

Meritíssimo Conselheiro Presidente do  
Tribunal Constitucional

R-6480/09 (A6)

O Provedor de Justiça, no uso da competência prevista no artigo 281.º, n.º 2, alínea d), da Constituição da República Portuguesa, vem requerer, ao Tribunal Constitucional, a fiscalização abstracta sucessiva da:

- a) Legalidade das normas do artigo 69.º-D, n.º 1.º, alíneas a) a j), do Estatuto da Câmara dos Solicitadores, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 88/2003, de 26 de Abril, na redacção que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de Novembro, por violação da norma do artigo 5.º, alínea b), da Lei n.º 18/2008, de 21 de Abril;
- b) Constitucionalidade das normas do artigo 69.º-D, n.º 1.º, alíneas a) a j), do Estatuto da Câmara dos Solicitadores, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 88/2003, de 26 de Abril, na redacção que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de Novembro, por violação da norma constante do artigo 267.º, n.º 4, parte final, da Constituição;
- c) Constitucionalidade das normas do artigo 69.º-D, n.º 1.º, alíneas a) a j), do Estatuto da Câmara dos Solicitadores, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 88/2003, de 26 de Abril, na redacção que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de Novembro, por violação da norma constante do artigo 199.º, alínea d), da Constituição, na parte respeitante à administração autónoma,

o que faz nos termos e pelas razões adiante aduzidas:

## **I) Da ilegalidade:**

### 1.º

O Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de Novembro, aditou ao Estatuto da Câmara dos Solicitadores, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 88/2003, de 26 de Abril, um conjunto de normas relativas à definição, competências, composição e funcionamento da aí denominada Comissão para a Eficácia das Execuções.

### 2.º

As referidas normas são as que constam actualmente dos art.ºs 69.º-B a 69.º-F do Estatuto da Câmara dos Solicitadores.

### 3.º

A Comissão para a Eficácia das Execuções é, de acordo com o art.º 69.º-B daquele Estatuto, o órgão independente da Câmara dos Solicitadores responsável em matéria de acesso e admissão a estágio, de avaliação dos agentes de execução estagiários e de disciplina dos agentes de execução.

### 4.º

À referida Comissão cabe prosseguir as competências concretamente elencadas nas diversas alíneas do art.º 69.º-C do mesmo Estatuto, designadamente: emitir recomendações sobre a formação dos agentes de execução e sobre a eficácia das execuções; definir o número de candidatos a admitir em cada estágio de agente de execução; escolher e designar a entidade externa responsável pela elaboração, definição dos critérios de avaliação e avaliação do exame de admissão a estágio de agente de execução; aprovar o relatório anual de actividade; instruir os processos disciplinares de agentes de execução; aplicar as penas disciplinares aos agentes de execução; proceder a inspecções e fiscalizações aos agentes de execução e decidir as questões relacionadas com os impedimentos e suspeições dos mesmos.

## 5.º

A Comissão para a Eficácia das Execuções funciona em plenário e em grupo de gestão de acordo com as regras de funcionamento vertidas nos art.º 69.º-E e 69.º-F do Estatuto.

## 6.º

Nos termos do art.º 69.º-D, n.º 1, do Estatuto – preceito objecto do presente requerimento –, a Comissão para a Eficácia das Execuções é composta pelos seguintes membros:

- a) Um vogal designado pelo Conselho Superior de Magistratura;
- b) Um vogal designado pelo membro do Governo responsável pela área da justiça;
- c) Um vogal designado pelo membro do Governo responsável pela área das finanças;
- d) Um vogal designado pelo membro do Governo responsável pela área da segurança social;
- e) Um vogal designado pelo presidente da Câmara dos Solicitadores;
- f) Um vogal designado pelo bastonário da Ordem dos Advogados;
- g) O presidente do Colégio de Especialidade dos Agentes de Execução (a que se refere o art.º 69.º-A do Estatuto, aditado a este diploma pelo mesmo art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 226/2008);
- h) Um vogal designado pelas associações representativas dos consumidores ou de utentes de serviços de justiça;
- i) Dois vogais designados pelas confederações com assento na Comissão Permanente de Concertação Social do Conselho Económico e Social;
- j) Um vogal cooptado por decisão maioritária dos vogais referidos nas alíneas anteriores, que preside<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Quando, na ordem de trabalho das reuniões, sejam incluídos assuntos da competência específica dos tribunais administrativos ou do Ministério Público, participam no debate e na votação desses assuntos um vogal designado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais ou pelo Conselho Superior do Ministério Público, respectivamente (art.º 69.º-D, n.º 4, do Estatuto).

