

A reforma da acção executiva

Traços gerais, metodologia e execução¹

1. O estado da acção executiva³

Pode dizer-se que a reforma da acção executiva não é apenas uma reforma essencial ao bom funcionamento da Justiça portuguesa, mas antes a refor-

JOÃO TIAGO
SILVEIRA¹



ma indispensável à obtenção desse desiderato.

Por um lado, trata-se de garantir que as decisões judiciais têm uma consequência e concretização práticas, de nada valendo rápidas e seguras decisões em processo declarativo se não existirem meios de as fazer valer.

Por outro lado, uma boa parte da pendência processual e das delongas processuais verificam-se no processo executivo, cujos indicadores têm sofrido evoluções preocupantes.

A análise de alguns números relativos à acção executiva permite-nos caracterizar melhor a actual situação.

Em primeiro lugar, pode afirmar-se com segurança que o número de processos executivos entrados nos tribunais sofreu, nos anos mais recentes, uma verdadeira explosão, tendo aumentado muito desde 1992. Assim, em 1992 o número de processos executivos entrados foi de 97 452, e em 2001 de 226 201.

Se é certo que a produtividade dos tribunais aumentou durante estes anos, uma vez que, de um número de 78 033 processos executivos findos em 1992, se passou para 141 564 processos findos em 2001, isso não foi suficiente para suster o crescimento exponencial da pendência processual de acções executivas. No início de 1992, registavam-se 80 948 processos executivos pendentes, e, no início de 2001, 432 118.

Através da análise dos dados ainda não oficiais de 2002 verifica-se que, na generalidade, diminuiu a pendência nos tribunais de primeira instância relativa a processos declarativos, mas, quanto a processos executivos, cresceu mais que a descida da

pendência nos processos declarativos. Ou seja, é o aumento da pendência no processo executivo, que tem sido responsável pelo aumento da pendência nos tribunais portugueses em matéria cível. É note-se que o crescimento da pendência de processos executivos é galopante, verificando-se um aumento de cerca de 20% relativamente ao ano anterior.

De resto, pode ainda dizer-se, por forma a melhor caracterizar a acção executiva, que:

- a) Os exequentes são, essencialmente, pessoas colectivas (90,67% dos casos em 1999) e os executados pessoas singulares (66,34% em 1999);
- b) É sobretudo nas áreas grandes urbanas que se concentram os processos executivos;
- c) O número de execuções promovidas por pessoas colectivas públicas e sociedades comerciais é muito relevante (50,01% e 49,32% em 1999, respectivamente);
- d) A sentença condenatória foi, em 1999, o título executivo de maior importância (50,83%);
- e) A letra, livrança, cheque, extracto de factura e outros escritos particulares foram, em 1999, cerca de 12,75%, 4,77%, 3,16%, 3,51% e 2,60% dos títulos executivos, respectivamente;
- f) Existe uma quase certeza de um crescimento muito assinalável do número de processo executivos com base em requerimentos de injunção a que tenha sido aposta fórmula executória (julga-se que cerca de 20% dos títulos em 1999, com forte crescimento nos anos subsequentes);
- g) É relevante o número de casos em que a execução não atingiu o seu objectivo (48,39% em 1999);
- h) A duração das acções executivas varia bastante de acordo com o tipo de título e, frequentemente, dura mais de um ano.

Resulta assim desta caracterização a existência de um forte aumento do número de acções executivas entradas e pendentes, provavelmente devido à facilidade na obtenção de crédito e à actual

rapidez na obtenção de um título executivo para pequenas dívidas através do processo de injunção. Significa isto que se torna urgente uma reforma da acção executiva, sob pena de um inevitável afogamento dos tribunais portugueses, pois o aumento da pendência processual nos tribunais é hoje consequência deste tipo de processo.

2. O processo da reforma

O processo de reforma da acção executiva correu essencialmente durante o mandato do XIV Governo Constitucional, que realizou a discussão pública, definiu o modelo e apresentou projectos à Assembleia da República.

