
8.3. Como se tem alterado a duração da execução judicial de dívidas?

*Manuel Coutinho Pereira, Lara Wemans*⁵⁵

1. Motivação

A eficácia da execução de dívidas através do sistema judicial é crucial para o funcionamento de mercados importantes na economia, com impacto, em particular, no investimento das empresas e no alisamento do perfil de consumo das famílias ao longo do tempo. De acordo com os valores disponíveis para a duração dos processos findos, Portugal compara mal com outros países, não obstante ter ocorrido uma melhoria nos últimos anos (CEPEJ, 2018). Ao mesmo tempo, os inquéritos às empresas indicam que os atrasos no sistema judicial se destacam entre os custos de contexto. Esta situação também pode contribuir para as empresas portuguesas estarem particularmente expostas ao risco de pagamento tardio por parte dos clientes (European Payment Report 2017).

Nas últimas décadas, houve mudanças profundas no processo executivo, que afetaram o papel dos diferentes intervenientes (Pimenta, 2012 e Pinto, 2013). Estas mudanças iniciaram-se com a reforma de 2003 do Código de Processo Civil, que promoveu a desjurisdicionalização da ação executiva. A reforma de 2003 estabeleceu a figura do agente de execução, conferindo-lhe o papel de conduzir este tipo de ações, ainda que o juiz mantivesse o controlo das mesmas (Gomes, 2007). A implementação da reforma gerou bloqueios, uma vez que a clarificação dos poderes dos diferentes intervenientes e o estabelecimento de instrumentos para o seu bom funcionamento só gradualmente foram realizados (Lourenço, 2017). Tais bloqueios bem como a dificuldade em obter um equilíbrio entre os interesses das partes nas execuções levaram a várias mudanças legislativas e de procedimento ao longo dos anos e à promulgação de um novo Código do Processo Civil em 2013.

As alterações à lei foram acompanhadas pela criação de instrumentos de apoio à atividade dos agentes de execução, nomeadamente de plataformas eletrónicas para a recolha de informações sobre os ativos

⁵⁵ Lara Wemans trabalhava no Banco de Portugal quando esta Secção foi redigida.

detidos pelo devedor, e o estabelecimento do PEPEX (*Procedimento Extrajudicial Pré-Executivo*) em 2014. Tal permitiu ao detentor de um título executivo obter mais facilmente uma perceção sobre a viabilidade de uma execução antes de a intentar.

As frequentes alterações legislativas e o considerável investimento na agilização dos procedimentos de execução de dívidas evidenciam a elevada prioridade dada pelo legislador português à sua eficácia. É assim apropriado avaliar a situação presente no que diz respeito à duração das ações executivas - porventura a variável mais importante do ponto de vista dos agentes económicos. Esta questão é, no entanto, difícil de responder com base nas estatísticas de duração regularmente publicadas sobre os processos findos em cada ano. De facto, dada a dimensão das pendências, tal indicador capta a situação do sistema ao longo de um período que se estende muito antes do ano de referência.

A disponibilidade de uma base de dados com informação ao nível do processo possibilita lançar uma nova luz sobre essa questão e, ao mesmo tempo, estudar o impacto das características dos processos na respetiva duração. Pereira e Wemans (2018) realizam tal análise, concluindo por uma redução considerável da duração das execuções nos últimos anos. Esta Secção resume os principais resultados apresentados nesse artigo.

2. Dados e enquadramento metodológico

Os dados subjacentes aos resultados apresentados nesta secção compreendem todas as execuções de dívidas civis e comerciais que foram tramitadas nos tribunais judiciais de primeira instância em Portugal entre 2007 e 2016 (excluem-se, principalmente, as execuções para pagamento de multas, custas, coimas e prémios de seguro). Este abrangente conjunto de dados inclui, em particular, os processos iniciados antes de 2007 e que permaneciam por resolver no início do período em análise, bem como os pendentes no final de 2016. A base de dados compreende várias características das execuções, além das datas em que estas foram intentadas e resolvidas. Tais características incluem informação sobre o exequente (empresa - incluindo o estatuto de litigante de massa - ou indivíduo), a comarca onde a ação findou ou se encontra pendente, e se a ação tramitou num juízo especializado em execuções. Além disso, existe informação sobre o valor da causa e o título executivo. Os diferentes títulos foram agregados em categorias homogêneas com um tratamento semelhante pelo sistema judicial: sentenças judiciais, injunções, documentos autenticados, documentos particulares, contratos e outros títulos.

