

O PROCEDIMENTO DE INJUNÇÃO

A COBRANÇA DE CRÉDITOS PECUNIÁRIOS NO ÂMBITO DA CRISE ECONÓMICA PROVOCADA PELA PANDEMIA DO COVID-19

Pedro Araújo Barros

Junho de 2022

O PROCEDIMENTO DE INJUNÇÃO

**A Cobrança de Créditos Pecuniários no Âmbito da Crise
Económica Provocada pela Pandemia do Covid-19**

Pedro Araújo Barros

Junho de 2022

Especialidade: Direito (Processo Civil)

A meu Pai.

Breve Prefácio sobre o autor

Pedro Jorge Gomes Araújo Barros, que, profissionalmente também usa, Pedro Araújo Barros, nasceu no Concelho do Porto, freguesia de Cedofeita, em 1975 e reside na Cidade da Maia.

É Licenciado, em direito, pela Universidade Portucalense Infante D. Henrique, encontrando-se, presentemente, em estudos tendentes à obtenção do grau de Doutor em Direito Processual Civil, pela Universidade de Santiago de Compostela.

Nos seus mais de 20 anos de carreira profissional, exerceu, primordialmente, as funções de Advogado e docente do ensino superior.

Como Advogado, presentemente, exerce funções de consultor na sociedade de advogados Coelho Ribeiro e Associados, na ABLV advogados e no escritório de advogados Araújo Barros, exercendo ainda funções nos departamentos jurídicos e/ou de contencioso de várias sociedades comerciais.

Exerceu as funções de docente do ensino superior, como assistente convidado, durante mais de 20 anos, em Instituições como o Instituto Superior da Maia e a Universidade da Maia/Instituto Superior da Maia. É coordenador do Curso de Preparação Para o Exame da OSAE, curso que criou em 2015, sendo atualmente Presidente do Conselho de Disciplina da Federação Portuguesa de Voleibol.

Participou em conferências, seminários e colóquios na qualidade de organizador e orador, com comunicações, maioritariamente, no âmbito do Direito Processual Civil e Direito do Desporto.

E-mail: Pbarros@ipmaia.pt, paraujobarros-9743p@adv.oa.pt

Resumo:

Partindo da análise da situação económica das empresas portuguesas, nos anos que precederam a pandemia provocada pelo COVID-19, este trabalho visa expor, criticamente, as medidas que o governo teve de implementar, restringindo, primeiramente, direitos e liberdades dos cidadãos e empresas, para fazer face à emergência sanitária, protegendo a saúde pública e, posteriormente, apoiando-os, no sentido de combater a crise económica e empresarial que se abateu sobre o país e ameaçava a subsistência dos portugueses e a sobrevivência daquelas empresas, principalmente as PME, consequência dos sucessivos confinamentos e encerramentos.

Perante a insuficiência das medidas implementadas e dos apoios concedidos, a cobrança dos créditos pelas empresas representa um objetivo essencial à sua recuperação e estabilidade.

Neste sentido, analisaremos os vários meios de cobrança de créditos ao dispor das empresas, tanto os judiciais como os extrajudiciais, para tentar compreender se o procedimento de injunção constituirá a forma mais eficaz, célere e com o menor custo associado, para fazer frente ao incumprimento das obrigações pecuniárias.

Palavras-Chave: Procedimento de injunção, crise económica provocada pelo COVID-19, cobrança de créditos pelas PME.

Abstract:

Starting from the analysis of the economic situation of Portuguese companies in the years preceding the pandemic caused by COVID-19, this work aims to expose, critically, the measures that the government had to implement, restricting, firstly, the rights of citizens and companies, to cope with the health emergency, protecting public health and, subsequently, supporting them, in order to combat the economic and business crisis that had hit the country and threatened the subsistence of the Portuguese and the survival of those companies, mainly the SME, as a consequence of successive confinements and closures.

Given the insufficiency of the measures implemented and the support granted, the collection of debts by companies represents an essential objective for their recovery and stability.