7.º

O mencionado preceito foi, como se disse, aditado ao Estatuto da Câmara dos Solicitadores pelo art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 226/2008, diploma aprovado no uso da autorização legislativa por sua vez concedida pela Lei n.º 18/2008, de 21 de Abril.

8.º

Ora, a Lei n.º 18/2008 veio autorizar, no respectivo art.º 5.º, o Governo a alterar o Estatuto da Câmara dos Solicitadores – na parte que interessa para o presente requerimento, circunscrito à matéria da composição da Comissão para a Eficácia das Execuções – *“com o seguinte sentido e extensão:*

- a) Modificar a estrutura orgânica da Câmara dos Solicitadores e alterar as competências dos órgãos actuais;*
- b) Criar um órgão destinado a disciplinar a eficácia das execuções ao qual compita o exercício do poder disciplinar sobre os agentes de execução, com possibilidade de delegação, prevendo as suas demais competências e composição, tendo em conta a alínea a) do artigo 2.º”.*

9.º

Assim sendo, resultará das normas habilitadoras mencionadas que:

- a) O Governo ficaria autorizado a criar um órgão, no âmbito da estrutura orgânica da Câmara dos Solicitadores, com a missão genérica de garantir a eficácia das execuções;
- b) Este órgão seria competente designadamente para o exercício do poder disciplinar sobre os agentes de execução;
- c) A composição do órgão teria necessariamente em conta o facto de o exercício das funções de agente de execução passar a estar partilhado entre solicitadores e advogados.

10.º

A autorização legislativa contida na Lei n.º 18/2008 aponta no sentido da criação, pelo Governo, de um órgão com as referidas três características essenciais assinalada, muito em especial, no que toca à composição, com a última .

11.º

O que significa que tal órgão teria de contar com uma composição que naturalmente reflectisse o facto de, por um lado, estar inserido na estrutura orgânica de uma associação profissional, no caso a Câmara dos Solicitadores e, por outro, ter por missão o exercício do poder disciplinar sobre determinados profissionais – os agentes de execução, na prática solicitadores ou advogados –, com a actividade enquadrada por regulamentação específica, designadamente a que decorre da sua inscrição obrigatória em uma de duas associações profissionais, a Câmara dos Solicitadores e a Ordem dos Advogados.

13.º

Tratando-se de órgão da Câmara dos Solicitadores, a Comissão teria que reflectir a integração na classe profissional por si disciplinada de profissionais não inscritos naquela Câmara, antes sim na Ordem dos Advogados, carecendo, para ainda se poder continuar a qualificar como associação, posto que pública, da necessária representação no novo órgão.

14.º

O único sentido admitido pela autorização em causa é a da criação de órgão que, sendo-o ainda de determinada associação pública, integrará no seu seio, em termos de importância relativa que não importa discutir, se paritária ou não, a representação de não associados na mesma, mas que exercessem a mesma profissão regulamentada.

15.º

A leitura da norma da autorização legislativa só consente este sentido, designadamente nada referindo (e portanto nada delegando ou autorizando) quanto a

outro tipo de inovação, abstractamente possível, à partida claramente mantendo para a Comissão em causa a natureza de órgão de determinada associação pública e fazendo recair sobre esta o direito e dever de fiscalização do exercício da profissão em causa.

16.º

Isto é, não curando da totalidade, parece inevitável supor-se que o novo órgão teria de traduzir, na sua composição, uma representação pelo menos maioritária de membros da Câmara dos Solicitadores e da Ordem dos Advogados ou por estas associações públicas designados, ao contrário do que sucedeu.

17.º

Se a introdução da representação dos agentes de execução inscritos na Ordem dos Advogados na Comissão era a inovação expressamente autorizada pelo Parlamento, a manutenção da natureza associativa do órgão impunha que, na sua origem, pelo menos a maioria dos seus membros encontrasse legitimação na auto-tutela associativa devolvida pelo Estado às classes profissionais em causa, por acto da entidade competente, sem que acto a tal contrário tivesse sido praticado.