A base de dados também contém informação sobre aspetos processuais, designadamente a existência de apensos associados ao processo na forma de oposições por parte do executado, embargos de terceiro e reclamações de créditos. Finalmente, existe informação sobre a modalidade de termo, a qual foi sistematizada em quatro modalidades, a saber, cumprimento da obrigação (incluindo o pagamento da dívida em prestações), inexistência ou insuficiência de bens, desistência ou falta de impulso do exequente e restantes modalidades de termo. Com base na informação ao nível do processo, foram calculadas, para a comarca como um todo, medidas de complexidade da litigância e de congestionamento.

No que diz respeito à metodologia, aplicam-se aos dados diferentes instrumentos de análise de duração. Ao nível descritivo, os resultados apresentados são baseados na função de sobrevivência, que representa a evolução da probabilidade de um processo continuar pendente ao longo do tempo desde o seu início. Resultados adicionais são baseados na função de risco, que constitui, juntamente com a função de sobrevivência, um modo alternativo de caracterizar a distribuição da duração. A função de risco mede a taxa instantânea de resolução de um processo pendente, em termos probabilísticos, num determinado momento após o início.

O impacto das diferentes variáveis explicativas é estudado com base no modelo semi-paramétrico de Cox. O modelo de Cox assume que as variáveis explicativas não alteram a forma da função de risco, apenas a deslocam multiplicativamente por um fator de proporcionalidade - o fator de risco relativo. Esta hipótese de proporcionalidade dos riscos pode, no entanto, ser parcialmente levantada através da estimação de funções de risco específicas para os estratos definidos por uma ou mais variáveis categóricas. Tal procedimento foi seguido para o ano judicial de início do processo e a comarca de resolução ou pendência (tendo a configuração territorial atual do sistema judicial como referência). É possível, desta forma, não impor riscos proporcionais em relação a estas variáveis, assegurando-se que os coeficientes das restantes variáveis explicativas não são afetados pela sua correlação com as características das comarcas, nem com determinantes comuns partilhadas por todos os processos iniciados num dado ano.

3. Resultados

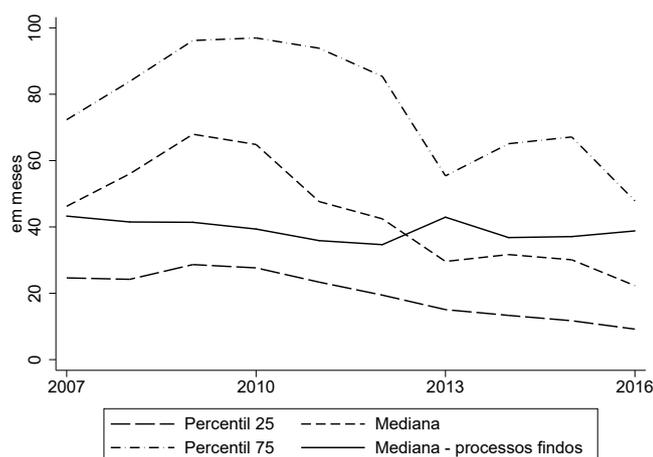
3.1. *Duração das execuções*

A Figura 74a mostra a mediana da duração dos processos (período de tempo durante o qual se espera que metade dos processos sejam resolvidos), bem como o primeiro e terceiro quartis, calculada a partir da função de sobrevivência numa base anual. A duração média aumentou ao longo dos anos iniciais, apresentando depois uma tendência decrescente, com reduções significativas sobretudo em 2011, 2013 e 2016. Houve um decréscimo particularmente acentuado em 2013, nas durações mais longas, o que provavelmente reflete várias medidas tomadas neste período. Tais medidas incluem o estabelecimento de unidades especiais para reduzir as pendências processuais em alguns tribunais e a simplificação do termo das ações por inexistência de impulso processual e por falta de bens penhoráveis (neste último caso, para os processos apresentados antes de setembro de 2003). Nas durações mais curtas - tempo necessário para resolver 25% dos processos - houve uma redução constante desde 2010, de 25 meses para apenas 9. Tal redução na duração é consistente com a evolução do número de processos entrados líquido dos findos documentada no secção 8.2. A figura 74a também mostra, para comparação, a mediana da duração dos processos findos em cada ano. Em contraste com a evolução descrita, este indicador permaneceu estável, em torno dos 40 meses.

