

**Dos limites à designação de agentes e sociedades de agentes de execução para novos processos: uma apreciação crítica à luz dos direitos e liberdades fundamentais em presença**

*Inês Neves*

Doutora em Direito.

Professora Auxiliar Convidada da Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

Investigadora Integrada do CIJ - Centro de Investigação Interdisciplinar em Justiça.

**Resumo:** O texto procede a uma análise crítica do regime de contingentação instituído pela Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça, com base no artigo 167.º do Estatuto da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução. Sem prejuízo da bondade dos objetivos visados pelo legislador e pelo regulamentador, a normalização da contingentação como regra, os traços identitários do regime especificamente instituído e os seus efeitos práticos, desvelam uma situação desproporcionalmente lesiva de direitos-liberdades fundamentais, como a liberdade de profissão e de iniciativa económica privada, e por demais desalinhada com as regras da concorrência e as liberdades do mercado interno.

**Palavras-chave:** agentes de execução; contingentação; liberdade de profissão; liberdade de iniciativa económica privada; concorrência.

## **1. Introdução à problemática: da contingência aplicável à designação de agentes e sociedades de agentes de execução**

O artigo 167.º do Estatuto da Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução, aprovado pela Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro (doravante 'EOSAE')<sup>1</sup>, com a epígrafe «Limites de designação para novos processos», determina:

«1 - A CAAJ pode fixar, até 15 de junho de cada ano, o número máximo e espécie de processos para os quais os agentes de execução ou as sociedades que integrem podem ser designados a qualquer título, depois de ouvido o conselho profissional dos agentes de execução.

2 - Os agentes de execução podem requerer, fundamentadamente, ao conselho profissional dos agentes de execução, a suspensão da sua designação para novos processos, por determinado período, ou a limitação do número mensal de processos para os quais sejam designados a qualquer título.

3 - O requerimento mencionado no número anterior é apresentado ao conselho profissional por via eletrónica, o qual deve decidir, sob pena de deferimento tácito, no prazo de 30 dias.

4 - Decretada a suspensão, é a mesma inscrita na lista a que se refere o artigo 100.º»

Deste preceito resulta a *possibilidade* (mas não a imposição) – legalmente reconhecida e conferida à Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça ('CAAJ')<sup>2</sup> – de *contingência*, isto é, de fixação de um limite máximo de processos para os quais os

---

<sup>1</sup> Da Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro resultou a transformação da Câmara dos Solicitadores em Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, e, bem assim a aprovação, em anexo, do respetivo Estatuto, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais.

<sup>2</sup> A CAAJ é, nos termos do artigo 1.º, n.º 3 da Lei n.º 77/2013, de 21 de novembro, «uma entidade administrativa independente, sendo dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio», «responsável pelo acompanhamento, fiscalização e disciplina dos auxiliares da justiça, em conformidade com a presente lei e com os estatutos dos profissionais que prevejam a sua intervenção» (cf. n.º 1), o que inclui, nomeadamente, os agentes de execução (cf. n.º 2).

agentes de execução ou as sociedades que estes integrem podem ser designados a qualquer título.

Na sequência desta *possibilidade*, a CAAJ viria a adotar, através do Aviso n.º 7530-A/2016, de 15 de junho<sup>3</sup>, o *primeiro regime* tendente à fixação do número máximo de processos executivos para os quais agentes e sociedades de agentes de execução podem ser designados. Ainda que sujeito a modificações desde a sua versão originária até ao atual regime - constante do Regulamento n.º 1094/2020, de 18 de dezembro (doravante também ‘Regulamento’)<sup>4</sup> - o certo é que, desde 2017, a *possibilidade* de limitação vem sendo exercida e atualizada pela CAAJ, sendo que, para o ano de 2026, foi por Deliberação n.º 32.0G4-E/CAAJ/2025 do órgão de gestão da CAAJ, datada de 17 de junho de 2025<sup>5</sup>, fixado em 87 (*oitenta e sete*) o número máximo base de processos executivos para os quais os agentes de execução ou as sociedades que integrem poderão ser designados a qualquer título. Está-se perante número máximo que contrasta, em grande medida, com aquele fixado nos anos iniciais de vigência do regime.

| <b>Ano</b>  | <b>Número máximo base de processos executivos para os quais os agentes de execução ou as sociedades que integrem poderão ser designados</b> |
|-------------|---|
| <b>2017</b> | <b>165</b>  |
| <b>2018</b> | <b>128</b>  |
| <b>2019</b> | <b>[sem dados]</b>  |

---

<sup>3</sup> Cf. Aviso n.º 7530-A/2016, de 15 de junho. Publicação: Diário da República n.º 113/2016, 1.º Suplemento, Série II de 2016-06-15, páginas 18874-(2) a 18874-(3).

<sup>4</sup> Cf. Regulamento n.º 1094/2020, de 18 de dezembro. Publicação: Diário da República n.º 245/2020, Série II de 2020-12-18, páginas 58 – 62.

<sup>5</sup> Cf. Comunicado disponível em:

[https://caaj.justica.gov.pt/Portals/27/Ficheiros/Contingenta%C3%A7%C3%A3o/2026/Delibera%C3%A7%C3%A3o%2032.0G4-E-CAAJ-2025.pdf?ver=ayDpw-AyTs-MoE\\_zAaHyJA%3D%3D](https://caaj.justica.gov.pt/Portals/27/Ficheiros/Contingenta%C3%A7%C3%A3o/2026/Delibera%C3%A7%C3%A3o%2032.0G4-E-CAAJ-2025.pdf?ver=ayDpw-AyTs-MoE_zAaHyJA%3D%3D) [último acesso em 15.07.2025].

|             |             |
|-------------|-------------|
| <b>2020</b> | [sem dados] |
| <b>2021</b> | 75          |
| <b>2022</b> | [sem dados] |
| <b>2023</b> | 66          |
| <b>2024</b> | 73          |
| <b>2025</b> | 76          |
| <b>2026</b> | <b>87</b>   |

Em qualquer caso, independentemente da discrepância, certo é que, ao contrário do que se poderia extrair da letra do artigo 167.º do EOSAE, a *contingência* foi erguida a *regra* pela CAAJ, em termos merecedores de uma análise crítica à luz (i) dos objetivos subjacentes à limitação, e sobretudo, (ii) do regime efetivamente instituído e limites máximos fixados.

### **1.1. Entre os objetivos ínsitos à faculdade legal e as repercussões práticas da sua normalização**

Começando pelos objetivos prosseguidos, resulta da nota justificativa do Regulamento n.º 1094/2020, de 18 de dezembro que as modificações introduzidas no regime anterior se justificam pelo «intuito de se alcançar uma distribuição de processos cada vez mais justa e equitativa», traduzindo, pois, objetivos de justiça distributiva.

Já a inserção sistemática do artigo 167.º do EOSAE<sup>6</sup>, conjugada também com alguns dos requisitos e critérios erigidos a fatores de majoração da quota atribuída a cada agente de execução, aponta(m) para objetivos conexos com a garantia de imparcialidade, integridade e independência do agente de execução, nomeadamente face a exequentes e mandatários, assinalando, assim, a natureza *sui generis* de uma profissão privada com uma forte dimensão de interesse público, justificativa, pois, da sujeição a um *estatuto especial*.

Não obstante as reservas que se poderão erguer à *possibilidade legal* em si mesma considerada, afigura-se-nos que o cerne das dúvidas residirá no regime efetivamente

---

<sup>6</sup> O artigo 167.º do EOSAE integra secção que tem por epígrafe: «Incompatibilidades, impedimentos e limites de designação».

instituído pela CAAJ, e na sua mobilização para a normalização da fixação anual de limites máximos, convertendo-a *em regra*. Isto porque, nem a formulação usada no artigo 167.º do EOSAE – apontando para uma *simples possibilidade* - nem a respetiva inserção sistemática, parecem exigir ou sequer legitimar a *normalização* da contingência a que se chegou e, muito menos, o regime instituído pela CAAJ, ora constante do Regulamento n.º 1094/2020, de 18 de dezembro, ao qual ínsitas evidentes limitações a direitos e liberdades fundamentais.

Porque assim é, e ainda que sem ignorar a respetiva *base legal*, afigura-se-nos pertinente delimitar o objeto do escrito ao regime efetivamente instituído. O enfoque será, como antecipado em título, nos direitos-liberdades de agentes e sociedades de agentes de execução que se consideram afetados pela solução em apreço e respetivos efeitos práticos. A restrição da faculdade de aceitação de novos processos, uma vez preenchida a ‘quota’ (natural ou majorada, nos termos a que adiante se fará devida referência) do agente ou sociedade de agentes de execução<sup>7</sup> afigura-se limitadora da liberdade de exercício da profissão de agente de execução (cf. artigo 47.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa, ‘CRP’) e, com ela, também da liberdade de iniciativa económica privada, prevista no artigo 61.º, n.º 1 da CRP, mais limitando o princípio da livre concorrência, ínsito a uma economia social de mercado e, bem assim, a liberdade de prestação de serviços como princípio e liberdade fundamental do mercado interno visado pela União Europeia.

Em particular, pese embora assente em *credencial legislativa* e norteada por objetivos de interesse público ou geral, a fixação de um número máximo de processos executivos para os quais agentes ou sociedades de agentes de execução poderão, em cada ano, ser designados afigura-se merecedora de algumas notas críticas, contendentes, seja com (i) a ausência de um limiar mínimo abaixo do qual a quota natural não possa descer, seja com

---

<sup>7</sup> Sobre a possibilidade de exercício de funções em sociedade, veja-se o disposto no artigo 222.º, n.º 1 do EOSAE, segundo o qual: «[o] exercício das funções de agente de execução, no âmbito de um processo ou procedimento, pode ser confiado a uma sociedade de agentes de execução, devendo a sociedade designar um sócio, agente de execução, responsável pelo processo, observando-se os termos previstos no n.º 1 do artigo 167.º».

(ii) a circunscrição dos fatores de ponderação a um conjunto de variáveis que, além de insuficientes para assegurar a dignificação da profissão e a manutenção de um reduto de concorrência pelo mérito, representam, em alguns casos, fatores heterónomos, exógenos e alheios ao agente, pelos quais não deveria este (poder ser) favorecido ou penalizado; seja, ainda, com (iii) o caráter estático da quota, obstando a uma sua correção no decurso do ano-referência.

### **1.2. Delimitação e sequência**

A esta luz, e (re)centrando a análise, não na bondade ou mérito abstrato dos desideratos prosseguidos pelo legislador e pela CAAJ, mas, e antes, no regime efetivamente instituído por esta e respetivos resultados práticos, analisar-se-á o regime à luz do seu potencial restritivo do prisma dos direitos fundamentais dos agentes e sociedades de agentes de execução - também estas titulares de direitos fundamentais, nos termos do artigo 12.º, n.º 2 da CRP -, a que acrescem, ainda que *ad latere*, os direitos fundamentais e interesses dos próprios exequentes, a quem a lei reconhece a prerrogativa de livre designação e substituição do agente de execução<sup>8</sup>, e por cujos honorários e despesas aquele é também responsável (sem prejuízo do regime de custas)<sup>9</sup>.

No mais, atenta a prefiguração de agentes e sociedades de agentes de execução como *empresas* nos termos e para os efeitos da *noção funcional* acolhida no Direito da União Europeia e, em particular, nas regras da concorrência<sup>10</sup>, merecerá o sistema de contingência algumas notas adicionais, também no que se refere ao respetivo impacto nas condições de concorrência no mercado.

---

<sup>8</sup> Com efeito, e como sinalizado pelo Tribunal Constitucional, pese embora a exigência de exposição do motivo da substituição, a lei não impõe «qualquer limitação quanto aos pressupostos ou fundamentos da substituição» - cf. acórdão do Tribunal Constitucional n.º 212/2023, Processo n.º 506/21, 3.ª secção, Relator: Conselheiro Lino Rodrigues Ribeiro.

<sup>9</sup> Cf. artigos 541.º e 721.º, n.º 1 do Código de Processo Civil.

<sup>10</sup> Em particular, e conforme expresso no artigo 3.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012, de 08 de maio, sucessivamente alterada, que aprova o regime jurídico da concorrência, considera-se empresa «qualquer entidade que exerça uma atividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e do seu modo de financiamento».

Em linha com o desiderato assinalado, e depois de uma revisitação da natureza do agente de execução como profissional liberal, e de uma aproximação ao regime vigente, deixar-se-ão alguns apontamentos críticos, sinalizando dimensões do regime carecidas de modificação, por forma a garantir um sistema mais proporcional, previsível e, em qualquer caso e também, mais justo.

Além da necessidade de perspetivação da contingência como medida excepcional, *ultima ratio*, a mobilizar apenas na sequência de uma consulta pública efetiva e significativa, considera-se essencial a previsão de um limite mínimo, abaixo do qual não deverá ser possível fixar o referido limiar máximo, e a calcular e fixar em termos que garantam, a cada agente ou sociedade de agentes de execução, descontados os custos e os investimentos em estrutura, equipamentos, e meios humanos e tecnológicos<sup>11</sup>, um rendimento *condigno*.

