

# Justiça económica em Portugal

Resumo de estudo

Coordenadores científicos

Mariana França Gouveia

Nuno Garoupa

Pedro Magalhães

Diretor executivo

Jorge Morais Carvalho



Rua Tierno Galvan, Torre 3, 9.º J  
1070-274 Lisboa  
Telf: 21 381 84 47  
ffms@ffms.pt

© Fundação Francisco Manuel dos Santos e Associação Comercial  
de Lisboa – Câmara de Comércio e Indústria Portuguesa,  
Dezembro de 2012

Director de Publicações: António Araújo

Título: Justiça Económica em Portugal, Resumo de Estudo

Autores: Mariana França Gouveia

Nuno Garoupa

Pedro Magalhães

Jorge Morais Carvalho

Revisão do texto: João Pedro George

Design: Inês Sena

Paginação: Guidesign

Impressão e acabamentos: Guide – Artes Gráficas, Lda.

Estudo encomendado pela Associação Comercial de Lisboa  
à Fundação Francisco Manuel dos Santos.

As opiniões expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade  
dos autores e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos.  
A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta  
obra deve ser solicitada ao autor e editor.

## A Justiça económica em Portugal

### Um estudo da Fundação Francisco Manuel dos Santos

---

O que começou por ser uma encomenda acabou por se transformar numa parceria, numa colaboração de que nos orgulhamos. A Associação Comercial de Lisboa (ACL), pelas vozes de Bruno Bobone e José Miguel Júdice, propôs à Fundação Francisco Manuel dos Santos a realização de um estudo sobre o Direito e a Justiça em Portugal. Rapidamente nos entendemos sobre a amplitude desse trabalho. Definimos o território de investigação como sendo o da “justiça económica”, isto é, das áreas do direito e da justiça com implicação directa na vida económica. De comum acordo, excluiu-se o direito laboral, pois esta disciplina exigiria uma metodologia especializada que não se coadunava com a perspectiva de investigação eleita.

Desde o início da colaboração que se estabeleceram regras de trabalho. Prazos, apresentação de relatórios e de contas e cooperação na difusão ficaram então assentes. Mais importante foi a definição de normas de total e absoluta independência de estudo, de investigação e de interpretação, de que a FFMS faz seu código de honra. Nem foi preciso negociar: a ACL imediatamente concordou e, melhor ainda, garantiu que era isso o que procurava.

Também nos entendemos sobre a perspectiva e a metodologia: importava estudar as realidades, não apenas as leis; era indispensável saber o que pensavam as pessoas e os agentes económicos, não apenas os juristas; seria necessário que as conclusões tivessem uma ambição prática, não apenas teórica, que permitissem formular propostas e recomendações às autoridades, aos poderes públicos e à sociedade em geral. Também a este propósito não foi necessária a negociação: era o que as duas entidades, a Associação e a Fundação, queriam e desejavam.

Assim nasceram, por exemplo, vários projectos que trouxeram ao estudo uma dimensão real inédita: entrevistas com empresários e juristas; análises econométricas dos processos em tribunal; e um inquérito aos responsáveis pelo contencioso em milhares de empresas.

Este último inquérito, creio que inédito em Portugal, foi ainda a oportunidade para uma excelente colaboração com o Instituto Nacional de

Estatística (INE). Este último trouxe ao estudo não só o carácter oficial e isento, que é seu timbre, mas também e sobretudo uma competência e uma experiência ímpares em Portugal.

O estudo teve Nuno Garoupa como Coordenador principal, sendo acompanhado no Conselho Científico por Mariana França Gouveia e Pedro Magalhães. O principal responsável executivo foi Jorge Morais Carvalho. A redacção final dos estudos e dos vários volumes ficou sobretudo a cargo de Jorge M. Carvalho, Mariana F. Gouveia e Pedro Magalhães. A equipa de trabalho contou com vários investigadores: Alexander Ehlert, João Cristóvão, João Pedro Pinto-Ferreira, Lucinda Dias da Silva, Patrícia Guerra, Sónia Félix, Susana Santos, Sofia Pires de Lima, Tânia Flores e Vera Eiró. Um “grupo de contacto”, formado por Bruno Bobone, José Miguel Júdice, Nuno Garoupa e António Barreto, acompanhou a realização do projecto. Maria Carlos Ferreira, pela FFMS, e Pedro Madeira Rodrigues, pela ACL, garantiram a eficácia e a prontidão das relações entre as duas instituições, assim como a logística e a gestão do projecto. A todos, agradeço o inestimável contributo. E presto homenagem à ACL, pelo empenho demonstrado e pela isenção revelada.