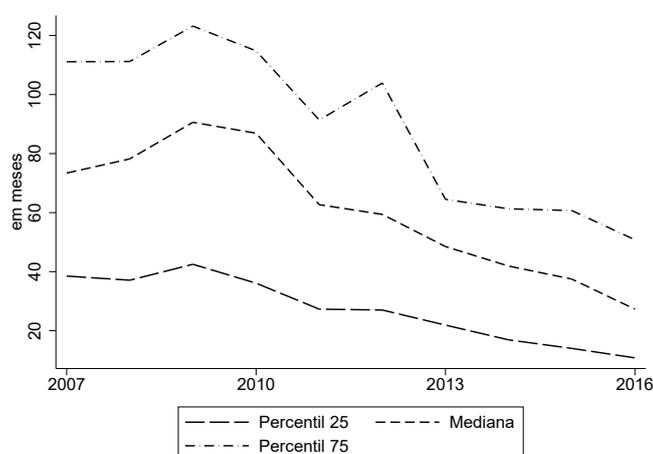
A fim de retirar dos resultados o impacto das mudanças mencionadas nas regras que regem o termo dos processos devido à inatividade do exequente, a figura 74b repete a análise precedente, mas considerando como resolvidas apenas as ações que terminam com o cumprimento da obrigação ou o reconhecimento da inexistência de bens suficientes. As ações que terminam por razões imputáveis ao exequente são tratadas como observações censuradas, já que o tribunal não as resolveu efetivamente. Esta abordagem alternativa confirma um forte decréscimo na duração média após 2010.

3.2. *Perfil probabilístico de resolução das execuções*

As figuras 75a e 75b mostram a intensidade probabilística de resolução dos processos (função de risco), respetivamente, para os períodos anterior ao ano judicial de 2014 e a partir desse ano (este último captando aproximadamente a situação atual).



(a) Todos os tipos de termo do processo

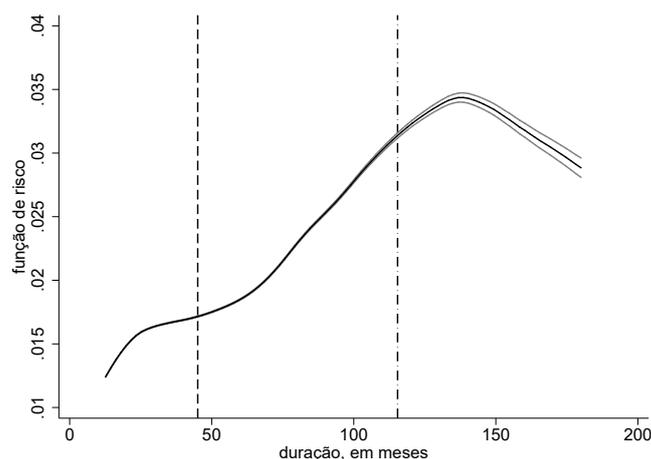


(b) Termo do processo com resolução efetiva

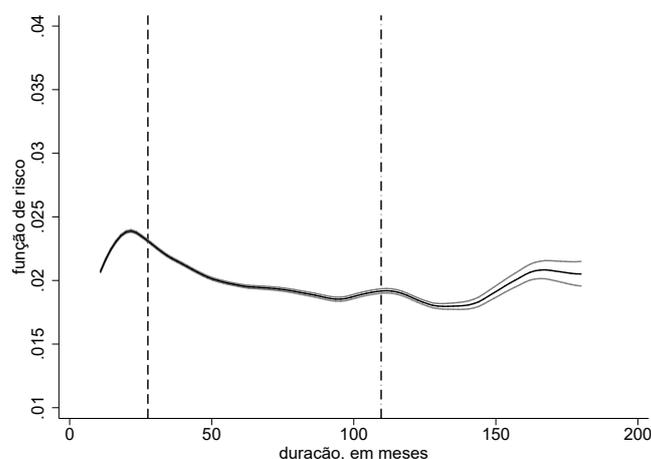
Figura 74: Duração dos processos executivos, 2007-2016

Nota: Percentis resultantes das funções de sobrevivência e - painel (A) - mediana da duração dos processos resolvidos.