No mais, afigura-se-nos que o regime, tal como instituído, beneficiaria de alguns ajustamentos, nomeadamente no que se refere aos fatores de *correção-majoração* da fórmula aritmética utilizada no cálculo do limite máximo-base, consistente na divisão entre o número de processos executivos autuados aos agentes de execução no ano anterior, indicado pela Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução, e retirado da plataforma do Sistema Informático de Suporte à Atividade dos Agentes de Execução ('SISAAE'), e o número de agentes de execução regularmente inscritos para o exercício da profissão em 31 de dezembro do ano anterior ao da fixação, indicado pela OSSE. Em particular, a inclusão de fatores que não se encontram na livre disponibilidade do agente de execução, a par dos limites máximos mobilizados, seja para as majorações conexas com a contratação de profissionais associados, seja para a identificação de um cenário de *dependência económica* em relação ao exequente, surgem particularmente restritivos e lesivos de princípios basilares do Estado de Direito, como a proporcionalidade e a igualdade (proporcional). A tudo isto acresce a natureza estática da quota, desacompanhada de um qualquer corretivo dinâmico, e que poderia perfeitamente assentar numa relação proporcional entre o número

---

<sup>11</sup> Para o que deverá ser devidamente ponderado o conteúdo da Portaria n.º 282/2013, de 29 de agosto, na parte em que versa sobre a remuneração do agente de execução, e que limita as despesas pelas quais o agente tem o direito a ser reembolsado àquelas previstas no artigo 52.º da Portaria.

de processos extintos no ano-referência, e o número de processos adicionais para os quais o agente ou sociedade poderiam, nesse mesmo ano, ser designados.

A compreensão dos apontamentos críticos exige recordar a *caracterização* da profissão de agente de execução.

## **2. Do agente de execução como profissional *sui generis*: particularidades do exercício de funções públicas por privados**

O agente de execução é um profissional liberal que exerce funções públicas (em sentido lato)<sup>12</sup>. Está-se, pois, e na descrição da doutrina e jurisprudência nacionais, perante «um misto de profissional liberal e de funcionário público, cujo estatuto de auxiliar de justiça implica a detenção de poderes de autoridade no processo executivo»<sup>13</sup>, sem que isso obste à progressiva transformação e liberalização que a profissão viria a sofrer.

Preceitua o artigo 162.º do EOSAE:

«1 - O agente de execução é o auxiliar da justiça que, na prossecução do interesse público, exerce poderes de autoridade pública no cumprimento das diligências que realiza nos processos de execução, nas notificações, nas citações, nas apreensões, nas vendas e nas publicações no âmbito de processos judiciais, ou em atos de natureza similar que, ainda que não tenham natureza judicial, a estes podem ser equiparados ou ser dos mesmos instrutórios.

---

<sup>12</sup> Neste sentido, configurando-o como «um profissional liberal sendo uma entidade externa ao tribunal, mas que exerce funções públicas» - cf. acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, processo n.º 8460/22.2T8LRS.L1-6, de 06.06.2024.

<sup>13</sup> Cf. FREITAS, José Lebre de, *A Ação Executiva – À luz do Código de Processo Civil de 2013*, 6.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 34. Também sobre a questão, cf. FREITAS, José Lebre de, «Agente de Execução e Poder Jurisdicional», *Themis*, Ano IV, n.º 7, 2003; PINTO, Rui *Manual da Execução e Despejo*, Coimbra, Coimbra Editora, 2013; e REGO, Carlos Lopes do, «As Funções e o Estatuto Processual do Agente de Execução e seu Reflexo no Papel dos Demais Intervenientes no Processo Executivo», *Themis*, ano V, n.º 9, 2004. Vd., ainda, acórdão do Tribunal Constitucional n.º 212/2023, Processo n.º 506/21, 3.ª secção, Relator: Conselheiro Lino Rodrigues Ribeiro.

2 - As competências específicas de agente de execução e as demais funções que lhe forem atribuídas são exercidas nos termos do presente Estatuto e da lei.

3 - O agente de execução, ainda que nomeado por uma das partes processuais, não é mandatário desta nem a representa.»

Ainda segundo o artigo 719.º do Código de Processo Civil ('CPC'):

«1 - Cabe ao agente de execução efetuar todas as diligências do processo executivo que não estejam atribuídas à secretaria ou sejam da competência do juiz, incluindo, nomeadamente, citações, notificações, publicações, consultas de bases de dados, penhoras e seus registos, liquidações e pagamentos.

2 - Mesmo após a extinção da instância, o agente de execução deve assegurar a realização dos atos emergentes do processo que careçam da sua intervenção.»

A atribuição a um profissional liberal – privado – de um conjunto de funções de natureza eminentemente pública impacta e projeta-se naturalmente no respetivo estatuto – um «especial estatuto profissional de caráter público»<sup>14</sup>, intensamente vinculado ao interesse público e, por isso, sujeito a um conjunto alargado de deveres gerais que não encontram correspondência noutras profissões liberais. Se se quiser, está-se perante uma profissão que, não obstante liberal(*izada*), se pretende regulada «no sentido de conferir uma natureza de função pública ao seu conteúdo – total ou parcialmente –, mas conservando todavia o carácter de actividade privada»<sup>15</sup>.

Assim, se o facto de se estar perante uma *profissão privada* justifica convocar a liberdade de profissão consagrada no artigo 47.º, n.º 1 da CRP, e, bem assim, a liberdade de iniciativa económica privada, acolhida no artigo 61.º, n.º 1 da CRP como seu *lugar constitucional*, já a natureza *sui generis* das funções exercidas legitima um regime específico em matéria de

---

<sup>14</sup> Cf. acórdão do TC n.º 199/2012, Processo n.º 45/11, 1.ª Secção, Relator: Conselheiro Carlos Pamplona de Oliveira.

<sup>15</sup> Cf. AMORIM, João Pacheco de, «A liberdade de profissão», in *Estudos em comemoração dos cinco anos (1995-2000) da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, 2011, p. 720.

acesso e exercício da respetiva profissão, nomeadamente no que se refere a incompatibilidades, impedimentos, direitos e deveres, remuneração dos serviços prestados, controlo e disciplina.

Deste especial estatuto não resulta, porém, nem a eliminação da qualidade-condição de profissional liberal<sup>16</sup> - titular das liberdades de profissão e de empresa - nem a legitimação de restrições e de requisitos em matéria de acesso e/ou exercício da profissão arbitrários, desnecessários, desproporcionais e/ou de outro modo lesivos de direitos fundamentais e de princípios do Estado de Direito.

Por outras palavras, não estando em causa a titularidade (do direito-liberdade), mas, e antes, limites ao respetivo exercício, não poderão estes deixar de ser escrutinados à luz das exigências de uma justificação válida, e, bem assim, de proporcionalidade e alinhamento com os desideratos de um Estado de Direito Democrático.

Recordando o Tribunal Constitucional no seu acórdão n.º 199/2012:

«[...] sendo certo que o solicitador de execução exerce funções próprias de oficial público [...] a verdade é que as exerce episodicamente e como profissional liberal.»<sup>17</sup>

No mais, não se poderá também ignorar que, precisamente na sequência do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, assinado em 17 de

---

<sup>16</sup> Neste sentido, considerando que «o facto do agente de execução exercer algumas competências públicas, não deixa de ser profissional liberal» - cf. acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte, processo n.º 00088/16.2BEBERG-S1, de 15.02.2019.

<sup>17</sup> Cf. acórdão do TC n.º 199/2012, Processo n.º 45/11, 1.ª Secção, Relator: Conselheiro Carlos Pamplona de Oliveira, acórdão no qual o TC foi chamado a apreciar a norma que veio a prever a livre substituição do agente de execução pelo exequente à luz do princípio da imparcialidade dos tribunais e do direito de acesso à tutela jurisdicional efetiva (cf. artigos 202.º, 203.º e 20.º da Constituição da República Portuguesa), com referências doutrinais. Em particular sobre a questão, cf. AREIAS, Maria João, «A substituição do Agente de Execução por parte do exequente e a sua conformidade com o direito constitucionalmente consagrado a um processo equitativo», *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, Ano LV, n.º1-4, Jan.-Dez. de 2014, e SOUSA, Miguel Teixeira de, «Novas tendências de desjudicialização na ação executiva: o agente de execução como órgão da execução», *Cadernos de Direito Privado*, n.º 1, dezembro de 2010.

maio de 2011, o Governo português assumiu um conjunto de compromissos perante a União Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, designadamente no que respeita às qualificações profissionais e às profissões reguladas.

Saliente-se, a este propósito, que pese embora a questão das ordens profissionais e das profissões reguladas não conheça regulação direta na União Europeia, eventuais restrições à atividade dos profissionais liberais serão naturalmente captadas pelas liberdades do mercado interno e pelas regras da concorrência, atenta a latitude, seja da noção de *empresa*, que abrange toda e qualquer entidade que exerça uma atividade económica no mercado, seja dos conceitos de *atividade económica* e de *serviços*, que compreendem, também, as atividades dos profissionais liberais. A esta luz, e à semelhança dos critérios mobilizados para aferir da conformidade constitucional do regime de contingentaçāo instituído, também a análise do prisma das liberdades do mercado interno não se satisfará com a identificação de um objetivo de interesse geral.

E porque assim é, importa então *conhecer* o regime de contingentaçāo instituído pela CAAJ.

### **3. Aproximação ao regime de contingentaçāo: do artigo 167.º do Estatuto ao procedimento instituído pela CAAJ e respetivas modificações**

Na sequência do previsto no artigo 167.º do EOSAE, a CAAJ submeteu a consulta pública, em abril de 2016, um projeto tendo em vista a fixação do número máximo de processos executivos a designar a agentes e sociedades de agentes de execução<sup>18</sup>. Em sequência, alguns agentes e sociedades de agentes de execução constituíram-se como interessados e apresentaram contributos, ora favoráveis, ora críticos do sistema de contingentaçāo e dos critérios instituídos no projeto.

Uma vez ouvido o Conselho Profissional do Colégio dos Agentes de Execução, foi o regime final aprovado e publicado através do Aviso n.º 7530-A/2016, publicado em Diário da

---

<sup>18</sup> Todos os elementos, incluindo observações submetidas por interessados, podem ser consultados aqui: <https://caaj.justica.gov.pt/Sobre-a-CAAJ/Legislacao/Consulta-publica-contigentacao> [último acesso: 15.07.2025].

República, 2.ª série – n.º 113 – de 15 de junho de 2016, para se aplicar a partir de 1 de janeiro de 2017 (cf. artigo 9.º do Aviso n.º 7530-A/2016).

Dos respetivos artigos 1.º e 2.º resultava a fórmula mobilizada para a fixação do número máximo de processos ('quota natural') dos agentes e sociedades de agentes de execução, cujos pressupostos deveriam ser, nos termos do artigo 8.º, e com exceção das respetivas alíneas b), aferidos à data de 31 de dezembro do ano anterior ao da publicação.

**«Artigo 1.º**

O número máximo de processos executivos para os quais os agentes de execução podem ser designados é o que resulta da aplicação da seguinte fórmula, arredondado para a unidade imediatamente superior:

$$a = (b + b \times c) \times (1 + d + 0,1 \times e)$$

Sendo:

a — Número máximo de processos para que pode ser designado o agente de execução;

b — Resultado da divisão entre número de processos executivos entrados em tribunal até 31 de dezembro do ano anterior ao da fixação, indicado pela Direção-Geral de Política da Justiça, dividido pelo número de agentes de execução regularmente inscritos para o exercício da profissão nessa mesma data, indicado pela Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (OSAE), número que será divulgado na página eletrónica da CAAJ e do Colégio da Especialidade dos Agentes de Execução;

c — Bonificações previstas no artigo 3.º;

d — Número de agentes de execução contratados nos termos do artigo 165.º do Estatuto da OSAE, existente em cada escritório, contratados em exclusividade e a tempo inteiro, mediante contrato de trabalho sem termo ou com termo não inferior a um ano, até ao limite de 5;

e — Número de funcionários forenses contratados pelo agente de execução em exclusividade e a tempo inteiro, mediante contrato de trabalho sem termo ou com termo não inferior a um ano e registados na OSAE, até ao limite de 5.»

**«Artigo 2.º**

Quando os agentes de execução exerçam a atividade em sociedade, o número máximo de processos executivos para os quais esta pode ser designada é o que resulta da aplicação da seguinte fórmula, arredondado para a unidade imediatamente superior:

$$a = (b + b \times c) \times (d + e + 0,1 \times f)$$

Sendo:

a — Número máximo de processos para que pode ser designada a sociedade de agentes de execução;

b — Resultado da divisão entre número de processos executivos entrados em tribunal até 31 de dezembro do ano anterior ao da fixação, indicado pela Direção-Geral de Política da Justiça, dividido pelo número de agentes de execução regularmente inscritos para o exercício da profissão nessa mesma data, indicado pela Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (OSAE);

c — Bonificações previstas no artigo 3.º;

d — Número de agentes de execução sócios, majorado até ao limite de uma unidade, determinando -se a percentagem de majoração pela percentagem detida por cada sócio no capital da sociedade, com um limite máximo de 50 % por sócio;

e — Número de agentes de execução contratados nos termos do artigo 165.º do Estatuto da OSAE, existente em cada escritório, contratados em exclusividade e a tempo inteiro, mediante contrato de trabalho sem termo ou com termo não inferior a um ano, até ao limite de 5;

f — Número de funcionários forenses contratados pela sociedade em exclusividade e a tempo inteiro, mediante contrato de trabalho sem termo ou com termo não inferior a um ano e registados na OSAE, até ao limite de 5.»

Do artigo 3.º do Aviso n.º 7530-A/2016 resultavam, por seu turno, os critérios de bonificação possíveis, de aplicação condicionada a (i) requerimento dos interessados e à (ii) apresentação dos respetivos documentos comprovativos:

a) Conciliação integral no Sistema Informático de Suporte à Atividade dos Agentes de Execução (SISAAE) dos movimentos efetuados nas contas-clientes com os movimentos processuais — 25 %;

- b) Situação regularizada perante a Caixa de Compensações prevista no Estatuto da OSSE — 25 %;
- c) Processos sem movimentação há mais de 3 meses, tal como consta do SISAAE — 25 %;
- d) Independência económica relativamente aos exequentes, sendo que se considera existir indícios de dependência económica quando um exequente ou mandatário representar mais de 40 % dos processos em que sejam designados — 25 %.