Pode dizer-se que esta parte essencial do pro-

“A existência de um forte aumento do número de acções executivas entradas e pendentes, provavelmente devido à facilidade na obtenção de crédito e à actual rapidez na obtenção de um título executivo para pequenas dívidas através do processo de injunção. Significa isto que se torna urgente uma reforma da acção executiva, sob pena de um inevitável afogamento dos tribunais portugueses, pois o aumento da pendência processual nos tribunais é hoje consequência deste tipo de processo”.

cesso se realizou com grande transparência e promoção de debate público.⁴

Assim, numa primeira fase, procedeu-se a um período de discussão pública, que foi aberto em 2 e 3 de Fevereiro de 2001, onde foi discutido um relatório apresentado pelo Observatório Permanente da Justiça Portuguesa sobre a acção executiva em Portugal, e analisadas as intervenções de diversos especialistas estrangeiros. Estes textos constam dos dois primeiros volumes dos trabalhos preparatórios da reforma da acção executiva, publicados pelo Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça (GPLP).

Depois, recebidas diversas sugestões quanto aos termos do novo modelo de acção executiva, foi apresenta-

do em 6 de Junho de 2001 um primeiro anteprojecto de diploma que alterava o Código de Processo Civil na parte relativa à acção executiva. Este diploma, que foi disponibilizado *on-line*, como, aliás, todos os textos e intervenções das conferências que se realizaram, foi debatido num colóquio efectuado no dia 29 de Junho de 2001, na Faculdade de Direito de Coimbra.

Num terceiro momento deste processo, foi elaborado um novo anteprojecto, com base nas diversas sugestões decorrentes da conferência de Coimbra e outras que foram sendo enviadas para o GPLP. Foi este o anteprojecto de Decreto-Lei autorizado apresentado à Assembleia da República que acompanhou a proposta de Lei n.º 100/VIII, que autorizava o Governo a legislar sobre o regime jurídico da acção executiva e o Estatuto da Câmara dos Solicitadores.

Esta proposta de lei foi aprovada pela Assembleia da República através da Lei de autorização n.º 2/2002, de 2 de Janeiro, mas, por força da demissão do XIV Governo Constitucional, caducou.

Foi ainda realizado um terceiro anteprojecto de decreto-lei autorizado, destinado a executar a Lei n.º 2/2002. Este anteprojecto, datado de Abril de 2002 e também disponibilizado *on-line*, modificava o texto enviado à Assembleia da República em função dos compromissos que aí foram sendo obtidos entre os diversos partidos quanto ao decreto-lei a adoptar na sequência da autorização legislativa.

Com a entrada em funções do XV Governo Constitucional, o processo de reforma da acção executiva foi retomado, mantendo-se o modelo anteriormente definido e a maioria das opções constantes da Lei n.º 2/2002 e do último anteprojecto. No entanto, efectuaram-se diversas modificações nesses textos, introduzidas sem a transparência e debate público que caracterizou a primeira parte do processo. Foi assim apresentada ao Parlamento uma nova proposta de lei de autorização legislativa e um novo anteprojecto de decreto-lei autorizado, tendo a primeira sido aprovada através da Lei n.º 23/2002, de 21 de Agosto. Foi posteriormente aprovado e publicado o Decreto-Lei n.º 38/2003, de 8 de Março, que executa aquela lei de autorização e aprova a reforma da acção executiva, prevendo-se que este novo regime venha a entrar em vigor em 15 de Setembro de 2003, como consta do seu artigo 21.º-1.

3. Os aspectos essenciais da reforma

Vejam os traços essenciais da reforma da acção executiva, tal como resultantes do Decreto-Lei n.º 38/2003, de 8 de Março.

a) Agentes de execução (808.º)⁵

O modelo da reforma assenta na criação de órgãos especializados em matéria de processo executivo, prevendo-se, por isso, que existam magistrados judiciais e secretarias especialmente incumbidos do processo executivo.

Mas não se trata apenas de especializar funcionalmente estes actores do processo, antes existindo uma relevante modificação das suas funções, muito devido à criação de um novo interveniente no processo executivo – o agente de execução.

Este agente de execução, cuja criação é inspirada no modelo francês do *Huissier de Justice*, será, em regra, um solicitador – o solicitador de execução – que adquire essa qualidade através da realização de formação específica e que se encontra sujeito a um forte regime de incompatibilidades e impedimentos.