In this sense, we will analyze the various means of debt collection available to companies, both judicial and extrajudicial, to try to understand if the injunction procedure is the most effective, quickest, and least costly way to deal with the default of pecuniary obligations.

Keywords: Injunction procedure, economic crisis caused by COVID-19, debt collection by SMEs

Lista de abreviaturas e siglas

Ac. – Acórdão

AECOP – Ação especial para cumprimento de obrigações pecuniárias

B2B – “Business to Business”: são empresas que vendem produtos ou prestam serviços a outras empresas

B2C – “Business to Consumer”: São empresas que vendem produtos ou prestam serviços ao consumidor final

BNI – Banco Nacional de Injunções

COVID-19 – “Corona virus disease 2019”, doença de coronavírus 2019

CPC – Código de Processo Civil

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

FED – “Federal Reserve System” – Banco Central Americano

IAS – Indexante dos apoios sociais

IVA – Imposto sobre o valor acrescentado

LAV – Lei da Arbitragem Voluntária

LJP – Lei dos julgados de paz

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização da Nações Unidas

PIB – Produto interno bruto

PME – Pequenas e médias empresas

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

RCOPEC – Regimes especiais para cumprimento de obrigações pecuniárias emergentes de contratos

RMMG – Remuneração mínima mensal garantida

RNPC – Registo Nacional de Pessoas Coletivas

SARS-CoV-2 – Coronavirus responsável pela doença Covid-19

TEE – Título executivo europeu

TRC – Tribunal da Relação de Coimbra

TRL – Tribunal da Relação de Lisboa

TRP - Tribunal da Relação do Porto

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

UC – Unidade de conta

UE – União Europeia

Índice

1. Introdução:	13
2. A evolução da economia portuguesa no período que precedeu a pandemia do COVID-19	15
2.1. A crise financeira mundial de 2008	18
2.2. A crise portuguesa de 2011-2013	19
2.3. A recuperação económica até 2019	20
2.4. Advento de uma nova crise em 2020	22
3. COVID-19	23
3.1. Breve cronologia do desenvolvimento da pandemia provocada pelo Sars-COV.19....	23
4. Medidas legislativas para fazer face à emergência sanitária	26
4.1. Estado de emergência	26
4.2. Estado de calamidade, contingência e alerta	30
4.3. A legislação COVID-19	32
4.3.1. Despacho nº 3298-B/2020, de 13 de março: declaração da situação de alerta (de 13 de março a 9 de abril de 2020)	33
4.3.2. Decreto-Lei nº 10-A/2020, de 13 de março: estabelecimento de medidas excecionais e temporárias de resposta à epidemia SARS-CoV-2, no âmbito da declaração da situação de alerta (em vigor até 9 de abril de 2020)	33
4.3.3. Despacho nº 3299/2020, de 14 de março (em vigor até 9 de abril de 2020)	34
4.3.4. Despacho nº 3301-D/2020, de 15 de março. Determinação da adoção de medidas adicionais de natureza excecional para fazer face à prevenção e contenção da pandemia COVID-19, no âmbito da declaração da situação de alerta (em vigor até 9 de abril de 2020)	34
4.3.5. Decreto do Presidente da República nº 14-A/2020, de 18/03. Declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública (de 19 de março a 2 de abril de 2020)	35
4.3.6. Decreto nº 2-A/2020, de 20 de março: regulamenta a aplicação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República (de 19 de março a 2 de abril de 2020)	36
4.3.7. Decreto do Presidente da República nº 17-A/2020, de 2 de abril. Renova a declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública (de 3 a 17 de março de 2020).....	37
4.3.8. Decreto nº 2-B/2020, de 02 de abril: regulamenta a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República (de 3 a 17 de abril de 2020)	38
4.3.9. Decreto do Presidente da República nº 20-A/2020, de 17 de abril: procede à segunda renovação da declaração do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública (de 18 de abril a 2 de maio de 2020)	38
4.3.10. Resolução do Conselho de Ministros nº 33-A/2020, de 30 de abril: declara a situação de calamidade (de 3 a 17 de maio de 2020)	38
4.3.11. Resolução do Conselho de Ministros nº 38/2020, de 17 de maio: prorrogação da declaração de situação de calamidade (de 18 a 31 de maio de 2020).....	39
4.3.12. Resolução do Conselho de Ministros nº 40-A/2020, de 29 de maio: prorroga a declaração da situação de calamidade (de 1 a 14 de junho de 2020)	40
4.3.13. Resolução do Conselho de Ministros nº 51-A/2020, de 26 de junho: declara a situação de calamidade de 28 a 30 de junho de 2020 em todo o território nacional, e de calamidade, contingência e alerta, (de 1 a 14 de julho de 2020)	40