18.º

No entanto, se se atentar na composição da Comissão para a Eficácia das Execuções, verifica-se que apenas 2 dos seus 11 membros são representantes da Câmara dos Solicitadores, a que se soma apenas mais um da Ordem dos Advogados; em conjunto, 3 em 11 membros, ou seja 27%, tantos como os representantes do Governo.

19.º

Nada distinguindo, designadamente em termos de participação nas decisões, a situação de cada um dos membros da Comissão, há que concluir ter sido criado, na estrutura da Câmara dos Solicitadores, um órgão em que mais de 70% dos respectivos membros são estranhos à associação pública em causa, aqui abarcando a excepção expressa e compreensivelmente autorizada pela Lei n.º 18/2008.

20.º

Por outro lado, tendo a mesma Comissão por missão designadamente o exercício do poder disciplinar sobre os profissionais sujeitos, neste aspecto, à jurisdição própria das duas associações profissionais mencionadas – Câmara dos Solicitadores e Ordem dos Advogados –, a verdade é que mais de 70% dos respectivos membros são representantes dos mais diversos sectores, desde o Governo às associações de defesa do consumidor, não enquadrados na organização, actividade e regulamentação próprias dessas mesmas associações.

17.º

Não se põe naturalmente em causa a possibilidade abstracta de esta Comissão (ou outro órgão similar) contar com membros estranhos às referidas associações profissionais – esta questão será analisada no ponto II do presente requerimento –, mas a circunstância de o peso relativo da representação desses membros dentro do órgão ser mais de duas vezes superior ao dos membros representantes das associações profissionais interessadas, isto sem credencial parlamentar e contrariando o sentido da autorização concedida.

18.º

É certo que o Governo incluiu, na composição da Comissão para a Eficácia das Execuções, em cumprimento da lei de autorização legislativa, membros representantes da Câmara dos Solicitadores e da Ordem dos Advogados, mas do mesmo passo incluiu, em número duas vezes superior, no mesmo órgão, membros representantes de sectores estranhos às duas associações profissionais, diminuindo drasticamente o peso relativo dos primeiros, desta forma descaracterizando o órgão pretendido pelo Estatuto anterior e pela lei habilitante, ao qualificá-lo como, independente sim, mas inserido em associação pública e, desta forma, legitimado no quadro associativo.

19.º

O que significa que o Governo, ao definir, nos termos que resultaram expressos no art.º 69.º-D, n.º 1, a composição da Comissão para a Eficácia das Execuções, violou o sentido da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 18/2008.

20.º

Conforme referem Jorge Miranda e Rui Medeiros<sup>2</sup> *“limite substantivo especialíssimo [das próprias leis de autorização legislativa] é (...) a prescrição de sentido: a lei de autorização tem de definir o sentido da autorização, quer dizer, o objectivo e o critério da disciplina legislativa a estabelecer, a condensação dos princípios ou a orientação fundamental a seguir pelo decreto-lei (...) a emitir de seguida. O sentido é limite interno da autorização legislativa – limite quer para o Parlamento quer para o destinatário e elemento prospectivo para os cidadãos em geral”*.

21.º

Observam aqueles autores que se o sentido do acto autorizado *“contradisser o da lei de autorização será ilegal – por ilegalidade material (...), conforme decorre do artigo 112.º, n.º 2, sendo hoje irrecusável o poder do Tribunal Constitucional de apreciar a ilegalidade como desconformidade com “lei de valor reforçado” (...)”*<sup>3</sup>.

22.º

Importa acrescentar que a matéria das associações públicas integra o elenco das matérias sujeitas à reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, por motivo do estatuído na alínea s) do n.º 1 do art.º 165.º da Constituição, na parte relativa às associações públicas.

---

<sup>2</sup> In “Constituição Portuguesa Anotada”, Tomo II, 2006, Coimbra Editora, p. 539.

<sup>3</sup> Ob. cit., pp. 540 e 541.

23.º

Mesmo que se entendesse, embora sem apoio na letra da Constituição nem de resto na jurisprudência desse Tribunal Constitucional<sup>4</sup>, que o legislador constituinte apenas terá colocado no âmbito da reserva de competência legislativa o regime geral das associações públicas, sempre se concluiria no sentido da necessidade de precedência de lei habilitante para a criação, dentro da estrutura orgânica da Câmara dos Solicitadores, do mencionado órgão.

