

**A ACÇÃO EXECUTIVA:
CARACTERIZAÇÃO, BLOQUEIOS E PROPOSTAS DE
REFORMA**

**João Pedroso
Cristina Cruz**

Equipa de Investigação:

**Catarina Trincão
Francisco Silva
Paula Martinho
Pedro Abreu**



**OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS**

Janeiro de 2001

Índice

Agradecimentos

Introdução Geral

Capítulo I

A gestão da procura e oferta da justiça cível: o caso da acção executiva

1. A procura (efectiva e potencial) e a pirâmide da justiça cível	1
2. A caracterização dos “consumidores” ou “mobilizadores” do sistema judicial cível.....	4
3. O movimento processual cível: as acções executivas entradas, pendentes e findas	6
3.1. O movimento processual: factores explicativos	7
3.2. O movimento processual cível entre 1970 e 1999	8
3.3. Análise comparada das acções declarativas e acções executivas	11
4. A gestão da procura e da oferta dos serviços judiciais cíveis: a necessidade de reformas	13
5. Conclusão	21

Capítulo II

A caracterização das acções executivas

1. Tipo e evolução das acções cíveis.....	25
1.1. A análise estatística por processos findos.....	25
1.2. Tipo e evolução das acções cíveis na primeira instância.....	25

2. A evolução das acções executivas (1942-1999).....	32
2.1. As acções executivas a nível nacional	32
2.2. Variação das acções executivas por região	33
2.3. Distribuição das acções executivas por tipo de tribunal	35
2.4. As acções executivas por tribunal: os dez tribunais com mais acções executivas	36
3. Caracterização das acções executivas	37
3.1. Os litigantes nas acções executivas	37
3.2. A representação das partes	40
3.3. A assistência judiciária	41
3.4. O título executivo.....	41
3.5. O valor da acção.....	41
3.6. O objecto da execução	44
3.7. O termo e o resultado da execução	45
4. Acções executivas: dois estudos de caso.....	46
4.1. A execução e cobrança de dívidas em Portugal	46
4.1.1. O processo de injunção de 1995 a 1999 e os efeitos na procura de acções executivas	50
4.1.2. Os Tribunais de Pequena Instância (TPI).....	53
4.2. As acções executivas por falta de pagamento de custas	63
4.2.1. Os litigantes.....	63
4.2.2. O valor da acção.....	63
4.2.3. O termo e o resultado do processo	64
4.2.4. Os principais tribunais nas execuções por falta pagamento de custas	65
5. Conclusão	66

Capítulo III

A duração e morosidade da acção executivas

1. Introdução: notas teórico-conceptuais sobre a duração e morosidade processual	70
2. O tempo das acções executivas	74

2.1. O título executivo.....	74
2.2. O objecto da execução	76
2.3. O exequente	76
3. A taxa de resolução (ou sobrevivência) das acções executivas.....	79
4. Conclusão	87

Capítulo IV

As causas da morosidade e outros bloqueios da acção executiva

1. A duração legal e morosidade legal da acção executiva	90
1.1. Causas da morosidade ou de bloqueio de origem legal	96
1.1.1. A análise do quadro cronológico	96
1.1.2. Outras causas de morosidade ou bloqueios de origem legal.....	100
2. A morosidade organizacional ou endógena.....	103
2.1. As causas de morosidade organizacional ou endógenas gerais	103
2.2. As causas de morosidade organizacional ou endógenas específicas da acção executiva.....	107
2.3. A morosidade “provocada” pelos “interessados”	112
2.4. Uma acção executiva de longa duração: estudo de uma acção executiva para pagamento de quantia certa sob a forma sumária no Tribunal Judicial de Coimbra.....	113
3. A sociedade e o mercado e os meios substitutivos da acção executiva.....	120
3.1. Os meios substitutivos legais	120
3.2. Os meios substitutivos para-legais: o sistema de “cobrança difíceis”	123
4. Conclusão	125

Capítulo V

Contributos para uma reforma do processo executivo

1. A análise do debate recente	129
1.1. A reforma da acção executiva da comissão Antunes Varela (1990) e as linhas orientadoras da nova legislação processual civil (1992/1993).....	129
1.2. Alguns tópicos do debate pós-linhas orientadoras (1993-1996): a procura de uma reforma intercalar	132

1.2.1. O contributo de Lopes do Rego	132
1.2.2. O contributo de Ribeiro Mendes: um apelo à reforma intercalar	138
2. As alterações ao processo executivo introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 329-A/95, de 12 de Dezembro e Decreto-Lei n.º 180/96, de 25 de Setembro	140
3. Um comentário crítico à “reforma intercalar” do processo executivo: o contributo de Lebre de Freitas	143
3.1. Comentários a outros pontos do regime propostos ou omitidos	144
3.2. Reflexões recentes sobre a revisão do Código de Processo Civil e processo executivo	148
4. Alguns contributos de direito comparado para a reforma do processo executivo	156
4.1. Algumas notas sobre o direito inglês	156
4.2. Algumas notas sobre o novo regime da penhora e da venda judicial em Espanha	157
4.2.1. A penhora de bens	157
4.2.2. A venda judicial	161
4.3. Algumas notas sobre o novo regime da penhora e da venda judicial em França	165
4.3.1. A penhora de bens	165
4.3.2. A venda judicial	170
5. <i>Huissiers de justice</i> (oficiais de justiça): o seu relevo no decurso do processo executivo francês	173
6. Os <i>huissiers de justice</i> (oficiais de justiça): uma profissão a criar em Portugal?.....	177
7. Conclusão	180

Capítulo VI

Conclusões e propostas de reforma da acção executiva

Conclusões.....	186
Propostas de reforma da acção executiva singular	205

Introdução Geral

Ao longo dos últimos anos temos vindo a analisar a evolução, caracterização e desempenho da Justiça na sociedade portuguesa (Santos *et. al.*, 1996; Relatório OPJ, 1997 e 1998). Assim, estão reunidas as condições para a realização de um estudo específico sobre a acção executiva, que assume, nesta fase, a natureza de relatório preliminar, intitulado “A acção executiva: caracterização, bloqueios e propostas de reforma”, dividido em seis capítulos.

No primeiro capítulo, estudamos a gestão da procura e da oferta da Justiça Cível, a caracterização dos seus consumidores e o movimento processual de 1970 a 1999, com especial incidência na análise de acções executivas pendentes, entradas e findas.

No segundo capítulo centramo-nos na análise das acções executivas – os litigantes, o título executivo, o valor da acção, o objecto, o termo e o resultado – e desenvolvemos dois pequenos estudos de caso. O primeiro sobre a execução e cobrança de dívidas em Portugal e o segundo, que incide, especificamente, nas acções executivas por falta de pagamento de custas.

O terceiro capítulo teve como objecto de estudo a duração e a morosidade das acções executivas. Através da sua análise estatística e taxa de resolução (ou sobrevivência) constatámos a grande duração dessas acções.

No quarto capítulo abordamos as causas de morosidade legal e de morosidade organizacional ou endógena, gerais e específicas, do tipo de acções em análise, procurando identificar os bloqueios a um desempenho mais eficaz.

O quinto capítulo percorre a última década do debate em Portugal sobre a reforma do processo executivo, apresenta uma breve análise de direito comparado e conclui questionando se serão os *Huissiers de Justice* uma nova profissão jurídica a criar em Portugal.

No capítulo sexto apresentamos as conclusões deste relatório e lançamos para debate um conjunto de propostas sobre a necessária reforma da acção executiva.

Capítulo I

A gestão da procura e oferta da justiça cível: o caso da acção executiva

1. A procura (efectiva e potencial) e a pirâmide da justiça cível

No processo cível, os sujeitos mobilizadores do Tribunal, os autores podem ser pessoas singulares ou colectivas. A sua caracterização, bem como a dos litígios que trazem ao Tribunal, permite-nos saber, em grande medida, a quem serve e para que serve a justiça cível²⁵.

A *procura efectiva* do sistema judicial cível é determinada pelo volume de processos entrados, enquanto a *oferta*, ou seja, o indicador da capacidade de resposta do sistema, se afere pelo número de processos findos. Os processos pendentes são o resultado da ineficiência do sistema, isto é, representam a procura ainda não satisfeita.

A procura efectiva de serviços judiciais, em matéria de conflitos cíveis, é normalmente muito mais elástica do que, por exemplo, no domínio dos litígios penais. Com efeito, a *natureza voluntária da mobilização do Tribunal* é uma característica do processo cível, onde, em princípio e para a generalidade dos litígios, compete apenas aos mobilizadores potenciais a decisão sobre o recurso ou não ao Tribunal como instância de resolução do litígio, ainda que o Ministério Público possa por vezes desempenhar esse papel. Além disso, é-lhes permitido, a todo o tempo, desistir da acção iniciada. Tal não significa que não haja na litigação cível zonas de procura rígida como, por exemplo, os divórcios litigiosos, as acções de investigação da paternidade e a execução coerciva do cumprimento de deveres jurídicos.

Mais difícil de registar é a *procura potencial*, ou seja, o conjunto de conflitos judicializáveis que podem ou não transformar-se em procura efectiva. A diferença entre a procura potencial e a procura efectiva permite construir a *pirâmide da litigação cível*.

De acordo com o estudo realizado por Santos *et al.* (1996: 44 e ss.), o acesso aos tribunais pode ser descrito através de uma pirâmide²⁶, sendo esta definida como uma “metáfora geométrica do modo como são geridas socialmente as relações litigiosas numa dada sociedade”, em que as relações litigiosas do topo da pirâmide são as que passam pelos meios informais e pelos meios formais não judiciais de resolução de litígios e chegam aos tribunais e, destas, as que findam por julgamento. A base da pirâmide é constituída pelos conflitos potenciais. É de notar que os litígios são “construções sociais, na medida em que o mesmo padrão de comportamento pode ser

²⁵ O presente capítulo segue a lógica expositiva e cita parcialmente Santos *et al.* (2000, capítulo 13: 3-14). Segue ainda Marques *et al.* (1999).

²⁶ Sobre a construção e potencialidades analíticas da pirâmide de litígios cfr. Wouters e Van Loon (1991).

considerado litigioso ou não litigioso consoante a sociedade, o grupo social ou o contexto de interacção em que ocorre. Como todas as demais construções sociais, os litígios são relações sociais que emergem e se transformam segundo dinâmicas sociologicamente identificáveis²⁷⁻²⁸.

Seja qual for o sistema judicial, existe sempre uma diferença entre a base (procura judicial potencial) e o topo (procura efectiva) da pirâmide. Essa diferença varia com o tipo de litígio, a conduta individual e as expectativas dos sujeitos envolvidos (autores e réus) e as características globais do sistema. Naturalmente, a diferença entre a base e o topo da pirâmide é maior em litígios de consumo ou de sucessões do que em litígios em que não é possível deixar de recorrer ao Tribunal (como nas acções de divórcio litigioso). Considerando o conjunto dos litígios, uma grande diferença entre a base e o topo pode ter significados diferentes.

Uma grande diferença entre a base e o topo da pirâmide pode apenas reflectir a existência de *mecanismos propiciadores do acordo* não judicial, de natureza legal, cultural ou social, específicos da sociedade em questão, ou a existência de *formas alternativas de resolução de litígios*, formais ou informais, para onde a procura potencial é desviada. Nestas situações, uma procura efectiva reduzida não é sinal de mau funcionamento do sistema. Pelo contrário, significa que o sistema judicial é mobilizado apenas para os litígios eventualmente mais importantes, o que em princípio propiciará o seu melhor funcionamento.

No entanto, uma grande diferença entre a procura potencial e a procura efectiva pode também reflectir uma *excessiva propensão à resignação* por parte dos cidadãos, devida a razões culturais ou à descredibilização do sistema judicial, ou resultar de uma *dificuldade generalizada de acesso ao sistema judicial*, por falta de conhecimento dos direitos e/ou de recursos económicos para litigar. Neste caso, a diferença entre a procura potencial e a procura efectiva constitui um problema grave, na medida em que ela nos indica que muitas pessoas não resolverão os seus litígios. A selectividade do sistema

²⁷ Cfr. Santos *et al.* (1996:45).

²⁸ As transformações das construções sociais em litígios a serem resolvidos pelo sistema judicial “é apenas uma alternativa entre outras e não é, de modo nenhum, a mais provável ainda que essa possibilidade varie de país para país, segundo o grupo social e a área de interacção (...). Por esta razão, níveis baixos de litigiosidade não significam necessariamente baixa incidência de comportamentos injustamente lesivos” (Santos *et al.*, 1996: 45).

tenderá a reproduzir a desigualdade na distribuição do conhecimento dos direitos e dos rendimentos na sociedade, o que significa que as pessoas que mais dificilmente podem resolver os seus litígios no sistema judicial são quase sempre as mais pobres, as menos instruídas e as mais dependentes.

Assim, a análise de qualquer sistema judicial cível na sua totalidade, ou numa das suas componentes como a acção executiva, passa pela caracterização da litigação que é por ele resolvida, e pela caracterização dos seus mobilizadores, mas nunca deve esquecer a *litigação e os litigantes ausentes*, ou seja, a procura suprimida e não satisfeita.

Para poder actuar sobre a procura potencial suprimida ou satisfazer em melhores condições a procura efectiva, a administração da justiça necessita não só de conhecer quais os motivos que determinam a procura, mas também de caracterizar os “consumidores” dos seus serviços, estratificando-os por tipo de utilizador e de litígio, a fim de determinar se o recurso ao Tribunal se distribui homoganeamente por todas as classes de potenciais litigantes ou se se encontra concentrado numa determinada classe. Só assim poderá seleccionar as medidas que prioritariamente deverá levar a cabo quando pretende obter um impacto significativo e rápido – restritivo ou expansivo – na procura ou na oferta do sistema judicial. *Mutatis mutandis*, para actuar sobre a procura real e a procura potencial, e melhorar o desempenho da resposta dos tribunais à procura efectiva das acções executivas cíveis no contexto da justiça cível, é necessário caracterizar os litigantes e os litígios que são processados nos tribunais e que respeitam aos diversos tipos de processos cíveis que têm natureza executiva.

Deste modo, é importante caracterizar o tipo de mobilizadores das acções executivas para posteriormente se enunciarem os processos mais frequentes. Uma vez identificados esses processos, a administração da justiça conhecerá as dificuldades existentes nessa área, podendo estudar as medidas a tomar quanto à mobilização dos tribunais.

2. A caracterização dos "consumidores" ou "mobilizadores" do sistema judicial cível

Os autores e os réus de um processo cível (e também das acções executivas) podem ser *peçoas singulares* ou *peçoas colectivas*. As peçoas colectivas procuram o Tribunal em consequência da sua actividade económica ou profissional, ou da sua posição institucional. São as sociedades comerciais, as associações e fundações, as cooperativas e as entidades públicas (incluindo o Ministério Público). As peçoas singulares procuram o Tribunal para a resolução de litígios que ora se relacionam com a sua condição de cidadão ou com relações familiares, ora se connexionam com a sua actividade económica ou profissional.

Há, assim, determinados tipos de acções cujo autor é frequentemente uma peçoas colectiva, privada ou pública. É o caso das acções de dívidas de prémios de seguro ou as acções executivas. Do mesmo modo, há acções exclusivas de peçoas singulares, como as de divórcio ou separação de peçoas e bens e outras acções sobre o estado das peçoas. Quando o Ministério Público é o autor destas acções, para além do interesse público em questão, intervém igualmente na defesa de interesses de peçoas singulares. Finalmente, noutras acções, à partida, tanto podemos encontrar peçoas colectivas como singulares na qualidade de autor ou de réu. Assim acontece nas acções sobre direitos de propriedade, de responsabilidade civil contratual e extracontratual e nas acções laborais.

Juntamente com o tipo de acção, a distribuição das partes em processo cível por peçoas singulares e colectivas permite-nos, assim, separar os litígios dos espaços da produção e do mercado dos litígios dos espaços doméstico e de cidadania (Santos, 1995: 417)²⁹. Nos dois primeiros espaços, litigam sobretudo peçoas colectivas na posição de autores ou de réus, ou em ambas. Nestes espaços, as peçoas singulares são mais frequentemente réus do que autores. O terceiro – o espaço doméstico – é exclusivo das peçoas singulares, em qualquer das posições, o mesmo acontecendo com o quarto – o de cidadania – embora só como autores.

Na justiça cível, os litígios do espaço doméstico, inter-individuais, começaram por ser dominantes. Hoje, porém, nas economias de mercado mais desenvolvidas verifica-se uma colonização crescente do sistema pelos litígios do espaço do mercado,

²⁹ Sobre o que caracteriza cada um destes espaços estruturais, bem como o espaço da comunidade e o espaço mundial e, em especial, sobre a forma jurídica que é dominante em cada um deles, cfr. Santos (1995: 416 e ss).

particularmente pela cobrança de dívidas, sob a forma de acções declarativas ou, ainda, de acções executivas, que nos cumpre analisar no presente estudo.

Um número limitado de autores colectivos recorre repetidamente ao Tribunal, envolvendo-se em litígios similares ao longo do tempo, o que leva a que sejam designados por *litigantes frequentes*. Trata-se de empresas que dispõem de recursos financeiros suficientes para organizar racionalmente a sua litigação, tais como os bancos ou as companhias de seguros. Pelo contrário, as pessoas singulares (e algumas pessoas colectivas) são, em geral, *litigantes esporádicos* que vão apenas ocasionalmente ao Tribunal, ou porque o valor do litígio é demasiado importante relativamente à sua dimensão, ou porque ele é demasiado pequeno relativamente ao custo da reparação para poder ser gerido de forma racional e rotineira.

Assim, ao mesmo tempo que o sistema judicial é mais procurado por certo tipo de litigantes, torna-se mais distante e inacessível para outros, devido ao seu custo e à sua morosidade. Para os que sempre estiveram de fora do raio de alcance do sistema (por falta de conhecimento dos seus direitos ou por indisponibilidade de meios para aceder à justiça), essa distância acentua-se em vez de diminuir. Mas mesmo aqueles que se encontram mais próximos do sistema judicial evitam a sua utilização, procurando meios informais para resolver os seus litígios (quando tal é possível) ou simplesmente resignando-se à sua não resolução, ainda que uma maior consciência dos direitos (dos consumidores, dos trabalhadores, das mulheres, etc.) tenda a contrariar este último comportamento.

A gestão do sistema judicial cível encontra-se assim perante um dilema. Por um lado, o crescimento da procura efectiva decorrente de maiores facilidades no acesso ao crédito, de problemas na habitação, de maiores índices de divórcio, de maior mobilidade social e laboral, de melhorias na educação e na difusão de informação, do reconhecimento de novos direitos e do alargamento da legitimidade processual a novos sujeitos colectivos, tem colocado graves problemas à administração da justiça, cuja oferta não tem capacidade para responder de forma adequada àquele aumento da procura. Dado que a oferta não é infinitamente elástica, mostra-se por isso importante moderar ou desviar uma parte dessa procura. Por outro lado, é necessário, ao mesmo tempo proceder à integração dos cidadãos que estão de todo privados do acesso à justiça

e não vêm os seus direitos protegidos, e garantir a tutela efectiva a cada novo direito que é reconhecido.

O direito comparado revela-nos, de facto, que a evolução da justiça cível nas economias de mercado segue percursos muito semelhantes³⁰. Depois, porque algumas das soluções que vêm sendo utilizadas para desviar a procura do sistema judicial se mostram mais adequadas do que outras, do ponto de vista do tempo, do custo e da solução, para resolver certo tipo de litígios. A mediação familiar ou a arbitragem de conflitos de consumo são dois exemplos, entre outros, que poderíamos citar³¹.

3. O movimento processual cível: as acções executivas entradas, pendentes e findas

Em Portugal, apesar das suas especificidades, a tendência da evolução da justiça cível tem sido similar à de outras economias de mercado, designadamente a partir do momento em que Portugal integrou a então Comunidade Económica Europeia e surgiu o Mercado Único Europeu³².

No nosso país, a litigiosidade cível disparou na última década, por força do crescimento exponencial da procura da cobrança de dívidas³³. Esse efeito teve reflexo tanto nas acções declarativas como nas acções executivas. Assim, em primeira linha, passaremos a analisar a procura das acções executivas (acções entradas), a oferta de justiça cível (acções executivas findas) e o grau da incapacidade de resposta do sistema judicial (acções executivas pendentes) no contexto do desempenho da justiça cível, através do estudo dos dados estatísticos do movimento processual dos tribunais portugueses³⁴.

3.1. O movimento processual: factores explicativos

Por *movimento processual* entende-se a variação no montante de processos entrados, pendentes e findos. Neste movimento são contabilizadas todas as acções e “processos autónomos”, de que são exemplo as cartas precatórias. Incluem-se portanto,

³⁰ Cfr. Adrian Zuckerman (org.), (1999).

³¹ Cfr. Pedroso e Cruz (2000), que analisam o aparecimento da arbitragem institucional em Portugal.

³² Cfr. Marques, Gomes e Pedroso (1999) in Zuckerman (org.), (1999).

³³ Santos *et al.* (1996: 125-292).

³⁴ A recolha é efectuada pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça (anteriormente Gabinete de Estudos e Planeamento), através do verbete estatístico número 234.

quer os processos que terminam num determinado Tribunal, quer os que transitam para outro Tribunal. O número de processos findos considerados nas estatísticas, do ponto de vista do movimento processual é, assim, superior, no mesmo ano, ao número de processos findos caracterizados³⁵.

A análise do movimento processual e a explicação das suas variações deve considerar duas ordens de factores: os *factores endógenos*, isto é, próprios do sistema, e os *factores exógenos*, exteriores ao sistema³⁶.

Os primeiros consistem em alterações legislativas (substantivas ou processuais), alterações institucionais e alterações técnicas. As alterações *legislativas substantivas*, que podem reflectir-se no movimento processual, são, por exemplo, a publicação de uma lei desjudicializadora de um determinado conflito. Exemplos de *alterações legislativas processuais* são também fáceis de enunciar: simplificação ou complexificação do processo civil, alteração da organização judiciária, variação nas custas processuais, a formação ou a variação do número de magistrados ou funcionários, a instalação de novos tribunais, etc.. Por sua vez, as *alterações técnicas* traduzem-se na introdução de novas tecnologias no Tribunal (fax, computadores, gravadores) susceptíveis de fazer aumentar a produtividade do trabalho judicial³⁷.

Os *factores exógenos* dizem respeito às transformações sociais, económicas, políticas e culturais e ao seu impacto na administração da justiça, em geral, e no movimento processual em particular. Podem assumir uma natureza muito diversa: desenvolvimento económico; variação da população; industrialização e urbanização; mudança de regime político; cultura local e sua propensão à litigação; acessibilidade do Tribunal; grau de consciência de direitos, etc..

Estes factores não se fazem sentir de modo igual no movimento dos processos entrados, pendentes ou findos. De facto, pode admitir-se que o movimento dos

³⁵ Os processos caracterizados nos verbetes estatísticos são aqueles que dão lugar ao preenchimento de um boletim de notação individual para efeitos estatísticos e compreendem unicamente as acções que terminam em cada tribunal, por decisão judicial em primeira instância. Só para estes processos está disponível a informação estatística referente ao seu objecto, aos sujeitos e a outras características do processo que utilizaremos para estudar a litigação cível e a penal nos próximos capítulos. Contudo, a análise do movimento processual é importante para que se possa comparar o registo dos processos entrados, findos e pendentes.

³⁶ Cfr. Santos *et al.*, (1996: 103-104).

³⁷ Cfr. Pedrosa (2001), onde se enunciam os quatro tipos de reformas predominantes no sistema judicial.

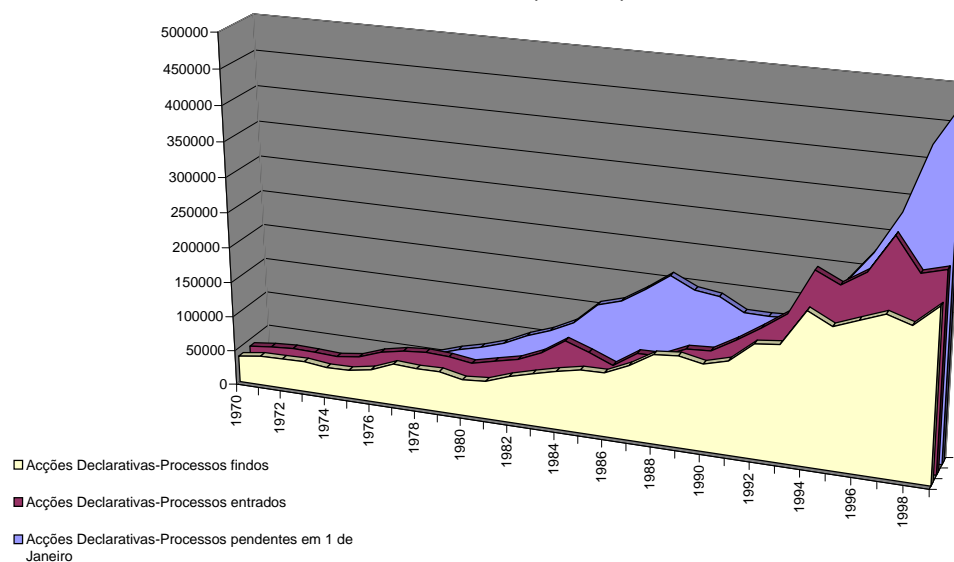
processos entrados é sobretudo influenciado pelos factores exógenos e, dentro dos factores endógenos, pelas alterações legislativas substantivas (a que se poderão acrescentar as custas em matéria processual). Quanto às alterações no movimento dos processos pendentes ou findos que não são mera consequência do crescimento ou diminuição dos processos entrados, a sua explicação tenderá a basear-se sobretudo em factores endógenos, de natureza legislativa processual ou de natureza institucional e técnica.

3.2. O movimento processual cível entre 1970 e 1999

O crescimento da litigação cível verificou-se ao longo de todo o período, embora a ritmos diferentes (Figura 1). Assim, a evolução da litigação cível pode ser dividida em quatro períodos. O primeiro período, até 1976, caracterizou-se por um crescimento lento e em que os processos entrados estavam abaixo dos 60 mil processos. O segundo período, entre 1977 e 1990, em que se regista um aumento significativo, embora irregular, das acções declarativas entradas. A subida verificada em 1977 e 1978 (65602 e 68388 acções) pode ser explicado pela legalização do divórcio para os casamentos católicos. No terceiro período, entre 1991 e 1997, o número de acções entradas duplicou (de 146833 acções em 1991 para 314247 acções em 1997), registando-se igualmente um crescimento significativo, em cada ano, das acções pendentes (172178 em 1991 para 333584 em 1997), como resultado da incapacidade do sistema judicial em responder á procura verificada. No quarto e último período, de 1998 a 1999, verificou-se um decréscimo da procura, que é acompanhada pelo aumento do número de processos pendentes.

Figura 1

Evolução do movimento processual cível - Processos pendentes, entrados e findos (1970-1999)



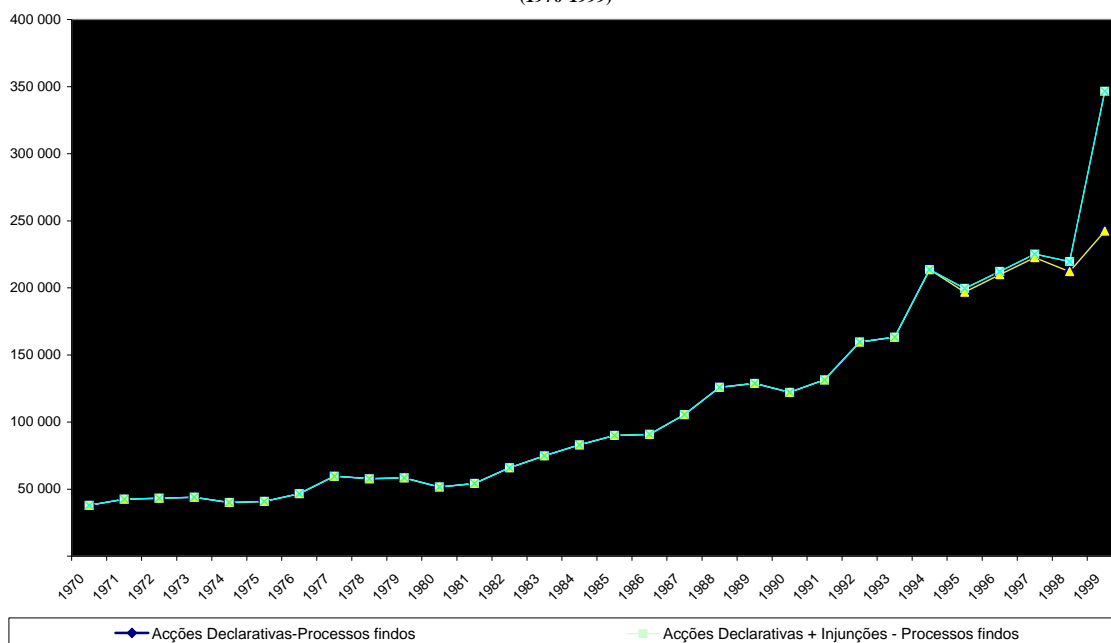
Fonte: *Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça*

A descida da procura pode ser explicada pelo efeito da criação do processo de injunção³⁸. De facto, como verificamos pela análise da Figura 2, as injunções não ultrapassavam os três mil processos até 1998, subindo esse valor par 7581 em 1998 e aumentando de um modo exponencial em 1999 (104318 acções).

³⁸ Não é possível observar a evolução dos processos de injunção entrados, uma vez que até 1998 apenas existia um verbete estatístico para as injunções findas. A partir de 1999, estas passaram a constar do mapa de movimento processual de processos entrados, pendentes e findos.

Figura 2

**Movimento Processual - Processos Findos
(1970-1999)**



Fonte: *Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça*

Em síntese, nos três primeiros períodos da evolução das acções declarativas, verificou-se uma explosão da litigiosidade cível. Embora nos dois últimos anos se tenha registado um decréscimo da procura, admitimos que o seu número possa voltar a crescer. De modo a fazer face a esta situação, podemos apontar como solução possível o alargamento do processo de injunção (actualmente a abranger dívidas até ao montante da alçada do Tribunal de Primeira Instância, ou seja, 750 mil escudos) e/ou o alargamento do âmbito das respostas não judiciais, designadamente com a institucionalização de meios alternativos de resolução de litígios que desviarão a procura dos tribunais para outras instâncias públicas ou privadas, ou em parceria. São exemplo da utilização destes meios a criação e divulgação de Centros de Arbitragem³⁹, e outras formas alternativas à via judicial, como no domínio da família as Comissões de Protecção de Menores.⁴⁰

³⁹ Sobre a arbitragem institucional enquanto novo modelo de justiça consultar Pedrosa e Cruz (2000).

⁴⁰ Sobre a importância das Comissões de Protecção de Menores na protecção de menores em perigo cfr. Pedrosa, Gersão (coord.), (1998) e Pedrosa e Fonseca (1999).

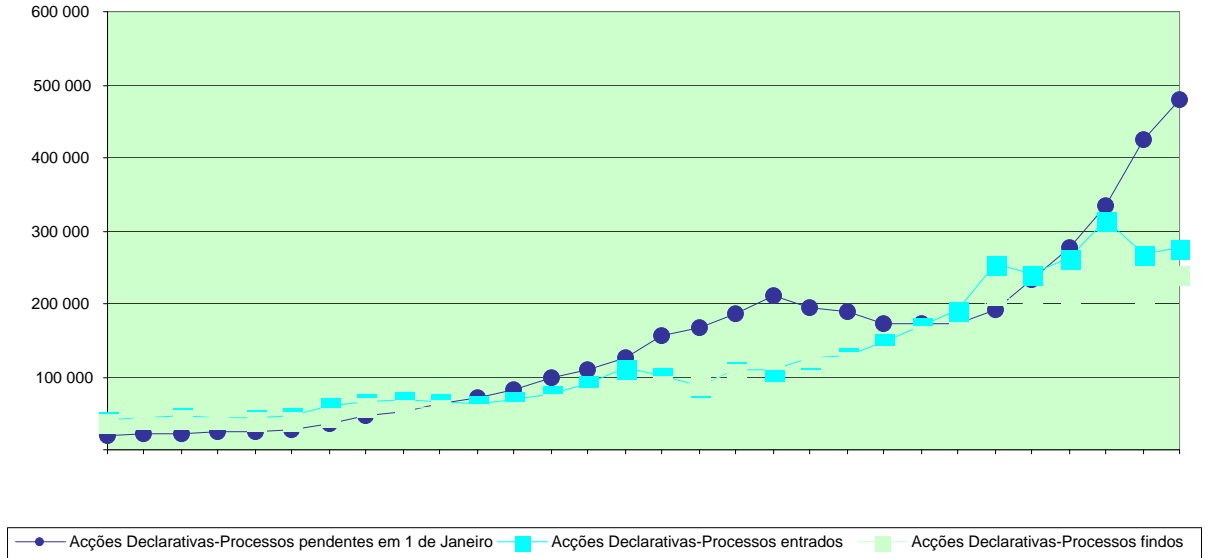
3.3. Análise comparada da evolução das acções declarativas e acções executivas

As acções executivas entradas cresceram de uma forma menos rápida do que as acções declarativas entradas (23778 acções executivas entradas em 1970 e 180281 em 1999). Na evolução das acções executivas podemos detectar três períodos. Um primeiro período, até 1981, em que a procura se situava abaixo dos 50 mil processos. Um segundo período, de 1982 até 1991, em que se verificou um crescimento progressivo, embora pouco regular, do número de acções. Até esta data o número de acções executivas situava-se abaixo das 80 mil. Um terceiro período, a partir de 1992, caracterizado pela explosão deste tipo de litigação (119866 em 1992 para 180281 em 1999).

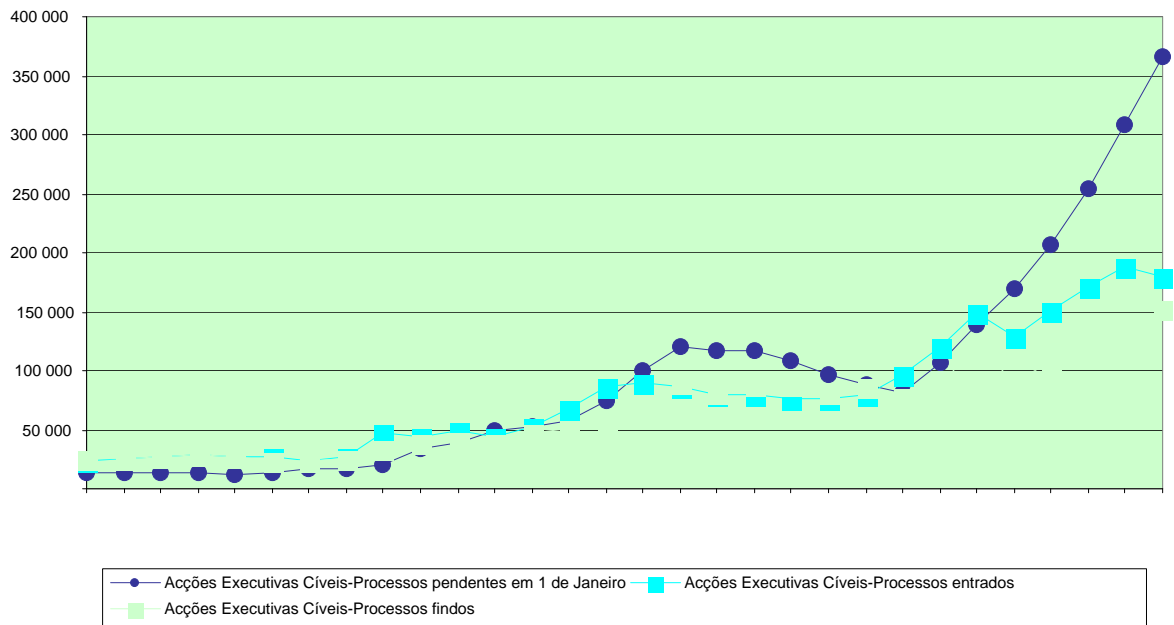
As acções executivas findas registaram igualmente um aumento, o que demonstra que o sistema foi satisfazendo a procura, mas sem que tal se tenha revelado suficiente. As acções executivas pendentes aumentaram até 1990 (14241 acções em 1970 e 96690 em 1990), tal como as acções declarativas, seguindo-se em 1991 e 1992 uma descida (88283 acções em 1991 e 80948 em 1992). Esta situação foi o reflexo do efeito do recrutamento e formação de magistrados efectuado pelo Centro de Estudos Judiciários na década de 80, bem como do crescimento do número de funcionários judiciais. A partir de 1993 verificou-se um crescimento exponencial no volume de pendências, o que revela que os recursos humanos e materiais afectos aos tribunais, e as medidas processuais e de gestão das secções judiciais adoptadas desde então, não se revelaram suficientes para fazer face ao crescimento da litigiosidade registada. No futuro, e no actual quadro legal, não é difícil admitir que a despenalização dos cheques, designadamente dos “cheques-garantia”, o crescimento do crédito, o eventual crescimento, mesmo limitado, da procura de acções declarativas e o crescimento acelerado dos processos de injunção pode conduzir a que as acções executivas continuem a aumentar, devido ao crescimento dos títulos executivos, que podem ser usados em situações de não cumprimento voluntário.

Figura 3 e 4

**Movimento Processual - Acções Declarativas
1970-1999**



**Movimento Processual - Acções Executivas
1970-1999**



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

4. A gestão da procura e da oferta dos serviços judiciais cíveis: a necessidade de reformas

As três dimensões da justiça cível: verdade, tempo e custo

A análise da procura e da oferta da justiça cível, em especial das acções executivas, efectuada no número anterior, demonstra de forma clara que a procura da justiça cível e as acções executivas cresceram nos últimos 30 anos cerca de 10 vezes (ou seja, 1000%) e que o sistema judicial não foi capaz de dar uma resposta satisfatória, ou no mínimo manter o número anual de processos pendentes, que cresceu cerca de 20 vezes (ou seja, 2000%).

Embora limitada, a análise da procura e da oferta da justiça cível efectuada permite-nos desde já avaliar o grau da presente crise que afecta o sistema judicial. Os sistemas judiciais têm utilizado diferentes métodos e recursos para responder aos problemas da justiça, agravados ou apenas tornados mais visíveis nos últimos anos pela comunicação social, e disponibilizar melhores serviços de justiça aos cidadãos e às empresas. De acordo com Zuckerman (1999: 3 e ss), independentemente dessa diferença, e seja qual for a forma de intervenção, todos os sistemas se debatem com uma dificuldade comum que é encontrar um compromisso entre as três principais dimensões da justiça cível: a *dimensão da verdade e da procura de uma decisão justa*; a *dimensão do tempo*; e a *dimensão do custo*. Estas três dimensões apontam, muitas vezes, em sentido contrário. Por exemplo, a procura da verdade pode conduzir a um processo de decisão demasiado lento e/ou com um custo muito elevado⁴¹.

Para encontrar a *verdade* e obter uma aplicação adequada do direito é necessário observar uma série de requisitos processuais, nomeadamente os relativos ao papel das partes, à produção da prova, à forma de audição das testemunhas e à admissão de recursos. No fundo, trata-se de tentar que através desses requisitos processuais se limite o risco de uma decisão errada ou injusta sempre possível, e que esse risco seja distribuído equitativamente pelas partes, evitando que recaia exageradamente sobre uma delas⁴².

⁴¹ Neste ponto do capítulo segue-se e cita-se parcialmente Marques *et al.* (1999).

⁴² Sobre a dimensão da verdade em processo civil, consultar igualmente Manuela Castrillo, (1997: 188 e ss).

Todavia, a existência desses requisitos não pode prolongar em demasia o *tempo* que se demora a obter uma decisão definitiva. É certo que a necessidade de recolha da prova e a garantia do contraditório aconselha em muitos casos que a decisão não seja demasiado apressada. Mas quando os atrasos são demasiados, corre-se o risco das provas se deteriorarem ou das testemunhas se esquecerem de pormenores importantes. Uma outra consequência dos atrasos pode ser a inutilidade da decisão, ainda que ela seja a mais correcta (Zuckerman, 1999: 6). A morosidade processual constitui, portanto, um dos problemas crónicos dos sistemas judiciais e um dos mais difíceis de resolver. Ela tem diferentes causas (legais, orgânicas, funcionais) e, em geral, convém a uma das partes, o que conduz a que seja muitas vezes manipulada e provocada pelo respectivo advogado⁴³.

A verdade de uma decisão depende ainda da qualidade do procedimento, a qual, por sua vez, decorre dos recursos que são disponibilizados para o processo, ou seja, do seu *custo*. Em princípio, o crescimento do investimento na justiça em meios, recursos humanos, acesso, etc., deverá contribuir para uma decisão mais justa e em tempo adequado. Para além do custo global, há ainda outros custos a considerar, tais como os que decorrem da relação entre o indivíduo e o acesso à justiça. Como refere Zuckerman (1999: 8-9), “não basta que um sistema almeje conseguir decisões justas, deve ainda permitir àqueles que pretendem reforçar ou defender os seus direitos uma oportunidade razoável de o fazer (...) Mas terão os cidadãos o direito de exigir que o Estado lhes forneça os melhores procedimentos na protecção dos seus direitos, independentemente do seu custo?”. Ora, não podemos esquecer que a justiça é um serviço público como outros igualmente fundamentais (saúde, educação, etc.) que está sujeito a restrições orçamentais, o que torna a qualidade de um sistema dependente dos recursos nacionais. Assim, uma vez que os modelos processuais e de organização judiciária têm custos variáveis, a sua escolha deve ter sempre em conta os recursos financeiros disponíveis. A não consideração deste factor tem tido consequências desastrosas em muito países. Importam-se ou mantêm-se modelos processuais altamente sofisticados e complexos que depois não têm condições para funcionar, fazendo com que, na prática, o sistema judicial no seu conjunto apresente elevados índices de inefectividade.

⁴³ Sobre as diferentes formas de morosidade e respectiva complexidade, designadamente nas acções executivas, cfr. Capítulo III e IV deste estudo.

Assim, a solução deve ser de compromisso, não só entre as três dimensões referidas, mas também entre as diferentes necessidades de uma dada comunidade. Deste dimensão, deriva a complexidade das reformas, a necessidade de elas se basearem sempre numa visão global do sistema e da sociedade a que se destinam, mesmo quando incidem pontualmente sobre um determinado aspecto do seu funcionamento, e a importância do seu acompanhamento e avaliação, para se evitarem e corrigirem eventuais efeitos perversos.

Para ilustrar a dificuldade da tarefa, enunciaremos os quatro grandes tipos de reformas judiciais e analisaremos de seguida algumas das medidas que têm sido desenvolvidas para responder à procura e ajustar a oferta de serviços judiciais em matéria cível, para corrigir as suas disfunções e os desequilíbrios entre as dimensões verdade, tempo e custo.

Algumas reformas possíveis para a justiça cível (e para a acção executiva)

Os estudos da sociologia da administração da justiça permite enquadrar as reformas possíveis para a justiça cível em quatro tipos. O primeiro é defendido, em regra, pelos profissionais e a solução reside no aumento quantitativo dos recursos (“mais tribunais”, “mais juízes”, “mais funcionários”) e tem como obstáculo a incapacidade financeira do Estado para alargar indefinidamente o orçamento da justiça. O segundo tipo de reformas é essencialmente defendido pelos cientistas sociais, administradores e políticos, para os quais a solução é uma reforma “tecnocrática e gestonária”, que consista numa melhor gestão dos recursos, o que envolverá alterações na divisão do trabalho judicial, a delegação do trabalho de rotina e um processo judicial mais expedito. Tais soluções tendem a ser inviabilizadas por magistrados e advogados, mais preocupados com a eventual perda do controlo da actividade judicial, e que resistem de forma passiva através das rotinas estabelecidas e dos interesses que elas acabam por criar e reproduzir. O terceiro tipo aposta na reforma da “inovação e tecnologia”, na concepção e gestão do sistema judicial, apetrechando-o com sofisticadas inovações técnicas, que vão do processamento automático dos dados ao uso generalizado da tecnologia do vídeo, das técnicas de planeamento de longo prazo à elaboração de módulos de cadeias de decisão. Estas reformas envolvem a criação de

novos perfis profissionais e novas formas processuais, pelo que, se aplicadas, produzirão alterações profundas na organização do trabalho e no actual sistema de autoridade e hierarquia. O quarto tipo de reformas caracteriza-se pela elaboração de “alternativas” ao modelo formal e profissionalizado que tem dominado a administração da justiça. Os novos modelos emergentes têm constituído o movimento ADR (*Alternative Dispute Resolution*, ou mais recentemente, *Amicable Dispute Resolution*), consistindo na criação de processos, instâncias e instituições descentralizadas, informais e desprofissionalizadas que substituem ou complementam, em determinadas áreas, a administração tradicional da justiça e a tornam, em geral, mais barata, mais rápida e mais acessível. Refira-se que em Portugal os centros de arbitragem de conflitos de consumo existentes fornecem um serviço integrado (informação jurídica, conciliação, mediação e decisão arbitral) e resolvem já um número correspondente a um terço dos litígios de responsabilidade extracontratual que chegam aos tribunais judiciais. Por outro lado, o Serviço Regional de Conciliação e Arbitragem do Trabalho dos Açores resolve um número muito superior de conflitos laborais aos que aí chegam aos tribunais de trabalho⁴⁴.

A análise comparada de reformas da justiça cível (Zuckerman, 1999) permite-nos identificar dentro dos referidos quatro grandes tipos de reformas judiciais, as seguintes medidas que recorrentemente têm sido usadas para gerir a procura e a oferta de serviços judiciais cíveis e que são aplicáveis à acção executiva⁴⁵:

a) O mecanismo mais clássico de interferir na procura em matéria de conflitos cíveis, seja para a incentivar ou para a moderar, é naturalmente o do *preço* ou do *custo* do serviço a pagar pelo seu utilizador. A subida ou a descida dos custos da litigação podem ser aplicadas selectiva ou globalmente. No primeiro caso, as custas judiciais descem ou sobem apenas para certas acções – para aquelas em que a procura é mais elástica e cujo acesso se pretende facilitar ou restringir, neste caso transferindo a protecção dos valores jurídicos em questão para outras formas de resolução de litígios – e, no segundo, as custas judiciais descem ou sobem indistintamente para todas as acções.

⁴⁴ Sobre a caracterização e desempenho das várias estruturas extrajudiciais existentes em Portugal consultar Pedroso e Cruz (2000).

⁴⁵ Segue-se Santos *et al.* (2000) e Marques *et al.* (1999).

A discussão sobre o valor das custas judiciais tem, aliás, muitos pontos comuns com a discussão sobre o custo de outros serviços públicos, como a saúde ou o ensino superior. A questão básica é a de saber se o serviço deve ser integral ou principalmente pago pelos litigantes ou se deve ser universalmente gratuito, isto é, financiado pelos contribuintes através dos seus impostos. A completa abolição das custas judiciais é contestada, não só por induzir um aumento da litigação, mas principalmente pelo facto dos seus principais beneficiários terem melhores condições para as pagar do que a generalidade dos contribuintes (Pastor, 1993: 139). Mas a aplicação de um sistema de preços reais tem também inconvenientes sociais óbvios relativamente às pessoas com menores recursos. Por isso, entre as posições que defendem que as custas judiciais devem corresponder ao custo real do serviço prestado e as que defendem a sua completa abolição, surgem várias alternativas, como a política de custos diferenciados de acordo com o tipo de litígio ou com as condições económicas e sociais das partes em conflito. Admite-se, assim, que as acções declarativas e executivas de cobrança de dívidas, designadamente intentadas por pessoas colectivas, possam ter um sistema de custas agravado relativamente a outros litígios.

Para além das custas judiciais, os encargos da litigação incluem outros custos financeiros para os litigantes como os honorários dos advogados, de peritos e de especialistas. O sistema de honorários dos advogados, por exemplo, pode ser um factor dissuasor ou de incitação à litigação. Para Santos Pastor (1993), muitas vezes as expectativas que as partes criam sobre as suas possibilidades de ganhar o processo dependem dos advogados. Ora, é provável que estes sobrestimem as possibilidades do seu cliente quando o resultado desfavorável da litigação não os afecta substancialmente em termos de remuneração. Consequentemente, os sistemas de honorários condicionados ao resultado (*quota litis* ou *contingent fee*) e, em geral, o aumento da competitividade no mercado destes serviços, pode ter efeitos positivos na redução da litigação imputável a sobrestimações das partes, ainda que o efeito contrário também possa suceder⁴⁶.

⁴⁶ Aos custos referidos juntam-se ainda outros custos de transacção ou custos de oportunidade, os quais se relacionam, por exemplo, com o tempo perdido com o Tribunal (visitas ao advogado, idas ao Tribunal), os dias de trabalho perdidos, etc.. Os custos têm também uma componente “não financeira” dificilmente mensurável, como o desassossego, a tensão, etc..

b) A fixação de um *valor mínimo da acção declarativa ou executiva* para recorrer ao Tribunal em matéria cível, por exemplo na cobrança de dívidas, tem sido também defendida para limitar o uso excessivo do Tribunal pelos chamados litigantes frequentes, normalmente grandes empresas. Contra a sua completa “expulsão” do Tribunal tem-se, todavia, invocado alguns efeitos perversos, como o suscitar-se o desenvolvimento de outros meios de cobrança que, embora eficazes do ponto de vista do credor, deixam o devedor judicialmente desprotegido.

c) Soluções para encontrar um equilíbrio entre o tempo de decisão e os recursos que podem ser afectados ao sistema judicial passam também pelo desenvolvimento de *meios alternativos de resolução de litígios*, através do mero incentivo à realização de acordos extrajudiciais, ou de processos mais institucionalizados, que desviam a procura dos tribunais para outras instâncias, públicas ou privadas⁴⁷. Trata-se de uma espécie de privatização da justiça, que por isso terá como limite os conflitos que versem sobre os denominados direitos indisponíveis⁴⁸.

Mais importante do que esse efeito, e com maior frequência, algumas formas de resolução alternativas de litígios (RAL) permitem responder à procura suprimida que de todo não chegaria ao sistema judicial. A criação e divulgação de centros de arbitragem – para conflitos entre empresas, entre estas e consumidores e entre estas e trabalhadores – e de outras formas de RAL, como a mediação e a conciliação no domínio das relações familiares, dos conflitos da terra, das relações de vizinhança, de condomínio, etc., e a própria auto-regulação das profissões, são mecanismos que permitem aliviar os tribunais e, sobretudo, tornar a resolução destes litígios mais flexível, mais próxima das partes, mais simples, mais rápida e por vezes também mais barata.

d) Este mesmo efeito “desviante” é obtido pela *desjudicialização total ou parcial, de “falsos” litígios*, ou de determinados actos processuais (v.g. nas acções executivas, notificações, apreensões e vendas de bens), onde o Tribunal se limita a confirmar um

⁴⁷ Sobre o crescente desenvolvimento de uma justiça não estadual, seja em virtude do fenómeno da contratualização (concorrência por baixo), seja pela sua internacionalização, manifestada na criação de jurisdições internacionais, de vocação universal ou regional (concorrência por cima), consultar Cadiet (1997: 65). O autor chama a atenção para a importância das formas de RAL não excluírem o recurso ao Tribunal como segunda instância. Consultar também sobre este mesmo tema Taruffo (1996).

⁴⁸ Para uma discussão mais aprofundada sobre a crise da justiça civil e do desenvolvimento das formas de RAL como solução, consultar Taruffo (1996: 135-139), Penalva (1996: 151-172), Pedroso e Cruz (2000).

acordo feito pelas partes, como no caso dos divórcios por mútuo consentimento, permitindo, por exemplo, a sua transferência para as conservatórias do registo civil, ou o garantir a legalidade do desempenho dos referidos actos processuais.

Naturalmente, há outras variações no direito substantivo ou processual que produzem o efeito contrário, isto é, o aumento da procura de serviços judiciais. Por exemplo, a protecção de novos valores e o reconhecimento de novos direitos, bem como o alargamento do acesso ao patrocínio judiciário gratuito, podem conduzir a um aumento da litigação. Por isso, a criação de formas de resolução alternativa de litígios tem tido um efeito positivo mais visível na absorção da procura suprimida do que na redução de um número significativo de litígios do Tribunal ou na redução da morosidade processual.

Isso obriga a que paralelamente a este tipo de reformas se procurem outras reformas. Algumas são de natureza sistémica, interferindo nas situações que geram os conflitos (por exemplo, restrição ao crédito, exigência de garantias ou de seguros, pagamento antecipado do serviço dos telemóveis). Pela sua variedade não serão aqui analisadas. No entanto, salienta-se, desde já, que sendo bastante relevante o número de acções executivas para cobrança de dívidas, a sua limitação dependerá de medidas extrajudiciais sistémicas restritivas ou de garantia de dívida.

e) Outras medidas são orientadas directamente para o sistema processual, designadamente através da sua simplificação e eliminação de actos processuais ou recurso a novos métodos de gestão ou novas tecnologias.

f) Uma tendência comum assinalada por Zuckerman (1999: 47), a partir do estudo das reformas na justiça civil em diferentes países e sistemas jurídicos, é a do crescente *controlo judicial do processo civil pelos juízes* para refrear comportamentos das partes ou dos seus advogados que prejudicam o regular andamento do processo, ao actuar negativamente na dimensão tempo e conseqüentemente nas duas restantes (obtenção de uma decisão justa e respectivo custo). A perspectiva dominante é a de que certos interesses nocivos das partes, e dos seus advogados, só são refreados por um juiz activo que direcione o processo judicial e esteja apto a impedir tácticas meramente dilatórias.

As reformas no sentido de uma maior intervenção dos juízes no processo cível relacionam-se também com uma nova filosofia do processo baseada no princípio da proporcionalidade (o tipo de procedimento adoptado na resolução de um conflito deve ser proporcional ao valor, importância e complexidade da disputa) e na ideia de justiça distributiva (os recursos limitados da administração da justiça devem ser distribuídos de uma forma justa e equitativa entre todos aqueles que requerem o acesso à justiça).

g) Na verdade, a gestão do sistema judicial não tem como único objectivo resolver os problemas do excesso de procura, do uso abusivo do sistema ou da falta de qualidade da decisão. Ela procura também *garantir o acesso à generalidade dos cidadãos* em condições tanto quanto possível equivalentes.

A questão do acesso ao sistema judicial é complexa e depende de um conjunto variado de factores: da proximidade física dos serviços judiciais (localização do Tribunal relativamente à residência da pessoa singular ou à sede da pessoa colectiva que a ele pretende recorrer); da proximidade psicológica e cultural (conhecimento do direito e capacidade de apreensão do modo de funcionamento dos tribunais por parte dos seus utilizadores potenciais).

Assim, quanto menos tribunais existirem, menos recursos são utilizados na divulgação dos direitos dos cidadãos e no pagamento a intermediários especializados que lhes permitam aceder facilmente ao Tribunal; e quanto mais complexo e menos transparente for o modo de funcionamento das instituições judiciárias menor será a procura de serviços judiciais. É a grande proximidade dos potenciais utilizadores institucionais relativamente à dos cidadãos, que faz deles, sem grandes dificuldades, utilizadores efectivos e frequentes dos tribunais em alguns sistemas. Por isso, na acção executiva, em simultâneo com medidas de gestão da oferta e da procura, devem-se manter medidas que discriminem positivamente os litigantes esporádicos e os litígios que não sejam de massa, bem como os litigantes com dificuldade de acesso ao sistema judicial.

O processo de reforma efectivo e eficaz da acção executiva, em Portugal, dependerá, por um lado, necessariamente das funções que este tipo de processo desempenhe actualmente para o Estado, para a comunidade e para o mercado, o que só

se apreenderá através da sua caracterização sociológica. Por outro lado, essa reforma dependerá da identificação dos seus actuais bloqueios sócio-económicos e processuais e das soluções que se consigam construir para tornar a acção executiva mais justa, eficaz, célere e adequada à tutela dos direitos dos litigantes.

5. Conclusão

O desempenho da justiça cível em cada sociedade varia, entre outros factores, em função do grau de desenvolvimento económico e social, a cultura jurídica e as transformações políticas. O nível e o tipo de litigação cível é, assim, também a consequência do perfil sociológico, em cada momento, dos sujeitos mobilizadores do sistema judicial.

O acesso ao sistema judicial é comparável em termos metafóricos a uma “pirâmide”. No topo, procura judicial potencial, encontramos os litígios resolvidos judicialmente. A base da pirâmide, procura efectiva, é formada pelos conflitos potenciais.

Para que se possa aferir do bom ou mau funcionamento de um sistema judicial teremos não só que proceder à caracterização da litigação por si resolvida, mas também à caracterização dos seus agentes mobilizadores, não esquecendo nunca os litigantes ausentes – procura suprimida e não satisfeita. Procedendo à sua caracterização e ao tipo de litígios que trazem ao Tribunal, poderemos aferir para que serve e a quem serve a justiça cível. Só após esta caracterização se poderão perspectivar medidas, através das quais a administração da justiça obtenha um impacto significativo e rápido (restrito ou expansivo) na procura ou na oferta do sistema judicial. Assim, para actuar sobre a procura real e a potencial e/ou melhorar o desempenho da resposta dos tribunais à procura efectiva das acções executivas cíveis, objecto do presente estudo, é necessário caracterizar os litigantes e os litígios que chegam a Tribunal sob a forma de acção executiva.

Na justiça cível, e nas acções executivas, poderemos considerar que existem duas categorias de agentes mobilizadores: os litigantes frequentes, que são em regra pessoas colectivas, com capacidade económica para poder gerir de uma forma racional a sua

litigância, e os litigantes esporádicos – aqueles que só ocasionalmente recorrem aos tribunais, devido essencialmente ao elevado custo do litígio e à reduzida importância da questão. Assim, ao mesmo tempo que o sistema judicial é mais procurado pelos litigantes frequentes torna-se mais distante e inacessível para os outros, devido ao seu custo e à sua morosidade. A gestão do sistema judicial cível encontra-se desta forma perante um dilema. Por um lado, o crescimento da procura efectiva (v.g. por força da facilidade do acesso ao crédito) e, por outro lado, garantir os direitos daqueles que estão privados do acesso à justiça.

O movimento processual sintetiza e define a variação no montante de processos entrados, pendentes e findos, incluindo-se, para o efeito, todas as acções e processos autónomos, bem como todos os processos que terminem num determinado Tribunal, ou que transitem para um outro.

Estes valores são condicionados por factores de duas ordens, factores endógenos ou próprios do sistema (alterações legislativas substanciais e processuais), e exógenos ou exteriores a este, tais como transformações sociais, económicas, políticas ou culturais, os quais influenciam e se repercutem no movimento processual.

A evolução da litigação cível, de 1970 até 1999, revela-nos um crescimento contínuo, podendo ser analisado em quatro períodos que entre si apresentam variações mais substanciais. Até 1976, verifica-se um índice de crescimento reduzido, em que o número de processos entrados não ultrapassa os 60 mil; de 1976 até 1990, verifica-se que o índice de procura aumenta de forma fulgurante; esta tendência de crescimento é ainda mais acentuada entre 1991 e 1997, momento em que se verifica uma duplicação no montante dos processos (146833 em 1991 para 314247 em 1997); a tendência para o aumento contínuo no número de processos entrados deixa de se verificar em 1998 e 1999, podendo tal decréscimo ser justificado pela criação do processo de injunção, cujos valores evoluem no sentido inverso aos da litigação processual cível.

No entanto, é de admitir que com a estabilização da resposta suscitada pela providência da injunção e o contínuo desenvolvimento do mercado, o decréscimo verificado no último período analisado não se mantenha, pelo que, e com vista a fazer face a esta situação, se aponte como solução possível o alargamento do âmbito de aplicação do processo de injunção, e/ou das respostas não judiciais.

Caso se proceda a uma análise comparada da evolução da entrada de acções declarativas e executivas, somos levados a concluir que o acréscimo destas últimas se desenvolve a um ritmo mais lento que o verificado no âmbito das acções declarativas. No entanto, desde 1992 tem-se verificado uma verdadeira explosão na procura das acções executivas (119866 em 1992; 180281 em 1999).

Não obstante as medidas que neste sector se têm tomado, verifica-se, desde 1993, um aumento exponencial do volume de pendências, o que por si só é revelador da urgência em tomar medidas de forma a inverter este processo, tanto mais que a tendência nos parece ser, no actual quadro legal, no sentido do crescimento da quantidade dos títulos executivos que podem ser usados aquando da falta de pagamento voluntário.

A análise da oferta e da procura da justiça nas acções executivas demonstra de forma evidente que o sistema judicial não se tem revelado capaz de responder satisfatoriamente a esta procura. De facto, enquanto as acções executivas cresceram cerca de 1000%, (de 23778 em 1970 para 180281 em 1999) nos últimos 30 anos, o número de processos pendentes cresceu na ordem dos 2000%, (de 14241 em 1970 para 365761 em 1999), o que *de per se* nos permite avaliar a crise existente devido à sobrecarga que afecta esta área do sistema judicial.

Na resposta a dar à referida crise, é imperativo efectuar a ponderação entre as três dimensões em que a justiça cível assenta, a procura de uma decisão justa, o custo e o tempo decorrido. Acrescem a estes factores o de a justiça ser um serviço público, e como tal sujeito a restrições orçamentais, o que torna a sua qualidade directamente dependente dos recursos nacionais. Assim, a escolha do modelo processual a seguir está dependente dos recursos financeiros disponíveis e deverá fundar-se numa solução de compromisso, não só entre as três dimensões referidas, mas atendendo também às efectivas necessidades da comunidade e do mercado no seu enquadramento actual.

A análise comparada de reformas da justiça cível permite-nos identificar quatro grandes tipos de reformas judiciais que regularmente têm sido usadas para gerir e otimizar o equilíbrio entre a oferta e a procura dos serviços judiciais cíveis, e que são aplicáveis à acção executiva. Estas passam, respectivamente, pelo aumento quantitativo dos recursos, e apresentam como obstáculo fulcral a incapacidade financeira do Estado

para alargar o orçamento da justiça; outros defendem uma melhor gestão dos recursos já existentes, entendimento ao qual se pode reagir com as actuais rotinas profissionais; um terceiro tipo apresenta como solução a inovação tecnológica, com a inevitável criação de novos perfis profissionais; por fim, o quarto tipo de reformas caracteriza-se pela elaboração de “alternativas” ao modelo formal e profissionalizado que tem dominado a administração da justiça, consistindo na criação de processos, instâncias e instituições que substituem e complementam em determinadas áreas a administração tradicional da justiça e a tornam, em geral, mais barata, mais rápida e mais acessível.

Tomando como referência a análise comparada da reforma do processo executivo, as medidas a tomar poderão passar por restrições económicas à sua procura, designadamente de execuções por dívidas, simplificação processual, eliminação de actos processuais, e a desjudicialização de outros actos, eventualmente notificações, apreensão e venda de bens.

Capítulo II

A caracterização das acções executivas

1. Tipo e evolução das acções cíveis

1.1. A análise estatística por processos findos

A análise efectuada neste capítulo tem como fonte os dados estatísticos que nos são fornecidos através dos verbetes 235 (acções declarativas), 236 (acções executivas), 237 (inventários), 238 (liquidação de patrimónios), 240 (processos tutelares cíveis) e 316 (providência de injunção) do então Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça.