4.3.14. Resolução do Conselho de Ministros nº 53-A/2020, de 14 de julho: prorroga a declaração da situação de calamidade, contingência e alerta, de (15 a 31 de julho de 2020)	41
4.3.15. Resolução do Conselho de Ministros nº 55-A/2020, de 31 julho: declara a situação de contingência e alerta, (de 1 a 14 de agosto de 2020)	41
4.3.16. Resolução do Conselho de Ministros nº 70-A/2020, de 11 de setembro: declara a situação de contingência em todo o território nacional (de 15 a 30 de setembro de 2020)	42
4.3.17. Resolução do Conselho de Ministros nº 81/2020, de 29 de setembro: prorroga a situação de contingência em todo o território nacional, (de 1 a 14 de outubro)	43
Limita-se a mimigar a anterior Resolução.	43
4.3.18. Resolução do Conselho de Ministros nº 88-A/2020, de 14 de outubro: declara a situação de calamidade em todo o território nacional (de 15 a 31 de outubro de 2020).....	43
4.3.19. Resolução do Conselho de Ministros nº 92-A/2020, de 02 de novembro: declara a situação de calamidade em todo o território nacional continental (de 4 a 19 de novembro de 2020)	43
4.3.20. Decreto do Presidente da República nº 51-U/2020, de 06 de novembro: declara o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública (de 9 a 23 de novembro de 2020).....	43
4.3.21. Decreto nº 8/2020, de 08 de novembro: Procede à regulamentação da aplicação do estado de emergência em todo o território nacional, decretado pelo Presidente da República, (de 9 a 23 de novembro de 2020),.....	45
4.3.22. Resolução do Conselho de Ministros nº 96-B/2020, de 12 novembro: declara a situação de calamidade em todo o território nacional (de 4 a 23 de novembro de 2020)	45
4.3.23. Decreto do Presidente da República nº 59-A/2020, de 20 de novembro: renova a declaração do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública (de 24 de novembro a 8 de dezembro de 2020)	46
4.3.24. Decreto nº 9/2020, de 21 de novembro: Regulamenta a aplicação do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública (de 24 de novembro a 8 de dezembro de 2020).....	46
4.3.25. Decreto do Presidente da República nº 61-A/2020, de 4 de dezembro: renova a declaração do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública, (de 9 a 23 de dezembro de 2020)	47
4.3.26. Decreto nº 11/2020, de 6 de dezembro: regulamenta a aplicação do estado de emergência com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública (de 9 a 23 de dezembro de 2020)	47
4.3.27. Decreto do Presidente da República nº 66-A/2020, de 17 de dezembro: renova a declaração do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública, (de 24 de dezembro a 7 de janeiro de 2021)	47
4.3.28. Decreto nº 11-A/2020, de 21 de dezembro: regulamenta a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República (de 24 de dezembro de 2020 a 7 de janeiro de 2021)	48
4.3.29. Decreto do Presidente da República nº 6-A/2021, de 6 de janeiro: renova a declaração do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública (de 8 a 15 de janeiro de 2021).....	49
4.3.30. Decreto nº 2-A/2021, de 7 de janeiro: regulamenta a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República (de 8 a 15 de janeiro de 2021).....	49
4.3.31. Decreto do Presidente da República nº 6-B/2021, de 13 de janeiro: modifica e renova a declaração do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública (de 14 a 30 de janeiro de 2021).....	49
4.3.32. Decreto nº 3-A/2021, de 14 de janeiro: regulamenta a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República (de 14 a 30 de janeiro de 2021).....	50
4.3.33. Despacho nº 714-C/2021, de 15 de janeiro	50
4.3.34. Decreto do Presidente da República n.º 41-A/2021 de 14 de abril: renova a declaração do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública (de 16 a 30 de abril de 2021).....	51
4.3.35. Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-C/2021, de 30 de abril: Declara a situação de calamidade, no âmbito da pandemia da doença COVID-19 (de 1 a 16 de maio de 2021)	51