Compete-lhe, essencialmente, efectuar as tarefas de natureza não jurisdicional no processo de execução, cabendo-lhe a realização das várias diligências no processo de execução, incluindo citações, notificações e publicações, a averiguação acerca da existência e localização dos bens, a efectivação da penhora, e assegurar as funções depositário e a venda dos bens penhorados (808.º-1, 832.º, 833.º, 838.º-3, 839.º, 848.º-A, 856.º-1, 861.º-2 e 886.º-A).

Destacam-se três aspectos do regime do agente de execução.

Em primeiro, deve referir-se que o solicitador de execução é escolhido pelo exequente e pode ser destituído pelo juiz de execução por actuação dolosa ou negligente ou violação do seu estatuto profissional (808.º-2 e 4).

Em segundo lugar, quando se trate de realizar diligências de execução fora da comarca da execução ou, tratando-se das áreas metropolitanas de Lisboa ou Porto, fora de comarcas que as integrem, o solicitador de execução tem de suscitar a intervenção de solicitador dessa comarca, não podendo realizar ele as diligências (808.º-5). Trata-se de uma opção discutível, que dificulta a execução, por exi-

gir a intervenção de um novo elemento no processo e que permite a existência de entidades com um exclusivo para a execução em determinadas parcelas do território.

E, por último, tratando-se de execução por custas, ou quando não exista solicitador de execução inscrito ou em condições de exercer essas funções num determinado círculo judicial, o agente de execução é o oficial de justiça (808.º-2 e 3).

b) Juizes de execução (809.º)

Como já se viu, prevê-se a criação de um corpo de magistrados judiciais especialmente afectos a funções no processo executivo, limitando-se a sua intervenção a actos de natureza jurisdicional ou a

“Este agente de execução, cuja criação é inspirada no modelo francês do *Huissier de Justice*, será, em regra, um solicitador – o solicitador de execução – que adquire essa qualidade através da realização de formação específica e que se encontra sujeito a um forte regime de incompatibilidades e impedimentos. Compete-lhe, essencialmente, efectuar as tarefas de natureza não jurisdicional no processo de execução”.

outros cuja relevância se entendeu ser de molde a suscitá-la.

Assim, o juiz de execução profere despacho liminar, quando exista, julga a oposição à execução e à penhora, verifica e gradua os créditos, julga reclamações de actos da secretaria e do agente de execução, decide questões suscitadas pelo agente de execução, autoriza a introdução de determinados dados no registo informático de execuções, permite a consulta de dados sujeitos a regimes de confidencialidade na busca de bens penhoráveis e autoriza a penhora de depósitos bancários (809.º, 811.º-2, 806.º-4, 833.º e 861.º-A).

c) Secretarias de execução

O novo modelo de acção executiva consagra a existência de secretarias judiciais especializadas em matéria de processo executivo, ainda não existindo dados públicos quanto à respectiva competência territorial e sua distribuição geográfica (121.º-A da Lei da Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais LOTJ). Onde não exista secretaria de execução, incumbe ao tribunal de competência genérica a respectiva execução (77.º-1-c) da LOTJ.

Cabe-lhe, por exemplo, receber ou recusar o requerimento executivo, introduzir diariamente os dados no registo informático de execuções e assegurar as funções de agente de execução, através de oficiais de justiça, nos casos em que o solicitador de execução não possa desempenhar essas funções (811.º, 806.º-3 e 808.º-2 e 3).

Como já se viu, prevê-se a criação de um corpo magistrados judiciais especialmente afectos a funções no processo executivo, limitando-se a sua intervenção a actos de natureza jurisdicional ou a outros cuja relevância se entendeu ser de molde a suscitá-la. Assim, o juiz de execução profere despacho liminar, quando exista, julga a oposição à execução e à penhora, verifica e gradua os créditos, julga reclamações de actos da secretaria e do agente de execução, decide questões suscitadas pelo agente de execução”.

d) Simplificação processual e promoção da execução

O novo regime da acção executiva acolhe um conjunto de medidas destinadas a simplificar a tramitação processual e a permitir uma mais efectiva e fácil execução, tantas vezes paralisada por razões formais ou pela ocultação dos bens penhoráveis.

