

**PROGRAMME Joint Public Hearing LIBE and JURI on European Civil Law
Cooperation – Maintenance Obligations
11.9.2007**

SESSION 1 – STATE OF PLAY

**Presentation by the Chairman of the working party on Civil
Law Cooperation, Mr. PAULO GUERRA (PORTUGAL)**

Bom dia.

Bonjour.

Good morning.

1. A obrigação de alimentos emergente das relações familiares constitui uma matéria que suscita particular atenção por parte de qualquer sistema jurídico.

Neste contexto, pese embora os temas como a definição do conjunto de pessoas que têm direito a alimentos e em que circunstâncias, ou os critérios a seguir para a determinação do respectivo *quantum*, sejam alvo de estudo e debate, certo é que o particular cuidado se centra fundamentalmente nos meios de resolução eficaz das problemáticas associadas à cobrança dos alimentos, emergentes dos muitos casos de incumprimento da obrigação.

Decerto que todos aqueles que, como eu, enquanto juiz português, na prática forense lidam com a matéria das obrigações alimentares, registam como experiência recorrente os casos em que se deparam com a falta de cumprimento voluntário e bem assim os frustrantes episódios de difícil, ou mesmo impossível, satisfação coerciva do pagamento dos alimentos.

Como Juiz de direito, todos os dias enfrento situações destas, com devedores emigrados que, longe do meu país, deixam de pagar alimentos, com crianças credoras que passam imensas dificuldades por conta da falta de pagamento de alimentos por parte de pais fugidios, na maioria das situações.

No que respeita aos alimentos devidos a crianças, esta realidade preocupante encontra-se, aliás, bem espelhada na Convenção Sobre os Direitos da Criança, que no seu artigo 27º, n.º 4, prescreve que os Estados Partes tomam medidas adequadas tendentes a assegurar a cobrança da pensão alimentar a ela devida, por parte de seus pais ou de outras pessoas que a tenham economicamente a seu cargo, tanto no seu território quanto no estrangeiro. Tratando-se de cobrança de alimentos além fronteiras, os Estados Partes devem promover a adesão a acordos internacionais ou a conclusão de tais acordos, assim como a adopção de quaisquer outras medidas julgadas adequadas.

No quadro da União Europeia, após a realização de um estudo encomendado pela Comissão, uma das notas conclusivas a que se chegou foi precisamente a de que «a cobrança das pensões alimentares

constitui, a nível dos Estados-Membros, um contencioso generalizado devido à fragilização das relações familiares e um problema comunitário resultante da livre circulação dos cidadãos europeus».

Neste âmbito, as estimativas na Europa apontam que cerca de 50% dos créditos de alimentos não são cobrados, situação que no espaço comunitário pode afectar vários milhares de pessoas, provocando o empobrecimento das famílias e constringendo a sua mobilidade.

Para fazer face a tão grandes desafios, a União Europeia propõe-se, agora, adoptar um sistema comunitário que, através de uma resposta pronta e eficaz, contribua para a dignificação das famílias e para uma melhor justiça na Europa.

2. Várias convenções internacionais têm sido elaboradas para cumprir este desiderato.

É o caso da Convenção para a cobrança de alimentos no estrangeiro, concluída em Nova Iorque em 20 de Junho de 1956, sob os auspícios da Nações Unidas.

Este é o principal instrumento multilateral em matéria de cobrança internacional de alimentos, o qual tem por objecto facilitar à pessoa credora de alimentos, que se encontra no território de uma das Partes Contratantes, a prestação de alimentos por parte da pessoa devedora, que está sob a jurisdição de outra Parte Contratante. Para o efeito, a Convenção estabelece um sistema de cooperação entre a chamada autoridade expedidora, a quem o pedido do credor de alimentos deve ser dirigido, a qual por seu turno o transmite à instituição intermediária do Estado sob cuja jurisdição se encontra o devedor. Esta, agindo dentro dos limites dos poderes conferidos pelo credor, desencadeia, em nome do mesmo, as medidas adequadas a assegurar a cobrança de alimentos, como intentar e prosseguir uma acção de alimentos ou fazer executar uma decisão, ordem ou acto judicial.