Em certo sentido, este trabalho é um modelo do que a Fundação Francisco Manuel dos Santos pretende fazer: um estudo sério e independente sobre as grandes questões da sociedade portuguesa com a ambição de compreender, de interpretar e de propor mudanças e desenvolvimentos. É sabido que, em Portugal, a Justiça é um dos sectores mais críticos da nossa vida colectiva. Tudo depende da Justiça, desde o desenvolvimento à liberdade. Mas as reformas da Justiça são talvez, como penosamente sabemos, as mais difíceis. Por isso os estudos independentes e sem reservas científicas, profissionais ou políticas são tão necessários. As opiniões aqui expressas são as dos seus autores e a FFMS não fica vinculada ao seu conteúdo. Mas, porque conhecemos os seus responsáveis, temos orgulho na sua difusão e tudo faremos para que sejam devidamente conhecidas e debatidas. Não fazemos mais do que cumprir o nosso dever.

**António Barreto,**  
Presidente da FFMS

## ACL apresenta medidas concretas

### para criar uma verdadeira Justiça Económica

Ao longo dos últimos anos tem sido frequente ouvir dizer, de diversas formas e em diferentes contextos, que o nosso sistema de justiça não funciona. Os motivos que estão na base desta frequente constatação são vários: a lentidão e a morosidade dos processos, a má gestão, o excesso de formalismo das decisões, a falta de meios e recursos, entre outros.

São igualmente amplas e variadas as consequências nefastas que este facto provoca nomeadamente na vida das empresas, no regular funcionamento da economia e no desenvolvimento do país.

A importância da Justiça para a economia é ainda mais manifesta num contexto de dificuldades acrescidas como aquele que vivemos hoje, um contexto especialmente exigente para as empresas.

Daí que seja urgente e inadiável, mais do que nunca, tomar medidas que permitam reformar verdadeiramente a Justiça económica, para assim melhorar o desempenho económico do país, atrair mais investimento estrangeiro e garantir uma resposta mais eficaz às necessidades das empresas.

Sendo um dos grandes objectivos da Associação Comercial de Lisboa – Câmara de Comércio e Indústria Portuguesa (ACL-CCIP) o desenvolvimento das empresas e em particular dos seus associados, nos planos nacional e internacional, é premente fazer uma reflexão séria sobre esta matéria e definir propostas concretas que melhorem significativamente a Justiça económica em Portugal.

Foi assim que surgiu a ideia de promover este trabalho, suportado exclusivamente por capitais privados e que, partindo de um diagnóstico rigoroso realizado com base numa análise estatística, econométrica, sociológica e jurídica muito completa, se distinga ainda por apontar medidas concretas e ousadas que reformarão a Justiça económica no nosso país.

Para além de uma palavra de elogio, na pessoa do Professor António Barreto, a toda a equipa da Fundação Francisco Manuel dos Santos que colaborou na execução do projecto e que superou as expectativas iniciais da ACL, não podia deixar de agradecer às entidades de referência que patrocinaram este Estudo: Associação Nacional de Farmácias; Axa; BES Investimento;

Banif; Brisa; Central de Cervejas; Cimpor; Galp; Hovione; Montepio Geral; Nestlé; Nutrinveste; Oni e Vodafone Portugal.

Agradeço ainda à restante Direcção da ACL-CCIP pelo apoio incansável e, em particular, ao Dr. José Miguel Júdice, Vice-Presidente.

Agora é o momento de se passar à acção!