De forma necessariamente sumária, os principais traços do novo regime são os seguintes:

1. Forma única de processo

O novo regime estabelece uma forma única de processo executivo, desaparecendo a distinção entre processo ordinário e sumário.

2. Requerimento executivo e recusa de recebimento

O processo inicia-se com a apresentação de um requerimento executivo na secretaria de execução, que deve respeitar o disposto no artigo 810.º. A secretaria pode recusar a recepção do requerimento, nos termos do artigo 811.º.

3. Despacho liminar

Prevê-se, como regra geral, a existência de despacho liminar do juiz (811.º).

Nalgumas situações não existe este controlo prévio, o que ocorre quanto a execuções fundadas em:

- Decisão judicial ou arbitral;
- Requerimento de injunção a que tenha sido aposta fórmula executória;
- Documento exarado ou autenticado por notário;
- Documento particular com reconhecimento presencial da assinatura do devedor. Quando o montante da dívida seja inferior à alçada da relação, só existe dispensa de despacho liminar quando seja apresentado documento comprovativo da interpelação do devedor. E quando o montante seja superior a essa alçada, apenas haverá dispensa se o exequente demonstrar que exigiu o cumprimento através de notificação judicial avulsa;
- Título de obrigação pecuniária vencida de montante não superior à alçada da relação. Mas só existe dispensa se a penhora não incidir sobre bem imóvel, estabelecimento comercial, direito real menor que sobre eles incida ou quinhão em património (812.º-A-1).

Note-se, porém, que, mesmo verificando-se alguma das situações elencadas, haverá sempre apreciação liminar pelo juiz nos casos do n.º 2 do artigo 812.º-A.

Além dos casos constantes do artigo 812.º-A acima enumerados, determina ainda o n.º 7 do artigo 812.º que, nas situações aí referidas, é dispensado o despacho liminar (embora seja exigível a citação prévia do executado).

Trata-se de matéria onde se poderia ter ido mais longe, como, aliás, constava de vários anteprojectos apresentados durante a discussão pública, uma vez que a sujeição de um requerimento executivo a despacho liminar é frequentemente causa de

delongas processuais, sem que importe grandes vantagens ou garantias para o executado.

Finalmente, não pode deixar de se fazer referência, a este propósito, à muito discutível técnica legislativa destes preceitos e de outros deste decreto-lei, carregados de remissões e de regras com excepções e novas excepções sobre as excepções, que em muito dificultam a clareza das soluções legislativas.

4. Penhora sem citação prévia

A reforma da acção executiva consagra um número de situações em que é possível realizar a penhora sem citação prévia do executado, o que se revela absolutamente indispensável para uma efectiva obtenção de bens penhoráveis.

Assim, não é exigível a citação prévia nas seguintes situações, constantes do artigo 812.º-B:

- Quando não exista despacho liminar, nos termos do artigo 812.º-A;
- Quando, havendo despacho liminar ou em execução movida contra o devedor subsidiário (812.º 1 e 7-a)), seja requerida a dispensa de citação prévia, com fundamento em receio de perda das garantias patrimoniais do executado.

5. Registo informático de execuções

Os artigos 806.º e 807.º consagram a existência de um registo informático de execuções, que visa a centralização de dados sobre as penhoras pendentes e findas.

É por isso que o agente de execução encontrará neste registo um precioso auxiliar na pesquisa acerca de outros processos executivos que corram contra a mesma pessoa ou relativos aos mesmos bens e na descoberta dos bens a penhorar. O agente de execução deve, para o efeito, consultar o registo antes de proceder à penhora (832.º).

Este registo é ainda um importante meio de controlo de risco na concessão de crédito e na celebração de contratos, uma vez que, com autorização do titular dos dados, a outra parte numa relação contratual ou pré-contratual pode consultá-los (807.º 3-e)).

6. Meios de averiguação pelo agente de execução

O novo regime da acção executiva prevê novos e eficazes meios para a descoberta de bens penho-

ráveis, permitindo-se que o agente de execução possa aceder a bases de dados da segurança social, das conservatórias e de outros registos, sem prejuízo da necessidade de despacho judicial autorizatório quanto a determinados tipos de dados (833.º).