5. Consequências para as micro, pequenas e médias empresas da implementação das medidas restritivas no combate à crise sanitária	53
6. Medidas legislativas para fazer face à crise económica. Medidas tendentes a apoiar e a proteger a economia.....	55
6.1. O “Lay-off” simplificado – Apoio à manutenção dos postos de trabalho	55
6.2. O diferimento do pagamento das rendas no arrendamento não habitacional.....	57
6.3. A suspensão dos contratos de seguro	58
6.4. O programa ADAPTAR.....	59
6.5. O Apoio Extraordinário à Retoma Progressiva	59
6.6. O programa ATIVAR	60
6.7. Os programas APOIAR.....	61
6.8. O Programa REATIVAR o Turismo	63
6.9. As linhas de crédito.	64
6.10. As moratórias de crédito	64
6.11. Apoio das autarquias locais	64
6.12. Apoios em matéria fiscal	65
7. Efeito das medidas de apoio à atividade económica	66
8. A cobrança de créditos	68
8.1. Procedimentos extrajudiciais.....	68
8.1.1. Negociação tendente à cobrança dos créditos	68
8.1.2. Entidades de gestão de cobranças e recuperação de créditos	69
8.1.3. O Procedimento Extrajudicial Pré-Executivo.....	71
8.1.4. Meios alternativos de resolução de litígios.....	72
8.1.4.1. A mediação.....	72
8.1.4.2. Os julgados de paz.....	73
8.1.4.3. A Arbitragem	74
8.1.5. O factoring ou cessão financeira	76
8.1.6. O seguro de crédito.....	77
8.2. Procedimentos de índole judicial.....	78
8.2.1. Outros procedimentos judiciais destinados à cobrança de créditos:.....	82
8.2.1.1 Ação declarativa especial para cumprimento de obrigações pecuniárias emergentes de contratos (AECOP).....	82
8.2.2. Cobrança de créditos transfronteiriços.....	82
8.2.2.1. Procedimento europeu de injunção de pagamento.....	83
8.2.2.2. Processo europeu para ações de pequeno montante.....	86
8.2.2.3. O Regulamento (UE) n.º 2015/2421 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro	87
9. O Procedimento de injunção.....	88
9.1. Introdução:	88
9.2. Termos Monição e Injunção. Significado e adequação.	88
9.3. Os antecedentes do procedimento de injunção	89
9.3.1. O “Interdictum” do direito romano.....	89
9.3.2. O “Indiculus commonitorius” francês	90