Como corretivos, previa o artigo 6.º que:

«Nas comarcas onde estejam inscritos dois ou menos agentes de execução e daí possa resultar distorções graves no funcionamento da ação executiva, a CAAJ poderá fixar, casuisticamente, o número máximo de processos para que estes podem ser designados.»

Posteriormente, por despacho da CAAJ de 1 de junho de 2018, foi o referido regime alterado, e republicado em anexo ao Aviso n.º 8353/2018, de 20 de junho de 2018<sup>19</sup>, com alterações aplicáveis a partir de 1 de janeiro de 2019 (cf. artigo 2.º do Aviso n.º 8353/2018, de 20 de junho).

Ao abrigo das modificações introduzidas, a alínea b) do artigo 1.º passou a exigir a divulgação, na página eletrónica da CAAJ, do número de agentes de execução regularmente inscritos para o exercício da profissão, e a alínea f) de ambos os artigos 1.º e 2.º passou a ter a seguinte redação:

«Número de funcionários forenses contratados [pelo agente de execução / pela sociedade] em exclusividade e a tempo inteiro, mediante contrato de trabalho sem termo ou com termo não inferior a um ano *e registados na OSSE, até 31 de dezembro de 2017*, até ao limite de 5.» (alterações com itálico nosso).

---

<sup>19</sup> Cf. Aviso n.º 8353/2018, de 20 de junho. Publicação: Diário da República n.º 117/2018, Série II de 2018-06-20, páginas 17195 – 17196.

Maiores modificações sofreu o preceito relativo às bonificações. Entre outras, a alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º do Aviso n.º 8353/2018 passou a prever, expressamente, a conciliação integral de todos os movimentos desde o início de funções, e a alínea d) diminuiu a bitola mobilizada para efeitos da identificação de indícios de dependência económica, de 40% para 1/3 dos processos.

Particularmente relevante para o objeto da presente análise foi, ainda, a introdução de um novo o n.º 2, limitando os efeitos da majoração, e prescrevendo dela não poder resultar número superior ao número de processos extintos pelo agente ou sociedade no ano anterior. Ainda numa ótica restritiva, passou o n.º 5 do mesmo artigo a impor, também, a manutenção dos indicadores para a atribuição de bonificações durante todo o ano, sem, em contrapartida, valorar alterações favoráveis ao agente (e potencialmente justificativas da majoração da quota em alta).

Em contraste, é de assinalar, como meritório, o disposto no artigo 4.º, n.º 4 do Aviso n.º 8353/2018, que veio esclarecer que os processos atribuídos aos agentes de execução nomeados pela CAAJ, nos termos do n.º 9 do artigo 178.º do EOSAE (em substituição de agente de execução liquidatário), não são considerados para a fixação do número máximo de processos para que poderão ser designados.

Em 2020, a CAAJ entendeu, uma vez mais, proceder a ajustamentos no regime, justificando-o com o objetivo de «se alcançar uma distribuição de processos cada vez mais justa e equitativa» (conforme nota justificativa do Regulamento n.º 1094/2020, publicado em Diário da República, 2.ª série – n.º 245, de 18 de dezembro de 2020).

Na sequência de consulta pública<sup>20</sup>, e depois de ouvido o Conselho Profissional dos Agentes de Execução, viria a ser aprovado o Regulamento atualmente aplicável, e que que revogou o Aviso n.º 7530-A/2016, com as alterações introduzidas pelo Aviso n.º 8353/2018, tendo entrado em vigor no dia 1 de janeiro de 2021 (cf. artigo 13.º do Regulamento).

Ao abrigo do novo regime, a CAAJ deverá divulgar, no seu sítio institucional, e até ao dia 15 de junho de cada ano, não os fatores de ponderação da fórmula, mas, e apenas, o seu

---

<sup>20</sup> Cf. Aviso n.º 10633/2020, publicado em Diário da República, 2.ª série – n.º 138, de 17 de julho de 2020.

resultado, isto é, o número máximo base de processos executivos para os quais os agentes e sociedades poderão ser designados a qualquer título (cf. artigo 1.º, n.º 1 do Regulamento). No Regulamento, a fórmula de cálculo do regime-base é ainda simplificada para:

«A = NPE/NAE

A — Número máximo base de processos executivos para os quais os agentes de execução ou as sociedades que integrem podem ser designados a qualquer título;

NPE — Número de processos executivos autuados aos agentes de execução no ano anterior, indicado pela Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução (OSAE), retirado da plataforma do Sistema Informático de Suporte à Atividade dos Agentes de Execução (SISAAE);

NAE — Número de agentes de execução regularmente inscritos para o exercício da profissão em 31 de dezembro do ano anterior ao da fixação, indicado pela OSAE.»

Com isto, pretendeu o regulamentador separar a fórmula de cálculo do número máximo base, daquela aplicável à determinação do número máximo majorado, e que passa a estar inteiramente prevista no artigo 2.º do Regulamento, sendo dada pelos seguintes fatores:

«N = (a + a x b) x (1 + 0,5 x c + 0,1 x d)

sendo:

N — Número máximo adicional de processos executivos para os quais os agentes de execução podem ser designados a qualquer título;

a — Número máximo base de processos executivos para os quais os agentes de execução podem ser designados a qualquer título nos termos artigo 1.º;

b — Bonificações previstas no artigo 4.º;

c — Número de agentes de execução contratados nos termos do artigo 165.º do EOSAE, existente em cada escritório, contratados em exclusividade e a tempo inteiro, mediante contrato de trabalho sem termo ou com termo não inferior a um ano, *até ao limite de 3*; (modificação em realce, diminuindo assim o limiar máximo da ponderação, de 5 para 3)

d — Número de empregados forenses contratados pelo agente de execução em exclusividade e a tempo inteiro, mediante contrato de trabalho sem termo ou com termo não inferior a um ano e registados na OSSE, até ao limite de 5.»

Na mesma ótica restritiva, foram também introduzidas modificações na fórmula aplicável às sociedades de agentes de execução, cuja majoração passa a ser apurada à luz dos seguintes fatores:

$$\text{«N} = (\text{a} + \text{a} \times \text{b}) \times (\text{c} + 0,5 \times \text{d} + 0,1 \times \text{e})$$

sendo:

N — Número máximo adicional de processos executivos para os quais as sociedades de agentes de execução podem ser designadas a qualquer título;

a — Número máximo base de processos executivos para os quais as sociedades de agentes de execução podem ser designadas a qualquer título nos termos artigo 1.º;

b — Bonificações previstas no artigo 4.º;

c — Número de agentes de execução sócios, majorado até ao limite de uma unidade, determinando-se a percentagem de majoração pela percentagem detida por cada sócio no capital da sociedade, com um limite máximo de 50 % por sócio, *até ao limite de 5, calculada da seguinte forma: número de sócios + % de quota por cada sócio com o limite máximo de 50 % por cada sócio;* (modificações em itálico)

d — *Número de agentes de execução associados nos termos do artigo 213.º aplicável por força do artigo 220.º ambos do EOSAE e/ou contratados nos termos do artigo 165.º do EOSAE, existentes em cada escritório, contratados em exclusividade e a tempo inteiro, mediante contrato de trabalho sem termo ou com termo não inferior a um ano, até ao limite de 3;* (modificações em itálico)

e — Número de empregados forenses contratados pela sociedade em exclusividade e a tempo inteiro, mediante contrato de trabalho sem termo ou com termo não inferior a um ano e registados na OSSE, até ao limite de 5.

*2 — O número de agentes de execução sócios, previsto na fórmula do n.º 1 em c, somado ao número de agentes de execução associados e/ou contratados, previsto na fórmula do n.º 1 em d, não poderá ser superior ao limite de 5, sendo considerado em primeiro lugar*

*o número de sócios com a maior percentagem na participação social, seguido do número de agentes de execução associados e/ou contratados.» (preceito introduzido *ex novo*)*

Entre as novidades justificativas de menção, conta-se, ainda, a introdução de um novo artigo 5.º no Regulamento, prevendo o regime aplicável às situações em que, no mesmo ano civil, agentes de execução venham a integrar ou deixem de integrar, como sócios, sociedades de agentes de execução, prevendo as consequentes deduções associadas<sup>21</sup>.

No mais, e no que se refere ao dever de manutenção das variáveis durante todo o ano, explicita agora o artigo 6.º, n.º 2 do Regulamento a consequência em caso de incumprimento - a CAAJ procederá à redução do número máximo adicional de processos executivos anteriormente atribuído. Uma vez mais, não é previsto nenhum corretivo dinâmico favorável aos agentes e/ou sociedades (conexo, por exemplo, com a extinção de processos durante o ano-referência).

Em sede de contabilização de processos, e além do que já resultava do regime anterior, acrescenta agora o artigo 7.º, n.º 3 do Regulamento que também não contam para o apuramento dos números máximos base e adicional, os processos executivos atribuídos na sequência de suspensão preventiva de agente de execução, nos termos e para os efeitos do artigo 172.º, n.º 4 do EOSAE. No mesmo sentido, e conforme esclarecimentos pela CAAJ<sup>22</sup>, também não contam, para efeitos de apuramento do limiar - desde logo por não serem processos executivos - as citações em processo declarativo, e as notificações avulsas. Em contraste, são contabilizados no limite de processos, quer os processos recebidos por via de substituição, quer os processos totalmente delegados, sem reserva, em agentes de execução ou sociedades que integrem (cf. artigo 7.º, n.º 1 do Regulamento).

Finalmente, é ainda de assinalar a introdução de menção expressa à aplicação supletiva – em tudo o que não esteja expressamente previsto no Regulamento -, quer do artigo 7.º, n.º

---

<sup>21</sup> Isto, tendo em conta que o agente de execução contratado vê o seu limite reduzido a zero, em razão de passar a estar impedido de receber processos.

<sup>22</sup> Cf. Conjunto de FAQs publicadas em <https://caaj.justica.gov.pt/Agentes-de-execucao/Fixacao-do-numero-maximo-de-processos-executivos-a-designar/FAQS> [último acesso: 15.07.2025].

1, al. a) da Portaria n.º 90/2015, de 25 de março<sup>23</sup>; quer do Regulamento 350/2018, de 18 de junho, que estabelece as quantias devidas pelos atos e serviços prestados pela CAAJ. Por deliberação n.º 32.OG4-E/CAAJ/2025 do órgão de gestão da CAAJ, datada de 17 de junho de 2025, foi fixado em 87 (*oitenta e sete*) o número máximo base de processos executivos para os quais os agentes de execução ou as sociedades que integrem poderão ser designados, a qualquer título, para o ano de 2026.

Em Comunicado da mesma data, o órgão de gestão da CAAJ acrescenta ter ficado deliberado que «o número de processos poderá ser reformulado em alta, atento o estudo conjunto que se encontra a decorrer entre a Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares de Justiça e a Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, devendo a revisão deste número ser publicitada até ao final de novembro do corrente ano.»

A necessidade de uma revisão do regime e respetiva reformulação em alta é de acolher como positiva, atentos os valores de quota que foram fixados em anos mais recentes, nomeadamente aqueles subsequentes à pandemia COVID-19 e que, perante a remuneração dos agentes de execução, tal como prevista na Portaria n.º 282/2013, de 29 de agosto, poderão, mais do que contribuir, fazer perigar um *mínimo de existência (profissionalmente) condigna*<sup>24</sup> dos agentes de execução.

Considerando os critérios de análise já antecipados, e que incluem, além da identificação de uma justificação legítima, a apreciação da adequação, necessidade e proibição do

---

<sup>23</sup> Que estabelece o procedimento de liquidação e cobrança da taxa de acompanhamento, fiscalização e disciplina dos Auxiliares da Justiça, e de outras importâncias devidas à CAAJ por serviços prestados, e que, no referido preceito, se refere à emissão de cópias ou certidões no âmbito de processos administrativos, disciplinares, contraordenacionais ou de fiscalização.

<sup>24</sup> Pese embora com antecedentes já na década de 90, foi no acórdão n.º 509/2002, Processo n.º 768/02, Plenário, Relator: Conselheiro Luís Nunes de Almeida, que o Tribunal Constitucional, partindo do princípio do respeito pela dignidade da pessoa humana (cf., artigos 1.º e 2.º da CRP), procurou laborar sobre um direito fundamental a uma existência socialmente condigna, contendo, além de uma dimensão negativa, também uma dimensão positiva ou prestacional, sempre conexa com o direito a dispor de uma quantia pecuniária mínima, adequada a prover às necessidades básicas do ser humano.

excesso, passar-se-á, agora, a uma apreciação crítica do regime instituído no Regulamento n.º 1094/2020, de 18 de dezembro.

#### **4. Uma análise crítica do regime de contingentação instituído no Regulamento n.º 1094/2020, de 18 de dezembro**

A legitimidade de um qualquer regime de contingentação deve ser aferida à luz da natureza dos agentes de execução (e respetivas sociedades) como profissionais liberais, ou, se se quiser, como empresas, nos termos e para os efeitos das regras da concorrência (nacionais e europeias). Porque assim é, haverá que tomar em devida conta as restrições ínsitas ao referido regime, quer para (i) direitos fundamentais constitucionalmente consagrados, como a liberdade de profissão e a liberdade de iniciativa económica privada<sup>25</sup>, quer para (ii) a concorrência no mercado, cujas regras proíbem, não só os acordos e decisões de associações de empresas que tenham, por objeto ou por efeitos, impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência no mercado - nisto se incluindo sistemas de contingentação ou de fixação de quotas anuais<sup>26</sup> - como, e bem assim, medidas estaduais ou administrativas que possibilitem ou facilitem a introdução de restrições similares, em violação do princípio da cooperação leal.