Estes dados respeitam aos processos que estatisticamente são considerados findos em primeira instância, ou seja, aqueles em que é proferida decisão final (acórdão, sentença ou despacho) na instância respectiva, independentemente do trânsito em julgado da referida decisão.

1.2. Tipo e evolução das acções cíveis na primeira instância

A litigiosidade cível que chega aos tribunais reparte-se por cinco tipos de processos: as acções declarativas, acções executivas, processos tutelares, inventários e liquidações de patrimónios.

No período que decorre de 1942 a 1999 destacam-se as *acções declarativas*. Em 1942 terminaram 15041 acções declarativas, representando 36,9% do total de acções cíveis findas, e em 1999 findaram 242297, representando 57,9%.

Seguem-se as *acções executivas*, as quais representam 27,9% do total de acções findas em 1942 e 36,5% em 1999. De acordo com o mesmo critério surgem, logo após, os *inventários*. Em 1942, os inventários eram o segundo tipo de acção mais importante, mas o seu peso relativo na litigação cível diminuiu consideravelmente ao longo do período analisado, representando 32,6% do total de acções findas em 1942 e apenas 5,2% em 1989 e 1,2% em 1999.

De seguida surgem os *processos tutelares cíveis*. Em 1942 terminaram 963 acções, representando 2,4% do total de acções cíveis findas, 8669 acções em 1989, correspondendo a 4,2%, e 17187 em 1999, representando 4,1% desse total.

Por último, aparece a *liquidação de patrimónios* (as falências e as insolvências). Terminaram 81 acções em 1942, representando 0,2% do total de acções cíveis findas, 182 em 1989, correspondendo a 0,1%, e 1210 em 1999, representando 0,3% desse total.

A partir de 1981, mas especialmente a partir de 1991, tem lugar um crescimento mais acentuado da litigação cível. A variação de cada tipo de acção foi, contudo, distinta. O actual peso no sistema judicial da litigação cível deve-se ao elevado índice de crescimento das acções declarativas e executivas neste período. As restantes componentes do sistema cível são quase constantes ou mesmo decrescentes (como os inventários) e não pesam significativamente sobre ele. É moderado o crescimento da liquidação de patrimónios até 1991, subindo de 1991 para 1992, decrescendo em 1993 e registando um aumento significativo até 1999. Ao longo dos últimos 57 anos as acções declarativas passaram de 36,9% para 57,9% da litigação cível, e as execuções de 27,55 para 36,9%, o que significa que actualmente representam cerca de 96,4% da litigação cível.

Quadro 1
Processos cíveis findos segundo o tipo

	<i>Valores absolutos</i>							
	Total Proc. Cíveis Findos	Acções Declarativas	Execuções	Total	Inventários		Liquidação de Património*	Tutelares Cíveis
					Obrigatórios	Facultativos		
1942	40 757	15 041	11 382	13 290	12 964	326	81	963
1944	42 260	16 315	10 193	14 678	14 266	412	52	1 022
1948	44 953	20 356	10 340	12 937	12 391	546	36	1 284
1950	53 044	24 437	13 352	13 971	13 310	661	71	1 213
1951	56 888	24 788	16 186	14 468	13 781	687	89	1 357
1952	56 984	24 620	17 397	13 461	12 739	722	80	1 426
1953	58 059	25 640	17 581	13 066	12 324	742	105	1 667
1954	59 179	27 189	17 612	12 867	12 176	691	85	1 426
1956	63 416	28 889	18 917	13 844	13 066	778	87	1 679
1958	64 196	30 280	19 310	13 091	12 286	805	93	1 422
1960	65 709	31 459	19 975	12 800	11 986	814	88	1 387
1962	75 984	37 761	24 164	12 677	11 822	855	102	1 280
1964	80 809	37 260	28 352	13 249	12 231	1 018	93	1 855
1966	76 304	35 571	26 375	12 417	11 304	1 113	183	1 758
1968	79 068	39 341	25 375	11 363	10 240	1 123	168	2 821
1970	78 648	38 798	24 393	10 834	9 778	1 056	139	4 484
1972	85 453	43 460	26 923	10 692	9 543	1 149	221	4 157
1974	77 609	37 703	25 881	9 615	8 476	1 139	195	4 215
1976	84 756	46 096	22 722	10 015	8 928	1 087	148	5 775
1978	100 200	54 679	30 675	9 327	8 043	1 284	135	5 384
1980	99 950	49 245	38 032	7 788	6 424	1 364	40	4 845
1981	103 452	51 943	37 928	8 181	6 675	1 506	30	5 370
1982	124 744	63 627	46 649	9 013	7 103	1 910	61	5 394
1983	137 225	72 531	48 821	9 244	7 298	1 946	70	6 559
1984	155 006	81 600	57 924	8 743	6 967	1 776	92	6 647
1985	175 162	88 606	69 056	9 022	7 029	1 993	117	8 361
1986	190 392	87 160	85 810	9 136	6 906	2 230	151	8 135
1987	189 549	92 268	79 560	9 487	6 969	2 518	142	8 092
1988	204 095	100 670	85 124	10 058	7 293	2 765	160	8 083
1989	204 903	97 878	87 418	10 756	7 731	3 025	182	8 669
1990	197 610	93 949	83 789	10 783	7 729	3 054	178	8 911
1991	215 509	103 958	92 206	9 813	6 890	2 923	205	9 327
1992	231 862	129 382	80 500	10 583	7 328	3 255	332	11 065
1993	245 798	139 212	85 209	9 430	6 416	3 014	321	11 626
1994	292 271	153 553	113 251	9 552	6 282	3 270	422	15 493
1995	293 588	171 481	95 894	10 752	..	..	572	14 889
1996	340 019	209 886	106 841	6 954	..	..	684	15 654
1997	363 149	222 574	117 876	5 449	..	..	780	16 470
1998	365 979	212 063	130 647	5 047	..	..	937	17 285
1999	418 288	242 297	152 467	5 127	..	..	1 210	17 187

a) As Acções Declarativas incluem a assistência judiciária, actos preventivos e preparatórios, incidentes levantados em processos findos e outros (categorias enquadradas, até 1956, no item "Processos Diversos").

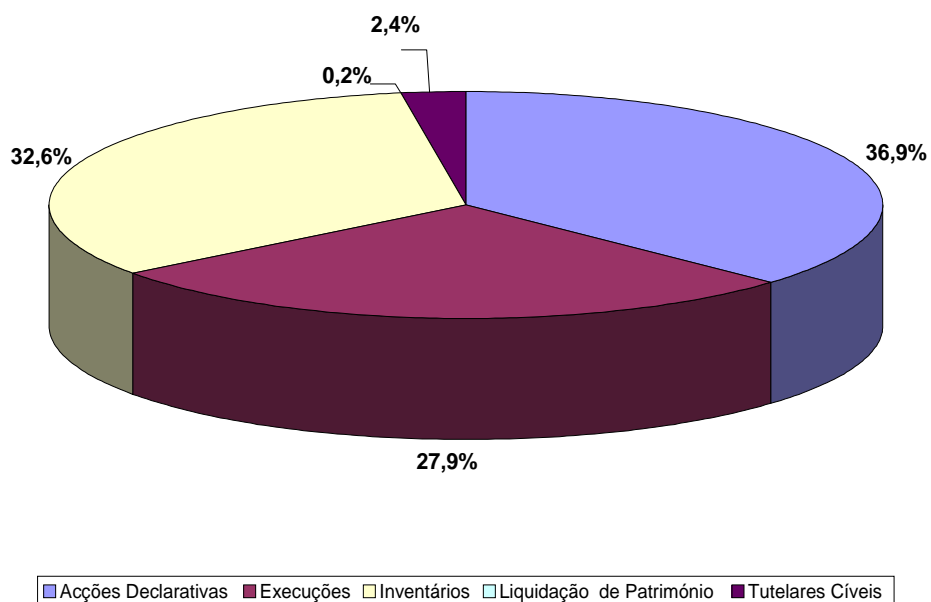
b) Não se incluem, nos valores que o quadro apresenta, os processos que transitam para outros tribunais.

* após 1996 passou a recuperação de empresas e falência

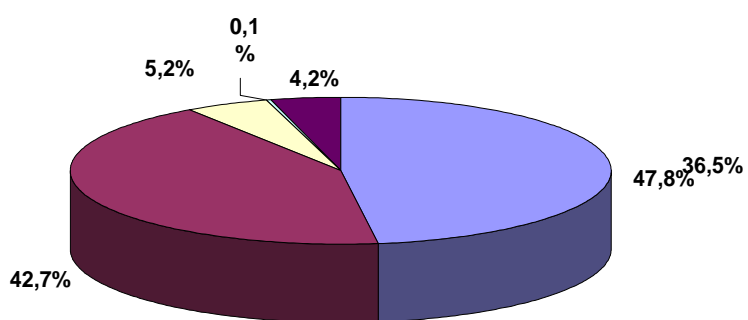
Fonte: *Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça*

Figura 5

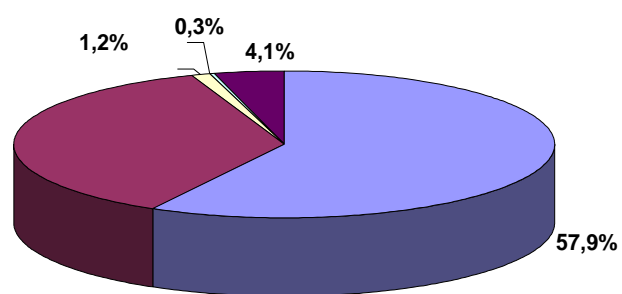
Distribuição dos processos cíveis findos segundo o tipo de acção
(1942)



(1989)



(1999)

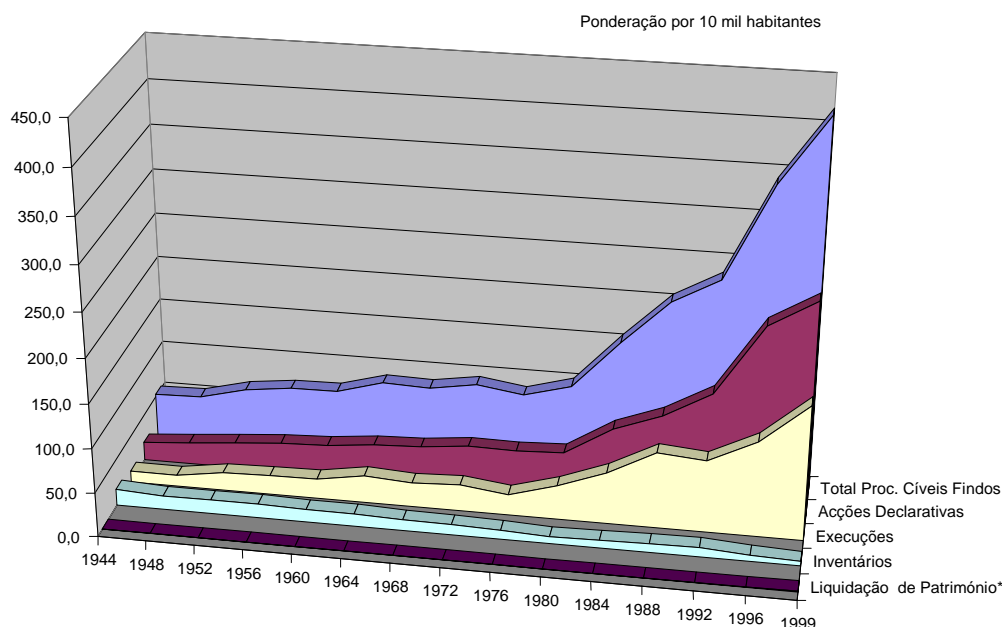


Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Ponderando a evolução destas acções por 10 mil habitantes, comprovamos o crescimento das acções declarativas findas, das acções executivas, dos processos tutelares e mesmo da liquidação de patrimónios, embora com menor importância, e o decréscimo dos inventários (Figura 6).

Figura 6

**Evolução dos processos cíveis findos (primeira instância)
(1942-1999)**



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

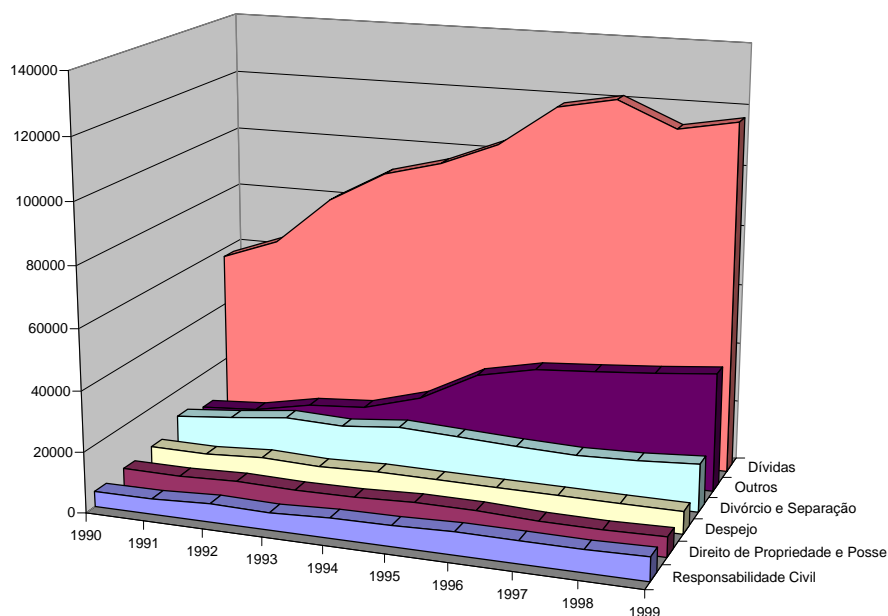
Assim, verificamos que no início da década de 80, e sobretudo a partir de 1991, se dá um crescimento acentuado da litigação cível, acompanhado pela ruptura na justiça cível. Esta situação foi fruto da conjugação de três fenómenos de natureza diversa. Em primeiro lugar, do crescimento das acções declarativas e executivas. Em segundo lugar, da descida massiva dos inventários. Em terceiro lugar, da estabilização da restante litigação.

O primeiro consiste num crescimento exponencial das acções declarativas que, como sabemos (Santos *et al.*, 1996; Santos *et al.*, 1998; Marques *et al.*, 1999), é consequência do crescimento das acções de dívidas, em regra relacionada com as dívidas dos consumidores.

De 1990 a 1999 a distribuição das acções declarativas cíveis por objecto, ou seja, por tipo de litígio, segue as tendências identificadas na década anterior e destacadas em Santos *et al.*, 1997. Predominam as acções para cobrança de dívidas (civis e comerciais e de prémios de seguro), que quase duplicam nestes nove anos,

representando cerca de 60,8% do total das acções declarativas findas. Depois das acções de dívidas, mantém-se o peso relativo dos mesmos grupos de acções que se destacavam na década anterior, ou seja, os divórcios; os despejos de prédio urbano; as acções relativas a direitos de propriedade e a outros direitos reais, a posse e os acidentes de viação.

Figura 7
Evolução das Principais Acções Declarativas Findas



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Contudo, devemos registar, de 1997 para 1999, uma diminuição nos seguintes grupos de acções: filiação, sucessões e despejo de prédio rústico. Os seguintes grupos de acções aumentaram: divórcio e separação (apesar de poderem decorrer nas Conservatórias do Registo Civil os divórcios por mútuo consentimento) e despejo de prédio urbano, o mesmo se passando com as acções de propriedade, posse, arbitragem, preferência, registos e notariado e propriedade industrial e intelectual (Figura 7 e Quadro 2).

Quadro 2
Acções declarativas
Objecto de acção agrupado

	1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Filiação	857	0,82	688	0,49	799	0,47	655	0,34	605	0,31
Família; Alimentos	405	0,39	468	0,34	680	0,40	981	0,51	1224	0,63
Divórcio e Separação	12874	12,38	14487	10,41	15556	9,07	14017	7,28	15968	8,23
Sucessões	490	0,47	222	0,16	257	0,15	227	0,12	219	0,11
Acidentes de Viação	2628	2,53	3073	2,21	3841	2,24	4227	2,19	4525	2,33
Responsabilidade Outros F. Ilícitos	2463	2,37	2633	1,89	2994	1,75	3174	1,65	3265	1,68
Responsabilidade Contratual (S/Dívidas)	717	0,69	893	0,64	1037	0,60	1171	0,61	1654	0,85
Dívidas Cíveis e Comerciais e P.Serviços	41884	40,29	62494	44,89	75758	44,18	90449	46,96	93718	48,31
Dívidas Prémios Seguros	16385	15,76	27040	19,42	27641	16,12	30495	15,83	22358	11,52
Dívidas Hospitalares	5798	5,58	1432	1,03	510	0,30	557	0,29	748	0,39
Despejo de prédio urbano	6224	5,99	6872	4,94	7380	4,30	7188	3,73	7082	3,65
Despejo de prédio rústico	415	0,40	312	0,22	338	0,20	306	0,16	300	0,15
Sociedades	474	0,46	943	0,68	1014	0,59	604	0,31	681	0,35
Propriedade, Posse, Arbitr., Pref.	5795	5,57	6092	4,38	7124	4,15	6226	3,23	6567	3,38
Registos e Notariado	391	0,38	527	0,38	805	0,47	804	0,42	1171	0,60
Propriedade Industrial e Intelectual	65	0,06	116	0,08	162	0,09	185	0,10	235	0,12
Expropriação por utilidade Pública	953	0,92	747	0,54	658	0,38	738	0,38	735	0,38
Procedimentos Cautelares	1699	1,63	2843	2,04	4705	2,74	5338	2,77	6489	3,34
Outros	3441	3,31	7330	5,27	20222	11,79	25257	13,11	26469	13,64
Total	103958	100,00	139212	100,00	171481	100,00	192599	100,00	194013	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Por último, devemos referir que continua a verificar-se um aumento no número de acções findas compreendidas no grupo denominado “outros” na classificação do Gabinete de Estudos e Planeamento, correspondendo a processos sem objecto identificado no registo.

Esse crescimento é também acompanhado pelo aumento da procura das acções executivas, que passaram de 27,9% em 1942 para 42,7% em 1989 e 36,5% em 1999. O crescimento das acções de dívida tem sido considerável, e, como já demonstrámos, mais que proporcional ao das acções executivas, crescendo o seu número absoluto (58269 em 1991 e 116824 em 1999) e o seu peso na composição dos processos cíveis do sistema judicial.

Como demonstraremos mais adiante, as acções executivas estão também preponderantemente relacionadas com as dívidas, mas de natureza diferente. Com efeito, não são as de grande massa, mas sim as dívidas ao Estado e às empresas financeiras que imperam nas acções executivas.

A tendência do crescimento da procura, paradoxalmente, não é acompanhada pelas acções de inventário. Assim, o segundo fenómeno prende-se com o decréscimo massivo dos inventários no sistema (13290 em 1942, 10756 em 1989 e 5127 em 1999), o que se deve não só à transformação da sociedade portuguesa decorrente da desigualdade da sua urbanização, mas também à opção pela desjudicialização consagrada no Decreto-Lei nº 227/94, de 8 de Setembro²⁵, que praticamente terminou com os inventários obrigatórios, designadamente os orfanológicos.

²⁵ Como refere Neto (1997: 1108), as grandes linhas de força enformadoras do novo regime assentam: a) na eliminação da obrigatoriedade do inventário prévio à aceitação de herança por menor; b) na

A estabilização da restante litigação cível, relacionada com o crescimento da liquidação de patrimónios, explica-se essencialmente por duas razões. Por um lado, pela desadequação do tempo judicial à recuperação de empresas e ao seu “encerramento de facto” sem recurso ao processo judicial. Por outro lado, o Estado, a partir de 1995, voltou a optar pela desjudicialização para a recuperação e viabilização de empresas em detrimento da via judicial (Santos *et al.*, 1998 e Santandré *et al.*, 1998).

2. A evolução das acções executivas (1942-1999)

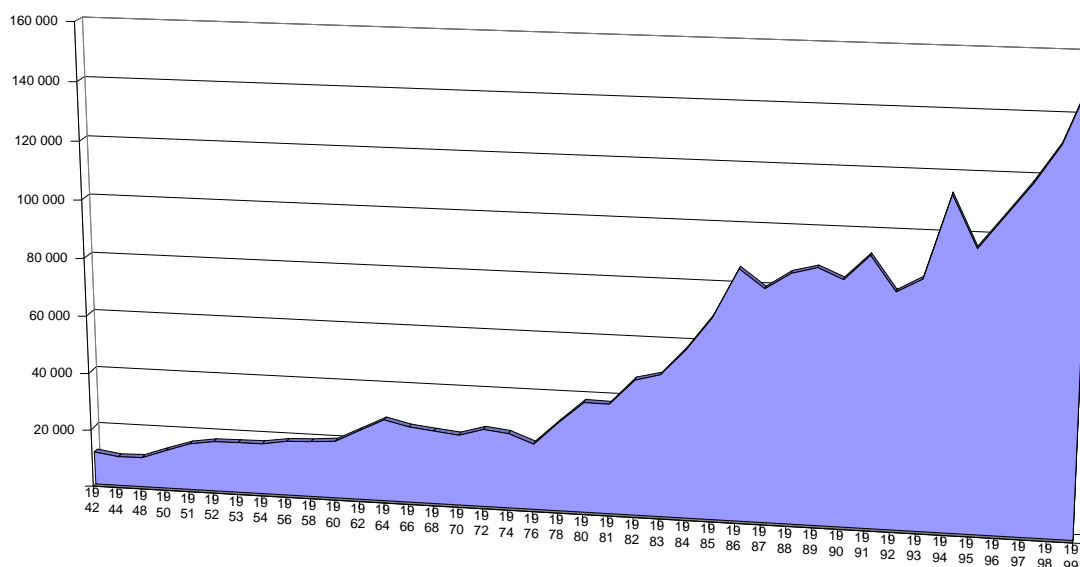
2.1. As acções executivas a nível nacional

No período que decorre entre 1942 e 1999 é de destacar o enorme aumento do número de acções executivas findas no sistema judicial português. De facto, no início da década de 40, o número de acções não ultrapassava as 11382, passando em 1999 para 152467. Contudo, este crescimento só se verificou a partir de 1977. Com efeito, numa primeira fase, até 1977, o número de processos manteve-se abaixo dos 30 mil, destacando-se os três últimos anos pela diminuição significativa do número de execuções findas, num claro reflexo das condições políticas, sociais e económicas desse período. Depois de 1977, e até 1992, o número de execuções duplicou (40063 acções em 1980 e 86010 acções em 1991). Num período mais recente (de 1992 a 1999), o número de acções executivas findas acompanhou com oscilações, e de forma mais lenta, o grande aumento das acções declarativas entradas.

adopção de disposições que garantam, não obstante aquela eliminação, a efectiva defesa dos interesses de menor; c) na simplificação de todo o processo de inventário, agora condensado em 65 artigos e mais dois números, em vez dos anteriores 77 artigos.

Figura 8

**Evolução das Accções Executivas Findas
(1942-1999)**



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

2.2. Variação das acções executivas por região

Com base numa série menos longa (1950, 1960, 1970, 1981, 1991, 1999), podemos analisar a variação do conjunto dos processos cíveis nas oito regiões²⁶ em que dividimos Portugal Continental.

O quadro seguinte representa a evolução regional dos processos cíveis findos, em valores ponderados pela população de cada região, em cada um dos anos considerados, excluindo os processos tutelares. A AML, a AMP, o MDL e o ALE registaram o maior crescimento no total de acções cíveis findas entre 1950 e 1999 e a BLE e TRM o menor crescimento. O ALG e a BIN registaram variações intermédias. O crescimento das acções, ponderado pela população, confirma o considerável aumento da litigação na AML e na AMP, mais na primeira região que na segunda, e ainda no MDL, tendo sido nestas regiões que se alterou mais significativamente o padrão de judicialização das relações sociais.

Quadro 3
**Evolução das acções cíveis findas por regiões
(1950-1999)**

²⁶ As oito regiões são Trás-os-Montes (TRM), Minho e Douro Litoral (MDL), Área Metropolitana do Porto (AMP), Beira Interior (BIN), Beira Litoral e Estremadura (BLE), Área Metropolitana de Lisboa (AML), Alentejo (ALE) e Algarve (ALG).

Ponderação por 10 mil habitantes

	1950	1960	1970	1981	1991	1999
ALE	35,8	32,5	37,8	50,1	61,8	130,9
ALG	44,3	56,9	66,4	87,7	80,3	104,2
AML	92,6	131,8	143,4	47,8	127,0	238,6
AMP	82,7	118,1	127,4	44,2	130,9	190,9
BIN	46,0	48,3	60,6	76,8	57,0	109,6
BLE	74,5	71,2	83,9	118,3	42,9	90,4
MDL	48,7	55,2	67,1	77,1	111,7	182,8
TRM	39,0	46,8	40,4	65,4	60,1	55,2
CONTINENTE	65,2	80,8	96,0	69,8	94,7	165,1

OBS: os valores da população por regiões correspondem à agregação de distritos.

Fonte: *Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça*

Com excepção da AML, da AMP e do MDL, existe, portanto, uma consistente semelhança entre as regiões relativamente ao peso da litigação cível ponderada pela respectiva população. Contudo, como foi demonstrado no estudo realizado por Santos *et al.*, (1996: 127 e ss.) esta semelhança esconde significativas diferenças regionais que transparecem na composição interna da litigação.

Nas acções executivas destacam-se as regiões urbanas e industrializadas, a AMP (164,9 execuções findas por 10 mil habitantes em 1999), a AML (134 execuções) e a enorme subida registada em 1999 na região do MDL (196,3 execuções) e no ALE (135,9 execuções). Nesta última região, a importância das execuções fica a dever-se, em parte, ao significativo decréscimo da população. Estas regiões contrastam com a BLE (78,8 execuções), o ALG (67,6 execuções) e TRM (67,1 execuções).

Quadro 4
Evolução das acções executivas findas por região
(1950-1999)

Ponderação por 10 mil habitantes

	1950	1960	1970	1981	1991	1999
ALE	8,7	6,8	9,6	22,6	124,4	135,9
ALG	10,4	15,8	18,5	20,8	83,1	67,6
AML	31,7	47,3	55,1	46,1	103,8	134,0
AMP	23,3	41,6	43,5	56,9	102,1	164,9
BIN	7,2	8,7	11,1	23,1	56,9	116,7
BLE	16,2	19,7	23,2	44,7	55,8	78,8
MDL	10,0	14,0	14,2	24,8	99,3	196,3
TRM	6,5	8,1	6,3	19,8	30,2	67,1
CONTINENTE	16,7	24,7	30,5	39,9	86,2	128,5

OBS: os valores das regiões correspondem a agregações de distritos

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

2.3. Distribuição das acções executivas por tipo de tribunal

A grande maioria das acções executivas são tratadas pelos tribunais judiciais (89,67% em 1999). A criação dos Tribunais de Pequena Instância Cível (Decreto-Lei nº 24/92, de 20 de Agosto), com competência para julgar, no processo civil, processos sumaríssimos e causas não previstas no Código do Processo Civil, a cuja decisão corresponde processo especial não susceptível de recurso ordinário, como é o caso dos recursos de avaliações fiscais, surgiu como tentativa de isolar a pequena litigação cível, deixando os tribunais cíveis comuns dedicados às causas de maior valor. Na análise efectuada por Santos *et al.*, (1998: 21 e ss.) concluiu-se que foi enorme o número de processos que deram entrada nestes tribunais, admitindo-se que estes atingirão uma situação de pré-ruptura. No que respeita especificamente às acções executivas, estas totalizaram nestes tribunais nos anos de 1995, 1997 e 1999, respectivamente, 7,22%, 8,86% e 9,58% do total das acções executivas findas.

Quadro 5
Distribuição das acções executivas por tipo de tribunal

	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Judiciais	82086	99,67	82981	99,51	84585	99,27	81407	91,90	97541	90,49	126613	89,67
Instrução Criminal					285	0,33	360	0,41	179	0,17	312	0,22
Família e Menores	271	0,33	407	0,49	339	0,40	419	0,47	520	0,48	738	0,52
Peq. Inst. Cível							4985	5,63	6373	5,91	6597	4,67
Peq. Inst. Crime							1308	1,48	1872	1,74	5865	4,15
Peq. Inst. Mista							99	0,11	1308	1,21	1068	0,76
Total	82357	100,00	83388	100,00	85209	100,00	88578	100,00	107793	100,00	141193	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

2.4. As acções executivas por tribunal: os dez tribunais com mais acções executivas

Os dez tribunais com mais acções executivas representaram, em 1989, 52% do total das acções executivas findas e, em 1999, 46%. Em 1989 os juízos cíveis e criminais de Lisboa e Porto representaram 34,1% e, em 1999, 23,4%. No seu conjunto as execuções nos vários tribunais de Lisboa totalizaram 39,6% em 1989 e 35,7% em 1999. Assim, as acções executivas estão concentradas nos tribunais sediados em cidades urbanas, no litoral do país, onde também está centrada a actividade económica, as empresas e as instituições financeiras.

Quadro 6
Acções executivas por tribunal

Tribunais	1989		Tribunais	1999	
	Nº	%		Nº	%
Lisboa - juízos cíveis e criminais	18 548	22,5	Porto - juízos cíveis e criminais	17 240	12,2
Porto - juízos cíveis e criminais	9 568	11,6	Lisboa - juízos cíveis e criminais	15 833	11,2
Lisboa - juízos de policia	4 489	5,5	Pequena Instância Cível de Lisboa	6 597	4,7
Matosinhos	2 167	2,6	Lisboa - vara cível e criminal	5 894	4,2
Coimbra	1 930	2,3	Guimarães - juízos cíveis e criminais	5 084	3,6
Porto - juízos de policia	1 702	2,1	Pequena Instância Criminal de Lisboa	4 781	3,4
Vila Nova de Gaia	1 294	1,6	Braga - juízos cíveis e criminais	3 011	2,1
Leiria	1 075	1,3	Coimbra - juízos cíveis e criminais	2 427	1,7
Guimarães	1 031	1,3	Matosinhos - juízos cíveis e criminais	2 029	1,4
Aveiro	1 003	1,2	V. N. de Famalicão - juízos cíveis e criminais	1 990	1,4
Total Parcial	42 807	52,0	Total Parcial	64 886	46,0
Outros Tribunais	39 550	48,0	Outros Tribunais	76 307	54,0
Total	82 357	100,0	Total	141 193	100,0

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

3. Caracterização das acções executivas

3.1. Os litigantes nas acções executivas

Os exequentes

Os exequentes são sobretudo pessoas colectivas (89,29% em 1989 e 90,67% em 1999)²⁷. De facto, a litigação nas acções executivas é sobretudo uma litigação em que a acção foi intentada por pessoas colectivas contra pessoas singulares (70,44% em 1989 e 66,34% em 1999). Esta situação é um reflexo do facto da maioria das acções executivas serem essencialmente, como analisaremos de seguida, acções de execução relativamente a falta de pagamento de custas e para a cobrança de dívidas.

²⁷ Existe sempre uma pequena distorção na análise da informação relativa às pessoas singulares devido ao facto de entre elas (sejam autores ou réus) se encontrarem também os empresários em nome individual. Dada a falta de fiabilidade da informação sobre a profissão, não se mostra possível corrigir esta informação pelo cruzamento com a profissão do autor ou do réu.

É também de assinalar o crescimento da litigação, que duplicou, em que intervêm unicamente pessoas colectivas (15521 acções em 1989 e 34356 em 1999). Pelo contrário, só em 1,5% das execuções (em 1989 e 1999) é que a acção foi intentada por pessoas singulares contra pessoas colectivas.

Quadro 7
Distribuição das acções executivas por tipo de exequente e executado

	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
PS/PS	7590	9,22	6911	8,29	6811	7,99	8454	9,54	9680	8,98	11082	7,85
PS/PC	1236	1,50	1030	1,24	1172	1,38	1808	2,04	1892	1,76	2089	1,48
PC/PS	58010	70,44	60945	73,09	60492	70,99	52704	59,50	66581	61,77	93666	66,34
PC/PC	15521	18,85	14502	17,39	16734	19,64	25612	28,91	29640	27,50	34356	24,33
Total	82357	100,00	83388	100,00	85209	100,00	88578	100,00	107793	100,00	141193	100,00

Fonte: *Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça*

Entre as pessoas colectivas, o principal exequente foi, até 1993, o Estado, designadamente o Ministério Público (61,78% em 1989 e 59,98% em 1991). A diminuição da sua importância pode ser explicada pelas alterações ao Código das Custas Judiciais introduzidas pelo Decreto-Lei nº 387-D/87, de 29 de Dezembro, o qual veio permitir ao Ministério Público não instaurar execuções por falta de pagamento de custas quando não se conheçam os bens do executado.

A partir de 1993, a importância do Estado manteve-se, mas por intermédio das acções interpostas por pessoas colectivas de direito público, devido às acções por falta de pagamento de custas. A par da importância do Estado, assumiu um valor semelhante as sociedades comerciais (49,32% em 1999), o que pode, em parte, ser explicado pela diminuição das empresas públicas em virtude das privatizações, designadamente no sector financeiro.

Quadro 8
Natureza jurídica do exequente

	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Pessoa Colectiva Direito Público	754	1,03	1250	1,66	44538	57,67	32695	41,75	45110	46,88	64029	50,01
Empresas Públicas	10844	14,75	5230	6,93	2048	2,65	245	0,31	154	0,16	45	0,04
Associações ou Fundações	73	0,10	89	0,12	94	0,12	62	0,08	121	0,13	242	0,19
Cooperativa	82	0,11	96	0,13	177	0,23	334	0,43	375	0,39	317	0,25
Sociedade	16346	22,23	23521	31,18	29970	38,81	44782	57,18	50308	52,28	63143	49,32
Ministério Público	45430	61,78	45254	59,98	396	0,51	165	0,21	138	0,14	232	0,18
Mal definida, ignorada ou n.e.	2	0,00	7	0,01	3	0,00	33	0,04	15	0,02	14	0,01
Total	73531	100,00	75447	100,00	77226	100,00	78316	100,00	96221	100,00	128022	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

A principal actividade económica dos exequentes é a prestação de serviços à comunidade (46,35% em 1999), qualificação na qual é incluído o pagamento de custas, seguindo-se os que se dedicam ao comércio por grosso, a retalho, restauração e hotéis (21,74% em 1999) e à actividade bancária ou financeira (16,88% em 1999). Em termos percentuais só a procura dos bancos e outras instituições financeiras vem aumentando.

Quadro 9
Actividade económica do exequente

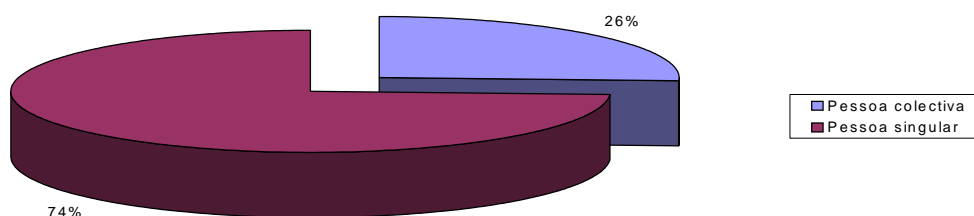
	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Agricultura, silvicultura, caça e pesca	88	0,11	83	0,10	108	0,13	213	0,24	224	0,23	256	0,18
Indústrias extractivas	16	0,02	11	0,01	8	0,01	14	0,02	23	0,02	20	0,01
Indústrias transformadoras	2065	2,51	1927	2,31	2075	2,44	3139	3,54	3399	3,53	3547	2,51
Electricidade, gás e água	8	0,01	11	0,01	16	0,02	17	0,02	47	0,05	44	0,03
Construção e Obras Públicas	133	0,16	157	0,19	162	0,19	298	0,34	491	0,51	576	0,41
Comércio por grosso, retalho, rest. e hotéis	13096	15,90	13779	16,52	16311	19,14	22026	24,87	25578	26,58	30697	21,74
Transportes, armazen. e comunicações	133	0,16	190	0,23	345	0,40	400	0,45	814	0,85	2233	1,58
Bancos e outras instituições financeiras	11043	13,41	12090	14,50	12517	14,69	13604	15,36	18472	19,20	23830	16,88
Serv. prestados à colect.	46477	56,43	46782	56,10	45295	53,16	35836	40,46	46056	47,86	65450	46,35
Act. mal definida., ignorada ou n.e.	9298	11,29	8358	10,02	8372	9,83	13031	14,71	1117	1,16	14540	10,30
Total	82357	100,00	83388	100,00	85209	100,00	88578	100,00	96221	100,00	141193	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Os executados

Como referimos anteriormente, os principais executados são pessoas singulares. Em 1999, 74% dos executados foram pessoas singulares e 26% pessoas colectivas.

Figura 9
Natureza jurídica do executado
1999



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Os executados foram sobretudo indivíduos do sexo masculino (acima dos 80% nos anos analisados), o que nos revela uma tendência para a masculinização deste tipo de litigação.

Quadro 10
Sexo do executado

	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Masculino	57049	86,96	58276	85,88	57327	85,18	51569	84,32	64095	84,05	86344	82,43
Feminino	8551	13,04	9580	14,12	9976	14,82	9589	15,68	12166	15,95	18404	17,57
Total	65600	100,00	67856	100,00	67303	100,00	61158	100,00	76261	100,00	104748	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

3.2. A representação das partes

O exequente foi patrocinado, na maioria dos casos (59,77% em 1999), por advogado. Como referiremos de seguida, a importância dos serviços dos advogados é ainda maior, uma vez que foi escasso o número de casos em que as partes recorrem à assistência judiciária. Foi também significativo o número de casos em que o Ministério Público assumiu o patrocínio judiciário do exequente (48,1% em 1989, 30,8% em 1993 e 38% em 1999).

Quadro 11
Patrocínio judiciário do exequente

	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Advogado	26424	50,49	4766	11,48	4937	10,22	55057	66,50	61738	61,61	80409	59,77
Ministério Público	25177	48,10	1043	2,51	1210	2,50	25540	30,85	36207	36,13	51250	38,09
Outro	737	1,41	35695	86,00	42169	87,28	2201	2,66	2269	2,26	2878	2,14
Total	52338	100,00	41504	100,00	48316	100,00	82798	100,00	100214	100,00	134537	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

O executado privilegiou o patrocínio pelo que é identificado como “outro” que não um advogado ou o Ministério Público (valores superiores a 80% em 1989, 1995, 1997 e 1999). Esta situação fica a dever-se ao facto do patrocínio judiciário apenas ser obrigatório nas execuções cujo valor seja superior à alçada da Relação (art. 60º nº 1, 1ª Parte do Código de Processo Civil), o que é explicado pelo facto de na execução não haver qualquer discussão sobre o direito exequendo. Assim, a maioria dos executados comparece em juízo sem acompanhamento especializado.

Quadro 12
Patrocínio do Executado

	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Advogado	4083	15,00	33651	46,28	38323	49,50	7352	13,04	8057	10,97	9666	9,55
Ministério Público	1331	4,89	37951	52,20	37761	48,78	766	1,36	964	1,31	1656	1,64
Outro	21811	80,11	1104	1,52	1332	1,72	48261	85,60	64425	87,72	89897	88,81
Total	27225	100,00	72706	100,00	77416	100,00	56379	100,00	73446	100,00	101219	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

3.3. A assistência judiciária

As partes não recorrem à assistência judiciária. Este facto é certamente explicado pelas acções executivas serem essencialmente interpostas por pessoas colectivas, ou seja, pessoas colectivas de direito público (o tribunal no caso das execuções por falta de pagamento de custas) e sociedades comerciais. Como já referimos, apenas nas execuções de montante superior a 3000 contos é obrigatório o patrocínio judiciário, o que conduz a que o executado não considere necessário requerer a assistência judiciária nas modalidades de pagamento de preparos e custas.

Quadro 13
Assistência Judiciária

	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Requerida	380	0,46	376	0,45	529	0,62	555	0,63	855	0,79	1248	0,88
Não Requerida	81977	99,54	82856	99,55	84680	99,38	88023	99,37	106938	99,21	139926	99,12
Total	82357	100,00	83232	100,00	85209	100,00	88578	100,00	107793	100,00	141174	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

3.4. O título executivo

A sentença condenatória revelou-se o título executivo de maior importância (75,92% em 1989 e 50,83% em 1999). Nas sentenças condenatórias distinguem-se os casos que visam a execução da sentença daqueles que visam o pagamento de custas. Só nas primeiras o interesse do exequente é o mesmo da acção declarativa, constituindo a execução um meio complementar para obter um efeito que não foi conseguido com a sentença condenatória da acção anterior. Nas segundas, a acção executiva tutela um novo direito, o do Tribunal, isto é, do Estado, junto do qual o arguido contraiu uma nova dívida por efeito da acção declarativa antecedente.

Quanto aos restantes títulos executivos, apenas são de realçar as letras de câmbio, que representaram 17,66% e 12,71% das acções executivas findas, respectivamente em 1989 e 1999. Refira-se que as letras de câmbio e outros títulos

como os cheques, as livranças, os extractos de factura e outros escritos particulares, são formas autónomas de cobrança de dívidas que dispensam a acção declarativa, sendo de salientar o crescimento deste último tipo de título e a estabilização da letra como modo de cobrar dívidas. A ausência dos cheques entre os títulos executivos deve-se ao facto dos seus portadores preferirem, ainda, recorrer ao processo crime, cuja eficácia, enquanto meio de suscitar o pagamento, é muito superior à acção executiva.

Quadro 14
Título executivo

	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sentença Condenatória	61094	75,92	64873	77,94	63263	74,24	51871	58,56	57831	53,65	71763	50,83
Autos de conciliação	70	0,09	48	0,06	68	0,08	38	0,04	53	0,05	57	0,04
Doc. exarados/autenticados por notário	1147	1,43	1112	1,34	1177	1,38	1740	1,96	2228	2,07	2900	2,05
Letra	14210	17,66	9734	11,70	10685	12,54	19266	21,75	19647	18,23	18002	12,75
Livrança	2006	2,49	2541	3,05	2292	2,69	3439	3,88	4763	4,42	6738	4,77
Cheque	732	0,91	925	1,11	978	1,15	1333	1,50	1643	1,52	4457	3,16
Extracto de factura	163	0,20	159	0,19	587	0,69	2251	2,54	3340	3,10	4955	3,51
Outros escritos particulares	345	0,43	376	0,45	632	0,74	1315	1,48	1986	1,84	3669	2,60
Outro	701	0,87	3464	4,16	5527	6,49	7325	8,27	16302	15,12	28633	20,28
Total	80468	100,00	83232	100,00	85209	100,00	88578	100,00	107793	100,00	141174	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

A categoria estatística de título executivo denominada “outro” merece especial atenção já que de 701 execuções em 1989 (0,87%) aumentou para 28633 (20,28%) em 1999, o que nos parece ser um sintoma do crescimento dos títulos executivos decorrentes da fórmula executória aposta às injunções, nos termos de alínea d) do artigo 46º, do Código de Processo Civil.

Até 1993, a sentença condenatória respeitou sobretudo à falta de pagamento de custas, passando nos anos seguintes a apresentar um maior peso as execuções por dívidas (25,4% em 1989, 49,8% em 1995 e 47,1% em 1999).

Quadro 15
Sentença condenatória por objecto de acção²⁸

	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Falta pagamento de custas	43 130	72,08	41 991	64,73	37 978	61,31	22 740	44,90	24 340	42,97	30 451	43,10
Dívidas	15 239	25,47	19 426	29,94	21 923	35,39	25 261	49,88	27 831	49,14	33 339	47,19
Outros	1 470	2,46	3 456	5,33	2 042	3,30	2 644	5,22	4 469	7,89	6 864	9,71
Total	59 839	100,00	64 873	100,00	61 943	100,00	50 645	100,00	56 640	100,00	70 654	100,00

²⁸A partir de 1994, o Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça passou a não considerar as letras, livranças e cheques como um objecto de acção autónomo, integrando a partir dessa altura estas acções nas acções de dívidas cíveis e comerciais.

No entanto, é de salientar que as execuções, cujo objecto não é a cobrança de dívidas ou custas, têm crescido regularmente, representando cerca de 10% das execuções. Aqui incluem-se execuções com um leque variado de objectos, como por exemplo os respeitantes a contratos, contratos promessa, alimentos, acidentes de viação responsabilidade civil e responsabilidade por factos ilícitos. A sentença condenatória enquanto título executivo está, assim, praticamente ao serviço das cobranças do Estado e das empresas.

3.5. O valor da acção

As acções executivas são na maioria dos casos de valor igual ou inferior a 250 contos. No entanto, o seu peso relativo diminuiu (81,88% em 1989 e 66,95% em 1999), embora se tenha verificado um aumento do seu peso absoluto ao longo dos anos em análise. Este decréscimo deve-se sobretudo ao aumento das acções de maior valor, em todas as classes, inclusive as de valor superior a 5000 contos. A percentagem deste tipo de acções passou de 1,78% em 1989 para 4,43% em 1999, correspondendo, respectivamente, a 1468 acções e a 6255 acções findas.

Quadro 16
Valor da acção

	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
]0, 250]	67432	81,88	67462	80,90	65732	77,14	54456	61,48	68542	63,59	94521	66,95
]250, 500]	5206	6,32	5257	6,30	5933	6,96	9700	10,95	10547	9,78	14062	9,96
]500, 2000]	6098	7,40	6616	7,93	8392	9,85	14816	16,73	17102	15,87	19807	14,03
]2000, 5000]	2153	2,61	2352	2,82	2845	3,34	5180	5,85	6053	5,62	6529	4,62
> 5000	1468	1,78	1700	2,04	2307	2,71	4426	5,00	5549	5,15	6255	4,43
Total	82357	100,00	83387	100,00	85209	100,00	88578	100,00	107793	100,00	141174	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

3.6. O objecto da execução

Considerando agora o objecto da execução, observamos que até 1993 as execuções visavam, sobretudo, o pagamento de custas (54,41% em 1989 e 46,08% em 1993). A partir de 1993, a maioria das execuções teve como finalidade o pagamento de dívidas (civis, comerciais, prémios de seguros e hospitalares), o que nos revela que, mais recentemente, as partes procedem ao pagamento da “dívida” que contraíram perante o Tribunal (custas do processo), ou o Tribunal decide, nos

termos legais, não as executar, mas os exequentes não cumprem as sentenças condenatórias.

Quadro 17
O objecto de execução²⁹

	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Falta de pagamento de custas	43 921	54,41	43 921	54,41	43 921	54,41	22 740	26,05	24 791	23,28	32 130	22,96
Dívidas	24 512	30,36	24 512	30,36	24 512	30,36	57 615	66,00	65 535	61,53	81 168	57,99
Responsabilidade Civil	489	0,61	489	0,61	489	0,61	709	0,81	625	0,59	863	0,62
Alimentos	229	0,28	229	0,28	229	0,28	607	0,70	708	0,66	764	0,55
Outros	11 578	14,34	11 578	14,34	11 578	14,34	5 618	6,44	14 842	13,94	25 044	17,89
Total	80 729	100,00	80 729	100,00	80 729	100,00	87 289	100,00	106 501	100,00	139 969	100,00

Fonte: *Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça*

Constituindo as execuções por dívidas as principais acções executivas, verificamos que são pessoas colectivas, designadamente sociedades comerciais, os autores dessas execuções, e pessoas singulares os executados. Em 1999, o seu valor era bastante expressivo, perfazendo 91,1% do total deste tipo de execuções.

Quadro 18
Objecto da execução segundo o tipo de autor e réu (PC/PS)

	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Pessoa Colectiva de Direito Público	255	1,93	375	1,94	1 473	6,70	2 271	8,01	2 941	9,00	3 465	7,71
Empresas Públicas	5 060	38,34	3 855	19,90	1 587	7,21	184	0,65	107	0,33	32	0,07
Associação ou Fundação	51	0,39	68	0,35	88	0,40	41	0,14	94	0,29	181	0,40
Cooperativa	46	0,35	81	0,42	148	0,67	300	1,06	331	1,01	288	0,64
Sociedade	6 800	51,53	14 791	76,35	18 685	84,93	25 551	90,12	29 203	89,33	40 956	91,16
Ministério Público	984	7,46	200	1,03	17	0,08			2	0,01	1	0,00
Mal definida, ignorada ou n.e.			3	0,02	2	0,01	5	0,02	12	0,04	7	0,02
Total	13 196	100,00	19 373	100,00	22 000	100,00	28 352	100,00	32 690	100,00	44 930	100,00

Fonte: *Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça*

3.7. O termo e o resultado da execução

Os processos findaram em cerca de metade dos casos por sentença que julgou extinta a instância, isto é, logo que foi efectuado depósito da quantia liquidada pelo executado. De facto, também cerca de metade das execuções terminaram pelo pagamento voluntário durante o processo (53,58% em 1989 e 39,36% em 1999), não chegando a ter lugar a penhora ou a venda dos bens.

²⁹ *Idem.*

Quadro 19
Termo do processo

	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Indeferimento Liminar	406	0,49	396	0,48	562	0,66	790	0,89	1158	1,07	1462	1,04
Arq. por falta de Bens	11316	13,74	9346	11,23	10379	12,18	8952	10,11	12755	11,83	13559	9,60
Transacção	547	0,66	475	0,57	369	0,43	474	0,54	556	0,52	569	0,40
Desistência	1003	1,22	1198	1,44	1252	1,47	1799	2,03	2210	2,05	2622	1,86
Sent. julgando extinta a execução	36445	44,25	45157	54,25	51315	60,22	44149	49,84	53720	49,84	68599	48,59
Outro Termo	32640	39,63	26660	32,03	21332	25,03	32414	36,59	37394	34,69	54363	38,51
Total	82357	100,00	83232	100,00	85209	100,00	88578	100,00	107793	100,00	141174	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

O pagamento voluntário pode ser explicado pela forte coerção originada pela possibilidade da penhora de bens e pelo facto de haver alguma selectividade na propositura da acção executiva por parte de entidades privadas, excluindo à partida os casos em que não é possível nomear bens à penhora. Contudo, é bastante significativo o número de casos, sendo mesmo maioritários em 1999, em que a execução não atingiu o seu objectivo, ou seja, em que o pedido não foi satisfeito (34,84% e 48,39% respectivamente em 1989 e 1999). Os restantes casos findaram com o pagamento total ou parcial de forma coerciva.

A importância do número de processos em que o pedido não é satisfeito é um factor de morosidade do processo e significa que a mera reforma processual não torna a acção executiva mais eficaz, sendo necessário, num outro estudo, identificar as causas da razão destes devedores não terem bens cuja apreensão permita o pagamento das suas dívidas.

Quadro 20

	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Todo - Pag. Voluntário	44126	53,58	41803	50,22	46773	54,89	39865	45,01	48104	44,63	55573	39,36
Todo - Pag. Coercivo	5780	7,02	7208	8,66	8074	9,48	7384	8,34	8321	7,72	11502	8,15
Parcial - Pag. Voluntário	2128	2,58	2091	2,51	2211	2,59	2142	2,42	2284	2,12	3181	2,25
Parcial - Pag. Coercivo	1629	1,98	1462	1,76	1585	1,86	1682	1,90	1875	1,74	2600	1,84
Pedido não Satisfeito	28694	34,84	30668	36,85	26566	31,18	37505	42,34	47209	43,80	68318	48,39
Total	82357	100,00	83232	100,00	85209	100,00	88578	100,00	107793	100,00	141174	100,00

Resultado do processo

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

4. Acções executivas: dois estudos de caso

4.1. A execução e cobrança de dívidas em Portugal

O estudo das acções declarativas e executivas confirma que a litigação cível apresenta, ao longo dos anos, uma grande estabilidade estrutural quanto ao tipo de litígios, mantendo-se e acentuando-se o peso da cobrança de dívidas no sistema judicial. Este peso justifica que continue a privilegiar-se a análise da conflitualidade relacionada com estas acções, no sentido de se aprofundar o estudo dos motivos que estão na sua origem e as soluções alternativas à via judicial.

Acresce que, no período que decorreu entre 1992 e 1999, foram feitas quatro intervenções legislativas de natureza diferente, mas com o mesmo objectivo de diminuir a sobrecarga das acções de dívidas no sistema judicial. Por ordem cronológica, a primeira foi a *injunção* e a segunda a criação dos *Tribunais de Pequena Instância*. A terceira, as alterações introduzidas ao *regime do IVA* e a quarta as *alterações ao Código do Processo Civil em 1996*.

Quanto à *injunção* (Decreto-Lei nº 404/93, de 10 de Dezembro), apesar de o modelo seguido ser semelhante ao que se encontra em vigor noutros países, tivemos a oportunidade de mostrar como ele tinha sido mal concebido no contexto do sistema judicial português, tornando-se nos primeiros anos da sua existência, na prática, um processo de cobrança mais caro e menos célere³⁰.

Mais recentemente, depois das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 269/98, de 1 de Setembro, o processo de *injunção* tem revelado uma forte procura. Com a publicação do Decreto-Lei nº 269/98, de 1 de Setembro, é aprovado o regime dos procedimentos destinados a exigir o cumprimento de obrigações pecuniárias emergentes de contratos de valor não superior à alçada do Tribunal de Primeira Instância, que na altura era de 500 mil escudos³¹. O objectivo deste diploma foi obstar ao que se considerava serem os “efeitos perversos”³² causados pela crescente instauração de acções de baixa densidade por parte de empresas que negociam com milhares de consumidores e que conduziu “à conversão dos tribunais, sobretudo nos grandes meios urbanos, em órgãos que são meras extensões dessas empresas”³³. De forma a concretizar este objectivo, em primeiro lugar, o diploma avançou com uma nova espécie de acção declarativa, a Acção Especial para Cumprimento de Obrigações Pecuniárias Emergentes de Contratos. Esta acção baseia-se no modelo da acção

³⁰ Sobre os riscos do regime da *injunção* previsto no Decreto-Lei nº 404/93, de 10 de Dezembro, consultar Santos *et al.* (1996:184-188) e Santos *et al.* (1997: 28 e ss.).

³¹ Conferir a este respeito a Lei nº 38/87 de 23 de Dezembro que fixa o valor da alçada da Relação em 2.000.000\$00 e o valor da alçada do Tribunal de Primeira Instância em 500.000\$00. Posteriormente, a Lei nº 3/99, de 13 de Janeiro, elevou esse montante para 750.000\$00.

³² Preâmbulo do Decreto-Lei nº 269/98, de 1 de Setembro.

³³ *Idem.*

sumaríssima, uma vez que se caracteriza pela simplicidade, dado ser frequente a não oposição do requerido. O Decreto-Lei nº 329-A/95, de 12 de Dezembro, no seu art. 7º, previa já, sem prejuízo da aplicação do regime do processo sumaríssimo, a existência de um diploma próprio que regulasse a tramitação dos processos que corresse termo nos tribunais de pequena instância cível. Partindo desta disposição, o novo diploma generalizou a sua aplicação ao conjunto dos tribunais judiciais.

Em segundo lugar, o Decreto-Lei nº 269/98, de 1 de Setembro, revogou o anterior regime da injunção previsto no Decreto-Lei nº 404/93, de 10 de Dezembro³⁴. Com esta alteração legislativa procurou-se, por um lado, “incentivar o recurso à injunção”³⁵, pois até à data, e como é reconhecido pelo próprio diploma, o procedimento da injunção “mereceu uma aceitação inexpressiva”³⁶. Por outro lado, visou-se a “remoção de obstáculos de natureza processual que a doutrina opôs ao Decreto-Lei nº 404/93, nomeadamente, no difícil, senão impossível, enlace entre a providência e certas questões incidentais nela suscitadas, a exigirem decisão judicial”³⁷⁻³⁸.

No caso dos *Tribunais de Pequena Instância*, admitíamos que a sua criação pudesse reflectir-se positivamente nos Juízos Cíveis de Lisboa, através da entrada de um número considerável de processos.

Mais recentemente, foi introduzida uma alteração ao regime do IVA, de acordo com a qual deixa de ser exigida a propositura da acção declarativa ou executiva para efeito de prova dos créditos incobráveis. O Decreto Lei nº 23/98, de 9 de Fevereiro, modificou o art. 71º do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, prevendo agora no seu nº 9 que “os sujeitos passivos poderão (...) reduzir o imposto respeitante a créditos de valor igual ou inferior a 70 000\$, com IVA incluído (...)”. Todavia, só o poderão fazer quando se trate de créditos incobráveis de cliente particular ou de sujeito passivo que realize exclusivamente operações isentas que não dêem direito a

³⁴ De acordo com o Decreto-Lei nº 404/93, de 10 de Dezembro, que instituiu o processo especial da injunção, esta é uma providência “destinada a conferir força executiva ao requerimento destinado a obter o cumprimento efectivo de obrigações pecuniárias decorrentes de contratos cujo valor não exceda metade do valor da alçada do Tribunal de Primeira Instância”. Como já se referiu, em relação ao regime anterior, o Decreto-Lei nº 269/98, de 1 de Setembro, eleva para a alçada do Tribunal de Primeira Instância o valor do procedimento da injunção. No processo de injunção duas fases processuais podem ser identificadas. Uma primeira fase, de natureza não jurisdicional, tem início com a apresentação do requerimento na secretaria judicial e uma segunda fase, de natureza jurisdicional, que se inicia com a distribuição dos autos, uma vez deduzida oposição ou frustrada a notificação do requerido.

³⁵ Preâmbulo do Decreto-Lei nº 269/98, de 1 de Setembro.

³⁶ De acordo com o preâmbulo do Decreto-Lei nº 269/98, de 1 de Setembro, existiram, em todo o país, por ano, cerca de 2500 injunções.

³⁷ Preâmbulo do Decreto-Lei nº 269/98, de 1 de Setembro.

³⁸ Consultar a este propósito os Acórdãos do Tribunal Constitucional nº 375/93; 404/93; 399/95; 394/95; 396/95; 399/95; 374/96; 492/96.

redução, acrescido do requisito de que a mora no pagamento se prolongue para além de doze meses. Em matéria de prova, obriga-se a que o credor recorra obrigatoriamente a um Revisor Oficial de Contas, para que este realize um relatório onde conste o valor global dos créditos, o valor global do imposto a deduzir e a realização de diligências de cobrança por parte do credor e o insucesso (total ou parcial) (Santos *et al.*, 1998).

A quarta intervenção prende-se com as alterações ao Código Processo Civil de 1996. Estas alterações, por ora, não se reflectiram na procura do sistema judicial. Com efeito, em 1997 entraram nos tribunais 170963 acções executivas, em 1998 187684 e 180 281 em 1999.

Como já referimos no Relatório do Observatório Permanente da Justiça (1998: 22), pese embora a importância destas intervenções, não podemos esquecer que, tratando-se de uma litigação de massa e rotinizada, a decisão de litigação não é tomada casuísticamente, mas sim para um determinado volume de processos. Assim, se se verificar que o montante dos créditos judicialmente cobrados é suficiente para compensar os custos totais dispendidos com a totalidade das acções propostas, pode concluir-se que há uma racionalidade económica, não meramente burocrática, subjacente a esta litigação. Além disso, por uma questão de princípio, a cobrança terá de ser levada até às últimas consequências – a via judicial – sob pena de, a prazo, a relativa impunidade do não cumprimento ter um efeito dissuasor do pagamento. É certo que qualquer destas duas situações só é relevante para os grandes litigantes frequentes. Mas como as reformas introduzidas não alteraram o comportamento desses litigantes, o seu impacto foi, até agora, muito limitado. Acresce que alguns dos litigantes mais frequentes – as instituições financeiras, incluindo as companhias de seguro – não pagam IVA nas transacções que estão na base da sua litigação. Finalmente, a exigência de um relatório elaborado por um Revisor Oficial de Contas pode ser uma exigência pesada, excepto naturalmente para as grandes empresas com muitos créditos incobráveis. Tudo isto nos faz olhar com cautela o efeito esperado da alteração fiscal realizada, a cujos impactos estaremos atentos neste Observatório.

Por último, subjacente a esta litigação está um problema económico real: as empresas necessitam de cobrar as suas dívidas. Se as grandes empresas financeiras podem suportar uma percentagem de créditos incobráveis, que de resto já têm em conta no cálculo das suas taxas de juro ou dos seus prémios, as pequenas e médias empresas e mesmo os empresários em nome individual do sector industrial e

comercial, necessitam de um instrumento eficaz para recuperarem efectivamente os seus créditos. Acontece que, apesar da relativa celeridade de grande parte destas acções declarativas, muitas não terminam pelo pagamento, e a eficácia da execução que se segue, em casos já seleccionados, é limitada.

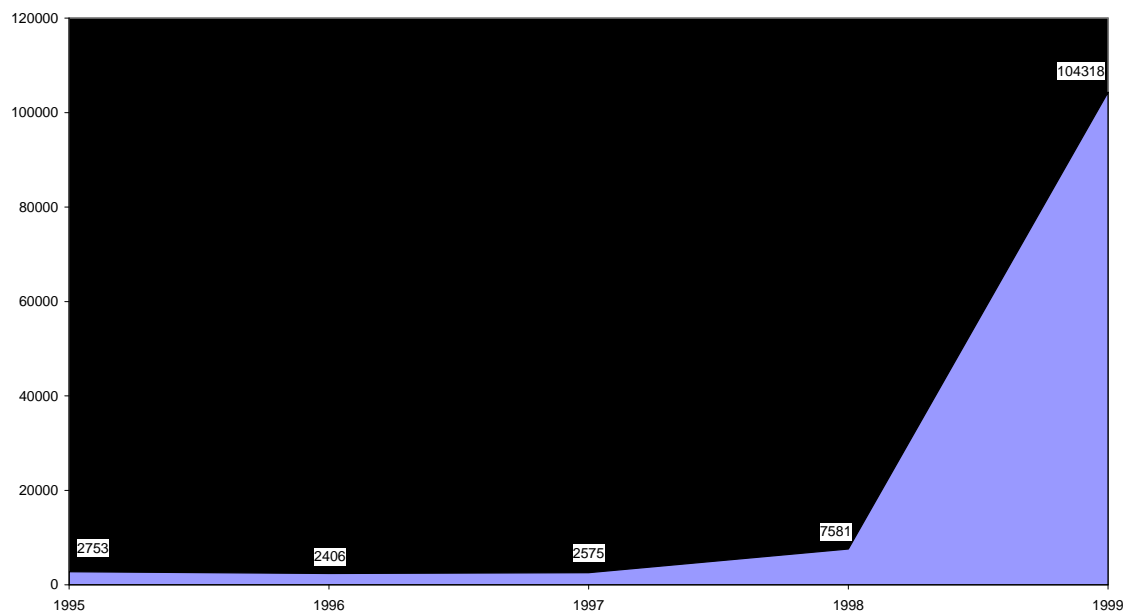
Há aqui, por isso, um problema complexo. Por um lado, é necessário encontrar os meios que reduzam este tipo de litigação e, sobretudo, subtrair os factores “artificiais” que a induzem, mas por outro é preciso não esquecer que subjacente a esta litigação, que na maioria dos casos não encerra um verdadeiro conflito sobre o conteúdo dos direitos e obrigações contratuais de cada uma das partes, está um problema de ineficácia na garantia do exercício de direitos. Esta complexidade é acrescida pelo facto de estarmos perante diferentes tipos de credores e devedores. Ao lado dos credores institucionais do sector financeiro, temos pequenos credores do sector comercial e industrial. Do lado dos devedores, juntamente com a massa de consumidores, temos os agentes económicos.