9.3.3. A legislação estatutária italiana.....	90
9.3.4. As Bulas Clementinas “Despendiosam” e “Saepe Contingit”.....	91
9.3.5. Mandatum de Solvendo cum Clausula Iustificativa	91
9.3.6. A Ação decendiária ou Ação de assinatura de dez dias.....	92
9.3.7. A consolidação do sistema monitorio: Os processos monitorios alemão, francês e italiano modernos	94
9.3.8. O procedimento de injunção na União europeia	95
9.4. Noção de procedimento de injunção	96
9.5. A expressão “obrigações pecuniárias”	98
9.6. Modelos de injunção	99
9.7. A natureza administrativa do procedimento de injunção.....	101
9.8. Pressupostos Processuais do procedimento de injunção.....	102
9.8.1. A aptidão do Requerimento de Injunção	103
9.8.2. O patrocínio judiciário	105
9.8.3. A Competência	105
9.9. O requerimento injuntivo.....	106
9.10. A taxa de justiça	108
9.11. A recusa do requerimento de injunção	108
9.12. A notificação do requerido	110
9.13. A oposição ao procedimento de injunção	115
9.14. A oposição da fórmula executória.....	116
9.15. Execução de requerimento de injunção com fórmula executória	116
9.16. A oposição à execução.....	117
10. Considerações finais	120

1. Introdução:

O procedimento de injunção é um meio processual de cobrança de créditos a que recorro, variadíssimas vezes, no âmbito da minha atividade profissional e assim foi desde o momento em que iniciei o meu estágio na Ordem dos Advogados, até ao momento presente.

Curiosamente, apesar de tal procedimento ter surgido em Portugal no início dos anos 90 do século passado, com o Decreto-Lei n.º 404/93, de 10 de dezembro, foi em 1998, através do Decreto-Lei 269/98 de 1 de setembro, que o procedimento de injunção, com a configuração que hoje conhecemos, foi introduzido no panorama processual português. Tendo, desde que iniciei a prática da Advocacia, atuado preferencialmente em departamentos de contencioso de micro, pequenas e médias empresas, a cobrança de créditos, essenciais à sobrevivência daquelas, foi, parte intrínseca da atividade que desenvolvi nestes mais de 20 anos dedicados à profissão. O procedimento monitorio esteve sempre num patamar preferencial, em relação a qualquer outro expediente, quando estava em causa cobrança de créditos.

Acresce que, tratando-se de micro, pequenas e médias empresas, duas delas na área da restauração, uma na área da produção e venda de produtos de beleza e cosméticos, em sistema de B2B e, mais recentemente B2C e uma outra na do comércio de vinhos, permitiu-me acompanhar, de perto, os efeitos nefastos provenientes da pandemia causada pelo COVID-19 e, mais recentemente, da invasão da Ucrânia operada pela Rússia.

Paralelamente, lecionei durante as mesmas duas décadas, entre outras, as unidades curriculares de processo executivo, direito das obrigações e de Custas Processuais, para onde transporte a minha experiência, tentando inculcar nos estudantes a importância de célere e eficazmente as empresas de menor dimensão conseguirem cobrar os seus créditos para proliferarem numa “selva” em que representam 99% do número total de empresas, tanto a nível nacional como ao nível da União Europeia.

Analisaremos a conjuntura económica em que o país e o seu tecido empresarial se encontravam quando a pandemia surgiu e como foram influenciadas pelas necessárias medidas de contenção da pandemia.

Tomámos a decisão, na delimitação do objeto do nosso estudo, de excluir as empresas de maior dimensão, por serem as PME aquelas que mais sofreram por força da sua menor estrutura financeira e capacidade para suportar fortes impactos. Dentro

destas haverá, por vezes, um foco mais direcionado às empresas da área da restauração pois acompanhámos de perto o forte impacto por elas sofrido, a forma como tentaram reagir à adversidade e os danos, alguns irreversíveis que as afligiram na sua demanda através da crise.

Integrando, como afirmei, o departamento de contencioso destas empresas assisti em primeira mão aos efeitos negativos causados pelas medidas tomadas pelo governo para proteger o bem essencial - a saúde pública – e, mais recentemente, aquelas tendentes a combater a escalada dos preços dos combustíveis, das matérias-primas e da mão de obra.

Com as micro e as PME em crise, gravemente afetadas pela tomada de tais medidas, tornou-se urgente criar soluções de recurso, para combater o estado em que se quedaram, no sentido de evitar as iminentes insolvências e encerramentos.