A dupla dimensão de análise comprehende-se pela íntima relação entre os parâmetros em questão. Com efeito, e nas palavras de PEDRO MADEIRA FROUFE:

«O sistema português, necessariamente em conformidade com o Direito da União, consagra o princípio da liberdade de escolha de profissão e do direito ao trabalho, com a positivação normativa e a força vinculativa constitucionais de Direitos fundamentais.

---

<sup>25</sup> Admitindo a referência a ambos os direitos, em razão das particulares características do exercício da função – cf. acórdão do TC n.º 332/2019, Processo n.º 65/2019, 1.ª Secção, Relator: Conselheiro José António Teles Pereira.

<sup>26</sup> Atenta a limitação e o controlo da quantidade de serviços que empresas, como os agentes de execução e as sociedades de agentes de execução, podem oferecer no mercado. Com posicionamento particularmente crítico da contingentação, cf. a posição da APRITEL – Associação dos Operadores de Comunicações Eletrónicas.

Tais direitos/liberdades fundamentais densificam, no âmbito da atividade laboral-profissional, a liberdade individual, nomeadamente, na sua face de liberdade económica (incluindo-se, também e no plano constitucional, a denominada “livre iniciativa económica privada” ou liberdade de empresa). Considerando o Direito da União, ou seja, a “fonte” normativa europeia, tal princípio de liberdade (nas suas faces de liberdade individual, liberdade de escolha de profissão, liberdade de empresa e direito ao trabalho) materializa-se, desde logo, na “liberdade profissional e direito de trabalhar”, bem assim como na “liberdade de empresa”, consagrados nos artigos 15º e 16º, respetivamente, da CDFUE. Independentemente da CDFUE, tal liberdade/direito integra-se necessariamente no conteúdo das liberdades económicas do Mercado Interno, nomeadamente, na livre circulação de trabalhadores, no direito de estabelecimento e na livre prestação de serviços. [...] - Nesta matéria, no que respeita ao direito fundamental ao trabalho (ou direito a trabalhar, na formulação do artigo 15º da CDFUE) e à liberdade de escolha de profissão, a regra é a da garantia da liberdade individual. Excepcionalmente, poderão ser admitidas, em concreto, restrições ou mesmo supressões a tal regra (a liberdade individual, a liberdade económica, a liberdade de escolha de profissão, tipificada ou não, assim como o direito ao trabalho/emprego), desde que respeitando, nesse processo de restrição de algum ou de alguns direitos fundamentais conflituantes, o princípio da proporcionalidade. Essa proporcionalidade, operativamente e tal como tem sido exemplificado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, assume três dimensões cumulativas: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.»<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Cf. FROUFE, Pedro Madeira, «Liberdade profissional. Direito de Trabalhar. Direito ao Trabalho e profissões regulamentadas - Um aspeto da Proposta de Lei n.º 96/XV/1º: O exercício da psicoterapia, como exemplo», disponível em:

<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=mDNB8BglTSETeT%2Fzw8PgLdiQq3qwVhzGgkvnM26jhSXo6bU3jdDoWUzDDxpz6ehZaomF4rxU6lySvkefhzog7hawqSoVg%2F8Y%2B03tipFxdZBuxzo2eqMkiNaQYZc8J%2BJJRndHjWvSNAPC2Ph%2FJedJG8YOMgaiaoaf5wbwJuqksv%2FqevZJpmKZMOiIB7GILRiOovEfaagMbURkzxHJdlAhe5i84lw03x4fMKVN30D97GvV2aJHOJQe3pzCVzuPxE8tJ%2B3rxDRxD2vAEEwK6qy3TJWhxsZ7AfcnZkJYActAYbLdmhozUjVbjJvnohgCEL3Mq36sd8t%2FSMjRWufboEcR1QPU3EoTTQuUSbfAbIqgNv8eU4I6Ur%2BG%2BRKc7NO%2B4oNCFnojaCKFs3emuZAX3Ag2lYi6AVfBVK2d5Aky4lxTd>

#### **4.1. A contingência como afetação negativa de direitos fundamentais**

A fixação de um número máximo de processos para os quais agentes e sociedades de agentes de execução poderão ser designados configura, independentemente do tipo, uma *afetação desvantajosa* de liberdades jusfundamentalmente protegidas<sup>28</sup>. Com isso, importa recordar e aplicar, ainda que *cum grano salis*, o disposto no artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa.

Dele resulta que os direitos, liberdades e garantias (e, bem assim, os direitos fundamentais de natureza análoga, nos termos do artigo 17.º da CRP), apenas poderão ser restringidos (i) por lei; (ii) nos casos expressamente previstos na Constituição, e (iii) observado o princípio da proporcionalidade, na sua tríplice dimensão - adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito<sup>29</sup>, mais devendo (iv) qualquer regulamentação ou limitação-restricção depender de uma avaliação prévia assente em elementos qualitativos e quantitativos<sup>30</sup>.

---

<https://drive.google.com/file/d/1NYOvhiXIUgJGzwwc68q48kH%2FTazn%2FvMo4ib%2FoXb7i97uPl4DjoJ9qb13zviToJ%2BtD8uxd2qu9nZYI5AyeVJwkESU51cc9hCDFKoA17sMrmw%3D%3D&fich=Pedro+Madeira+Froufe+Doc.+2.pdf&inline=true>  
[último acesso em 15.07.2025].

<sup>28</sup> Sobre os diferentes tipos de restrições, cf. NOVAIS, Jorge Reis, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 3.ª ed., Lisboa, AAFDL Editora, 2022, p. 172 e ss., considerando, porém, que independentemente das qualificações, o controlo deve ser equivalente àquele que entre nós se encontra previsto para as leis restritivas de direitos fundamentais, nomeadamente e em particular no que se refere aos requisitos do Estado de Direito, ainda que interpretados com as devidas adaptações.

<sup>29</sup> Ainda nos termos do artigo 18.º, n.º 3 da CRP: «As leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstracto e não podem ter efeito retroactivo, nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais.» Sobre o princípio da proporcionalidade, cf. LOPES, Dulce, COUTINHO, Francisco Pereira, e BOTELHO, Catarina Santos (orgs.), *XIII Encontro de Professores de Direito Público*, Coimbra, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2021, disponível em: [https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/95784/3/Princ%cc%81pio\\_Proportionalidade\\_ebook.pdf](https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/95784/3/Princ%cc%81pio_Proportionalidade_ebook.pdf) [último acesso em 15.07.2025].

<sup>30</sup> Neste sentido, cf. artigo 4.º e 10.º da Lei n.º 2/2021, de 21 de janeiro, que estabelece o regime de acesso e exercício de profissões e de atividades profissionais e o regime aplicável à avaliação da proporcionalidade prévia à adoção de disposições legislativas que limitem o acesso a profissão regulamentada, ou a

A tudo o exposto, acrescem outros princípios gerais do ordenamento jurídico, acionados pela *variabilidade* das quotas fixadas em cada ano (e desacompanhada de simétrico dinamismo corretivo ao longo do ano). Não se pretende com isto, sublinhe-se, convocar uma qualquer *proibição de afetação da confiança legítima dos particulares*. Com efeito, será difícil – pelo menos à luz da jurisprudência constitucional – identificar um cenário de frustração da confiança, sindicável pelo princípio da proteção da confiança, também ele ínsito ao princípio do Estado de Direito, consagrado no artigo 2.º da CRP<sup>31</sup>.

Com efeito, e como vem sendo sublinhado pelo Tribunal Constitucional:

«[...] a evolução do estatuto e do regime jurídico das funções dos agentes de execução [...] é reveladora de uma certa instabilidade, própria da definição incipiente de qualquer instituto, função ou regime jurídico que possam ter-se por inovadores ou reformadores»<sup>32</sup>.

Por seu turno, e ainda que se pudesse contrapor o investimento feito em meios e estruturas (sobretudo pelos agentes e sociedades de agentes de execução que já laboravam aquando da introdução do princípio da livre designação e substituição pelo exequente), e, bem assim, fundar a expectativa de continuidade na liberdade consagrada no artigo 47.º, n.º 1 da CRP, também da jurisprudência constitucional resulta a necessidade de:

«[...] aferir se a norma que integra o objeto do recurso configura uma lesão tão intensa dessa confiança, que deva prevalecer sobre as razões invocadas pelo legislador para

---

regulamentar, ou o seu exercício, transpondo a Diretiva (UE) 2018/958 do Parlamento Europeu e do Conselho e revogando o Decreto-Lei n.º 37/2015, de 10 de março.

<sup>31</sup> Sobre este princípio, cf. AMARAL, Maria Lúcia, «O tempo e a proteção da confiança» in GOMES, Carla Amado (org.), *V Encontro de Professores de Direito Público*, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2012, disponível em: [https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook\\_encontrodp\\_final2.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_encontrodp_final2.pdf) [último acesso em 15.07.2025].

<sup>32</sup> Cf. acórdão do Tribunal Constitucional n.º 212/2023, Processo n.º 506/21, 3.ª secção, Relator: Conselheiro Lino Rodrigues Ribeiro.

alterar o regime jurídico em vigor, no exercício da sua «*prerrogativa de autorrevisibilidade baseada na alternância política e no devir da realidade*».<sup>33</sup>

*In casu*, não obstante a fixação anual da quota seja feita pela CAAJ, com base em regime adotado através de Regulamento, a existência de credencial legislativa prévia no artigo 167.º do EOSAE<sup>34</sup>, conjugada com a circunstância de os valores de quota serem sempre fixados para o ano subsequente, sem retroatividade, fragiliza(m) uma conclusão segura no sentido do desrespeito pelo referido princípio, sobretudo considerando que, ao contrário de uma proibição absoluta para o exercício da profissão e de uma fixação *ad hoc* sem assento em fórmula previamente desenhada, os agentes de execução podem contar (hoje, pelo menos) com a natural variabilidade da quota anual. No mais, e em conformidade com o que também resulta da jurisprudência do Tribunal Constitucional, está-se perante problemática a propósito da qual o estatuto híbrido dos agentes de execução não deixará, também, de conhecer tradução numa particular sujeição a maiores restrições e limitações à atividade, em razão dos objetivos de interesse público prosseguidos.

Nada do que se acaba de expor retira, porém, relevância crítica à variabilidade e ao casuísmo dos valores fixados. Com efeito, se o problema não encontrará resolução, autónoma ou suficiente pelo menos, numa qualquer análise isolada dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima dos particulares, a questão da (des)proporcionalidade do regime não deixará de ser apreciada à luz da variação ora criticada. Isto porque, não obstante a existência de base legal, não só é esta silente quanto aos termos da contingência, como de nenhum modo impõe ou legitima (nem sequer implicitamente) (i) a ausência de um qualquer limiar mínimo no regime instituído, (ii) a adoção de fatores de ponderação heterónomos para efeitos do cálculo do valor máximo aplicável, ou, ainda,

---

<sup>33</sup> Cf. acórdão do Tribunal Constitucional n.º 212/2023, Processo n.º 506/21, 3.ª secção, Relator: Conselheiro Lino Rodrigues Ribeiro.

<sup>34</sup> Sobre esta, cumpre salientar que a sua execução não foi retroativa, afetando apenas os anos posteriores à adoção do primeiro regime – fórmula pela CAAJ.

(iii) a fixação de uma quota (natural e majorada) em termos estáticos, e desacompanhada de corretivos dinâmicos.

A esta luz, e sem prejuízo da adesão à necessidade de um entendimento flexível dos limites consagrados no artigo 18.º da CRP, nomeadamente no que se refere à reserva de lei e à existência de *autorização expressa para restringir*, dúvidas não restam de que, pelo menos no que à liberdade de profissão se refere, estamos perante direito, liberdade e garantia associado a uma reserva qualificada<sup>35</sup>.

Conforme resulta da jurisprudência constitucional, o artigo 47.º, n.º 1 da CRP acolhe, não apenas a liberdade de escolha de profissão (a liberdade de acesso), como, e bem assim, a liberdade de exercer a profissão escolhida, sem outros constrangimentos para além daqueles que se encontram previstos na Constituição. É certo ser a própria Constituição a *autorizar* expressamente, a este propósito, restrições legais fundadas em razões de interesse coletivo, e que poderão incluir todas aquelas conexas com a boa administração da justiça e a necessidade de preservar a independência e a dignidade do exercício da profissão regulada, ou contendentes, ainda, com outros interesses públicos, associados ao exercício de funções públicas por privados.

Já não nos parece, porém, viável mobilizar – como justificação – a necessidade de adequação da liberdade de profissão às condições complexas das relações da vida (e, em particular, ao aumento do número de profissionais), pois que é dessas relações e da *concorrência natural* entre essas liberdades (e agentes) que vive a liberdade de profissão e a articulação entre empresas numa economia de mercado. Por outras palavras, e ainda que sem rejeitar a existência de cenários de tensão no seio de uma mesma liberdade – exercida por diferentes titulares –, os quais justificativos da intervenção de *medidas harmonizadoras*, não nos parece que, *in casu*, a garantia de um *mínimo de realização possível* para todos possa ser feita *a posteriori* através da contingência.

Uma vez mais, está-se perante uma profissão privada, cujo estatuto especial não é nem pode ser de molde a consentir uma publicização descaracterizante da imagem identitária

---

<sup>35</sup> Cf. NOVAIS, Jorge Reis, *As restrições*, *ob. cit.* p. 170.

da liberdade de escolha e de exercício da profissão escolhida. Em particular, e independentemente também da específica qualificação jurídica da contingência como afetação negativa, a circunstância de se estar perante uma intervenção ablativa, consistente numa limitação significativa do direito – ainda que não na eliminação do seu núcleo essencial (pois que não se elimina a possibilidade de exercício da profissão) –, justifica uma análise não leviana do particular regime instituído.