Lisboa, 11 de Dezembro de 2012

**Bruno Bobone**

Presidente da Associação Comercial de Lisboa –  
– Câmara de Comércio e Indústria Portuguesa

# Justiça económica em Portugal

---

## Resumo de estudo

---

Este estudo, resultante de uma parceria entre a Fundação Francisco Manuel dos Santos e a Associação Comercial de Lisboa, analisa alguns dos aspectos mais importantes daquilo que se designa por “Justiça Económica”, ou seja, o conjunto de normas legais e instituições jurídicas que mais diretamente regulam as relações entre os agentes económicos. Trata-se de uma investigação multidisciplinar, realizada por uma equipa composta por juristas, economistas e sociólogos.

**Objectivos.** O estudo teve dois objectivos principais. O primeiro foi o de fazer um diagnóstico do funcionamento da justiça económica em Portugal. Este diagnóstico esteve apoiado em vários instrumentos de pesquisa: uma análise dos ordenamentos jurídicos e da organização da justiça em Portugal e noutros países; visitas a tribunais estrangeiros; entrevistas com empresas, advogados, juizes e organismos representativos de classes profissionais; uma análise económica dos factores determinantes da morosidade das decisões judiciais em ações declarativas e executivas; e um inquérito aplicado a uma amostra representativa das empresas portuguesas. O segundo objectivo foi o de elaborar um conjunto de propostas concretas para a melhoria do funcionamento da justiça económica em Portugal. Estas propostas procuram, por um lado, resolver ou mitigar alguns dos aspectos que, na base do diagnóstico, surgiram como mais problemáticos no funcionamento da justiça económica. Por outro lado, procuram fazê-lo minimizando os custos financeiros associados, ao mesmo tempo que se preservam garantias de justiça e se aumentam a simplicidade, flexibilidade e acessibilidade do sistema para os cidadãos e para as empresas.

**Diagnóstico.** Do estudo emergem várias conclusões factuais. A primeira é a de que o (mau) funcionamento da justiça, especialmente no que respeita à sua lentidão, é visto pelas empresas como um dos principais obstáculos à prossecução da sua atividade, acima, por exemplo, de preocupações como a complexidade das taxas e dos impostos, a legislação laboral vigente ou a tramitação de autorizações e licenças. Na verdade, para as empresas portuguesas,

apenas a atual crise económica e os seus efeitos na procura geram maiores preocupações do que lentidão da justiça. Este facto transmite bem o grau de prioridade que este tema deve ter por parte dos decisores políticos.

A segunda conclusão é a de que esta percepção subjetiva dos agentes económicos adere substancialmente aos dados objectivos que temos disponíveis. Apesar de se terem estabilizado, os níveis de congestão nas ações declarativas, especialmente nos tribunais judiciais de primeira instância, mantêm-se muito elevados. Já a duração média dos processos executivos mostra uma tendência de agravamento, revelando um aumento das pendências, de 700 mil ações em 2007 para cerca de um milhão de ações executivas em 2010.

A terceira conclusão é a de que, apesar de estes aspectos negativos do funcionamento da justiça terem necessariamente de ser vistos como podendo ser atribuídos a uma variedade de causas, as regras processuais vigentes, as obrigações e limites que criam, são provavelmente a principal fonte de problemas. Esta conclusão baseia-se em dois tipos de informação. Por um lado, nas próprias percepções dos agentes. Para as empresas insatisfeitas com a duração dos processos (a esmagadora maioria) e com a falta de qualidade das decisões (a maior parte), a causa de longe mais mencionada para esses factos é o conjunto de regras processuais vigentes. Para além disso, das entrevistas aprofundadas junto dos agentes económicos e judiciários entrevistados, e apesar de divergências nalguns aspectos, resultam críticas bastante consensuais a várias características do nosso modelo processual, incluindo os regimes de citação, de prova testemunhal e pericial, do depoimento de parte, a excessiva judicialização das ações executivas e, em geral, ao excesso de formalismo em todo o processo, especialmente na base instrutória e nas próprias sentenças.