Antes do ano judicial de 2014, a função de risco evidencia uma dependência positiva da duração (Figura 75a), ou seja, a taxa instantânea de resolução dos processos pendentes aumenta com o tempo, exceto para durações muito longas, quando já poucos processos permanecem por resolver. Nos anos judiciais subsequentes (Figura 75b), a intensidade de resolução não tem uma tendência marcada, variando num intervalo muito mais limitado. Além disso, tal intensidade é maior neste segundo período, ao longo de um horizonte que vai desde o início do processo até aproximadamente ao quinto ano de duração, atingindo-se muito mais cedo a mediana dos processos resolvidos.



(a) Período anterior ao ano judicial de 2014



(b) Período com início no ano judicial de 2014

Figura 75: Taxa instantânea (probabilística) de finalização dos processos

Notas: Funções de risco e bandas de confiança a 95%, para durações até 15 anos, período que cobre o tempo de vida da generalidade dos processos. A linha a tracejado indica a mediana da duração dos processos e a linha a tracejado/pontilhado indica o percentil 90.

No regime anterior à reforma de 2003, a intervenção dos juízes em todas as execuções seria uma razão para um perfil crescente da taxa de risco, no pressuposto de uma atribuição de prioridade aos processos mais antigos. Embora a análise comece já em 2007, nessa data o sistema tinha ainda um número significativo de processos pendentes, quer entrados antes da reforma, quer na fase de transição para o novo regime. Também é de esperar que o perfil estimado na Figura 75a reflita o ajustamento do sistema às novas regras, designadamente quanto à formação de um corpo de agentes de execução capaz de

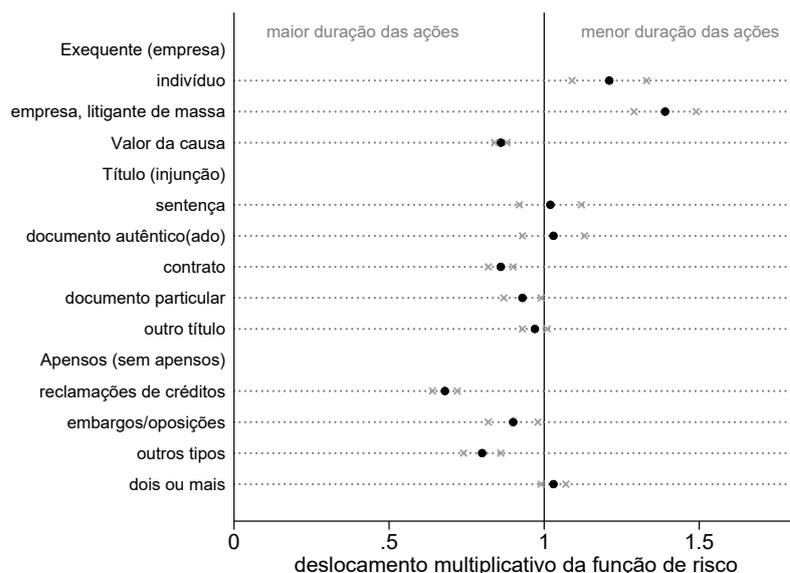


Figura 76: Impacto das variáveis explicativas sobre a duração

Notas: Deslocamento multiplicativo na intensidade de resolução dos processos ocasionado por uma variação dos regressores, para as variáveis binárias face ao grupo omitido (entre parêntesis), para o logaritmo do valor da causa igual a um desvio-padrão na mediana (correspondente, no caso de um aumento, a uma passagem de cerca de 2 500 euros para 12 500 euros no valor da causa). Estimativas pontuais e intervalos de confiança de 95% dos riscos relativos (*hazard ratios*) estimados pela regressão de Cox.

responder ao volume de execuções entradas. No período amostral mais recente, a maior intensidade de resolução nos primeiros anos de tramitação dos processos e a ausência de uma tendência ascendente também refletirão os procedimentos mais rápidos de identificação e penhora dos bens do devedor, incluindo o impacto da eficácia desses mecanismos na promoção do cumprimento voluntário numa fase inicial.