É esta situação que reforça a importância de uma observação permanente e aprofundada sobre esta litigação, as suas causas e consequências. Analisaremos de seguida os resultados referentes ao processo de injunção, assim como a actividade do Tribunal de Pequena Instância Cível de Lisboa (TPI).

4.1.1. O processo de injunção de 1995 a 1999 e os efeitos na procura de acções executivas

Através dos valores referentes aos anos de 1995 a 1999, podemos comprovar o reduzido impacto da injunção até 1998 e a posterior explosão do recurso a este tipo de providência. Em 1995 registaram-se 2839 injunções, valor que em 1996 diminuiu para 2475, crescendo em 1997 para 2575 requerimentos, para 7581 em 1998 e 104318 em 1999.

Figura 10
Total nacional de injunções findas
(1995-1999)



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

A aposição da fórmula executória foi o principal resultado da providência da injunção. Em 1995, verificou-se que em 2748 injunções (96,7% do total) se procedeu à aposição da fórmula executória, valor que diminuiu para 2363 em 1996 (95,4% do total), subindo em 1997 para 2566 (96,79%) e em 1998 para 7358 (96,27%).

Em 1998, apenas em 62 injunções houve distribuição decorrente da frustração da citação ou oposição do requerido, verificando-se a recusa de aposição em 223 casos (Quadro 21).

Quadro 21
Resultado do processo de injunção³⁹

	1995		1996		1997		1998	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Distribuição em resultado de frustração da notificação ou da oposição do requerido	86	3,03	65	2,63	76	2,87	62	0,81
Recusa de aposição da fórmula executória	5	0,18	47	1,90	9	0,34	223	2,92
Aposição da fórmula executória	2 748	96,79	2 363	95,47	2 566	96,79	7 358	96,27
Total	2 839	100,00	2 475	100,00	2 651	100,00	7 643	100,00

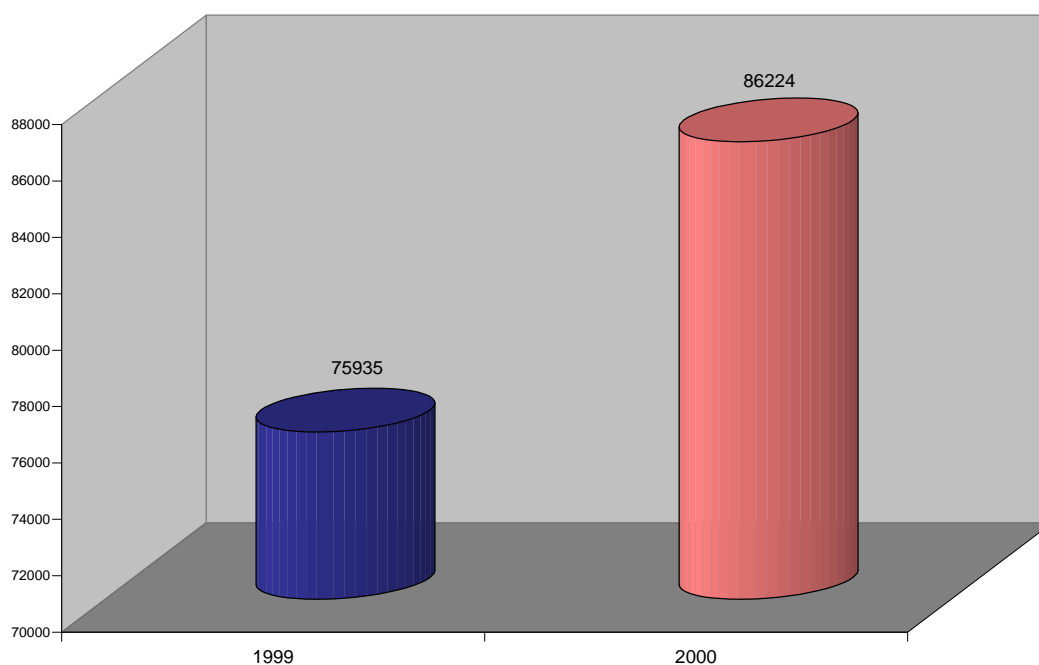
Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Em Novembro de 1998 entrou em funcionamento a Secretaria-Geral de Injunção de Lisboa. Em 1999 terminaram nesta Secretaria 75935 processos, registando uma subida de mais de 10 mil injunções em 2000. É de notar que neste

³⁹Não são apresentados dados para 1999, uma vez que do novo verbete referente ao movimento processual, e onde são registadas as injunções, não consta o resultado do processo de injunção.

último ano se registaram os picos de procura: 13452 injunções entradas em Novembro de 1999; 3650 num só dia (25 de Novembro); 2532 injunções intentadas por uma única entidade e num só dia (29 de Novembro) ⁴⁰⁻⁴¹.

Figura 11
Secretaria-Geral de Injunção de Lisboa
Injunções findas (1999-2000⁴²)



Fonte: *Secretaria-Geral de Injunção de Lisboa*

Em cerca de metade das injunções findas em 1999 e 2000 foi aposta fórmula executória, podendo assim considerar-se que se evitou a intervenção dos magistrados judiciais em 85847 casos. Frustraram-se as notificações dos requeridos em cerca de 35% dos procedimentos, apesar da Secretaria repetir a notificação para outras moradas indicadas pelos requerentes.

Quadro 22
Secretaria-Geral de Injunção de Lisboa
Resultado dos processos de injunção findos

⁴⁰Cfr. Mapas e dados estatísticos referentes a procedimentos de injunção elaborados pela Secretaria-Geral de Injunção de Lisboa.

⁴¹De 1 de Novembro de 1998 a 30 de Novembro de 2000, dos 180713 requerimentos de injunção entrados 62% foram apresentadas em ficheiro informático e 38% em papel (Secretaria-Geral de Injunção de Lisboa).

⁴²Os dados estatísticos referentes a 2000 não incluem o mês de Dezembro.

	1999		2000	
	Nº	%	Nº	%
Frustração da notificação	26 107	34,38	30 465	35,32
Oposição do requerido (contestação)	1 708	2,25	2 446	2,84
Desistência do requerente	8 783	11,57	6 819	7,91
Recusa de aposição da fórmula executória	2	0,00	2	0,00
Aposição da fórmula executória	39 335	51,80	46 512	53,93
Total	75 935	100,00	86 244	100,00

Fonte: *Secretaria-Geral de Injunção de Lisboa*

Uma vez obtida a aposição da fórmula executória, o credor fica munido de um título executivo, podendo dar início à acção executiva. A este propósito refira-se que com a reforma processual levada a cabo em 1995 (Decreto-Lei nº 329-A/95, de 12 de Dezembro) foi ampliado o elenco dos títulos executivos, podendo, de acordo com a alínea d) do art. 46º do Código do Processo Civil, servir de base à execução “documentos a que por disposição especial seja atribuída força executiva”, como é o caso da injunção. Como já referimos anteriormente, aquando da análise das acções executivas por título executivo, verificou-se a nível nacional um crescimento do número de processos identificado como “outro”, o que nos leva a considerar que, em princípio, quem obteve a aposição da fórmula executória no processo de injunção se dirigiu posteriormente aos tribunais judiciais, propondo a respectiva acção executiva. Contudo, o potencial da procura das acções executivas resultante da aposição da fórmula executória ainda não se faz notar de um modo evidente, podendo, no entanto, tal vir a suceder no futuro.

Os dados relativos ao resultado da injunção permitem concluir não ter razão quem sustentava que a injunção tornaria mais morosa a cobrança de dívidas⁴³, pela necessidade de, na maioria das situações, a ela se seguir uma acção declarativa normal. A injunção cumpre a função para que foi criada, isto é, a dispensa da acção declarativa e a obtenção de um título executivo. Como já defendemos anteriormente (Santos *et al.*, 1998: 25), parece mesmo que o processo da injunção deveria ser mantido e, eventualmente, tornar-se até no sistema normal para a cobrança de pequenas dívidas.

⁴³ De 1 de Janeiro de 1999 a 30 de Novembro de 2000 a maioria das injunções findaram em menos de 2 meses (51,1%). Seguiram-se 35,2% dos casos que terminaram em menos de 1 mês, 7,4% em menos de 3 meses e 6,1% demoraram mais de 3 meses (Secretaria-Geral de Injunção de Lisboa).

4.1.2. Os Tribunais de Pequena Instância (TPI)

Como pode verificar-se na Figura 12, a litigação de pequeno valor (inferior a 250 contos) representou em 1999 mais de metade das acções declarativas findas em Lisboa, o mesmo acontecendo na comarca do Porto. Contrastam com esta situação os valores registados para comarcas como Évora (onde, mesmo assim, o peso deste tipo de dívidas representou cerca de um terço do total das acções declarativas cíveis), Vila Nova de Gaia e, sobretudo, Bragança. Nesta última comarca estas acções de dívidas perfizeram menos 30 pontos percentuais do que na comarca de Lisboa.

As execuções por dívidas de montante inferior a 250 contos representaram em Lisboa, Porto, Vila Nova de Gaia e Évora menos de metade do total dos processos. Pelo contrário, em Bragança, estas representaram 59,5%.

Esta situação esteve na base da criação de uma jurisdição especializada, tendo até agora sido instalados vários tribunais, nomeadamente o Tribunal de Pequena Instância Cível em Lisboa e os Tribunais de Pequena Instância (de competência mista) em Gondomar, Maia, Valongo⁴⁴, Almada e Vila Nova de Gaia. Com excepção do TPI de Lisboa, todos os outros tribunais foram posteriormente extintos⁴⁵. De acordo com o recentemente publicado Decreto-Lei nº 178/2000, de 9 de Agosto, previa-se a criação, em Janeiro de 2001, do Tribunal de Pequena Instância Cível no Porto⁴⁶.

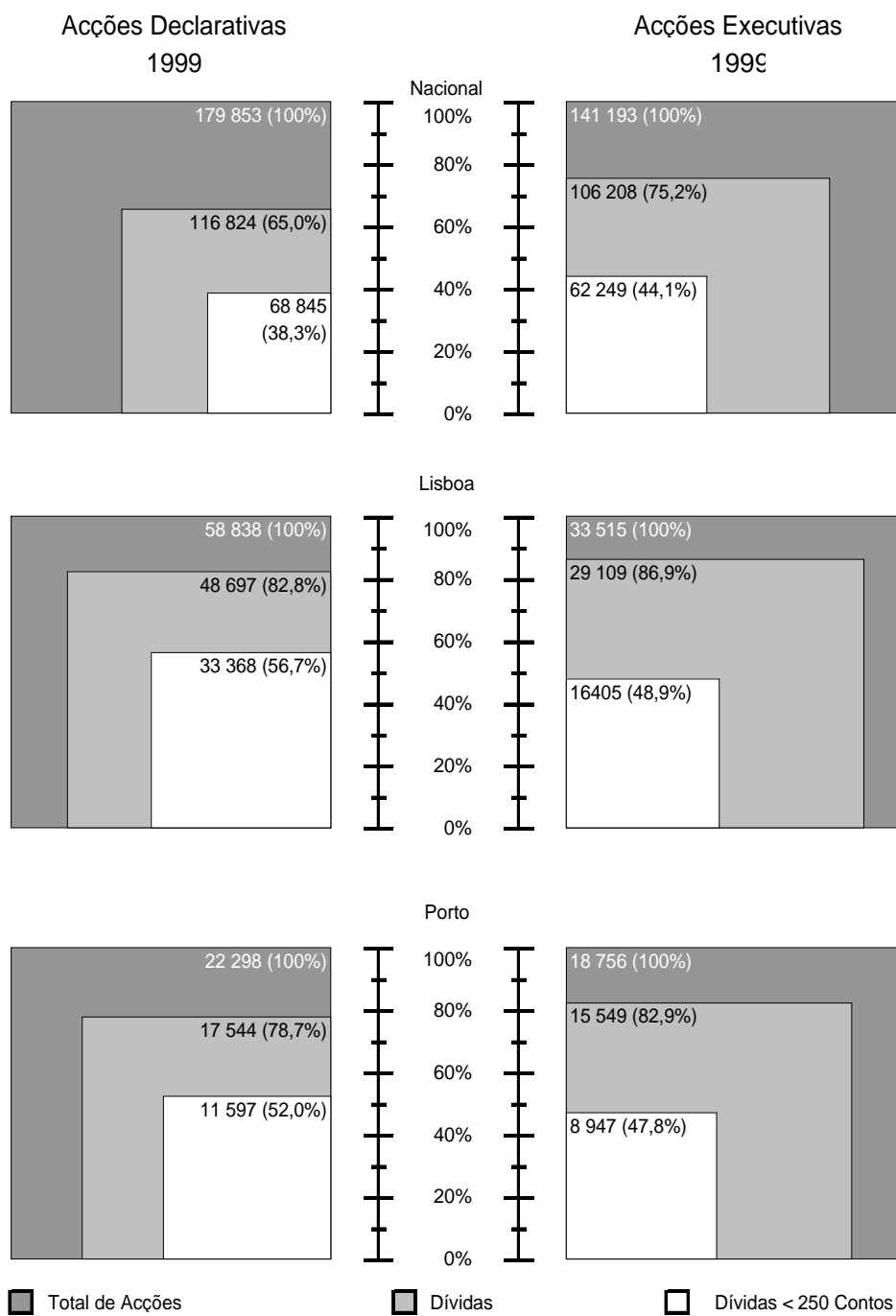
No âmbito deste Observatório procedemos a um estudo de caso sobre o Tribunal de Pequena Instância Cível da Comarca de Lisboa, o único TPI a funcionar no nosso país e pertencente a uma comarca onde o problema das pequenas dívidas assume maior relevância. Na verdade, as acções de dívidas representaram, em 1999, na comarca de Lisboa, 82,8% das acções declarativas findas, e as acções de dívidas de valor inferior ou igual a 250 contos, 56,7%, ou seja, mais de metade de todas as acções (Figura 12).

⁴⁴ Cfr. Decreto-Lei nº 312/93, de 15 de Setembro.

⁴⁵ Cfr. Decreto-Lei nº 186-A/99, de 31 de Maio.

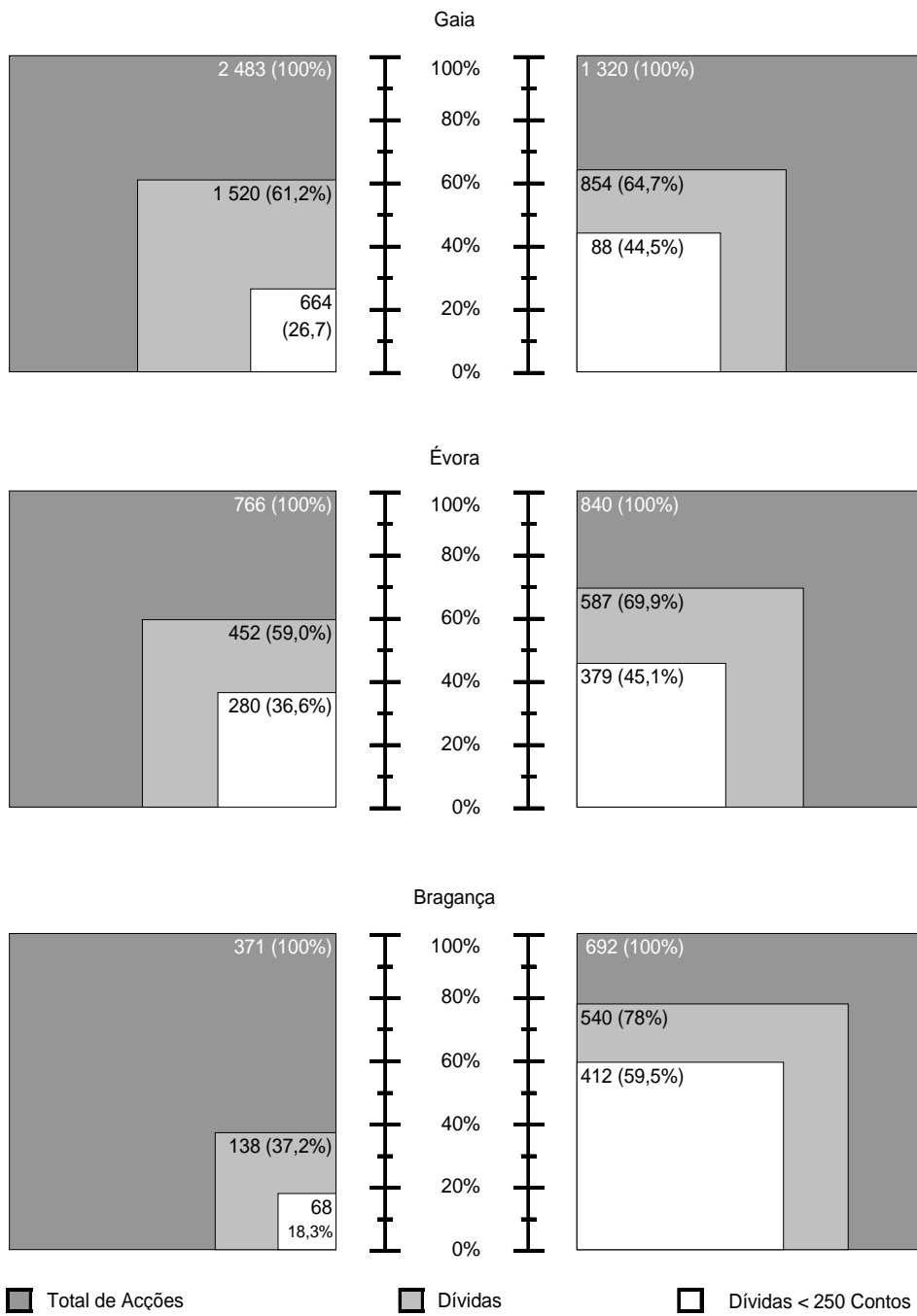
⁴⁶ A eventual criação do Tribunal de Pequena Instância Cível no Porto foi já prevista pelo Decreto-Lei nº 222/94, de 24 de Agosto.

Figura 12
Peso relativo das acções de dívidas



(continuação)

Figura 12 (cont.)
Peso relativo das acções de dívidas



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

O Tribunal de Pequena Instância de Lisboa e a acção executiva

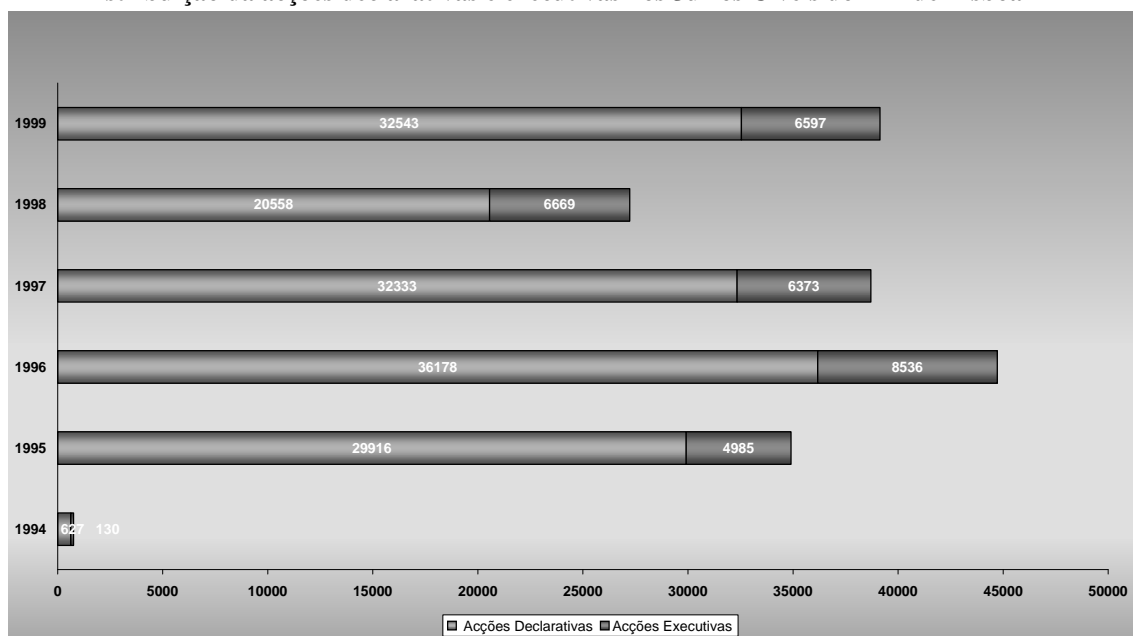
Os Tribunais de Pequena Instância⁴⁷ foram criados pela Lei nº 24/92, de 20 de Agosto, tendo competência para julgar, no processo civil, processos sumaríssimos e causas não previstas no Código de Processo Civil a cuja decisão corresponda processo especial não susceptível de recurso ordinário, como é caso dos recursos de avaliações fiscais. Tratou-se de uma medida com a qual se procuraram efeitos semelhantes aos da injunção, reconhecendo que os mecanismos da justiça tradicional eram inadequados à resolução de pequenos litígios e estavam excessivamente ocupados por eles. Assim, tentou isolar-se a pequena litigação cível, deixando os tribunais cíveis comuns dedicados às causas de maior valor.

O movimento processual no Tribunal de Pequena Instância de Lisboa

De 1994 a 1999, terminaram nos juízos cíveis do Tribunal de Pequena Instância de Lisboa 33290 processos executivos. O pico de processos solucionados registou-se em 1996, verificando-se a partir daí uma estabilização do número de processos findos. Por sua vez, as acções declarativas registaram um aumento considerável de 1995 para 1996 (29916 para 36178 acções), diminuindo nos anos seguintes e aumentando novamente em 1999 (32543 acções).

⁴⁷ A partir da publicação da Lei nº 3/99, de 13 de Janeiro, os Tribunais de Pequena Instância Cível passaram a designar-se Juízos de Pequena Instância Cível.

Figura 13
Distribuição da acções declarativas e executivas nos Juízos Cíveis do TPI de Lisboa



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

As acções executivas e o título executivo

A sentença condenatória foi o título executivo por excelência nas execuções findas no TPI de Lisboa até 1999 (96,29% em 1999).

Quadro 23
Tribunal de Pequena Instância Cível de Lisboa
Acções executivas por título executivo

	1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sentença Condenatória	121	100,00	4 745	97,86	8 125	97,08	5 986	96,36	6 199	95,84	6 132	96,29
Autos de conciliação			1	0,02	3	0,04	3	0,05	2	0,03	1	0,02
Doc. Exarados/autenticados por notário			1	0,02	2	0,02	4	0,06	1	0,02	2	0,03
Letra			2	0,04	19	0,23	9	0,14	17	0,26	14	0,22
Livrança					2	0,02					3	0,05
Cheque			2	0,04	4	0,05	1	0,02	1	0,02	14	0,22
Extracto de factura			3	0,06					1	0,02	2	0,03
Outros Escritos Particulares			2	0,04	3	0,04	1	0,02			1	0,02
Outro			93	1,92	211	2,52	208	3,35	247	3,82	199	3,13
Total	121	100,00	4 849	100,00	8 369	100,00	6 212	100,00	6 468	100,00	6 368	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

As acções executivas por objecto

As acções executivas apresentaram o seguinte perfil no ano de 1999: 91,4% tiveram como objecto dívidas, sobretudo dívidas de prémios de seguro (68,6%). Seguiram-se as dívidas civis e comerciais (29,3%). Os restantes objectos de execução revelaram valores escassos (Quadro 24).

Quadro 24
Tribunal de Pequena Instância Cível de Lisboa
Acções executivas por objecto de acção

	1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Dívidas civis e comerciais	48	36,92	1 743	34,97	2 713	31,82	1 820	28,56	2 030	30,45	1 933	29,31
Dívidas de prémios seguro	77	59,23	3 107	62,34	5 652	66,29	4 470	70,14	4 570	68,55	4 530	68,69
Dívidas hospitalares	2	1,54	15	0,30	18	0,21	13	0,20	7	0,10	9	0,14
Falta de pagamento custas	1	0,77	114	2,29	112	1,31	60	0,94	58	0,87	119	1,80
Outros	2	1,54	5	0,10	31	0,36	10	0,16	2	0,03	4	0,06
Total	130	100,00	4 984	100,00	8 526	100,00	6 373	100,00	6 667	100,00	6 595	100,00

Fonte: *Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça*

Os litigantes

Os autores, no Tribunal de Pequena Instância Cível de Lisboa, de 1994 a 1999, foram maioritariamente pessoas colectivas e os réus pessoas singulares (80,8% em 1994 e 83,4% em 1999). Tratou-se, como referimos, de cobrança de dívidas de pequeno valor, nomeadamente a consumidores. Seguiu-se a litigação entre pessoas colectivas (15,9% em 1999), o que nos revela que, em conjunto, os exequentes pessoas colectivas perfizeram a quase totalidade das acções executivas.

Quadro 25
Tribunal de Pequena Instância Cível de Lisboa
Tipo de Autor / Réu nas acções executivas

	1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
PS/PS			23	0,5	48	0,6	16	0,3	18	0,3	14	0,2
PS/PC			34	0,7	19	0,2	7	0,1	20	0,3	30	0,5
PC/PS	105	80,8	4 009	80,4	7 071	82,8	5 292	83,0	5 515	82,7	5 503	83,4
PC/PC	25	19,2	919	18,4	1 398	16,4	1 058	16,6	1 116	16,7	1 050	15,9
Total	130	100,0	4 985	100,0	8 536	100,0	6 373	100,0	6 669	100,0	6 597	100,0

Fonte: *Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça*

Distribuição das acções executivas por classes de valor

A maioria das acções executivas findas no Tribunal de Pequena Instância Cível de Lisboa, em 1999, tiveram um valor compreendido entre 20 e 200 mil escudos (87% em 1999). Registou-se, de 1994 para 1999, um aumento do número de acções de valor entre 50 e 200 mil escudos. Confirma-se, portanto, que apesar da alçada dos Tribunais de Pequena Instância Cível abranger acções de valor superior, estes tribunais ocuparam-se, sobretudo, de litigação de um valor significativamente inferior ao limite da alçada.

Quadro 26
Tribunal de Pequena Instância Cível de Lisboa
Acções executivas por classes de valor

	1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
]0, 5]			30	0,60	47	0,55	21	0,33	21	0,31	26	0,39
]5, 20]	8	6,15	391	7,84	451	5,28	252	3,95	241	3,61	264	4,00
]20, 50]	50	38,46	1 836	36,83	3 062	35,87	1 968	30,88	1 950	29,24	1 624	24,62
]50, 100]	37	28,46	1 473	29,55	2 784	32,61	2 315	36,33	2 416	36,23	2 439	36,97
]100, 200]	17	13,08	941	18,88	1 588	18,60	1 322	20,74	1 459	21,88	1 677	25,42
]200, 250]	9	6,92	181	3,63	438	5,13	335	5,26	381	5,71	340	5,15
> 250	9	6,92	133	2,67	166	1,94	160	2,51	201	3,01	227	3,44
Total	130	100,00	4 985	100,00	8 536	100,00	6 373	100,00	6 669	100,00	6 597	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Forma de resolução das acções executivas

Relativamente ao termo das acções executivas, verificou-se que, a partir de 1996, as acções em que o pedido é satisfeito no todo ou em parte, não constituíram a maioria das execuções. (46,8% no seu conjunto em 1999).

Quadro 27
Tribunal de Pequena Instância Cível de Lisboa
Resultado das acções executivas

	1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Todo - Pag. Voluntário	20	15,38	1 862	37,35	3 324	38,94	1 844	28,93	1 576	23,63	1 971	29,88
Todo - Pag. Coercivo	1	0,77	391	7,84	756	8,86	532	8,35	615	9,22	578	8,76
Parcial - Pag. Voluntário	2	1,54	184	3,69	312	3,66	250	3,92	200	3,00	321	4,87
Parcial - Pag. Coercivo			86	1,73	140	1,64	87	1,37	148	2,22	220	3,33
Pedido não Satisfeito	107	82,31	2 462	49,39	4 004	46,91	3 660	57,43	4 130	61,93	3 507	53,16
Total	130	100,00	4 985	100,00	8 536	100,00	6 373	100,00	6 669	100,00	6 597	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

A percentagem de execuções que findaram por sentença que julgou extinta a instância foi elevada (41,9% em 1999). No entanto, o maior número de casos findou pelo que é identificado como “outro” no registo efectuado pelo Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça e onde podem, eventualmente, ser incluídos os casos em que não foi encontrado o executado

Quadro 28
Tribunal de Pequena Instância Cível de Lisboa
Acções executivas por termo da acção

	1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Indeferimento liminar			8	0,16	9	0,11	9	0,14	8	0,12	6	0,09
Arq. por falta de bens	10	7,69	128	2,57	174	2,04	85	1,33	102	1,53	110	1,67
Transacção					4	0,05	1	0,02	1	0,01	8	0,12
Desistência			14	0,28	22	0,26	18	0,28	43	0,64	74	1,12
Sent. julgando extinta a execução	19	14,62	2 078	41,69	3 864	45,27	2 191	34,38	1 993	29,88	2 765	41,91
Outro termo	101	77,69	2757	55,31	4463	52,28	4069	63,85	4522	67,81	3634	55,09
Total	130	100,00	4 985	100,00	8 536	100,00	6 373	100,00	6 669	100,00	6 597	100,00

Fonte: *Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça*

A importância dos casos em que o pedido não teve qualquer efeito útil para o autor (53,1%, no ano de 1999) suscita uma vez mais a questão da utilidade da execução como meio de resolução de um conflito, pese embora o que referimos anteriormente sobre a hipótese da racionalidade económica desta litigação residir na percentagem de processos em que o pedido é total ou parcialmente satisfeito.

A criação dos Tribunais de Pequena Instância permitiu, como mostrámos, quase autonomizar um tipo particular de cobranças: as pequenas cobranças feitas por grandes credores, provavelmente litigantes frequentes. Foi significativo o número de acções que se transferiram para estes tribunais, situação que se deve manter, ou até registar uma subida, acompanhando o ritmo de crescimento das pequenas dívidas. De facto, o número de execuções findas nos Juízos Cíveis do TPI de Lisboa aumentou significativamente de 1995 para 1996 (de 4985 para 8536), registando uma certa estabilidade a partir dessa altura.

A duração das execuções

As acções executivas no Tribunal de Pequena Instância Cível de Lisboa distribuíram-se principalmente pelas classes de duração mais elevada (Quadro 29). Verifica-se, assim, que existe uma grande morosidade na Pequena Instância. Acresce que se considerarmos que a cobrança de uma pequena dívida, em que seja necessário recorrer a uma acção declarativa e, posteriormente, a uma execução, como acontece frequentemente, pode demorar só na segunda acção mais de três anos, parece excessivo o tempo dispendido com esta litigação e o tempo de espera do credor pelo resultado da demanda.

É notória e também preocupante a percentagem de processos que foram solucionados no espaço de um ano. Estes representaram apenas 2,83% em 1998 e

2,2% em 1999. No escalão de duração entre um e dois anos, entre dois e três anos e entre três e cinco anos, concentrou-se o grosso dos processos (87,7% em 1997 e 92,5% em 1998), sendo particularmente elevado o número de execuções que em 1999 demoraram entre três e cinco anos (36,3%). A afluência de acções verificada nos primeiros anos do funcionamento do TPI de Lisboa, sem que o processo se torne mais expedito, leva-nos a admitir que se encontrará numa situação de pré-ruptura.

Quadro 29
Tribunal de Pequena Instância Cível de Lisboa
Duração das Acções Executivas

	1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
0 [0 , 1]	39	30,00	926	18,58	1 872	21,93	643	10,09	189	2,83	145	2,20
1]1 , 2]	71	54,62	2 862	57,41	3 350	39,25	2 873	45,08	2 156	32,33	1 173	17,78
2]2 , 3]	13	10,00	899	18,03	2 313	27,10	1 582	24,82	2 327	34,89	2 319	35,15
3]3 , 5]	7	5,38	261	5,24	873	10,23	1 136	17,83	1 691	25,36	2 397	36,33
4 > 5			37	0,74	128	1,50	139	2,18	306	4,59	563	8,53
Total	130	100,00	4 985	100,00	8 536	100,00	6 373	100,00	6 669	100,00	6 597	100,00

Fonte: *Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça*

Da análise da litigação do Tribunal de Pequena Instância Cível de Lisboa, considerando, em especial o tipo de acções e de litigantes, concluímos que, tal como sucedeu a tribunais de pequenas causas integrados em diferentes sistemas judiciais, estes se tornaram em instâncias de relacionamento privilegiado entre os credores institucionais e os consumidores. De facto, os estudos sociológicos disponíveis sobre os tribunais de pequenas causas mostram que estes, apesar de radicados em diferentes tradições jurídicas e judiciárias, e motivados por diferentes causas próximas, foram cedo «colonizados» por homens de negócios e profissionais da justiça.

4.2. As acções executivas por falta de pagamento de custas

As acções por falta de pagamento de custas foram até 1993 as principais execuções, e a partir dessa data o segundo maior grupo. Assim, estudaremos com mais pormenor este tipo de acções, nomeadamente quem mobiliza os tribunais, o montante envolvido e o termo e resultado da execução. Analisaremos, igualmente, os tribunais que registaram uma maior procura deste tipo de litigação.

4.2.1. Os litigantes

Enquanto o exequente foi quase sempre o Tribunal (98,9% em 1989 e 99,5% em 1999), os executados foram indivíduos do sexo masculino, mantendo-se nos anos em estudo a sua importância relativa (entre 84,1% em 1989 em 1999 a 87,4% em 1989).

Quadro 30
Sexo do executado

	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Masculino	33 609	87,45	32 775	87,31	29 674	86,86	15 924	84,52	17 532	85,33	22 390	84,14
Feminino	4 824	12,55	4 764	12,69	4 488	13,14	2 917	15,48	3 013	14,67	4 221	15,86
Total	38 433	100,00	37 539	100,00	34 162	100,00	18 841	100,00	20 545	100,00	26 611	100,00

Fonte: *Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça*

4.2.2. O valor da acção

A esmagadora maioria das execuções por falta de pagamento de custas foram de pequeno valor, um montante inferior a 250 contos, (98,9% em 1989 e 97,1% em 1999), sendo este perfil bastante mais pronunciado do que no conjunto das acções executivas.

Quadro 31
Valor das acções

	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
]0, 250]	43 431	98,93	41 691	98,88	38 162	98,84	22 187	97,59	24 144	97,39	31 197	97,10
]250, 500]	227	0,52	235	0,56	230	0,60	272	1,20	321	1,29	541	1,68
]500, 2000]	178	0,41	182	0,43	146	0,38	209	0,92	245	0,99	285	0,89
]2000, 5000]	45	0,10	32	0,08	46	0,12	47	0,21	54	0,22	65	0,20
> 5000	21	0,05	25	0,06	24	0,06	20	0,09	27	0,11	42	0,13
Total	43 902	100,00	42 165	100,00	38 608	100,00	22 735	100,00	24 791	100,00	32 130	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

4.2.3. O termo e o resultado do processo

É importante, e tem registado uma subida, o número de pedidos não satisfeitos (27,9% em 1989 passando para 39,3% em 1999), o que, em parte, pode ser resultado da falta de bens do executado, o que corresponde a uma falta de eficácia da execução.

Quadro 32
Termo do processo

	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Indeferimento Liminar	90	0,20	59	0,14	64	0,17	64	0,28	72	0,29	95	0,30
Arq. por falta de Bens	7 646	17,41	5 963	14,14	6 675	17,29	4 269	18,77	5 329	21,50	5 478	17,05
Transacção	117	0,27	62	0,15	67	0,17	32	0,14	20	0,08	20	0,06
Desistência	155	0,35	113	0,27	106	0,27	75	0,33	60	0,24	74	0,23
Sent. julgando extinta a execução	21 663	49,32	24 641	58,44	27 578	71,41	14 925	65,63	16 288	65,70	19 395	60,36
Outro Termo	14 250	32,44	11 327	26,86	4 127	10,69	3 375	14,84	3 022	12,19	7 068	22,00
Total	43 921	100,00	42 165	100,00	38 617	100,00	22 740	100,00	24 791	100,00	32 130	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Contudo, a maioria dos processos findou por sentença que julgou extinta a instância por ter sido efectuado pagamento voluntário das custas na sua totalidade (49,35 em 1989 e 60,3% em 1999).

Quadro 33
Resultado do processo

	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Todo - Pag. Voluntário	27 122	61,75	22 369	53,05	25 330	65,59	12 869	56,59	14 098	56,87	15 180	47,25
- Pag. Coercivo	2 805	6,39	3 012	7,14	3 355	8,69	2 054	9,03	2 237	9,02	3 323	10,34
Parcial - Pag. Voluntário	1 195	2,72	964	2,29	928	2,40	501	2,20	481	1,94	589	1,83
- Pag. Coercivo	515	1,17	495	1,17	464	1,20	396	1,74	371	1,50	408	1,27
Pedido não Satisfeito	12 284	27,97	15 325	36,35	8 540	22,11	6 920	30,43	7 604	30,67	12 630	39,31
Total	43 921	100,00	42 165	100,00	38 617	100,00	22 740	100,00	24 791	100,00	32 130	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

4.2.4. Os principais tribunais nas execuções por falta de pagamento de custas

De 1989 para 1999 verifica-se a diminuição do peso dos tribunais das principais áreas urbanas, aumentando a importância de outros tribunais (65,8%). A criação dos Tribunais de Pequena Instância vieram transferir parte dos processos para a sua alçada, como é o caso do TPI Criminal de Lisboa (4,8% dos processos). É de registar a ausência do TPI Cível de Lisboa nas acções por falta de pagamento de custas, ao contrário do que sucedia, como analisámos anteriormente, no conjunto das execuções.

Quadro 34
Os 10 tribunais com mais execuções por falta de pagamento de custas

Tribunais	1989		Tribunais	1999	
	Nº	%		Nº	%
Lisboa - juízos cíveis e criminais	6 247	14,2	Porto - juízos cíveis e criminais	2 643	8,2
Lisboa - juízos de policia	4 225	9,6	Pequena Instância Criminal de Lisboa	1 557	4,8
Porto - juízos cíveis e criminais	2 476	5,6	Lisboa - juízos cíveis e criminais	1 469	4,6
Matosinhos	1 474	3,4	Guimarães - juízos cíveis e criminais	1 430	4,5
Porto - juízos de policia	1 439	3,3	Vila Nova de Famalicão - juízos cíveis e criminais	740	2,3
Coimbra	800	1,8	Matosinhos - juízos cíveis e criminais	688	2,1
Funchal	672	1,5	Lisboa - varas cíveis e criminais	675	2,1
Leiria	652	1,5	Coimbra - juízos cíveis e criminais	661	2,1
Almada	636	1,4	Braga - juízos cíveis e criminais	587	1,8
Anadia	600	1,4	Aveiro - juízos cíveis e criminais	542	1,7
Total Parcial	19 221	43,8	Total Parcial	10 992	34,2
Outros Tribunais	24 700	56,2	Outros Tribunais	21 138	65,8
Total	43 921	100,0	Total	32 130	100,0

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Em síntese, nas execuções por falta de pagamento de custas, o sistema judicial é mobilizado pelos próprios tribunais, sobretudo nas áreas urbanas, instaurando processos de execução a pessoas singulares por um montante inferior a 250 contos. O processo termina, na maioria dos casos, por sentença que julga extinta a instância em virtude do pagamento voluntário das custas pelo executado. No entanto, mesmo assim, é de salientar que em 1999 cerca de 40% dos processos terminaram com o pedido não satisfeito.

5. Conclusão

No início da década de 80, e sobretudo a partir de 1991, assistimos a um crescimento acentuado da litigação cível e à consequente ruptura deste sector da justiça. Esta situação foi fruto da conjugação de três fenómenos de natureza diversa. Em primeiro lugar, do crescimento das acções declarativas e executivas. Em segundo lugar, da descida massiva dos inventários. Em terceiro lugar, da estabilização da restante litigação.

Nas acções executivas, é de realçar a importância das regiões urbanas e industrializadas, a Área Metropolitana Porto e a Área Metropolitana Lisboa. Nesta última região, a importância das execuções fica a dever-se, em parte, ao significativo decréscimo da população. Assim, as acções executivas estão concentradas nos tribunais sediados em cidades urbanas, no litoral do país, onde também está centrada a actividade económica, a maioria das empresas e as instituições financeiras.

No que respeita à caracterização da litigação, os exequentes são sobretudo pessoas colectivas. Até 1993 o Ministério Público e a partir dessa data pessoas colectivas de direito público. A par do Estado assume uma importância semelhante as sociedades comerciais, o que pode ser explicado, em parte, pela diminuição das empresas públicas devido às privatizações, designadamente no sector financeiro. Os executados são sobretudo indivíduos do sexo masculino, o que nos revela uma tendência para a masculinização deste tipo de litigação.

O exequente é patrocinado por advogado, enquanto o executado privilegia o patrocínio pelo que é identificado no registo efectuado como “outro” que não um advogado ou Ministério Público. Esta situação fica a dever-se ao facto do patrocínio judiciário apenas ser obrigatório nas execuções cujo valor seja superior à alçada da Relação (art. 60º, nº 1, 1ª Parte do Código de Processo Civil), o que é explicado por não existir qualquer discussão sobre o direito exequendo. As partes não recorrem à assistência judiciária, por estas serem acções essencialmente interpostas por pessoas colectivas, ou seja, pessoas colectivas de direito público (o Tribunal no caso das execuções por falta de pagamento de custas) e sociedades comerciais.

A sentença condenatória revela-se o título executivo de maior importância. A categoria estatística de título executivo denominada “outro” merece especial atenção já que registou um considerável aumento de 1989 para 1999, o que nos parece ser um sintoma do crescimento dos títulos executivos decorrentes da fórmula executória aposta às injunções, nos termos de alínea d) do artigo 46º, do Código de Processo Civil. Até 1993, a sentença condenatória respeitava sobretudo à falta de pagamento de custas, passando nos anos seguintes a denotarem um maior peso as execuções por dívidas.

As acções executivas são na maioria dos casos acções de valor igual ou inferior a 250 contos, visando, até 1993, principalmente o pagamento de custas e, a partir daí, sobretudo a cobrança de dívidas, o que nos revela que, mais recentemente, as partes cumprem o pagamento da “dívida” que contraíram perante o Tribunal

(custas do processo), ou o Tribunal decide, nos termos legais, não as executar, mas os exequentes não cumprem as sentenças condenatórias. Constituindo as execuções por dívidas as principais acções executivas, verificamos que são pessoas colectivas, designadamente sociedades, os autores dessas execuções, e pessoas singulares os executados.

Os processos findaram em cerca de metade dos casos por sentença que julgou extinta a instância, isto é, logo que foi efectuado depósito da quantia liquidada pelo executado. De facto, também cerca de metade das execuções terminaram pelo pagamento voluntário durante o processo, não chegando a ter lugar a penhora ou venda dos bens, o que pode ser explicado pela forte coerção que resulta da possibilidade de penhora de bens e pelo facto de haver alguma selectividade na propositura da acção executiva por parte de entidades privadas, excluindo à partida os casos em que não é possível nomear bens à penhora. Contudo, é bastante significativo o número de casos, sendo mesmo maioritários em 1999, nos quais a execução não atinge o seu objectivo, ou seja, em que o pedido não é satisfeito, introduzindo um factor de morosidade nos processos, significando que a mera reforma processual não torna a acção executiva mais eficaz, sendo necessário, num outro estudo, identificar as causas da razão destes devedores não terem bens cuja apreensão permita o pagamento das suas dívidas.

As execuções por falta de pagamento de custas ocorrem sobretudo nos tribunais das principais áreas urbanas, o autor é o Tribunal e os executados principalmente indivíduos do sexo masculino. A esmagadora maioria das execuções são de pequeno valor e findam por sentença que julga extinta a instância, por ter sido efectuado pagamento voluntário das custas na sua totalidade. É importante, e tem registado uma subida, o número de pedidos não satisfeitos, o que, em parte, pode resultar de não ser possível encontrar o executado ou identificar os seus bens.

O estudo das acções declarativas e executivas confirma que a litigação cível apresenta, ao longo dos anos, uma grande estabilidade estrutural quanto ao tipo de litígios, mantendo-se e acentuando-se o peso da cobrança de dívidas no sistema judicial. Este peso justifica que se continue a privilegiar a análise da conflitualidade relacionada com estas acções, no sentido de aprofundar o estudo dos motivos que estão na sua origem e as soluções alternativas à via judicial. Acresce que, no período que decorreu entre 1992 e 1999, foram feitas quatro intervenções legislativas de

natureza diversa, mas com o mesmo objectivo de diminuir a sobrecarga das acções de dívidas no sistema judicial. Por ordem cronológica, a primeira foi a *injunção* e a segunda a criação dos *tribunais de pequena instância*. A terceira as alterações introduzidas ao *regime do IVA* e a quarta as *alterações ao Código do Processo Civil em 1996*.

Através dos elementos estatísticos podemos comprovar o reduzido impacto da injunção até 1998 e a posterior explosão deste tipo de providência. A aposição da fórmula executória foi quase sempre o seu resultado. Em Novembro de 1998 entrou em funcionamento a Secretaria-Geral de Injunção de Lisboa, terminando aí no ano seguinte quase 76 mil processos de injunção, subindo esse valor em 2000 para mais de 86 mil processos. Em cerca de metade das injunções findas, em 1999 e 2000, foi aposta fórmula executória. Os dados relativos ao resultado da injunção permitem-nos concluir não ter razão quem sustentava que a injunção tornaria mais morosa a cobrança de dívidas, pela necessidade de, na maioria das situações, a ela se seguir uma acção declarativa normal. A injunção cumpre a função para que foi criada, isto é, a dispensa da acção declarativa e a obtenção de um título executivo. Como já defendemos anteriormente (Santos *et al.*, 1998: 25), parece mesmo que o processo da injunção deveria ser mantido e, eventualmente, tornar-se até no sistema normal para a cobrança de pequenas dívidas.

Os Tribunais de Pequena Instância foram criados pela Lei nº 24/92, de 20 de Agosto, terminando nos juízos cíveis do TPI de Lisboa, entre 1994 e 1999, mais de 33 mil execuções que opuseram frequentemente pessoas colectivas a pessoas singulares. A sentença condenatória foi o título executivo por excelência, destinando-se as execuções quase sempre à cobrança de dívidas entre 20 e 200 mil escudos. A importância dos casos em que o pedido não teve qualquer efeito útil para o autor suscita, uma vez mais, a questão da utilidade destas acções como meio de resolução de um conflito, pese embora a hipótese da racionalidade económica desta litigação residir na percentagem de processos em que o pedido é total ou parcialmente satisfeito.

A criação dos Tribunais de Pequena Instância permitiu, como mostrámos, quase autonomizar um tipo particular de cobranças, ou seja, as pequenas cobranças feitas por grandes credores, provavelmente litigantes frequentes. Foi significativo o número de acções que se transferiram para estes tribunais, situação que se deve manter, ou até registar uma subida, acompanhando o ritmo de crescimento das

pequenas dívidas. As acções executivas no Tribunal de Pequena Instância Cível de Lisboa distribuem-se principalmente pelas classes de duração mais elevada, verificando-se, assim, que existe uma grande morosidade nestes tribunais. Acresce que, se considerarmos que a cobrança de uma pequena dívida, em que seja preciso recorrer a uma acção declarativa e, posteriormente, a uma execução, como acontece frequentemente, pode demorar só na segunda acção mais de três anos, parece excessivo o tempo dispendido com esta litigação e o tempo de espera do credor pelo resultado da demanda.

Capítulo III

A duração e morosidade da acção executiva

1. Introdução: notas teórico-conceituais sobre duração e morosidade processual

A questão da “lentidão da justiça”, apesar de ser talvez o mais universal dos problemas com que se defrontam todos os tribunais, é ainda, nos nossos dias, e sobretudo em Portugal, um tema sobre o qual existe um *deficit* de investigação e conhecimento.

De entre os vários aspectos que são publicamente identificados como problemas da administração da justiça, o da morosidade judicial é certamente um dos que mais preocupa a opinião pública e os operadores do sistema judicial. Constituindo um importante interface entre o sistema judicial e o sistema político, particularmente em regimes democráticos (Santos *et al.*, 1996: 387), a questão da “lentidão da justiça” é parte integrante do exercício e garantia dos direitos, sendo igualmente um relevante indicador sociológico da qualidade da cidadania.

O art. 6º, nº 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, aprovada pela Lei nº 65/78, de 13 de Outubro, prevê que “qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada (...) num prazo razoável por um Tribunal (...), o qual decidirá quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ele”. Este prazo razoável é a garantia necessária de que os tribunais não operem com excessiva rapidez, susceptível de violar os direitos dos cidadãos. É, assim, consensual que a longa duração dos processos nem sempre é um mal, podendo, por vezes, ser necessária à defesa dos direitos individuais e colectivos dos cidadãos.

A sociologia do direito contemporâneo tem desenvolvido várias perspectivas de análise para o estudo da morosidade judicial. Assim, e segundo a sistematização proposta por Santos *et al.* (1996: 389), é possível agrupar segundo quatro

perspectivas os estudos sobre a morosidade: análise em termos de oferta e de procura de serviços judiciais; análise organizacional dos tribunais; análise das culturas jurídicas locais; e análise com recurso à teoria dos papéis sociais (*role theory*).

As várias perspectivas consideradas partilham a preocupação com o que podemos designar por problema da dessincronia entre o tempo da justiça ou do direito e o tempo biográfico ou das partes⁴⁸. É praticamente truísmo referir que existe uma descoincidência entre o que podemos designar por tempo público da justiça e do direito e o tempo privado das partes envolvidas num conflito judicializado. De facto, a centralidade que a discussão do problema da morosidade tem hoje em dia emerge, em termos de questão política e de cidadania, do hiato existente entre a procura e a oferta de justiça nas sociedades democráticas em tempo socialmente útil.

Como forma de abordar esta problemática, julgamos pertinente proceder à sua contextualização teórico-metodológica, considerando que estamos perante um problema sócio-político, o qual compagina e articula diferentes níveis de análise e diferentes escalas de tempo. Começando pela temática dos níveis de análise, a observação genérica a fazer é a de que identificamos a este propósito quatro níveis: individual, organizacional, institucional e normativo. O estudo da morosidade da justiça, segundo esta perspectiva, conduz-nos à relação que se estabelece entre os indivíduos e as estruturas sócio-culturais globalmente entendidas, quer estas digam respeito a organizações, a instituições ou a normas. Como se compreenderá, não se trata apenas de dar resposta à questão analítica da relação entre o indivíduo e as estruturas sociais (ou, dito de outro modo, entre o subjectivo e o objectivo, entre o micro e o macro, ou entre a acção e a estrutura), mas também, e sobretudo, de aferir das implicações políticas e de cidadania que dela decorrem para o campo da morosidade.

No que diz respeito às diferentes escalas de tempo, a ideia nuclear de que partimos é a de que estamos perante dois tempos sociais: o tempo da justiça ou do direito e o tempo biográfico ou das partes. O pressuposto epistemológico em causa é o de uma noção plural de tempo social: um tempo composto por muitos tempos⁴⁹.

⁴⁸ Não é este o momento para fazermos a arqueologia teórico-conceitual da abordagem da morosidade da justiça em termos da problemática dos tempos sociais. Ela filia-se numa linha de pesquisa que tem sido desenvolvida pela sociologia, desde os clássicos até aos autores recentes como Anthony Giddens. Consultar a este propósito, entre outros, Barbara Adam (1994; 1994a), Roger Sue (1994), George Balandier (1994) e Ramos Torre (org.) (1992).

⁴⁹ A noção plural de tempo social tem sido o *leitmotiv* dos estudos sociológicos sobre o tempo. Consultar a este propósito Ramos Torre (1992).

Entre os “diferentes tempos” em presença identificamos dois tipos básicos: por um lado, o tempo da justiça ou do direito resultante da combinação entre o tempo burocrático, organizacional ou administrativo dos tribunais⁵⁰ e o tempo do processo (resultante dos prazos fixados legalmente); por outro, o tempo biográfico ou das partes, resultante da combinação entre os ciclos de vida dos indivíduos, das suas expectativas e motivações e do seu interesse estratégico⁵¹ em prolongar ou encurtar a resolução do litígio.

A dessincronia entre os tempos sociais em presença constitui-se, por excesso ou por defeito, num elemento sociologicamente relevante na reflexão sobre os conflitos e suas formas de resolução. Deste modo, podemos considerar que o tempo da justiça pode ser um tempo de cidadania socialmente útil quando compagina a resolução célere de um litígio com a segurança jurídica das partes, mas também pode ser um tempo perverso quando constrange a procura de justiça, introduzindo desnecessariamente morosidade na resolução de um litígio.

Na nossa análise sobre o tempo do processo, estudamos unicamente o tempo judicial da acção. No entanto, por exemplo em matéria cível, apesar da relação jurídica processual ter início com a propositura da acção, a duração de um litígio não se esgota no período de tempo compreendido entre a entrada da acção em Tribunal e o trânsito em julgado da sentença. A este propósito, uma primeira chamada de atenção prende-se com a duração das fases pré-judicial e pós-judicial, que remetem para questões como a da escolha do momento para intentar a acção ou a tramitação burocrática pós-sentença judicial.

A construção teórica da duração dos processos deve, assim, distinguir a duração necessária do processo – o “prazo razoável” necessário à defesa dos direitos individuais e colectivos dos cidadãos – da morosidade, ou seja toda a duração irrazoável ou excessiva do processo, desnecessária à protecção das partes intervenientes.

A duração necessária do processo deveria corresponder à sua duração legal. No entanto, de acordo com investigação anterior, a própria lei é, em muitos tipos de processos, causadora de morosidade. Assim, a duração legal poderá equivaler à

⁵⁰ Estamos sobretudo a pensar no que foi designado noutra trabalho por morosidade endógena, isto é, a que decorre do volume de serviço, das rotinas adquiridas, da negligência, etc. (Cfr. Santos *et al.*, 1996: 432).

⁵¹ Estamos sobretudo a pensar no que foi identificado como morosidade funcional, isto é, aquela que é provocada por uma das partes ou em seu nome em defesa dos seus interesses (Santos *et al.*, 1996: 432).

duração necessária, ou incluir, para além desta, procedimentos processuais que venham a ser qualificados num determinado momento como de morosidade legal (excesso de formalismo ou formalismo desnecessário).

A morosidade pode ser também organizacional ou endógena ao sistema e resultar do volume de serviço e/ou rotinas adquiridas, bem como da organização dos tribunais.

Por último, a excessiva duração dos processos judiciais pode ser também criada pelos actores judiciários (magistrados, advogados, partes, polícias, peritos, funcionários judiciais, etc.). Esta morosidade provocada pode ser não intencional ou intencional. A primeira decorre da morosidade organizacional e consubstancia-se em comportamentos negligentes involuntários dos actores judiciários. A segunda, é provocada por uma das partes no litígio, ou em seu nome, em defesa dos seus interesses. A fronteira entre o não intencional e o intencional é difícil de captar num sistema com grandes insuficiências organizacionais, razão pela qual só consideraremos determinado acto como de morosidade provocada intencional quando tal facto resultar indubitavelmente das metodologias usadas, o que significa, eventualmente, que alguns actos intencionais de morosidade sejam qualificados como não intencionais.

Neste estudo, é nossa intenção actualizar a análise que já efectuámos anteriormente sobre a duração e morosidade dos processos executivos^{52,53}.

⁵² Cfr. Capítulo 8 de Santos *et al.*, (1996)

⁵³ Cfr. Ferreira (1997).

2. O tempo das acções executivas

Para o estudo da morosidade, submetemos os dados disponíveis e comparáveis das acções executivas findas (ou seja, aqueles em que existe decisão final em primeira instância) a uma análise de alguns dos seus índices estatísticos (média e mediana), em função do título executivo, natureza jurídica e actividade económica do exequente e objecto da acção.

Iniciamos o nosso estudo com a análise da média de duração dos processos. Contudo, de modo a aprofundarmos a nossa análise, estudámos a mediana destas acções, que correspondem ao número de dias que metade da totalidade das acções demoraram a ter decisão em primeira instância, ou seja, que 50% dos processos se resolveram em menos dias e os restantes 50% duraram mais que aquele número de dias.

2.1 O título executivo

As acções executivas têm, conforme o título executivo que lhes serve de base, durações médias diferenciadas. Os processos baseados em sentença condenatória, que, como já referimos anteriormente, são a maioria, revelaram uma média de duração de 561 dias em 1999 (cerca de um ano e meio), um valor superior aos anos anteriores. No que respeita aos restantes títulos executivos, é de realçar a elevada média dos processos baseados em letras (918 dias em 1999), livranças (913 dias em 1999) e documentos exarados ou autenticados por notário (811 dias em 1999), valores que se mantêm ao longo dos anos em análise. Os cheques, extractos de factura e outros escritos particulares, registaram uma diminuição da sua duração, atingindo uma média entre 581 dias (cheque) e 500 dias (extracto de factura), em 1999. Por último, e apesar de não ultrapassarem em nenhum dos anos analisados uma centena de processos, as execuções baseadas em autos de conciliação viram diminuir a resolução em primeira instância para cerca de metade do tempo (861 dias em 1989 e 408 dias em 1999).

Quadro 35
Título executivo
(Média – índice de morosidade em dias)

	1989	1991	1993	1995	1997	1999
Sentença condenatória	456	409	363	456	483	561
Autos de conciliação	861	501	392	574	552	408
Doc. exarados/autenticados por notário	838	937	773	630	708	811
Letra	929	877	739	670	798	918
Livrança	986	961	876	737	830	913
Cheque	940	681	553	607	640	581
Extracto de factura	726	585	299	303	386	500
Outros escritos particulares	713	682	601	483	515	574
Outro	487	351	295	321	300	389
Total	563	490	428	504	533	592

Fonte: *Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça*

A mediana revela, igualmente, que aumentou a duração das acções cujo título executivo é a sentença condenatória (267 dias em 1989 para 417 em 1999). É também de realçar a diminuição significativa das acções baseadas em auto de conciliação (498 dias em 1989 para 270 dias em 1999) e em cheques (746 em 1989 para 492 para 1999). Quando os títulos executivos são extractos de factura e outros documentos particulares o tempo de resolução dos processos também decresceu, embora de forma menos notória.

Quadro 36
Título executivo
(Mediana – índice de morosidade em dias)

	1989	1991	1993	1995	1997	1999
Sentença condenatória	267	239	217	328	351	417
Autos de conciliação	498	290	272	387	349	270
Doc. exarados/autenticados por notário	679	767	492	473	562	684
Letra	770	591	481	529	709	786
Livrança	852	715	596	574	706	757
Cheque	746	400	389	505	531	492
Extracto de factura	536	407	129	216	288	407
Outros escritos particulares	523	456	298	333	377	466
Outro	259	178	162	188	180	246
Total	336	271	243	373	398	445

Fonte: *Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça*

2.2. O objecto da execução

As execuções por dívidas são particularmente morosas quando comparadas com as execuções por falta de pagamento de custas. As primeiras registaram, até 1993, uma tendência para a diminuição (702 dias em 1989, 661 em 1991 e 583 em

1993), voltando a subir a partir de 1995. As execuções que são agrupadas na categoria “outros” eram as de maior duração, descendo nos anos seguintes e surgindo em 1999 como as mais céleres.

Quadro 37
Objecto de execução agrupado
(Média – índice de morosidade em dias)

	1989	1991	1993	1995	1997	1999
Falta de pagamento de custas	410	363	285	351	327	379
Dívidas	702	661	583	590	685	768
Outros	801	412	351	328	254	325
Total	563	490	428	504	533	592

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Apesar da mediana registar valores menos elevados do que a média, é idêntica a tendência identificada, atingindo as execuções por dívidas mais do dobro da duração das execuções por falta de pagamento de custas (379 dias e 768 dias, respectivamente).

Quadro 38
Objecto de acção agrupado
(Mediana – índice de morosidade em dias)

	1989	1991	1993	1995	1997	1999
Falta de pagamento de custas	235	202	167	198	202	255
Dívidas	465	401	366	468	581	640
Outros	609	211	196	182	161	212
Total	336	271	243	373	398	445

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

2.3. O exequente

As acções em que intervêm sociedades foram as menos céleres, crescendo de 573 dias em 1989, para 777 dias em 1999, ou seja, demorando mais de dois anos a serem solucionadas. Dado que a partir de 1993 as sociedades, conjuntamente com as pessoas colectivas de direito público, foram os principais exequentes, ainda é mais significativo o aumento da duração destes processos. Mesmo as acções intentadas pelo Ministério Público demoraram em média 564 dias em 1999, apesar de não ultrapassarem as duas centenas e meia, ao contrário do que sucedia em 1989, em que foram intentadas 45430 acções e estas demoraram, em média, 404 dias.

Quadro 39
Natureza jurídica do exequente
(Média – índice de morosidade em dias)

	1989	1991	1993	1995	1997	1999
Pes. Colect. Dir. Públ.	414	320	275	322	290	311
Empresas públicas	828	923	925	859	825	757
Associações ou fundações	623	472	261	541	489	424
Cooperativas	813	724	648	652	707	754
Sociedades	742	607	573	614	724	777
Ministério Público	404	355	368	457	530	564
Mal definida, ignorada ou n.e.	110	526	1711	521	652	918
Total	542	473	410	493	520	545

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Esta situação é-nos confirmada pela análise da mediana, que revela que as acções executivas nas quais intervêm como autoras as sociedades registaram um aumento (513 dias em 1989 e 687 em 1999), sendo estas as acções que revelaram uma maior duração. É igualmente de referir a menor duração das acções em que é exequente o Estado, por intermédio das empresas públicas (238 dias em 1989 e 233 em 1999), surgindo mesmo, tal como se verificava na análise da média de duração dos processos, como as acções menos morosas.

Quadro 40
Natureza jurídica do exequente
(Mediana – índice de morosidade em dias)

	1989	1991	1993	1995	1997	1999
Pes. Colect. Dir. Públ.	238	182	162	184	182	233
Empresas Públicas	665	655	576	503	746	552
Associações ou fundações	406	225	154	483	361	407
Cooperativas	671	582	435	523	576	657
Sociedades	513	373	369	490	618	687
Ministério Público	231	197	150	323	279	335
Mal definida, ignorada ou n.e.	110	301	2397	190	734	523
Total	322	261	232	365	381	431

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Como já referimos anteriormente, é exequente, na maioria das acções executivas, uma pessoa colectiva cuja actividade económica é a prestação de serviços à comunidade. Contudo, estas acções são as que revelaram, em média, e de modo bastante evidente, uma menor duração em todos os anos estudados (por exemplo 293 dias em 1998 e 353 em 1999). Esta situação contrasta, especialmente, com as execuções efectuadas pelos bancos e outras instituições financeiras (902 dias em 1999) e com os exequentes que actuam na área da electricidade, gás e água (878 dias em 1999).