A tudo o exposto há ainda que acrescentar - em linha com o princípio da (livre) designação do agente de execução pelo exequente - o direito de acesso ao direito pelo próprio exequente, nos termos e para os efeitos do artigo 20.º da CRP<sup>36</sup>. Com efeito, ainda que conforme preceitua o artigo 162.º, n.º 3 do EOSAE, o agente de execução não seja mandatário nem representante de qualquer uma das partes processuais, o certo é que - e recordando o disposto no artigo 720.º do CPC - vigora um princípio de livre designação e substituição por parte do exequente, exequente esse ao qual a lei reconhece a possibilidade de escolher designar o agente ou sociedade de agentes de execução com os quais vem trabalhando, precisamente por lhe oferecerem as garantias de qualidade e de eficiência que outros (desconhecidos) poderão não oferecer.

De tudo o sobredito resulta que ao interesse do Estado na administração da justiça executiva com garantias de celeridade, eficácia e imparcialidade (como interesse ínsito ao regime de contingência *possibilitado* pela lei), não poderá deixar de se contrapor, além dos direitos-liberdades do agente de execução, também os direitos e interesses dos exequentes, desde logo patrimoniais (pois que os respetivos direitos de crédito - protegidos pelo artigo 62.º, n.º 1 da CRP - , se realizam através do processo executivo e, em particular, através da atuação de um particular agente de execução).

---

<sup>36</sup> Neste sentido, vejam-se as observações da APRITEL – Associação dos Operadores de Comunicações Eletrónicas, considerando que os agentes de execução tenderão a preferir, face à limitação, execuções com valores mais elevados, ou que, apesar da respetiva complexidade, ofereçam maiores garantias de cobrança e pagamento de honorários.

#### **4.1.1. Da legitimidade dos fundamentos**

Em conformidade, e começando pela própria legitimidade da fixação de um número máximo de processos, admite-se poder ser esta uma medida norteada pelos objetivos de reforçar a independência e a objetividade da atuação dos agentes de execução (forçando porventura a diversificação dos processos aceites) e, bem assim, garantindo a sua disponibilidade para o zeloso cumprimento das suas funções (numa substituição *paternalista* ao exercício e dever de autoavaliação da respetiva capacidade pelo próprio agente), tudo isto, em termos alinhados com o interesse público na celeridade, eficácia e imparcialidade na administração da justiça executiva.

Diferentemente, se o objetivo é - como aparentemente flui da nota justificativa da CAAJ no Regulamento n.º 1094/2020, de 18 de dezembro - o de garantir, a todos os agentes, as condições necessárias ao exercício da respetiva liberdade de profissão (e a todas as sociedades, o exercício da respetiva liberdade de iniciativa económica privada), a medida já se nos afigura merecedora de maiores reservas, em razão de uma colisão com a lógica inerente a uma economia social de mercado, assente na liberdade de atuação e de prestação de serviços e, com ela, na diferenciação (natural) dos agentes de mercado, pela sua maior ou menor eficiência e, bem assim, qualidade da atividade desenvolvida.

Em nosso ver, medidas de justiça distributiva e de proteção social poderão e deverão ser implementadas. Míster é que o sejam em termos compatíveis com a natureza privada da profissão, e que encontram, aliás, *lugar* possível em cenários de *fuga à lógica dos privados*, de que são exemplo os casos de designação pela secretaria (nos termos e para os efeitos do artigo 720.º, n.º 3 do CPC), ou pela própria CAAJ (cf. artigos 172.º, n.ºs 4 e 6 e 178.º, n.ºs 1 e 9), além de outros a criar de *iure constituendo*.

Ainda assim, e inclusive admitindo a legitimidade deste díplice objetivo, a identificação de uma justificação *válida* não basta, porém, havendo – para qualquer uma das justificações – que aferir se a solução encontrada se alinha e conforma com as exigências de adequação ou idoneidade, exigibilidade ou necessidade, e proporcionalidade em sentido estrito como subprincípios de um princípio basilar do Estado de Direito – o princípio da proporcionalidade (cf. artigos 2.º e 18.º, n.ºs 2 e 3 da CRP).

#### **4.1.2. Da proporcionalidade do regime**

Na síntese do Tribunal Constitucional, o princípio da proporcionalidade:

«[...] convoca, como ideia central, a existência de uma relação razoável (equilibrada) entre um determinado objetivo, a ser alcançado por uma atuação do poder público interferente com interesses alheios, e os meios empregues para atingir esse objetivo. Assenta esta ideia num modelo dinâmico de controlo, que pressupõe uma aferição faseada do sentido da medida lesiva na sua interação com o interesse afetado, realizada através de testes específicos, destinados a captar a essência significativa e atuante do princípio. É assim que se fala, referenciando esses testes de concretização do princípio da proporcionalidade, em adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. No primeiro caso (teste da adequação), procura-se aferir a aptidão objetiva da medida à prossecução de um fim público legítimo: determina-se, pois, a adequação dessa medida ao fim visado, afastando atuações lesivas que não contribuam sequer para a realização de tal fim. Seguidamente, controlando a necessidade da medida em causa, ficcionam-se alternativas que, proporcionando o mesmo grau de satisfação do interesse público, sejam menos restritivas do interesse afetado. E, enfim, relativamente à proporcionalidade em sentido estrito, determina-se a existência de uma relação equilibrada entre o valor em causa na prossecução do objetivo subjacente à atuação e o nível de restrição da posição afetada por essa mesma atuação.»<sup>37</sup>

Ora, é precisamente aqui – na proporcionalidade do regime – que encontramos o núcleo problemático do regime instituído pela CAAJ. Reiterando a independência da análise face à (i)legitimidade dos motivos subjacentes à solução, crê-se que o regime beneficiaria de algumas modificações, por forma a evitar que, na ânsia por justiça social ou por mais independência, se acabe – por força dos limites impostos a uma atividade que é fonte de rendimentos – por ferir precisamente *mínimos de existência condigna*. Mais agravando, ainda, os índices de dependência, seja (i) pelo número diminuto de processos estabelecido como máximo (e que é consequência da ausência de um limiar mínimo abaixo do qual não

---

<sup>37</sup> Cf. acórdão do TC n.º 332/2019, Processo n.º 65/2019, 1.ª Secção, Relator: Conselheiro José António Teles Pereira.

deveria ser possível fixar a quota natural ou majorada de agentes e sociedades de agentes de execução); seja (ii) pela circunscrição dos honorários e despesas reembolsadas àqueles previstos na Portaria n.º 282/2013, de 29 de agosto e que, variando de acordo com o tipo de processo, poderão também - sobretudo quando conjugados com a contingência - ser manifestamente insuficientes para fazer face aos custos e investimentos elevados em recursos humanos, físicos e tecnológicos, necessários e exigidos para o exercício da atividade; seja (iii) pelos critérios de majoração adotados pelo regulamentador e que, em alguns casos pelo menos, representam circunstâncias e fatores completamente alheios ao agente e sociedade de agentes de execução; seja, ainda, (iv) pela insuficiência de mecanismos corretivos que poderiam e deveriam ser introduzidos no regime, por forma a compensar a sua rigidez e fixidez, e evitar resultados irrazoáveis na prática.

A tudo o exposto acresce, como antecipado, a variabilidade das quotas fixadas anualmente e que, podendo não preencher os requisitos apertados que a jurisprudência constitucional exige para a identificação de uma frustração ilegítima das expectativas dos particulares, não deixa de reforçar a necessidade de introdução de corretivos, acompanhados de mecanismos de democracia participativa, que, ainda que ao jeito de *válvulas de escape*, permitam a agentes e sociedades de agentes de execução expor as suas preocupações e circunscrever o alcance da variabilidade a níveis de quota razoáveis e expectáveis.

#### **4.2. Da concorrência entre profissionais como pilar de uma economia social de mercado**

Além da afetação negativa de direitos-liberdades fundamentais, o regime instituído justifica, também, escrutínio ao abrigo das regras da concorrência e das liberdades do mercado interno. O enquadramento da questão não é, porém, isento de dúvidas, sobre elas importando deixar algumas notas, naturalmente perfunctórias, atento o enfoque do escrito.

O estabelecimento de limites máximos à possibilidade de atuação (pelos agentes e sociedades de agentes de execução) representa uma distorção da concorrência no mercado, contrariando o princípio da liberdade de prestação de serviços, como liberdade acolhida no artigo 56.º do TFUE, e caracterizante do mercado interno, e mais afetando o *livre encontro*

*entre a procura e a oferta*, em termos que se aproximam da *teoria de dano* insita à proibição do artigo 9.º, n.º 1, al. b) da Lei da Concorrência ('LdC')<sup>38</sup> e, bem assim, do homólogo artigo 101.º, n.º 1, al. b) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ('TFUE').

A esta luz, e se se estivesse perante um acordo entre empresas (entre agentes de execução e sociedades de agentes de execução) ou perante uma decisão de associação de empresas (por exemplo, um regulamento da OSAE), tendo por conteúdo a limitação do número de processos para os quais agentes e/ou sociedades de agentes de execução pudessem ser designados, a subsunção do acordo ou decisão à proibição do artigo 9.º da LdC e 101.º do TFUE ofereceria poucas dúvidas, apenas podendo ser afastada, ora à luz da necessidade de ponderação com um específico e preponderante interesse geral, ora pela possibilidade de justificação em razão de putativas eficiências.

*In casu*, não se está, porém, perante o comportamento de uma empresa ou de uma associação de empresas. Pelo contrário, e ainda que aí apenas prevista como uma *possibilidade*, a medida em escrutínio resulta e encontra credencial legitimante em preceito normativo, em particular, o artigo 167.º do EOSAE, não resultando, pois, nem de um qualquer acordo entre agentes de execução e/ou sociedades de agentes de execução, nem de uma decisão da Ordem. E porque assim é, não parece que se esteja perante uma prática restritiva da concorrência enquadrável nos artigos 101.º, 102.º e 106.º do TFUE.

Conforme enunciado pelo Advogado-geral MIGUEL POIARES MADURO, em Conclusões apresentadas no processo *Cipolla*<sup>39</sup>:

«[...] enquanto as medidas de auto-regulação permanecem sujeitas ao direito da concorrência devido à sua origem, as medidas estatais escapam-lhe. Na prática, o Tribunal de Justiça examinou, no processo Wouters e o., a compatibilidade de uma regra aprovada por uma ordem profissional que proibia a constituição de grupos multidisciplinares com o artigo 81.º CE, enquanto declarou, no acórdão Arduino, já

---

<sup>38</sup> Cf. Lei n.º 19/2012, de 08 de maio, sucessivamente alterada.

<sup>39</sup> Cf. Conclusões do Advogado-geral MIGUEL POIARES MADURO, apresentadas em 01.02.2006, *Cipolla* (C-94/04, ECLI:EU:C:2006:76, §37).

referido, que uma medida nacional que fixa uma tabela de honorários dos advogados não está sujeita aos artigos 10.º CE e 81.º CE, conjugados.»

Uma vez mais, desta delimitação negativa preliminar não resulta, porém, uma qualquer inocuidade do regime instituído pela CAAJ – entidade administrativa independente – do prisma jusconcorrencial e do mercado interno. Isto porque, não oferece dúvida que qualquer medida legislativa ou ato regulamentar que possa(m) comprometer a liberdade de concorrência entre empresas (nomeadamente, impondo, favorecendo, incentivando ou possibilitando medidas contrárias ao disposto nas regras da concorrência)<sup>40</sup>, ou as liberdades fundamentais de estabelecimento e de prestação de serviços, não só não facilita(m) a realização da missão da União, como torna(m) efetivamente mais difícil a prossecução dos objetivos por aquela prosseguidos<sup>41</sup>.

A esta luz, e como sinalizado pelo Advogado-geral NICHOLAS EMILIOU, no processo *RRC Sports*:

[ainda que] «[...] possa parecer estranho que tanto as disposições da União em matéria de livre circulação como as disposições em matéria de concorrência se apliquem, possivelmente de forma cumulativa, às mesmas medidas. Com efeito, pelo menos em princípio, as primeiras aplicam-se às restrições ao comércio resultantes da intervenção

---

<sup>40</sup> Este cenário é ainda dificultado pelo facto de não se estar perante a facilitação de um acordo entre empresas ou de uma decisão de associação de empresas, mas, e antes, perante a facilitação ou permissividade de regime incompatível com as regras da concorrência como princípios, mas implementado por autoridade administrativa independente. Ainda assim, parece-nos que, pese embora longe dos figurinos típicos da '*state action doctrine*', a questão é relevante para enquadramento da responsabilidade do Estado e, bem assim, das autoridades administrativas independentes pelo respeito pelo Direito da União e cooperação leal com esta na prossecução das respectivas missões.

<sup>41</sup> Sobre o princípio da cooperação leal e sua aplicação à Administração Pública, cf. LANCEIRO, Rui Tavares, *O princípio da cooperação leal e a Administração: a europeização do procedimento de acto administrativo*, Lisboa, AAFDL – Lisbon Law Editions, 2019.

do Estado, enquanto as regras de concorrência visam as distorções do mercado resultantes do comportamento de empresas privadas»<sup>42</sup>.

Assim, em casos como o vertente, o comportamento estadual ou administrativo passa a dever ser analisado à luz do princípio da cooperação leal, que, nos termos do artigo 4.º, n.º 3 do Tratado da União Europeia ('TUE') vincula o Estado português (enquanto Estado-Membro) e todas as suas autoridades, a tomar «todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes dos atos das instituições da União», e, bem assim, a facilitar à «União o cumprimento da sua missão e abstêm-se de qualquer medida suscetível de pôr em perigo a realização dos objetivos da União.»