3.3. Determinantes da duração das execuções

A Figura 76 apresenta o impacto das variáveis explicativas acima mencionadas em termos do deslocamento da função de risco: por exemplo, um deslocamento igual a 0.1, a partir de 1, para a esquerda (direita) significa um aumento (decrécimo) de 10% na taxa de resolução de processos. Os processos intentados por litigantes de massa no universo dos processos colocados por empresas tendem a prosseguir mais rapidamente, e o mesmo se verifica para os processos intentados por indivíduos relativamente a empresas, mas com uma diferença

menos marcada. O primeiro resultado pode resultar de os litigantes de massa beneficiarem de uma maior experiência relativamente à tramitação das execuções bem como de efeitos de escala. O segundo resultado é difícil de explicar, uma vez que se espera que as empresas estejam em geral mais familiarizadas com ações executivas do que os indivíduos. É possível que tal reflita diferenças entre os processos apresentados por indivíduos face a empresas associadas a variáveis omitidas no modelo. Um valor da causa mais elevado tende a prolongar as execuções, refletindo as especificidades da litigância associada a dívidas mais altas, como uma maior complexidade e oposição do devedor. No que diz respeito ao impacto dos diferentes títulos executivos na duração, medidos face às injunções, os processos baseados em documentos particulares e contratos tendem a requerer mais tempo. Tal resultado poderia refletir um processo executivo menos célere aplicável a alguns destes títulos relativamente às injunções, em particular quando os mesmos assumem um valor acima de um determinado limiar. No entanto, uma especificação alternativa, interagindo o título com um indicador de valor da causa acima do limite que determinou a aplicação de diferentes regras processuais, não confirmou essa hipótese. A existência de apensos associados a uma ação executiva tem um impacto negativo na respetiva celeridade, particularmente no caso das reclamações de créditos. Estimativas suplementares considerando separadamente os períodos anterior ao ano judicial de 2014 e a partir desse ano indicam um impacto comparativamente maior no segundo período. Neste segundo período, existe uma maior proporção de processos entrados sob o regime instituído pela reforma de 2003 que, regra geral, não requer uma intervenção do juiz nas ações executivas. Sempre que o processo tem apensos associados, tal intervenção torna-se necessária o que tende a prolongar a respetiva duração. Em contraste, no regime anterior à reforma de 2003, o juiz tinha sempre de intervir. Outra especificação estimada incluiu variáveis que aproximam o congestionamento e a complexidade da litigância na comarca de termo do processo (assumindo-se agora uma função de risco idêntica em todas as comarcas). Os coeficientes têm os sinais esperados, com uma variação positiva em cada uma dessas variáveis explicativas a determinar um aumento da duração das ações. Os impactos são substanciais, em geral ainda mais fortes do que os das características do processo, confirmando que a duração também depende fortemente do volume e do tipo de litigância, como um todo, dirigida às comarcas. Outro aspeto interessante é que os impactos dessas variáveis na duração diminuem substancialmente quando a estimação é confinada ao período com início no ano judicial de 2014. A evidência de uma duração das execuções mais curta no período mais recente continua a verificar-se quando se mantêm constantes as

características observadas das execuções, através de uma análise de regressão.

4. Observações finais

A queda documentada na duração da ações executivas nos últimos anos foi certamente influenciada por um conjunto muito significativo de reformas nesta área implementadas ao longo do tempo, apesar de não poder ser atribuída a uma medida de política específica. Além disso, tal evolução reflete o impacto de outros fatores, nomeadamente mudanças nas características não observáveis dos processos e fatores exteriores ao sistema judicial, tais como mudanças na posição cíclica da economia. Uma separação da contribuição de cada um desses fatores está fora do âmbito desta Secção. A produção de evidência empírica sobre as reformas da ação executiva poderá constituir um estímulo para a implementação de reformas em outras áreas do sistema judicial.

Referências

- CEPEJ (2018). "European judicial systems – Edition 2018 (2016 data)." *Council of Europe Publishing*.
- Gomes, Conceição (ed.) (2007). *A ação executiva em avaliação: Uma Proposta de Reforma*. Observatório Permanente da Justiça Portuguesa – Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.
- Intrum Justitia (2017). "European Payment Report 2017." *Intrum Justitia AB (Sweden)*.
- Lourenço, Paula Meira (2017). "O processo executivo." *40 anos de políticas de justiça em Portugal*, pp. 227–249.
- Pereira, Manuel Coutinho e Lara Wemans (2018). "Quanto tempo demora a execução de uma dívida no sistema judicial português?" *Revista de Estudos Económicos do Banco de Portugal*, 4(2), 1–28.
- Pimenta, Paulo (2012). "Tópicos para a reforma do Processo Civil Português." *Julgar*, 17, 109–134.
- Pinto, Rui (2013). "Notas breves sobre a reforma do Código de Processo Civil em matéria executiva." *Revista da Ordem dos Advogados*, 73(1).