Quadro 41
Actividade económica do exequente
(Média – índice de morosidade em dias)

	1989	1991	1993	1995	1997	1999
Agricultura, silv., caça e pesca	913	880	765	488	789	853
Indústrias extractivas	803	790	722	538	572	502
Indústrias transformadoras	824	678	622	497	683	789
Electricidade, gás e água	682	693	668	282	532	878
Construção e obras públicas	875	676	711	512	733	787
Com. grosso e retalho, rest. e hotéis	727	629	568	504	702	780
Transp., armazen. e comunicações	747	517	520	519	639	599
Bancos e outras inst. financeiras	829	704	630	516	780	902
Serv. prestados à colectividade	406	355	278	502	293	353
Act. mal definida, ignorada ou n.e.	733	650	608	501	693	702

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

A menor celeridade destas execuções é confirmada pela análise da mediana. A mediana das execuções em que o exequente foi o Tribunal era de 667 dias em 1989, descendo para 162 dias em 1993 e subindo novamente para 236 dias em 1999. Nos casos em que os exequentes foram os bancos e outras instituições financeiras registou-se um aumento, situando-se em 1999 a duração dos processos em 779 dias.

Quadro 42
Actividade económica do exequente
(Mediana – índice de morosidade em dias)

	1989	1991	1993	1995	1997	1999
Agricultura, silv., caça e pesca	479	591	474	406	637	681
Indústrias extractivas	741	472	300	374	497	506
Indústrias transformadoras	568	462	410	365	595	652
Electricidade, gás e água	585	756	487	297	512	643
Construção e obras públicas	444	362	475	405	635	677
Com. grosso e retalho, rest. e hotéis	674	395	374	373	604	652
Transp., armazen. e comunicações	502	350	327	414	524	543
Bancos e outras inst. financeiras	426	405	369	384	660	779
Serv. prestados à colectividade	667	197	162	370	184	236
Act. mal definida, ignorada ou n.e.	231	385	394	394	618	582

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Em síntese, a análise dos índices estatísticos – média e mediana – permite-nos concluir que o desempenho da justiça relativamente à duração das acções executivas não tem melhorado nos últimos anos, com médias de duração superiores a 18 meses nas sentenças condenatórias e, em regra, superiores a 2 anos de duração nos outros títulos executivos. São especialmente morosas as execuções para a cobrança de dívidas nas quais o título executivo que serve de base à execução são letras e livranças, e os exequentes são sociedades comerciais.

3. A taxa de resolução (ou sobrevivência) das acções executivas

Para evitar os efeitos ocultantes das médias e das medianas, a duração das acções executivas pode ainda ser analisada a partir do tratamento da informação dos verbetes estatísticos do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça (1989-1999) relativamente ao ano de início da acção (data da propositura) e do seu

termo nos tribunais de Primeira Instância (data da decisão final). De modo a facilitar o nosso estudo, distribuímos a duração das acções pela duração de cinco classes de resolução ou de sobrevivência que, em regra, usamos: inferior a um ano, de um a dois anos, de dois a três anos, de três a cinco anos (sempre inclusive), e de duração igual ou superior a cinco anos.

A nível nacional verificou-se uma diminuição na percentagem de acções com duração inferior a um ano (53,3% em 1989, 66,45 em 1993 e 42,8% em 1999) e um aumento da percentagem das acções resolvidas entre o primeiro e o segundo ano (21,1% em 1989, 30,8% em 1995 e 28,1% em 1999). O número de processos com duração entre 2 e 3 anos e entre 3 e 5 anos subiu em 1999, atingindo uma percentagem superior à verificada em 1989. Os processos com duração superior a 5 anos diminuíram (5% em 1989 e 3,35 em 1999). Contudo, o número absoluto de acções subiu, correspondendo na prática a um núcleo duro de processos que se eternizam nos tribunais. Assim, pode concluir-se que o desempenho do sistema judicial não tem melhorado nos últimos anos, existindo uma tendência persistente para o aumento do tempo de resolução dos processos executivos, o que significa que os fenómenos de bloqueamento do sistema judicial são profundos e frequentes, pelo que deverão ser analisados de forma detalhada.

Quadro 43
Duração das acções executivas

	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
[0 , 1]	43 926	53,3	51 148	61,5	56 557	66,4	43 536	49,1	50 748	47,1	60 379	42,8
]1 , 2]	17 402	21,1	16 269	19,5	16 085	18,9	27 302	30,8	30 043	27,9	39 645	28,1
]2 , 3]	8 662	10,5	6 628	8,0	6 010	7,1	10 474	11,8	15 095	14,0	20 742	14,7
]3 , 5]	8 242	10,0	5 615	6,7	3 911	4,6	5 027	5,7	9 642	8,9	15 697	11,1
> 5	4 125	5,0	3 572	4,3	2 646	3,1	2 239	2,5	2 265	2,1	4 711	3,3
Total	82 357	100,0	83 232	100,0	85 209	100,0	88 578	100,0	107 793	100,0	141 174	100,0

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

A duração das acções está relacionada com uma complexidade de causas. Apesar de em todos elas existirem processos muito morosos, a sua rapidez varia consoante os direitos tutelados.

As acções executivas fundadas em sentença condenatória, representaram, em 1999, 45% dos processos que findaram no primeiro ano. No entanto, esta percentagem de processos tem registado um decréscimo progressivo nos anos considerados. A este decréscimo correspondeu um aumento do número de processos que duraram entre 1 e 2 anos. Em 1989 representaram 20,5% do total de acções, decrescendo essa percentagem em 1991 e 1993, subindo nos anos seguintes para 28%. Foi também significativo o aumento de processos que demoraram entre 2 e 3 anos e entre 3 e 5 anos.

Quadro 44
Duração das acções executivas baseadas em sentença condenatória

	1989		1991		1993		1995		1997		1999		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Sentença Condenatória	[0 , 1]	37 772	61,83	43 641	67,27	45 647	72,15	28 270	54,50	29 858	51,63	32 261	44,95
	]1 , 2]	12 539	20,52	12 224	18,84	10 813	17,09	14 938	28,80	16 366	28,30	20 382	28,40
	]2 , 3]	4 803	7,86	4 363	6,73	3 480	5,50	5 217	10,06	6 502	11,24	10 140	14,13
	]3 , 5]	4 035	6,60	3 002	4,63	2 196	3,47	2 442	4,71	4 098	7,09	7 006	9,76
	> 5	1 945	3,18	1 643	2,53	1 127	1,78	1 004	1,94	1 007	1,74	1 974	2,75
	Total	61 094	100,00	64 873	100,00	63 263	100,00	51 871	100,00	57 831	100,00	71 763	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

A duração processual é ainda menor quando a execução se baseia em auto de conciliação (59,6% em 1999), o que pode ser explicado em parte pelo escasso número de processos. Apesar disso, é de realçar a importante diminuição do número de processos dos últimos escalões considerados, ou seja, de 3 a 5 anos e com duração superior a 5 anos. Estes processos totalizaram em conjunto, em 1989, 22,9% dos casos, e em 1999 apenas 3,6%.

Quadro 45
Duração das acções executivas baseadas em autos de conciliação

		1989		1991		1993		1995		1997		1999	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Autos de conciliação	[0 , 1]	28	40,00	29	60,42	46	67,65	19	50,00	27	50,94	34	59,65
	]1 , 2]	19	27,14	8	16,67	15	22,06	8	21,05	11	20,75	15	26,32
	]2 , 3]	7	10,00	6	12,50	3	4,41	7	18,42	5	9,43	6	10,53
	]3 , 5]	7	10,00	3	6,25	3	4,41	2	5,26	8	15,09	1	1,75
	> 5	9	12,86	2	4,17	1	1,47	2	5,26	2	3,77	1	1,75
	Total	70	100,00	48	100,00	68	100,00	38	100,00	53	100,00	57	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Tomando como unidade de análise as execuções baseadas em documentos exarados ou autenticados por notário, é de realçar a grande morosidade destas acções. Em 1999, as acções mais rápidas, ou seja, as que terminaram durante o ano em que foram intentadas, totalizaram apenas 26,3% do total das acções, subindo esse valor para 27,3% nas acções que findaram entre 1 e 2 anos após o seu início. Os escalões de duração entre 2 e 3 anos representaram cerca de 20% cada, o que revela a pouca rapidez destas acções.

Quadro 46

Duração das acções executivas baseadas em documentos exarados ou autenticados por notário

		1989		1991		1993		1995		1997		1999	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Doc. exarados ou autenticados por notário	[0 , 1]	311	27,11	273	24,55	448	38,06	683	39,25	702	31,51	764	26,34
	]1 , 2]	297	25,89	256	23,02	293	24,89	547	31,44	679	30,48	791	27,28
	]2 , 3]	234	20,40	228	20,50	164	13,93	262	15,06	423	18,99	568	19,59
	]3 , 5]	217	18,92	235	21,13	152	12,91	167	9,60	331	14,86	606	20,90
	> 5	88	7,67	120	10,79	120	10,20	81	4,66	93	4,17	171	5,90
	Total	1 147	100,00	1 112	100,00	1 177	100,00	1 740	100,00	2 228	100,00	2 900	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

As execuções baseadas em letras de câmbio revelam igualmente valores que traduzem uma grande duração deste tipo de execuções. Este facto é tanto mais importante uma vez que de 1989 para 1999 diminuíram as execuções que findaram no primeiro ano de duração (24,1% em 1989 e 17,8% em 1999) e aumentaram as acções que duraram entre 1 e 5 anos, isto é, correspondente aos escalões seguintes. Com efeito, tomando como referência 1999, verificamos que 27,3% duraram entre 2 e 3 anos e 23,9% entre 3 e 5 anos. Registou-se uma descida do número de execuções que duraram mais de 5 anos.

Quadro 47

Duração das acções executivas baseadas em letras

		1989		1991		1993		1995		1997		1999	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Letras	[0 , 1]	3 421	24,07	3 248	33,37	4 069	38,08	5 760	29,90	3 429	17,45	3 206	17,81
	]1 , 2]	3 314	23,32	2 336	24,00	3 135	29,34	7 658	39,75	6 860	34,92	5 005	27,80
	]2 , 3]	2 789	19,63	1 339	13,76	1 494	13,98	3 394	17,62	5 285	26,90	4 071	22,61
	]3 , 5]	3 112	21,90	1 580	16,23	1 033	9,67	1 640	8,51	3 387	17,24	4 296	23,86
	> 5	1 574	11,08	1 231	12,65	954	8,93	814	4,23	686	3,49	1 424	7,91
	Total	14 210	100,00	9 734	100,00	10 685	100,00	19 266	100,00	19 647	100,00	18 002	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Uma morosidade semelhante ocorreu nas execuções baseadas em livranças. Os processos de duração inferior a 1 ano perfizeram unicamente 20,4% em 1989, descendo essa percentagem para 16,9% em 1999. Subiram igualmente os processos que duraram entre 1 e 2 anos (23,6% em 1989 e 30,3% em 1999) e entre 2 e 3 anos (20,4% em 1989 e 22,7% em 1999). Desceu o número de processos com duração superior a 5 anos.

Quadro 48
Duração das acções executivas baseadas em livranças

		1989		1991		1993		1995		1997		1999	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Livranças	[0 , 1]	410	20,44	708	27,86	706	30,80	947	27,54	906	19,02	1 136	16,86
	]1 , 2]	474	23,63	581	22,87	628	27,40	1 287	37,42	1 606	33,72	2 042	30,31
	]2 , 3]	410	20,44	353	13,89	376	16,40	649	18,87	1 127	23,66	1 543	22,90
	]3 , 5]	465	23,18	522	20,54	292	12,74	354	10,29	872	18,31	1 460	21,67
	> 5	247	12,31	377	14,84	290	12,65	202	5,87	252	5,29	557	8,27
	Total	2 006	100,00	2 541	100,00	2 292	100,00	3 439	100,00	4 763	100,00	6 738	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

A duração processual das execuções baseadas em cheques é elevada, tomando em consideração que, em 1999, 24,7% das acções demoram mais de 2 anos a obter resolução. É também de realçar que em 1999 foi superior o número de execuções que findaram entre 1 e 2 anos em relação aos que terminaram em menos de 1 ano. Contudo, é importante a diminuição verificada na duração processual, se compararmos os casos de 1989 e 1999, sendo particularmente notório o decréscimo nos últimos escalões considerados que, em conjunto, passaram de 35,5% para 10,1%.

Quadro 49
Duração das acções executivas baseadas em cheques

		1989		1991		1993		1995		1997		1999	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Cheques	[0 , 1]	213	29,10	420	45,41	465	47,55	437	32,78	537	32,68	1 471	33,00
	]1 , 2]	149	20,36	244	26,38	288	29,45	507	38,03	540	32,87	1 884	42,27
	]2 , 3]	110	15,03	98	10,59	129	13,19	233	17,48	329	20,02	651	14,61
	]3 , 5]	146	19,95	77	8,32	59	6,03	130	9,75	204	12,42	362	8,12
	> 5	114	15,57	86	9,30	37	3,78	26	1,95	33	2,01	89	2,00
	Total	732	100,00	925	100,00	978	100,00	1 333	100,00	1 643	100,00	4 457	100,00

Fonte: *Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça*

Tomando como referência as acções baseadas em letras, livranças ou documentos exarados ou autenticados por notário, as execuções cujo título executivo são extractos de facturas foram relativamente mais rápidas, especialmente a partir de 1993. Em 1993, 1995, 1997 e 1999, terminaram nos primeiros dois anos, respectivamente 91,5%, 94,35, 86,3% e 77,85 das execuções. As acções com duração superior a 5 anos diminuíram de 6,7% para 1,2%.

Quadro 50
Duração das acções executivas baseadas em extractos de facturas

		1989		1991		1993		1995		1997		1999	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Extractos de facturas	[0 , 1]	61	37,42	71	44,65	472	80,41	1 491	66,24	1 968	58,92	2 258	45,57
	]1 , 2]	43	26,38	49	30,82	65	11,07	633	28,12	915	27,40	1 596	32,21
	]2 , 3]	28	17,18	20	12,58	29	4,94	90	4,00	328	9,82	682	13,76
	]3 , 5]	20	12,27	13	8,18	13	2,21	30	1,33	111	3,32	360	7,27
	> 5	11	6,75	6	3,77	8	1,36	7	0,31	18	0,54	59	1,19
	Total	163	100,00	159	100,00	587	100,00	2 251	100,00	3 340	100,00	4 955	100,00

Fonte: *Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça*

As execuções baseadas noutros escritos particulares registaram um aumento na sua duração. Em 1989, 40% das execuções findaram até 1 ano, subindo nos anos seguintes e diminuindo para uma percentagem semelhante em 1999. É importante o aumento do número de processos que findaram entre 1 e 2 anos. Os processos que duraram entre 3 e 5 anos e mais do que 5 anos registaram uma diminuição.

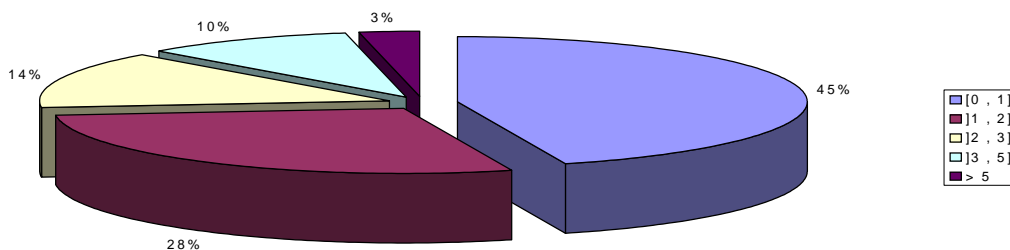
Quadro 51
Duração das acções executivas baseadas noutros escritos particulares

		1989		1991		1993		1995		1997		1999	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Outros Escritos Particulares	[0 , 1]	138	40,00	162	43,09	379	59,97	717	54,52	972	48,94	1 435	39,11
	]1 , 2]	82	23,77	91	24,20	109	17,25	335	25,48	536	26,99	1 257	34,26
	]2 , 3]	57	16,52	53	14,10	63	9,97	147	11,18	258	12,99	566	15,43
	]3 , 5]	49	14,20	41	10,90	49	7,75	85	6,46	176	8,86	306	8,34
	> 5	19	5,51	29	7,71	32	5,06	31	2,36	44	2,22	105	2,86
	Total	345	100,00	376	100,00	632	100,00	1 315	100,00	1 986	100,00	3 669	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

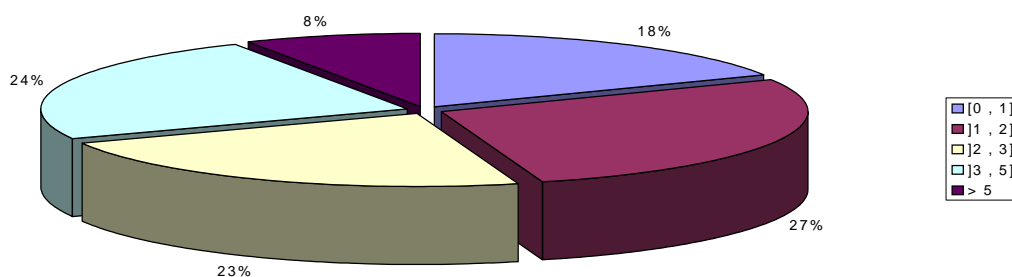
A maioria das execuções intentadas no nosso país baseiam-se em sentenças condenatórias e letras de câmbio, sendo evidente o contraste entre ambas as acções em termos de duração processual. As primeiras são relativamente rápidas, com a maioria a terminarem no espaço de um ano, enquanto as segundas são mais lentas, demorando entre 2 e 5 anos 56,5% do seu total.

Figura 14
Duração das execuções baseadas em sentenças condenatórias (1999)



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

Figura 15
Duração das execuções baseadas em letras de câmbio (1999)



Fonte: *Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça*

Desta análise podemos considerar que em função do título executivo existem três grupos de acções de diferente duração processual. Em primeiro lugar, as execuções baseadas em sentenças condenatórias, autos de conciliação e extractos de facturas, cuja resolução é relativamente célere. Em segundo lugar, execuções que podemos considerar de média duração e que se baseiam em cheques e outros escritos particulares. Em terceiro e último lugar, execuções de longa duração baseadas em letras, livranças e documentos exarados ou autenticados por notário.

Constituindo as acções executivas por falta de pagamento de custas o segundo tipo de execuções nos anos mais recentes (mais especificamente desde 1993), verificamos que estas são acções relativamente rápidas. A sua maioria findou durante o primeiro ano (64,6% em 1999 e 23,4% entre 1 e 2 anos). Nos restantes escalões de duração verificamos que existiu, com algumas oscilações, uma certa estabilização na percentagem de processos que duraram entre 2 e 3 anos, e uma diminuição nos processos que demoraram entre 3 e 5 anos e mais de 5 anos.

Quadro 52
Duração das acções executivas por falta de pagamento de custas

	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
0 [0 , 1]	28 982	65,99	30 622	72,62	31 669	82,01	16 000	70,36	18 273	73,71	20 758	64,61
1 [1 , 2]	8 370	19,06	6 740	15,98	4 485	11,61	4 206	18,50	4 220	17,02	7 537	23,46
2 [2 , 3]	3 010	6,85	2 283	5,41	1 118	2,90	1 512	6,65	1 254	5,06	2 231	6,94
3 [3 , 5]	2 447	5,57	1 591	3,77	812	2,10	655	2,88	773	3,12	1 215	3,78
4 > 5	1 112	2,53	929	2,20	533	1,38	367	1,61	271	1,09	389	1,21
Total	43 921	100,00	42 165	100,00	38 617	100,00	22 740	100,00	24 791	100,00	32 130	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

As execuções para cobrança de dívidas que envolvem um valor mais reduzido (inferior a 250 contos) são relativamente céleres, uma vez que mais de metade findou no primeiro ano (58,9% em 1989 e 53,6% em 1999). A percentagem de acções que duraram entre 1 e 2 anos cresceu, bem como as que duraram entre 2 e 3 anos. O peso relativo das acções de maior duração (entre 3 e 5 anos e mais de 5 anos) registou uma significativa diminuição.

Quadro 53
Duração das acções executivas de dívida até 250 contos

	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
0 [0 , 1]	39 735	58,95	45 517	67,64	48 779	74,25	32 360	59,44	41 787	60,99	50 703	53,66
1 [1 , 2]	13 552	20,11	12 174	18,09	10 543	16,05	14 406	26,46	16 312	23,81	25 287	26,76
2 [2 , 3]	5 704	8,46	4 364	6,49	3 257	4,96	4 840	8,89	6 167	9,00	10 533	11,15
3 [3 , 5]	5 410	8,03	3 091	4,59	1 913	2,91	1 989	3,65	3 514	5,13	6 459	6,84
4 > 5	3 005	4,46	2 145	3,19	1 202	1,83	846	1,55	736	1,07	1 514	1,60
Total	67 406	100,00	67 291	100,00	65 694	100,00	54 441	100,00	68 516	100,00	94 496	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

São as execuções por dívidas superiores a 250 contos que se revelaram particularmente morosas e incutiram uma menor celeridade às acções executivas. Com efeito, em 1999, apenas 20,7% das execuções terminam no primeiro ano, e 30,76% entre 1 e 2 anos. Entre 2 e 3 anos e entre 3 e 5 anos a percentagem de processo findos foi de 21,8% e 19,8%. Assim sendo, 41,6% dos processos demoraram entre 2 e 5 anos.

Os processos que demoraram mais de 5 anos a serem solucionados registaram uma diminuição, especialmente em 1995 e 1997, em que corresponderam a 4% e 3,9% do total de processos.

Quadro 54
Duração das acções executivas de dívida superiores a 250 contos

	1989		1991		1993		1995		1997		1999	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
0 [0 , 1]	4 174	27,97	5 622	35,30	7 760	39,84	11 169	32,73	8 949	22,80	9 671	20,73
1 [1 , 2]	3 847	25,78	4 091	25,69	5 533	28,41	12 892	37,78	13 726	34,97	14 351	30,76
2 [2 , 3]	2 953	19,79	2 263	14,21	2 749	14,11	5 632	16,51	8 922	22,73	10 199	21,86
3 [3 , 5]	2 831	18,97	2 523	15,84	1 993	10,23	3 036	8,90	6 125	15,60	9 237	19,80
4 > 5	1 120	7,50	1 426	8,95	1 442	7,40	1 393	4,08	1 529	3,90	3 195	6,85
Total	14 925	100,00	15 925	100,00	19 477	100,00	34 122	100,00	39 251	100,00	46 653	100,00

Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça

4. Conclusão

A sociologia do direito contemporâneo tem desenvolvido várias perspectivas de análise para o estudo da morosidade judicial. Assim, e segundo a sistematização proposta por Santos *et al*, (1996: 389), é possível agrupar segundo quatro perspectivas os estudos sobre a morosidade: análise em termos de oferta e de procura de serviços judiciais; análise organizacional dos tribunais; análise das culturas jurídicas locais; e análise com recurso à teoria dos papéis sociais (*role theory*). As várias perspectivas consideradas partilham a preocupação com o que podemos designar por problema da dessincronia entre o tempo da justiça ou do direito e o tempo biográfico ou das partes.

A construção teórica da duração dos processos deve, assim, distinguir a duração necessária do processo – o “prazo razoável” necessário à defesa dos direitos individuais e colectivos dos cidadãos – da morosidade, ou seja, toda a duração irrazoável ou excessiva do processo desnecessária à protecção das partes intervenientes. A duração necessária do processo deveria corresponder à sua duração legal. No entanto, de acordo com investigação anterior, a própria lei é, em muitos tipos de processos, causadora de morosidade. Assim, a duração legal, poderá equivaler à duração necessária ou incluir para além desta, procedimentos processuais que venham a ser qualificados num determinado momento como de morosidade legal (excesso de formalismo ou formalismo desnecessário). A morosidade pode ser também organizacional ou endógena ao sistema e resultar do volume de serviço e/ou rotinas adquiridas, bem como da organização dos tribunais. Por último, a excessiva duração dos processos judiciais pode ser também criada pelos actores judiciários (magistrados, advogados, partes, polícias, peritos, funcionários judiciais, etc.). Esta morosidade provocada pode ser não intencional ou intencional. A primeira decorre da morosidade organizacional e consubstancia-se em comportamentos negligentes involuntários dos actores judiciários. A segunda é provocada por uma das partes no

litígio, ou em seu nome, em defesa dos seus interesses. A fronteira entre o não intencional e o intencional é difícil de captar num sistema com grandes insuficiências organizacionais, razão pela qual só consideraremos determinado acto como de morosidade provocada intencional, quando tal facto resultar, indubitavelmente, das metodologias usadas, o que significa, eventualmente, que alguns actos intencionais de morosidade sejam qualificados como não intencionais.

Para o estudo da morosidade submetemos os dados disponíveis e comparáveis das acções executivas findas (ou seja, aqueles em que existe decisão final em primeira instância) a uma análise de alguns dos seus índices estatísticos (média e mediana), em função do título executivo, natureza jurídica e actividade económica do exequente e objecto da acção. A sua análise permite-nos concluir que o desempenho do sistema judicial relativamente à duração das acções executivas não tem melhorado nos últimos anos, com médias de duração superiores a 18 meses nas sentenças condenatórias e, em regra, superiores a 2 anos de duração nos outros títulos executivos. São especialmente morosas as execuções para a cobrança de dívidas, em que o título executivo que serve de base à execução são letras e livranças e os exequentes sociedades comerciais.

Pela distribuição da duração das acções por cinco classes de resolução ou de sobrevivência (inferior a um ano, de um ano a dois anos, de dois a três anos, de três a cinco anos e de duração igual ou superior a cinco anos), verifica-se uma diminuição na percentagem de acções com duração inferior a um ano e um aumento da percentagem das acções resolvidas entre o primeiro e o segundo ano. O número de processos com duração entre 2 e 3 anos e entre 3 e 5 anos subiu e diminuiu o peso relativo dos processos com duração superior a 5 anos. Contudo, nestes últimos escalões de duração processual, o número absoluto de acções subiu, correspondendo na prática a um núcleo duro de processos que se eternizam nos tribunais. Assim, podemos concluir que o desempenho do sistema judicial não tem registado progressos nos últimos anos, existindo uma tendência persistente para o aumento do tempo de resolução dos processos executivos, o que significa que os fenómenos de bloqueio do sistema judicial são profundos e frequentes pelo que deverão ser analisados de forma detalhada.

A duração das acções está relacionada com uma complexidade de causas. Apesar de em todas elas existirem processos muito morosos, a sua rapidez varia consoante os direitos tutelados. Pela sua análise, podemos considerar que em função

do título executivo existem três grupos de acções de diferente duração processual. Em primeiro lugar, as execuções baseadas em sentenças condenatórias, autos de conciliação e extractos de facturas cuja resolução é relativamente célere. Em segundo lugar, execuções que podemos considerar de média duração e que se baseiam em cheques e outros escritos particulares. Em terceiro e último lugar, execuções de longa duração baseadas em letras, livranças e documentos exarados ou autenticados por notário.

São as execuções por dívidas superiores a 250 contos que se revelaram particularmente morosas e inculiram uma menor celeridade às acções executivas, ao contrário do que se verifica nas execuções por quantia superior a 250 contos e as execuções por falta de pagamento de custas.

Capítulo IV

As causas da morosidade e outros bloqueios da acção executiva

1. A duração legal e morosidade legal da acção executiva

A duração legal de um processo poderá, como referimos, incluir procedimentos processuais que venham a ser qualificados num determinado momento como de morosidade legal decorrente de excesso de formalismo, ou formalismo desnecessário para garantir a igualdade entre as partes e o contraditório.

A legislação, designadamente a processual e de custas, prevê de igual modo procedimentos processuais que poderemos considerar excessivos à protecção das “partes” intervenientes.

Para analisar esses eventuais excessos de formalismo ou de formalismos desnecessários, decidimos simular uma acção executiva para pagamento de quantia certa sob a forma de processo ordinário, a ser intentada no dia 4 de Janeiro de 2001, nas seguintes condições que poderemos considerar óptimas:

- a) Acção executiva para pagamento de quantia certa sob a forma ordinária;
- b) Título executivo: letra de câmbio;
- c) Requerimento executivo apresentado no Tribunal a 04/01/2001;
- d) Actos processuais todos praticados no último dia do prazo. Nos casos em que o prazo dependa de fixação do juiz, foram considerados 30 dias, designadamente o prazo para a Secção de Serviço Externo cumprir o mandado de penhora;
- e) Prazo para o exequente nomear bens à penhora é de 3 meses, de acordo com Lebre de Freitas, (1997: 198), que defende que “a nomeação pelo exequente é feita por simples requerimento (art. 837º, n.º 2) e não tem prazo. Dada a omissão de disposição expressa, há quem entenda que teria de se observar o prazo geral, hoje de 10 dias (art. 153º, n.º 1). No entanto, a consideração do

princípio dispositivo e da dificuldade que o exequente pode encontrar em saber de que bens é titular o executado levam a concluir que não há prazo para a nomeação pelo exequente, pelo que este a poderá fazer a todo o tempo, sem prejuízo das regras relativas à contagem de custas (ao fim de três meses com o processo parado: (novo Código das Custas Judiciais, art. 51º, n.º 2, b)) e à interrupção e deserção da instância (arts. 285º e 291º, n.º 1)”. –;

f) Citação efectuada à primeira tentativa;

g) Não há cônjuge a citar;

h) Executado vive na comarca onde decorre a acção;

i) Executado não nomeia bens à penhora;

j) Exequente requer dispensa de citação de credores e não há qualquer incidente processual;

k) Penhora recai sobre bens móveis;

l) Venda judicial frustrada;

m) Venda por negociação particular, no prazo de 30 dias;

n) Produto da venda cobre a quantia exequenda e as custas do processo.

Quadro 55

Cronologia de acção executiva para pagamento de quantia certa sob a forma ordinária

ACTOS PROCESSUAIS	DIAS PROCESSUAIS	LEI	TEMPO REAL
Autoliquidação da taxa de justiça		Art. 23º e 24º CCJ	04/01/01
Entrega do Requerimento Executivo (título executivo: letra de câmbio)		267º, 1 CPC	04/01/01
Registo pela Secção da entrada do Requerimento		17º, 1 Reg. 125º, 1 LOFTJ	04/01/01
Distribuição / Publicação	2ªs e 5ªs	209º e ss. 214º	08/01/01
Processo concluso ao Juiz, para citar, indeferir, ordenar aperf.	5 dias	166º, 1	15/01/01
Despacho liminar do Juiz, de citação	10 dias	160º/ 811º, 1 234º, 4, e)	25/01/01
Recebimento do Despacho pela Secretaria / Envio de carta registada c/ AR ou carta simples	5 dias	166º / 811º 234º, 4, e) 236º, n.º 1	30/01/01
Citação do Executado	3 dias	238º	02/02/01
Prazo para pagar ou nomear bens à penhora	20 dias	811º / 833º	22/02/01
Secção remete Processo concluso ao Juiz	5 dias		28/02/01
Despacho do Juiz, face à não nomeação de bens pelo Exec.	2 dias	160º, 2	02/03/01
Recebimento pela Secção	5 dias		07/03/01
Secretaria notifica Exeq. da não nomeação carta reg.	5 dias	166º, 1	12/03/01
Exeq. notificado	3 dias	254º, 2	15/03/01
Exeq. nomeia bens móveis à penhora, na comarca	3 meses	153º 836º, 1 a) 834º/837º 848º	22/06/01
Secção recebe Req. do Exec. - nomeia fiel depositário / Processo concluso ao Juiz	5 dias	166º, 1	27/06/01
Despacho a ordenar a penhora	2 dias	160º, 1 838º, 1 839º	29/06/01
Processo remetido à Secção de Serviço Externo	5 dias		04/07/01
Auto de Penhora e notificação do Exec.	30 dias	849º	03/10/01
Secção remete Processo ao Juiz	5 dias	160º	08/10/01
Despacho do Juiz	2 dias	160º	10/10/01
Secção recebe Despacho Notificação do Exeq. - carta reg.	5 dias	166º	15/10/01
Exeq. notificado	3 dias	254º	18/10/01

(continuação)

Exeq. requer dispensa de citação de credores	10 dias	864º - A	29/10/01
Secção recebe Req. / Processo concluso ao Juiz	5 dias	166º	05/11/01
Despacho do Juiz a deferir e ordenar	2 dias	886º - A	07/11/01
Secção recebe Despacho notificação do Exeq. e Exec.	5 dias	166º	12/11/01
Exeq. e Exec. notificados	3 dias	254º	15/11/01
Exeq. ou Exec. Req. venda por propostas em carta fechada, indicando valor base	10 dias	153º	26/11/01
Secção recebe Req. / Processo concluso ao Juiz	5 dias	166º	03/12/01
Despacho do Juiz a deferir e ordenar a venda judicial	2 dias	160º / 872º 886º- A,1,3,4	05/12/01
Secção recebe Despacho e notifica Exeq. e Exec.	5 dias	166º	10/12/01
Exeq. e Exec. notificados	3 dias	254º, 2	13/12/01
Afixação de editais	10 dias	890º, 2, 3	07/01/02
Prazo para a venda judicial - abertura de propostas	30 dias	889º ss.	06/02/02
Processo concluso ao Juiz	5 dias		11/02/02
Despacho do Juiz	2 dias	160º	13/02/02
Secção receb. Despacho Notificação da frustração da venda - carta reg..	5 dias	895º, 2	18/02/02
Exeq. e Exec. notificados	3 dias	254º, 2	21/02/02
Exeq. Requer venda por negociação particular	10 dias		04/03/02
Recebimento do Req. pela Secção	5 dias	254º	11/03/02
Despacho a ordenar venda por negociação particular e indicação do encarregado da venda	10 dias	904º, c)	21/03/02
Notificação do Exeq. e Exec.	5 dias	166º	04/04/02
Recebimento	3 dias	254º, 2	08/04/02
Prazo para venda por negociação particular	30 dias		08/05/02
Recebimento de propostas	5 dias	166º	13/05/02
Processo concluso ao Juiz	10 dias	160º	23/05/02
Recebimento pela Secção / Notificação do Exeq. e Exec.	5 dias	166º 254º	28/05/02
Depósito do preço na CGD pelo comprador	10 dias	153º 905º, 4	07/06/02
Lavrado o instrumento da venda - efectiva-se então a venda ao adquirente	10 dias	153º 905º, 4	17/06/02

(continuação)

Secção remete Proc. ao Juiz	5 dias	166º	24/06/02
Despacho do Juiz	10 dias	160º	04/07/02
Recebimento pela Secção	5 dias	166º	09/07/02
Notificação do Exeq. e Exec.	3 dias	254º	12/07/02
Requerimento do Exec. para sustar venda por ter sido alcançado o valor suf., Requerendo ida à conta	10 dias	153º 886º - B, 1	23/09/02
Recebimento pela Secção	5 dias	166º	30/09/02
Conclusão do Juiz a remeter à conta	10 dias	160º 919º	10/10/02
Receb. pela Secção do Desp. / Notificação ao Exeq. e Exec. - carta reg. c/ AR	5 dias	166º	15/10/02
Recebimento	3 dias	254º	18/10/02
Elaboração conta de custas	10 dias após o trânsito em julgado	50º, 51º, 53º 55º CCJ	28/10/02
Notificação ao Exec. para pagamento, juntando-se cópia da conta*	5 dias	P 1178- B/2000, n.º 13 59º	04/11/02
Recebimento*	3 dias	254º	07/11/02
Pagamento das custas *	10 dias	64º, 1 CCJ	18/11/02
CGD envia duplicados das guias ao Tribunal*	no dia após o pagamento	P 1178- B/2000, n.º 16	18/11/02
Secção junta as guias ao Processo / Processo concluso ao Juiz*	5 dias	166º	25/11/02
Juiz determina que os autos aguardem*	2 dias	285º 160º	27/11/02
Notificação do Exeq. para entrega de precatório -cheque**	5 dias	166º	04/11/02
Recebimento **	3 dias	254º	07/11/02
Entrega de precatório-cheque**	10 dias		18/11/02
Recebimento pela Secção**	5 dias	166º	25/11/02
Conclusão do Juiz para assinar precatório-cheque**	2 dias	160º	27/11/02
Pagamento de precatório-cheque	30 dias		09/01/03
Recebimento	3 dias		13/01/03
Processo findo para arquivo		126º, 1 a) LOFTJ	29/01/03
Visto em correição	1 ano após a interrupção da instância		27/11/03
Processo remetido ao Arquivo	após visto em correição		27/11/03

* Prazos para o Executado praticar actos.

** Prazos para o Exequente praticar actos.

Esta simulação de acção executiva para pagamento de quantia certa sob a forma de processo ordinário assenta nas referidas condições óptimas de desempenho, decorrendo a sua tramitação dentro dos prazos legais. Paradoxalmente, a sua duração estender-se-ia de 04/01/2001 até 09/01/2003 (se considerarmos o interesse do exequente em receber a quantia exequenda), ou até Novembro de 2003, se considerarmos o trabalho burocrático ou organizacional do Tribunal.

Da análise do quadro cronológico resulta que, ao longo da acção executiva em análise, a duração foi distribuída pelos actores judiciários do seguinte modo:

Quadro 56
Duração processual da acção executiva para pagamento de quantia certa

	Dias processuais	Dias Reais *
Juízes	66	66
Partes	171	248
Secretaria	421	421

* Nos dias reais estão incluídos os períodos correspondentes às férias judiciais.

Estes dados têm significados diferenciados, sendo de destacar, por um lado, o tempo que o processo legal concede ao funcionamento da organização judiciária. Por outro lado, o tempo dado pela lei processual às partes, que para além de significar o tempo que é necessário para estas praticarem os actos, tem também em consideração o tempo necessário para a gestão dos escritórios de advogados, de modo a garantir a sua capacidade de resposta.

Estes dados evidenciam que as reformas a adoptar não podem ser só processuais, mas também sistémicas. É necessário reformar as funções e a organização do trabalho que deve ser conferido aos tribunais e aos escritórios de advogados, criando soluções para que os tribunais e/ou as partes tenham uma intervenção mais activa no andamento do processo, com recurso, designadamente, a profissionais devidamente credenciados que possam desempenhar ou auxiliar no desempenho de funções que actualmente estão cometidas aos tribunais (juízes e Ministério Público) e aos advogados das partes. Admitimos, assim, como hipótese de trabalho, que a reforma da actual estrutura processual legal da acção executiva, para ser mais eficiente, tem que, para além da simplificação e eliminação dos actos processuais, respeitando os direitos das partes, implicar uma nova organização e divisão do trabalho judicial.

A mera simplificação processual poderá não alterar substancialmente a eficiência da acção executiva. A actual estrutura legal do processo não é conciliável com a necessária eficácia que o mercado e a comunidade exigem. Assim, é necessária a construção de um novo paradigma da acção executiva. Ora, tal tarefa só é possível se identificarmos e analisarmos os bloqueios decorrentes da morosidade legal e organizacional ou endógena do sistema judicial, que naturalmente também afectam a acção executiva.

1.1. Causas da morosidade ou de bloqueio de origem legal

1.1.1. A análise do quadro cronológico

O quadro 55 (cronologia da acção executiva para pagamento de quantia certa sob a forma ordinária), e a sua análise subsequente, permite-nos concluir que este tipo de acção precisa de ser repensada relativamente às seguintes causas de duração legal: excesso de dependência do impulso do exequente; proliferação da citação e notificações ao exequente e executado; um processo pouco efectivo de penhora; um processo pouco eficiente da venda judicial; e um processo anacrónico de pagamento ao exequente⁵⁴.

Excesso de dependência do impulso do exequente

O equilíbrio entre os direitos do exequente e os direitos do executado exigem que muitos dos actos processuais que são de decorrência normal de outro, que concretizaram ou frustraram, devem ser praticados oficiosamente sem necessidade de requerimento do exequente e de decisão do juiz (v.g. a necessidade de requerer a venda judicial depois do despacho de dispensa de citação de credores).

Proliferação de citação e notificações ao exequente e notificações ao executado

Na referida cronologia da acção executiva a ser tramitada em condições que consideramos óptimas existem treze “momentos processuais”: 1 de citação e 12 notificações às partes do processo. Urge, assim, a diminuição do número desses “momentos” por via de uma maior oficiosidade do processo e pela junção de diversos actos de notificação num só (v.g. no acto da penhora as partes poderiam ser

⁵⁴ Agradece-se ao Juiz Dr. Paulo Duarte Teixeira o texto sobre os bloqueios da acção executiva que remeteu ao Observatório Permanente da Justiça (OPJ).

notificadas do art. 886º-A, nº 1, do CPC). Acresce, como analisaremos de seguida, se a penhora fosse o primeiro acto do processo, como acontece nas execuções com fundamento em sentença condenatória, o Tribunal procederia “no acto” a diversos actos processuais como a penhora, e à citação e notificação com diversos efeitos legais.

Recentemente, o local e o modo de citação e notificação de pessoas singulares e colectivas tem gerado muita controvérsia. Ora, o direito deve procurar soluções que privilegiem o equilíbrio entre a tutela dos direitos do exequente e executado (ou do autor e do réu) e não pode pactuar com técnicas processuais que na sociedade civil não permitam o referido equilíbrio, dificultando a vida ao titular de um direito e facilitando-a aos incumpridores dos seus deveres jurídicos, designadamente “fugindo” às citações e notificações. Assim, face à análise consensual da nossa realidade sociológica de que existe um grupo sociologicamente reduzido, mas significativo, de pessoas colectivas e singulares que reiteradamente foge ao cumprimento dos seus deveres e às citações e notificações dos tribunais, há que repensar a técnica processual das notificações. O Observatório Permanente da Justiça, no seu relatório de 2000, defendeu como caminho a atribuição desta competência a escritórios de advogados e solicitadores que, para o efeito, fossem certificados.

No entanto, o caminho pelo qual o legislador optou na recente reforma processual, com a nova redacção do art. 238º do CPC, ao permitir a citação e notificações por via postal simples em caso de frustração da citação por via postal registada, funda-se num princípio correcto de equilíbrio entre os direitos e os deveres das partes litigantes num processo judicial. Era ilegítimo e injusto que o réu de um processo beneficiasse do facto de não ser possível contactá-lo judicialmente na residência (ou sede) que ele próprio forneceu para contacto, ou que consta como sua residência oficial nos serviços de identificação civil, de Segurança Social, da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos e da Direcção-Geral de Viação.

A solução encontrada pelo legislador funda-se, no nosso entender, na construção de uma nova ética de garantia e de responsabilidade de direitos e deveres das partes processuais, que tem como consequência a legítima produção de efeitos jurídicos ao contactar as partes na morada (ou sede) que estas indicaram, e que consta do registo dos serviços públicos. No entanto, a solução deve ser avaliada, o que faremos de imediato, corrigidas todas as perversões detectadas.

A demora e pouca efectividade da penhora

A fase de nomeação de bens à penhora é uma, senão a principal, dificuldade do exequente. Caso esta dificuldade fosse debelada acelerar-se-ia, e muito, o termo do processo. “Aliás, o direito de nomeação de bens à penhora, pelo executado, raramente é utilizado, e quando o é, visa intuitos meramente dilatatórios⁵⁵. Por outro lado, a experiência permite concluir que raramente o bem atinge o preço indicado pelo executado”⁵⁶.

Deste modo, dever-se-ia acabar pura e simplesmente com essa fase, criando-se a faculdade geral de a todo o tempo o executado pagar (o que existe actualmente) ou apresentar bens, que com aceitação do exequente, possam ser penhorados.

Assim, a escolha e localização dos bens seria devida essencialmente ao exequente e ao Tribunal, designadamente através do acesso à informação de bases de dados nacionais de bens sujeitos a registo (registo de imóveis, móveis, automóveis) ou que a ele venham a ser sujeitos (por exemplo, direitos mobiliários)⁵⁷.

O processo era concluso ao juiz, que na falta de informação do exequente ordenava a consulta dessas bases de dados. Face aos resultados, ou ordenava a penhora dos bens existentes e adequados (alterando-se a preferência legal actual por forma a ser obtida primordialmente a penhora de quantias monetárias, o que evitava desde logo a fase da venda), ou os autos aguardavam novo impulso do exequente.

A remoção dos bens móveis e a apreensão deveria ser efectivamente garantida por depósitos, eventualmente distritais, de bens penhorados. A verificação generalizada da remoção em que o executado não ficasse na posse do bem tornaria mais célere as execuções e permitiria satisfazer em maior percentagem o pagamento dos credores.

Pouca eficiência da venda judicial

O despacho que determina a modalidade da venda não deveria necessitar de ouvir as partes novamente no acto da penhora e, desde logo, as partes deveriam ser

⁵⁵ Se houvesse vontade de pagar poderia ter havido acordo extrajudicial e existiria sempre a possibilidade de recorrer ao plano de pagamento previsto no art. 882º do Código de Processo Civil.

⁵⁶ Afirmção retirada do texto elaborado pelo Juiz Dr. Paulo Duarte Teixeira.

⁵⁷ Este registo teria que ser, em princípio, da responsabilidade do Banco de Portugal.

notificadas nos termos do art. 886º-A, nº1, do Código de Processo Civil⁵⁸. Parece-nos, portanto, que a sua função poderia ser garantida aquando da penhora, já que assim se evitaria a duplicação de mais um acto de notificação.

A venda judicial de bens, designadamente de bens móveis, tem que ser agilizada e mais célere, podendo os armazéns de depósito de bens penhorados ser explorados por uma central de vendas que poderia ser de gestão nacional ou desconcentrada.

A anacronia do meio de pagamento

Não só nesta, mas em todas as acções é tempo de acabar com a prática do precatório-cheque, a qual implica a utilização de actos repetitivos, ineficazes e desnecessários.

Feita a conta, o secretário deveria enviar o cheque “normal” para a parte ou, caso assim se entenda, para o seu mandatário. Acabar-se-ia com o envio do requerimento pelo correio pela parte e os cinco dias para a secção o juntar ao processo e abrir conclusão; o despacho do juiz, meramente burocrático, a dizer “passe e entregue precatório cheque”; o preenchimento ainda moroso do impresso (veja-se o tempo que um escrivão despende por ano nessa tarefa); a sua posterior assinatura pelo juiz (com o processo a voltar ao gabinete novamente); e, por vezes, o novo envio à parte ou a necessidade de nova deslocação ao Tribunal.

1.1.2. Outras causas de morosidade ou bloqueios de origem legal

Os enxertos declarativos no processo executivo

Parafraseando Lebre de Freitas (s/ data), quando no processo executivo tem de haver uma actividade cognitiva ocorre uma autónoma tramitação declarativa. Apesar de funcionalmente subordinada ao processo executivo, distingue-se dele visto os princípios do contraditório e da igualdade serem aqui manifestos. Tal tramitação autónoma pode configurar um incidente – liquidação, oposição à penhora, entre

⁵⁸ Essa notificação, teoricamente importante para o executado, não tem quaisquer resultados ou efeitos práticos, já que raramente é usada. Por outro lado, a simples exigência da mesma implica uma dilação processual de pelo menos 30 dias (2 dias para despacho do juiz + 5 dias para a secção o cumprir + 3 dias para dilação do correio + dez dias para a parte exercer o direito + 3 dias de condescendência + 5 dias para secção juntar, aguardar e concluir + 2 dias para juiz proferir despacho de venda) e nalguns casos meses (cartas devolvidas, mal enviadas e não cumpridas).

outros, ou uma acção –, o que se passa com os embargos de executado, de terceiro ou com a reclamação de créditos⁵⁹.

Estes enxertos declarativos aumentam de imediato a complexidade processual da acção e podem ser manipulados pelos executados para retardar o andamento das execuções.

Os “embargos de executado” continuam, em regra, a não suspender o processo executivo, salvo se for prestada caução, o que em regra não acontece, podendo, no entanto, o juiz suspender a execução nos casos em que entenda que é elevado o grau de certeza que a assinatura no título executivo não é do devedor⁶⁰. No entanto, a prática que nos é relatada pelos operadores judiciários é no sentido de a dedução de qualquer enxerto declarativo ter um efeito dilatatório no cumprimento dos prazos das notificações e das apreensões. Verifica-se uma tendência para a não priorização dos actos processuais nas execuções que têm enxertos declarativos. Assim, só um juiz interveniente e com poderes pode controlar os abusos do recurso aos enxertos declarativos, bem como exigir das secretarias judiciais que não atrasem as notificações e as penhoras nas acções executivas por efeito da instauração de enxertos declarativos.

A convocação de credores

⁵⁹ Determinar se se trata de um incidente ou de uma acção não é tarefa simples no caso de a sequência dos actos que constituem a tramitação autónoma ser completamente diferente da tipificada no processo. Com o incidente da liquidação não há qualquer dificuldade, dada a petição se inserir no próprio requerimento inicial da execução. Isto apesar de depois da contestação dever seguir os termos do processo sumário da declaração, tal como os embargos de executado seguem, estes com uma petição própria, após a contestação, os termos do processo declarativo ordinário ou sumário. O que leva a considerar uma acção declarativa os embargos de terceiro e não a oposição do executado à penhora? O critério da complexidade da tramitação autónoma pode ser a explicação. Ajuda a qualificar como incidente, e não como acção, tudo o que tenha lugar quando uma das partes ou o terceiro que tenha apresentado a melhor proposta de compra questione o direito de quem se apresenta a preferir. Nos casos mais complexos, o juiz deve remeter o preferente para os meios comuns. O incidente que se enxerte no processo servirá para a solução de questões de menor complexidade.

O incidente visa resolver questões que se inserem fora do encadeado lógico necessário à decisão do pleito, tal como este é de início representado pelo autor, e, na acção declarativa, pelo réu reconvinente. Configuram uma acção autónoma as tramitações complexas que não têm na sua base uma ocorrência de cariz anómalo – exemplo é a defesa do executado perante a acção executiva, autonomizada de tal acção pela sua estrutura declarativa e por em regra correr paralelamente ao processo de execução. Já os embargos de terceiro se baseiam na anomalia que representa a penhora de bens de pessoa que não é parte na execução. Assim, não é por aí que se devem considerar uma acção e não um incidente. Mas, dada a complexidade da sua tramitação totalmente autónoma estão mais direccionados para terem o tratamento de acção declarativa, e não de incidente, como prevê a sua nova sistematização. Argumentos há para se considerar uma acção declarativa (Lebre de Freitas, s/ data).

⁶⁰ *Sobre a certeza do crédito exequendo e a justeza da execução, bem como a reacção contra a execução injusta já consumada consultar Sampaio (1992:325 e ss.).*

Esta fase processual permite limitar a proliferação de execuções singulares sobre o mesmo executado. No entanto, dever-se-ia libertá-la do problema principal que são os privilégios creditórios do Estado. Note-se que, através deste incidente de reclamação de créditos, o Estado vem reclamar centenas de contos em processos cuja quantia exequenda era de poucos milhares de escudos, pelo que o exequente não recebe nada e o processo torna-se inútil.

Com a criação de um ficheiro geral sobre as execuções intentadas, seus executados e respectiva fase, qualquer exequente poderia optar por reclamar o seu crédito (já que seria muitas vezes inútil executar outros bens), em vez de intentar uma nova execução.

O registo das penhoras

O registo das penhoras sobre bens imóveis e móveis sujeitos a registo nas Conservatórias do Registo Predial devia ter um processo adequado a uma acção executiva. O registo deveria ser oficioso, efectuado através de ofício do Tribunal, pagando posteriormente o exequente o seu custo.

O desconto nos vencimentos

Quando o devedor é trabalhador, mas já não possui outros bens os exequentes nomeiam à penhora um montante, conforme decisão do juiz, compreendido entre um sexto e um terço do seu salário⁶¹. Encontraram-se execuções em que os descontos nos vencimentos já duravam há cinco, dez, quinze anos, e iriam durar toda a vida dos devedores.

O direito de remição

O direito de remição foi construído para proteger a família das dívidas de um seu familiar. Actualmente, este direito de remição tem sido utilizado pelo executado para reaver o bem através da família pagando o mínimo possível. O executado, por intermédio da sua família, espera simplesmente a venda judicial e oferece no seu final, através da família, o montante pela qual o bem iria ser arrematado por outro credor.

⁶¹ Em execuções por alimentos a menores também é possível penhorar pensões, tendo-se encontrado processos onde a causa da morosidade era o arrastar de descontos sobre uma pensão.

Parece-nos que essa realidade sociológica não merece actualmente essa tutela tão alargada. Dever-se-ia eliminá-lo ou apenas conceder a possibilidade de realizar uma proposta em carta fechada, nos moldes da consignação, com o benefício de isenção de depósito do preço.

2. A morosidade organizacional ou endógena

A duração excessiva dos processos, ou morosidade processual, pode também ser de origem organizacional ou endógena ao sistema e resultar do volume de serviço e/ou rotinas adquiridas, bem como da organização dos tribunais.

2.1. As causas de morosidade organizacional ou endógenas gerais

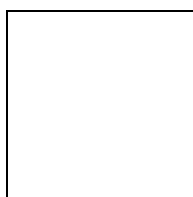
Ao longo da nossa investigação (Santos *et al.*, 1996 e 2000) conseguimos identificar as seguintes principais causas de morosidade organizacional ou endógena de natureza sistémica ou gerais:

- a) Condições de trabalho – organização de trabalho, afectação/distribuição de espaço e equipamentos;
- b) Irrracionalidade na distribuição de funcionários judiciais e distribuição de magistrados (vacatura de lugares, excesso de mobilidade, adequação dos quadros de pessoal);
- c) Impreparação e negligência dos funcionários judiciais e magistrados judiciais e do Ministério Público (não cumprimentos dos prazos legais sem justificação);
- d) Volume de trabalho (explosão da litigiosidade – litigação de massa - com o aumento da distribuição de processos sem alteração da organização de trabalho/de pessoal afecto ao trabalho);
- e) Recursos a perícias – o recurso a perícias (hospitais, Instituto de Medicina Legal e Polícia Judiciária) que atrasam os processos durante anos;
- f) Não cumprimento de cartas precatórias e rogatórias – as deprecadas para citação e penhora são cumpridas muito para além dos prazos.

Parafraseando o que escrevemos em Santos *et al.* (1996), a morosidade é tanto mais forte quanto mais variadas, intensas e cumulativas foram as suas causas.

Consequentemente, apenas serão eficazes as medidas de combate que as várias entidades envolvidas e direccionadas para todas as causas que a provocam tomarem de forma coordenada. Só assim será possível evitar o efeito de transferência da morosidade de uma causa para outra, ou seja, o agravamento de uma dada causa de morosidade em consequência de uma medida tomada isoladamente para atenuar outra causa. Esse efeito de transferência de morosidade de uma causa para outra, ou seja, os processos parados em virtude da ausência de despacho dos magistrados passaram a ter como causa de morosidade, directa ou indirecta, a incapacidade dos funcionários para lhes darem o devido andamento.

Figura 16
Diagrama da actuação das causas de morosidade



Fonte: Santos *et al.* (1996)

As diferentes causas de morosidade actuam, assim, em sistema de *feedback*, umas sobre as outras. A morosidade provoca acumulação de processos, a qual agrava a insuficiência dos quadros e as más condições de trabalho que, por sua vez, potenciam morosidade e desculpabilização. Por exemplo, a exiguidade do espaço não é causa directa e necessária de morosidade, mas tem um efeito potenciador da irracionalidade na distribuição dos recursos humanos por falta de lugar onde os acomodar, potenciando a acumulação e aumento de pendência de processos com a consequente desmotivação para o trabalho e desresponsabilização dos magistrados e funcionários perante todos os atrasos nos processos judiciais que se venham a verificar.

A irracionalidade na distribuição de funcionários judiciais ocorre com maior frequência nos tribunais com piores condições de trabalho. Quando essa irracionalidade é, por si só, uma “causa forte”, a pendência de processos e o volume de trabalho nas secções aumenta de imediato. Acresce, ainda, que as más condições de trabalho são causas de grande mobilidade de funcionários, os quais, assim que podem, pedem imediata transferência para outro Tribunal, o que por sua vez constitui uma causa adicional de morosidade. Com efeito, os factores de irracionalidade mais comuns são as prolongadas vacaturas de lugares existentes e necessários, a inadequação dos quadros de funcionários, insuficientes face às necessidades e a

grande mobilidade de funcionários. A irracionalidade na distribuição de funcionários tem duplo efeito: a acumulação de processos e de morosidade, bem como um efeito desculpabilizador dos outros funcionários para os atrasos nos processos que se verificam nas secções em que trabalham.

A impreparação ou negligência dos funcionários judiciais ou dos magistrados pode verificar-se em qualquer tipo de Tribunal e, quando acontece, tem, por si só, uma forte repercussão no aumento da morosidade. A ocorrência desta causa de morosidade é independente do volume de trabalho dos tribunais. Caracteriza-se, na sua essência, por um magistrado ou funcionário não movimentar, nem deixar movimentar, os processos por longos meses e anos, não os despachando ou não lhes dando o devido andamento.

É difícil, muitas vezes, definir as fronteiras entre o que é negligência e o que é a duração dos processos resultantes de outras causas de morosidade, nomeadamente do volume de trabalho e acumulação de processos. No entanto, encontram-se situações perfeitamente claras de negligência e até de ilícito criminal. Estas situações arrastam-se, em regra, durante meses e anos nos mesmos tribunais, verificando-se que as entidades tutelares demoram muito a pôr-lhes fim, permitindo que elas acentuem o efeito de acumulação de processos e, conseqüentemente, o aumento da morosidade.

A irracionalidade na distribuição e, ainda, a actual falta de magistrados, designadamente judiciais, é uma das causas de morosidade mais controlada, mas, quando se verifica, a duração dos processos aumenta de imediato. Os lugares de magistrados por preencher não assumem, actualmente, a gravidade de outros tempos. No entanto, ainda hoje é possível os tribunais estarem longos períodos sem juiz, nomeadamente quando os titulares estão em comissão de serviço, doenças prolongadas, licenças de maternidade e não são substituídos durante esse tempo por qualquer outro magistrado. Os atrasos daqui resultantes, devido aos referidos efeitos de acumulação e desculpabilização, demoram anos a recuperar. A distribuição de magistrados é também afectada pela sua mobilidade. Esta situação tem um efeito mais grave nas comarcas de primeiro acesso. Estas comarcas de “passagem” sofrem na sua morosidade o impacto das mudanças constantes de magistrado, sobretudo judicial.

As medidas a adoptar para combater a morosidade têm, assim, necessariamente, de ser tomadas de forma coordenada, de modo a evitar os referidos

efeitos de transferência, de potenciação, de acumulação e de desculpabilização, resultantes da actuação das causas de morosidade em sistema de *feedback* (Santos *et al.*, 1996: 442-449).

2.2. As causas de morosidade organizacionais ou endógenas específicas da acção executiva

A identificação e actuação concertada sobre as causas organizacionais ou endógenas de morosidade no sistema judicial permitem melhorar as condições estruturais de desempenho do sistema judicial. No entanto, a reforma da acção executiva pressupõe, ainda, um conhecimento exaustivo das causas de morosidade organizacionais ou endógenas específicas deste tipo de processo. Assim, passaremos a revisitar alguns estudos efectuados ao longo dos últimos anos e prosseguiremos essa análise com novos estudos de caso a desenvolver no âmbito do Observatório Permanente da Justiça.

A análise de processos judiciais, a leitura dos autores preocupados com a eficácia da acção executiva⁶² e a entrevista com alguns operadores judiciários⁶³, permite-nos enunciar um conjunto de causas de morosidade organizacional ou endógena da acção executiva que é completada por uma análise, ainda mais específica, das causas de morosidade das acções executivas com duração superior a cinco anos.

As acções executivas de longa duração têm sido uma das preocupações dos estudos de sociologia da administração da justiça que temos vindo a efectuar no Centro de Estudos Sociais e no Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ). Em Santos *et al.* (1996) e no Relatório do OPJ de 1997 constatamos que as acções executivas com duração superior a cinco anos, independentemente da sua forma processual, ou do seu objecto, têm a sua longevidade alimentada por todas as causas de morosidade endógena geral. Basta ler a síntese das duas acções executivas (Santos *et al.*, 1996) que, a título de exemplo, descrevemos em nota, para demonstrar esta conclusão⁶⁴⁻⁶⁵. No entanto, para além disto, estas acções sofrem de causas de

⁶² Ribeiro Mendes (1993).

⁶³ Agradece-se ao Sr. Juiz Dr. Paulo Duarte Teixeira a síntese que nos forneceu das causas de morosidade no processo executivo.

⁶⁴ Execução Ordinária nº 3.983/84 - Autuação: 20.7.1984. Pago o preparo inicial e junta a guia em 31.7.84, veio a ser aberta conclusão em 1.10.1984 (após férias), sendo proferido despacho em 30.10.1984, pelo Sr. juiz, (...). Em 6.11.1984 foi passado mandado para citação e entregue ao oficial judicial (...). Este certificou-o, negativamente, em 17.3.1986. Em 27.5.1986 foi ordenada a citação, por

morosidade que lhe são específicas e se encontram relacionadas com o cumprimento dos despachos pelos funcionários judiciais (citações e notificações de interessados), o interesse do devedor em atrasar o andamento das execuções, a dificuldade do credor em dar impulso ao processo por desconhecer o paradeiro do devedor ou a existência de bens que possam ser penhorados, a grande demora do cumprimento de cartas precatórias, a fase de convocação de credores, designadamente o incidente de

carta registada com aviso de recepção, de uma das firmas executadas. Na cota lavrada em 2.6.1986 refere-se a expedição da carta registada, com aviso de recepção, para aquela citação. Pela outra firma executada, citada em 26.11.1984, foram reduzidos embargos, sem que tenha prestado caução. Contudo, a execução esteve sem movimento na secção de 2.6.1986 a 30.3.1989 (data em que foi proferida a sentença no apenso de embargos de executado e que julgou estes improcedentes). Até àquela data, 30.3.1989, não foi junto aos autos o aviso de recepção da carta expedida em 2.6.1986, para citação da outra firma executada. Também a secção não fez, até então, a pertinente reclamação junto dos CTT, vindo, em 3.4.1989, a expedir-se carta-precatória, para a referida citação, à Comarca da Figueira da Foz. Em 11.12.1989 foi expedida carta-precatória, para penhora, à Comarca de Tondela. Veio devolvida em 25.1.1990. Outra carta-precatória, também para penhora, foi expedida à mesma Comarca, em 7.2.1990. Veio devolvida em 24.4.1990. Em 17.9.1990, informa o exequente haver recebido de uma das executadas a sua dívida e requer a sustação da execução e a sua remessa à conta. Registaram-se paragens aguardando o impulso processual, nos seguintes períodos: 01.04.1986 a 22.05.1986; 15.09.1989 a 06.12.1990; e 26.04.1990 a 17.09.1990. Contada a Execução, não foram as custas pagas, pelo que, a requerimento do MP, prosseguiu a mesma, a partir de 21.11.1990, para cobrança coerciva daquelas. Cumprimento do art. 864º do CPC e decurso dos prazos - período de 21.11.1990 a 15.1.1991. Este preceito foi cumprido sem que nos autos se encontrassem o registo da penhora e a certidão de encargos. Assim, desde 24.1.1991, que os autos aguardam, a requerimento do MP, que para tanto já requereu várias prorrogações de prazo, por aqueles documentos. Apenso nº 3.983-A/84 - Embargos de executado. Autuação: 10.12.1984. - Aberta conclusão em 6.6.1986, somente em 30.3.1989 foi proferida a sentença, pelo Sr. juiz (...), que invoca para justificar o atraso a sua posse em 7 de Março a grande acumulação de serviço (cerca de 200 processos para saneador ou sentença) e as férias. Em 2.4.1991 continua a execução a aguardar a junção, por parte do MP, da nota de registo da penhora e certidão de encargos, como já se referiu (Relatório CSMJ, 10º Juízo Cível, Lisboa, 1992).