Se se quiser, por força do referido preceito, ficam os Estados-Membros (e respetivas autoridades) impedidos de adotar ou manter em vigor medidas legislativas ou regulamentares que, eliminem o efeito útil, seja das disposições concorrenciais, seja de todas aquelas conexas com a construção do mercado interno e a garantia de uma economia social de mercado altamente competitiva (cf. artigo 3.º, n.º 3 do TUE).

Analizada a questão à luz das liberdades do mercado interno, onde se incluem, em particular, a liberdade de prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento (cf. artigos 56.º e 49.º do TFUE), cumprirá recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia ('TJUE'), a liberdade de prestação de serviços se opõe a qualquer medida nacional, ainda que *indistintamente aplicável* (a todos os operadores ou profissionais abrangidos) suscetível de entravar o exercício dessa liberdade, nomeadamente por proibir, perturbar ou *tornar menos atrativa* a atividade desses prestadores nos Estados-Membros diferentes daqueles onde estão estabelecidos. Por seu turno, releva também sublinhar que a noção de 'restrição' é interpretada de forma ampla na jurisprudência do TJUE, captando todas as medidas nacionais suscetíveis de afetar ou

---

<sup>42</sup> Cf. Conclusões do Advogado-geral NICHOLAS EMILIOU, apresentadas em 15.05.2025, *RRC Sports* (C-209/23, ECLI:EU:C:2025:362, §29).

de tornar menos atraente o exercício de liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado<sup>43</sup>. Finalmente, é relevante reiterar, como antecipado, que o princípio da cooperação leal obriga todas as autoridades dos Estados-Membros, incluindo autoridades administrativas como a CAAJ<sup>44</sup>.

Por tudo o exposto, não restam dúvidas de que, também do prisma concorrencial e das liberdades do mercado interno, o regime de contingência instituído pela CAAJ se afigura restritivo, justificando uma análise da respetiva proporcionalidade em termos que não se bastam com a recondução dos objetivos de qualidade, independência e integridade da profissão a *razões imperiosas de interesse geral*, potencialmente justificativas de uma restrição às liberdades do mercado interno.

Uma vez mais, e também aqui, considera-se que esses objetivos poderão ser mais bem garantidos pela via disciplinar, o que desvela a *desnecessidade* da via seguida. Acresce, também no sentido da desproporcionalidade do regime instituído pela CAAJ, a inexistência de uma qualquer correlação ou nexo direto entre a contingência e os objetivos de garantir a maior qualidade dos serviços prestados, a maior independência e integridade dos agentes de execução, e, com ela(s), a efetivação de uma administração da justiça mais célere e equitativa.

Não sendo, porém, este o enfoque deste escrito, resta, por ora, deixar o repto de confiança na atuação da Autoridade da Concorrência ('AdC'), para que, na sua missão de *advocacy*, procure sensibilizar a CAAJ e o próprio legislador para o impacto da solução nas questões de concorrência.

Assim, e com o mote dúplice das afetações identificadas, quer para direitos fundamentais constitucionalmente consagrados, quer para as regras da concorrência e as liberdades do mercado interno, é momento de repensar o regime aplicável, propondo alguns corretivos que se julgam necessários à construção de um sistema que, sem negligenciar os objetivos

---

<sup>43</sup> Cf. acórdãos de 10.11.1995, *Gebhard* (C-55/94, Colect., p. I-4165, §37), e de 03.10.2000, *Corsten* (C-58/98, Colect., p. I-7919, §33). Vd. igualmente acórdão de 13.07.2004, *Bacardi France* (C-429/02, Colet., p. I-6613, §31).

<sup>44</sup> Cf. acórdão do Tribunal de Justiça, de 13.04.2010, *Wall* (C-91/08, Colet., p. I-2815, §69).

de *interesse geral* ínsitos à contingentaçāo, se revele mais justo e, em qualquer caso, mais proporcional.

É em linha com estas observações, e tendo em conta o particular regime instituído e constante do Regulamento n.º 1094/2020, de 18 de dezembro, que se avançarão em capítulo subsequente algumas notas críticas e vias de aperfeiçoamento do sistema.

## **5. Mapeamento dos aspetos mais controversos do regime e caminhos de aperfeiçoamento**

Como delimitado em sede introdutória, considera-se que os aspetos mais críticos do regime resultam da fórmula e do conjunto de regras instituídas pela CAAJ para o cálculo e majoração do limite máximo de processos executivos para os quais os agentes de execução ou as sociedades que integrem podem ser designados a qualquer título.

Recordando o já exposto, o regime de contingentaçāo previsto no atual Regulamento n.º 1094/2020 assenta numa divisão aritmética entre (i) o número total de processos executivos autuados aos agentes de execução no ano anterior, indicado pela Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução, e retirado da plataforma do Sistema Informático de Suporte à Atividade dos Agentes de Execução, e (ii) o número de agentes de execução regularmente inscritos para o exercício da profissão em 31 de dezembro do ano anterior ao da fixação, indicado pela OSAE.

### **5.1. Do antagonismo de posições em sede de consulta pública**

Logo aquando da instituição do primeiro regime, introduzido pelo Aviso n.º 7530-A/2016, de 15 de junho, foram várias as vozes críticas que se pronunciaram contra a solução, ora lhe (i) apontando os vícios de uma afetação ilegítima de direitos fundamentais, e lesiva, também, da concorrência entre profissionais liberais<sup>45</sup>, ora (ii) refutando a legitimidade da

---

<sup>45</sup> Cf., entre todos, as observações da APRITEL – Associação dos Operadores de Comunicações Eletrónicas. Todas as observações aqui e doravante assinaladas podem ser consultadas em: <https://caaj.justica.gov.pt/Sobre-a-CAAJ/Legislacao/Consulta-publica-contingentacao> [último acesso: 15.07.2025].

prossecução, por esta via<sup>46</sup>, do objetivo de garantir *trabalho para todos*, ora (iii) avançando nem sequer contribuir a contingentaçāo para uma justiça mais célere, transparente ou eficiente e muito menos para a almejada igualdade de oportunidades<sup>47</sup>.

Em particular, foi salientado que o regime instituído, ao proceder a uma fixação assente em critérios numéricos, não só não privilegia como penaliza mesmo os agentes de execução mais eficientes e competentes, limitando e desincentivando à partida a capacidade de investimento pessoal e material e, com ela, de crescimento<sup>48</sup>.

Ainda numa ótica de objetivos, foi avançado não caber à legislação, mas, e antes, ao mercado – lógica à qual a atuação dos agentes e sociedades de agentes de execução obedece, por força do princípio da livre designação e substituição pelo exequente<sup>49</sup> - assegurar essa alocação e a inevitável exclusão dos operadores menos eficientes<sup>50</sup>, devendo eventuais medidas de *justiça distributiva* ser reservadas para os contextos de não designação pelo exequente ou, ainda, de apoio judiciário, com espaço para eventuais acomodações adicionais *de iure constituendo*<sup>51</sup>.

Não foi este posicionamento unânime, porém. Com efeito, se alguns agentes e sociedades de agentes de execução se posicionaram contra a solução, outros foram os que a aplaudiram, assinalando a missão da Ordem (apesar de o regime ser fixado pela CAAJ) de garantia dos princípios da igualdade, equidade e justa distribuição do trabalho por todos<sup>52</sup>.

---

<sup>46</sup> Cf. observações de Cristina Frade, José Luís Fonseca, e Cristina Ferreira.

<sup>47</sup> Neste sentido, a exposição de Henrique Gonçalves, juntando também as observações de mandatários com os quais trabalha.

<sup>48</sup> Neste sentido, as observações de Henrique Gonçalves.

<sup>49</sup> Cf. observações de Ângela Peixoto e Cláudia Gonçalves Esteves.

<sup>50</sup> Neste sentido, as observações de Henrique Gonçalves, em particular na parte referente às observações de mandatários com os quais trabalha.

<sup>51</sup> Neste sentido, as observações de Henrique Gonçalves, em particular na parte referente às observações de mandatários com os quais trabalha. Também Ângela Peixoto e Cláudia Gonçalves Esteves, apelando à criação de um regime de remuneração tabelada e distribuição aleatória, no que se refere a cobranças de dívidas a entidades como empresas municipais, institutos públicos, etc.

<sup>52</sup> Cf. observações de António José Crato.

Em particular, além de considerada necessária a garantir o exercício efetivo da profissão por todos os agentes regularmente inscritos, foi a solução acolhida como positiva sob os argumentos da respetiva contribuição para um acompanhamento mais pessoal e isento dos processos, evitando, também, quer a concentração-acumulação dos processos em particulares agentes e sociedades de agentes de execução<sup>53</sup>, quer os riscos de encerramento anticoncorrencial do mercado e de dependência excessiva do agente em relação a particulares mandatários e exequentes<sup>54</sup>. Numa posição mais extremada, pronunciaram-se algumas vozes a favor do regresso a um modelo de distribuição equitativa e aleatória de processos<sup>55</sup>, mais sustentando a suspensão da designação para novos processos, quando verificados *elevados níveis de concentração* em determinados agentes e sociedades, até à observância de *valores aceitáveis e equitativos*<sup>56</sup>.

Não obstante se não esteja perante amostra significativa, o certo é que os diferentes posicionamentos espelham uma clara clivagem de entendimentos. Ainda assim, cumpre assinalar que, inclusive de entre aqueles que se posicionaram a favor do regime, se registaram críticas dirigidas, não ao *se*, mas ao *como* da contingência, isto é, à forma como desenhado o particular regime instituído. Ora, é precisamente esse *como* que importa escrutinar.

## **5.2. Entre as insuficiências e os remédios**

Como primeiro grande vício ou insuficiência do regime está a ausência de previsão de um qualquer limite mínimo abaixo do qual o limiar máximo não poderá descer. Isto leva a que,

---

<sup>53</sup> Cf., entre todos, os contributos de Daniela Portugal de Carvalho, e Gonçalves da Silva. Contra, considerando que o volume de processos não é *per se* critério idóneo de desempenho ou indicativo de uma tramitação com pior qualidade, cf. observações de Vazão, Calmeiro, Biscoito & Ramos – Sociedade, Agentes de Execução, R.L., e de APRITEL – Associação dos Operadores de Comunicações Eletrónicas

<sup>54</sup> Cf. apontamentos de Maria da Conceição Marques Mendes, apelando ao risco de acordos informais entre agentes de execução e particulares exequentes e mandatários.

<sup>55</sup> Cf. observações de Cristina Mateus e Pedro Gonçalves. Também relevantes as de Maria da Conceição Marques Mendes.

<sup>56</sup> Cf. comentários de Válter Moura.

na prática, a quota máxima se possa situar em valores claramente diminutos. Com efeito, se em 2026 já se denota uma ligeira subida face ao ano anterior, cumpre recordar que, em 2025, o número máximo base foi fixado em 76 (*setenta e seis*) processos executivos<sup>57</sup>; em 2024, foi fixado em 73 (*setenta e três*) processos executivos<sup>58</sup>; em 2023, foi fixado em 66 (*sessenta e seis*) processos executivos<sup>59</sup>, e em 2021, foi fixado em 75 (*setenta e cinco*) processos<sup>60</sup>, valores claramente contrastantes com a quota fixada em períodos pré-

---

<sup>57</sup> Cf. Aviso n.º 12404-A/2024/2 da CAAJ, dando também conta dos valores considerados para a aplicação da fórmula, a saber: Número de processos executivos autuados aos agentes de execução em 2023 (valor retirado do SISAAE) — 76.976; Número de agentes de execução regularmente inscritos para o exercício da profissão indicado pela OSSE é de 1.013, mais ressalvando que «o número de processos poderá ser reformulado em caso de aumento do número excepcional de processos».

<sup>58</sup> Cf. Aviso n.º 11465/2023 da CAAJ, dando conta dos valores considerados na aplicação para a aplicação da fórmula, a saber: Número de processos executivos autuados aos agentes de execução em 2022 (valor retirado do SISAAE) — 73.177; Número de agentes de execução regularmente inscritos para o exercício da profissão indicado pela OSSE é de 1.002, salvaguardando a possibilidade da sua reformulação em caso de aumento excepcional do número de processos.

<sup>59</sup> Cf. Aviso n.º 12108-A/2022 da CAAJ, dando conta dos valores considerados na aplicação para a aplicação da fórmula, a saber: Número de processos executivos autuados aos agentes de execução em 2021 (valor retirado do SISAAE) — 67.579; Número de agentes de execução regularmente inscritos para o exercício da profissão indicado pela OSSE é de 1.023, salvaguardando a possibilidade da sua reformulação em caso de aumento excepcional do número de processos.

<sup>60</sup> Cf. Conjunto de FAQS disponível em: <https://caaj.justica.gov.pt/Agentes-de-execucao/Fixacao-do-numero-maximo-de-processos-executivos-a-designar/FAQS>.

pandémicos, e que foi de 165 (*cento e sessenta e cinco*)<sup>61</sup> processos executivos para 2017 e de 128 (*cento e vinte e nove*) processos executivos para 2018<sup>62</sup>.

E se estas diferenças não são de molde a atestar, *per se*, um qualquer risco para a *sobrevivência* dos agentes de execução (de verificação dependente dos particulares processos e ações ínsitas ao preenchimento da quota), certamente permitem reforçar a importância do estabelecimento de um *limiar mínimo*, sob pena de total imprevisibilidade e insegurança (seja pela variação dos fatores mobilizados para a determinação da quota, seja pela diferente remuneração e desenvolvimento dos particulares processos para os quais o agente é designado – e que não se encontram na sua livre disponibilidade) como, e bem assim, sob pena de comprometimento do(s) rendimentos aos quais agentes e sociedades de agentes de execução deverão ter direito enquanto frutos do respetivo trabalho e/ou dos serviços prestados - após dedução dos custos ínsitos à atividade.