No quadro dos instrumentos produzidos no âmbito da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado, existem quatro diplomas que versam sobre o tema em análise, a saber, a Convenção de 24 de Outubro de 1956, sobre a lei aplicável em matéria de prestação de alimentos a menores, a Convenção de 15 de Abril de 1958, relativa ao reconhecimento e execução das decisões em matéria de obrigações alimentares para com os menores, a Convenção de 2 de Outubro de 1973, relativa à lei aplicável às obrigações alimentares, a qual veio substituir, nas relações entre os Estados que nela são Partes, a Convenção de 24 de Outubro de 1956, e a Convenção de 2 de Outubro de 1973, sobre o reconhecimento e execução das decisões relativas às obrigações alimentares.

Desde o finais dos anos 90 do séc. XX que a Conferência da Haia tem vindo a desenvolver um intenso trabalho no sentido de conseguir um novo instrumento que a partir da experiência, muitas vezes menos feliz, adquirida com o funcionamento dos mecanismos existentes, seja

capaz de instituir um sistema internacional mais eficaz em matéria de alimentos.

Em Outubro de 2005, foi elaborado um primeiro projecto de Convenção que se encontra em discussão e análise pela Conferência da Haia, cujos trabalhos têm prosseguido de forma considerada positiva, atendendo ao âmbito e alcance do sistema que se pretende implementar e às diversas sensibilidades jurídico-políticas dos vários Estados envolvidos nas negociações.

As ideias-força deste novo instrumento da Haia assentam fundamentalmente no estabelecimento de um sistema compreensivo, embora sem a pretensão de resolver todos os problemas que a matéria suscita, e eficaz de cooperação entre os Estados contratantes, sem o qual dificilmente se conseguirá a cobrança efectiva e em tempo razoável dos alimentos no estrangeiro. Por outro lado, a consagração de mecanismos adequados de reconhecimento e de execução das decisões relativas a alimentos constitui também uma área importante a ser considerada na feitura do novo documento, a par da vocação de universalidade que a ele deve estar associada, por forma a garantir uma ampla ratificação.

Em suma, tal como sustenta William Duncan, constitui objectivo principal desta iniciativa a concretização de um sistema internacional de cobrança de alimentos que seja justo, efectivo e eficiente.¹³

A par do enquadramento jurídico internacional aqui enunciado em traços muito largos, importa considerar o quadro comunitário vigente para esta matéria que, mesmo quando articulado com os instrumentos de Nova Iorque e da Haia, se tem revelado insuficiente para fazer face aos constrangimentos resultantes da dificuldade em fazer cumprir, voluntária ou coercivamente, as obrigações familiares de alimentos, o que naturalmente compromete a efectiva mobilidade dos seus cidadãos, no espaço de liberdade, justiça e segurança que a Europa pretende ser.

3. A nível do direito comunitário, há que falar do Regulamento (CE) n.º 2201/2003, do Conselho, de 27 de Novembro de 2003, relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental [«novo Regulamento Bruxelas II» ou «Regulamento Bruxelas II (*bis*)»], que não contempla as situações de obrigações de alimentos, o Regulamento (CE) n.º 44/2001, do Conselho, de 22 de Dezembro de 2000, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial («Regulamento Bruxelas I») – que a prevê -, e o Regulamento (CE) n.º 805/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, que cria o título executivo europeu para créditos não contestados, instituindo um procedimento simplificado e eficaz que suprime a declaração de executoriedade da decisão que for certificada de acordo com as regras estabelecida neste diploma.

Não obstante os múltiplos instrumentos internacionais produzidos, quer no âmbito da União Europeia, quer para além das

suas fronteiras, certo é que ao sistema existente são ainda apontadas muitas insuficiências que importa superar.

Nesse contexto, tal como se refere na Proposta de Regulamento ora em análise, a reunião do Conselho Europeu realizada em Tampere, em 15 e 16 de Outubro de 1999, marcou o início do processo destinado à adopção de um novo quadro normativo em matéria de obrigação de alimentos, de modo a estabelecer regras processuais especiais que permitam simplificar e acelerar a resolução dos litígios transfronteiras, a par da supressão das medidas intercalares necessárias ao reconhecimento e execução num Estado-Membro de uma decisão proferida noutro Estado-Membro.

