente as funções de prevenção geral e especial que este tipo de normas deve sempre pressupor: cada cidadão tem o direito e o dever de saber com todo o rigor quais, exatamente os comportamentos que lhe são permitidos e os que lhe são proibidos, o que é muito difícil de assegurar com esta técnica legislativa; portanto, o legislador deverá fazer um esforço por delimitar, com todo o rigor, quais as exatas normas que pretende ver integradas nas proibições e cominar, para cada uma delas, uma determinada sanção, tendo em conta o seu relativo valor.

#### Sobre a "entidade responsável pelo acompanhamento, fiscalização e disciplina dos administradores judiciais"

O Governo não acolheu o entendimento de que a natureza da atividade de administrador judicial deveria, pela sua densidade, se organizar no âmbito de uma associação pública profissional (Ordem dos Administradores Judiciais).

Não cremos que, fora desse âmbito, se possam desenvolver com plenitude as dinâmicas que promovam a responsabilização, a formação técnica ou ética e o desenvolvimento da classe profissional.

A proposta de lei em análise retoma o modelo de regulação "externa" através de uma entidade designada de "Comissão de Acompanhamento Fiscalização e Disciplina dos Administradores Judiciais".

As fragilidades verificadas na ação exercida pelo CACAAI de 2004 até hoje, não deixarão de se verificar se a futura entidade responsável pela supervisão dos administradores judiciais tiver tipologia similar da comissão que se pretende extinguir, ainda que lhe seja atribuída outra designação ou outras atribuições.

Fora do âmbito de uma associação pública profissional dificilmente se desenvolverá uma dinâmica de formação contínua que, a par da formação teórica nos domínios da gestão do direito e da economia,

considere os instrumentos e modelos desenvolvidos ao longo de práticas profissionais já muito consolidadas.

Fora do âmbito de uma associação pública profissional dificilmente se promoverá a harmonização de práticas e procedimentos, essencial para melhorar a qualidade da intervenção dos administradores judiciais bem como relevante para tornar os seus atos auditáveis.

Fora do âmbito de uma associação pública profissional dificilmente se operacionalizarão verdadeiros estágios profissionais para a universalidade dos candidatos admitidos à formação.

Em nosso entender, apenas nos domínios disciplinar e contraordenacional, se desaconselha a auto-regulação, justificando-se a intervenção de um organismo essencialmente integrado de personalidades alheias ao exercício da profissão.

Rejeitado que parece ser o desejo de ver constituída a Ordem Profissional dos Administradores Judiciais, sempre se pugnará que no mais curto espaço de tempo possível se confira à APAJ – Associação Portuguesa de Administradores Judiciais um estatuto de utilidade pública com o estabelecimento de obrigatoriedade de inscrição de todos os administradores judiciais.

Nesse quadro cremos que já seria possível fazer algum caminho de articulação entre a “entidade de acompanhamento” e a associação que integra os administradores judiciais.

Certamente que no contexto da discussão pública sobre o diploma que criará a “entidade responsável pelo acompanhamento, fiscalização e disciplina dos administradores judiciais” ocorrerá a oportunidade de ponderar sobre essas formas de articulação que reputamos de essenciais.

Acresce que o modelo proposto pelo Governo, em que o financiamento da entidade de supervisão da classe é essencialmente suportado pelo rendimento da atividade dos administradores judiciais (nº9 do Artº 12º), reforça a necessidade de uma estrutura leve e eficiente pelo que a articulação de funções e responsabilidades com a APAJ seria certamente vantajosa.

Não se pretende com esta visão limitar de nenhum modo a efetividade da “Comissão” mas sim conferir-lhe maior eficácia instrumental e operacional.

O Presidente da APAJ

José Ribeiro Gonçalves