24.º

De facto, a actual Lei n.º 6/2008, de 13 de Fevereiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das (novas) associações públicas profissionais, aplica-se apenas às associações públicas profissionais criadas após a data da sua entrada em vigor (cf. art.º 1.º), o que não é o caso da Câmara dos Solicitadores.

25.º

Deste modo, teria de entender-se como inexistente o regime geral das associações públicas para as associações já criadas à data da entrada em vigor da Lei n.º 6/2008, devendo as alterações ao enquadramento legal de cada uma destas beneficiar de reserva de lei parlamentar<sup>5</sup>.

26.º

Assim sendo, não poderia o Governo ter criado, no âmbito da estrutura orgânica da Câmara dos Solicitadores, a Comissão em causa sem credencial parlamentar para o efeito.

---

<sup>4</sup> V. precisamente a propósito da Câmara dos Solicitadores o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 7/2004.

<sup>5</sup> De acordo com J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, em anotação ao (actual) art.º 165.º, n.º 1, alínea s), da Constituição, anotação essa feita em momento anterior à entrada em vigor da Lei n.º 6/2008, “*é seguro que enquanto não existir uma lei quadro das associações públicas, o regime legal de cada uma delas constitui reserva de competência parlamentar*” (in “Constituição da República Portuguesa Anotada”, 3.ª edição revista, 1993, Coimbra Editora, p. 676). Ora, o mesmo terá de suceder, mesmo após a aprovação desta lei quadro, quanto às associações às quais esta não é aplicável.

27.º

Constando essa credencial da Lei n.º 18/2008, a verdade é que, como se viu, o Governo definiu a composição da Comissão para a Eficácia das Execuções em violação do sentido da autorização legislativa, tendo esta, nos termos constitucionais, a natureza de lei de valor reforçado.

28.º

É assim ilegal a norma do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 226/2008, na parte em que adita ao Estatuto da Câmara dos Solicitadores o seu actual art.º 69.º-D, n.º 1, alíneas a) a j).

29.º

Deste modo e em conclusão, as normas do art.º 69.º-D, n.º 1, alíneas a) a j), do Estatuto da Câmara dos Solicitadores, a este aditadas pelo Decreto-Lei n.º 226/2008, padecem de ilegalidade material por violação designadamente do sentido da lei de autorização legislativa contido no art.º 5.º, alínea b), da Lei n.º 18/2008.

## **II) Da inconstitucionalidade por violação do artigo 267.º, n.º 4, da Constituição:**

30.º

O art.º 267.º, n.º 4, da Constituição impõe que as associações públicas tenham uma organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos.

31.º

Em anotação a este preceito da Lei Fundamental referem J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira que<sup>6</sup>:

*“Enquanto entes públicos, dotados de poderes públicos, compreende-se que as associações públicas estejam sujeitas a um regime particularmente exigente (ao menos quando em confronto com as associações privadas) em matéria de respeito dos direitos dos seus membros e da formação democrática dos seus órgãos, o que exige necessariamente a eleição, por sufrágio universal, directo, secreto e periódico (...) dos seus órgãos directivos ou, pelo menos, de uma assembleia de representantes (eleitos pelo sistema proporcional), que, depois, escolha um órgão directivo”.*

32.º

Ora, a Comissão para a Eficácia das Execuções, composta, conforme referido, por uma larga maioria de membros estranhos à Câmara dos Solicitadores e com os amplos poderes decisórios – e não meramente consultivos – constantes da lei, foi literalmente imposta pelo legislador aos membros desta associação pública.

33.º

Por outro lado, compete à referida Comissão, como se disse já, instruir os processos disciplinares de agentes de execução<sup>7</sup> e aplicar-lhes as penas disciplinares<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Ob. cit., p. 930.

<sup>7</sup> Sem prejuízo de tais competências poderem ser delegadas, pelo grupo de gestão da Comissão, nos órgãos da Câmara dos Solicitadores e da Ordem dos Advogados (relativamente a agentes de execução respectivamente também solicitadores ou advogados) indicados no art.º 69.º-F, n.º 4, do Estatuto da Câmara dos Solicitadores.