⁶⁵ Execução Ordinária nº 5.504/86 - Autuação: 27.6.1986. Cartas-precatórias expedidas: à Comarca de Loures, para venda, em 9.5.1990. Veio devolvida, a pedido do tribunal e por desistência de penhora relativamente à fracção ainda por vender, em 6.8.1990; à Comarca de Alenquer, para penhora, em 18.6.1991. Veio devolvida em 2.10.1991. Paragens aguardando o impulso processual, nos períodos de: 29.10.1986 a 05.01.1987; 7.07.1987 a 28.09.1987; 13.10.1987 a 14.04.1988, com pedidos de prorrogação, que foram deferidos, para apresentação da nota de registo da penhora e certidão de encargos; 02.05.1988 a 06.06.1988; 12.03.1990 a 07.05.1990; e 05.11.1991 a 07.01.1992. Em 6.1.1987 foi aberta conclusão. Foi proferido despacho em 13.5.1987, pelo Sr. juiz (...). Cumprimento do art. 864º do CPC e decurso dos prazos no período de 7.6.1988 a 15.12.1988 (dada a falta de citação de credor inscrito que, invocando essa falta, requereu a admissão da sua reclamação que naquela data (15.12.1988) apresentou, o que foi deferido por despacho de 24.1.1989. A admissão liminar dos créditos foi feita por despachos de 24.11.1988 e 24.1.1989. Em 21.3.1989 (no apenso da recuperação de créditos) foi invocada, por credores, a nulidade derivada da falta de citação dos credores desconhecidos, pedido que foi deferido por despacho de 15.9.1989 e se ordenou tal citação. Em 1.6.1989 veio o Sr Conservador do Registo Predial de Loures referir que o registo definitivo de penhora sobre a fracção G do prédio 12.355 havia sido efectuado apesar de não ter decorrido o prazo legal de caducidade do registo de aquisição provisória a favor de (...). Ouvido o exequente, veio a ser proferido despacho sobre tal registo em 3.7.1989. Em 19.9.1989 repetiu-se a citação edital dos credores desconhecidos, cujo prazo terminou em 4.12.1989. De 13.12.1989 a 8.3.1990 aguardou-se por informação no apenso de reclamação de créditos, vindo a execução a prosseguir sem tal informação, a requerimento do exequente. De 17.9.1990 a 21.5.1991 aguardou-se por decisão a proferir na reclamação de créditos, vindo a execução a prosseguir, sem tal decisão, a requerimento do exequente, com pedido de penhora em mais bens. A execução encontra-se a aguardar a decisão no apenso de reclamação de créditos, a qual se encontra suspensa aguardando decisão definitiva na acção nº 899, da 2ª Secção, do 5º Juízo Cível de Lisboa, movida por credores reclamantes contra, decisão que se encontra em recurso (Relatório CSMJ, 10º Juízo Cível, Lisboa, 1992).

reclamação de créditos e os privilégios imobiliários e mobiliários de alguns credores, a fase da penhora de bens, as demoras do registo das penhoras de imóveis ou móveis sujeitos a Registo Predial, o desconto nos vencimentos, o sistema de venda judicial, a remição e os pagamentos, o efeito na morosidade dos enxertos declarativos.

O cumprimento dos despachos pelos funcionários de justiça

É recorrente o cumprimento dos despachos nas execuções ser moroso.

O cumprimento dos despachos nas execuções rodeia-se dum circunstancialismo que o torna mais moroso do que o de outros despachos, devido aos executados usarem todos os meios para evitar a sua efectivação. Nas diligências de penhora, para além da eventual oposição e necessidade de arrolamento, o funcionário tem que se fazer acompanhar de um louvado para avaliar os bens, o que nem sempre é fácil. Acresce a isto a dificuldade do funcionário se deslocar ao local das diligências, nomeadamente para locais onde há menos transportes públicos e o Tribunal não dispõe de verba para suportar essa despesa⁶⁶.

A grande demora no cumprimento de cartas precatórias

Neste tipo de processos, as citações, notificações, penhoras e vendas têm de ser solicitadas a outros tribunais. Estas cartas precatórias demoram muito tempo a serem cumpridas, pelas razões referidas anteriormente,⁶⁷.

O registo das penhoras

A obrigatoriedade de registo das penhoras sobre os imóveis e móveis sujeitos a registo nas Conservatórias do Registo Predial é também uma causa de morosidade. Tais registos são demorados devido ao funcionamento das próprias conservatórias, por terem como objecto prédios que nunca estiveram registados, ou por desconformidade de documentos.

No que respeita aos bens sujeitos a registo, seria necessário, além de obviar aos actuais atrasos das conservatórias, instituir regras simples que permitiriam

⁶⁶ Devido a esta situação é vulgar que o taxista seja também o louvado, que o exequente forneça transporte aos funcionários, ou ainda que os executados pressionem os funcionários para aguardar alguns dias, invocando que vão entretanto “resolver o processo”.

⁶⁷ Note-se que há processos nos quais são enviadas mais de dez cartas precatórias. Refira-se, ainda, que se nota nos funcionários das secções uma tendência para considerar as deprecadas num plano inferior ao dos processos próprios das secções.

ganhos de tempo importantes. Desde logo, a menção nesses registos do número do processo e Tribunal à ordem do qual foi efectuada a penhora. Esta simples alteração facilitaria a vida profissional de todos os intervenientes⁶⁸. Basta dizer que o uso do art. 871º do Código de Processo Civil, “Pluralidade de execuções sobre os mesmos bens”, é actualmente quase impossível.

Caso esta informação existisse, a estatuição dessa norma seria simples e imediata, e assim acabar-se-ia com um dos incidentes mais frequentes: notificar o executado/fiel depositário para indicar os processos onde existem penhoras; incidente que acarreta quase sempre notificação pessoal com cominação e fixação de multa sem qualquer resultado prático e que gera um atraso processual de meses.

Importa ainda referir que esse trabalho gera uma multiplicidade de actos de secretaria e despachos judiciais em todos os outros processos onde é necessário solicitar e, por sua vez, enviar essa informação.

A ausência efectiva da remoção dos bens móveis apreendidos

A lei prevê a remoção dos bens móveis. Se tal sucedesse, em todos os casos, evitar-se-iam enormes problemas que constituem uma causa de retardamento dos processos e que implicam uma multiplicidade de actos inúteis e desnecessários. Esses actos – notificação para entrega de bens na fase da venda, procura do paradeiro do fiel depositário, cominação com multa e sob pena de prática de crime de desobediência, etc. –, além de gerarem novos processos impedem e atrasam o escopo principal – pagamento de uma quantia monetária.

A solução que temos vindo a propor é simples (Relatório OPJ, 2000): a utilização dos funcionários ou a requisição das forças policiais com veículos e alguns homens para realizar penhoras com a remoção dos bens para um armazém ou depósito central (a nível de círculo judicial). Os efeitos seriam imediatos. Nalguns casos, o executado pagaria imediatamente as pequenas quantias em dívida, já que uma vez privado da televisão ou do sofá ser-lhe-ia mais vantajoso pagar essa dívida do que comprar outros bens imprescindíveis ao seu normal bem-estar. Mas o certo é que, em todos os casos, evitar-se-iam múltiplas penhoras inúteis sobre os mesmos bens, incidentes de entrega de bens, crimes de descaminho ou desobediência.

2.3. A morosidade “provocada” pelos “interessados”

⁶⁸ Como nos foi referido pelo Juiz Dr. Paulo Duarte Teixeira.

A nossa reflexão sobre a morosidade iniciada com a duração legal dos processos, confirmada com a morosidade organizacional ou endógena, não estará completa sem a referência às causas de morosidade provocadas pelos interessados (partes ou profissionais). Assim, é de salientar o interesse do devedor em atrasar o andamento das execuções e a dificuldade do credor em dar o impulso processual ao processo.

O interesse do devedor em atrasar o andamento das execuções

Como já referimos, o devedor, para além de criar dificuldades à sua citação ou notificação, ou qualquer outra diligência, pode usar todos os incidentes processuais ao seu alcance — acções de embargos de executado ou de terceiro (de acordo com um amigo), processo de separação de meações a requerimento do cônjuge, arrendamento do bem antes da penhora, ou criação de qualquer outro ónus — ora como estratégia para adiar o pagamento, ora como modo de ocultar os seus bens (vendas fictícias, compra de bens em nome de terceiros ou em *leasing*, etc.)⁶⁹. Tal como referimos anteriormente, a instauração de enxertos declarativos na acção executiva tem um efeito prático retardatário da prática de actos processuais nesse processo.

A dificuldade do credor em dar o impulso processual ao processo

Para além dos casos em que há negligência da parte ou do seu advogado em requerer o andamento do processo, acontece frequentemente que o exequente/credor desconhece onde o devedor pode ser citado ou notificado, ou onde tem bens que possam ser penhorados, pelo que nada pode requerer ao Tribunal. Nestes casos, o processo aguarda por longos períodos o impulso processual do credor. Em todos os processos analisados esta é a principal causa de morosidade nas acções executivas com duração superior a cinco anos⁷⁰.

Desta situação decorre um efeito perverso. O exequente não conhece mais bens, mas “inventa”, de tempos a tempos, diligências até esgotar todas as legalmente

⁶⁹ Com isto não estamos a afirmar que não existam situações em que o executado, o seu cônjuge ou um terceiro estejam de boa-fé quando se estão a defender. Por exemplo, é vulgar suceder em processos analisados que é verosímil a alegação de que a assinatura do executado (aceitante, sacador ou avalista) tenha sido falsificada.

⁷⁰ Em algumas situações detectadas, o decurso de um prazo processual sem que nada seja requerido pelo exequente tem como causa o modo de organização do trabalho no escritório dos advogados e solicitadores, que não promoveram as diligências necessárias para a elaboração a tempo do requerimento, a juntar ao processo.

possíveis para evitar que o processo vá à conta e ainda tenha de suportar as custas da execução. Deste modo, o processo executivo é actualmente constituído por uma multiplicidade de diligências inúteis, que visam apenas evitar algo oposto ao seu fim essencial – o pagamento de uma dívida.

2.4. Uma acção executiva de longa duração: estudo de uma acção executiva para pagamento de quantia certa sob a forma sumária no Tribunal Judicial de Coimbra

Este estudo de caso de um processo ilustra o que temos vindo a escrever⁷¹.

⁷¹ Acção Executiva para Pagamento de Quantia Certa sob a forma Sumária

Entrega do requerimento executivo no Tribunal Judicial de Coimbra em 25/9/95. Secção passa as guias em 25/9/95, sendo pagas a 04/10/95. Despacho do juiz, de citação pessoal do executado, em 13/10/95. Envio de carta precatória para citação à comarca de Avis em 20/10/95. Entrada da carta precatória no Tribunal Judicial de Avis (TJAvis) em 30/10/95, certificando este Tribunal a citação pessoal do executado em 20/11/95. Em 30/11/95 envia tal certidão para o Tribunal Judicial de Coimbra (TJCoimbra). A 18/12/95 juiz despacha no sentido de que se notifique o advogado do exequente da citação do executado pelo Tribunal deprecado, tendo sido expedida carta registada em 08/01/96, a notificá-lo. Em 25/01/96 despacho do juiz para que os autos aguardem nos termos do art. 122º do Código das Custas Judiciais (CCJ). Em 19/04/96 o processo é remetido à conta, sendo expedida carta com aviso da conta. No mesmo dia a Secção passa as guias que serão pagas em 27/05/96, dia no qual os autos são remetidos à Secção Central para lançamento. Em 30/05/96, com o lançamento no livro de pagamentos, cumprem-se todas as formalidades legais dos actos posteriores à conta. Em 07/06/96 os autos são remetidos ao juiz que em 18/06/96 julga a execução interrompida, sendo o mandatário do exequente notificado em 27/06/96 do despacho determinativo da interrupção. Em 11/07/1997 é aposto o visto em correição.

A 15/09/1998 o exequente, através do seu mandatário, requer a nomeação de bens à penhora, deferindo o juiz tal requerimento em 06/10/98, pelo que, na mesma data, é enviada ao TJAvis carta precatória. Em 26/10/98 o juiz solicita a notificação do executado e a penhora dos bens, remetendo cópia do requerimento da execução. Essa carta precatória é registada e distribuída em 29/10/98 no TJAvis. Em 02/11/98 o juiz do TJAvis determina a notificação e penhora conforme deprecado. O Auto de Penhora veio a ser realizado em 18/01/1999 e notificado o executado no mesmo dia, por carta. Passados dois dias foi assinado o aviso de recepção. Em 26/01/99 o TJAvis notifica o executado de que a carta registada com aviso de recepção para sua citação foi recebida pela pessoa que assinou o aviso, considerando-se assim o acto realizado. O juiz do TJAvis, em 27/01/99, profere despacho no sentido da devolução da carta precatória ao TJCoimbra, despacho que é cumprido em 29/01/99, sendo, em consequência, os autos de carta precatória recebidos pelo TJCoimbra em 01/02/99. É enviada carta registada ao advogado do exequente, em 11/02/99, notificando-o da junção aos autos da carta precatória. A 23/02/99 o exequente requer a venda judicial dos bens por meio de proposta em carta fechada, vindo em 01/03/99 a apresentar novo requerimento, solicitando o deferimento da dispensa de convocação de credores, uma vez que, por lapso, não tinha referido tal no requerimento de 23/02/99. Em 04/03/99 o juiz profere despacho a deferir o requerido, sendo de imediato expedida carta precatória ao TJAvis, dando cumprimento ao ordenado. Em 11/03/99 o juiz do TJAvis profere despacho indicando o nome e domicílio do encarregado da venda, sendo este notificado, no dia seguinte, que foi nomeado naquele processo. É-lhe indicado o valor base dos bens, e que dispõe do prazo de 45 dias para proceder à venda por negociação particular. Nessa data foi também expedida carta ao advogado da exequente. O encarregado da venda vem em 03/05/99 informar o Tribunal que o fiel depositário não entregou os bens a vender, apresentando as despesas efectuadas e a serem consideradas em regra. Na sequência de tal informação, em 07/05/99, o juiz profere despacho para que em 5 dias o fiel depositário entregue os bens penhorados, deferindo no mesmo acto a quantia requerida pelo encarregado de venda. A 15/05/99 o fiel depositário é notificado do despacho que lhe fixa o prazo para entregar os bens e o alerta que, caso não justifique a falta da entrega, será ordenado o arresto de bens seus. Em 31/05/99 o juiz requer a notificação do encarregado de venda, alertando-o de que dispõe do prazo de 10 dias para informar os autos acerca da entrega ou não dos bens pelo fiel depositário, sendo expedida a notificação em 02/06/99. Em 16/06/99 vem o encarregado da venda informar o TJAvis da não entrega de qualquer bem, ordenando o juiz, em sequência, o arresto dos bens do fiel depositário no prazo de 15 dias e a investigação da existência de eventuais ilícitos criminais. Procedem-se em 01/07/99 ao arresto dos bens, vindo o TJAvis a requerer, em 06/07/99, a notificação do encarregado de venda para proceder à venda dos bens arrestados, notificação essa expedida em 09/07/99. Após as férias judiciais, em 15/09/99, o TJCoimbra, através de ofício ao TJAvis, insiste pelo cumprimento da carta precatória. Tal ofício é recebido em Avis em 22/09/99, ordenando o juiz desta comarca que o TJCoimbra seja informado do estado dos autos, o que virá a acontecer em 27/09/99. Em 06/10/99 o TJCoimbra recebe o ofício de Avis. Em 24/09/99 o juiz do TJAvis vem requerer a notificação do encarregado de venda para que, em 5 dias, informe se já procedeu à venda. Como não recebe qualquer resposta, o juiz insiste, renovando o despacho de pedido de informações, desta feita sob pena de condenação em multa. Tal despacho é expedido em 18/10/99. De novo, também em 18/10/99, vem o TJCoimbra, junto do TJAvis, solicitar informações acerca do estado da deprecada para venda remetida em 04/03/99. Este pedido é recebido em 21/10/99, proferindo o juiz, passados 4 dias, despacho no sentido de que o TJCoimbra seja informado em conformidade com o estado do processo. Cumprindo o despacho, foi expedido, em 27/10/99, ofício

Esta acção executiva é um bom exemplo de como um processo que não tem a complexidade de instauração de um enxerto declarativo, ou de um incidente de reclamação de créditos, pode durar mais de cinco anos devido a um concurso de causas de morosidade de origem legal, endógena ou organizacional, provocadas pelas partes. Assim, nesta acção conseguimos determinar as seguintes principais causas de morosidade (quadro 57): a proliferação dos momentos de comunicação às partes (citações e notificações); a falta de impulso processual do exequente com a consequente ida do processo à conta; a morosidade das cartas precatórias (citações, penhora e venda); a penhora e venda judicial; o valor e a insuficiência de bens para pagar a quantia exequenda.

A proliferação dos momentos de comunicação às partes

A proliferação, designadamente dos “momentos” de notificações, são, como já analisámos, uma consequência do modo como está construída a lei processual assente num princípio do dispositivo absoluto, que é causador da necessidade de muitos “momentos” e “tempos” de notificação às partes, nomeadamente aos exequentes que numa outra construção de processo legal poderiam ser dispensadas.

A falta de impulso processual do exequente

Nesta acção em concreto, o mandatário do exequente deixou decorrer todo o prazo de 3 meses para a nomeação de bens à penhora, pelo que o processo foi à

para Coimbra. Nesse mesmo dia vem o encarregado de venda informar os autos que os bens arrestados a vender são destituídos de valor comercial, sendo a oferta de maior valor de Esc. 6.000\$00. Face a tal informação, em 29/10/99, o juiz de Avis requer a notificação do exequente, o que vem a acontecer em 10/11/99, para que este, em 10 dias se pronuncie. A 15/10/99 o mandatário do exequente envia requerimento ao TJAVIS que virá a ser aí recebido no dia seguinte, no qual requer a venda judicial dos bens com dispensa da convocação de credores, nada tendo portanto a opôr à venda. Em conformidade, em 29/11/99, o juiz do TJAVIS ordena a notificação do encarregado de venda para proceder à venda dos bens arrestados. Em 03/12/99 são expedidas cartas registadas ao advogado do exequente e ao encarregado de venda. O TJAVIS passa e entrega guias de depósito obrigatório ao comprador dos bens, em 04/01/2000, para que este deposite o produto da venda. Em 12/01/2000 a CGD remete ao TJCoimbra documento comprovativo do depósito, sendo recebido dois dias mais tarde. Em 14/01/2000 o comprador deposita Esc. 6.000\$00 na CGD à ordem do TJCoimbra. O TJAVIS vem a fixar, em 17/01/2000, a remuneração do encarregado de venda em Esc. 10.000\$00 e requer que seja lavrado o instrumento de venda e que, após baixa, seja devolvido ao Tribunal deprecante. Em 18 e 19/01/2000 são expedidas cartas registadas ao advogado do exequente, ao executado, ao encarregado da venda e à compradora, a desta última contendo o título de transmissão de propriedade. Os autos são remetidos a Coimbra em 20/01/2000. A 26/01/2000 o TJCoimbra envia carta registada ao advogado do exequente. O juiz remete o processo à conta em 05/05/2000, sendo esta elaborada em 10/05/2000 e as guias passadas em 11/05/2000, dia no qual o TJCoimbra, por carta registada, deu conhecimento da conta de custas. Em 26/09/2000 o Tribunal procedeu ao rateio. Os autos aguardam desde 02/10/2000 nos termos do disposto no art. 285º do CPC a interrupção da instância. O mandatário do exequente é notificado deste derradeiro despacho em 03/10/2000. No dia 01/01/2001 termina o prazo para pagamento das guias.

conta. Só depois das custas pagas é que o mandatário do exequente nomeou bens à penhora. Uma eventual alteração legal que obrigasse a que a nomeação de bens à penhora fosse feita pelo exequente no requerimento inicial tornaria o processo executivo muito mais célere.

A morosidade das cartas precatórias

Neste processo, devido ao exequente residir noutra comarca, foram expedidas três cartas precatórias. Uma citação que durou de 13/10/1995 a 30/11/1995. Outra penhora cujo prazo de cumprimento foi de 6/10/1998 a 1/2/1999. A terceira, da venda, que durou de 4/3/1999 a 20/1/2000. A morosidade das cartas precatórias, aliada aos bloqueios à penhora e à venda judicial, são responsáveis, em grande parte, pela longa duração desta acção.

A penhora e venda judicial

A actual concepção legal da penhora e venda judicial permite, como nesta acção, por um lado, que o executado obstaculize à sua realização e, por outro lado, que não sejam efectuadas com celeridade e seja recorrente afirmar que os bens não são vendidos, dado que não têm valor comercial.

A frustração dos objectivos desta execução são em grande parte consequência do modo como se processou a penhora e a venda.

A insuficiência do valor dos bens para pagar a quantia exequenda.

O facto do valor dos bens penhorados não ser suficiente para pagar a quantia exequenda e as custas é demonstrativo que a penhora e a avaliação efectuada pelo louvado, nesse momento, não foi adequada, bem como o actual processo de venda deixa degradar o valor comercial dos bens penhorados. De tais factos resulta, como consequência, que o processo tem eventualmente de prosseguir com uma nova penhora e venda judicial, eternizando-se o processo nos tribunais judiciais.

Quadro 57
Ação executiva para pagamento de quantia certa sob forma sumária
analisada no Tribunal Judicial de Coimbra

Título Executivo: Letra de Câmbio

Valor: Esc. 276.402,00

DATA	ACTO
25/09/95	Entrega do Requerimento Executivo no Tribunal Judicial de Coimbra (TJCoimbra)
25/09/95	Secção passa Guias
04/10/95	Pagamento de Guias
13/10/95	Despacho do Juiz a ordenar a citação pessoal da Exec. para em 5 dias pagar ou nomear bens à penhora
20/10/95	Enviada carta precatória para citação ao Tribunal Judicial de Avis (TJAvis)
30/10/95	Carta Precatória entra no TJAvis
20/11/95	Certidão do TJAvis a certificar a citação pessoal da Exec.
30/11/95	Envio da certidão
18/12/95	Despacho do juiz para que se notifique o mandatário da Exeq. da citação da Exec. pelo Trib. deprecado
08/01/96	Expedida CR ao mandatário da Exeq. a notificá-lo
25/01/96	Despacho do juiz para que os autos aguardem nos termos do art. 122º CCJ
04/03/96	Visto em Inspeção
19/04/96	Remessa à conta, com saldo de esc. 4.500,00
19/04/96	Expedida carta com aviso da conta
19/04/96	Secção passa Guias
27/05/96	Pagamento de Guias
27/05/96	Remessa dos actos à Secção Central para lançamento
30/05/96	Lançamento no livro de pagamentos / Cumpridas todas as formalidades legais dso actos posteriores à conta
07/06/96	Conclusão do juiz para que os autos aguardem 1 ano (interrupção da instância - art. 285º)
18/06/96	Juiz julga a Execução interrompida nos termos do art. 285º
27/06/96	Notificação ao mandatário da Exeq. do Despacho
	Proc.º Registrado sob o n.º _____ Início: 26/09/1995 Termo: 27/06/1997
11/07/97	Visto em Correição
15/09/98	Exeq. requer a nomeação de bens à penhora, visto lhe ter sido devolvido esse direito
06/10/98	Juiz defere a penhora requerida
06/10/98	Envio de Carta Precatória ao TJAvis
26/10/98	Juiz solicita ao TJAvis a notificação da Exec. e a penhora dos bens, remetendo cópia do Requerimento da Exeq.
29/10/98	Carta Precatória registada no TJAvis
29/10/98	Distribuição da Carta Precatória no TJAvis
02/11/98	Despacho do juiz de Avis a determinar a notificação e penhora conforme deprecado
18/01/99	Auto de Penhora
18/01/99	TJAvis notifica Exec. do requerimento executivo, do despacho determinativo da penhora de 06/10/98, do Auto de penhora, para que esta deduza oposição à penhora ou embargos de Exec. no prazo de 10 dias

(continuação)

18/01/99	Expedida carta a notificar Exec.
20/01/99	Assinatura do AR
26/01/99	TJAvis notifica Exec. de que a CRc/Ar para sua citação foi recebida pela pessoa que assina o AR, pelo que o acto se considera realizado
27/01/99	Despacho do Juiz TJAvis a devolver CP ao TJCoimbra
29/01/99	Remessa à entidade deprecante da CP
01/02/99	Autos de CP recebidos pelo TJCoimbra
11/02/99	Expedida CR ao mandatário da Exeq. notificando-o da junção aos autos da CP devolvida pelo TJAvis, enviando-lhe cópia do auto de penhora
23/02/99	Exeq. requer a venda dos bens através de venda judicial por meio de propostas em carta fechada
01/03/99	Exeq. requer dispensa da convocação de credores, visto por lapso não a ter requerido no Req. de 23/02
04/03/99	Despacho do juiz a dispensar a convocação de credores
04/03/99	Expedida CP ao TJAvis dando cumprimento ao ordenado
11/03/99	Despacho do juiz do TJAvis a indicar o nome e domicílio do Encarregado da Venda (EV)
12/03/99	TJAvis notifica advogado da Exeq. quem foi nomeado EV por negociação particular
12/03/99	Expedida carta de TJAvis para advogado da Exeq.
12/03/99	Notificado EV de que foi nomeado, indicando o prazo de 45 dias para proceder à venda, e o valor base
12/03/99	Expedida carta ao EV
03/05/99	EV informa Trib. que o fiel depositário (FD) não entregou os bens a vender e apresenta as despesas a serem consideradas em regra
07/05/99	Juiz TJAvis despacha para que se notifique o FD para em 5 dias enteregar os bens penhorados; e que a quantia mencionada pelo EV deve ser tida em regra de custas
10/05/99	Notificação ao fiel depositário de que lhe foi fixado o prazo de 5 dias para proceder à venda, sob pena de não justificando a falta ser ordenado o arresto de bens seus
10/05/99	Expedida notificação ao FD
31/05/99	Despacho do juiz TJAvis a notificar o EV para informar o Trib. se o FD já entregou os bens. Prazo: 10 dias
02/06/99	Notificação ao EV de que em 10 dias tem de informar os autos acerca da entrega ou não dos bens
02/06/99	Expedida notificação ao EV
16/06/99	EV informa TJAvis de que o FD não entregou os bens
18/06/99	Despacho do juiz do TJAvis a ordenar o arresto dos bens do FD no prazo de 15 dias; bens a arrestar deverão ser depositados no TJAvis; Requer a investigação de eventuais ilícitos criminais
01/07/99	Auto de Arresto
06/07/99	Juiz requer notificação do EV para proceder à venda dos bens arrestados
09/07/99	TJAvis notifica EV do Despacho
09/07/99	Expedida notificação
15/09/99	TJCoimbra através de ofício ao TJAvis insiste pelo cumprimento da CP
22/09/99	TJAvis recebe esse pedido
24/09/99	Despacho do juiz do TJAvis para que o TJCoimbra seja informado do estado dos autos
24/09/99	Despacho do juiz a requerer a notificação do EV para em 5 dias informar se já procedeu à venda dos bens arrestados
27/09/99	Expedido ofício para TJCoimbra dando conta de que a CP se encontra a aguardar informação do EV

(continuação)

06/10/99	TJCoimbra recebe ofício
14/10/99	Juiz TJAvis renova Despacho solicitando ao EV informações, agora sob pena de condenação em multa
18/10/99	Expedida CR
18/10/99	TJCoimbra requer ao TJAvis informação acresca do estado da depreacada para venda remetida a Avis em 04/03/99
21/10/99	TJAvis recebe esse pedido
25/10/99	Despacho do juiz TJAvis a solicitar que se informe em conformidade com o estado do processo
27/10/99	Expedido ofício para TJCoimbra
27/10/99	EV informa TJAvis de que os bens a vender são monos s/ valor comercial, sendo a oferta de maior valor de Esc. 6.000,00
29/10/99	Despacho do TJAvis para que a Exeq. seja notificada para em 10 dias se pronunciar
10/11/99	Termo de Entrega: entregue ao EV dos bens constantes no Auto de Arresto
10/11/99	TJAvis expediu CR ao advogado da Exeq.
15/11/99	Advogado da Exeq. envia Req. ao TJAvis
16/11/99	TJAvis recebe Req.da Exeq. reuendo venda judicial dos bens penhorados com dispensa de convocação de credores
25/11/99	Advogado da Exeq. envia Req. ao TJAvis
26/11/99	TJAvis recebe Req.do advogado da Exeq. - tendo sido notificado par se pronunciar sobre Req. do EV, diz nada ter a opor à venda
29/11/99	Despacho do TJAvis para que se notifique o EV para proceder à venda dos bens arrestados
03/12/99	Expedidas CR ao advogado da Exeq. e ao EV
04/01/00	TJAvis passa e entrega guias de depósito obrigatório à compradora, para depositar produto da venda
12/01/00	CGD remete ao TJCoimbra comprovativo do depósito
14/01/00	TJCoimbra recebe
14/01/00	Compradora deposita Esc. 6.000,00 na CGD à ordem do juiz do TJ Coimbra
17/01/00	Juiz do TJAvis fixa em Esc. 10.000,00 a remuneração ao EV e despacha para que se lavre o instrumento de venda e, após baixa, devolver ao Trib. Deprecante
18/01/00	Expedida CR ao advogado da Exeq., à Exec. e ao EV
19/01/00	Expedida CR com título de propriedade de transmissão à compradora
20/01/00	Remessa dos autos a Coimbra
26/01/00	TJCoimbra envia CR ao advogado da Exeq.
05/05/00	Juiz remete à conta
10/05/00	Conta
11/05/00	TJCoimbra por CR deu conhecimento da conta de custas / Pasadas guias
26/09/00	TJCoimbra: custas, rateio
02/10/00	TJCoimbra determina que os autos aguardem nos termos do 285º - interrupção da instância
03/10/00	TJCoimbra notifica advogado da Exeq. que o Proc. aguarda sem prejuízo do disposto no art. 285º
01/01/01	Termo do prazo para pagamento de guias

O quadro 58 permite-nos, ainda, fazer uma outra análise, distribuindo o tempo da sua duração entre os principais actores processuais.

Quadro 58
A duração da acção executiva analisada no Tribunal Judicial de Coimbra por actores processuais

Actores \ Dias	Dias reais
Juiz	41
Mandatários das partes	831
Funcionários judiciais/org. judicial	806

Os números do quadro anterior permitem uma leitura clara. A própria natureza da acção e o tipo de litígio que se funda num título executivo, não tendo havido nenhum enxerto declarativo, tornam as decisões judiciais em “quase-tabelares”, razão pela qual o juiz é o actor processual que menos tempo usa para proferir os seus despachos no decurso do processo.

O tempo usado pelas partes e pelos funcionários judiciais/organização judicial nesta acção é demonstrativa, por um lado, da morosidade legal, organizacional ou endógena e provocada, que já analisámos anteriormente e, por outro lado, da necessidade de reforma da acção executiva, designadamente da execução por quantia certa.

3. A sociedade, o mercado e os meios substitutivos da acção executiva

3.1. Os meios substitutivos legais

“Existe uma opinião espalhada entre os agentes económicos de que o processo executivo português é excessivamente moroso e relativamente caro, conduzindo a situações de clara ineficiência económica. É curioso, por isso, notar que os agentes recorrem frequentemente a instituições substitutivas consideradas mais eficazes...” (Ribeiro Mendes, 1992:55).

Durante anos, até à recente descriminalização dos denominados “cheques de pequenos montantes”, “cheques pré-datados” e “cheques garantia”, o processo crime de cheque sem provisão foi o principal meio substitutivo da acção executiva, com o consequente encharcamento e colonização do sistema penal por este tipo de crime, como expusemos e demonstramos em Santos *et al.* (1996).

Parafraseando Ribeiro Mendes no artigo supra citado, outro dos meios ao alcance dos credores, de modo a evitarem o recurso à execução judicial, consiste na exigência de garantias pessoais ou reais aos seus devedores. “No caso de garantias pessoais o credor passa a dispor de uma pluralidade de obrigados pela mesma dívida, diminuindo assim o risco de insolvência do devedor. Ainda neste domínio, a fiança

de uma pessoa com um património elevado, faz diminuir o risco de recurso aos tribunais”. Outro modo do credor se precaver é dispor de uma fiança bancária, uma vez que o banco fiador tem no mercado maior credibilidade, o que reduz o risco de falência. No entanto, só o caso de garantia bancária autónoma que cubra a totalidade da dívida leva a que o credor não se veja obrigado a cobrar judicialmente o seu crédito.

Continuando a seguir o autor referido, no caso das garantias reais, a situação no ordenamento jurídico português é caótica. O credor que disponha de garantia real contratualmente constituída pelo devedor tem sempre que recorrer aos tribunais para conseguir executar o objecto da garantia, excepto no caso de penhora. A lei admite, neste caso, por convenção das partes, a venda extrajudicial. Esta situação deve-se à proliferação de garantias reais ocultas encontradas, quer no direito subjectivo, quer no direito objectivo. Exemplo disso são os créditos da Segurança Social gozarem de privilégios mobiliários e imobiliários gerais.

O direito de retenção é outra das garantias reais ocultas, “não consta do registo predial quando incide sobre imóveis”. Este direito, atribuído aos promitentes compradores que já têm na sua esfera jurídica o bem prometido, desvaloriza as garantias reais “voluntariamente” constituídas pelo devedor ou por terceiro – por exemplo, a hipoteca sobre bens imóveis, que só se torna eficaz após registo. Também o direito de retenção conferido a empreiteiro desvirtua as garantias reais contratualmente estabelecidas pelo dono da obra a favor de terceiro (concretamente, hipoteca a favor de uma instituição de crédito que financia a obra).

A existência de garantias reais atribuídas por lei, e ocultas, não registadas e atribuídas com primazia em relação às garantias reais constituídas por contrato (registadas), afectam as reais expectativas dos credores que sejam forçados a cobrar judicialmente os seus créditos.

Uma outra situação, segundo o mesmo autor, relativa às garantias reais encontra-se ao nível da execução fiscal e relaciona-se com o antigo art. 300º, n.º 1 do Código de Processo Tributário, que prevê que “penhorados quaisquer bens pelas repartições de finanças, não podem tais bens ser apreendidos, penhorados ou requisitados por qualquer tribunal, salvo se, em processo especial de recuperação de empresa e de protecção dos credores, o administrador judicial requer o levantamento da penhora e assegura a sua substituição por uma das garantias previstas no n.º 1 do art. 282º de forma a que fiquem assegurados os interesses do exequente”. Assim, o

bem sai da esfera jurídica do devedor; é apreendido pelo Estado; fica “congelada” a possibilidade de um qualquer credor ou exequente privado penhorar aquele bem⁷². *Actualmente, com a entrada em vigor do novo Código de Procedimento e Processo Tributário (Decreto-Lei n.º 433/99 de 26 de Outubro)*

KKKKKKKKKKKKKKKKKKKK

Ainda no campo dos mecanismos substitutivos do processo executivo, deve chamar-se a atenção para a reserva de domínio ou reserva de propriedade, que condiciona a transmissão de propriedade nos contractos de alienação total ou parcial da obrigação da outra parte, ou até à verificação de qualquer outro evento, e que é frequentemente utilizada na venda a prestações de veículos automóveis ou de outros bens móveis.

O pré-pagamento, designadamente nos bens de consumo de massa (v.g. telemóveis), é também um instrumento recente que pretende evitar a necessidade de recorrer ao sistema judicial.

Neste tipo de análise não podemos esquecer que muitas relações contratuais entre empresas são de “tipo relacional”, pelo que na gestão dos seus conflitos e das suas cobranças privilegiam as soluções não jurisdicionais (Marques, 1992). Assim, por um lado, as empresas de maior dimensão, nomeadamente as financeiras, vão desenvolvendo departamentos de pré-contencioso para negociar as situações de potencial conflito. Por outro lado, já se estão a desenvolver em Portugal empresas em regra na órbita de grupos financeiros, especializadas em negociação de litígios contratuais, designadamente da cobrança de dívidas.

3.2. Os meios substitutivos para-legais: o sistema de “cobranças difíceis”

⁷² Ribeiro Mendes (1992) cita o Prof. Antunes Varela acerca da existência de garantias reais e sua consequência quanto à eficácia económica do processo executivo, “que a verdadeira razão da frustração sentida pelos utentes dos tribunais quanto ao processo executivo reside na proliferação de privilégios creditórios (após 1975) responsável pela situação dos exequentes chegarem inúmeras vezes “a chuchar no dedo” porque todo o património do devedor foi completamente absorvido pelos “credores graúdos” que de privilégio na lapela reduzem a “0” o crédito do exequente”.

Um investigador do Centro de Estudos Sociais⁷³ analisou, entre 3 de Março de 1997 e 3 de Abril de 1997, os jornais, diários e semanários, recolhendo todos os anúncios relacionados com a cobrança de dívidas, incluindo detectives (quadros 59 e 60).

Quadro 59
Número de Anúncios encontrados por jornal (semanários)

	Expresso	Independente	Jornal de Coimbra	Ocasião	Semanário	Tal & Qual
05/Mar			+	2		
07/Mar		1				+
08/Mar	+				+	
12/Mar			+			
13/Mar				1		
14/Mar		+				+
15/Mar	+				+	
19/Mar			+			
20/Mar				4		
21/Mar		+				
22/Mar	+				+	
26/Mar			+			
27/Mar		1		8	+	+
28/Mar	+					
02/Abr			+			
03/Abr				7		

Fonte: *João Paulo Dias*

⁷³ Agradecemos ao Dr. João Paulo Dias a autorização para utilizar estes dados provisórios de uma investigação, ainda não concluída.

Quadro 60
Número de Anúncios encontrados por jornal (diários)

	Beiras	Capital	Comércio Porto	Correio Manhã	Diário Coimbra	Diário Económico	DN	JN	Primeiro Janeiro	Público
03/Mar	0	0	0	5	2	0	1	7	0	0
04/Mar	1	0	0	4	2	0	0	4	0	1
05/Mar	1	0	0	6	3	+	1	4	0	1
06/Mar	1	0	0	6	2	+	0	6	0	0
07/Mar	1	0	0	8	2	+	0	7	0	1
08/Mar	1	1	0	5	2	+	0	3	0	1
09/Mar	+	+	+	2	3	+	0	7	+	1
10/Mar	1	+	+	6	2	+	0	5	+	1
11/Mar	1	+	+	7	2	+	0	5	+	2
12/Mar	1	+	+	5	2	+	1	5	+	1
13/Mar	1	+	+	7	2	+	1	9	+	1
14/Mar	1	+	+	7	+	+	0	8	+	1
15/Mar	+	+	+	4	2	+	0	2	+	2
16/Mar	+	+	+	2	2	+	0	4	+	1
17/Mar	1	+	+	6	1	+	0	4	+	1
18/Mar	1	+	+	6	2	+	0	6	+	1
19/Mar	1	+	+	5	+	+	+	9	+	1
20/Mar	1	+	+	7	+	+	+	9	+	1
21/Mar	1	+	+	7	+	+	+	8	+	1
22/Mar	1	+	+	5	1	+	+	3	+	1
23/Mar	+	+	+	2	1	+	0	5	+	1
24/Mar	1	+	+	7	1	+	+	7	+	1
25/Mar	1	+	+	4	1	+	+	7	+	1
26/Mar	1	+	+	5	1	+	+	5	+	1
27/Mar	1	+	+	6	+	+	+	7	+	1
28/Mar	+	+	+	4	+	+	+	+	+	1
29/Mar	1	+	+	2	1	+	+	3	+	1
30/Mar	+	+	+	2	1	+	+	2	+	1
31/Mar	1	+	+	5	+	+	+	6	+	1
01/Abr	0	+	+	4	+	+	+	4	+	1
02/Abr	0	+	+	6	1	+	+	6	+	1
03/Abr	0	+	+	6	1	+	+	8	+	1

Fonte: João Paulo Dias

O número de anúncios encontrados é um indício de que existe uma actividade com algum significado nesta área das denominadas “cobranças difíceis”.

O mesmo investigador iniciou, posteriormente, um período de contactos telefónicos com as empresas ou detectives/cobreadores simulando ser um cliente com o seguinte caso:

Uma empresa de fiação a quem tinham sido devolvidos cheques no valor de 650.000\$00, por uma firma do ramo têxtil com dificuldades, necessita de receber o dinheiro no prazo de dois meses.

Os resultados desses telefonemas encontram-se sintetizados no quadro seguinte.

Quadro 61
Cobrança difíceis: contactos telefónicos
Resultado dos contactos

Preço	Condições	Execução	Tipo de cobrador	Uso de violência
10% no início 20% no final		Imediata	Detective	Sim
35% para quantidades inferiores a 1000cts		Imediata	Detective	Sim
	Deixar telefone para marcação		Detective	Possível
			Casal de reformados da PSP	Consoante a posição
30%		Imediata	Detective	Sim
10%		Imediata	Reformado da Força Aérea	Sim
	Elaborar ficha da empresa		Empresa X (empresa de cobranças)	Possível

Fonte: *João Paulo Dias*

A análise deste quadro é preocupante, dado que, como eventual alternativa à cobrança judicial ou, em simultâneo, existem na sociedade pessoas ou entidades disponíveis para se dedicarem à cobrança de dívidas, com o possível recurso à ameaça ou à violência física.

4. Conclusão

A legislação, designadamente a processual e de custas judiciais, prevê procedimentos processuais que podem vir a ser qualificados como possuindo um excesso de formalismo ou formalismo desnecessário à protecção das “partes” intervenientes.

Para analisar esses eventuais excessos de formalismo, ou de formalismos desnecessários, decidimos simular uma acção executiva por quantia certa sob a forma de processo ordinário a ser intentada no dia 4 de Janeiro de 2001, em condições que poderemos considerar óptimas. Nesta simulação de duração legal, por força da actual lei processual, de uma acção executiva por quantia certa sob a forma ordinária, os actos dos juízes levariam 66 dias a praticar, os das partes/mandatários 171 dias e os das secções judiciais 421 dias.

Esta simulação de acção executiva para pagamento de quantia certa sob a forma de processo ordinário assenta em condições óptimas de desempenho, decorrendo a sua tramitação dentro dos prazos legais. Paradoxalmente, a sua duração estender-se-ia de 04/01/2001 até 09/01/2003 (se considerarmos o interesse do exequente em receber a quantia exequenda) ou até Novembro de 2003, se considerarmos o trabalho burocrático ou organizacional do Tribunal.

Estes dados têm significados diferenciados, sendo de destacar, por um lado, o tempo que o processo legal concede ao funcionamento da organização judiciária. Por outro lado, o tempo dado pela lei processual às partes, que para além de significar o tempo que é necessário para estas praticarem os actos, tem também em consideração o tempo necessário para a gestão dos escritórios de advogados, de modo a garantir a sua capacidade de resposta.

O quadro referente à cronologia da acção executiva para pagamento de quantia certa sob a forma ordinária, e a análise subsequente, permite-nos concluir que este tipo de acção precisa de ser repensada relativamente às seguintes causas de duração legal: excesso de dependência do impulso do exequente; proliferação da citação e notificações ao exequente e executado; um processo pouco efectivo de penhora; um processo pouco eficiente da venda judicial; e um processo anacrónico de pagamento ao exequente.

Os enxertos declarativos, a convocação de credores, o registo das penhoras, o desconto nos vencimentos e o direito de remição, como estão desenhados no actual processo executivo, são causas de morosidade ou de bloqueio à satisfação do objectivo do exequente de receber de um modo célere o crédito exequendo.

A duração excessiva dos processos ou morosidade processual pode também ser de origem organizacional ou endógena ao sistema e resultar do volume de serviço e/ou rotinas adquiridas, bem como da organização dos tribunais.

Ao longo da nossa investigação (Santos *et al.*, 1996 e 2000), conseguimos identificar as seguintes principais causas de morosidade organizacional ou endógena de natureza sistémica ou gerais: a) Condições de trabalho – organização de trabalho, afectação/distribuição de espaço e equipamentos; b) Irrracionalidade na distribuição de funcionários judiciais e distribuição de magistrados (vacatura de lugares, excesso de mobilidade, adequação dos quadros de pessoal); c) Impreparação e negligência dos funcionários judiciais e magistrados judiciais e do Ministério Público (não cumprimentos dos prazos legais sem justificação); d) Volume de trabalho (explosão

da litigiosidade – litigação de massa - com o aumento da distribuição de processos sem alteração da organização de trabalho/de pessoal afecto ao trabalho); e) Recursos a perícias – o recurso a perícias de (hospitais, Instituto de Medicina Legal e Polícia Judiciária) que atrasa os processos durante anos; f) Não cumprimento das cartas precatórias e rogatórias – as deprecadas para citação e penhora são cumpridas muito para além dos prazos.

Parafraseando o que escrevemos em Santos *et al.* (1996), a morosidade é tanto mais forte quanto mais variadas, intensas e cumulativas foram as suas causas. Consequentemente, apenas serão eficazes as medidas de combate que as várias entidades envolvidas e direccionadas para todas as causas que a provocam tomarem de forma coordenada.

A identificação e actuação concertada sobre as causas organizacionais ou endógenas de morosidade no sistema judicial permitem melhorar as condições estruturais de desempenho do sistema judicial. No entanto, a reforma da acção executiva pressupõe, ainda, um conhecimento exaustivo das causas de morosidade organizacionais ou endógenas específicas deste tipo de processo. De entre estas causas, são de salientar o não cumprimento atempado dos despachos pelos funcionários judiciais, a grande demora no cumprimento das cartas precatórias, a penhora e a ausência efectiva de remoção dos bens móveis penhorados.

A nossa reflexão sobre a morosidade iniciada com a duração legal dos processos, confirmada com a morosidade organizacional ou endógena, não estará completa se não nos referirmos às causas de morosidade provocadas pelos interessados (partes ou profissionais). Assim, é de salientar o interesse do devedor em atrasar o andamento das execuções e a dificuldade do credor em dar o impulso processual ao processo.

Esta situação de desempenho da acção executiva não será completamente estranha ao desenvolvimento, por um lado, de meios substitutivos legais de cobrança de dívidas (durante anos a acção penal através do cheque, a exigência de garantias pessoais ou reais aos devedores e a familiares e terceiros, a proliferação de privilégios creditórios do Estado, a cláusula de reserva de propriedade, o pré-pagamento e o desenvolvimento de departamentos ou empresas de negociação de litígios e cobrança de dívidas extrajudicialmente). Por outro lado, coexiste na sociedade portuguesa um sistema paralelo de cobranças difíceis, em que as empresas

ou os detectives/cobreadores admitem, se necessário, recorrer à violência física para que o devedor cumpra os seus compromissos contratuais, em regra, dívidas.

O processo executivo actual, designadamente para execução de quantia certa, é, assim, demasiado moroso, “pesado”, arcaico e completamente desajustado para a rápida obtenção do pagamento da quantia exequenda. Além do mais, é um dos ritos processuais definido ainda para uma sociedade ruralizada onde o cerne da riqueza são os bens imóveis.

A tramitação processual, além de ser a que sobrecarrega burocraticamente o trabalho dos magistrados é, ainda, a que origina um maior número de actos noutros Tribunais e que, por isso, implica uma maior incidência dos atrasos nos casos problemáticos no normal desenrolar dos serviços de todo o país. Por isso, é, inequivocamente, um dos grandes entraves ao rápido funcionamento do sistema, já que implica a realização de múltiplos actos, repetitivamente, e sem que o seu fim principal se encontre mais próximo ou seja atingido.

Capítulo V

Contributos para uma reforma do processo executivo

1. A análise do debate recente

1.1. A reforma da acção executiva da comissão Antunes Varela (1990) e as linhas orientadoras da nova legislação processual civil (1992/1993)

O Projecto da Comissão de Reforma do Código de Processo Civil de 1990, presidida pelo Prof. Doutor Antunes Varela, não introduziu significativas alterações ao processo executivo. Eis algumas das alterações propostas/introduzidas nesse projecto⁷⁴:

1. “Eliminação de tramitações diversificadas em função do valor da causa e da natureza do título executivo, no processo executivo para pagamento de quantia certa, mantendo-se regulamentações distintas para o processo para entrega de coisa certa e para prestação de facto;

2. Eliminação dos requisitos de legalização notarial dos títulos executivos quanto aos documentos particulares assinados pelo devedor, desde que deles conste a obrigação de pagamento de quantias determinadas ou entrega de coisas fungíveis (arts. 619º, c), e 624º - a assinatura dos documentos particulares só carece de reconhecimento notarial, quando se trate de assinatura a rogo);

3. No caso de se fundar a execução em sentença de condenação, ainda que pendente de recurso, dever do exequente nomear bens à penhora logo no requerimento inicial, independentemente do momento em que foi instaurada a execução (art. 638º, nº 3);

4. Eliminação do recurso do despacho de citação como meio de oposição à execução (art. 640º);

⁷⁴ Reproduzimos a síntese elaborada por Ribeiro Mendes (1993).

5. Atribuição do efeito suspensivo de execução ao recebimento dos embargos se, fundando-se a execução em escrito particular com assinatura não reconhecida, o embargante alegar a não autenticidade da assinatura (art. 645º, n.º 1);

6. Unificação do modo de nomeação de bens à penhora, através de requerimento (art. 664º, n.º 1);

7. Imposição ao executado do dever de especificar em detrimento da parte, os bens susceptíveis de penhora que lhe pertençam, bem como o lugar onde se encontram, sempre que tal seja justificadamente requerido pelo exequente (art. 665º, n.º 1);

8. Estabelecimento de regra de que o resgate provisório da penhora não impede o prosseguimento da execução, muito embora não possam ser adjudicados ou vendidos, nem consignados os seus rendimentos, os bens cuja penhora haja sido registada provisoriamente e não tenha sido convertida em definitivo, salvo se outros créditos com garantia sobre esses bens tiverem sido reclamados e reconhecidos (art. 666º, n.º 4 e 70º, n.º 2);

9. Permissão, com maior latitude do que a estabelecida no direito vigente, de venda por negociação particular, bastando que tal modalidade seja requerida pelo exequente, pelo executado ou por algum dos credores preferentes, e o juiz não encontre razões sérias para se lhe opor, depois de ouvidos os restantes interessados (art. 714º, a));

10. Regulamentação de desistência do exequente, incluindo a desistência da instância executiva (art. 746º);

11. Regulamentação da suspensão da entrega da coisa detida por terceiro e por doença do executado (art. 746º);

12. Regulação da suspensão de entrega de coisa detida por terceiro e por doença do executado, na execução para entrega de coisa certa (art. 755º e 756º)”⁷⁵.

Assim, as alterações propostas pelo Projecto da Comissão Antunes Varela eram meras adaptações ao processo executivo vigente desde 1939. A Comissão Revisora considerava, deste modo, plenamente satisfatória a tramitação existente.

O mesmo caminho não foi adoptado pela Comissão de elaboração das Linhas Orientadoras da nova legislação processual civil, que visava proceder a uma remodelação mais profunda do processo executivo. Assim, pretendia-se uma “menor

⁷⁵ Cfr. Ribeiro Mendes (1993).

judicialização do processo executivo”⁷⁶, ficando clara a ideia de que a Comissão trabalhou no sentido de lhe conferir “a modernização e a simplificação da respectiva tramitação, de modo a alcançar eficácia na realização prática dos direitos”⁷⁷. Para tal, o relatório da Comissão⁷⁸ de elaboração das Linhas Orientadoras da nova legislação processual civil, conhecido e objecto de debate público em 1993, sugeria o elenco das alterações mais importantes a realizar:

a) Rever e corrigir “aspectos particularmente arcaicos”, desnecessariamente complexos ou tecnicamente pouco elaborados do modelo vigente, tais como a enumeração taxativa das excepções dilatórias que fundamentam a dedução de embargos do executado, a determinação de limites e excepções à penhorabilidade dos bens, a inexistência de um genérico meio de oposição à penhora privativo do executado, a estruturação em termos plenamente claros e satisfatórios da cumulação de execuções e do litisconsórcio na acção executiva;

b) Conferir maior eficácia aos momentos decisivos da execução: efectivação da penhora e subsequente depósito dos bens penhorados; realização da venda e modalidades desta. Assim, deve o Tribunal poder requerer todas as informações necessárias e indispensáveis à realização da penhora, de acordo com o princípio da cooperação; deverão poder ser solicitadas ao executado todas as informações sobre o seu património, responsabilizando-o no caso de incumprimento; deve caminhar-se para a desburocratização da penhora, eliminando todos os actos e formalidades inúteis, conferindo-lhe maior eficácia e celeridade; deverão eliminar-se figuras como o protesto; é necessário uma maior moralização na venda judicial, caminhando para a plena transparência, pelo que urge rever principalmente os mecanismos da venda em hasta pública, bem como a venda em estabelecimentos de leilões;

c) Repensar toda a fase de convocação de credores, verificações e graduações de créditos;

d) Importa conferir às execuções fundadas em sentença maior simplicidade, celeridade e eficácia. Poderá adoptar-se uma figura similar à execução sumaríssima para pagamento de quantia certa, realizando-se imediatamente a penhora, e, só após esta, permitir a cumulação das oposições à penhora e a execução, sancionando, se

⁷⁶ Cfr. O discurso de 25 de Junho de 1993 do Ministro da Justiça.

⁷⁷ Cfr. Ribeiro Mendes (1993).

⁷⁸ A comissão de elaboração das linhas orientadoras da nova legislação processual civil foi composta por Pereira Baptista, Lopes do Rego, Lebre de Freitas, João Correia, António Telles e Cristina Silva (cfr. *Sub Judice*, 1992).

necessário, em termos de litigância de má fé, o exequente que após extinto o débito, dá a sentença à execução.

1.2. Alguns tópicos do debate pós-linhas orientadoras (1993-1996): a procura de uma reforma intercalar

1.2.1. O contributo de Lopes do Rego

Carlos Lopes do Rego (1993) defendeu a realização de uma reforma do processo executivo, de modo a conferir-lhe maior eficácia, uma vez que era cada vez mais frequente pensar-se que o incumprimento dos direitos, no processo civil em geral e no processo executivo em particular, “compensa”. Assim, o autor analisa os estrangulamentos existentes no sistema, propondo soluções relativamente à fisionomia e estrutura geral da acção executiva, aos problemas originados no direito substantivo e também em outros ramos do direito processual, ao título executivo, às partes processuais, às formas de acção executiva, à fase liminar, à oposição à execução, à penhora e oposição à penhora e também à venda executiva.

Fisionomia e estrutura geral da acção executiva

Segundo o autor, o sistema de acção executiva estrutura-se sobre a “execução movida apenas por determinado credor visando a satisfação do seu crédito, com intervenção limitada aos restantes credores com garantia real (...) ou aos credores comuns que hajam obtido outra penhora sobre os mesmos bens”, de acordo com o art. 871º do CPC.

Este modelo da acção executiva singular nem sempre permite o tratamento igualitário dos credores, já que, por motivos aleatórios, são prejudicados credores que não conseguiram obter uma penhora prioritária. Lopes do Rego opta, no entanto, por manter a fisionomia da acção executiva vigente, caso não se procedesse à elaboração de um novo Código⁷⁹.

⁷⁹ Em nosso entender a alteração do figurino de acção executiva singular só será eficaz se for construído um ficheiro automatizado central de todas as acções executivas que sejam instauradas. Um efeito perverso cujas consequências não são previsíveis, resulta do facto de, eventualmente, quando todos os credores reclamarem os seus créditos na mesma acção executiva, o seu andamento se tornar complexo e moroso.

Os problemas mais graves no âmbito da acção executiva situam-se ao nível do direito material e de outros ramos de direito adjectivo. Uma das situações mais preocupantes é a existência “e desproporcionada proliferação” das garantias reais ocultas que, funcionando à margem do registo predial, violam assim o princípio da confiança e originam crescente número de reclamações de créditos, sacrificando os direitos do exequente. Outra das soluções adiantadas respeita à eliminação da moratória forçada, alteração esta que implicará rever normas do Código Civil respeitantes à responsabilidade pelas dívidas dos cônjuges.

O autor defende, ainda, uma articulação entre o processo executivo e o direito fiscal, devendo ser repensado o art. 300º do Código de Processo Tributário, segundo o qual uma vez penhorados os bens à ordem de uma execução fiscal, eles ficam “imunes” à penhora por qualquer credor civil (impenhorabilidade decorrente de penhora em execução fiscal), enquanto a primeira execução durar.

Título Executivo

O autor defendeu, ainda, relativamente aos títulos executivos:

a) A ampliação do elenco dos títulos executivos, de modo a evitar desnecessárias acções declarativas, conferindo força executiva, sem necessidade prévia de processo declaratório, “aos documentos particulares assinados pelo devedor que titulem obrigações pecuniárias ou que tenham por objecto a entrega de coisas fungíveis”. Urge ampliar tal regime, conferindo a natureza de título executivo a qualquer documento particular assinado pelo devedor, que implique a constituição ou reconhecimento de obrigações pecuniárias de entrega de coisas móveis ou de prestação de facto determinado; “concordância em conferir eficácia suspensiva aos embargos de executado quando o embargante alegar a não autenticidade da assinatura que consta no escrito particular com assinatura não reconhecida”;

b) Devem ter natureza e força de título executivo “quaisquer decisões ou despachos judiciais que importem reconhecimento ou constituição de uma obrigação”;

c) A regra de que os sujeitos e o objecto da execução são sempre moldados em função do título executivo deve ter pelo menos duas excepções: quanto ao débito

acessório de juros de mora não constante do título executivo dado à execução; quanto ao reconhecimento da existência de uma dívida comunicável ao cônjuge devedor constante do título.

Esta extensão do título executivo evitaria inúmeras acções declarativas intentadas unicamente com o objectivo de ser declarado o débito acessório de juros moratórios ou o facto de o cônjuge do devedor responder também pela obrigação que consta do documento a executar.

Partes processuais

Segundo Lopes do Rego, deve conceder-se “legitimidade passiva para a acção executiva ao proprietário ou possuidor dos bens onerados com garantia real de que está provido o crédito exequendo, sem todavia impor o litisconsórcio necessário com o devedor”. No caso de acção movida contra terceiro, e os bens onerados com garantia real forem insuficientes, poderá o exequente requerer no mesmo processo que a acção executiva prossiga contra o devedor, sendo este citado para pagamento do crédito exequendo⁸⁰.

Formas de acção executiva

Deve proceder-se à distinção entre a execução de sentença e a execução de outros títulos, seguindo a execução de sentença o modelo da execução sumaríssima.

Fase liminar da execução

Na fase liminar da execução será necessário consagrar a possibilidade de indeferimento liminar, ainda que parcial, da acção executiva. Deve possibilitar-se a rejeição oficiosa pelo juiz da acção executiva instaurada, até ao momento da realização da venda, sempre que haja conhecimento oficioso de excepções dilatórias, não apreciadas ou dirimidas em embargos de executado. Em causa está limitar a morosidade que a dedução de embargos de executado implica.

Oposição à execução

Deve ser eliminado o elenco taxativo de excepções dilatórias que abrem caminho à dedução de embargos de executado e à execução de sentença. O autor defende, ainda, que deverá adequar-se a tramitação dos embargos de executado ao que vier a ser estabelecido acerca do desenrolar do processo comum de declaração, eliminando

⁸⁰ O autor defende, ainda, a “figura do litisconsórcio na acção executiva, traduzida na existência de situações que implicam contitularidade numa relação obrigacional”.

determinados regimes especiais não justificados, tais como o número de articulados, prazos, efeitos cominatórios, etc.).

Penhora e oposição à execução

“A penhora - fase verdadeiramente nuclear do processo executivo - carece de profunda e substancial reformulação, já que radica na regulamentação vigente uma boa parte das causas de frustração das finalidades da acção executiva” (Lopes do Rego, 1993: 36).

Assim, o autor propõe que o Tribunal deve intervir, baseado no princípio da cooperação, principalmente nas execuções de sentença quando o exequente alegar, justificadamente, dificuldades sérias na identificação ou localização dos bens a penhorar, facto perfeitamente aceitável tendo em conta a realidade social. Deve, assim, admitir-se que a requerimento fundamentado do exequente o Tribunal obtenha as informações indispensáveis à realização da penhora.

Será necessário instituir novos meios e possibilidades de acção na recolha de informação, sem pôr em causa as figuras do segredo bancário e do segredo fiscal, já que é sabido que a mera solicitação às entidades policiais é de duvidosa eficácia, assim:

a) Quanto à determinação dos bens penhoráveis há que destriçar a impenhorabilidade absoluta; penhorabilidade relativa; penhorabilidade parcial; penhorabilidade subsidiária;

b) Relativamente à penhora, têm que se estabelecer regimes especiais que permitam o respeito pelo princípio da igualdade e ajudem à realização do direito do exequente e a satisfação das necessidades essenciais do executado. Será forçoso adequar os regimes legais à realidade social vigente. Assim, é de ponderar a penhorabilidade das pensões de valor elevado, a penhora de bens em habitação secundária, a penhora de depósitos bancários ou a penhorabilidade de bens do domínio privado de pessoas colectivas afectos a “fins de utilidade pública” e definir o que, nos dias de hoje, deve ser considerado como indispensável à vida doméstica;

c) Deve caminhar-se para a simplificação dos mecanismos da efectivação da penhora, tomando-a célere e eficaz; deve eliminar-se o protesto no acto da penhora e permitir a realização da penhora de imóveis, fora da área do Tribunal onde pende a acção, sem necessidade de carta precatória; deve existir prioridade no registo predial das penhoras efectuadas e o desapossamento do executado dos bens móveis que lhe

sejam penhorados e diminuição do tempo entre a penhora e a venda dos bens penhorados, obstando a que estes estejam à guarda do depositário por longos períodos;

d) Deve, tal como o Projecto refere, prever-se o regime da penhora de empresas e estabelecimentos comerciais, admitindo a continuidade laboral desta, sob a gestão e administração do executado ou de um administrador nomeado pelo Tribunal⁸¹.

Venda de bens penhorados

Quanto à fase da venda, será importante introduzir profundas alterações, de modo a caminhar para a plena transparência e moralização, dignificando, assim, a actividade judicial realizada no âmbito da acção executiva. As principais alterações propostas por Lopes do Rego no artigo em análise, são:

a) Substituir o sistema de venda judicial através de arrematação em hasta pública por venda judicial mediante propostas em carta fechada, como meio normal de venda⁸²;

b) Fazer uma correcta avaliação dos bens penhorados, recorrendo, se necessário, ao arbítrio de um técnico qualificado e imparcial;

c) Quanto às formas de venda extrajudicial, seria importante introduzir uma cláusula geral que permitisse o recurso a qualquer outra modalidade de venda, no caso de haver acordo entre exequente, executado e a maioria dos credores preferentes, desde que o juiz a considerasse conveniente, ouvidos os interessados na execução;

d) Antecipação do momento de realização da venda, tendo em vista ultrapassar os problemas da pela guarda, administração e conservação dos bens penhorados;

e) Devem consagrar-se soluções de consenso entre exequente e executado para a satisfação do crédito, tornando possível, designadamente, o pagamento em prestações da dívida exequenda;

f) Revisão do regime legal relativamente a anulação da venda de bens penhorados, simplificando-o e conciliando-o com a venda de bens alheios consagrados no Código Civil.

⁸¹ Lopes do Rego trata também das questões de oposição do executado, o que não fazemos neste relatório por já ter sido previsto nas alterações ao CPC em 1996.