Após a realização de um estudo sobre a cobrança dos créditos alimentares nos Estados-Membros da União Europeia, a que já aludimos *supra*, e de uma primeira reunião de peritos, em 15 de Abril de 2004, a Comissão adoptou o Livro Verde relativo às obrigações de alimentos.

Desenvolvidos os trabalhos e realizado um estudo de impacto, dele resultou que para dar resposta às diversas dificuldades enfrentadas pelos credores de alimentos, quer de ordem jurídica, quer prática, a União Europeia deveria adoptar uma acção de grande envergadura, destinada a contemplar todos os âmbitos da matéria.

A opção de manter o quadro normativo vigente na Comunidade e aguardar pelos resultados da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado nesta matéria foi ainda equacionada. Porém, a Comissão assim não entendeu e em 15 de Dezembro de 2005 formalizou a Proposta de Regulamento do Conselho relativo à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento, à execução das decisões e à cooperação em matéria de obrigações alimentares, a cujos trabalhos de redacção presido desde Julho de 2007.

O Comité Económico e Social Europeu foi consultado sobre a Proposta, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 262º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, e no parecer que emitiu em 20 de Abril de 2006²⁷ salientou, em geral, a adequação deste ambicioso instrumento que cobre todas as áreas relevantes da cooperação judiciária em matéria civil, considerando-o necessário, proporcionado, coerente, claro, prático e apto a eliminar os obstáculos que teimam em dificultar a cobrança internacional de alimentos.

4. Constituído por 53 artigos e seis anexos, o Regulamento proposto divide-se nos seguintes Capítulos:

- Capítulo I – Âmbito de aplicação e definições (artigos 1º e 2º) – ainda em aberto
- Capítulo II – Competência (artigos 3º a 11º) - quase consenso
- Capítulo III – Lei aplicável (artigos 12º a 21º) – dependendo de Haia
- Capítulo IV – Regras processuais comuns (artigos 22º a 24º) – a suprimir enquanto capítulo autónomo

- Capítulo V – Reconhecimento e força executória das decisões (artigos 25º e 26º) – quase em consenso
- Capítulo VI – Execução (artigos 27º a 36º) – quase em consenso
- Capítulo VII – transacções judiciais, actos autênticos e acordos entre as partes (artigos 37º e 38º) – em discussão
- Capítulo VIII – Cooperação (artigos 39º a 47º) – depende de Haia
- Capítulo IX – Disposições gerais e finais (artigos 48º a 53º)

No que respeita ao conteúdo do instrumento, ele é claramente ambicioso ao contemplar todas as áreas relevantes em matéria da obrigação de alimentos, a saber: a competência internacional (aqui substituindo a regra do artigo 5º, n.º 2, do Regulamento Bruxelas I), as regras de conflitos (elemento inovador face ao quadro comunitário ainda em vigor²⁸), um conjunto de regras processuais comuns, a força executória das decisões (suprimindo-se o *exequatur* exigido no âmbito do Regulamento Bruxelas I), as normas processuais relativas à execução), os actos autênticos e acordos, a sua força executória e o processo executivo a eles respeitantes e, por último, a cooperação entre os Estados-Membros.

5. Façamos o ponto da situação

- Apresentação da proposta da COMISSÃO em Dezembro de 2005
- Discussão da mesma em GRUPO DE TRABALHO do COMITÉ de Direito Civil (faz parte da formação do Conselho JUSTIÇA E ASSUNTOS INTERNOS)
- Coordenação dos trabalhos neste GRUPO DE TRABALHO com os trabalhos da Conferência de Haia de direito internacional privado sobre as obrigações alimentares (devem-se complementar os dois instrumentos)
- Base jurídica da PROPOSTA – artigos 61º, alínea c) e 65º do TRoma (esta matéria tem incidência transfronteiriça)
- O regulamento em causa será adoptado mediante o procedimento do n.º 2 do artigo 67º do TRoma (unanimidade, após consulta do Parlamento Europeu) – “a priori” não haverá aqui processo de co-decisão com o PARLAMENTO EUROPEU (maioria qualificada exigida pelo artigo 251º) já que também estamos no âmbito do Direito de Família (exclusão do n.º 5, 2º segmento, do artigo 67º).
- Mas o Conselho pode decidir que venha a haver processo de co-decisão – a COM convida o CONS a tomar uma decisão nesse sentido (procedimento do artigo 251º) – aqui os Estados Membros dividem-se – TRATA-SE DE UMA QUESTÃO POLITICA