Aquilo a que nos propomos neste projeto será a analisar, sustentadamente, tendo sempre em mente a experiência profissional que adquiri na área, as formas mais eficientes de se fazer face às dificuldades de cobrança eficaz e em tempo útil dos seus créditos, essenciais para a saúde da tesouraria das empresas.

Analisar-se-ão diferentes soluções destinadas a permitir uma célere cobrança daqueles créditos, medidas de índole judicial, também extrajudicial, tentando perceber quais as mais adequadas à solução que procuramos.

2. A evolução da economia portuguesa no período que precedeu a pandemia do COVID-19

O peso da crise económica que se sentiu no nosso país em meados de 2009, mas, de forma mais marcada, entre os anos de 2011 e 2013, provocada pela derrapagem do setor imobiliário nos Estados Unidos em 2008, catapultou a nossa economia e, concomitantemente, as empresas portuguesas para uma situação bastante frágil.

Antes de nos ocuparmos com qualquer adicional tarefa, será impreterível definir empresa e, dentro desta, micro, pequenas e médias empresas, ao fim e ao cabo as protagonistas desta odisseia que nos propomos calcorrear. As definições, de seguida, expostas revestem-se de uma importância fulcral pois permitem garantir que os apoios ou oportunidades de financiamento disponibilizados, tanto a nível estatal como ao da União Europeia, sejam efetivamente atribuídos às empresas que, de facto, deles necessitam e às quais são direcionados. Sem uma definição rigorosa do que constituem estas empresas correr-se-ia o risco de permitir a aplicação de políticas de forma desigual, fomentando a deslealdade na concorrência.

Ao abrigo da definição proposta pela Comissão Europeia empresa será “qualquer entidade que, independentemente da sua forma jurídica, exerça uma atividade económica”. A CE cria uma definição inovadora, na medida em que procede à integração naquela, dos trabalhadores independentes, das sociedades familiares, das parcerias e das associações que exerçam regularmente uma atividade económica.

Por seu turno foi através da Recomendação 2003/361/CE, publicada no JO L 124, de 20 de maio de 2003, a páginas 36, que a Comissão Europeia estabeleceu a definição micro, pequenas e médias empresas. Apesar de estar em vigor há quase duas décadas¹, mantém a toda a sua atualidade tendo inclusive sido, recente e expressamente confirmada pela Comissão Europeia numa outra publicação datada de 2015.

Para caracterizar uma empresa como micro, pequena ou média, seguiu-se em primeira ordem o denominado “critério dos efetivos”, recorrendo ao número de trabalhadores que empregam. No entanto, apesar de ser bastante revelador, este critério não refletiria a realidade sem o auxílio de critérios financeiros, que permitam entender o desempenho da empresa, comparando-a com as suas concorrentes.

¹ Entrou em vigor em 2005.

A supracitada recomendação foi, nos termos do seu artigo 2.º, expressamente dirigida aos Estados-Membros da UE, ao Banco Europeu de Investimento e ao Fundo Europeu de Investimento para que se “conformem com o disposto no título I do anexo, no que se refere ao conjunto dos seus programas destinados a empresas médias, pequenas empresas ou microempresas...”

“ANEXO

TÍTULO I

DEFINIÇÃO DE MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS ADOPTADA PELA COMISSÃO

Artigo 2.º

Efectivos e limiares financeiros que definem as categorias de empresas

1. A categoria das micro, pequenas e médias empresas (PME) é constituída por empresas que empregam menos de 250 pessoas e cujo volume de negócios anual não excede 50 milhões de euros ou cujo balanço total anual não excede 43 milhões de euros.
2. Na categoria das PME, uma pequena empresa é definida como uma empresa que emprega menos de 50 pessoas e cujo volume de negócios anual ou balanço total anual não excede 10 milhões de euros.
3. Na categoria das PME, uma microempresa é definida como uma empresa que emprega menos de 10 pessoas e cujo volume de negócios anual ou balanço total anual não excede 2 milhões de euros.”