Por outras palavras, ainda que os valores de quota atuais, conjugados com as regras em matéria de remuneração dos agentes de execução não permitam afirmar o comprometimento de quantias pecuniárias mínimas necessárias para prover às necessidades básicas do agente de execução (*mínimo de sobrevivência ou existência condigna*), haverá - antes desse limiar mínimo absoluto, e em qualquer caso, que garantir a efetividade da liberdade de profissão e da liberdade de empresa. Com efeito, está-se perante direitos fundamentais económicos clássicos, no exercício dos quais indivíduos e empresas

---

<sup>61</sup> Cf. Simulador, disponíveis em: [https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fcaaj.justica.gov.pt%2Fportals%2F27%2Fficheiros%2Fregulamentacao\\_ae%2Fsimulador\\_fixacao\\_2017.xlsx%3Fver%3D2018-10-11-111246-993&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fcaaj.justica.gov.pt%2Fportals%2F27%2Fficheiros%2Fregulamentacao_ae%2Fsimulador_fixacao_2017.xlsx%3Fver%3D2018-10-11-111246-993&wdOrigin=BROWSELINK). Com exceção do ano de 2021, não dispomos, porém, de outros dados referentes ao período coincidente com a crise pandémica da COVID-19, em particular, 2019, 2020, e 2022, sendo, porém, inegável o decréscimo significativo da quota natural a que se assistiu desde 2017 até 2026.

<sup>62</sup> Cf. Notícia de 07.06.2017, dando conta do número de processos executivos entrados em tribunal até 31 de dezembro do ano de 2016, indicado pela Direção-Geral de Política da Justiça – 158.035 processos, e do número de agentes de execução regularmente inscritos para o exercício da profissão nessa mesma data, indicado pela OSSE – 1.225 Agentes de Execução. Disponível em: <https://justica.gov.pt/Noticias/numero-maximo-de-processos-executivos-para-os-ae-em-2018>.

logram obter rendimentos e lucros que, porquanto protegidos enquanto produto e *figurino caracterizante* dessa atividade económica, não poderão pura e simplesmente ser *aniquilados* (quanto ao *se*) por medidas de contingência como aquela em análise no presente texto.

Em sentido próximo, posicionaram-se, aliás, alguns agentes de execução em sede de consulta pública, apelando à necessidade de proscrever a descida do número máximo de processos a níveis de tal modo baixos que arrisquem perigar a respetiva subsistência, sobretudo daqueles agentes e sociedades que, na sequência da reforma legislativa que introduziu o princípio da livre designação pelo exequente sem limitações territoriais, investiram em instalações, estruturas, equipamentos e meios humanos e informáticos contando com um volume substancial de processos.

Porquanto a remuneração dos agentes de execução nos vários processos se vê circunscrita a (i) honorários fixados no artigo 50.º e nos Anexos VII e VIII da Portaria n.º 282/2013, de 29 de agosto - dependentes do tipo de processo executivo, do momento processual da recuperação dos valores e da existência de garantia real sobre os bens penhorados e/ou a penhorar -, e, bem assim, ao (ii) reembolso, apenas e tão-só, das despesas devidamente comprovadas necessárias à realização das diligências efetuadas no exercício das funções, nos limites do artigo 52.º da mesma Portaria, poderá, no caso concreto, dar-se o caso de, num determinado ano, e por força da quota fixada, o agente e/ou sociedade de agentes de execução não lograrem extrair quaisquer rendimentos e/ou lucro das atividades desenvolvidas, assim eliminando uma das faculdades ínsitas às liberdades económicas fundamentais, consagradas nos artigos 47.º, n.º 1 e 61.º, n.º 1 da CRP<sup>63</sup>.

No mais, e em favor da fixação desse mínimo e respetiva definição, não parece ser de negligenciar o disposto no artigo 174.º do EOSAE, segundo o qual:

«1 - Os agentes de execução que recebam anualmente mais de 1 000 processos, ou que tenham pendentes mais de 2 000 processos, devem prestar uma caução em dinheiro,

---

<sup>63</sup> Assinalando a insuficiência dos honorários recebidos pelos agentes de execução, cf., entre outros, as observações de Vazão, Calmeiro, Biscoito & Ramos – Sociedade, Agentes de Execução, R.L.

através de depósito a favor da CAAJ, que garanta o pagamento das despesas decorrentes da liquidação dos processos a seu cargo, ou da sociedade que integrem, quando cessem funções temporária ou definitivamente ou seja extinta a sociedade, em função do número de processos.

2 - Tratando-se de uma sociedade de agentes de execução, esta deve prestar caução quando o número de processos entrados e pendentes, dividido pelo número dos seus sócios, no final de cada ano civil, seja superior a qualquer dos limites previstos no número anterior.»

Com efeito, e como também sinalizado em sede de consulta pública, se abaixo desses limiares-quotas (na ordem dos 1000 e dos 2000 processos), o legislador concluiu no sentido da inexistência de perigo justificativo da exigência de prestação de caução, não parece que os valores máximos que vêm sendo fixados pela CAAJ – e que nem um décimo dos referidos limiares representam – se afigurem razoáveis (independentemente de se associar a este preceito uma qualquer indicação de um limiar mínimo com o qual a contingentaçāo teria de se conformar)<sup>64</sup>.

Ainda a este propósito, cumpre salientar que, em sede de consulta pública - e inclusive por entre aqueles que se posicionaram a favor do regime de contingentaçāo –, foram sugeridos, como limiares mínimos (necessários a garantir a capacidade financeira exigida para o exercício da profissão), valores entre os 200-300 (multiplicado pelo número de sócios e assalariados, no caso de sociedade de agentes de execução)<sup>65</sup> e os 3000 processos<sup>66</sup>, os quais manifestamente distantes dos valores que vêm sendo fixados (abaixo dos 100).

Um subsequente problema ou insuficiência do regime instituído resulta do artigo 1.º, n.º 1 do Regulamento, prevendo que a CAAJ «divulgará no seu sítio institucional até 15 de junho de cada ano e depois de ouvido o conselho profissional dos agentes de execução, o número

---

<sup>64</sup> Sobre este argumento, cf. observações de APRITEL – Associação dos Operadores de Comunicações Eletrónicas; e Cristina Frade, José Luís Fonseca, e Cristina Ferreira.

<sup>65</sup> Neste sentido, a sugestão de Filipe Perestelo. Sugerindo valores próximos, entre os 250 e os 300, também Bruno Nascimento e João Soares Rodrigues.

<sup>66</sup> Cf., neste sentido, a proposta de Vazão, Calmeiro, Biscoito & Ramos – Sociedade, Agentes de Execução, R.L.

máximo base de processos executivos para os quais os agentes de execução ou as sociedades que integrem possam ser designados a qualquer título». A publicitação do número máximo base, desacompanhada da divulgação dos fatores de ponderação, isto é, do número de processos executivos e do número de agentes de execução relevantes, a par da ausência de uma qualquer consulta ou espaço para a submissão de observações relativamente à *suficiência* do número fixado, afigura-se insuficiente e periga o princípio da transparência administrativa e o ideal da administração aberta (cf. artigos 266.º e 267.º da CRP), além de fragilizar o princípio da democracia participativa que, nesta sede em particular, é da maior importância, e cuja introdução sempre permitiria mitigar as insuficiências da ausência de um limiar mínimo regulamentarmente fixado.

A favor da democratização do processo, pronunciaram-se algumas sociedades e agentes em sede de consulta pública, sugerindo a introdução da possibilidade de pronúncia prévia pelos interessados quanto ao número de processos a fixar anualmente, proposta à qual aderimos. Por um lado, e como salientado, o que resulta do artigo 167.º do EOSAE é apenas uma *possibilidade* e não uma qualquer imposição de contingência, muito menos do seu particular regime. Por outro lado, e à luz do exposto, crê-se que o regime sairia favorecido e robustecido com a introdução de uma *válvula de escape* que, em acrescento à que já resulta do artigo 8.º do Regulamento<sup>67</sup>, permitisse à CAAJ fixar - casuisticamente, e uma vez consultados os interessados - um número máximo superior ao resultante da fórmula aritmética prevista como *regra*, nomeadamente em cenários de irrazoabilidade ou manifesta insuficiência dos valores alcançados (como se tem verificado em anos recentes). Repare-se, aliás, como, perante a recorrência do recurso a esse corretivo, a referida solução sempre permitiria suportar uma revisão *informada* do regime, introduzindo as modificações necessárias na fórmula, na sequência da verificação (reiterada) das respetivas insuficiências.

---

<sup>67</sup> Nos termos do artigo 8.º do Regulamento: «Nas comarcas onde estejam inscritos dois ou menos agentes de execução e daí possa resultar distorções graves no funcionamento da ação executiva, a CAAJ poderá fixar, casuisticamente, o número máximo adicional de processos executivos para os quais estes podem ser designados a qualquer título.»

Além desta, crê-se relevante prever outras *válvulas de escape*, nomeadamente em cenários (extremos, admitimos, mas ainda assim possíveis) em que o agente ou sociedade de agentes de execução lograssem, num determinado momento do ano, *resolver* todos os processos transitados do ano anterior, e mais atingir o limite máximo de processos para os quais pudessem ser designados<sup>68</sup>. Em tais casos, e precisamente para evitar o risco de *sazonalidade* da profissão, seria útil introduzir um corretivo que permitisse a majoração casuística do número de processos, nomeadamente em razão da taxa de eficácia de resolução.

Na mesma linha de sugestões, crê-se que o regime beneficiaria, também, de maior dinamismo, o que seria possível através da previsão de um mecanismo de reforma em alta, permitindo majorar a quota, à medida que o agente ou sociedade de agentes de execução lograssem, no ano-referência, extinguir um número adicional de processos executivos.

Além destas insuficiências e rigidez manifestas, o regime oculta vícios também do prisma da igualdade (porventura não evidentes, porquanto ocultos no desiderato de *igualitarização*). Em particular, ao optar pelo tratamento *igual* de *diferentes* agentes de execução, estabelecendo um limite máximo de processos que, sem a majoração, é igual para todos<sup>69</sup>, ignora o regulamentador não ser verdade que *todos estejam em igual situação* ou que, para efeitos da fixação de um limite máximo, *todos mereçam igual tratamento*.

O regulamentador não foi, é certo, totalmente agnóstico à questão, porquanto previu a possibilidade de *majoração* da quota natural nos artigos 2.º e 3.º do Regulamento, lograda através da aplicação de bonificações às quais é atribuída a ponderação de 25%. a saber: (i) conciliação integral no SISAAE<sup>70</sup> de todos os movimentos efetuados nas contas-clientes com os movimentos processuais, desde o início de funções como agente de execução; (ii)

---

<sup>68</sup> Neste sentido, as observações de Vazão, Calmeiro, Biscoito & Ramos – Sociedade, Agentes de Execução, R.L.

<sup>69</sup> E não obstante o regime ter de facto, por destinatários, todos os agentes e/ou sociedades de agentes de execução regularmente inscritos para o exercício da profissão, *todos tratando de forma igual*.

<sup>70</sup> O SISAAE é a plataforma informática desenvolvida para tramitação dos processos judiciais pelos agentes de execução.

situação regularizada perante a Caixa de Compensações; (iii) inexistência de processos sem movimentação há mais de 3 (três) meses, tal como consta do SISAAE e (iv) inexistência de independência económica relativamente aos exequentes, que se considera existir quando o mesmo exequente ou mandatário represente mais de um terço dos processos executivos em que o agente de execução seja designado<sup>71</sup>.

Além das bonificações, são ainda considerados, como *critérios distintivos*, (i) o número de agentes de execução associados (no caso de sociedade de agentes de execução) e/ou contratados em exclusividade e a tempo inteiro, mediante contrato de trabalho sem termo ou com termo não inferior a um ano, até ao limite de 3, e (ii) o número de empregados forenses contratados em exclusividade e a tempo inteiro, mediante contrato de trabalho sem termo ou com termo não inferior a um ano e registados na OSSE, até ao limite de 5<sup>72</sup>, a que acresce - no caso das sociedades apenas -, (iii) o número de agentes de execução sócios, majorado até ao limite de uma unidade, determinando-se a percentagem de majoração pela percentagem detida por cada sócio no capital da sociedade, com um limite máximo de 50 % por sócio, até ao limite de 5, calculada da seguinte forma: número de sócios + % de quota por cada sócio com o limite máximo de 50 % por cada sócio<sup>73</sup>.

No entanto, e se assim é, cumpre salientar que, além de limitada *ex ante*, a verificação destes pressupostos não confere, sequer, uma *majoração automática* ao agente ou sociedade de agentes de execução, o que é, por seu turno, agravado pela irrazoabilidade manifesta de alguns dos fatores de correção.

---

<sup>71</sup> Nestes últimos casos, a majoração resulta, apesar da letra do preceito, da respetiva ‘inexistência’, conforme esclarecido em FAQs, disponíveis em: <https://caaj.justica.gov.pt/Agentes-de-execucao/Fixacao-do-numero-maximo-de-processos-executivos-a-designar/FAQS>.

<sup>72</sup> Ficam, pois, excluídos os empregados forenses em regime de estágio e de prestação de serviços.

<sup>73</sup> Critério este limitado, ainda, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º, do qual resulta que «[o] número de agentes de execução sócios, previsto na fórmula do n.º 1 em c, somado ao número de agentes de execução associados e/ou contratados, previsto na fórmula do n.º 1 em d, não poderá ser superior ao limite de 5, sendo considerado em primeiro lugar o número de sócios com a maior percentagem na participação social, seguido do número de agentes de execução associados e/ou contratados.»