- Decorrem, neste momento, os trabalhos no âmbito do GRUPO de Trabalho sobre “Obrigações Alimentares”, numa 3ª leitura (a partir da nova proposta apresentada pelas Presidências Alemã e Portuguesa) - pode-se desde já dizer que as questões mais controversas do texto da proposta são:
 - a. O âmbito de aplicação do regulamento
 - b. As normas de lei aplicáveis
 - c. A articulação destas normas com o futuro protocolo à Convenção de Haia que está a ser negociada
 - d. Protecção de dados
 - e. O reforço da autoridade central

6. QUESTÕES POLÍTICAS

O Conselho JAI de 19.04.2007 confirmou a existência de uma vontade comum dos EM de continuar a desenvolver os trabalhos sobre esta proposta de regulamento da União Europeia, defendendo que o *exequatur* seja suprimido em todas as decisões em matéria de obrigações alimentares cobertas pelo regulamento, com base na introdução de comuns regras processuais, acompanhadas pela harmonização das regras de conflitos de leis.

No âmbito da cooperação entre autoridades centrais, aceitou o Conselho JAI um sistema de cooperação entre autoridades centrais com a finalidade de facilitar a aplicação do Regulamento, sistema esse que se deve situar para além do da futura Convenção de Haia.

Tendo uma incidência transfronteiriça tal regulamento, o Conselho JAI entendeu estar perante medidas enumeradas no artigo 65º do Tratado de Roma (este normativo limita a competência da CE às matérias civis que tenham uma incidência transfronteiriça) – a pergunta que aqui se coloca é a de saber se se torna necessária uma norma a estipulá-lo expressamente, ou seja, uma norma que preveja uma definição dos casos transfronteiriços ou tal não resulta imprescindível pois resulta claro do texto do Regulamento que ele só se pode aplicar a questões transfronteiriças, não se tornando indispensável uma definição explícita do carácter transfronteiriça – veja-se o exemplo de Bruxelas I que não prevê tal autónoma definição do *cross border*.

Quanto aos acordos com Terceiros Estados, o Conselho JAI aceitou a prevalência do Regulamento sobre quaisquer outros acordos bilaterais ou multilaterais – contudo, certos EM querem poder manter ou concluir *ex novo* acordos com Estados terceiros sobre estas matérias.

Foi, assim, aprovado o princípio de permitir aos EM de manter ou de concluir acordos bilaterais com terceiros Estados em matéria de OA nas condições acima indicadas (processo idêntico ao do Regulamento 847/2004 do PE e do Conselho de 29.4.2004).

7. Acredito que continuar a discutir esta proposta de regulamento é absolutamente essencial, nesta fase de negociação em que já estamos.

Temos, por outro lado, de concentrar a nossa atenção nos trabalhos de Haia (e na próxima sessão diplomática de Novembro), pois a redacção de alguns dos nossos Capítulos está dependente das posições aí tomadas e haverá, a todo o custo, de chegar a um consenso na EU quanto a Haia (sendo esse um dos objectivos da próxima Presidência Portuguesa) – nesse particular, três grandes questões estão aí em discussão:

1º- as regras relativas à lei aplicável (o Capítulo III);

2º- o papel das autoridades centrais (o capítulo VIII) – é necessário, de facto, esclarecer a relação desse Capítulo VIII com as normas em matéria de cooperação que figurarão na futura Convenção de Haia;

3º- a questão do apoio judiciário (o artigo 29º e sua desejável coerência com as disposições correspondentes do projecto de Convenção de Haia).

Contudo, não quererei que esqueçamos o nosso Regulamento, razão pela qual continuaremos a discuti-lo.

Esta a tarefa a que nos propomos dar voz, este o nosso desafio...

O caminho faz-se caminhando – e acreditem que Portugal está empenhado em dar grandes avanços nesta matéria, Portugal que nunca repudiou a sua histórica e marítima vocação para dar novos mundos ao mundo!

A minha última palavra é: Felicidades para todos NÓS!

Muito obrigado.

Merci beaucoup

Thank You very much