Por outro lado, esta conclusão baseia-se também numa análise objectiva do nosso modelo processual. Alguns números são particularmente expressivos. Em média, cada incidente processual adicional aumenta a duração de um processo em 317 dias na ação declarativa e em 442 dias na ação executiva. A prova pericial aumenta a duração de um processo em 220 dias e, na ação executiva, a duração do processo aumenta dramaticamente – em mais de um ano – quando há diligências anteriores à penhora. A citação parece ser um ponto nevrálgico do processo civil, correspondendo a metade da duração média de um processo. As possibilidades de suspensão do processo ou adiamento da audiência estão previstas em termos excessivamente generosos do ponto de vista do direito comparado. E os meios de resolução alternativa de litígios, que a esmagadora maioria dos agentes diz preferir, são raramente usados, não apenas por falta de cultura de negociação pré-judicial mas também devido a obstáculos legais e práticos concretos.



A quarta e última conclusão deste diagnóstico é a de que, apesar de tudo isto, há alguns sinais menos desanimadores. A percepção da lentidão e da falta de qualidade das decisões, em termos da sua previsibilidade e coerência, sendo generalizada, é algo menos intensa junto daqueles que têm de facto contacto com o sistema. E em geral, os agentes económicos confiam na figura do juiz. Por exemplo, 64 por cento das empresas com contacto com o sistema avaliam positivamente os conhecimentos técnicos dos juízes nas matérias relevantes para a decisão, uma opinião bem mais favorável do que aquelas que têm sobre outros agentes e aspectos do sistema.

**Orientações gerais das propostas.** Do diagnóstico anterior decorre uma constatação genérica: o modelo processual português encontra-se obsoleto, desajustado das práticas de trabalho das empresas e dos cidadãos, sendo gerador de morosidade e complexidade desnecessárias. Para além disso, as experiências anteriores de reforma do Código de Processo Civil, originário de 1939 sugerem claramente que futuras reformas que sejam meramente parcelares, mais ou menos profundas, mas mantendo o mesmo modelo e regime jurídico, serão insusceptíveis de produzirem os resultados desejados. Logo, a proposta central que resulta do estudo é a da revogação do Código de Processo Civil e a adopção de um novo modelo processual.

Que características deverá ter esse novo modelo? O estudo faz um conjunto detalhado de propostas que não faria sentido reproduzir aqui na íntegra ou em detalhe. Contudo, importa descrever aqui as orientações gerais por detrás dessas propostas. Em primeiro lugar, propomos um novo modelo processual que seja *inteligível*. O modelo que temos não o é, nem para os cidadãos, nem para as empresas e nem sequer para a generalidade dos juristas não especializados, estando repleto de complexidades processuais que não têm justificação razoável. Por exemplo, não se encontra utilidade prática para a manutenção de figuras como “exceção dilatória e perentória”, “decisões como despacho saneador ou base instrutória”, “distinção entre figuras de revelia absoluta e relativa”, “litisconsórcio e coligação”, “incompetência absoluta e relativa”, “intervenção de terceiros” e várias outras que detalhamos nos vários relatórios do estudo. Propomos, em alternativa, requisitos e critérios gerais mais facilmente compreensíveis e mais justos na sua aplicação, sem que com isso se gere insegurança quanto às normas aplicáveis.

Em segundo lugar, o atual modelo contém ritos processuais completamente desajustados da realidade dos processos e dos critérios da justiça material. Em traços gerais, o novo modelo que propomos, detalhado nos relatórios do estudo, propõe que se faça esse reajustamento na base das seguintes orientações:

*Flexibilização das normas e reforço do poder de gestão processual por parte do juiz.* Não há possibilidade de flexibilizar o processo sem reforçar o papel do juiz na gestão processual, e não se consegue reforçar esse papel sem flexibilizar as normas. Propomos por isso uma simplificação da tramitação processual, sem fases estanques ou ónus processuais rígidos, acompanhados por fortes poderes de gestão pelo juiz. Os princípios do processo civil que garantem um processo equitativo e justo, contidos na Constituição, na Convenção dos Direitos Humanos, concretizados na doutrina e na jurisprudência e passíveis de serem alegados como fundamento de recurso, são suficientes para garantir o controlo e a limitação de potenciais abusos de poder, sendo por isso dispensável tudo o que é meramente burocrático no processo.