Por um lado, porque a *correção em alta* deve ser requerida pelo agente de execução ou sociedade, em termos que, além da junção dos documentos comprovativos (cf. artigo 4.º, n.º 4 do Regulamento), exigem, também, a manutenção, durante todo o ano, da valoração atribuída às variáveis da fórmula, em termos que permitam ao agente ou sociedade beneficiar do número máximo adicional de processos executivos (cf. artigo 6.º do Regulamento). Por outro lado, porque as variáveis da fórmula se encontram balizadas temporalmente, devendo ser aferidas por referência aos momentos indicados no artigo 10.º do Regulamento (anteriores, em qualquer caso, ao momento-ano em que a majoração efetivamente se aplicará, e agnósticas a modificações - favoráveis ao agente - verificadas no decurso do ano). Finalmente, e particularmente relevante, é a forte limitação constante do n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento, segundo a qual o «número de processos executivos resultante da aplicação das bonificações não pode exceder o número de processos executivos extintos pelo agente de execução ou pela sociedade no ano anterior.»

Por outro lado, e aderindo a algumas das observações tecidas na consulta pública referente ao primeiro regime e que ainda preservam aplicabilidade, afigura-se-nos estranho que, de entre os fatores de majoração constem elementos verdadeiramente estranhos e alheios ao agente. É o caso da variável da inexistência de processos sem movimentação há mais de 3 (três) meses. E é também o caso da limitação constante do artigo 4.º, n.º 2 do Regulamento. Em ambos os casos, o regulamentador, além de reintroduzir o pecado original do *tratamento igual do que é diferente, contamina-o* com a imputação - ao agente - de fatores que lhe são completamente estranhos e que - não o sendo - sempre conhecem ou deveriam conhecer enquadramento próprio em sede disciplinar.

Em particular, ignora o regulamentador que os processos executivos não são uma realidade homogénea, e que as possibilidades de movimentação e de extinção variam significativamente consoante o tipo de título executivo, a quantia exequenda, o valor da ação, a complexidade do processo, e o número e qualidade dos executados e demais

intervenientes processuais<sup>74</sup>. Conforme sinalizado em sede de consulta pública, não está sequer fora de questão que possam surgir cenários de *impossibilidade legal*, a propósito dos quais a penalização do agente, além de arbitrária – em razão da heteronomia dos fatores, que não estão na sua livre disponibilidade nem encontram causa exclusiva no agente<sup>75</sup> –, é manifestamente injusta e até perniciosa. Pois que, mais do que contribuir para uma administração da justiça célere e equitativa, poderá mesmo fomentar um *processo seletivo*, pelo agente e/ou sociedade, dos processos com mais *chances* de andamento e extinção, preterindo (i.e., não aceitando) – desde logo em razão da limitação de quota – processos mais complexos. No mais, e já numa ótica de *desnecessidade* da solução, reitera-se que outros meios existirão para penalizar ou sancionar a inércia do agente (se culposa), a saber a via disciplinar<sup>76</sup>.

Ainda a propósito dos fatores de valoração, afigura-se-nos igualmente crítica a mobilização do critério da *dependência económica*, sobretudo quando associada a um limiar tão baixo. Recorde-se, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, al. d) do Regulamento, «que se considera existir indícios de dependência económica quando o mesmo exequente ou mandatário representar mais de um terço dos processos executivos em que o agente de execução seja designado».

Conforme sinalizado em sede de consulta pública, deste limiar poderão resultar cenários irrazoáveis, nos quais um agente ou sociedade de agentes de execução com 1100 (mil e cem) processos, 300 (trezentos) dos quais de um mesmo exequente, poderá beneficiar do fator de majoração, quando um outro com apenas 10 (dez) ou 50 (cinquenta) processos não

---

<sup>74</sup> Neste sentido, vejam-se as observações críticas avançadas por Armando Magalhães, Maurício Carvalho & Associados, Sociedade de Solicitadores e Agentes de Execução; APRITEL – Associação dos Operadores de Comunicações Eletrónicas; e Vazão, Calmeiro, Biscoito & Ramos – Sociedade, Agentes de Execução, R.L.

<sup>75</sup> Cf. a sugestão de Cristina Frade, José Luís Fonseca, e Cristina Ferreira, propondo critérios alternativos. Por proximidade, vejam-se também as observações de João Soares Rodrigues.

<sup>76</sup> Posicionando-se contra este fator como critério de majoração, cf. Parecer do Conselho Profissional do Colégio dos Agentes de Execução, de 25.05.2016.

poderá já dele beneficiar, em razão de 8 (oito) ou 21 (vinte e um), respetivamente, desses processos, se referirem a um mesmo exequente<sup>77</sup>.

Além da irrazoabilidade dos seus resultados práticos, a solução é ainda restritiva da liberdade de designação do exequente, consagrada no artigo 720.º do CPC. Recorde-se a este propósito que, pese embora o agente de execução não seja mandatário nem representante de qualquer parte processual (cf. artigo 162.º, n.º 3 do EOSAE) - não podendo pois equiparar-se a relação com o exequente àquela estabelecida entre advogado e respetivo cliente -, daí não resulta afastada a possibilidade, o valor acrescentado e até mesmo a inevitabilidade da criação de uma *relação de confiança*, resultante, nomeadamente, da qualidade do serviço prestado, qualidade essa pela qual, numa lógica de mercado como a aplicável, os operadores deverão poder diferenciar-se<sup>78</sup>.

Por outro lado, se o objetivo da solução é o de *auxiliar* o próprio agente e/ou sociedade a gerir as respetivas possibilidades, cumpre salientar ser a estes a quem cabe fazer uma autoavaliação da respetiva capacidade<sup>79</sup>, no cumprimento escrupuloso das regras deontológicas aplicáveis, e por cujo desrespeito poderão, aliás, ser visados em processo disciplinar.

Com efeito, cumpre recordar as exigências que caracterizam a atividade dos agentes de execução, a quem a lei impõe um comportamento lícito, isento e protegido por segredo profissional, e que se concretiza, não só em deveres gerais, como a independência e a integridade (cf. artigos 119.º e 121.º EOSAE), como, e bem assim, num conjunto de incompatibilidades, impedimentos e suspeições, que seguem, com as necessárias adaptações, o regime estabelecido no Código de Processo Civil para os juízes (cf. artigos 102.º, 103.º, 165.º e 166.º EOSAE).

---

<sup>77</sup> Para um conjunto de exemplos, ainda que referentes ao anterior regime, cf., entre outros, as observações de Cristina Frade, José Luís Fonseca, e Cristina Ferreira; e João Soares Rodrigues.

<sup>78</sup> Em sentido próximo, os comentários de Henrique Gonçalves, em particular na parte referente às observações de mandatários com os quais trabalha.

<sup>79</sup> Neste sentido, as observações de Henrique Gonçalves.

A este propósito, e como se pode ler no acórdão do Tribunal Constitucional n.º 199/2012:

«São regras que demonstram, afinal, que o legislador pretendeu dignificar profissionalmente a atividade do solicitador de execução, garantindo-lhe um mínimo de independência face aos interesses que defende no processo, o que se mostra suficiente para afastar os receios que a norma objeto do presente recurso suscita à recorrente. O que, obviamente, o Estatuto não poderá prever é a total independência do solicitador de execução face à atividade que justifica, afinal, a existência da figura e que é, conforme se viu já, o interesse em dar pronta satisfação ao crédito do exequente. Desta forma, a norma entrega a avaliação da eficácia da atuação do solicitador de execução a quem melhor a pode aferir, e que é, precisamente, o principal interessado na tramitação célere e eficaz da execução: o exequente.

Assim, para além de ser nomeado pelo exequente, o agente de execução pode ser livremente destituído sem ser necessário invocar qualquer fundamento específico para esse efeito, e esse poder de destituição livre do solicitador de execução aproxima-o de uma relação de direito privado de mandato; a introdução da possibilidade de destituição livre do agente de execução pelo exequente veio, afinal, impor a este órgão do processo executivo que atue em sintonia com o interesse do exequente, o que nada tem de constitucionalmente reprovável, tanto mais que, como consequência do seu caráter de profissional liberal, a remuneração que o agente de execução afigure é aquela que respeitar os serviços prestados.»<sup>80</sup>

No mais, o referido requisito - ausência de dependência económica - poderá mesmo, num contexto de contingência, revelar-se contraproducente, gerando mais dependência (face a um cenário alternativo de diluição do número de processos do mesmo exequente por um nível de quota ou total de processos superior)<sup>81</sup>.

A terminar, julga-se pertinente apelar a uma última dimensão problemática, respeitante às limitações de 3 (três) e de 5 (cinco) impostas às valorações conexas com (i) o número de

---

<sup>80</sup> Cf. acórdão do TC n.º 199/2012, Processo n.º 45/11, 1.ª Secção, Relator: Conselheiro Carlos Pamplona de Oliveira.

<sup>81</sup> Neste sentido, também os apontamentos de João Soares Rodrigues, também em sede de consulta pública.

agentes de execução associados e/ou contratados; (ii) o número de empregados forenses contratados e (iii) o número de agentes de execução sócios. Com efeito, pese embora se compreenda a necessidade de balizar os fatores de majoração, não estamos certos de que esse objetivo prepondere sobre o princípio da igualdade, que resulta ferido, uma vez mais, pelo tratamento igual que é votado a agentes e sociedades de agentes de execução cujos colaboradores ou sócios ultrapassem os referidos limites. Repare-se que, independentemente de o ultrapassarem em 1 (uma), 2 (duas) ou 10 (dez) pessoas, será aplicado - a esses agentes e/ou sociedades de agentes - o mesmo limite de majoração - 3 (três) ou 5 (cinco)<sup>82</sup>, em termos que, além de ferirem o princípio da igualdade, representam uma *interferência indireta* (sem base legal) na liberdade de organização do agente e da sociedade, enquanto empresas (cf. artigo 61.º, n.º 1 da CRP).

Uma vez mais, independentemente do objetivo prosseguido - combater as *grandes estruturas* ou evitar a canalização de trabalho dos agentes de execução para empregados forenses -, não nos parece dever caber à CAAJ, através da fórmula mobilizada para a fixação do limite máximo de processos, fazer ou impor este tipo de escolhas, carecidas, aliás, de um consenso alargado e de uma legitimidade democrática de que aquela não dispõe (não, pelo menos, diretamente).

## **6. Conclusões**

O regime ínsito ao Regulamento n.º 1094/2020, de 18 de dezembro, que institui o procedimento com vista à fixação do número máximo e espécie de processos para os quais os agentes de execução ou as sociedades que integrem podem ser designados a qualquer título, evidencia um conjunto significativo de fragilidades que introduzem dúvidas sérias sobre a respetiva conformidade jurídico-constitucional e europeia e, em qualquer caso, sobre a legitimidade das suas repercussões práticas.

---

<sup>82</sup> Em sentido próximo, cf. observações de Cristina Frade, José Luís Fonseca, e Cristina Ferreira, em contexto de consulta pública.

Pese embora a existência de credencial legislativa *autorizante*, nomeadamente no artigo 167.º do EOSAE, a *normalização* da possibilidade de contingentação pela CAAJ, a par da instituição de um regime rígido, inflexível e, também por isso, desproporcional, dá causa a um conjunto de *afetações negativas* da liberdade de profissão e da liberdade de iniciativa económica privada como direitos fundamentais constitucionalmente consagrados (cf. artigos 47.º, n.º 1 e 61.º, n.º 1 da CRP) de que agentes e sociedades de agentes de execução se afiguram titulares (cf. artigo 12.º da CRP).

A imposição anual de um limite máximo do número de processos executivos para os quais agentes e sociedades de agentes de execução poderão ser designados, desacompanhada de um qualquer limiar mínimo absoluto, e *compensada*, apenas, por possibilidades muito circunscritas de majoração - na sua grande maioria, assentes em fatores heterónomos e alheios ao agente -, desvelam um regime carecido de reformas significativas. Além da ausência de corretivos dinâmicos - como a possibilidade de majoração em alta à medida da progressiva extinção de processos no ano-referência -, o regime afigura-se também frágil do prisma dos princípios da democracia participativa, da transparência administrativa e da administração aberta, obstaculizando a um controlo próximo, e silenciando contributos pelos vários interessados, relevantes, nomeadamente, para a definição de um valor de quota *razoável*.

De um prisma empírico, as quotas fixadas em anos recentes – abaixo dos 100 (cem) processos, em valores que descem a cerca de metade dos números inicialmente fixados no período pré-pandémico – revelam-se desajustadas da realidade prática da profissão, ignorando o nível de investimento em meios humanos, tecnológicos e logísticos exigido para o exercício adequado da atividade, e arriscando comprometer o *mínimo de existência (profissionalmente) condigno* de agentes e sociedades de agentes de execução, em termos que, além de dissuadirem a profissionalização e o investimento necessários, arriscam comprometer, em última instância, a própria qualidade da justiça executiva.

De entre as modificações estruturais sugeridas em texto, e além da articulação que nesta sede se sustenta dever existir entre a AdC, na sua missão de *advocacy*, e a CAAJ, crê-se serem de destacar, como modificações necessárias:

1. A releitura da contingência como mera *possibilidade* e medida *ultima ratio*, a acionar apenas na sequência de uma *avaliação de impacto* justificativa da *necessidade* da sua implementação;
2. A fixação de um *limiar mínimo* obrigatório abaixo do qual a quota-base fixada para um determinado ano não poderá descer;
3. A introdução de *mecanismos de majoração dinâmicos* (conexos, por exemplo, com o número de processos executivos extintos no ano-referência);
4. A mitigação do peso atribuído a fatores alheios ao agente, com a respetiva revisão em termos garantes de maior *objetividade, proporcionalidade e meritocracia*;
5. O reforço da *transparência* (nomeadamente quanto aos elementos de cálculo ponderados) e da *participação*.