Esta definição é essencial na determinação das condições relativas à qualificação de uma empresa como PME. No entanto, medidas há, em matéria de apoios estatais, que não cumprem esta definição, com o objetivo de resguardar as PME. Exemplo desta exceção será a Diretiva 2013/34/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Junho de 2013², que institui, no seu artigo 3.º, limites sensivelmente mais restritos, na determinação do que constituem micro, pequenas e médias empresas para efeitos da aplicação do artigo 36.º desse mesmo diploma, visando proteger, de forma especial, as microempresas.

² Diretiva 2013/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa às demonstrações financeiras anuais, às demonstrações financeiras consolidadas e aos relatórios conexos de certas formas de empresas, que altera a Diretiva 2006/43/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga as Diretivas 78/660/CEE e 83/349/CEE do Conselho (JO L 182 de 29.6.2013, p. 19).

A importância das PME é superlativa. É imperativo desmistificar a falsa premissa de que a economia é impulsionada pelas grandes empresas e pelas multinacionais, com todo o seu poderio económico e político. A realidade é bem diversa. As micro e pequenas empresas, tal como as médias são fulcrais no desenvolvimento e no crescimento económico do nosso país, assim como ao da União Europeia.

Em boa verdade, conforme indica a Comissão Europeia (2019) as PME constituem a base do tecido económico da UE, representando 99,8% daquele. Destes, 93% são microempresas. As PME constituíam, em 2020, 54,5% do PIB conjunto dos 28 estados-membros e 61,4% dos postos de trabalho.

Em Portugal a importância do papel desempenhado pelas PME é ainda mais visível, representando estas, a Junho de 2020, 99,9% do número total de empresas do país³. Cingindo-nos apenas à realidade das microempresas, essa percentagem cifrar-se-ia em 96%, contribuindo estas com 30% para o PIB nacional empregando 40% do número total de trabalhadores.

No entanto, estas organizações de menor dimensão abrigam deficiências estruturais sérias; sofrem de falhas severas em termos de competências de gestão e, pelos mesmos produtos, pagam muito mais aos fornecedores devido à impossibilidade de negociar em grandes quantidades. Recorrendo, uma vez mais, às grandes empresas como termo de comparação, pagam ainda, as PME, proporcionalmente, mais impostos. Por fim há que ter em conta que estas empresas têm o acesso ao crédito bastante dificultado, principalmente em tempos de crise, como os que vivemos.

As PME, mais concretamente as microempresas, sendo mais frágeis e não dispondo dos mesmos recursos que granjeiam as empresas de maior dimensão, não deverão ver ser-lhes aplicadas as mesmas regras e requisitos regulamentares, pois estes serão, para aquelas, bastante mais onerosos. Os encargos administrativos, se não mitigados na sua aplicação às PME e principalmente às microempresas, resultarão em ónus excessivos, podendo colocar em causa a sã concorrência, assim como até a sua sobrevivência.

³ PORDATA, Pequenas e médias empresas em percentagem do total de empresas: total e por dimensão. Consultado em 10 de fevereiro de 2022: <https://www.pordata.pt/Portugal/Pequenas+e+m%C3%A9dias+empresas+em+percentagem+do+total+de+empresas+total+e+por+dimens%C3%A3o-2859>.

2.1. A crise financeira mundial de 2008

Em finais de 2007, inícios de 2008, eclodiu aquela que foi, para alguns autores, como Soros (2008), a segunda maior crise económica a nível mundial, somente suplantada pela grande depressão dos anos 20 do século passado. Tal crise, que se manifestou, primeiramente, no setor financeiro, foi causada, pela falha na regulamentação dos mercados financeiros, permitindo uma exagerada especulação.