⁸² Já introduzido nas alterações ao CPC em 1996.

1.2.2. O contributo de Ribeiro Mendes: um apelo à reforma intercalar

Armindo Ribeiro Mendes (1993) entende que o Anteprojecto de Antunes Varela se limitava a “reproduzir a legislação existente com algumas simplificações e melhoramentos” e, por outro lado, as Linhas Orientadoras apenas evidenciavam “o diagnóstico dos males presentes descurando a apresentação das grandes linhas de uma alteração futura”⁸³.

O autor afirma, ainda, que a reforma do processo executivo deveria ser acompanhada de uma “alteração substantiva” referente às garantias reais conferidas por legislação avulsa e que não carecem de registo (privilégios creditórios e direito de retenção), acompanhado de uma reforma do Código de Processo Tributário, por forma a harmonizar a execução cível e a execução fiscal.

O autor⁸⁴ tem vindo a defender a necessidade de criação de um novo modelo de processo executivo, assente nas seguintes propostas: “modificação do regime substantivo de moratória forçada nas relações entre cônjuges; articulação das regras sobre penhora e venda executiva com o sistema do registo predial, tendo em especial conta a ampliação de duração de inscrições provisórias por períodos relativamente longos; articulação do processo executivo com o processo falimentar, nomeadamente através de reequaccinação do sistema concursal vigente desde 1961; necessidade de remodelar o sistema de penhora de bens imóveis, criando-se uma forma de armazenamento dos bens penhorados que implique imediato desapossamento pelo devedor; necessidade de alterar todo o sistema de venda executiva, eliminando mercados clandestinos e as distorções dele decorrentes”⁸⁵.

⁸³ Neste ponto, este relatório segue a linha expositiva de Ribeiro Mendes (1992 e 1993). No artigo de 1993, Ribeiro Mendes dá continuidade à sua estimulante reflexão efectuada no artigo anterior sobre o processo executivo e a economia (1992), de que salientamos a análise sobre a efectividade da penhora e da venda judicial.

⁸⁴ Ribeiro Mendes (1992) tinha ainda defendido que na acção executiva, quanto mais baixo for o custo em que o devedor incorre por ser demandado, maior interesse terá em diferir o pagamento da sua dívida. Se as custas judiciais forem constantes, sem agravamento, o devedor terá vantagens em recorrer a meios de oposição meramente dilatatórios, designadamente através de enxertos declarativos. Ora, é necessário promover soluções legais dissuasórias da utilização desses meios dilatatórios, de que são exemplos: a possibilidade do credor nomear bens à penhora, no requerimento de execução, antes da chamada do devedor executado ao processo; a dependência da prestação de caução para que a dedução de oposição por embargos tenha eficácia suspensiva sobre a execução (art. 818º do CPC); a possibilidade conferida ao exequente de pedir juros moratórios agravados, independentemente de estarem ou não previstos no título executivo.

⁸⁵ No sistema português a venda judicial processa-se junto dos próprios tribunais com superintendência dos juízes, embora existam casos de venda extrajudicial. Ribeiro Mendes (1992) constata que na venda judicial a licitação no Tribunal, na presença do juiz se torna “economicamente ineficaz”, uma vez que tende a restringir o número de potenciais adquirentes. Isto porque uma rede de profissionais, frequentemente organizados em associações de facto (o vulgar “cambão”), elimina a

No entanto, Ribeiro Mendes entendia, em 1993, ser necessário a criação de medidas de curto prazo assentes naquilo que seria consensual no Anteprojecto da Comissão Antunes Varela (1990) e no Relatório da Comissão das Novas Linhas Orientadoras do Direito Processual Civil (1992/1993), o que não inviabilizaria uma futura reforma substancial do processo executivo. Propunha, então, algumas alterações que deviam ser introduzidas num diploma intercalar e que se referiam, maioritariamente, à execução para pagamento de quantia certa:

1. “Eliminação das tramitações sumária e sumaríssima quanto a todas as acções executivas, independentemente da respectiva finalidade;

2. Alargamento da exequibilidade dos escritos particulares, dispensando o reconhecimento de assinatura, quanto aos títulos onde conste a obrigação de entrega de quantias em dinheiro e de coisa fungíveis (...);

3. Alargamento do regime previsto no art. 811º, n.º 3 e 928º, n.º 2 do CPC a todas as execuções fundadas em sentença independentemente da data de instauração da acção executiva;

4. Atribuição de efeito suspensivo à dedução de embargos de executado quando se trate de título executivo com assinatura sem legalização notarial e o executado afirme que a assinatura não foi por si elaborada;

5. Eliminação do protesto previsto no art. 832º do CPC, alargando-se a possibilidade de oposição à penhora por dedução de embargos de terceiro do próprio executado (oposição por apenso);

6. Possibilidade de a acção executiva prosseguir, não obstante o registo de penhora ter natureza provisória, nos termos propostos pelo Anteprojecto;

7. Regulamentação detalhada do regime de penhora de saldos de contas de depósito bancário, estabelecendo precisos deveres de informação para as instituições de crédito e regulando os termos da indisponibilidade do saldo (...);

8. Estabelecimento da regra de que, normalmente, as vendas executivas se fazem por propostas em carta fechada ou por venda em negociação particular,

concorrência na formação dos preços do mercado, dando lugar a conluíus vários. Para obviar a esta situação, o autor propõe-nos alguns mecanismos que eliminem esta prática fraudulenta, nomeadamente “a exigência de que as procurações de natureza irrevogável fiquem arquivadas no cartório notarial e sejam do conhecimento da Administração fiscal”.

O regime de venda executiva deveria, segundo Ribeiro Mendes, ser repensado, admitindo-se inclusive a criação, (em Lisboa e Porto), de “centrais de venda executiva exploradas directamente pelo Estado ou por concessionários”. Assim talvez se alcançasse a transparência do mercado executivo e o fim de flagrantes compadrios e corrupção de funcionários públicos.

exigindo-se neste último caso que, para se seguir tal modalidade, não haja oposição fundada do exequente, do executado ou de credores reclamantes (...);

9. Estabelecimento da regra de que o exequente pode recorrer à colaboração do Ministério Público para serem encontrados bens penhoráveis ao executado, nos termos em que tal possibilidade se encontre prevista no processo laboral e nas execuções por custas”.

2. As alterações ao processo executivo introduzidas pelos Decreto-Lei n.º 329-A/95, de 12 de Dezembro e Decreto-Lei n.º 180/96, de 25 de Setembro

No seguimento do debate ocorrido após o conhecimento público das Linhas Orientadoras, foram efectuadas alterações ao Código de Processo Civil (Decreto-Lei n.º 329-A/95, de 12 de Dezembro e Decreto-Lei n.º 180/96, de 25 de Dezembro), promovendo, em parte, a reclamada reforma intercalar.

As alterações introduzidas no regime jurídico processual da acção executiva não constituíram uma modificação substancial. Em síntese, a reforma da acção executiva incidiu nos seguintes aspectos:

Títulos executivos

- a) Ampliado o elenco dos títulos executivos, conferindo força executiva aos documentos particulares, assinados pelo devedor;
- b) Ampliadas as situações em que os documentos autênticos ou autenticados podem servir de títulos executivos;

Processo executivo

- c) Aumentados os casos em que se permite a cumulação de execuções e a coligação de exequentes ou de executados;
- d) Concedida legitimidade passiva para a execução ao terceiro, possuidor ou proprietário dos bens onerados com garantia real, quando o exequente pretenda efectivar tal garantia, incidente sobre bens pertencentes ou na posse de terceiro, sem se impor o litisconsórcio;
- e) No que respeita às formas do processo de execução, operou-se uma diferenciação entre a execução de sentença e a execução de qualquer outro título

executivo, ou de decisão judicial condenatória que careça de ser liquidada em plena fase executiva. Para a execução de sentença foi consagrado o modelo da execução sumaríssima, dispensando a citação inicial do executado e realizando-se a penhora de imediato;

f) Na tramitação do processo executivo na fase inicial é consagrada a possibilidade de indeferimento liminar do requerimento executivo, total ou parcialmente;

g) Consagrada a ampla possibilidade de aperfeiçoamento do requerimento executivo antes de ordenada a citação do executado;

h) Ampliado para 20 dias o prazo para a oposição mediante embargos de executado; eliminado o elenco taxativo das excepções dilatórias que podem fundamentar tal oposição, no caso de se tratar de execução de sentenças; revisto globalmente o regime dos efeitos cominatórios decorrentes da falta ou insuficiência da cominação dos embargos;

i) Consagrada a possibilidade do juiz rejeitar oficiosamente a execução instaurada, até ao momento da realização da venda ou das demais diligências destinadas ao pagamento, caso se aperceba de questões que deveriam ter conduzido ao indeferimento liminar (consequência da inexistência de uma fase específica de saneamento no processo executivo); a penhora é reformulada com o objectivo de evitar a frustração da satisfação do direito do exequente, estando-lhe subjacente o princípio da cooperação;

j) No que se refere aos bens penhoráveis é efectuada a distinção entre impenhorabilidade absoluta, relativa, parcial e penhorabilidade subsidiária; são atribuídos ao juiz amplos poderes para determinar a parte penhorável das quantias e pensões de índole social, atendendo à real situação económica do executado;

k) Clarificada a penhorabilidade de bens do executado em poder de terceiro;

l) Visou-se a simplificação e a desburocratização do regime de efectivação de penhora de móveis e imóveis;

m) Consagrada a possibilidade de penhorar direitos ou expectativas de aquisição de bens pelo executado;

n) Instituída uma forma específica de oposição do executado à penhora ilegalmente efectuada, caso tenham sido penhorados bens que o não deveriam ter sido.

Pagamento da dívida

o) Criada a possibilidade de pagamento em prestações da dívida exequenda, desde que haja acordo entre exequente e executado, ficando suspensa a execução e valendo como garantia do crédito a penhora já efectuada.

Venda judicial

p) Estabelecida a venda judicial mediante propostas em carta fechada, eliminando-se a arrematação em hasta pública;

q) Ampliadas as situações em que é possível proceder às diversas modalidades de venda extrajudicial;

r) Na venda de imóveis deixa de se atender ao valor matricial.

O Decreto-Lei n.º 180/96, de 25 de Setembro, veio ainda consagrar, em síntese, que:

a) A suspensão da execução só pode ocorrer quando o embargante juntar documento que constitua princípio de prova da sua alegação relativa à não genuinidade da assinatura não reconhecida em escrito particular;

b) O juiz pode isentar excepcionalmente de penhora quaisquer rendimentos auferidos a título de vencimentos, salários ou pensões, tendo em conta a natureza da dívida e as condições económicas do executado;

c) O juiz tem a faculdade de sustar a desocupação até ao momento da venda, quando seja penhorada casa de habitação onde resida habitualmente o executado (art. 840º, n.º 4);

d) A verificação de qualquer crédito reclamado e impugnado, qualquer que seja o valor (art. 868º, n.º 1), seguirá a forma do processo sumário;

e) Na venda mediante proposta em carta fechada foi eliminada a possibilidade de o executado se opor à aceitação das propostas, oferecendo pretendente que se responsabilize por preço superior;

f) Nas execuções sumárias de decisões não transitadas em julgado passa a ser possível a substituição dos bens penhorados por outros de valor suficiente.

3. Um comentário crítico à “reforma intercalar” do processo executivo: o contributo de Lebre de Freitas

Apreciação global

Lebre de Freitas (1995) propõe como principal inovação no campo da acção executiva a “reclassificação das formas do processo, reduzidas ao processo ordinário e ao processo sumário e determinadas pela natureza judicial ou extrajudicial do título executivo”, isto como forma de simplificar o processo executivo⁸⁶. No entanto, considera que o regime proposto para a acção executiva sumária acaba por não ser muito distinto do já vigente para a execução ordinária de sentença transitada há não mais de um ano. Assim, “exceptuando o alargamento deste regime aos casos em que a sentença tenha transitado há mais tempo e a supressão das minúsculas especialidades”, a alteração proposta é apenas formal.

O autor considera correcta a manutenção da citação do executado antes da penhora, desde que não esteja em causa a execução de uma decisão judicial, mas antes o direito de defesa, visto o nosso direito processual consagrar uma panóplia de títulos executivos extrajudiciais muito mais rica do que nos outros países europeus, sempre preocupados em garantir que o executado tenha conhecimento prévio da intenção do exequente interpor uma acção executiva.

A ampliação da legitimidade para os embargos de terceiro, o empenho do Tribunal na descoberta de bens penhoráveis, a modificação do regime do protesto no acto da penhora, a supressão da convocação de credores em certos casos e a extinção do regime da moratória forçada e da venda em hasta pública, são medidas que visam garantir a realização da função do processo executivo. No entanto, há que ir mais além, para que, de facto, a acção executiva se realize da forma mais eficaz e mais célere, criando para o efeito “formas executivas simplificadas, que adequem os actos do processo à natureza dos bens que tenham sido objecto de penhora”. É necessário, ainda, acabar definitivamente com privilégios creditórios, modificar o sistema das custas judiciais em geral e terminar com todo o aproveitamento da actuação do exequente pelo Estado, deturpando a função da acção executiva.

3.1. Comentários a outros pontos do regime propostos ou omitidos

Lebre de Freitas (1995) efectua, ainda os seguintes comentários:

1. “A decisão de possibilitar a realização, na fase liminar do próprio processo executivo, das operações destinadas a tornar certa e exigível a obrigação que não o seja em face do título executivo, está certa, em nome do princípio de economia

⁸⁶ Neste ponto do relatório seguimos a linha expositiva de Lebre de Freitas (1995).

processual”. Porém “importa também prever o caso da obrigação alternativa em que a escolha cabe a terceiro, no qual a inovação que se propõe implicará que o terceiro possa ser notificado para escolher no âmbito do processo executivo e ainda que o juiz da execução proceda à escolha se o terceiro a não fizer, nos termos do art.º 1429º, mas sem a necessidade de lançar mão do processo especial aí previsto”.

O autor continua, referindo que deve prever-se o caso em que o vencimento da obrigação dependa de prazo a fixar pelo Tribunal, sendo também de admitir que possam ter lugar na fase liminar do processo executivo os termos processuais previstos no art.º 939º, n.º 1 para a acção executiva de obrigação de prestação de facto, sem necessidade de recorrer ao processo especial consagrado nos arts. 1456º e 1457º. Por fim, será de permitir, tanto no caso das obrigações sinalagmáticas, como quando o exequente deva efectuar uma prestação antes da que cabe ao executado, que a própria efectivação ou a oferta, e não apenas a sua prova, possa ter lugar na fase liminar do processo executivo.

2. Foi acrescentado um preceito de direito substantivo, o art. 803º, n.º 2 (devolução ao exequente da faculdade de escolher, quando, competindo com vários devedores, entre eles não se formar a maioria necessária), o que, segundo o autor, está em contradição com o estabelecido no art. 400º, n.º 2 do Código Civil, de acordo com o qual cabe ao Tribunal a determinação da prestação quando não tiver sido feita ou não tiver sido feita no tempo devido, e com o art. 1427º (suprimento *judicial* da deliberação da maioria legal dos comproprietários).

3. O autor não considera felizes as alterações propostas para o incidente da liquidação da obrigação, criticando a manutenção da cominação plena, propondo algumas correcções, designadamente a uniformização da terminologia empregue, alertando que o princípio do contraditório poderá ser posto em causa com a limitação a apenas dois articulados – deveria ser seguido o regime geral quando estão em causa quantias superiores à alçada do Tribunal da Relação. A proposta parece não exigir ao executado o oferecimento de prova na contestação quando, ao mesmo tempo embargue. Este ponto deverá ser clarificado. Ao substituir o regime de homologação judicial obrigatória por um de homologação eventual, a arbitragem será descaracterizada, sendo a função dos “árbitros” equiparada à dos peritos. Deveria ser repensada a redacção de certos preceitos, tais como aos arts. 809º, n.º 1, 810º, n.º 3 e 808º, n.º 2.

4. São efectuadas algumas observações relativamente às alterações propostas em sede de indeferimento liminar e à supressão do agravo do despacho de citação, que “torna mais arriscada a manutenção da enumeração taxativa dos fundamentos dos embargos de executado”. Mas como o art. 813º, c) admite como fundamento de embargos a falta de qualquer pressuposto processual de que dependa a regularidade da instância executiva, a “taxatividade tem a vantagem de fechar a porta a veleidades dilatórias do executado”. De notar a incorrecta redacção da alínea c) do art. 813º.

5. Em sede de embargos de executado, o art. 816º, n.º 1, continua a omitir a questão da prorrogação do prazo para os deduzir no caso de uma pluralidade de executados, o que levanta divergências interpretativas, que vão desde a sua negação na íntegra até à sua total aceitação. O autor considera que esta ambiguidade deve terminar, em nome da garantia do direito de defesa, propondo a inaplicabilidade do art. 486º n.º 2 no prazo para dedução dos embargos de executado.

6. A suspensão da execução através da prestação de uma caução deve também ser aplicável aos casos de execução de sentença contra a qual tenha sido interposto recurso com efeito meramente devolutivo. A concessão desta possibilidade ao executado poderá evitar a dedução de embargos em que seja repetida a defesa deduzida no processo declarativo, (designadamente com fundamento nas alíneas b), d), ou f), do art. 813º), apenas para conseguir o efeito suspensivo que de outro modo não conseguiria obter.

7. Quanto à penhora, o elenco dos bens impenhoráveis foi actualizado, o que é de louvar. Porém, segundo o autor, no caso da execução para entrega de coisa certa em que o acto de apreensão não se confunde com a penhora, não é correcto continuarem a ser impenhoráveis bens que, não sendo do domínio público, são especialmente afectados à realização de fins de utilidade pública; o autor considera ainda injustificável o facto de num Estado laico não se poderem penhorar objectos destinados ao exercício do culto público.

O art. 828º confunde os conceitos de excussão e de verificação da insuficiência dos bens penhorados. O autor considera que o regime na altura em vigor deveria ser mantido, “sem prejuízo da possibilidade de recurso a uma providência cautelar para garantia do crédito exequendo”.

8. O autor considera incorrecta a solução de atribuir ao executado, ao nomear bens à penhora, a faculdade de indicar quem deve ser nomeado depositário. Em seu

entender, não deve ficar na disponibilidade exclusiva do executado a escolha do depositário.

9. O artigo 864º-A, ao prever a dispensa da convocação dos credores quando a penhora incide sobre vencimentos, abonos ou pensões, ou quando, incidindo sobre bens móveis não sujeitos a registo e de reduzido valor, não conste que sejam objecto de direitos reais de garantia, consagra uma solução do processo executivo mais maleável do que a vigente. Contudo, deve ser clarificado que o credor com garantia real não citado não perde, por isso, o direito de reclamar o seu crédito na acção executiva, desde que o faça antes da transmissão dos bens penhorados. A dispensa de citação de credores deve ocorrer também em outras situações, designadamente, quando a penhora incida sobre direitos de crédito e não existam razões para suspeitar que incidem sobre eles direitos reais de garantia.

10. O autor entende ser dispensável a exigência de um título executivo para se proceder à reclamação de créditos (art. 865º, n.º 2) e o consequente ónus de obtenção da sentença condenatória em acção autónoma, imposto ao credor que o não tenha (art. 869º). Pensa ser preferível dispensar a exigência de título ao credor reclamante, caso este disponha de garantia real sobre os bens penhorados, devendo ser imediatamente admitido a reclamar. Considera ser de abolir o “complicado esquema de fazer intervir numa acção autónoma as partes, principais e acessórias do processo executivo (art. 869º, n.º 2), e deixar a graduação de créditos a aguardar a conclusão desta acção”.

11. Entende ser “inexplicável” o art. 889º, n.º 2 permitir ao juiz considerar para venda um valor diverso do valor-base, uma vez que outra norma (art. 886º-A) atribuía já ao juiz a possibilidade de fixar um valor-base diferente do apresentado pelos interessados ou constante do auto de penhora.

12. O artigo 838º, n.º 4 mantém o exequente sujeito ao ónus do registo da penhora; o art. 864º mantém-no sujeito ao ónus de a publicitar; e o art. 890º ao ónus de publicitar a venda. O autor entende que, em nome da celeridade processual, estas actuações deveriam recair sobre o Tribunal – “se há que libertar os tribunais e o juiz do desempenho de tarefas inúteis, há também que lhes fazer assumir as tarefas que poderão representar economia processual”.

13. É mantida no Projecto a “instabilidade” do direito do adquirente dos bens penhorados (arts. 909º, n.º 1, d) e 892º, n.º 2 e 4). É bizarro o direito conferido ao adquirente dos bens penhorados de requerer execução para entrega de coisa certa

contra o detentor dos bens (art. 901º), visto o adquirente dispor já, nos termos da lei geral, desse direito. O que o adquirente necessita, isso sim, é que o Tribunal exerça as suas funções.

14. Não se tiram, segundo o autor, todas as consequências possíveis do modelo proposto para a classificação do processo executivo. O art. 927º continua a limitar a legitimidade do Ministério Público (MP) para a execução aos casos em que, não pagando o réu as custas, se executem sentenças proferidas em processo sumaríssimo. Preferível seria limitar a actuação do MP às execuções de sentença de valor não superior à alçada do Tribunal da Relação, em que não é obrigatória a constituição de advogado. O exequente deverá sempre poder colaborar com o MP, sugerindo, por exemplo, a penhora de bens ou a modalidade de venda executiva.

3.2. Reflexões recentes sobre a revisão do Código de Processo Civil e processo executivo

A situação anterior à revisão do CPC (1995/1996)

Lebre de Freitas, em artigo recente (1999), entende que a revisão do Código de Processo Civil de 1995/1996 também incidiu sobre o processo executivo, visto este padecer de grande ineficácia.

Segundo o autor, antes da revisão do CPC (1995/1996):

1. A eficácia da acção executiva era muito reduzida, processando-se tudo do seguinte modo: caso não se executasse a sentença transitada há mais de um ano, a citação do executado não seria tarefa fácil. Entretanto a penhora continuava por realizar, visto no sistema português a penhora ser antecedida pela citação do executado, ao arripio do que se passa nos demais países⁸⁷.

2. Por outro lado, ao executado não incumbe qualquer dever de dar a conhecer o seu património nem o Estado auxilia o exequente a encontrar bens penhoráveis (art. 837º-A). Caso o oficial de justiça se desloque a casa do executado para penhorar os

⁸⁷ Segundo o autor desde logo seria enviada uma notificação para ir ao Tribunal. O executado começa então a defender-se da execução, não comparecendo. É procurado, não sendo localizado no domicílio profissional nem na sua residência, visto fazer constar que estará ausente durante 2 meses ou que já não reside naquele local, sendo indicada uma falsa residência longínqua. Na hipótese de ninguém ser encontrado na casa do executado, o que é muito provável uma vez que os funcionários judiciais só realizam estas diligências até às 17 horas, e não ser de supor que o executado deixou de morar naquele local, a citação edital não poderá ser ordenada, prosseguindo então as tentativas. Só após várias semanas e incontáveis despachos e diligências serão publicados dois anúncios. Após as alterações ao CPC de 1995/96 a citação passou a ser incumbência oficiosa do Tribunal, cabendo ao juiz ordenar a citação edital, pondo fim à necessidade de consultar o exequente sempre que aparecia um novo dado no decurso da citação.

bens móveis aí existentes, se lhe for dito que tais bens são propriedade de um terceiro, o funcionário depara-se com a necessidade de ter de dar conhecimento desse facto ao juiz. Entretanto os bens desaparecerão. A solução seria o funcionário solicitar documentos comprovativos de que os bens, de facto, não pertencem ao executado. O art. 832º acabava por ser muito favorável ao executado⁸⁸, sobretudo se atendermos ao volume de penhoras a realizar e ao número de funcionários judiciais existentes, ao facto de a penhora decorrer em outra comarca, havendo deste modo tempo suficiente para que o executado oculte os bens.

3. Por outro lado, se o exequente tiver conseguido realizar a penhora, segue-se então o penoso caminho dos registos e das publicações (certidão da penhora, requerimento de registo, registo provisório, certidão do registo definitivo, junção ao processo, despacho do juiz a ordenar a citação dos credores, texto dos anúncios, notificação ao exequente, publicação pelo exequente, compra dos jornais, reclamações, requerimentos sobre a venda, despacho a ordenar a venda, texto do anúncio da praça, notificação ao exequente, compra e junção dos jornais, primeira praça, se esta ficar deserta, novo ciclo de anúncios da segunda praça, realização desta, se ficar deserta, terceiro ciclo de anúncios, com consequentes despachos, notificações, publicações e requerimentos, terceira praça)⁸⁹. À semelhança do que se passa em outros sistemas processuais, não seria possível efectuar, de forma oficiosa, designadamente através de *faxes*, os registos e as diversas publicações, concentrando estas de forma a que apenas uma garantisse a publicidade da penhora, anúncio da venda e provável citação edital? Não deveria ser suficiente para o prosseguimento da penhora, a solicitação do registo da penhora, e para a venda o sistema das propostas em carta fechada, ou mesmo um outro sistema que implicasse a criação de uma empresa pública que se ocupasse apenas, nas grandes cidades, da venda executiva?

4. Aquando do apenso da verificação e graduação de créditos, é frequente o Estado aperceber-se que o executado tem algumas dívidas fiscais, reclamando-as, em consequência. Por seu lado, a Segurança Social, ou por exemplo o Fundo Social Europeu, reclamam também, com fundamento. Ora, feita a graduação dos créditos, apercebe-se o exequente que o bem penhorado, mesmo sendo de valor considerável, não é suficiente para pagar a todos os credores. Face a esta situação, o crédito do exequente não é pago, isto em virtude de desde 1996 não terem cessado de aumentar

⁸⁸ Já o art. 621º do código italiano estabelece uma presunção ilidível de que todos os bens existentes na residência ou escritório do executado lhe pertencem (Lebre de Freitas, 1999).

⁸⁹ A substituição da venda por arrematação em hasta pública por venda mediante proposta em carta fechada, permite abolir parte da morosa tramitação das três praças.

os privilégios creditórios, apesar das limitações entretanto impostas pelo Código Civil. O resultado desta situação consiste em ser realizada a penhora de bens do devedor, em os credores privilegiados reclamarem e, por último, o exequente nada receber, uma vez que o Estado ou a Segurança Social se apoderam de todos os bens existentes. O credor vê assim frustradas todas as suas expectativas com o desvio que a execução por si intentada sofreu. Foi deste modo violado o art. 202º, n.º 2 da CRP. Não seria possível acabar com esta panóplia de privilégios creditórios e pôr fim a este aproveitamento do empenho de terceiros?

5. Uma vez que o processo de execução não tem contraditório, é de todo o interesse assegurar no seu decurso a possibilidade de vários processos em contraditório. Assim, caso o executado se queira opor à execução, recorre aos embargos de terceiro; se um terceiro pretender opor-se à penhora terá ao seu dispor o mesmo meio, ou, em alternativa, uma acção de reivindicação, neste último caso com o fim de permitir a anulação da venda executiva. Em outros sistemas a oposição do executado só pode ser levada a cabo de uma única forma, a oposição de terceiro baseia-se na propriedade e não apenas na posse, e, a tutela do terceiro comprador de boa fé, não permite a anulação da venda, no caso de estarem em causa bens móveis não sujeitos a registo.

O autor entende ser urgente a revisão do processo executivo, não devendo esperar-se pela substituição do CPC. Mais, considera que o sistema processual civil é coerente, apesar de desactualizado, e que as alterações pontualmente introduzidas não deverão ser de forma a pôr em causa a sua estrutura essencial.

Tendo presente a acção executiva, não entende o autor que as grandes reformas a implementar consistam num sistema processual novo. Haveria, então, que reformar a redução dos requisitos de exequibilidade dos documentos particulares; a inclusão na acção executiva dos actos conducentes a tornar certa, líquida e exigível a obrigação exequenda; o estabelecimento do princípio de que cabe ao exequente nomear bens à penhora; a simplificação da efectivação da penhora, pondo fim, designadamente à expedição de cartas precatórias; a concentração dos meios de defesa do executado, substituindo os embargos de terceiro do executado pelo recente incidente de oposição à penhora (arts. 863º-A e 863º-B); a admissão de embargos de terceiro com base na propriedade; a extinção do protesto no acto da penhora, bem como a necessidade de propor a acção autónoma do art. 869º para proceder a uma verificação de crédito que poderá ocorrer no apenso de reclamação e verificação, a

colaboração do Tribunal para encontrar bens, assim como a efectivação oficiosa de registos e publicações⁹⁰; a moralização e simplificação da venda executiva e demais modificações tendentes a simplificar a cobrança judicial de dívidas; a admissão do arresto contra comerciantes; a extinção de grande parte dos privilégios creditórios e a abrangente reforma das custas.

A revisão do Código de Processo Civil de 1995/1996

Parte das críticas acima expostas deixaram de fazer sentido, isto por várias ordens de razões:

a) A revisão do CPC de 1995/1996 aperfeiçoou, desde logo, os trâmites de realização do direito do exequente. A este propósito há que referir: o alargamento da exequibilidade do documento particular às obrigações de prestação de coisa móvel infungível e de prestação de facto e dispensa do reconhecimento da assinatura do devedor (com a ressalva da consideração do interesse deste quando, em embargos, alegue que a assinatura não é sua – arts. 46º, c), 51º e 818º, n.º 2); o alargamento do art. 50º aos documentos autênticos nos quais se preveja a constituição de obrigação futura; a inclusão, no figurino da acção executiva, dos actos realizados com vista a tornar a obrigação exequenda certa, líquida e exigível (arts. 802º a 804º); o estabelecimento do dever judicial de cooperação para a descoberta dos bens do executado, assim como o dever de colaboração do executado (art. 837º); o desaparecimento da moratória nas dívidas de pessoa casada (art. 825º); a limitação do âmbito de aplicação do protesto no acto da penhora, efectuada agora perante a simples dúvida do funcionário judicial (art. 832º-A); a suficiência do registo provisório da penhora para que a execução prossiga (art. 838º, n.º 6); a simplificação da execução através da imediata concessão ao credor do direito de nomear bens à penhora em todas as situações de execução de sentença (art. 924º); a dispensa de citação de credores no caso de serem penhorados vencimentos, abonos, pensões ou móveis de reduzido valor (art. 864º-A); a redução dos requisitos exigidos para a venda extrajudicial (arts. 904º e 906º, n.º 1) deixando de ser exigido o acordo do executado e da maioria dos credores, e a substituição dos embargos de terceiro do executado pelo incidente, mais simples, referido nos arts. 863º-A e 863º-B.

⁹⁰ Poderá ocorrer uma alteração de vulto no modo de realização dos registos aquando da ligação informática entre tribunais e conservatórias.

b) Na revisão de 1995/1996 foram explicitados aspectos de interpretação dúbia ou de difícil aplicação, tais como as disposições referentes às situações dos comproprietários (art. 56º, n.º 2), os requisitos a respeitar na nomeação à penhora do depósito bancário e na penhora sobre a qual incida, bem como foi tornado compreensível o âmbito e regime da penhora de estabelecimento comercial (art. 862º-A).

c) Foram, na revisão do CPC, tidos em consideração os interesses do executado e de terceiros, prendendo-se alguns ao fim subjacente à execução, tais como: possibilidade de o juiz isentar de penhora, de forma excepcional, bens do executado indispensáveis à sua subsistência (art. 824º, n.º 3); possibilidade de divisão do prédio penhorado no caso de uma parte autonomizável ser suficiente para alcançar o fim da execução (art. 842º-A); admissão do acordo para pagamento em prestações (arts. 882º a 885º); alargamento da legitimidade para embargar de terceiro mediante a possibilidade de trazer para o cerne da execução questões que até então não poderiam aí ser acolhidas (art. 351º); simplificação da forma de entrega dos bens ao comprador, apesar da sua incorrecta interpretação dar por vezes lugar a dificuldades (art. 901º); extensão da legitimidade para requerer a remoção da execução ao credor ainda não graduado (art. 920º, n.º 2).

A insuficiência da revisão do Código de Processo Civil de 1995/1996 no processo executivo

A revisão do CPC levada a efeito em 1995/1996, na perspectiva de Lebre de Freitas, foi insuficiente, assim continuando após a publicação do Decreto-Lei n.º 274/97, de 8 de Outubro, e do Decreto-Lei n.º 269/98, de 1 de Setembro. No seu entendimento, as próximas alterações deverão sobretudo incidir na tramitação do processo, a saber: o processo executivo poderá ser simplificado em mais casos, podendo os actos a praticar ser consideravelmente reduzidos; a solução de litígios declarativos deverá ocorrer no âmbito da execução e não ser, como se passa, objecto de acção autónoma, o que implicará rever os pressupostos da reclamação de créditos; os terceiros intervenientes no processo (depositário, encarregado da venda) deverão ser concentrados, ou mesmo dispensados, o mesmo acontecendo com os actos que o publicitem (anúncios para citação do executado, dos credores desconhecidos, para a venda judicial); deverá ser realizada de forma cabal a função executiva quando em execuções distintas for penhorado o mesmo bem; a articulação entre o Tribunal e as

conservatórias que têm a seu cargo o registo da penhora deverá ser melhorada, assim como incentivado o recurso à adjudicação de bens. De modo a serem revistas todas as fases do processo executivo, há que reformar os privilégios creditórios e demais impedimentos à realização da função executiva, como sejam o direito de retenção concedido ao promitente comprador de prédio ou de fracção de prédio urbano e o regime de eficácia do direito de arrendamento⁹¹.

⁹¹ Baseando-se nas linhas de orientação geral acima mencionadas, Lebre de Freitas elaborou um Anteprojecto de alterações de diversas disposições respeitantes à acção e ao processo executivo, com o objectivo de garantir a “rapidez e segurança” do processo executivo que, no seu Preâmbulo, o Decreto-Lei n.º 329/95 prometera.

Segue-se uma apresentação abreviada das soluções preconizadas por Lebre de Freitas no referido anteprojecto:

1. Artigo 47º do Código de Processo Civil (a partir de agora todos os artigos referidos são do CPC) - alteração no âmbito do próprio conteúdo da norma, substituindo termos que pudessem levar a uma interpretação errada - “obter a sua suspensão” por “suspensão da execução”;
2. Artigo 53º - quando haja cumulação de decisão judicial e de título extrajudicial, este deve seguir apensado à decisão judicial; se uma destas acções revestir a forma sumária e a outra a forma ordinária, deverá adoptar-se a forma ordinária;
3. Artigo 58º - é permitido a um ou vários credores demandar vários devedores coligados, no caso de não existir a possibilidade de nomear bens à penhora ou quando, ela pertence desde logo ao exequente;
4. Artigo 275º - caso tenham sido penhoradas, em execuções distintas, quinhões no mesmo património autónomo ou direitos relativos ao mesmo bem indiviso, o juiz pode ordenar a apensação ao processo em que tenha sido feita a primeira penhora, desde que não se verifique nenhuma das circunstâncias do art. 53º, n.º 1 ou, caso haja sido efectuada penhora sobre outros bens;
5. Artigo 465º - seguem a forma ordinária, independentemente do valor, as execuções que não sigam a forma sumária ou a forma especial; deverão seguir a forma sumária: as execuções baseadas em sentença de condenação, excepto quando a obrigação careça de liquidação em execução de sentença; título obtido em processo de injunção; execuções baseadas noutra título, quando a dívida aí inscrita não exceda a alçada da Relação e o exequente comprove ter exigido o seu cumprimento;
6. Artigo 804º - o fornecedor de bens ou serviços continuados fica dispensado de fazer prova da extensão do fornecimento que alegue ter efectuado, podendo com base nesta, proceder à liquidação da quantia em dívida; os efeitos da citação traduzem-se na interpelação e pedido de pagamento no domicílio do devedor;
7. Artigo 818º - o recebimento de embargos não suspende a execução, excepto se esta for requerida pelo embargante e este prestar caução; o valor da caução atenderá ao valor dos bens penhorados, ao valor dos bens sobre os quais o exequente tenha um direito real de garantia; o executado pode pedir a substituição da penhora por caução suficiente (art. 387º, n.º 3);
8. Artigo 824º - não podem ser penhorados: a) de 1/3 a 2/3 do salário ou vencimento do executado; b) de 1/3 a 2/3 de rendimentos provenientes de aposentações ou outras regalias sociais, seguros, indemnizações por acidente ou renda vitalícia; o montante a ser penhorado referido anteriormente, deve ser fixado pelo juiz, atendendo à natureza da dívida exequenda, às condições económicas e ao estilo de vida do executado; juiz, excepcionalmente, tem o poder de reduzir abaixo do mínimo fixado, a parte penhorável dos rendimentos ou mesmo isentá-los de penhora, quando a parte sobrança for inferior ao ordenado mínimo nacional;
9. Artigo 837º - quando se procede à nomeação, devem ser devidamente identificados os bens a penhorar; tratando-se de imóveis, pode-se “sugerir” quem deve ser nomeado depositário; neste caso a sugestão só deve ser feita quando invocadas algumas das razões constantes do art. 839º, n.º 1 do CPC; no comentário ao artigo o autor considera ser aceitável a criação da figura do “agente da execução” liberando o juiz da direcção efectiva do processo executivo (correspondente ao *huissier* francês);
10. Artigo 837º-A - o executado está obrigado a prestar ao Tribunal todas as informações necessárias para a realização da penhora; caso não o faça incorre num crime de desobediência e litigância de má fé;

-
11. Artigo 838° - a penhora será efectuada mediante auto ou, caso exista depositário, mediante termo no processo; o auto ou termo deve identificar o exequente, o executado e conter todas as informações indispensáveis ao registo; a Secretaria entregará imediatamente ao exequente o auto ou o termo, caso este se encontre presente no acto; o executado será notificado do despacho que ordenou a penhora, assim como da realização desta, sendo a notificação acompanhada do requerimento de nomeação de bens à penhora; pode o juiz, no entanto, determinar que o executado seja notificado, imediatamente, do despacho que ordena a penhora, sem colocar em risco a realização da diligência;
12. Artigo 839° - o juiz deve nomear depositário judicial, apenas se considerar que sem ele não consegue assegurar a administração dos bens penhorados; quando não há indicação de acordo com o art. 837°, n.º 1, a nomeação será feita através de informação da Secretaria; quando o juiz, atendendo às circunstâncias, entender que não existe fundamento para que o depositário seja nomeado, mas o exequente nela insistir ou, quando a nomeação do bem à penhora é feita pelo executado, a nomeação corre por conta do exequente; o autor segundo um comentário feito, considera que a melhor solução seria a existência de uma “entidade especialmente encarregada de proceder aos actos executivos e à administração dos bens penhorados, suprimindo-se os arts. 845°”;
13. Artigo 841° - no caso de bens arrendados, se a renda for em dinheiro e não houver depositário, os arrendatários devem ser notificados para efectuar o pagamento das rendas vincendas, na Caixa Geral de Depósitos;
14. Artigo 849° - o autor considera que deve ser revogado o n.º 4, que passa para o art. 849°-A;
15. Artigo 849°- A - a penhora de veículos automóveis deve fazer-se pela apreensão efectiva, pela sua imobilização ou por comunicação à Conservatória onde estes se encontrem matriculados; a apreensão e a imobilização do veículo podem ser feitas por qualquer autoridade judicial, administrativa ou policial; a imobilização do veículo é feita no local em que este se encontre, sem pôr em causa a possibilidade de remoção; a imobilização consiste na imposição de selos e no bloqueio da sua circulação; se a apreensão ou imobilização do veículo for feita por autoridade administrativa ou policial, considera-se auto de penhora o auto de apreensão ou imobilização; a penhora por comunicação à Conservatória, traduz-se na transmissão oficiosa pela Secretaria do despacho que a ordene, sobre veículo determinado ou sobre qualquer veículo inscrito em nome do executado; a penhora do veículo deve ser sempre “acompanhada ou seguida da apreensão” dos documentos do veículo penhorado;
16. Artigo 865° - não se permite a reclamação de créditos, baseada em privilégio creditório geral, mobiliário ou imobiliário, quando não puder ser feita a citação de credores desconhecidos nos termos do art. 864°-A; os credores com garantia real podem reclamar o seu crédito até à transmissão dos bens penhorados;
17. Artigo 866° - terminado o prazo para dedução de créditos, a Secretaria procede à notificação do exequente e do executado das reclamações apresentadas, sendo que a notificação ao executado é pessoal;
18. O autor, no art. 867° amplia para 15 dias o prazo concedido ao credor para responder à impugnação do seu crédito;
19. Artigo 891° - o depositário, sendo obrigado a mostrar os bens a quem pretenda examiná-los, pode fixar as horas a que tal poderá ser feito; quando não tenha sido nomeado depositário, o juiz procede à nomeação de um depositário *ad hoc*, que deverá requerer a entrega efectiva dos bens penhorados;
20. Artigo 903° - quando a lei obrigue à entrega dos bens a determinadas entidades, ou “tiverem sido prometidos vender, com eficácia real, a quem queira exercer o direito de execução específica, a venda ser-lhes-á feita directamente”;
21. Artigo 905° - se existe depositário pode ser este o encarregado da venda judicial, se não houver inconveniente; quando estamos perante a venda de imóveis, designar-se-á “preferencialmente” encarregado da venda mediador oficial, sem prejuízo do referido no parágrafo anterior;
22. Artigo 924° - quando a execução se basear em decisão judicial condenatória, o direito de nomear bens à penhora pertence “exclusivamente” ao exequente, nomeando este, logo no requerimento executivo, ou, no caso da alínea d) do art. 465° n. 2, após a notificação do despacho que ordene a citação edital; o estabelecimento comercial só pode ser penhorado quando se desconhecem outros bens propriedade do devedor suficientes para o cumprimento da dívida exequenda;
23. Artigo 926° - a citação do executado é feita depois da penhora, dando-se-lhe conhecimento do requerimento executivo, do despacho determinativo da penhora e da realização desta. O executado nos dez dias posteriores à citação pode, querendo, deduzir embargos ou opor-se à penhora; o executado

4. Alguns contributos de direito comparado para a reforma do processo executivo

A reforma do processo executivo não pode deixar de ponderar a tramitação processual existente em outros países, designadamente da Europa. *Na última década muitos países europeus introduziram modificações mais ou menos significativas ao processo executivo. As reformas trouxeram principalmente, em muitos sistemas nacionais, sobre a determinação dos bens do devedor que beneficiam de uma imunidade de execução, bem como a obtenção de informações sobre o devedor e os seus bens (Kennett, 1997:324).*

Na impossibilidade de efectuar uma análise de direito comparado⁹² num relatório desta natureza, optou-se por fazer um pequeno estudo centrado no direito inglês, sueco, espanhol e francês que incide sobre a penhora e venda judicial, por serem os actos essenciais num processo executivo.

4.1. Algumas notas sobre o direito inglês e sueco⁹³

Ribeiro Mendes (1992) refere que nos ordenamentos jurídicos anglo-americanos, em comparação com os europeus, o processo executivo não assume um grande relevo. No entanto, tem-se verificado uma tendência para jurisdicionalizar a fase executiva das decisões judiciais, tendo o direito inglês, por exemplo, criado a possibilidade de ser suspensa a execução, desde que o condenado se comprometa a pagar a dívida em prestações, consideradas adequadas pelo Tribunal. O não pagamento destas prestações implica o termo da suspensão. *A par da possibilidade de pagamento a prestações, foram também adoptadas medidas para evitar o sobreendividamento se existem dívidas perante vários credores. Neste caso, o devedor fornece uma lista dos seus credores e somas em dívida e o tribunal*

pode dentro deste prazo requerer a substituição dos bens penhorados por outros de valor suficiente ou, nos casos dos arts. 818º, n.º 1, ou 47º, n.º 4, substituí-los por caução adequada; a primeira situação não será atendível, se executando-se decisão transitada em julgado, a substituição implicar demora processual considerável; nos termos do art. 818º, n.º 2, a suspensão da execução implica o levantamento da penhora, salvo quando ocorrem as circunstâncias que justificam o arresto.

São ainda propostas alterações a algumas normas do Código Civil; “ao processo declarativo sumaríssimo e aos procedimentos paralelos”; do Código dos Processos Especiais de Recuperação de Empresa e Falência, bem como do Código de Registo Predial, do Código de Processo Tributário e do Código das Custas Judiciais, (alteração ao art. 51º, n.º 5, impondo ao executado “o pagamento das custas liquidadas nos termos da al. b) do n.º 2, quando em execução de sentença não sejam encontrados bens penhoráveis que as assegurem”).

⁹² Para uma análise mais detalhada sobre o processo executivo em vários países europeus consultar Kennett (1997)

⁹³ Este apontamento sobre o regime sueco baseia-se no texto apresentado pelo Dr. Mikael Mellquist na conferência “reforma da acção executiva” realizado em Lisboa a 2 e 3 de Fevereiro de 2001.

determina a soma e a frequência de pagamentos aos credores indicados. Estes são assim impedidos de tomar medidas contra o credor sem ordem do tribunal, bem como iniciar os trâmites para declaração de insolvência do devedor.

Caso exista uma garantia hipotecária, constituída por documento formal, o credor hipotecário tem o direito de vender o bem extrajudicialmente. No direito inglês, os procedimentos de natureza executiva variam consoante o bem em causa. Assim, as mercadorias, os arrendamentos e os cheques, são objecto de um processo de apreensão e venda; os prédios, quotas, acções de sociedades e outros direitos reais são objecto de uma preferência de registo e venda, através de depositário judicial; os saldos bancários e os créditos sobre terceiros são executados através de uma *garnishee order* dirigida ao depositário ou ao terceiro devedor⁹⁴; os salários do devedor são penhorados através de uma *attachment of earnings order* dirigida à entidade patronal⁹⁵; a *equitable execution* é utilizada para cobrança de rendas, através de um terceiro depositário.

Uma questão importante é também a da obtenção de informação sobre os bens do devedor, uma vez que para além da identificação do devedor e a sua morada é necessário identificar os seus bens, nomeadamente através de registos públicos. As sentenças do County Court são registadas, possuindo este uma lista de devedores sobre cujos bens recaem penhoras. Esta informação está disponível aos credores. A Secretaria de Estado do Comércio e Indústria mantém uma lista de acordos voluntários e o serviço de registos de propriedade possui dados sobre as falências. A entidade que emite as licenças de condução (licencing authority) detém informações sobre a propriedade de veículos que faculta a quem provar o seu interesse na informação (Kennett, 1997: 339). Para além dos registos públicos, prevê-se também a inquirição do devedor sobre os seus bens. Com efeito, é-lhe solicitado que compareça a uma audiência onde pode apresentar documentos. A sua não comparência é condenada como desrespeito para com o tribunal. Outras medidas foram também desenvolvidas de acordo com o direito consuetudinário. Por exemplo, uma vez que os devedores reincidentes são um problema que a Mareva Injunction

⁹⁴ Em Inglaterra para esta soma ser penhorada tem de ser devida, mas não necessita de ser liquidada antes de ser emitida um mandato nisi de penhora. Outros sistemas permitem a penhora num âmbito mais vasto de circunstâncias. Por exemplo na Alemanha a dívida de terceiro ao devedor é penhorável, mesmo que não seja devida e mesmo quando dependa do devedor cumprir a sua parte do contrato ou dependa de um acontecimento externo. As dívidas futuras podem também ser penhoradas, bem como futuros ganhos em comissões. Mas há nos diversos ordenamentos jurídicos bens impenhoráveis. São exemplo os danos causados pelo fim de um compromisso matrimonial e os pagamentos à Segurança Social, porque se entende que estes minariam o seu propósito.

⁹⁵ Na penhora de rendimentos a Lei de 1971 requer que sejam ouvidos o devedor e o seu empregador.

(ordem de congelamento dos bens) foi estabelecida no final da década de 70, de modo a evitar a ocultação e dissipação de bens. A sua eficácia é complementada pelo facto do tribunal ter poder de pedir ao devedor informação sobre os bens⁹⁶. O interrogatório de outras pessoas também é possível. Muitas vezes, ao abrigo da Mareva Injunction ou ordens de conservação da propriedade, o executado é estrangeiro ou é uma sociedade que pretende evitar medidas protectivas. Neste contexto, desenvolveram-se um conjunto de meios para obter informação de terceiros acerca dos bens do devedor⁹⁷.

Estas breves referências ao sistema inglês permitem-nos, numa perspectiva da sociologia do direito e de análise económica do direito, considerar necessário discutir as vantagens e desvantagens de um sistema de monopólio público de execução, em contraposição com um sistema de execução privada ou, ainda, de um sistema misto⁹⁸.

No sistema sueco, de modo a dar início à acção executiva o credor necessita de possuir um título executivo. Existem três modos diferentes de obter esse título. Em primeiro lugar, através de um processo sumário, um processo de documentação que se desenrola fora do tribunal, na *enforcement agency* (EA). Este organismo foi criado com o objectivo de que os tribunais lidem unicamente com disputas “reais” e não com cobranças de dívidas. O credor pode requerer á EA um processo de documentação. O devedor é informado pela EA da pretensão do credor. Se não há resposta, a EA emite uma decisão indicando a dívida. A decisão é uma ordem executiva e executável. O devedor tem o direito de contestar a decisão em tribunal, passando o caso a ser tratado como uma questão cível. Em segundo lugar, através de um processo simplificado que decorre em tribunal. O credor se possui um documento assinado pelo devedor, confessando a dívida, requer a intervenção do tribunal para

⁹⁶ *Também na Alemanha está previsto o interrogatório do devedor, tendo este de prestar informações sobre os seus bens. O credor pode pedir ao tribunal para interrogar o devedor, mas deve também ser capaz de demonstrar que os obstáculos à execução não têm ou não virão a ter sucesso. Assim, o devedor terá de ser ouvido, sob pena de detenção.*

⁹⁷ *Em França, este é o sistema mais notável em relação à obtenção de informações de uma terceira parte. A recente reforma introduziu medidas acerca do paradeiro dos bens do devedor, pelo menos em teoria, muito mais vastas do que as previstas no direito inglês (cfr. Art. 24º da Lei 91-650), conferindo a terceiros um dever de informação. Existem outras normas sobre terceiros com dever de informação como entidades públicas e bancárias, quando esta lhe é pedida pelo Procurador da República. É de notar que o Procurador deve usar todos os meios de modo a identificar a morada da instituição onde foi aberta conta no nome do devedor, bem como a sua morada, da sua entidade patronal. Se este não obtiver resultados em três meses presume-se que as suas tentativas foram inúteis. Para auxiliar o Procurador nesta tarefa, a lei identifica um número de organizações obrigadas a prestarem informações, como os diversos órgãos da administração Pública, empresas públicas e etc.. No caso da penhora de veículos, o huissier pode solicitar ao préfét de departement a identificação do veículo nos registos e o tipo de direito do devedor sobre ele. A lei francesa protege igualmente o devedor, uma vez que esta informação não pode transmitida a uma terceira parte.*

⁹⁸ Cfr. Ribeiro Mendes (1992).

que a dívida lhe seja paga pelo devedor. Caso o devedor não responda realiza-se um julgamento simplificado. Se o credor não possui um documento assinado pelo devedor, este necessita, para evitar o julgamento, de contestar, sob pena do caso prosseguir para um julgamento simplificado. Em terceiro lugar, através das decisões das autoridades fiscais (e outras autoridades públicas). As suas decisões são ordens executivas, que não necessitam de ir a tribunal, e são directamente enviados à EA.

As EA são 11 autoridades regionais independentes, tuteladas por uma conselho fiscal nacional (National Tax Board). Estas tratam das execuções propriamente ditas, o processo (sumário) de documentação e dívidas *reief* para pessoas físicas (em casos de sobreendividamento). Uma vez obtida a ordem de pagamento no processo de documentação, esta transforma-se numa ordem de pagamento que é automaticamente uma ordem de execução. Se foi obtida uma decisão judicial o requerimento deve ser enviado à EA, o mesmo se passando no caso de decisões por parte das autoridades fiscais.

Ao requerer-se uma execução pode-se optar por uma investigação limitada ou completa dos bens do devedor. A investigação pela EA é realizada durante um ano e esta deve informar o devedor da dívida, tentando que este a liquide. Por seu lado, o devedor é obrigado a prestar toda a informação sobre a sua situação económica e os bens que possui.

A EA tem acesso a diferentes registos de bens, podendo questionar outras autoridades e pessoas acerca deles. Pode visitar o devedor e informar-se sobre os seus bens, presumindo-se serem seus os que forem encontrados na sua posse. Se um terceiro pretende invocar a sua propriedade terá de o provar em tribunal. As AE possuem nos seus quadros advogados, que trabalham com elevados padrões morais, e são fiscalizados por órgãos públicos independentes, podendo ser responsabilizados criminalmente. Isto significa que é limitada a existência de um “mercado negro” de cobrança de dívidas.

4.2. Algumas notas sobre o novo regime da penhora e da venda judicial em Espanha

4.2.1. A penhora de bens

Noção e momento da penhora

O Direito Processual Civil, em Espanha foi recentemente alvo de uma reforma, com a publicação da Lei n.º 1/2000, de 7 de Janeiro (*Ley española de Enjuiciamiento Civil de 2000*), que entrou em vigor em 8 de Janeiro de 2001.

A penhora consiste, à luz do processo executivo espanhol, na apreensão judicial dos bens do executado para, através do produto que se obtenha com a sua venda, satisfazer o direito do exequente, bem como ressarcir-lo das custas e de outras despesas processuais. Não é permitido penhorar bens de valor superior à quantia peticionada, excepto se apenas existirem bens de montante superior no património do devedor.

Nomeação e investigação dos bens existentes no património do executado

No requerimento executivo o exequente pode, desde logo, proceder à nomeação de bens do executado⁹⁹. Quando tal não sucede, o Tribunal, à luz do princípio da cooperação, requer ao executado que nomeie, ele próprio, os bens a penhorar, sob pena de sujeição a sanções, designadamente ao pagamento de uma multa periódica. Para a fixação do montante de tal multa, o Tribunal atenderá à quantia em dívida, à capacidade económica do executado e à sua colaboração na identificação dos bens.

Caso o exequente não nomeie bens suficientes para cobrir a quantia em dívida, dispõe da faculdade de requerer ao Tribunal que efectue as diligências necessárias no sentido de obter todas as informações sobre os bens a executar. O Tribunal procederá, então, a uma investigação judicial do património do executado, dirigindo-se a entidades financeiras e a organismos e registos públicos, solicitando a relação de bens e direitos existentes em nome do executado. Todas as pessoas e instituições que possuam informações sobre o património do devedor são obrigadas por lei a informar o Tribunal, estando submetidas ao dever de colaboração.

A ordem dos bens a penhorar: bens do executado e bens na posse de terceiros

O Tribunal, salvo acordo entre as partes, penhorará os bens do executado tendo em conta a maior facilidade da sua venda e o menor prejuízo para o executado. Os bens são penhorados pela seguinte ordem: dinheiro, depósitos em contas bancárias à ordem, créditos, direitos, títulos, valores e outros instrumentos financeiros, jóias e objectos de arte, rendas em dinheiro, interesses, rendas em espécie, bens móveis,

⁹⁹ Esta nomeação de bens refere-se à execução segundo a forma ordinária.

acções, títulos e valores não admitidos a cotação oficial, bens imóveis, salários e rendimentos provenientes da actividade de profissionais liberais.

O Tribunal, quando por acto de terceiros, do exequente ou do executado, obtenha a informação de que os bens estão na posse de um terceiro, notifica-o, comunicando-lhe que recai sobre aquele bem uma penhora. O terceiro dispõe então de cinco dias desde a notificação para se pronunciar acerca da penhora, sob pena de o Tribunal proceder à penhora dos bens. Se o terceiro se opuser à penhora, comprovando documentalmente o seu direito, o Tribunal, ouvidas as partes, decidirá.

Se o bem em causa for a casa de morada de família do terceiro, o Tribunal deverá dar conhecimento deste facto às partes para que estas, no prazo de cinco dias, possam pronunciar-se acerca da realização, ou não, da penhora. Se as partes concordarem com a sua não realização, o Tribunal acolherá a posição.

A penhora de bens não pertencentes ao executado será eficaz se o proprietário dos bens não fizer valer os seus direitos através da acção denominada *terceria de dominio*¹⁰⁰. Tal acção pode ser intentada por quem não sendo parte na execução, veja o seu direito violado pela penhora de um bem de que é proprietário, apesar de se presumir a sua pertença ao executado. Esta acção pode ainda ser proposta por quem, por disposição legal, se possa opor à penhora ou à venda judicial dos bens indicados como pertencentes ao executado.

*A nova lei contempla uma nova concepção da terciaria de dominio, rompendo com a ideia anterior que a considerava um processo declarativo ordinário a pronunciar com autoridade de coisa julgada sobre a titularidade do bem. É agora regulada como um incidente que se limita a decidir se o levantamento do embargo e a remoção do depósito procedem ou não, e se se cancelam as medidas de garantia, sem efeitos de coisa julgada sobre a titularidade do bem*¹⁰¹.

Os bens impenhoráveis

¹⁰⁰ A acção deve ser proposta contra o exequente e contra o executado, quando o bem tenha sido indicado por este. O proprietário do bem penhorado pode propor a acção a partir do momento que tenha conhecimento da penhora dos bens. O pedido formulado na acção deve ser comprovado documentalmente, sob pena de indeferimento. A *terceria de dominio* só suspenderá a execução na parte correspondente ao bem que reclama. O Tribunal, ouvidas as partes, pode ordenar ao *tercerista* a prestação de uma caução por danos e prejuízos que possa causar ao exequente.

¹⁰¹ Cfr. Intervenção do Prof. Doutor Vítor Moreno Catena na conferência “Reforma da acção executiva” realizada em Lisboa a 2 e 3 de Fevereiro de 2001.

Os bens absolutamente impenhoráveis são os declarados inalienáveis, direitos acessórios que não sejam alienáveis com autonomia do principal e bens inexistentes.

Não poderão ser penhorados os bens do executado que o Tribunal considere indispensáveis para a sua subsistência com um mínimo de dignidade. São também impenhoráveis os bens indispensáveis ao exercício da profissão, arte ou ofício, os bens sagrados e as quantias em dinheiro declaradas como tal por lei ou tratados internacionais (ratificados por Espanha).

No que respeita aos bens relativamente penhoráveis, não podem ser penhorados salários, pensões ou retribuições que não ultrapassem o salário mínimo nacional. Estas regras não são aplicáveis no caso de sentença condenatória para prestação de alimentos, ou quando a obrigação de os prestar resulte directamente da lei.

A penhora de bens impenhoráveis é considerada nula, podendo o executado recorrer dessa decisão mediante recurso ordinário.

A penhora de bens móveis e de direitos

A penhora de dinheiro ou divisas convertíveis é efectuada através do seu depósito na *Cuenta de Depósitos y Consignaciones* (CDC). Se estiverem em causa saldos positivos de contas bancárias, o Tribunal ordenará às instituições de crédito a retenção das quantias exactas reclamadas, isto com algumas limitações legais. Tratando-se de retribuições, pensões ou outras prestações periódicas, o Tribunal ordena à pessoa, instituição ou *oficina* que os retenha, que os coloque à disposição do Tribunal ou os transfira para a CDC.

A penhora de valores e instrumentos financeiros é comunicada a quem esteja obrigado ao seu pagamento. Se estão cotados na Bolsa, a notificação da penhora faz-se ao órgão responsável e este deve comunicá-la à entidade encarregada da compensação e liquidação. Se a penhora recair sobre participações em sociedades civis, colectivas ou em comandita, sociedades de responsabilidade limitada ou acções não cotadas em Bolsa, a notificação faz-se aos administradores das referidas sociedades, que deverão dar conhecimento ao Tribunal de quaisquer cláusulas

contratuais que limitem a livre transmissão das acções ou qualquer outra cláusula estatutária que afecte as acções penhoradas¹⁰².

No documento de penhora de bens móveis devem constar os seguintes elementos: relação de bens penhorados, descrevendo-os pormenorizadamente, referindo o seu estado de conservação e uso, bem como eventuais defeitos que lhes possam diminuir o valor; referência à titularidade do bem e eventuais direitos de terceiros; identificação da pessoa que se indica como depositário e o lugar do depósito.

O depósito

Os objectos ou valores especialmente valiosos objecto da penhora poderão ser depositados em local público ou privado. Se houver penhora de bens móveis na posse de um terceiro, o Tribunal ordenará que o bem fique à sua disposição, sendo nomeado um depositário judicial. O depositário também pode ser nomeado quando o Tribunal tenha conhecimento que o executado utiliza os bens penhorados numa actividade produtiva, o mesmo acontecendo se o armazenamento for difícil e dispendioso.

O depositário é nomeado de entre os membros do Colégio dos Procuradores, no caso destes disporem de competência para assumirem as responsabilidades que esta nomeação acarreta. O depositário judicial está obrigado a conservar os bens com a devida diligência, a mostrá-los quando necessário e a entregá-los à pessoa indicada pelo Tribunal. Até que seja nomeado o depositário, estas obrigações e responsabilidades cabem ao executado. O depositário, quando pessoa distinta do exequente, do executado ou do terceiro possuidor, deve ser reembolsado das despesas por si custeadas com o depósito do bem penhorado.

A penhora de imóveis e outros bens susceptíveis de registo

O registo da penhora de imóveis é obrigatório. Quando se procede à penhora de alguma empresa, ou de grupos de empresas, ou quando se penhorem acções ou participações representativas da maioria do capital social ou dos bens ou direitos pertencentes à empresa, poderá constituir-se uma administração judicial.

A administração judicial

¹⁰² Se houver por parte do Tribunal a suspeita do não cumprimento da ordem de retenção deve ser nomeado um administrador judicial.

A nomeação de administradores judiciais deve ser precedida da audição dos interessados na execução. Caso não se chegue a um acordo, o Tribunal decidirá, *de per si*, quanto à nomeação.

Após decisão sobre a administração judicial, será dada posse imediata ao administrador designado, comunicando-se ao executado a cessação da sua administração. A discordância que existir em relação aos actos do administrador será resolvida pelo Tribunal, ouvidos os lesados e salvaguardando-se posteriores direitos na apresentação de contas pelo administrador judicial.

4.2.2. A venda judicial

O produto da venda dos bens penhorados reverterá para o património do exequente, com o objectivo de o ressarcir não só da dívida exequenda, mas também por custas e despesas no processo.

A venda através da entrega do bem

Após a penhora dos bens, o Tribunal pode entregar directamente ao exequente os bens que se traduzam em dinheiro efectivo, saldos positivos de contas bancárias, divisas convertíveis, qualquer outro bem cujo valor nominal coincida com o valor de mercado, ou no caso de ter valor inferior, o credor o aceite pelo seu valor nominal¹⁰³. Na execução de sentenças que condenem ao pagamento de quantias em dívida, por incumprimento de contratos de vendas a prestações, o exequente pode solicitar que o bem lhe seja entregue de imediato.

Excluindo os casos anteriores, e na falta de acordo entre as partes, a venda processa-se da seguinte forma: 1) venda por pessoa ou entidade especializada (venda desjudicializada); 2) venda judicial (art. 636º).