<sup>8</sup> A aplicação das penas disciplinares cabe aos grupos de gestão (art.º 69.º-F, n.º 2, alínea a), do Estatuto). O plenário da Comissão tem, no entanto, competência para decidir os recursos das decisões dos grupos de gestão que apliquem penas de suspensão e de expulsão de agente de execução (art.º 69.º-F, n.º 1, alínea b), do Estatuto).

34.º

A este propósito afirma Vital Moreira:

*“Um dos traços típicos da auto-administração corporacional é a autonomia disciplinar, isto é, a capacidade de definir e/ou julgar as infracções às leis e aos regulamentos e aplicar as competentes sanções aos membros da colectividade ou agrupamento auto-administrado. Aliás, uma das principais justificações da administração autónoma profissional é justamente a de exonerar o Estado dessas tarefas, confiando-as à própria profissão”<sup>9</sup>.*

35.º

A verdade, porém, é que a esmagadora maioria<sup>10</sup> dos membros da Comissão para a Eficácia das Execuções – órgão inserido na estrutura orgânica de uma associação pública profissional, ao qual estão atribuídos amplos poderes decisórios, incluindo as competências que se relacionam com a instrução de processos disciplinares e aplicação das correspondentes penas disciplinares a agentes de execução que sejam igualmente solicitadores – não é nem eleita pelos membros dessa associação pública profissional, no caso a Câmara dos Solicitadores, nem designados por órgãos electivos desta.

36.º

À questão que aqui se coloca responde directamente Vital Moreira desta forma:

*“Problemática é a questão de saber se o princípio da formação democrática dos órgãos das corporações públicas exclui a possibilidade de haver órgãos ou titulares designados pelo Governo ou designados por outras entidades públicas ou privadas exteriores à associação. Em princípio, é de afirmar tal incompatibilidade”<sup>11</sup>.*

---

<sup>9</sup> In “Administração Autónoma e Associações Públicas”, 1997, Coimbra Editora, pp. 194 e 195.

<sup>10</sup> Como se disse já, mais de 80%.

<sup>11</sup> Ob. cit., p. 484.

37.º

Acrescenta, de qualquer forma, o mesmo autor o seguinte:

*“No entanto, já são de considerar admissíveis as hipóteses de nomeação de comissários estaduais, com funções de tutela junto das associações públicas, bem como a integração de elementos estranhos à associação nos órgãos não representativos que tenham a seu cargo as funções de disciplina profissional e de adjudicação de conflitos, visto que aqui se trata de uma função tipicamente estadual confiada à associação e que em vários aspectos assume contornos parajurisdicionais”<sup>12</sup>.*

38.º

Vital Moreira admite, assim, a possibilidade de fazerem parte de um órgão não representativo de uma associação pública, com competências no âmbito da disciplina profissional, elementos estranhos a essa associação.

39.º

Esta mesma ideia, que não se contesta no presente requerimento, está actualmente expressa na própria lei-quadro das associações públicas profissionais, aprovada pela Lei n.º 6/2008, a que já acima se fez referência.

40.º

De facto, um dos órgãos necessários das associações públicas profissionais, é o (denominado na lei) órgão de supervisão, *“que vela pela legalidade da actividade exercida pelos órgãos da associação e exerce poderes de controlo, nomeadamente em matéria disciplinar”* (art.º 15.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 6/2008).

41.º

De acordo com o n.º 8 do mesmo art.º 15.º, o mencionado órgão de supervisão *“é independente no exercício das suas funções, sendo eleito por maioria qualificada*

---

<sup>12</sup> Ob. cit., p. cit.

*pela assembleia representativa e podendo incluir elementos estranhos à profissão, até um terço da sua composição”.*

42.º

Ora, este órgão de supervisão de que fala a lei quadro, embora podendo incluir membros estranhos à profissão, conta sempre, na sua composição concreta, com pelo menos dois terços de membros representantes da profissão e eleitos pelos membros das associação pública profissional que representam.

43.º

No caso da Comissão para a Eficácia das Execuções, dos 11 membros do órgão apenas 2, isto é, menos de um quinto, são representantes da profissão e eleitos pelos restantes membros da associação profissional, sendo certo que é igual o peso da decisão de cada um dos membros dentro da estrutura do órgão.