*Uma mudança geral na concepção do processo como sendo composto por fases estanques.* Por exemplo, no modelo português, as partes estão obrigadas a alegar na fase inicial do processo todos os factos sobre os quais fundam a ação e a defesa (o ónus de preclusão). Isto tem efeitos profundamente perversos, levando à exclusão de factos relevantes que sejam trazidos a lume mais tarde, à abertura de exceções que trazem complexidade processual adicional, ao aumento da dimensão das peças processuais e a sentenças desproporcionadas, complexas e dificilmente compreensíveis. Propomos, por isso, a supressão do ónus de preclusão, que experiências noutros países mostram ter efeitos positivos, desde que acompanhada, como já vimos, por um aumento e dignificação do papel do juiz na gestão processual. De forma mais geral, defendemos que, exercendo esta gestão, o juiz deve poder pedir esclarecimentos sobre questões de facto ou de direito quando entender necessário, julgar imediatamente quando não tiver dúvidas sobre procedência ou avançar com alguns temas enquanto espera por elementos relativos a outros.

*Fomentar a oralidade no processo.* O diálogo cara-a-cara entre as partes, os seus advogados e o juiz, devem ser estimulados em desfavor dos momentos escritos, que introduzem morosidade, complexidade, e distância entre os cidadãos e a justiça. As experiências de tribunais estrangeiros, sejam em contextos de *civil* ou de *common law*, revelam que o reforço da oralidade é possível sem qualquer perda de garantias, desde que gravados todos os atos praticados pelo juiz em audiência com as partes. Isto não implica, obviamente, eliminar completamente os atos escritos do processo, mas permite que questões processuais que são discutidas em dezenas de páginas possam ser resolvidas em reuniões relativamente breves. Isto implica também, por exemplo, a eliminação da distinção entre

audiência preliminar e julgamento, permitindo-se que o juiz utilize as audiências para os fins que entende convenientes. E tem implicações também para a sentença, prevendo a possibilidade de proferir sentença oral nos casos mais simples, que seria depois vertida para escrito através de um formulário simples.

*Eliminar todos os aspectos do modelo que, em nome do direito de defesa, não o protegem efetivamente e geram ao mesmo tempo ineficiências.* Este tipo de problema é bem ilustrado pelo atual regime de citação, cuja duração num processo típico corresponde a metade da duração total. Ao passo que os processos em que seja necessário citar editalmente o réu duram mais de um ano do que aqueles em que a citação seja postal, essa citação gera total desproteção, dado que as hipóteses de a reverter são praticamente impossíveis, não sendo possível alegar na citação edital a falta de conhecimento não culposa. Este é apenas um de muitos exemplos de aspectos do nosso sistema em que nem sequer se pode alegar um “trade-off” entre “justiça” e “ineficiência”. Pelo contrário, trata-se de um aspecto que gera ao mesmo tempo injustiça e ineficiência, e que importa eliminar, tal como vários outros no sistema.

Estas orientações gerais têm aplicação e consequências numa série de aspectos concretos do processo na ação declarativa e na ação executiva que são detalhados nos relatórios. Alguns exemplos: alterar integralmente o modo de produção de prova pericial, permitindo que seja prestada de diversas formas e por iniciativa das partes, do juiz e em diferentes formatos; limitar os tempos de inquirição das testemunhas, ampliando os mecanismos para a sua audição e favorecer a possibilidade de depoimento escrito; impossibilitar a suspensão da instância ou o adiamento do julgamento por mera iniciativa da partes, exigindo sempre intervenção do juiz; limpar a ação executiva de processos “parasitas” (IVA, insolvência, e litígios próprios da ação declarativa); e desjudicializar, pelo menos parcialmente, as ações executivas onde não haja dúvidas sobre a viabilidade da obrigação a executar, ao passo que se reforçam mecanismos de controlo efetivo sobre os agentes de execução.