A avaliação dos bens

Quando não estão em causa bens com um valor variável deve proceder-se à sua avaliação, salvo quando o exequente e o executado cheguem a um acordo quanto ao seu valor, antes ou durante a execução. Para esse efeito deve nomear-se um perito, escolhido de entre os que prestam serviço na *Administración de Justicia*. Pode

¹⁰³ A venda de acções, participações e outros valores cotados em Bolsa é efectuada de acordo com as regras de venda dos Mercados de Valores. Quando se trata de acções ou participações não cotados em Bolsa, as normas que regulamentam a venda serão as estatutárias ou legais sobre a venda de participações ou acções.

igualmente nomear-se uma entidade dependente de organismos públicos, desde que devidamente credenciada para o efeito. Estão ainda habilitados para o desempenho desta função os membros de *Colegios Profesionales*.

O perito dispõe de oito dias, a contar da data da aceitação do cargo, para apresentar ao juiz o relatório da avaliação dos bens embargados. O Tribunal pode, tendo em conta a complexidade da avaliação, prorrogar o prazo. As partes e os credores dispõem de cinco dias para se pronunciarem acerca da avaliação, podendo nesta fase juntar quaisquer informações ou documentos comprovativos do valor económico dos bens. Uma vez ponderadas todas as informações, cabe ao Tribunal fazer uma avaliação definitiva do bem, ou dos bens.

A venda judicial por acordo das partes

A Lei espanhola de processo executivo de 2000 introduziu uma novidade com grande impacto nos meios alternativos ao tradicional e único sistema para realizar os bens embargados, a venda judicial em hasta pública. Com efeito, o legislador introduziu novos meios para realizar os bens: o convénio entre exequente e executado e a venda por pessoa ou entidade especializada.

Tal convénio prevê a regulação do que a todo momento, sem necessidade de intervenção judicial, podem fazer credor e devedor, requerendo o termo da execução, a sua suspensão ou não requerendo a sua continuação.

Foi alterada também a regulamentação da venda judicial em hasta pública, visando torná-la mais eficaz, suprimindo a convocatória de várias hastas públicas. Por outro lado fixa-se uma percentagem mínima para adjudicar o bem ao arrematante. A convocação para as três vendas em hasta pública representava um factor de grave perturbação para o interesse da execução, pois se chegavam a celebrar-se normalmente ficavam desertas as primeiras, e só na terceira se conseguia a adjudicação. Por isso a nova lei reduz a apenas uma. Além do que se fixam percentagens relativamente ao valor do bem para autorizar a adjudicação, visando evitar a delapidação dos bens¹⁰⁴.

As partes, ou quem possua um interesse directo na execução, podem requerer ao Tribunal uma conferência com o objectivo de que seja acordado o modo mais eficaz de realização da venda. Nesta conferência poderá ser apresentado um terceiro,

¹⁰⁴ Cfr. Intervenção do Prof. Doutor Vítor Moreno Catena na conferência “Reforma da acção executiva” realizada em Lisboa a 2 e 3 de Fevereiro de 2001.

disposto a adquirir o bem por um valor superior àquele pelo qual poderia ser arrematado na venda. Podem também ser propostas outras formas de satisfação do crédito do exequente.

Se as partes chegarem a acordo, o Tribunal suspende a execução no que respeita aos bens objecto do acordo. No caso do executado não cumprir o acordado, o exequente pode requerer o imediato levantamento da suspensão.

A venda por entidade especializada

A realização por pessoa ou entidade especializada representa uma novidade relativa no direito espanhol, permitindo augurar um bom futuro a um sistema que encomenda a especialistas actuações que são estranhas à actividade propriamente judiciária, visto que os tribunais não são casas de vendas em hasta pública, nem agências imobiliárias, devendo atribuir tais actividades a quem tenha experiência ou habilidade própria para tal, reservando-se os tribunais para aquilo que só eles sabem fazer, mantendo a todo o momento a competência e controlo das actividades executivas¹⁰⁵.

O Tribunal pode, a requerimento das partes, decidir que a venda seja realizada por pessoa ou instituição especializada, seja ela pública ou privada (art. 641º). A venda segue as regras estabelecidas pela entidade vendedora, desde que não sejam contrárias ao fim da execução. Às entidades privadas é exigida uma caução, que será fixada pelo Tribunal.

Logo que termine a venda, o produto arrematado é depositado na CDC, após serem descontadas as despesas efectuadas. É devolvida à entidade vendedora o montante da caução entregue no início da venda. Se passados seis meses após o encargo a entidade encarregada da venda judicial ainda não a tiver efectuado, o Tribunal pode revogar a decisão, salvo se a venda não se tiver realizado por causa que não lhe seja imputável. A partir do momento em que se suprime essa causa, o Tribunal concede mais seis meses para que a venda seja efectuada, findos os quais, se a venda não tiver sido realizada, se procede de imediato à revogação do encargo.

O valor mínimo de venda

Na falta de acordo, os bens não podem ser vendidos por valor inferior a 50% do valor da avaliação. Tratando-se de bens imóveis, deverá ser convocada uma

¹⁰⁵ *Idem.*

conferência para ouvir as partes. Após a conferência, o que o Tribunal pode tomar as providências que entender necessárias, sendo-lhe, contudo, vedada a venda do bem imóvel por valor inferior a 70% do valor da avaliação.

Venda judicial de bens móveis

A venda terá por objecto um ou vários bens ou lotes de bens. A formação dos lotes será realizada pelo Secretário Judicial, com a prévia audiência das partes. Estas dispõem de cinco dias para alegarem o que tiverem por conveniente. Posteriormente, o Tribunal fixará uma data para a realização da venda, indicando a hora e local da sua realização.

O anúncio/edital de venda será publicitado em vários locais públicos e no Tribunal, devendo conter todas as indicações gerais e particulares da venda, bem como todos os factos e circunstâncias relevantes para a sua realização, como o valor da avaliação, a situação possessória se forem imóveis, o lugar e data da celebração da venda, e o local onde se encontram afixados os editais.

Os licitadores

Para que o comprador possa participar no “leilão” de venda deve identificar-se, indicar que conhece as regras da venda e comprovar por documento que efectuou o depósito de caução exigido por lei (20% do valor dos bens). O exequente pode participar na licitação, podendo ceder a sua oferta a um terceiro. Quando no acto da venda não haja nenhum licitador/comprador, o exequente pode requerer a adjudicação dos bens por 30% do valor da avaliação. Se o exequente não usar deste direito procede-se ao levantamento da penhora

A partir do momento em que é efectuado o anúncio de venda em hasta pública, são admitidas propostas escritas por intermédio em carta fechada. As cartas serão guardadas pelo Secretário Judicial e abertas no início da venda judicial. As propostas por carta fechada têm os mesmos efeitos que as propostas orais. Tal como sucede no leilão da venda, aprovada a melhor oferta, devolvem-se as cauções aos licitadores/compradores, excepto a do melhor ofertante. Essa servirá de garantia até ao cumprimento da obrigação.

Após a venda a quantia em dívida que deu origem à execução é paga ao exequente, sendo o excedente deixado à ordem do Tribunal para que proceda à liquidação de possíveis indemnizações ao exequente e para pagamento de custas.

A venda judicial de bens imóveis

Na venda de bens imóveis o Tribunal requererá ao *Registro* que entregue ao *Juzgado* uma certidão em que constem os elementos identificadores do bem, assim como quem detém a sua posse e que direitos reais sobre ele incidem¹⁰⁶.

O Tribunal poderá, a pedido do exequente, requerer ao executado para que em dez dias apresente documentos comprovativos da titularidade do bem, e se este se encontra registado. Caso o executado não apresente os documentos requeridos, o Tribunal, instado pelo exequente, pode aplicar-lhe os *apremios* que achar convenientes para o obrigar a apresentá-los. O Tribunal pode ainda requerer os referidos documentos directamente dos *Registros*, com o auxílio do procurador do exequente.

A avaliação do imóvel é feita nos mesmos termos e com as mesmas regras que a avaliação de móveis, sendo a avaliação realizada pelo Secretário Judicial.

4.3. Algumas notas sobre o novo regime da penhora e venda judicial em França

4.3.1. A penhora de bens

No sistema jurídico francês, bem como na maioria dos sistemas vigentes na sociedade actual, a penhora de bens constitui a garantia do credor para assegurar o pagamento de créditos ou condição para a eventual concessão de créditos. Apesar disso, o sistema obrigacional, com a finalidade de tornar efectiva a liquidação dos créditos, utiliza com frequência formas de coacção perante o devedor.

Em França, a figura da penhora possui um âmbito de aplicação bastante abrangente. Por exemplo, o termo *saisie* contém todo um universo de fenómenos sem correspondência no nosso ordenamento jurídico, prevendo-se diversos tipos de

¹⁰⁶ Se o bem penhorado se encontrar inscrito em nome de pessoa distinta do executado, de um terceiro, o Tribunal ordenará o levantamento da penhora. Quando o registo em nome de terceiro tenha sido posterior ao registo da penhora, este mantém-se. Os terceiros possuidores devem ser informados pelo Tribunal da existência da execução. Para os terceiros possuidores com registos posteriores ao da penhora, esta formalidade não é exigível. No entanto, estes devem ser ouvidos quanto à avaliação do imóvel e quanto a outros actos processuais que os afectem. Quanto a arrendatários e a meros detentores de facto, é-lhes comunicada a execução para que, em dez dias, apresentem documentos comprovativos do seu direito. O exequente pode pedir ao Tribunal, antes do anúncio da venda, que proceda ao despejo dos ocupantes do imóvel. O Tribunal pode decidir, tendo em conta as circunstâncias, a permanência destes ocupantes no imóvel, deixando salvaguardados os direitos do futuro adquirente.

penhora consoante o objecto a penhorar e a sua finalidade. A penhora pode ser levada a cabo no local onde estejam os bens a penhorar, qualquer que ele seja, e mesmo que estes se encontrem em posse de um terceiro.

A lei de 1991 estabelece que as vias de execução mobiliária sejam procedimentos extrajudiciais – antes da reforma de 1991 a penhora de créditos e a penhora imobiliária eram procedimentos judiciais. Desde 1991, sempre que o credor dispõe de um título executivo, judicial ou não, o procedimento seguinte nunca será judiciário, mas antes desenvolvido pelos huissiers de justiça. O juiz apenas controla o bom desenrolar dos procedimentos executivos, só intervindo se for solicitado a tal, se surgir qualquer incidente. É apenas garante da boa execução, de que as regras do procedimento e de fundo aplicáveis à execução sejam respeitadas, não sendo portanto um órgão de execução, uma vez que esta fica a cargo dos huissiers¹⁰⁷.

Os actos de penhora apenas podem ter início após o decurso do prazo de oito dias desde a notificação do devedor para pagar a quantia em questão. Os bens penhorados tornam-se indisponíveis.

De seguida analisaremos os regimes de penhora específicos, quase temáticos, instituídos pelo legislador francês.

A penhora de depósitos bancários

No direito francês é possível penhorar depósitos do devedor em contas bancárias. Para o efeito é feito o levantamento das contas com saldos positivos, de que seja titular o devedor, existentes nas diversas instituições bancárias. O credor, ou o oficial de justiça, ordena ao banco que indique a natureza das contas e o saldo existente no dia da penhora. Face às informações prestadas, o credor pode limitar o efeito da penhora a determinada conta ou contas.

A lei também prevê que, por acordo entre as partes ou por decisão do juiz, se possa pôr fim à indisponibilidade das contas pela constituição de uma garantia irrevogável no montante da dívida reclamada, o que por si garante o crédito de forma igualmente eficaz.

Quando as somas impenhoráveis provenham de créditos que se vençam periodicamente (salários, reformas, pensões familiares ou indemnizações), o titular

¹⁰⁷ Cfr. Intervenção do Prof. Doutor Philippe Théry na conferência “Reforma da acção executiva realizada em Lisboa a 2 e de Fevereiro de 2001.

da conta pode requerer que esses créditos sejam imediatamente colocados à sua disposição¹⁰⁸.

A penhora de bens móveis

Este é um tipo de penhora muito antigo, levado a cabo no domicílio do devedor, sendo de grande eficácia, uma vez que o huissier de justiça vai a casa do devedor, podendo combinar modalidades de pagamento da dívida. Acresce que apenas uma vez em mil se chega à venda dos bens do devedor, o que significa que nas demais se alcançou uma solução¹⁰⁹.

A penhora de colheitas

O direito francês prevê, igualmente, um regime autónomo para a penhora das colheitas pertencentes ao devedor, porém tal regime é difícil de pôr em prática, sendo actualmente pouco utilizada. A penhora tem lugar nas seis semanas que precedem o período de maturação habitual, levando à venda do produto da colheita e ao posterior pagamento do credor com os proveitos daí decorrentes. Como se refere na lei, “as colheitas são postas sob a responsabilidade do devedor, que assume o papel de guardião, podendo o credor requerer que seja nomeado um gerente de colheita”.

A penhora por imobilização do veículo

A penhora de veículos funciona em França muito bem, exercendo grande pressão sobre os devedores, levando-os ao pagamento da quantia em dívida. Processa-se de três formas: A mais eficaz processa-se através do bloqueio do veículo, com a aposição de um elemento físico, o *sabot*, que impede a deslocação, prevendo-se que o aparelho utilizado indique o número de telefone do oficial de justiça que efectuou a penhora. Este procede à elaboração de um documento em que se indica o título executivo em virtude do qual o veículo foi imobilizado, a data e hora da imobilização, o local onde foi imobilizado ou para onde foi transportado e depositado, bem como a descrição do veículo. No caso da imobilização ocorrer na ausência do devedor, o oficial de justiça informa-o, no próprio dia, por carta

¹⁰⁸ Segundo o estabelecido na lei, “se esta conta for objecto de uma medida de execução forçada ou de um penhor conservatório, o seu titular pode, justificando a origem das somas, requerer que seja deixado à sua disposição um montante equivalente ao impenhorável”; “o pedido deve ser apresentado antes que o credor tenha requerido o pagamento das somas penhoradas”.

¹⁰⁹ ¹⁰⁹ *Cfr. Intervenção do Prof. Doutor Philippe Théry na conferência “Reforma da acção executiva realizada em Lisboa a 2 e de Fevereiro de 2001.*

registada com aviso de recepção. *O bloqueio do veículo através do sistema do sabot levanta alguns problemas ao oficial de justiça, uma vez que este não terá, em princípio, conhecimentos de mecânica. Um segundo tipo de actuação será a penhora do certificado de matrícula, do instrumento administrativo que uma vez penhorado impede a venda do veículo, continuando fisicamente o devedor a poder conduzi-lo. O resultado prático é evitar que o devedor de desfaça do seu veículo. A terceira forma de penhora de veículos consiste em apreendê-lo, levando-o do local em que se encontra. Esta é uma forma de penhora extremamente eficaz*¹¹⁰.

A penhora por imobilização do veículo pode ser utilizada com diversos fins. Em primeiro lugar, pode ser efectuada como garantia de pagamento de um crédito, e, neste caso, se este não for saldado pelo devedor, procede-se à venda e liquida-se o crédito. Em segundo lugar, como forma de garantir a devolução do veículo ao seu proprietário. Como se refere na lei, “se o veículo foi imobilizado para obter o pagamento de uma soma em dinheiro, o oficial de justiça notifica o devedor, no prazo de oito dias, da ordem de pagamento”. Neste caso, o veículo é vendido segundo o processo estabelecido para as vendas de objectos penhorados. Logo que uma penhora impenda sobre o veículo, o oficial de justiça informa o credor das propostas de venda amigável ou da venda em hasta pública.

A penhora de direitos do sócio e de valores mobiliários

A participação em sociedades comerciais, através de quotas, e os valores mobiliários que o devedor possa deter, estão sujeitos a penhora. Pela sua particularidade, o legislador estabeleceu, igualmente, um regime específico para as operações da sua penhora. *A maior dificuldade da penhora dos direitos do devedor numa sociedade consiste em encontrar mercado para a compra de tais direitos.* Os direitos do sócio e os valores mobiliários do devedor são penhorados junto da sociedade ou da pessoa colectiva emissora. O devedor pode obter o seu levantamento depositando uma soma suficiente para liquidar a dívida, sendo esta soma entregue ao credor. *Em França, país onde mesmo os cidadãos modestos detêm acções, a penhora de valores mobiliários processa-se muito bem.*

A penhora de bens guardados num cofre forte

A penhora de bens guardados num cofre forte pertencente a terceiro é efectuada pelo oficial de justiça, sendo o terceiro notificado. Os bens existentes no

¹¹⁰ *Idem.*

cofre tornam-se indisponíveis a partir da penhora e é restringido o acesso do devedor ao cofre, salvo em presença do oficial de justiça, o qual, querendo, tem a faculdade de o selar. Cumpre-se todo um formalismo legal com vista à abertura do referido cofre e apreensão dos objectos nele contidos e penhorados. O resultado desta penhora é sempre incerto, uma vez que o cofre tanto pode albergar grandes valores, como objectos que apenas terão valor sentimental para o seu proprietário. Aquando da abertura do cofre procede-se ao inventário dos bens aí guardados, descrevendo-se estes de forma detalhada. Se o devedor está presente, o inventário limita-se aos bens penhorados para serem colocados à guarda do oficial de justiça, ou de quem for designado para o efeito. Caso o devedor esteja ausente, faz-se o inventário de todos os bens encontrados no cofre, sendo os bens penhorados imediatamente retirados pelo oficial de justiça e os restantes entregues ao proprietário do cofre, ou a um depositante nomeado pelo juiz, por simples requisição do credor¹¹¹.

Penhora de bens na posse de terceiros

O facto de os bens do devedor não se encontrarem na sua posse, não obsta por si só à sua penhora. De facto, com a apresentação da notificação para pagamento da dívida, e após decorridos oito dias, o oficial de justiça pode penhorar os bens do devedor que se encontrem na posse de um terceiro. A lei prevê até a obrigatoriedade de colaboração por parte do terceiro.

No caso de se recusar a prestar declarações ou as prestar de modo incorrecto, o terceiro pode, mediante requerimento do credor nesse sentido, ser condenado a pagar o montante em dívida, bem como a indemnizar os danos causados, tendo direito de retorno destas quantias junto do devedor originário.

O terceiro pode, a todo o tempo, recusar-se a guardar os bens. Nesse caso, o oficial de justiça nomeia um depositário e transfere os bens para sua tutela. O juiz pode também ordenar que a posse do terceiro cesse. Na falta de colaboração do terceiro, este pode ser condenado por danos ou até a liquidar o crédito em dívida.

Penhora de créditos do devedor

¹¹¹ As operações de penhora também podem ter como objectivo a remessa de um ou mais bens destinados a um terceiro. Nesse caso, exara-se uma ordem de entrega ou restituição que é notificada à pessoa encarregada de a efectuar.

Por último, também os créditos que o devedor detenha podem ser objecto de penhora, verificando-se, assim, uma sub-rogação de credores¹¹². Com efeito, a lei prevê a possibilidade de, face a um título executivo que contenha um crédito líquido e exigível¹¹³, o oficial de justiça poder proceder à penhora dos créditos que o devedor detenha¹¹⁴. Se as somas consignadas forem suficientes para liquidar o crédito, o juiz ordena que se levante a penhora.

Não havendo contestação por parte do devedor originário, o terceiro procede ao pagamento mediante a apresentação de um certificado do conservador ou do oficial de justiça que procedeu à demanda, atestando que o devedor principal não contestou que o pagamento fosse por si efectuado. Aquele que receber o pagamento emite um recibo ao terceiro e informa o devedor originário. Este pagamento extingue a obrigação do devedor e do terceiro demandado. No caso de o terceiro se recusar a pagar as somas que reconheceu em débito, o juiz pode, mediante pedido, exarar um título executivo contra o terceiro demandado.

Penhora de salários

Apenas funciona bem em relação aos funcionários públicos e aos trabalhadores por conta de outrem. Há em França grande massa de desempregados (2 milhões) e metade da população não é salariada (profissionais liberais, comerciantes, empresários), o que inviabiliza o recurso à penhora de salários.

Reclamação de créditos na penhora inicial

Apesar de estarmos perante uma forma diferente de penhora, parece-nos importante fazer uma breve referência à existência de normas específicas para as operações de penhora quando existem vários credores. Acrescente-se igualmente que no mesmo capítulo legal se prevê a hipótese do credor considerar os bens

¹¹² *Em França as pequenas dívidas podem ser normalmente executáveis por penhora de dívidas ou penhora de rendimentos e a penhora de bens não é possível até estes métodos terem sido utilizados.*

¹¹³ *Em geral, o direito francês reconhece como título executivo a sentença provisória de danos, de modo a clarificar uma questão controversa. As sentenças provisória de danos são sendo estas frequentes em casos em que não há lugar a uma completa audiência sobre o mérito da causa. Para além disso, o direito francês utiliza o conceito de titres conservatoires, ou seja, títulos que só permitem ao credor tomar medidas provisórias e protectivas, mas não prosseguir para a execução. Estes títulos incluem as letras de câmbio e os cheques sem cobertura. No entanto, nem todos os tipos de decisões judiciais constituem um título executivo. Por exemplo, uma decisão em que uma pessoa é responsabilizado por danos não pode ser executado até que os danos em si tenham sido estabelecidos (Kennett, 1997: 330).*

¹¹⁴ A lei estabelece que no prazo de oito dias se comunique ao devedor o arresto dos créditos que este detenha sobre terceiro, sob pena de caducidade desta medida. O acto é efectuado pelo oficial de justiça.

penhorados insuficientes para garantir os seus créditos. Neste caso, o credor pode requerer uma penhora suplementar para colmatar o valor dos bens penhorados¹¹⁵.

4.3.2 A venda judicial

A venda judicial em geral: da venda amigável à venda coerciva

No sistema legal francês, a venda pode ter como objecto a venda de bens do devedor ou de terceiro.

Antes do início da fase da venda judicial dos bens penhorados, o devedor tem a possibilidade de, por si, proceder à venda amigável dos bens, dispondo de um mês para o efeito.

Em síntese, o devedor informa o oficial de justiça das propostas que recebeu, facultando a identificação do comprador, bem como o preço oferecido, e o prazo que este indica para o pagamento. O oficial de justiça comunica o facto, por escrito, ao credor penhorante e a outros credores existentes que tenham vindo juntar-se ao processo. Os credores dispõem de um prazo de quinze dias para aceitar, ou não, a oferta. Na ausência de resposta presume-se a sua aceitação. O preço da venda é consignado ao oficial de justiça, dependendo desse acto a transferência da propriedade dos bens, e a sua entrega. Na sua ausência ou realização fora do prazo estabelecido, procede-se à venda forçada dos bens¹¹⁶.

A venda judicial forçada ou coerciva é a última fase do processo, só sendo utilizada após o decurso de todos os prazos. A venda é efectuada em hasta pública, quer no local onde se encontrem os bens, quer em sala de leilões, sendo a opção tomada pelo credor. O devedor é notificado destes actos para que a eles possa assistir. O devedor tem todo o interesse em assistir ao leilão, uma vez que este termina no momento em que o preço dos bens vendidos for suficiente para assegurar o pagamento integral do crédito principal, dos créditos acessórios e das custas do

¹¹⁵ De acordo com a lei, todo o credor que reúna as condições necessárias, pode vir reclamar o seu crédito na penhora já a decorrer sobre os bens do devedor comum, procedendo-se, neste caso, a uma penhora complementar com vista a readaptar os valores penhorados aos créditos a garantir ou pagar. Também no acto de penhora o devedor pode apresentar ao credor uma penhora já existente sobre o mesmo bem, pelo que o credor pode efectuar, nos termos dos artigos anteriores, uma penhora complementar. No caso do credor principal não efectuar a venda forçada dos bens no fim do prazo previsto, qualquer credor reclamante pode subrogar-se a este de pleno direito, após um prazo de oito dias, para que o credor principal possa vir efectuar as referidas diligências. O levantamento da penhora só pode efectuar-se por decisão judicial ou acordo entre o credor principal e os credores reclamantes na penhora inicial.

¹¹⁶ Se no referido prazo o credor não fornecer qualquer indicação sobre a natureza e montante do seu crédito, perde o direito de reivindicar as somas apuradas na venda e qualquer direito para o pagamento dos seus créditos, salvo sobre o que eventualmente remanesça após a repartição dos dividendos.

processo. No entanto, no caso de existirem diversos credores estes podem vir juntar-se a uma penhora a decorrer¹¹⁷ e, assim, o valor da penhora inicial ser ultrapassado.

A venda executiva de bens em hasta pública ocorre decorrido o prazo de um mês a contar da data da realização da penhora. Durante esse período o devedor pode proceder, ele próprio, à venda dos bens, informando previamente o oficial de justiça encarregado daquela execução, das propostas que tiver recebido. O oficial de justiça comunica-as ao credor e, caso este considere que os valores propostos são insuficientes, a pessoa incumbida da remoção dos bens procede à sua remoção para que sejam vendidos em hasta pública. O agente encarregado da venda interrompe as diligências em curso logo que seja alcançado o valor suficiente.

Já referimos a hipótese do terceiro que detém bens do devedor ocultar informações e, em consequência, ser condenado a título de devedor principal¹¹⁸.

Venda judicial de colheitas

Após a penhora de colheitas pertencentes ao devedor, procede-se à venda do produto destas. As particularidades deste processo são meramente formais, de modo a otimizar o resultado das vendas. É de notar que a publicitação da venda se faz por aposição de cartazes colocados na Câmara Municipal e no Mercado mais próximo do local onde se encontram as colheitas. Os cartazes devem mencionar a hora, dia e local da venda, bem como a localização do terreno e a sua espécie. A venda é consumada no local da colheita ou no Mercado mais próximo.

Venda do veículo previamente imobilizado

Através de acto do oficial de justiça procede-se à imobilização do veículo pertença do devedor. Uma das suas finalidades é a sua venda. De facto, se o veículo foi imobilizado para se obter o pagamento de uma soma em dinheiro, o oficial de

¹¹⁷ Todo o credor que reúna as condições necessárias, pode vir juntar-se a uma penhora já a decorrer sobre os bens do devedor comum, procedendo-se, neste caso, a uma penhora complementar com vista a readaptar os valores penhorados aos créditos a garantir ou pagar. Esta operação só interfere na venda na medida em que se alterem os bens a penhorar, e posteriormente, a serem vendidos. Em tudo o resto, e salvo o caso de falta de diligência do credor originário, todo o processo é conduzido por este como se não se verificasse aposição. Como se refere na lei, caso o credor principal não efectue a venda forçada dos bens, no fim dos prazos para tal previstos, qualquer credor pode subrogar-se a este de pleno direito, após um prazo de oito dias, conferido para que o credor principal efectue as referidas diligências.

¹¹⁸ De acordo com a lei, “no caso de, sem motivo legítimo, não prestar as referidas informações, o credor pode vir requerer que o terceiro seja condenado a liquidar o crédito; prevê-se a possibilidade de o terceiro vir posteriormente a ser ressarcido pelo devedor originário. O terceiro também pode ser condenado a indemnizar por danos causados quando actue com negligência culposa ou declaração inexacta. O credor que tenha demandado o terceiro e não tenha recebido deste, conserva o crédito em relação ao devedor originário. No entanto, se a falta de pagamento se dever a negligência do credor, este perde os seus direitos até ao valor devido pelo terceiro.

justiça notifica o devedor, no prazo de oito dias, de uma ordem de pagamento. Se o devedor não efectuar o pagamento, procede-se à venda do veículo segundo o processo estabelecido para as vendas de objectos penhorados.

Venda de participação em sociedades e de valores mobiliários

A participação em sociedades e os valores mobiliários do devedor são penhorados junto da sociedade ou da pessoa moral emissora para liquidar créditos do detentor dos mesmos. O regime seguido é semelhante ao da venda judicial, existindo apenas algumas particularidades que decorrem do facto de no processo de venda ser conferida preferência aos restantes sócios da sociedade. É também de referir que neste processo se estabelece uma obrigatoriedade de colaboração da sociedade, que tem o dever legal de prestar informações.

Na falta de venda amigável esta é efectuada por adjudicação¹¹⁹.

Pagamento do crédito com os resultados da venda

Se existir um só exequente, o produto da venda é-lhe remetido até ao montante do seu crédito, acrescido de juros e encargos, num prazo de um mês a contar da venda forçada, ou em caso de venda amigável, no dia em que o preço tenha sido consignado. No mesmo dia, o remanescente é remetido ao devedor. A partir deste prazo vencem-se juros à taxa legal.

No caso de uma pluralidade de credores, o agente encarregado da venda elabora um projecto de repartição do valor entre os credores. Este projecto é elaborado tendo em conta as indicações na ordem de pagamento dos credores, nos actos de oposição, assim, como nos juros e custos posteriores a estes. O projecto de repartição é notificado por carta registada ao devedor e a cada um dos credores no prazo de um mês. Na falta de contestação, o projecto de repartição torna-se definitivo e o agente responsável pela venda procede ao pagamento dos credores, começando pelos detentores de uma medida de execução forçada, consignando-se a soma remanescente ao pagamento dos credores com uma garantia conservatória. Neste

¹¹⁹ Com vista à venda é elaborado um caderno de encargos com os estatutos da sociedade e todos os documentos necessários à apreciação da consciência e valor dos direitos postos à venda. As convenções que estatuem um direito de preferência aos sócios do devedor só têm aplicação se constarem do caderno de encargos. Uma cópia deste é notificada à sociedade que informa os sócios. No mesmo dia são informados os restantes credores, com o intuito de tomarem conhecimento do caderno de encargos junto da pessoa encarregada. Qualquer interessado pode, no prazo de dois meses, fazer observações ao conteúdo do caderno de encargos. A sociedade que pretenda fazer valer o direito de preferência que detém deve informar a pessoa encarregada da venda.

segundo caso, as somas só lhe serão pagas após conversão da garantia em definitiva”¹²⁰.

5. *Huissiers de Justice* (oficiais de justiça): o seu relevo no decurso do processo executivo francês

Ao analisar o processo executivo no direito francês verificamos que a intervenção do oficial de justiça (*Huissier de Justice*) não tem equivalente nos actores judiciários existentes no nosso sistema jurídico. *De facto, ele é um dos principais protagonistas no desenrolar da execução em países como o Canadá e recentemente na Roménia, Polónia, Estónia, Lituânia e Hungria*¹²¹.

Após a entrega de um título executivo ao oficial de justiça, é no seu escritório que se efectuam todas as notificações. Com efeito, o formalismo processual centra-se, até ao fim do processo, na pessoa do oficial de justiça, que elabora um *processo verbal*. *Os huissiers de justice, através de um instrumento que se denomina constat, desenvolveram uma actividade que lhes permite ser agente de prova. O constat pode ser feito a pedido dos particulares ou de uma empresa.*

A autonomia do oficial de justiça compreende também a possibilidade de poder vir a efectuar petições ao juiz no sentido de obter as respectivas autorizações do Tribunal que legitimem os seus actos¹²². Nos termos legais, o oficial de justiça informa as partes interessadas das dificuldades encontradas, bem como do local, dia e hora da audiência na qual essa dificuldade será examinada. Estas informações são prestadas oralmente e consignadas também em processo verbal.

¹²⁰ Como se refere na lei, “no caso de contestação, o agente responsável pela venda convoca o devedor e todos os credores com vista a uma tentativa de conciliação. Esta reunião deve ter lugar no mês que se segue à primeira contestação”. “Se os interessados convocados chegam a acordo, elabora-se uma acta. A pessoa convocada que não compareça é considerada como tendo aceite o acordo”; “Na falta de acordo, o agente encarregue da venda elabora acta em que constem os pontos de desacordo, junta as peças necessárias à solução do litígio e notifica imediatamente o juiz do local da venda, transmitindo-lhe o *dossier*. As somas são imediatamente consignadas. O juiz pode decidir que as custas ocasionadas pela contestação sejam provisoriamente retiradas deste montante”; “Quando os prazos para a preparação do projecto de repartição não sejam respeitados, qualquer interessado pode requerer ao juiz de execução que proceda à repartição. Os pagamentos devem ser efectuados nos oito dias que se seguem à repartição se ter tornado definitiva, vencendo-se juros à taxa legal após este prazo”.

¹²¹ *Cfr. intervenção de Bernard Menut, Presidente da Chambre Nationale de Huissier de Justice de França.*

¹²² “Em todos os casos, ou para executar a operação de que está encarregado, o oficial de justiça deve obter autorização do juiz, estando habilitado a colmatá-la por via de petição.”

“Logo que o oficial de justiça encarregado da execução de uma sentença ou outro título executivo se depare com uma dificuldade que entrave o curso das suas operações pode, por sua iniciativa, efectuar uma petição ao juiz de execução.” Ainda, “a petição ao juiz é efectuada por declaração escrita do oficial de justiça ao escrivão, acompanhada de uma sentença ou outro título executivo e de uma exposição escrita da dificuldade que pôs entrave à execução, bem como tendo tido lugar, das peças que lhe hajam sido comunicadas.”

Outra prerrogativa que o oficial de justiça detém é, quando por si não conseguir solucionar as dificuldades existentes, recorrer à força pública de modo a transpor os obstáculos que se lhe deparem. Esta situação deixa transparecer uma colaboração entre esta figura e as autoridades policiais, o que revela o reconhecimento da sua importância no sistema jurídico. O documento de requisição das forças policiais contém uma cópia do título executivo e é acompanhada de uma exposição das diligências efectuadas pelo oficial de justiça e pelas dificuldades na sua execução. A recusa de colaboração da autoridade competente deve ser motivada, equivalendo-lhe a falta de resposta no prazo de dois meses. A recusa é comunicada pelo oficial de justiça ao Procurador da República e ao credor.

No que respeita à obtenção de informações, verifica-se igualmente uma colaboração entre os organismos públicos e o oficial de justiça, desencadeando este a actuação do Procurador da República a fim de promover as diligências necessárias¹²³.

Pela análise da lei, parece-nos que o principal poder do oficial de justiça reside na promoção das diversas formas de penhora. Prevê-se, assim, a possibilidade do oficial de justiça, face a um título executivo que contenha um crédito líquido e exigível, proceder a uma penhora dos créditos que o devedor tenha a receber de terceiro. É também o oficial de justiça o impulsionador do processo das comunicações (notificações) com as partes e organismos públicos.

Os eventuais pagamentos de créditos por terceiro também se efectuam na pessoa do oficial de justiça, que passa um documento de quitação, liberando o devedor desta obrigação¹²⁴. No caso da penhora de contas bancárias, o oficial de justiça intervém em todo o processo como impulsionador, quer efectuando as respectivas comunicações ao devedor e outros titulares, quer exarando a própria ordem de penhora. Caso o oficial de justiça não consiga proceder à penhora, pode fotografar os objectos com vista a uma posterior verificação. Aqui, o seu poder e legitimidade para recolher provas é único, dado que num posterior processo judicial só elas possuem valor probatório. Se não existem bens penhoráveis, ou com valor comercial, o oficial de justiça elabora um processo verbal de carência, estando-lhe confiada a verificação da existência, ou não, das condições necessárias ao despoletar

¹²³ O Procurador da República pode não dar seguimento à petição e, face ao apresentado nesta, indicar ao oficial de justiça que proceda a buscas complementares e informações materiais que lhe pareçam necessárias. Findas estas, se se revelar necessário, pode ser efectuada nova petição.

¹²⁴ O terceiro demandado procede ao pagamento mediante a apresentação de um certificado do *conservador*, ou do oficial de justiça que procedeu à demanda, atestando que o devedor principal não contestou que o pagamento fosse efectuado pelo terceiro.

deste processo. Os poderes do oficial de justiça mantêm-se quando há lugar à penhora de bens de terceiro¹²⁵.

Nas operações de venda amigável, cabe ao oficial de justiça o papel de intermediário entre o devedor e o credor. Com efeito, o devedor informa o oficial de justiça das propostas que receba, facultando a identificação do credor, bem como o preço oferecido e o prazo em que este se oferece para o consignar. O oficial de justiça comunica o facto por escrito ao credor, bem como aos eventuais credores que existam e se tenham juntado ao processo. Efectivando-se a venda, é também na pessoa do oficial de justiça que o preço é consignado para posterior pagamento do credor e eventuais encargos.

As operações de apreensão são também realizadas pelo oficial de justiça. Quando é necessário proceder à apreensão de um bem do devedor, para posterior venda forçada, o oficial de justiça, mediante a simples apresentação de um título executivo, efectiva todas as operações deste acto.

Um outro meio de penhora que o sistema judicial francês possui é, como já referimos, o de efectivar penhoras sobre veículos através da imobilização dos mesmos, sob a direcção do oficial de justiça. Este dispõe mesmo de poderes que em sistemas idênticos ao nosso apenas cabem às autoridades policiais. É o caso da possibilidade de proceder à remoção do veículo e ao seu posterior depósito¹²⁶. Se o devedor após a notificação não pagar o montante em dívida, o oficial de justiça pode diligenciar no sentido da venda do mesmo.

Na penhora de direitos do sócio e de valores mobiliários é o oficial de justiça que coordena as operações, podendo mesmo emitir uma ordem legal para os sócios lhe prestarem as informações necessárias.

Na venda dos bens penhorados a actuação do oficial de justiça é preponderante. No caso da venda forçada dos bens, o oficial de justiça apresenta um documento em que atesta não ter sido apresentada nenhuma contestação no mês subsequente à penhora, ou no caso contrário, ter sido rejeitada em julgamento. É ele que exara os

¹²⁵ “O terceiro pode, a todo o tempo, recusar-se a guardar os bens. Nesse caso, o oficial de justiça nomeia um guardião e efectua a deslocação dos bens para a tutela deste. Se o terceiro detém um direito de retenção sobre o bem, deve comunicá-lo ao oficial de justiça, podendo o credor contestar no prazo de um mês. Até ao fim da instância o bem mantêm-se indisponível.

¹²⁶ O oficial de justiça procede à elaboração de um documento em que indique o título executivo em virtude do qual o veículo foi imobilizado, a data e hora da imobilização, o local onde foi imobilizado ou aquele para onde foi transportado e depositado, a descrição do veículo, a indicação ou ausência do devedor. A imobilização considera-se penhora sob a guarda do proprietário do veículo, ou daquele que o recebeu em depósito. No caso da imobilização decorrer na ausência do devedor, o oficial de justiça informa-o, no próprio dia, por carta registada com aviso de recepção.

documentos necessários ao processo e que titula na sua pessoa os procedimentos a realizar, comunicando as operações aos outros credores para que estes façam valer os seus direitos. Nas medidas necessárias para tornar devoluto o local penhorado, o processo é semelhante ao anterior, sendo o oficial de justiça que exara o acto que legitima a acção de evacuação. Verifica-se, mais uma vez, a sua actuação conjunta com outras entidades, dado existir, como forma de possibilitar eventuais realojamentos, uma comunicação destes actos ao Presidente da Câmara, para este levar a cabo as necessárias operações. Para além disso, é o oficial de justiça que efectua os relatórios em que preliminarmente assenta a actuação autárquica¹²⁷.

O oficial de justiça é o principal impulsionador na aplicação de medidas conservatórias, tendentes a assegurar a existência dos bens garantes do crédito. Assim, se os bens já não se encontrarem no local onde tenham sido penhorados, o oficial de justiça ordena ao devedor para que, no prazo de oito dias, informe o local onde se encontram e, caso tenham sido objecto de uma penhora ou venda, identificar o oficial de justiça que mediou esse processo, bem como do credor em nome de quem este agiu. O oficial de justiça é ainda o responsável pela notificação dos credores caso os bens objecto de uma penhora/garantia sejam posteriormente objecto de uma penhora/venda.

Da análise efectuada concluímos que no centro de todo o processo executivo está o oficial de justiça, que, para além da tutela da legalidade, condensa em si o efectivar dos actos necessários à execução dos créditos e seu pagamento.

6. Os *huissiers de justice* (oficiais de justiça): uma profissão a criar em Portugal?

No ponto anterior analisámos a importância do *huissier de justice* no processo executivo em França. O *huissier de justice* é um profissional liberal e independente que exerce funções, designadamente efectuando notificações e no cumprimento de sentenças cíveis e comerciais delegadas pelo Estado, que os nomeia, controla e fiscaliza.

Os huissiers de justice são licenciados em direito, com uma especialização em direito executivo, nomeado e sob controlo do Ministério da Justiça, sendo o seu número limitado e o território de actuação controlado. O Estado controla a sua

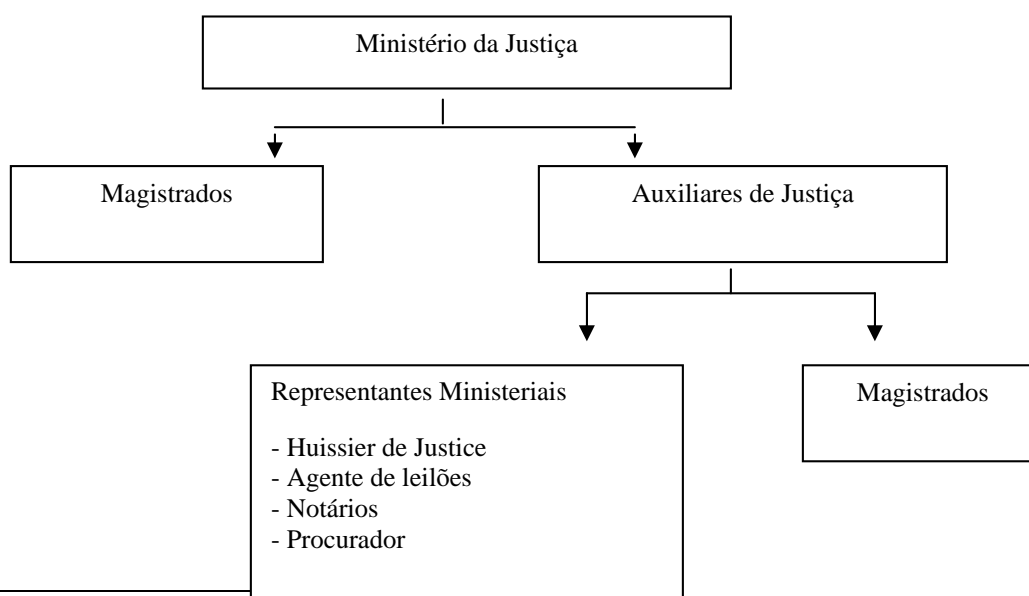
¹²⁷ De acordo com a lei, o oficial de justiça envia ao Presidente da Câmara do local onde se situa o imóvel, por carta registada com aviso de recepção, cópia da ordem para desocupar o local. Na medida do possível, indica todos os elementos relativos à pessoa a expulsar e àqueles que com ele vivem habitualmente.

actividade como forma de evitar execuções não conformes aos chamados direitos do homem devedor.

Em França externalizou-se a execução das decisões de justiça, mas criou-se a figura de um magistrado especializado nas questões levantadas por execuções. A actividade do huissier de justice tem três vertentes, sendo a primeira a actividade judiciária, a segunda de informação e a terceira de execução da decisão do juiz¹²⁸.

O acto mais conhecido do huissier de justice é o constat que consiste na elaboração de um auto, um processo verbal, a pedido do interessado, de modo a que a prova do dano seja estabelecida de forma incontestável, quer este já exista ou seja apenas previsível. No entanto, o huissier de justice tem o monopólio de certos actos judiciais, como executar as decisões do tribunal, penhorar os bens do devedor, procurar soluções para os litígios entre credores e devedores de modo a obter o reembolso de dívidas. Para o efeito pode estabelecer de comum acordo com as partes um plano de pagamento.

Sendo um representante ministerial ocupa um lugar preciso na ordem judiciária francesa. A actividade do huissier de justice está sob controle do juiz, sendo um controle a posteriori ou aquando do requerimento de qualquer de qualquer das partes., do devedor credor, de terceiros, ou até do huissier no caso de lhe surgir alguma dificuldade. A ideia base é não gerar novos processos, uma vez que há uma decisão de justiça que há que executar.



¹²⁸De acordo com os dados apresentados por Bernard Menut na Conferência “Reforma da acção executiva” realizada em Fevereiro de 2001 em Lisboa, cerca de 5% das penhoras dão lugar a uma acção perante o juiz de execução, desenrolando-se em 95% dos casos sem incidentes. Assim, não há estrangulamento no sistema de execuções, podendo o juiz de execução dedicar-se com mais cuidado e rapidez aos assuntos que lhe chegam.

Fonte: http://www.huissier-justice.fr/profession/prof_htm

A remuneração dos huissier de justice não é fixada livremente. Excepto em casos muito particulares este é pago em função de uma tabela de honorários fixada por lei. Este auferir um montante fixo por cada acto praticado. Em função das somas que contribuiu para recuperar, recebe igualmente um montante proporcional regressivo. O pagamento é assegurado pela parte que perde o processo quando é condenada, ou pelo credor. Assim, a sua actuação não custa nada ao Estado.

Assim, verifica-se que estes profissionais liberais desempenham, geralmente, duas missões: a execução das decisões judiciais em matéria civil e comercial e a notificação dos actos judiciais. É a situação existente em países como a França, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Grécia e Eslováquia, onde estas duas actividades foram consideradas complementares e indissociáveis¹²⁹.

Pelo contrário, em vários outros países, o agente que tem a seu cargo a execução das decisões judiciais desempenha apenas essa missão, assegurando, muitas vezes, a notificação pelo correio, como é o caso da Itália e da Alemanha¹³⁰. Isto, apesar do surgimento de novas dificuldades com a privatização, ainda que parcial, dos serviços de correio postal.

É de salientar que, neste momento, apenas funcionam correctamente os serviços de execução das decisões judiciais nos países do norte da Europa, em grande parte graças a um bom equipamento de material informático e a disposições específicas que permitem fazer um uso bastante satisfatório dos ficheiros (de penhora, de propriedade, etc.). Contudo, parece que esta satisfação deve ser

¹²⁹ Em Inglaterra, as funções do agente dependem do local da execução, no High Court ou no County Court. Apesar de no primeiro a execução ser da responsabilidade do Sheriff (autoridade policial que acumula funções judiciais e administrativas), na prática é o sub-sheriff que assume no dia a dia a prática dos actos de execução. Os Sheriffs são independentes dos serviços judiciais e remunerados de acordo com os lucros provenientes das medidas executórias. Pelo contrário, o agente do County Court é um funcionário do tribunal. É o juiz que é responsável pelos seus actos, podendo a função dos funcionários incluir a escolta de arguidos à prisão (Kennett, 1997:336 e ss.).

¹³⁰ Na Alemanha o Gerichtsvollzieher é um funcionário público, recrutado do aparelho judiciário, mas que possui qualificações especiais para o efeito. As suas funções incluem preparação de documentação, execução de sentenças e várias tarefas de acordo com o Código Civil Alemão (arts. 383 e 1235), relacionados com leilões. Neste país compete aos tribunais certos actos que noutros países estão a cargo dos agentes da execução. Por exemplo, os Amtsgericht tem competência exclusiva para executar dívidas que atinjam direitos de propriedade impenhoráveis, bem como bens móveis (Kennett, 1997:337 e ss.).

moderada tendo em conta o custo real desses serviços, quase sempre considerado bastante elevado.

Em diversos países estão, neste momento, a decorrer reflexões sobre a alteração estatutária dos oficiais de justiça, ponderando a transição do agente com a tarefa de execução das decisões judiciais do estatuto de funcionário para o estatuto de profissional liberal. Contudo, esta transferência estaria sujeita a uma fiscalização do Estado, seguindo o modelo francês, mas retirando-lhe a componente da patrimonialidade que detém naquele sistema judicial.

Actualmente, decorre na Alemanha e em Itália uma reflexão nesse âmbito e realizam-se estudos e reformas nos três países bálticos (Letónia, Estónia e Lituânia), na Bulgária e na Roménia. Pelo contrário, os países do norte da Europa surgem, aparentemente, mais ligados ao sistema dos oficiais de justiça com o estatuto de funcionário do Estado.

De um modo geral, a alteração do estatuto destes profissionais é motivado por diversas causas que se descortinam nas diferentes reflexões em curso ou nas razões das reformas em preparação.

Em primeiro lugar, a vontade de “aliviar” o orçamento de Estado, através da delegação de uma actividade de Estado a profissionais independentes. Todavia, esta delegação realiza-se mantendo-se uma fiscalização por parte do Estado ao nível da nomeação e do controlo da actividade, de acordo com o preconizado pelo modelo francês ou belga.

Em segundo lugar, a vontade de tornar o processo executivo mais eficaz, através da sua coordenação e realização por profissionais recrutados e controlados pelo Estado, mas ao mesmo tempo empenhados no seu resultado e, consequentemente, no respeito pela decisão judicial.

Em terceiro lugar, a vontade de responsabilizar de forma mais evidente os profissionais envolvidos na execução de decisões judiciais, de modo a torná-la mais segura e eficaz.

Não está em causa, todavia, a introdução de uma privatização de uma parcela do trabalho da justiça, mas, unicamente, delegar determinadas funções a profissionais independentes, fiscalizados pelo Estado. É, neste sentido, que o modelo francês (excluindo a sua vertente da patrimonialidade) parece ser satisfatório. Não existe um encargo financeiro para o Estado. Pelo contrário, este poderá receber, por meio deste

expediente, diversas taxas. O Estado poderá contratar oficiais de justiça em função procura judicial, ou seja, sempre que o considerar oportuno, e aumentar esse número. O Estado nomearia os oficiais de justiça e fiscalizaria a sua actividade, aplicando-lhes sanções em caso de negligência, erros ou abusos.

Na sua qualidade de profissionais liberais, os oficiais de justiça são responsáveis, não apenas pelos seus erros financeiros, mas também em matéria de responsabilidade civil, o que é uma garantia de qualidade oferecida ao Estado. O Estado procuraria um nível de recrutamento elevado (licenciatura em direito), o que asseguraria à partida a qualidade do serviço. Com efeito, a formação universitária teórica deveria ser complementada com uma formação prática e um exame de conhecimentos, que permitiria conhecer o valor da pessoa a nomear.

O oficial de justiça, enquanto profissional liberal, não auferiria qualquer salário pela prestação dos serviços de Estado. Assim, deve desenvolver a sua actividade de modo satisfatório caso pretenda aumentar os seus rendimentos, nos termos legais, sendo sancionado em caso de abuso ou de trabalho realizado de modo não satisfatório. Esta procura de rendimentos satisfatórios apenas pode ser realizada através de uma execução de qualidade elevada e em tempo útil. A motivação do sector privado encontra-se precisamente aqui, na forma de exploração dos gabinetes de oficiais de justiça que se constituíram através da contratação de pessoal, e aquisição de material, para a prossecução deste objectivo.

A realização de uma verdadeira delegação de poderes, deveria ser efectuada com a instituição de uma tabela de honorários, dado que o oficial de justiça desempenha uma missão de serviço público, constituindo a tabela, também neste caso, uma garantia de qualidade permitindo assegurar o controlo por parte do Estado.

No processo executivo português, os principais bloqueios do sistema judicial verificam-se, como demonstrámos no capítulo anterior, no cumprimento dos despachos e cartas precatórias, e nas fases da penhora e venda judicial. Assim, a criação de uma nova profissão jurídica, auxiliar da justiça, poderá ser uma das vias para tornar a acção executiva mais célere e eficaz.

7. Conclusão

Na última década, o tema da revisão do processo executivo tem estado, em Portugal, sucessivamente na agenda das reformas processuais.

O projecto da Comissão de reforma do Código de Processo Civil de 1990 presidida pelo Prof. Doutor Antunes Varela não introduzia significativas alterações ao processo executivo. Das propostas salienta-se: a eliminação dos requisitos de legalização notarial dos títulos executivos quanto aos documentos particulares assinado pelo devedor; a nomeação dos bens à penhora no requerimento inicial nas execuções fundadas em sentença; a eliminação do recurso do despacho de citação; imposição ao executado do dever de especificar bens à penhora que lhe pertençam; permitir com mais latitude a venda por negociação particular; e, regulamentação da possibilidade de desistência do exequente.

Em 1993, a Comissão de elaboração das Linhas Orientadoras da nova legislação processual civil pretendeu efectuar uma remodelação mais profunda e com menor judicialização do processo executivo. Assim propunha-se:

a) Rever e corrigir “aspectos particularmente arcaicos”, desnecessariamente complexos ou tecnicamente pouco elaborados, do actual modelo, tais como a enumeração taxativa das excepções dilatórias que fundamentam a dedução de embargos do executado, a determinação de limites e excepções à penhorabilidade dos bens, a inexistência de um genérico meio de oposição à penhora privativo do executado, a estruturação em termos plenamente claros e satisfatórios da cumulação de execuções e do litisconsórcio na acção executiva;

b) Conferir maior eficácia aos momentos decisivos da execução: efectivação da penhora e subsequente depósito dos bens penhorados; realização da venda e modalidades desta. Assim, deve o Tribunal poder requerer todas as informações necessárias e indispensáveis à realização da penhora, de acordo com o princípio da cooperação; deverão poder ser solicitadas ao executado todas as informações sobre o seu património, responsabilizando-o no caso de incumprimento; deve caminhar-se para a desburocratização da penhora, eliminando todos os actos e formalidades inúteis, conferindo-lhe maior eficácia e celeridade; deverão eliminar-se figuras como o protesto; é necessário uma maior moralização na venda judicial, caminhando para a plena transparência, pelo que urge rever principalmente os mecanismos da venda em hasta pública, bem como a venda em estabelecimentos de leilões;

c) Repensar toda a fase de convocação de credores, verificações e graduações de créditos;

d) Conferir às execuções fundadas em sentença maior simplicidade, celeridade e eficácia. Poderá adoptar-se uma figura similar à execução sumaríssima

para pagamento de quantia certa, realizando-se imediatamente a penhora, e, só após esta, permitir a cumulação das oposições à penhora e a execução, sancionando, se necessário, em termos de litigância de má fé, o exequente que após extinto o débito, dá a sentença à execução.

Entre 1993 a 1996, vários autores apelaram a uma reforma do processo executivo, que no mínimo assumisse uma reforma intercalar. Lopes do Rego (1993) salientou a necessidade da articulação de uma reforma da acção executiva com outros ramos do direito, como o direito civil e o direito fiscal, de modo a diminuir a desproporcionada proliferação de “garantias ocultas”; a ampliação dos títulos executivos de maneira a evitar acções declarativas desnecessárias; a necessidade de distinguir entre execução de sentença e execução de outros títulos; a consagração do indeferimento liminar; a eliminação do elenco taxativo de excepções dilatórias; uma maior intervenção do Tribunal na fase da penhora; alargamento dos bens penhoráveis; a simplificação da penhora, designadamente de imóveis sem necessidade de carta precatória; o desapossamento na penhora de bens móveis; a facilitação do registo das penhoras; a necessidade de regular a penhora de empresas; a eliminação da moratória relativa à separação de bens entre os cônjuges; o meio normal de venda deve ser o mais cedo possível por proposta em carta fechada, com uma correcta avaliação dos bens; e a permissão de soluções de consenso entre exequente e executado na liquidação do crédito.

Ribeiro Mendes (1993), por seu lado, defendeu que a reforma do processo executivo deveria ser acompanhada de uma “alteração substantiva” referente às garantias reais conferidas por legislação avulsa. e que não carecem de registo (privilégios creditórios e direito de retenção) e da criação de um novo modelo de processo executivo assente nas seguintes propostas: modificação do regime substantivo de moratória forçada nas relações entre cônjuges; articulação das regras sobre penhora e venda executiva com o sistema do registo predial, tendo em especial conta a ampliação de duração de inscrições provisórias por períodos relativamente longos; articulação do processo executivo com o processo falimentar, nomeadamente através de reequaccionaçã do sistema concursal vigente desde 1961; necessidade de remodelar o sistema de penhora de bens imóveis, criando-se uma forma de armazenamento dos bens penhorados que implique imediato desapossamento pelo devedor; necessidade de alterar todo o sistema de venda executiva, eliminando mercados clandestinos e as distorções dele decorrentes.

Através dos Decretos-Lei n.º 329-A/95, de 12 de Dezembro, e n.º 180/96, de 25 de Setembro, procedeu-se à reclamada reforma intercalar, que ficou aquém do espírito das “linhas orientadoras” e próxima do projecto da comissão da revisão do Código de Processo Civil de 1990. Em síntese: ampliou-se os títulos executivos aos documentos particulares assinados pelo devedor; deu-se legitimidade passiva ao terceiro; diferenciou-se as formas de execução baseadas em sentença de qualquer outro título executivo; consagrou-se a indeferimento liminar e a possibilidade de aperfeiçoamento; eliminou-se o elenco taxativo das excepções dilatórias; clarificou-se os tipos de penhorabilidade de bens e a possibilidade de penhoras de bens na posse de terceiros; simplificou-se a efectivação da penhora; instituiu-se de forma específica a oposição do executado a penhora ilegal; permitiu-se a suspensão da execução para acordos de pagamento; alteraram-se as normas de venda judicial, tornando regra as propostas em carta fechada e ampliaram-se as possibilidades de venda extrajudicial e deixou-se de atender ao valor matricial dos imóveis.

Lebre de Freitas (1995) faz uma apreciação crítica da reforma intercalar, considerando que é necessário ir mais além para que, de facto, a acção executiva se realize da forma mais eficaz e mais célere, criando para o efeito “formas executivas simplificadas que adequem os actos do processo à natureza dos bens que tenham sido objecto de penhora”. Na sua reflexão e Anteprojecto da reforma do processo executivo de 1999, Lebre de Freitas entende que o processo executivo poderá ser simplificado em mais casos, podendo os actos a praticar ser consideravelmente reduzidos; a solução de litígios declarativos deverá ocorrer no âmbito da execução e não ser, como se passa, objecto de acção autónoma, o que implicará rever os pressupostos da reclamação de créditos; os terceiros intervenientes no processo (depositário, encarregado da venda) deverão ser concentrados, ou mesmo dispensados, o mesmo acontecendo com os actos que o publicitem (anúncios para citação do executado, dos credores desconhecidos, para a venda judicial); deverá ser realizada de forma cabal a função executiva quando em execuções distintas for penhorado o mesmo bem; a articulação entre o Tribunal e as conservatórias que têm a seu cargo o registo da penhora deverá ser melhorada, assim como incentivado o recurso à adjudicação de bens. De modo a serem revistas todas as fases do processo executivo, há que reformar os privilégios creditórios e demais impedimentos à realização da função executiva, como sejam o direito de retenção concedido ao promitente comprador de prédio ou de fracção de prédio urbano e o regime de eficácia do direito de arrendamento.

No direito inglês, os procedimentos de natureza executiva variam consoante o bem em causa. Assim, as mercadorias, os arrendamentos e os cheques, são objecto de um processo de apreensão e venda; os prédios, quotas, acções de sociedades e outros direitos reais são objecto de uma preferência de registo e venda, através de depositário judicial; os saldos bancários e os créditos sobre terceiros são executados através de uma *garnishee order* dirigida ao depositário ou ao terceiro devedor; os salários do devedor são penhorados através de uma *attachment of earnings order* dirigida à entidade patronal; a *equitable execution* é utilizada para cobrança de rendas, através de um terceiro depositário.

O processo executivo em Espanha e França foi alterado recentemente. Analisando o regime legal espanhol, salientam-se as seguintes especificidades: o exequente é que indica os bens a penhorar, e se forem insuficientes pode requerer ao Tribunal, que efectue as diligências necessárias no sentido de obter todas as informações sobre os bens a executar; o Tribunal pode penhorar bens que estejam na posse de terceiro, ouvido este; a venda judicial pode ser efectuada através da entrega do bem, por acordo das partes ou por instituição ou entidade especializada. Para o funcionamento deste sistema é fundamental a avaliação dos bens por um perito-avaliador, o que permite à lei fixar limites mínimos (50% nos bens móveis e 70% do valor de avaliação dos imóveis) ao valor da venda. A venda judicial de bens móveis e imóveis é efectuada pelo secretário judicial e para que o licitador possa participar no leilão da venda tem que fazer um depósito de uma caução de 20% do valor dos bens.

O processo executivo em França atribui ao *huissier de justice* as competências para as comunicações (notificações) ao exequente e ao executado, para a penhora e para a venda dos bens penhorados. Como especificidades deste regime legal são ainda de salientar: a penhora de veículos através da sua mobilização pelo *huissier de justice*, a que se poderá seguir a sua venda para o seu pagamento; a possibilidade de penhora de bens que estejam na posse de terceiro; a possibilidade do *huissier* requerer ao Tribunal e a entidades administrativas as informações sobre eventuais bens do executado; a venda judicial de bens, ou forçada, pode ser amigável e promovida pelo devedor no prazo de 30 dias, no local onde se encontrem os bens ou em salas de leilões.

O *huissier de justice* é o principal actor do processo executivo em França. É um profissional liberal e independente que exerce funções, designadamente na

efectuação de notificações e no cumprimento de sentenças cíveis e comerciais delegadas pelo Estado, que os nomeia, controla e fiscaliza.

Este tipo de profissão jurídica não é exclusiva do sistema francês. Também pode ser encontrada na Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Grécia e Eslováquia, estando na agenda de reflexão e debate na Alemanha e Itália. Esta delegação de funções a profissionais independentes, nomeados e fiscalizados pelo Estado, pode tornar o processo executivo mais eficaz, manter o respeito das garantias dos cidadãos, aliviar o orçamento do sistema judicial e diminuir a sobrecarga com assuntos não jurisdicionais, como cobrança de dívidas sobre as quais não há litígio, que colonizam os tribunais.

No processo executivo português, os principais bloqueios verificam-se, como referimos, na proliferação e no cumprimento das notificações, no cumprimento dos despachos judiciais e cartas precatórias e nas fases da penhora e venda judicial. Assim, a criação de uma nova profissão jurídica, auxiliar da justiça, poderá ser uma das vias para tornar a acção executiva mais célere e eficaz e para diminuir a sobrecarga dos tribunais com actos processuais que não tenham dignidade judicial.

Em Portugal esta função tanto poderia ser desempenhada por uma nova profissão, recrutada entre licenciados em direito, economia ou gestão e, designada, entre advogados e solicitadores que fossem nomeados e certificados para o efeito pelo Ministério da Justiça. Esta profissão poderia assumir a denominação de agente oficial de execução ou, ainda, de um modo mais amplo, agente oficial de cumprimento de obrigações (ou de créditos).

Capítulo VI

Conclusões e propostas de reforma da acção executiva singular

Conclusões¹³¹

¹³¹ Armino Ribeiro Mendes apresentou na conferência “Reforma da acção executiva” realizada a 2 e 3 de Fevereiro, em Lisboa, as seguintes 14 conclusões e propostas de medidas: 1. A desactualização e ineficácia do sistema português do processo executivo são evidentes e geralmente admitidas, devendo ter-se consciência das limitações da reforma, se não houver diminuição de fraude e evasões fiscais e contenção dos interesses dos operadores que dominam o mercado das vendas executivas; 2. A execução de sentenças carece de um tratamento simplificado, com diminuição drástica do contraditório, concentrando-se num momento processual único a possibilidade de impugnações pelo executado; haverá de ponderar-se se deve manter-se a eficácia suspensiva de apelação ou se deverá sempre executar-se provisoriamente a sentença; 3. Na execução de títulos extrajudiciais deve permitir um sistema de contraditório (por embargos), muito embora a falta de controvérsia (anuência do devedor) deva permitir a simplificação da tramitação subsequente; 4. A situação de inevitável desigualdade entre o credor munido de título executivo e o devedor não pode pôr em causa as garantias do executado, com a possibilidade de recurso ao juiz face a actos de agressão patrimonial e a outras vicissitudes do processo executivo, mantendo-se regras estritas de impenhorabilidade para

1. O desempenho da justiça cível em cada sociedade varia em função designadamente do grau de desenvolvimento económico e social, a cultura jurídica e as transformações políticas. O nível e o tipo de litigação cível é, assim, também a consequência do perfil sociológico, em cada momento, dos sujeitos mobilizadores do sistema judicial.