44.º

Isto é, no caso da referida Comissão, órgão inserido na estrutura orgânica de uma associação profissional, mais de quatro quintos dos respectivos membros não são representantes dos profissionais em causa nem eleitos por estes.

45.º

Note-se que o que se põe em causa não é a existência de um eventual órgão independente – da Câmara dos Solicitadores e da Ordem dos Advogados – para a instrução de processos disciplinares e aplicação de penas disciplinares aos agentes de execução.

46.º

De facto, os agentes de execução, apesar de igualmente solicitadores ou advogados, actuam, no âmbito das execuções, como agentes de execução, e nessa medida poderia o respectivo controlo disciplinar estar a cargo de uma entidade independente (não inserida na estrutura orgânica) das duas referidas associações

(eventualmente um órgão com as características desta Comissão), e enquadrado por um regime legal próprio.

47.º

Do mesmo modo, não se contesta a licitude material de uma hipotética decisão legislativa que visasse o controlo desta actividade directamente pelo Estado, retirando-a do âmbito devolvido à Câmara dos Solicitadores.

48.º

O que se contesta no presente requerimento é o facto de estar inserida, na estrutura orgânica de uma associação pública profissional, no caso a Câmara dos Solicitadores, uma entidade, em concreto a Comissão para a Eficácia das Execuções, com a composição específica definida na lei, em que apenas 3 dos 11 membros são representantes da referida classe profissional e por esta eleitos, directa ou indirectamente.

49.º

Tal solução legal viola a norma da Constituição que impõe o respeito pelos direitos de participação democrática dos membros de uma associação pública, no caso a Câmara dos Solicitadores, e a garantia da formação democrática dos respectivos órgãos.

50.º

Em teoria, estariam abertas pelo menos duas vias para a criação, nos termos constitucionais, pelo Governo mediante credencial parlamentar adequada, de um órgão com os objectivos da Comissão de que falamos:

- a) A inserção do órgão na estrutura orgânica da Câmara dos Solicitadores (na prática, a solução imposta pela lei de autorização), neste caso devendo o órgão ter uma composição compatível com o princípio constitucional da formação democrática dos respectivos órgãos, designadamente contando com uma maioria de representantes da própria classe profissional, eleitos pelos membros da Câmara ou designados por órgãos electivos da Câmara;

- b) A criação de um órgão, por exemplo com a composição definida no art.º 69.º-D, n.º 1, do Estatuto, mas independente da estrutura da Câmara.

51.º

O legislador não optou por nenhuma das referidas vias, enveredando por uma solução legal que, pelos fundamentos que se deixam expostos, viola os direitos de participação democrática dos membros da Câmara dos Solicitadores e o princípio da formação democrática dos órgãos desta associação pública, princípios esses que decorrem da parte final do art.º 267.º, n.º 4, da Constituição.

### **III Da inconstitucionalidade por violação do artigo 199.º, alínea d), da Constituição:**

52.º

As associações públicas integram, segundo a doutrina dominante, a chamada administração autónoma.

53.º

Nos termos do art.º 199.º, alínea d), da Constituição, ao Governo compete apenas o exercício de uma tutela da legalidade sobre a administração autónoma.

54.º

*Nas palavras de Vital Moreira, “o requisito da autodeterminação implica que a administração autónoma não deva estar vinculada senão à lei, estando isenta em princípio de instruções ou orientações e de controlo sobre o mérito da sua acção. (...) Se o essencial da administração autónoma é a autonomia de orientação político-administrativa, então afigura-se ser incongruente a admissão de outra tutela que não seja a da legalidade, pelo menos na área essencial da esfera de autodeterminação do ente autónomo. (...) Se o que caracteriza a administração autónoma é a autodeterminação e a auto-responsabilidade, então entende-se que em relação a eles a*

*tutela não possa ultrapassar o controlo da legalidade, afastando o controlo orgânico, bem como o controlo do mérito sobre a actividade dos órgãos da administração autónoma”<sup>13</sup>.*

55.º

Acrescenta ainda<sup>14</sup>:

*“Se a administração autónoma está normalmente sujeita a tutela, nem sempre assim sucede, havendo casos de total imunidade tutelar (...). Estaremos assim perante formas de administração independente. O controlo da legalidade da acção da administração autónoma é deixada para os tribunais; e a apreciação do mérito é confiada à iniciativa dos seus próprios membros.*

*(...)*

*Em Portugal, hoje em dia, as ordens profissionais também não estão sujeitas em geral a qualquer forma de tutela. O controlo da sua actividade é estritamente judicial. Os estatutos de quase todas as ordens e demais associações públicas profissionais são explícitos no sentido de que elas são “independentes dos órgãos do Estado e livres e autónomas” nas suas funções (...).”*

56.º

A Comissão para a Eficácia das Execuções não é, como se disse já, um órgão meramente consultivo, cabendo-lhe a decisão sobre um leque de matérias como a definição do número de candidatos a admitir em cada estágio de agente de execução, a escolha e designação da entidade externa responsável pela elaboração, definição dos critérios de avaliação e avaliação do exame de admissão a estágio de agente de execução, a instrução dos processos disciplinares de agentes de execução e a aplicação das correspondentes penas disciplinares, a realização de inspecções e fiscalizações aos agentes de execução e a decisão sobre as questões relacionadas com os impedimentos e suspeições do agente de execução (cf. art.º 69.º-C do Estatuto).

---

<sup>13</sup> Ob. cit., pp. 206, 213 e 214.

<sup>14</sup> Ob. cit., pp. 215 e 216.

57.º

Ora, a referida Comissão integra na sua composição 3 membros com direito a voto nomeados pelo Governo (alíneas b), c) e d) do n.º 1 do art.º 69.º-D do Estatuto da Câmara dos Solicitadores).

58.º

Assim sendo, ao Governo cabem efectivos poderes de decisão sobre as matérias referidas; concretamente, tendo a Comissão 3 representantes do Governo (do total de 11 membros), o Governo detém directamente, na Comissão referida, quase 30% desse poder de decisão.

59.º

Independentemente da qualificação jurídica desse poder de decisão detido pelos membros da Comissão designados pelo Governo, isto é, se aquele significa, na prática, um efectivo controlo orgânico ou sobre o mérito, o certo é que não se enquadrará seguramente esse poder nos limites da mera tutela da legalidade para a qual nos remete a norma do art.º 199.º, alínea d), da Constituição.

60.º

Deste modo, o poder de decisão do Governo no âmbito da Comissão para a Eficácia das Execuções, órgão inserido na estrutura orgânica de uma associação pública profissional e com efectivos poderes decisórios, incluindo desde logo os que se prendem com o exercício do poder disciplinar sobre os profissionais, solicitadores e advogados, investidos nas funções de agentes de execução, viola frontalmente a norma inserida no art.º 199.º, alínea d), da Constituição, na parte respeitante à administração pública autónoma.

*Nestes termos, pelos fundamentos expostos, requer-se, ao Tribunal Constitucional, que aprecie e declare, com força obrigatória geral, a*

*a) Ilegalidade das normas do artigo 69.º-D, n.º 1.º, alíneas a) a j), do Estatuto da Câmara dos Solicitadores, aprovado Decreto-Lei n.º 88/2003, de 26 de Abril, na redacção que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de Novembro, por violação do artigo 5.º, alínea b), da Lei n.º 18/2008, de 21 de Abril, lei que autorizou o Governo a alterar o Estatuto da Câmara dos Solicitadores;*

*b) Inconstitucionalidade das mesmas normas do artigo 69.º-D, n.º 1.º, alíneas a) a j), do Estatuto da Câmara dos Solicitadores, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 88/2003, de 26 de Abril, na redacção que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de Novembro, por violação dos direitos de participação democrática dos membros das associações públicas e da formação democrática dos respectivos órgãos, princípios decorrentes do artigo 267.º, n.º 4, parte final, da Constituição;*

*c) Inconstitucionalidade das mesmas normas do artigo 69.º-D, n.º 1.º, alíneas a) a j), do Estatuto da Câmara dos Solicitadores, aprovado Decreto-Lei n.º 88/2003, de 26 de Abril, na redacção que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de Novembro, por violação do artigo 199.º, alínea d), da Constituição, na parte respeitante à administração autónoma.*

O Provedor de Justiça,

Alfredo José de Sousa