7. Penhora de depósitos bancários

O artigo 861.º-A estabelece o novo regime de penhora de depósitos bancários, que constitui um retrocesso face aos anteprojectos sujeitos a discussão pública. Previa-se aí a constituição de uma entidade interbancária, gerida pelas próprias instituições financeiras, que actuaria quando o exequente não pudesse identificar adequadamente a conta a penhorar. Esta entidade, que centralizaria a informação bancária necessária à penhora, receberia uma contrapartida pelo serviço prestado.

“O novo modelo de acção executiva consagra a existência de secretarias judiciais especializadas em matéria de processo executivo, onde não exista secretaria de execução, incumbe ao tribunal de competência genérica a respectiva execução (77.º-I-c) da LOTJ). Cabe-lhe, por exemplo, receber ou recusar o requerimento executivo”.

O texto final mantém o actual estado de coisas, continuando a ser necessário o contacto individual de cada instituição bancária, o qual deverá ser realizado preferentemente por correio electrónico. Não se compreende por que razão se abdicou da solução anterior com intervenção da entidade interbancária e o porquê da manutenção da remuneração das instituições bancárias prevista no 861.º-A-10, que surgia nos anteprojectos com a contrapartida de um serviço interbancário que agora não se consagra. É igualmente pouco compreensível a previsão de uma comunicação electrónica apenas preferente e não imperativa.

8. Penhora de coisas móveis

Assinale-se, em matéria de penhora de coisas móveis, que estas se fazem agora com obrigatoria apreensão dos bens e sua remoção para depósitos públicos (848.º). De entre as excepções a este regime, é de realçar a penhora de veículo automóvel, que se realiza mediante a imobilização com selos por qualquer entidade administrativa ou policial (851.º).

9. Cumulação da oposição à execução e à penhora

O novo regime da acção executiva determina que a oposição à execução seja cumulada com a oposição à penhora quando o executado não tenha sido citado previamente quanto à sua realização (813.º). Se, pelo contrário, aquele deva ser citado previamente, é possível a oposição à execução após essa citação, mas não a oposição à penhora, que apenas será realizada em momento subsequente.

10. Suspensão da execução

O artigo 818.º determina em que casos é suspenso o processo de execução, por efeito do recebimento da oposição. Assim, há que distinguir duas hipóteses:

- Se houver citação prévia do executado, a oposição não suspende, em regra, o processo. Só suspenderá se o executado prestar caução ou quando este alegue a não genuinidade de assinatura constante de documento particular, apresentando documento que constitua princípio de prova e o juiz entenda suspender a execução;
- Se não houver citação prévia do executado, a oposição suspende a execução. Note-se, porém, que, neste caso, já terá ocorrido a penhora, uma vez que esta se realizou sem que antes o devedor tivesse conhecimento do processo executivo instaurado. Isto é: suspende-se o processo, mas já numa fase em que o executado viu os seus bens penhorados.

11. Reclamação de créditos por quem possua privilégio creditório

Assiste-se a uma relevante limitação da possibilidade de reclamação de créditos por quem pos-

sua privilégios creditórios.

Por um lado, apenas a citação do executado pode ser realizada por forma edital, como se prevê no artigo 864.º-1. Isto dificulta muito o conhecimento de processo executivo pendente por quem possua privilégio creditório, que hoje, frequentemente, prefere aguardar pela instauração de processos em vez de os promover enquanto executante, deles tomando conhecimento por edital.

Por outro lado, o artigo 865.º-4 limita a possibilidade de reclamação de créditos por quem possua privilégio creditório, elencando três casos em que tal privilégio não pode valer.

12. Venda

Entre outras novidades, é de salientar, em matéria de venda de bens penhorados, o papel essencial do

“O novo regime estabelece uma forma única de processo executivo, desaparecendo a distinção entre processo ordinário e sumário. O processo inicia-se com a apresentação de um requerimento executivo na secretaria de execução, que deve respeitar o disposto no artigo 810.º. A secretaria pode recusar a recepção do requerimento, nos termos do artigo 811.º.”

solicitador de execução nesta fase do processo, cabendo-lhe escolher a modalidade da venda, o valor base dos bens e a eventual formação de lotes (886.º-A).