O acesso ao sistema judicial é comparável em termos metafóricos a uma “pirâmide”. No topo (procura judicial potencial) encontramos os litígios resolvidos judicialmente. A base da pirâmide (procura efectiva) é formada pelos conflitos potenciais.

Para que se possa aferir do bom ou mau funcionamento de um sistema judicial, teremos que proceder à caracterização da litigação por si resolvida, mas também à caracterização dos seus agentes mobilizadores, não esquecendo nunca os litigantes ausentes – procura suprimida e não satisfeita. Procedendo à sua caracterização e ao tipo de litígios que trazem ao Tribunal, poderemos averiguar para que serve e a quem serve a justiça cível. Só após esta caracterização se poderão perspectivar medidas, através das quais a administração da justiça obtenha um impacto significativo e rápido (restrito ou expansivo), na procura ou na oferta do sistema judicial. Assim,

definir o mínimo de sobrevivência; 5. A simplificação do processo executivo e a maior (e desejável) eficácia deste admitem experiências de out sourcing, nomeadamente com a consagração de agentes executivos (profissionais liberais do tipo dos Huissiers de justiça), especialmente aconselháveis na execução de móveis e direitos de crédito, mais haverá de ter em conta as limitações das alterações, dado o peso histórico dos modelos actuais; 6. A credibilização do processo executivo passa por criar constrangimentos psicológicos nos devedores executados, fazendo-os acreditar na seriedade e eficácia do sistema; 7. Devem criar-se mecanismos expeditos, eficazes (acesso on line) da penhora de saldos bancários, com eventual concentração de funções de acesso às contas e informações no Banco de Portugal; 8. A penhora de móveis tem que ser credibilizada através da ameaça efectiva de desapossamento, condição do pagamento imediato (a pronto ou negociação de planos de prestações), encarando-se soluções de “gradus executionis” em que a penhora da habitação (imóvel e recheio) fica para o fim (subsidiaridade); 9. Não me parece viável eliminar o concurso de credores, atento o sistema de preferência obtido pela penhora e o princípio de que a venda livre de ónus ou encargos, mas dever-se-á racionalizar o sistema das garantias reais ocultas, confinando os privilégios mobiliários e imobiliários a casos específicos e contados e eliminando os casos de direito de retenção de promitentes compradores e empreiteiros; 10. O sector público deverá dar o exemplo da racionalização das garantias reais, passando a basear-se no registo das hipotecas legais, pondo-se termo à dualidade de regime das garantias não registadas do Estado no processo de execução singular e no processo falimentar; 11. A credibilização da fase da venda implica a adopção de critérios de avaliação eficazes e a limitação dos casos de diligências desertas em que por falta de propostas. É de encarar a exigência de uma caução aos apresentantes de propostas no caso da venda por proposta em carta fechada; 12. Deve encarar-se a solução espanhola de a execução terminar com restituição dos bens ao devedor, se não se obtiver um preço aceitável na venda; 13. Deve haver a coordenação entre os modelos de execução cível e execução fiscal, de modo a pôr termo à actual situação de paralelismo das duas execuções sobre os mesmo bens, bem coo entre execução singular e a falimentar, eliminando-se situações de verdadeiros “paraísos fiscais”; 14. No caso de se aceitar a figura do agente de execução, deverá haver unum numerus clausus, assegurando uma remuneração adequada aos novos profissionais liberais, que terão de aceder por concurso ao cargo, fixando o Governo as tabelas de remuneração.

para actuar sobre a procura real e a potencial e/ou melhorar o desempenho da resposta dos tribunais à procura efectiva das acções executivas cíveis, objecto do presente relatório, é necessário caracterizar os litigantes e os litígios que chegam a Tribunal sob a forma de processo executivo.

2. Na justiça cível, (e nas acções executivas), poderemos considerar que existem duas categorias de agentes mobilizadores: os litigantes frequentes, que são em regra pessoas colectivas, com capacidade económica para poder gerir de uma forma racional a sua litigância, e os litigantes esporádicos – aqueles que só ocasionalmente recorrem aos tribunais, devido designadamente ao elevado custo do litígio e à reduzida importância da questão. Assim, ao mesmo tempo que o sistema judicial é mais procurado pelos litigantes frequentes, torna-se mais distante e inacessível para os outros, devido ao seu custo e à sua morosidade. A gestão do sistema judicial cível encontra-se assim perante um dilema. Por um lado, o crescimento da procura efectiva (v.g. por força da facilidade do acesso ao crédito) e por outro lado, garantir os direitos daqueles que estão privados do acesso à justiça.

3. O movimento processual sintetiza e define a variação no montante de processos entrados, pendentes e findos, incluindo-se, para tal, todas as acções e processos autónomos, bem como todos os processos que terminem num determinado Tribunal, ou que transitem para um outro. Estes valores são condicionados por factores de duas ordens, a saber, factores endógenos ou próprios do sistema (alterações legislativas substanciais e processuais), e exógenos ou exteriores a este, tais como transformações sociais, económicas, políticas ou culturais, os quais influenciam e se repercutem no movimento processual.

4. O fluxo da litigação cível, na sua totalidade, analisado de 1970 até 1999, revela-nos um crescimento contínuo, podendo ser analisado em quatro períodos que de entre si apresentam variações mais substanciais. Até 1976 verifica-se um índice de crescimento reduzido, em que o número de processos entrados não ultrapassa os 60 mil; no período que vai até 1990, verifica-se que o índice de procura aumenta de forma fulgurante, para a tendência de crescimento ser ainda mais acentuada entre 1991 e 1997, momento em que se verifica uma duplicação no montante dos processos (146833 em 1991 para 314247 em 1997). A tendência para o aumento contínuo no número de processos entrados deixa de se verificar em 1998 e 1999,

podendo tal decréscimo ser justificado pela criação do processo de injunção, cujos valores evoluem no sentido inverso aos da litigação processual cível.

No entanto, é de admitir que com a estabilização da resposta injunção e o contínuo desenvolvimento do mercado, o decréscimo verificado no último período analisado não se mantenha, pelo que, e com vista a fazer face a esta situação, se aponte como solução possível o alargamento do âmbito de aplicação do processo de injunção, e/ou das respostas não judiciais.

Ao procedermos a uma análise comparada da evolução da entrada de acções declarativas e executivas, somos levados a concluir que o acréscimo destas últimas se desenvolve a um ritmo mais lento que o verificado no âmbito das acções declarativas. No entanto, tem-se verificado desde 1992 uma verdadeira explosão na procura das acções executivas (119866 em 1992; 180281 em 1999).

5. Não obstante as medidas que neste sector se têm tomado, desde 1993, verifica-se um aumento exponencial do volume de pendências, o que por si é revelador da urgência em tomar medidas de forma a inverter este processo, tanto mais que a tendência nos parece ser, no actual quadro legal, no sentido do crescimento da quantidade dos títulos executivos que podem ser usados aquando da falta de pagamento voluntário.

A análise da oferta e da procura da justiça nas acções executivas demonstra de forma evidente que o sistema judicial não se tem mostrado capaz de dar resposta satisfatória a esta procura. De facto, enquanto as acções executivas cresceram cerca de 1000%, (de 23778 em 1970 para 180281 em 1999) nos últimos 30 anos, o número de processos pendentes cresceu na escala de 2000%, (de 14241 em 1970 para 365761 em 1999), o que *de per si* nos permite avaliar a crise de sobrecarga que afecta esta área do sistema judicial.

6. Na resposta a dar à supra referida crise, é imperativo efectuar a ponderação entre as três dimensões em que a justiça cível assenta. A saber, a procura de uma decisão justa, o custo e o tempo decorrido, acrescendo a estes factores o de a justiça ser um serviço público, e como tal sujeito a restrições orçamentais, o que torna a sua qualidade directamente dependente dos recursos nacionais, pelo que a escolha do modelo processual a seguir está dependente dos recursos financeiros disponíveis.

Assim, o modelo a adoptar deverá fundar-se numa solução de compromisso, não só entre as três dimensões referidas, mas atendendo também às efectivas necessidades da comunidade e do mercado no seu enquadramento actual.

7. A análise comparada de reformas da justiça cível permite-nos identificar quatro grandes tipos de reformas judiciais que regularmente têm sido usadas para gerir e otimizar o equilíbrio entre a oferta e a procura dos serviços judiciais cíveis e que são aplicáveis à acção executiva. Estas passam, respectivamente, pelo aumento quantitativo dos recursos, e apresentam como obstáculo fulcral a incapacidade financeira do Estado para alargar o orçamento da justiça; outros defendem uma melhor gestão dos recursos já existentes, entendimento ao qual se pode reagir com as actuais rotinas profissionais; um terceiro tipo apresenta como solução a inovação tecnológica, com a inevitável criação de novos perfis profissionais; por fim, o quarto tipo de reformas caracteriza-se pela elaboração de “alternativas” ao modelo formal e profissionalizado que tem dominado a administração da justiça, consistindo na criação de processos, instâncias e instituições que substituem e complementam em determinadas áreas a administração tradicional da justiça e a tornam, em geral, mais barata, mais rápida e mais acessível.

O recurso a análise comparada na reforma da acção executiva, permite-nos enunciar que as medidas a tomar poderão passar por restrições económicas à sua procura, designadamente de execuções por dívidas, simplificação processual, eliminação de actos processuais e desjudicialização de outros, eventualmente notificações, apreensão e venda de bens.

8. No início da década de 80, e sobretudo a partir de 1991, assistimos a um crescimento acentuado da litigação cível e à consequente ruptura deste sector da justiça. Esta situação foi consequência do crescimento das acções declarativas e executivas, cujo objecto é a cobrança de dívidas.

Nas acções executivas é de realçar a importância das regiões urbanas e industrializadas, a Área Metropolitana do Porto e a Área Metropolitana de Lisboa. As acções executivas estão concentradas nos tribunais sediados em cidades urbanas, no litoral do país, onde também está centrada a actividade económica, as empresas e as instituições financeiras.

9. No que respeita à caracterização da litigação presente nas acções executivas, os exequentes são sobretudo pessoas colectivas. Até 1993 o Ministério Público e a partir dessa data pessoas colectivas de direito público. A par do Estado assumem uma importância semelhante as sociedades comerciais, o que pode ser explicado, em parte, pela diminuição das empresas públicas em virtude das privatizações, designadamente no sector financeiro. Os executados são sobretudo indivíduos do sexo masculino, o que nos revela uma tendência para a masculinização deste tipo de litigação.

O exequente é patrocinado por advogado, enquanto o executado privilegia o patrocínio pelo que é identificado como “outro” que não um advogado ou Ministério Público. Esta situação fica a dever-se ao facto do patrocínio judiciário apenas ser obrigatório nas execuções cujo valor seja superior à alçada da Relação (art. 60º, nº 1, 1ª Parte do Código de Processo Civil), o que é explicado por não existir qualquer discussão sobre o direito exequendo. As partes não recorrem à assistência judiciária, por estas serem acções essencialmente interpostas por pessoas colectivas, ou seja, pessoas colectivas de direito público (o Tribunal no caso das execuções por falta de pagamento de custas) e sociedades comerciais.

10. A sentença condenatória revela-se o título executivo de maior importância (50,8% em 1999). A categoria estatística de título executivo denominada “outro” merece especial atenção já que registou um considerável aumento de 1989 para 1999, o que nos parece ser um sintoma do crescimento dos títulos executivos decorrentes da fórmula executória aposta às injunções, nos termos de alínea d) do artigo 46º, do Código de Processo Civil. Até 1993, a sentença condenatória respeitava sobretudo à falta de pagamento de custas, passando nos anos seguintes a denotarem um maior peso as execuções por dívidas. Segue-se à sentença, em ordem de importância, a letra de câmbio, que representou no ano de 1999, 12,7% do total das execuções findas.

11. As acções executivas são na maioria dos casos acções de valor igual ou inferior a 250 contos, visando, até 1993, principalmente o pagamento de custas e, a partir daí, sobretudo a cobrança de dívidas, o que nos revela que, mais recentemente, as partes cumprem o pagamento da “dívida” que contraíram perante o Tribunal (custas do processo), ou o Tribunal decide, nos termos legais, não as executar, mas não cumprem as sentenças condenatórias. Constituindo as execuções por dívidas as principais acções executivas, verificamos que são pessoas colectivas,

designadamente as sociedades comerciais, os autores dessas execuções, e pessoas singulares os executados.

12. Os processos findaram em cerca de metade dos casos por sentença que julgou extinta a instância, isto é, logo que foi efectuado depósito da quantia liquidada pelo executado. De facto, também cerca de metade das execuções terminaram pelo pagamento voluntário durante o processo, não chegando a ter lugar a penhora ou venda dos bens, o que pode ser explicado pela forte coerção que resulta da possibilidade de penhora de bens e pelo facto de haver alguma selectividade na propositura da acção executiva por parte de entidades privadas, excluindo à partida os casos em que não é possível nomear bens à penhora. Contudo, é bastante significativo o número de casos, sendo mesmo maioritários em 1999 (48,39%), nos quais a execução não atinge o seu objectivo, ou seja, em que o pedido não é satisfeito, introduzindo um factor de bloqueio nos processos, significando que a mera reforma processual não torna a acção executiva mais eficaz, sendo necessário, num outro estudo, identificar as causas pelas quais estes devedores não têm bens conhecidos cuja apreensão permita o pagamento das suas dívidas.

13. As execuções por falta de pagamento de custas ocorrem sobretudo nos tribunais das principais áreas urbanas. O autor é o Estado, por dívidas relativas à actividade do Tribunal, e os executados são principalmente indivíduos do sexo masculino. A esmagadora maioria das execuções são de pequeno valor (em 1999 97,1% são de valor inferior a 250 mil escudos) e findaram por sentença que julgou extinta a instância, por ter sido efectuado pagamento voluntário das custas na sua totalidade. É importante, e tem crescido, o número de pedidos não satisfeitos (39,3% em 1999), o que, em parte, pode resultar de não ser possível identificar o executado ou os seus bens.

14. O peso das acções declarativas e executivas por dívidas justifica que se continue a privilegiar a análise da conflitualidade relacionada com estas acções, no sentido de aprofundar o estudo dos motivos que estão na sua origem e as soluções alternativas à via judicial. Acresce que, no período que decorreu entre 1992 e 1999, foram feitas quatro intervenções legislativas, de natureza diversa, mas com o mesmo objectivo de diminuir a sobrecarga das acções de dívidas no sistema judicial. Por ordem cronológica, a primeira foi a *injunção* (reformulada em 1998) e a segunda a criação

dos *tribunais de pequena instância*. A terceira as alterações introduzidas ao *regime do IVA* e a quarta as *alterações ao Código do Processo Civil em 1996*.

Através dos elementos estatísticos podemos comprovar o reduzido impacto da injunção até 1998 e a posterior explosão deste tipo de providência resultante da alteração legislativa e designadamente do serviço exemplar da Secretaria-Geral de Injunção de Lisboa. A aposição da fórmula executória foi o principal resultado. Em Novembro de 1998 entrou em funcionamento a referida Secretaria-Geral, terminando no ano seguinte quase 76 mil processos de injunção, subindo esse valor, em 2000, para mais de 86 mil processos. Em cerca de metade das injunções findas, em 1999 e 2000, foi aposta fórmula executória. Os dados relativos ao resultado da injunção permitem concluir não ter razão quem sustentava que a injunção tornaria mais morosa a cobrança de dívidas, pela necessidade de, na maioria das situações, a ela se seguir uma acção declarativa normal. A injunção cumpre a função para que foi criada: a dispensa da acção declarativa e a obtenção de um título executivo. Parece mesmo que o processo da injunção deve, eventualmente, tornar-se por ora no sistema normal para a cobrança de pequenas dívidas. No entanto, adivinha-se a chegada aos tribunais do novo título executivo (injunção com fórmula executória) – mais de 40 mil em 2000 – o que fará crescer a entrada de acções executivas.

15. Os Tribunais de Pequena Instância (TPI) foram criados pela Lei nº 24/92, de 20 de Agosto, terminando nos juízos cíveis do TPI de Lisboa, entre 1994 e 1999, mais de 33 mil execuções que opuseram frequentemente pessoas colectivas a pessoas singulares. A sentença condenatória foi o título executivo por excelência, destinando-se as execuções quase sempre à cobrança de dívidas entre 20 e 200 mil escudos. A importância dos casos (53,1% em 1999) em que o pedido não teve qualquer efeito útil para o autor suscita, uma vez mais, a questão da utilidade destas acções como meio de resolução de um conflito, pese embora a hipótese da racionalidade económica desta litigação residir para os exequentes na percentagem de processos em que o pedido é total ou parcialmente satisfeito.

A criação dos Tribunais de Pequena Instância permitiu, como mostrámos, quase autonomizar um tipo particular de cobranças: as pequenas cobranças feitas por grandes credores, provavelmente litigantes frequentes. Foi significativo o número de acções que se transferiram para estes tribunais, situação que se deve manter, ou até registar uma subida, acompanhando o ritmo de crescimento das pequenas dívidas. As acções executivas no Tribunal de Pequena Instância Cível de Lisboa distribuem-se

principalmente pelas classes de duração mais elevada, verificando-se, assim, que existe uma grande morosidade na Pequena Instância. Acresce que, se considerarmos que a cobrança de uma pequena dívida, em que seja preciso recorrer a uma acção declarativa e, posteriormente, a uma execução, como acontece frequentemente, pode demorar só na segunda acção mais de três anos, parece excessivo o tempo dispendido com esta litigação e o tempo de espera do credor pelo resultado da demanda.

16. Nas execuções por custas, o sistema judicial é mobilizado pelos próprios tribunais, sobretudo nas áreas urbanas, instaurando processos de execução a pessoas singulares por um montante inferior a 250 contos. O processo termina na maioria dos casos com o pagamento voluntário das custas pelo executado por intermédio de sentença que julga extinta a instância. No entanto, mesmo assim, é de salientar que no ano de 1999 cerca de 40% dos processos terminaram com o pedido não satisfeito.

17. A sociologia do direito contemporâneo tem desenvolvido várias perspectivas de análise para o estudo da morosidade judicial. Assim, e segundo a sistematização proposta por Santos (Santos *et al.*, 1996: 389), é possível agrupar em quatro perspectivas os estudos sobre a morosidade: análise em termos de oferta e de procura de serviços judiciais; análise organizacional dos tribunais; análise das culturas jurídicas locais; e análise com recurso à teoria dos papéis sociais (*role theory*). As várias perspectivas consideradas partilham a preocupação com o que podemos designar por problema da dessincronia entre o tempo da justiça ou do direito e o tempo biográfico ou das partes. A construção teórica da duração dos processos deve, assim, distinguir a duração necessária do processo – o “prazo razoável” necessário à defesa dos direitos individuais e colectivos dos cidadãos – da morosidade, ou seja, toda a duração irrazoável ou excessiva do processo desnecessária à protecção das partes intervenientes. A duração necessária do processo deveria corresponder à sua duração legal. No entanto, de acordo com investigação anterior, a própria lei é, em muitos tipos de processos, causadora de morosidade. Assim, a duração legal, poderá equivaler à duração necessária ou incluir para além desta, procedimentos processuais que venham a ser qualificados num determinado momento como de morosidade legal (excesso de formalismo ou formalismo desnecessário). A morosidade pode ser também organizacional ou endógena ao sistema e resultar do volume de serviço e/ou rotinas adquiridas, bem como da organização dos tribunais. Por último, a excessiva duração dos processos judiciais pode ser também criada pelos actores judiciários

(magistrados, advogados, partes, polícias, peritos, funcionários judiciais, etc.). Esta morosidade provocada pode ser não intencional ou intencional. A primeira decorre da morosidade organizacional e consubstancia-se em comportamentos negligentes involuntários dos actores judiciários. A segunda é provocada por uma das partes no litígio, ou em seu nome, em defesa dos seus interesses.

18. Para o estudo da morosidade submetemos os dados disponíveis e comparáveis das acções executivas findas (ou seja, aqueles em que existe decisão final em primeira instância) a uma análise de alguns dos seus índices estatísticos (média e mediana), em função do título executivo, natureza jurídica e actividade económica do exequente e objecto da acção. A sua análise permite-nos concluir que o desempenho da justiça relativamente à duração das acções executivas não tem melhorado nos últimos anos, com médias de duração superiores a 18 meses nas sentenças condenatórias e, em regra, superiores a 2 anos de duração nos outros títulos executivos. São especialmente morosas as execuções para a cobrança de dívidas em que o título executivo na base da execução são letras e livranças e os exequentes sociedades comerciais.

Pela distribuição da duração das acções por cinco classes de resolução ou de sobrevivência (inferior a um ano, de um ano a dois anos, de dois a três anos, de três a cinco anos e de duração igual ou superior a cinco anos) verifica-se uma diminuição na percentagem de acções com duração inferior a um ano e um aumento da percentagem das acções resolvidas entre o primeiro e o segundo ano. O número de processos com duração entre 2 e 3 anos e entre 3 e 5 anos subiu e diminuiu o peso relativo dos processos com duração superior a 5 anos. A título de exemplo, em 1999, 14,7% das execuções demoraram entre 2 e 3 anos, 11,1% entre 3 e 5 anos e 3,3% mais de 5 anos. Contudo, nestes últimos escalões de duração processual, o número absoluto de acções subiu, correspondendo na prática a um núcleo duro de processos que se eternizam nos tribunais. Assim, podemos concluir que o desempenho do sistema judicial na celeridade das acções executivas não tem melhorado nos últimos anos, existindo uma tendência persistente para o aumento do tempo de resolução dos processos executivos. Isto significa que os fenómenos de bloqueio do sistema judicial são profundos e frequentes pelo que deverão ser analisados de forma detalhada.

19. A duração das acções está relacionada com uma complexidade de causas. Apesar de em todas elas existirem processos muito morosos, a sua rapidez varia consoante os direitos tutelados. Pela sua análise, podemos considerar que em função do título executivo existem três grupos de acções de diferente duração processual. Em primeiro lugar, as execuções baseadas em sentença condenatórias, auto de conciliação e extracto de factura cuja resolução é relativamente célere. Em segundo lugar, execuções que podemos considerar de média duração e que se baseiam em cheques e outros escritos particulares. Em terceiro e último lugar, execuções de longa duração baseadas em letras, livranças e documentos exarados ou autenticados por notário. São as execuções por dívidas superiores a 250 contos que se revelaram particularmente morosas e incutem uma menor celeridade às acções executivas, ao contrário do que se verifica nas execuções por quantia superior a 250 contos e as execuções por falta de pagamento de custas.

20. A legislação, designadamente a processual e de custas judiciais, prevê procedimentos processuais que podem vir a ser qualificados como possuindo um excesso de formalismo ou formalismo desnecessário à protecção das “partes” intervenientes. Para analisar esses eventuais excessos de formalismo ou de formalismos desnecessários, decidimos simular uma acção executiva por quantia certa sob a forma de processo ordinário a ser intentada no dia 4 de Janeiro de 2001, em condições que poderemos considerar óptimas. Nesta simulação de duração legal, os actos dos juízes levariam 66 dias a praticar, os das partes/mandatários 171 dias e os das secções judiciais 421 dias. Tal simulação de acção executiva assenta nas referidas condições óptimas de desempenho, decorrendo a sua tramitação dentro dos prazos legais. Paradoxalmente a sua duração estender-se-ia de 4 de Janeiro de 2001 até 9 de Janeiro de 2003 (se considerarmos o interesse do exequente em receber a quantia exequenda), ou até Novembro de 2003, se considerarmos o trabalho burocrático ou organizacional do Tribunal.

21. Estes dados têm significados diferenciados, sendo de destacar, por um lado, o tempo que o processo legal concede ao funcionamento da organização judiciária. Por outro lado, o tempo dado pela lei processual às partes, que para além de significar o tempo que é necessário para estas praticarem os actos, tem também em consideração o tempo necessário para a gestão dos escritórios de advogados, de modo a garantir a sua capacidade de resposta.

O quadro referente à cronologia da acção executiva para pagamento de quantia certa sob a forma ordinária e a análise subsequente, permite-nos concluir que este tipo de acção precisa de ser repensada relativamente às seguintes causas de duração legal: excesso de dependência do impulso do exequente; proliferação da citação e notificações ao exequente e executado; um processo pouco efectivo de penhora; um processo pouco eficiente da venda judicial; e um processo anacrónico de pagamento ao exequente. Para além dos referidos resultados da simulação, os autores e os actores judiciários são unânimes que a “actual lei processual e os enxertos declarativos, a convocação de credores, o registo das penhoras, o desconto nos vencimentos e o direito de remição, como estão desenhados no actual processo executivo, são causas de morosidade ou de bloqueio à satisfação do objectivo do exequente de receber de um modo célere o crédito exequendo.

22. A duração excessiva dos processos ou morosidade processual pode também ser de origem organizacional ou endógena ao sistema e resultar do volume de serviço e/ou rotinas adquiridas, bem como da organização dos tribunais.

Ao longo da nossa investigação (Santos *et al.*, 1996 e 2000), conseguimos identificar as seguintes principais causas de morosidade organizacional ou endógena de natureza sistémica ou gerais: a) Condições de trabalho – organização de trabalho, afectação/distribuição de espaço e equipamentos; b) Irracionalidade na distribuição de funcionários judiciais e distribuição de magistrados (vacatura de lugares, excesso de mobilidade, adequação dos quadros de pessoal); c) Impreparação e negligência dos funcionários judiciais e magistrados judiciais e do Ministério Público (não cumprimentos dos prazos legais sem justificação); d) Volume de trabalho (explosão da litigiosidade – litigação de massa - com o aumento da distribuição de processos sem alteração da organização de trabalho/de pessoal afecto ao trabalho); e) Recursos a perícias que atrasa os processos durante anos; f) Não cumprimento das cartas precatórias e rogatórias – as deprecadas para citação e penhora são cumpridas muito para além dos prazos. Parafraseando o que escrevemos em Santos *et al.*, 1996, a

morosidade é tanto mais forte quanto mais variadas, intensas e cumulativas foram as suas causas. Consequentemente, apenas serão eficazes as medidas de combate que as várias entidades envolvidas e direccionadas para todas as causas que a provocam tomarem de forma coordenada.

23. A identificação e actuação concertada sobre as causas organizacionais ou endógenas de morosidade no sistema judicial permitem melhorar as condições estruturais de desempenho do sistema judicial. No entanto, a reforma da acção executiva pressupõe, ainda, um conhecimento exaustivo das causas de morosidade organizacionais ou endógenas específicas deste tipo de processo. De entre estas causas, são de salientar o não cumprimento atempado dos despachos pelos funcionários judiciais, a grande demora no cumprimento das cartas precatórias, a ineficácia da penhora e a ausência efectiva de remoção dos bens móveis penhorados e os modos da venda judicial, que não permitem arrecadar o valor real dos bens.

24. A nossa reflexão sobre a morosidade iniciada com a duração legal dos processos, confirmada com a morosidade organizacional ou endógena, não estará completa se não nos referirmos às causas de morosidade provocadas pelos interessados (partes ou profissionais). Assim, é de salientar: o interesse do devedor em atrasar o andamento das execuções; a dificuldade do credor em dar o impulso processual ao processo.

O processo executivo actual, designadamente para execução de quantia certa, é, assim, demasiado moroso, “pesado”, arcaico e completamente desajustado da rápida obtenção do pagamento da quantia exequenda. Além do mais, é um dos ritos processuais definido ainda para uma sociedade ruralizada onde o cerne da riqueza são os bens imóveis.

A tramitação processual, além de ser a que sobrecarrega burocraticamente o trabalho dos magistrados é, ainda, a que origina um maior número de actos noutros tribunais e que, por isso, implica uma maior incidência dos atrasos nos casos problemáticos no normal desenrolar dos serviços de todo o país. Por isso, é, sem dúvida, um dos grandes entraves ao rápido funcionamento do sistema, já que implica a realização de múltiplos actos, repetitivamente, e sem que o seu fim principal se encontre mais próximo ou seja atingido.

25. Esta situação de desempenho da acção executiva não será completamente estranha ao desenvolvimento, por um lado, de meios substitutivos legais de cobrança

de dívidas (durante anos a acção penal através do cheque, a exigência de garantias pessoais ou reais aos devedores e a familiares e terceiros, a proliferação de privilégios creditórios do Estado, a cláusula de reserva de propriedade, o pré-pagamento e o desenvolvimento de departamentos ou empresas de negociação de litígios e cobrança de dívidas extrajudicialmente). Por outro lado, coexiste na sociedade portuguesa um sistema paralelo de cobranças difíceis, em que as empresas ou os detectives/cobreadores admitem, se necessário, recorrer à violência física para que o devedor cumpra os seus compromissos contratuais, em regra, dívidas.

26 Na última década, o tema da revisão do processo executivo tem estado, em Portugal, sucessivamente na agenda das reformas processuais. O projecto da Comissão de Reforma do Código de Processo Civil de 1990, presidida pelo Prof. Doutor Antunes Varela, não introduzia significativas alterações ao processo executivo. Das modificações propostas salientam-se: a eliminação de tramitações diversificadas em função do valor da causa e da natureza do título executivo, no processo executivo para pagamento de quantia certa; a eliminação dos requisitos de legalização notarial dos títulos executivos quanto aos documentos particulares assinado pelo devedor; a nomeação dos bens à penhora no requerimento inicial nas execuções fundadas em sentença; a eliminação do recurso do despacho de citação; imposição ao executado do dever de especificar bens à penhora, que lhe pertençam; permitir com mais latitude a venda por negociação particular; e, regulamentação da possibilidade de desistência do exequente.

27. Em 1993, a Comissão de elaboração das Linhas Orientadoras da nova legislação processual civil pretendeu efectuar uma remodelação mais profunda e com menos judicialização do processo executivo. Assim propunha-se:

a) Rever e corrigir “aspectos particularmente arcaicos”, desnecessariamente complexos ou tecnicamente pouco elaborados, do actual modelo, tais como a enumeração taxativa das excepções dilatórias que fundamentam a dedução de embargos do executado, a determinação de limites e excepções à penhorabilidade dos bens, a inexistência de um genérico meio de oposição à penhora privativo do executado, a estruturação em termos plenamente claros e satisfatórios da cumulação de execuções e do litisconsórcio na acção executiva;

b) Conferir maior eficácia aos momentos decisivos da execução: efectivação da penhora e subsequente depósito dos bens penhorados; realização da venda e

modalidades desta. Assim, deve o Tribunal poder requerer todas as informações necessárias e indispensáveis à realização da penhora, de acordo com o princípio da cooperação; deverão poder ser solicitadas ao executado todas as informações sobre o seu património, responsabilizando-o no caso de incumprimento; deve caminhar-se para a desburocratização da penhora, eliminando todos os actos e formalidades inúteis, conferindo-lhe maior eficácia e celeridade; deverão eliminar-se figuras como o protesto; é necessário uma maior moralização na venda judicial, caminhando para a plena transparência, pelo que urge rever principalmente os mecanismos da venda em hasta pública, bem como a venda em estabelecimentos de leilões;

c) Repensar toda a fase de convocação de credores, verificações e graduações de créditos;

d) Conferir às execuções fundadas em sentença maior simplicidade, celeridade e eficácia. Poderá adoptar-se uma figura similar à execução sumaríssima para pagamento de quantia certa, realizando-se imediatamente a penhora, e, só após esta, permitir a cumulação das oposições à penhora e a execução, sancionando, se necessário, em termos de litigância de má fé, o exequente que após extinto o débito, dá a sentença à execução.

28. De 1993 a 1996, vários autores apelaram a uma reforma do processo executivo, que no mínimo assumisse uma reforma intercalar. Lopes do Rego (1993) salientou a necessidade da articulação de uma reforma da acção executiva com outros ramos do direito como o direito civil e o direito fiscal, de modo a diminuir a desproporcionada proliferação de “garantias ocultas”; a ampliação dos títulos executivos de maneira a evitar acções declarativas desnecessárias; a necessidade de distinguir entre execução de sentença e execução de outros títulos; a consagração do indeferimento liminar; a eliminação do elenco taxativo de excepções dilatórias; uma maior intervenção do Tribunal na fase da penhora; alargamento dos bens penhoráveis; a simplificação da penhora, designadamente de imóveis sem necessidade de carta precatória; o desapossamento na penhora de bens móveis; a facilitação do registo das penhoras; a necessidade de regular a penhora de empresas; a eliminação da moratória relativa à separação de bens entre os cônjuges; o meio normal de venda deve ser o mais cedo possível por proposta em carta fechada, com uma correcta avaliação dos bens; e a permissão de soluções de consenso entre exequente e executado na liquidação do crédito.

29. Ribeiro Mendes (1993), por seu lado, defendeu que a reforma do processo executivo deveria ser acompanhada de uma “alteração substantiva” referente às garantias reais conferidas por legislação avulsa. e que não carecem de registo (privilégios creditórios e direito de retenção) e da criação de um novo modelo de processo executivo assente nas seguintes propostas: modificação do regime substantivo de moratória forçada nas relações entre cônjuges; articulação das regras sobre penhora e venda executiva com o sistema do registo predial, tendo em especial conta a ampliação de duração de inscrições provisórias por períodos relativamente longos; articulação do processo executivo com o processo falimentar, nomeadamente através de reequacciação do sistema concursal vigente desde 1961; necessidade de remodelar o sistema de penhora de bens imóveis, criando-se uma forma de armazenamento dos bens penhorados que implique imediato desapossamento pelo devedor; necessidade de alterar todo o sistema de venda executiva, eliminando mercados clandestinos e as distorções dele decorrentes.

30. Através dos Decretos-Lei n.º 329-A/95, de 12 de Dezembro, e n.º 180/96, de 25 de Setembro, procedeu-se à reclamada reforma intercalar, que ficou aquém do espírito das “Linhas Orientadoras” e próxima do Projecto da Comissão da Revisão do Código de Processo Civil de 1990. Em síntese: consideraram-se títulos executivos os documentos particulares assinados pelo devedor; deu-se legitimidade passiva ao terceiro; diferenciaram-se as formas de execução baseadas em sentença de qualquer outro título executivo; consagrou-se a indeferimento liminar e a possibilidade de aperfeiçoamento; eliminou-se o elenco taxativo das excepções dilatórias; clarificaram-se os tipos de penhorabilidade de bens e a possibilidade de penhoras de bens na posse de terceiros; simplificou-se a efectivação da penhora; instituiu-se de forma específica a oposição do executado a penhora ilegal; permitiu-se a suspensão da execução para acordos de pagamento; alteraram-se as normas de venda judicial, tornando regra as propostas em carta fechada e ampliaram-se as possibilidades de venda extra-judicial e deixou-se de atender ao valor matricial dos imóveis.

31. Lebre de Freitas (1995) faz uma apreciação crítica da reforma intercalar, considerando que é necessário ir mais além para que, de facto, a acção executiva se realize da forma mais eficaz e mais célere, criando para o efeito “formas executivas simplificadas que adequem os actos do processo à natureza dos bens que tenham sido objecto de penhora”. Na sua reflexão e Anteprojecto da reforma do processo

executivo de 1999, Lebre de Freitas entende que o processo executivo poderá ser simplificado em mais casos, podendo os actos a praticar ser consideravelmente reduzidos; a solução de litígios declarativos deverá ocorrer no âmbito da execução e não ser, como se passa, objecto de acção autónoma, o que implicará rever os pressupostos da reclamação de créditos; os terceiros intervenientes no processo (depositário, encarregado da venda) deverão ser concentrados, ou mesmo dispensados, o mesmo acontecendo com os actos que o publicitem (anúncios para citação do executado, dos credores desconhecidos, para a venda judicial); deverá ser realizada de forma cabal a função executiva quando em execuções distintas for penhorado o mesmo bem; a articulação entre o Tribunal e as conservatórias que têm a seu cargo o registo da penhora deverá ser melhorada, assim como incentivado o recurso à adjudicação de bens. De modo a serem revistas todas as fases do processo executivo, há que reformar os privilégios creditórios e demais impedimentos à realização da função executiva, como sejam o direito de retenção concedido ao promitente comprador de prédio ou de fracção de prédio urbano e o regime de eficácia do direito de arrendamento.

32. O processo executivo em Espanha e França foram recentemente alterados. Analisando o regime legal espanhol, salientam-se as seguintes especificidades: é o exequente que indica os bens a penhorar, se forem insuficientes pode requerer ao Tribunal que efectue as diligências necessárias no sentido de obter todas as informações sobre os bens a executar; o Tribunal pode penhorar bens que estejam na posse de terceiro, ouvido este; a venda judicial pode ser efectuada através da entrega do bem, por acordo das partes ou por instituição ou entidade especializada. Para o funcionamento deste sistema é fundamental a avaliação dos bens por um perito-avaliador, o que permite à lei fixar limites mínimos (50% nos bens móveis e 70% do valor de avaliação dos imóveis) ao valor da venda. A venda judicial de bens móveis e imóveis é efectuada pelo secretário judicial. Para que o licitador possa participar no leilão da venda tem que fazer um depósito de uma caução de 20% do valor dos bens.

33. O processo executivo em França atribui ao *huissier de justice* as competências para as comunicações (notificações) ao exequente e ao executado, para a penhora e para a venda dos bens penhorados. Como especificidades deste regime legal são ainda de salientar: a penhora de veículos através da sua mobilização pelo *huissier de justice*, a que se poderá seguir a sua venda para o seu pagamento; a possibilidade de

penhora de bens que estejam na posse de terceiro; a possibilidade do *huissier* requerer ao Tribunal e a entidades administrativas as informações sobre eventuais bens do executado; a venda judicial de bens pode ser amigável ou forçada e promovida pelo devedor no prazo de 30 dias, no local onde se encontrem os bens ou em salas de leilões.

34. Esta profissão jurídica não é exclusiva de França. Também pode ser encontrada na Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Grécia e Eslováquia, estando na agenda de reflexão e debate na Alemanha e Itália. Esta delegação de funções a profissionais independentes, nomeados e fiscalizados pelo Estado, pode tornar o processo executivo mais eficaz, manter o respeito das garantias dos cidadãos, aliviar o orçamento do sistema judicial e diminuir a sobrecarga com assuntos não jurisdicionais, como cobrança de dívidas sobre as quais não há litígio, que colonizam os tribunais.

35. No processo executivo português, os principais bloqueios verificam-se, como referimos, na proliferação e no cumprimento das notificações, no cumprimento dos despachos judiciais e cartas precatórias e nas fases da penhora e venda judicial. Assim, a criação de uma nova profissão jurídica, auxiliar da justiça, poderá ser uma das vias para tornar a acção executiva mais célere e eficaz e para diminuir a sobrecarga dos tribunais com actos processuais que não tenham dignidade judicial.

Em Portugal, esta função poderia ser desempenhada por uma nova profissão, recrutada entre licenciados em direito, economia ou gestão e, ainda, entre advogados e solicitadores que fossem nomeados e certificados para o efeito pelo Ministério da Justiça. Esta profissão poderia assumir a denominação de agente oficial de execução ou, ainda, de um modo mais amplo, agente oficial de cumprimento de obrigações (ou de créditos).

Propostas de reforma da acção executiva singular

A análise da procura e da oferta das acções executivas, a evolução do movimento processual, a caracterização dos sujeitos, do objecto, do valor, do termo e da duração das acções executivas e a identificação das principais causas e bloqueios com origem na morosidade legal, na morosidade organizacional ou endógena, bem como a análise sucinta dos meios substitutivos da acção executiva, dos contributos de diversos autores para o debate sobre a revisão do processo executivo e um breve estudo comparado das soluções vigentes em outros ordenamentos jurídicos, leva-nos à formulação de um conjunto de propostas para a reforma do processo executivo. Embora se enunciem as alterações legislativas possíveis e, em grande medida consensuais, para simplificar e melhorar o actual processo executivo no respeito pela sua actual estrutura, parece-nos, no entanto, que essas propostas não serão suficientes para em simultâneo garantir os direitos das partes e a necessária celeridade e eficácia do processo executivo de modo a obter o cumprimento dos direitos do exequente.

Para atingir estes objectivos será necessário manter ou desencadear três tipos de reformas. Em primeiro lugar, assegurar a manutenção e o desenvolvimento de medidas que atenuem ou eliminem as causas gerais de morosidade legal e endógena ou organizacional comuns ao funcionamento do sistema judicial. Em segundo lugar, será necessário avançar para um novo modelo de processo executivo, que combine as propostas de simplificação e melhoria do actual processo com a desjudicialização (total ou parcial) das acções e/ou dos actos processuais relativos a acções executivas em que não haja litígio, ou seja, em que o executado não contesta o título executivo. A retirada dos tribunais destes “falsos litígios” diminuirá a sua sobrecarga, o que só poderá ser efectuado com a criação de instância(s) ou profissão(ões) jurídica(s) que assumam a sua execução fora do Tribunal, embora sob o seu controle e fiscalização directa ou indirecta. Em terceiro lugar, urge a promoção de medidas que anulem o efeito das causas sistémicas extrajudiciais, que potenciam o crescimento das dívidas na sociedade e no mercado e, conseqüentemente, também a sua cobrança através dos tribunais.

A. Propostas de simplificação, eliminação e melhoria da acção executiva

Título executivo (retirar e justificar porquê)

Com o objectivo de diminuir as acções declarativas parece-nos ser defensável:

- a) A extensão da validade do título executivo aos juros de mora e ao reconhecimento da existência de uma dívida comunicável ao cônjuge; *De acordo com o art. 55ª n.º 1ª execução tem de ser promovida pela pessoa que no título executivo figure como credor e deve ser instaurada contra a pessoa que no título tenha a posição de devedor.*
- b) A ampliação dos títulos executivos a qualquer documento particular em que se reconheça uma obrigação pecuniária assinado pelo devedor; *Com a ampliação de títulos deixaria de existir diferença entre acção declarativa e executiva ou é o que já consagra o art. 46ºal. c).*
- c) A ampliação da natureza e força de título executivo a quaisquer decisões ou despachos judiciais que importem reconhecimento ou constituição de uma obrigação; *Actualmente as decisões judiciais que importem o reconhecimento ou constituição de uma obrigação já são exequíveis por lei.*

Forma e actos processuais

- d) O excessivo peso das acções executivas para cobrança de dívidas sem qualquer controvérsia jurídica justifica que estas acções deveriam assumir tendencialmente uma única forma, e muito simplificada, independentemente do valor da causa e do título executivo, mantendo-se formas processuais distintas para o processo para entrega de coisa certa e para prestação de facto. *Recorde-se que de acordo com a actual legislação as acções executivas estão sujeitas à forma ordinária ou sumária (art. 465º n.º 1 e 2). Uma sentença declarativa e uma letra de milhares de contos têm o mesmo peso? A simplificação abrevia o fim do processo? O penhora primeiro cite depois posterga os direitos de defesa do executado?.*
- e) Diminuição dos actos processuais, designadamente das notificações. Assim, defende-se a concentração num único momento, após a penhora, da citação e das notificações nomeadamente ao executado, que são feitas actualmente ao longo do processo até à venda judicial (art. 838º). *Alguns dos intervenientes no colóquio entenderam que esta medida seria inconstitucional. Quais as notificações ? Após a notificação do despacho determinativo da penhora as únicas notificações feitas ao executado são as da venda (886-A n.º 1 e 837º-A n.º 2). Confrontar com al. K.*

- f) Só após a penhora é que se deveria prever a cumulação de oposições à penhora e à execução. *A actual lei estabelece unicamente a oposição à penhora (art. 863º-A) sem prever a sua cumulação.*
- g) A fisionomia e estrutura da acção executiva deveria depender menos do impulso do exequente, devendo determinados actos ser praticados officiosamente e o juiz ter mais poderes para apreciar a desnecessidade ou dilatoriedade de determinado acto requerido. *Assim, será importante reforçar o estabelecido no art. 265º n.º 1 relativo ao poder de direcção do processo (apontado como indo contra o espírito do relatório que aponta no sentido da desjudicialização.*
- h) O depositário e o encarregado de venda deveriam ser concentrados tendencialmente numa única entidade. *Actualmente, o art. 839º refere que o depositário no despacho que ordene a penhora. Caso não seja indicado pelo executado quem deverá ser nomeado depositário, sê-lo-á sob informação da secretaria. Por seu lado, a figura do encarregado de venda intervém na venda extrajudicial regulada nos artigos 902º e seguintes.*
- i) Os anúncios que publicitam actos processuais deveriam ser concentrados (anúncios para citação do executado, para convocar credores desconhecidos, para venda judicial) *num único momento (890º)? Publicitar a venda sem se saber quem são os credores ou se o executado vai embargar e prestar caução?*

Penhora

- j) Em todas as *execuções*, a nomeação de bens à penhora deveria ser efectuada pelo exequente no requerimento inicial, podendo o juiz, a requerimento do executado, vir a autorizar a substituição do bem por outro que também permitisse a satisfação do crédito ao credor. *Com efeito, seguir-se-ia o já estabelecido para as execuções sumárias (art. 924º), em que o direito de nomear bens à penhora pertence exclusivamente ao exequente, que os nomeará logo no requerimento executivo.*
- k) O executado deveria estar obrigado a uma maior cooperação na identificação dos seus bens a penhorar prevendo-se a possibilidade da sua responsabilização no caso de incumprimento. *Actualmente, a cooperação por parte do executado reside numa mera faculdade (833º), podendo, no entanto, o juiz determinar que o executado preste ao tribunal as informações que se*

mostrem necessárias á realização da penhora sob pena de ser considerado litigante de má fé (art. 837º-A, n.º 2).

- l) O Tribunal oficiosamente ou a requerimento do exequente deveria poder efectuar diligências junto de entidades administrativas e privadas para encontrar bens do executado susceptíveis de penhora;
- m) A possibilidade de penhora de bens em poder de terceiro deveria ser reforçada¹³². *De facto, apesar do art. 832, n.º 1, prever que se no acto da penhora o executado ou alguém em seu nome declarar que os bens visados pela diligência pertencem a terceiro caberá ao funcionário averiguar a que título se acham os bens em poder do executado e exigir a apresentação dos documentos que houver em prova das alegações produzias, esta medida não tem efectividade. Acresce que a lei também prevê que em caso de dúvida o funcionário efectuará a penhora, cabendo ao Tribunal resolver se deve ser mantida ouvidos o exequente e o executado e obtidas as informações necessárias (art. 832, n.º 2).*(apontado como sendo a penhora de bens do executado em poder de terceiro absolutamente livre. A penhora de bens de

¹³² *Sobre a legitimidade passiva do terceiro garante e do possuidor de bens pertencentes ao devedor (art. 56º CPC) Maria José Capelo (1998) apontou as seguintes criticas. Em primeiro lugar, se os bens onerados pertencem a 3º, devia prescrever-se a citação conjunta do 3º e do devedor, sem que ao credor fosse facultada a possibilidade de determinar a ausência do devedor da lide, ou mesmo de protelar a sua citação. A sua demanda fundamentar-se-ia não só no facto de estar a ser executada uma obrigação da qual ele é o único titular, mas também como meio de cancelar a justeza da acção. Em segundo lugar, o art. 698º, 2 do CC prevê que o 3º garante tem a faculdade de se opor à execução enquanto o devedor puder impugnar o negócio ou invocar a compensação de créditos. A lei não estabeleceu, para esta situação, um meio próprio e adequado pelo que terá de se recorrer ao regime consagrado no art. 863º-A do CPC, com as necessárias adaptações. Em terceiro lugar, no caso de os bens onerados com a penhora pertencerem ao devedor, não parece ser necessária a demanda do mero possuidor de tais bens, visto a sua presença na acção poder precluir a defesa dos seus direitos. Em terceiro lugar, não se justifica conceder legitimidade passiva a quem possui o bem em nome do executado, uma vez que a sua posição cede perante o direito real que se constitua sobre esse mesmo bem.*

terceiro, possível de acordo com o art. 821º n.º 2, não pode ser reforçada sem contrariar os direitos constitucionais, como o de propriedade).

- n) A penhora de imóveis deveria ser efectuada por ofício para qualquer comarca do país (eliminação da carta precatória);
- o) Apesar do art. 861º-A estabelecer que a instituição detentora do depósito penhorado deve comunicar ao Tribunal, no prazo de 15 dias, o saldos da conta ou contas objecto da penhora efectuada, é necessário tornar esta disposição mais efectiva;*
- p) O registo de penhoras deveria ser oficioso, por mera comunicação do Tribunal à conservatória do registo predial, e ser efectuada com carácter prioritário;
- q) Na penhora de bens móveis deveria ser eliminada a carta precatória e esta ser efectuada por desapossamento, **de modo a credibilizar a remoção efectiva**, com a consequente criação de armazéns distritais de depósito e de venda judicial. Os depositários nunca deveriam ser indicados pelo executado. *Actualmente, o próprio executado pode ser nomeado depositário, desde que o exequente manifeste a sua concordância (art. 839, n.º 29);**
- r) A penhora de empresas e estabelecimentos comerciais **deveria ser regulamentada**, permitindo a continuidade da sua actividade sob a gestão não só por parte do executado ou de um administrador nomeado pelo tribunal, mas também pelo exequente (art. 862º-A, n.º 3 e 4);*
- s) A penhora de automóveis deveria ser realizada por imobilização imediata (selos ou dispositivo mecânico). *Actualmente a penhora de veículos automóveis faz-se com a apreensão do veículo e dos seus documentos (art. 848º, n.º 1)*
- t) Uma aplicação efectiva do estabelecido no art. 849º n.º 2 que estabelece que para a correcta avaliação dos bens penhorados, e quando se revele necessário, o valor de cada verba seja fixado por um técnico qualificado e imparcial;*

Venda

- u) Deveria ser incentivado o recurso a modalidades de venda escolhidas por consenso entre exequente, executado, com o acordo do juiz. **A lei em vigor***

estabelece que cabe ao juiz, ouvidos o exequente, o executado e os credores com garantia sobre os bens, determinar no despacho em que ordene a venda, a sua modalidade (art. 886º-A, n.º 1, a));

- v) A fixação de limites mínimos ao valor da venda (percentagem da avaliação efectuada por peritos) poderia reforçar a transparência da venda judicial; *De acordo com o art. 886º-A n.º 1 al. b), o valor dos bens a vender é fixado no próprio despacho que ordene a venda e de acordo com os limites fixados nos arts. 889º n.º 2, 905º n.º 1 e 906º n.º 1.*
- w) Os candidatos a licitantes em leilão deveriam depositar previamente uma caução de 20% do valor dos bens; *Não se compreende o alcance.*
- x) Diminuição do tempo entre a penhora e a venda dos bens penhorados e antecipação do momento da realização da venda, tendo em vista ultrapassar os problemas da guarda, administração e conservação dos bens penhorados;
- y) Permitir a possibilidade de vendas semanais nos armazéns distritais de depósito de bens móveis;
- z) Permitir a possibilidade de vendas judiciais através de entidades ou instituições especializadas;
- aa) *Admitir a venda judicial de bens através da sua entrega imediata ao executado pelo valor de mercado. Entrega imediata ao exequente?*
- bb) Deveria ser repensado o direito de remição. *A actual lei possibilita que o bem permaneça em poder do executado, uma vez que o direito de remição tem por finalidade que os bens alienados ou adjudicados permaneçam no património da família do executado, exercendo estes um direito de preferência (912º e ss.);*

Convocação de credores

- cc) Repensar toda a fase da convocação de credores, verificações e graduações de créditos *(art. 864º e ss.);*
- dd) Criar um ficheiro nacional de execuções, gerido pelo Ministério da Justiça ou pelo Banco de Portugal, que colocaria mais facilmente em pé de igualdade os diversos credores;
- ee) Ampliar as situações de dispensa de citação de credores, designadamente quando a penhora incide sobre os direitos de crédito e não existem razões

para suspeitar que incidem sobre eles direitos reais de garantia. *A lei em vigor estabelece no art. 864º-A, n.º 1, que o juiz pode dispensar a convocação de credores quando a penhora apenas incida sobre vencimento, abonos ou pensões ou quando, estando penhorados bens móveis não sujeitos a registo e de reduzido valor não conste dos autos que sobre eles incidam direitos reais de garantia.*

Enxertos declarativos

ff) A solução de litígios declarativos deveria ocorrer no âmbito da execução ou, em alternativa, com a remessa para uma acção autónoma; Não se compreende o alcance.

gg) Reforçar os poderes do juiz para apreciar actos ou incidentes dilatatórios das partes, particularmente nos enxertos declarativos; O art. 265º n.º 1 consagra o princípio da adequação formal, ou seja, quando a tramitação processual não se adequar às especificidades da causa, deve o juiz, oficiosamente, ouvidas as partes, determinar a prática dos actos que melhor se ajustem ao fim do processo, bem como as necessárias adaptações.

Articulação com outros ramos de direito

hh) Na articulação com outros ramos de direito (civil e fiscal), é necessário que os privilégios creditórios e o direito de retenção sejam menos ocultos e os seus titulares não sejam afastados da reclamação do crédito, mas se encontrem numa situação de igualdade com o exequente e com os outros credores. A este respeito, adoptamos a posição da Dr.ª Isabel Campos que defende a extinção total dos privilégios e a sua substituição por hipotecas legais como forma de assegurar o efectivo conhecimento pelos demais interessados, designadamente o credor hipotecário¹³³. É necessária uma melhor articulação com a execução fiscal. De acordo com o art. 300º do Código do Processo Tributário sendo penhorados quaisquer bens pelas repartições de finanças não poderão os mesmos bens ser apreendidos,

¹³³ Cfr. Intervenção na conferência “Reforma da acção executiva” realizada a 2 e 3 de Fevereiro, em Lisboa, tendo acrescentado que nada justifica privilegiar a segurança e outros credores privilegiados em detrimento de terceiros de boa fé, quando, possuindo hipoteca legal, não foram suficientemente diligentes e não registam a tempo a sua garantia, de forma a que possam fazer valer o seu direito preferencial face a terceiros. Nada justifica o tratamento diferenciado em relação aos demais. Claro que a substituição por hipoteca legal, significa a perda da preferência em relação aos credores com hipoteca primeiramente registada, mas, apesar de tudo é uma solução mais equilibrada do que continuar a admitir as “garantias ocultas” com evidentes prejuízos para a segurança e certeza jurídicas que se requerem a um Estado de direito.

penhorados ou requisitados por qualquer tribunal, salvo se no processo de recuperação da empresa o juiz levantar a penhora a requerimento do gestor judicial, fundamentado nos interesses da recuperação, com parecer favorável da comissão de credores, bem como no processo de falência (em aberto com artigo de Vieira Conde);

Pagamento

- ii) Deveria ser abolido o pagamento por precatório-cheque, devendo-se recorrer a um meio “normal” de pagamento (cheque ou transferência bancária).

B. Propostas para um novo modelo de processo executivo

1. A desjudicialização da acção executiva para cobrança de quantia certa de dívidas civis e comerciais e de custas em que não há litígio nem controvérsia jurídica. Ao tribunal seriam deixadas as acções executivas em que existisse um litígio e os actos em que fosse necessário controlar a sua legalidade (v.g. solicitação à banca de informações sobre contas penhoráveis);
2. A criação de uma nova profissão jurídica auxiliar da justiça – agente oficial de execução (ou cumprimento) de créditos – , similar ao *huissier de justice* em França, com poderes para efectuar citações/notificações/penhoras de bens e vendas judiciais. Estes profissionais seriam recrutados entre licenciados em direito (solicitadores ou advogados), economia ou gestão, sob o controle administrativo e judicial
3. Assim, as propostas de simplificação e melhoria da acção executiva efectuadas anteriormente teriam que ser repensadas em função do referido agente passar a deter um papel central na execução de créditos.

A terminar, lembre-se que a eficácia das medidas propostas dependerá da sua articulação com as restantes reformas judiciais e com as eventuais medidas de natureza sistémica, que venham a diminuir ou a conter o crescimento do endividamento dos agentes económicos e dos consumidores.

Bibliografia

- Adam, Barbara. 1994. *Time and Social Theory*. Londres, Blakwell.
- Adam, Barbara. 1994a. *Timewatch*. Cambridge. Polity Press.
- Balandier, George. 1994. *Le Dédaile*. Paris, Fayard.
- Baptista, Pereira; Lopes do Rego; Lebre de Freitas; Correia, João; Telles, António; Silva, Cristina. 1992. Linhas orientadoras da nova legislação processual civil. *Sub Judice*, 4, Setembro/Dezembro.
- Cadiet, Loïc. 1997. *Découvrir la justice*. Paris: Éditions Dalloz.
- Capelo, Maria José. 1998. Breves considerações sobre a legitimidade do terceiros garante e do possuidor de bens onerados pertencentes ao devedor. *Separata da Revista da Universidade Moderna*. Ano I, n.º 1.
- Castrillo, Manuela Carmena. 1997. *Crónica de un Desorden. Notas para Reinventar la Justicia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Comité Europeu de Cooperação Jurídica; Comité Europeu para os Problemas Criminais. 2000. “Medidas para uma boa relação custo-eficácia” tomadas pelos Estados-Membros para permitir uma melhor eficácia da Justiça”, Anexo VII, in 23ª Conferência de Ministros Europeus da Justiça, Londres.
- Ferreira, António Casimiro; Pedroso, João. 1997. *Os Tempos da Justiça: Ensaio Sobre a Duração e Morosidade Processual*. Coimbra, Oficina do Centro de Estudos Sociais, 99.
- Kenneth, Wendy. 1997. Enforcement of judgements in *European Review of Private Law*, 2, 321-428.
- Lebre de Freitas, José. 1995. Revisão do Processo Civil. *Separata da Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 55 – II, Lisboa.
- Lebre de Freitas, José. 1997. *A Acção Executiva à luz do Código Revisto*. Coimbra, Coimbra Editora.
- Lebre de Freitas, José. 1999. A revisão do Código de Processo Civil e o Processo Executivo. *Revista O Direito*, ano 131; I-II, Janeiro-Junho.
- Lebre de Freitas. *Excertos Declarativos no Processo Executivo*. Lex, sem data.
- Lopes do Rego, Carlos. 1993. Reforma do processo executivo. *Sub Judice*, 5, Janeiro/Abril.
- Marques, Maria Manuel Leitão, Conceição Gomes e João Pedroso. 1999. “The Portuguese System of Civil Procedures”, in Zuckerman, Adrian A. S. (org.), *Civil Justice in Crisis*. Oxford University Press.
- Marques, Maria Manuel Leitão. 1992. O direito nos contratos das empresas. *Sub Judice*, 2, Janeiro/Abril.

- Marques, Maria Manuel Leitão; Neves, Vítor; Frade, Catarina; Lobo, Flora; Pinto, Paula; Cruz, Cristina., 2000. *O endividamento dos Consumidores*. Coimbra, Almedina.
- Neto, Abílio. 1997. *Código e Processo Civil Anotado*, 14ª Edição actualizada. Lisboa Ediforum, Edições Jurídicas
- Pastor, Santos Prieto. 1993. *Ah de la Justicia Política Judicial y Economía*. Madrid, Editorial Civitas.
- Pedroso, João. 2001. “Justiça: crises, reformas e algumas armadilhas” in *Público*, 9 de Janeiro de 2001.
- Pedroso, João; Cruz, Cristina. 2000. *A arbitragem institucional: um novo modelo de administração da justiça – o caso dos conflitos de consumo*. Observatório Permanente da Justiça, Centros de Estudos Sociais.
- Pedroso, João; Fonseca, Graça. 1999. “A Justiça de Menores” *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 55, 131-165.
- Pedroso, João; Gersão, Eliana *et al.*, 1998. *Justiça de Menores: As crianças Entre o Risco e o Crime*. Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Centro de Estudos Sociais.
- Penalva, Ernesto Pedraz (1996) “Crisis y alternativas en la justicia civil” Ibáñez, Perfecto Andrés (org.), *Corrupcion y Estado de Derecho. El Papel de la Jurisdiccion*. Madrid: Editorial Trotta.
- Ramos Torre. Ramón (org.). 1992. *Tiempo y Sociedad*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ribeiro Mendes, Armindo. 1992. O processo executivo e economia. *Sub Judice*, 2, Janeiro/Abril.
- Ribeiro Mendes, Armindo. 1993. Linhas Orientadoras e Processos Executivo, *Sub Judice*, 5, Janeiro-Abril.
- Ribeiro Mendes, Armindo. 1993. Novo processo executivo. *Sub Judice*, 5.
- Sampaio, José Gonçalves. 1992. *A Acção Executiva e a Problemática das Execuções Injustas*. Lisboa, Edição Cosmos, Livraria Arco-Íris.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1995. *Toward a New Common Sence. Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. Routledge. New York, London.
- Santos, Boaventura de Sousa; Marques, Maria Manuel Leitão; Pedroso, João; Ferreira, Pedro Lopes. 1996. *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: o Caso Português*. (Prémio Gulbenkian de Ciências Sociais e Humanas 1996), Porto, Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa; Marques, Maria Manuel Leitão; Pedroso, João; Ferreira, António Casimiro., 1998. *Relatório Preliminar do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais.
- Santos, Boaventura de Sousa; Marques, Maria Manuel Leitão; Pedroso, João; Gomes, Conceição. 2000. *Relatório Breve do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa Sobre Bloqueios ao Andamento dos Processos e Propostas de Solução*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais
- Santos, Boaventura de Sousa; Marques, Maria Manuel Leitão; Pedroso, João; Gomes, Conceição; Ferreira, António Casimiro. 1997. *Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais.

Santos, Boaventura de Sousa; Trindade, João Carlos *et al.* 2000 *Conflitos e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Centro de Estudos Africanos, Centro de Estudos Sociais.

Sue, Roger. 1994. *Temps et ordre social*. Paris, PUF.

Taruffo, Michele (1996), “La justicia civil: opción residual o alternativa posible?” in Ibáñez, Perfecto Andrés (org.), *Corrupcion y Estado de Derecho. El Papel de la Jurisdiccion*. Madrid: Editorial Trotta.

Wouters, Y; Van Loon. 1991. “Civil Litigation in Belgium: the Reconstruction of the Pyramid of Legal Disputes” in Blankenburg, Commaile e Galanter (eds), *Disputes and Litigation*. Oñati proceedings 12, Oñati International Institute for the Sociology of Law: 23-38.

Zuckerman, Adrian (org.). 1999. *Civil Justice in Crisis*. Oxford University Press.

Agradecimentos

O presente relatório foi elaborado no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ) e nos termos do programa de investigação acordado com o Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça. Ao seu director, Dr. João Tiago Silveira, à sua directora-adjunta, Dr.^a Graça Fonseca, e à Dr.^a Filipa Marques Junior o nosso especial agradecimento pelo apoio e colaboração que sempre nos prestaram. À Dr.^a Paula Lourenço deixamos, ainda, o nosso reconhecimento público pelas indicações bibliográficas e colaboração esclarecida que sempre nos prestou.

A elaboração deste relatório é fruto do diálogo e reflexão iniciado há uma década no Centro de Estudos Sociais com Boaventura de Sousa Santos, director científico do OPJ, e com a colega Maria Manuel Leitão Marques.

Por último, um agradecimento ao João Paulo Dias, que nos cedeu alguns dos seus elementos sobre "cobranças difíceis", à Olga Fernandes, a quem, não raramente, pedimos o processamento de texto, e *last but not least* a todos os colegas do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

Os autores

João Pedroso

Cristina Cruz