Além disto, consagrou-se uma nova modalidade de venda – a venda de bens em depósito público –, a realizar mensalmente e mediante publicidade adequada (907.º-A).

4. A infra-estrutura da reforma

Boas reformas podem ficar-se apenas pelo papel se não for assegurada a existência de condições materiais para a sua concretização.

A reforma da acção executiva é um bom exemplo de como não basta um diploma para fazer uma reforma. De facto, é imprescindível pensar e concretizar um conjunto de medidas sem as quais

estaremos perante uma relevante alteração de um sistema, mas vetada ao insucesso.

Bastam alguns exemplos para constatar esta realidade.

Assim, em primeiro lugar, é indispensável definir a localização geográfica das secretarias de execução e providenciar a sua efectiva instalação, sob pena de a reforma entrar em vigor sem que estes pilares essenciais existam. E note-se que é crucial uma cobertura pelo menos razoável do território nacional.

Em segundo lugar, é necessário concretizar o recrutamento e formação de juizes de execução ou, caso não seja necessário recrutar novos magistrados judiciais, regular e realizar a afectação de juizes a estas funções. E nada se perderia em assegurar alguma formação complementar para estes.

“É necessário concretizar o recrutamento e formação de juizes de execução ou, caso não seja necessário recrutar novos magistrados judiciais, regular e realizar a afectação de juizes a estas funções. E nada se perderia em assegurar alguma formação complementar para estes”.

Em terceiro lugar, as preocupações manifestadas quanto aos juizes de execução valem também para o recrutamento e formação, ou afectação, de oficiais de justiça.

Em quarto lugar, é urgente a criação do registo informático de execuções, pois uma boa parte desta reforma depende dessa medida. Trata-se aqui de elaborar e aprovar o diploma que regulará mais precisamente esse registo, bem como de construir a aplicação informática que o suportará (807.º-4).

E, por aplicação informática, em quinto lugar, é ainda necessária a criação de uma aplicação informática ou a adaptação da já existente, por forma a que a tramitação processual seja suportada por esta via.

Finalmente, a nova redacção do Código na par-

te relativa à acção executiva prevê a elaboração e aprovação de um conjunto de diplomas necessários para a reforma e que se encontram ainda por aprovar. Veja-se, por exemplo, o disposto nos artigos 810.º-2, 836.º e 851.º-3.

Sucede, infelizmente, que se tem verificado uma indiferença das entidades responsáveis quanto a estas preocupações, que é muito pouco tranquilizadora quanto à existência de condições em 15 de Setembro de 2003. É que não se tem visto uma preocupação do Ministério da Justiça quanto à criação das condições infra-estruturais da reforma e pode bem suceder que já não se vá a tempo de as criar integralmente, como era desejável.

Uma última alusão ao recrutamento e formação de solicitadores de execução, que parece avançar a bom ritmo e com sólidas condições asseguradas pela Câmara dos Solicitadores. Trata-se de um aspecto essencial da reforma que, muito por força e iniciativa daquela associação pública, tem vindo a ser levada a cabo.

Aguarda-se que, com urgência, também as demais condições de êxito da reforma sejam concretizadas.

João Tiago da Silveira

Docente da Faculdade de Direito de Lisboa

1 Versão escrita de intervenção proferida no colóquio “A Reforma da Acção Executiva”, realizado em 29 de Abril de 2003 e organizado pela Vida Judiciária, em cooperação com o Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados.

2 Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

3 Os dados estatísticos mencionados nesta parte podem ser analisados pormenorizadamente em “A Reforma da Acção Executiva”, trabalhos preparatórios, vol. 2, Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, Março de 2001; Tribunais em Números 2001 – Dados Provisórios, Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, 2002 e em www.gplp.mj.pt.

4 Os dois primeiros volumes dos trabalhos preparatórios estão editados e os diversos anteprojectos e intervenções foram também publicados e fornecidos *on-line* em www.gplp.mj.pt.

5 Todos os artigos que se indicam sem referência do diploma respeitam ao Código de Processo Civil, na versão decorrente do Decreto-Lei n.º 38/2003, de 8 de Março.