De acordo com Pereira (2009), tal crise começou nos EUA com o colapso da bolha especulativa no mercado imobiliário, coadjuvada pelo manancial de empréstimos hipotecários *subprime*, a juros demasiado baixos e concedidos por demasiado tempo, a entidades sem capacidade para honrar as suas obrigações. Mantendo as taxas de juro em baixa, afiançam Moller e Vital (2013), o FED (Banco Central Americano) nada mais fez do que contribuir para o aumento da procura daquele crédito.

Pereira (2009) identifica como momento chave desta crise a falência do banco de investimento “Lehman Brothers Holdings Inc.”, que ocorreu no dia 15 de Setembro de 2008, após o FED rejeitar o auxílio financeiro à instituição, quebrando a regra tácita de que qualquer instituição financeira, afetada pela bolha especulativa supramencionada iria ser resgatada pela Reserva Federal Norte Americana, originando a perda da confiança nos mercados financeiros. Instituições financeiras da envergadura da Lehman Brothers não podem, pura e simplesmente, falir pois o risco de contágio da crise é muito grande e a inadimplência dos compromissos contratuais por uma instituição financeira deste calibre resultará, com toda a certeza, numa reação em cadeia atingindo, como atingiu, grande parte do sistema financeiro, não apenas o norte-americano, mas à escala mundial.

O quadro financeiro mundial entrou em deterioração e a crise financeira propagou-se a nível global numa questão de meses, originando o incumprimento de compromissos financeiros e consequentes declarações de falência de empresas e instituições financeiras com grande impacto nos mercados financeiros, mormente, naqueles mais fragilizados.

A falência de algumas empresas conjugada com a redução drástica da atividade de outras fez disparar o desemprego, conduzindo a menor rendimento para as famílias e à lógica diminuição do consumo privado.

Esta crise de proporções inimagináveis que se iniciou no berço do capitalismo, encontrou terreno fértil para se propagar, violentamente, nas economias mais frágeis e de menor dimensão, como a portuguesa.

2.2. A crise portuguesa de 2011-2013

A economia portuguesa, de acordo com a Fundação Francisco Manuel dos Santos (2020), teve, entre 2009 e 2010 um curto período de expansão económica mas, nos 10 trimestres seguintes entrou na mais longa recessão desde os anos 80 com uma queda abrupta de 6,9% do PIB real per capita.

Embora não a única, a principal causa desta crise que assolou Portugal, foi a mencionada crise financeira internacional que teve a sua origem nos EUA em 2008, alastrando-se à Europa e, estrangulando o financiamento a Portugal, que, tendo em conta o nosso endividamento se afigurava vital. Caldas (2013) acrescenta que a “quebra do Banco Português de Negócios (BPN), seguida de nacionalização em Novembro de 2008, e do Banco Privado Português (BPP), seguido de falência em 2010”, foram igualmente decisivos.

Segundo Sarmiento (2020), Portugal produzia pouco e consumia muito o que originou desequilíbrios insanáveis internos e da balança comercial e um endividamento externo líquido superior a 100% do PIB, o que colocava o país no fio da navalha. Estava criada a tempestade perfeita e a economia portuguesa não resistiria ao mínimo abalo. Os ventos de crise, oriundos do ocidente, foram o suficiente para fazer desmoronar aquele frágil castelo de cartas demonstrando a extrema precariedade da política de crescimento adotada.

O Governo português, então liderado por José Sócrates tentou recuperar a confiança dos investidores internacionais na “sua” dívida para melhorar as condições de financiamento, através da implementação de medidas restritivas para travar o crescimento descontrolado daquela. Os cortes na despesa e aumento de impostos, decretados durante o ano de 2010, levaram o país, novamente, à recessão. A 6 de abril de 2011, perante a recusa do parlamento em aprovar novas medidas austeras, o Governo recorreu a um resgate financeiro junto da União Europeia, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Central Europeu, que, em conjunto, se aproximou dos 78 milhões de euros. Em contrapartida, o Governo teve que se comprometer com um plano de austeridade, com o objetivo de atingir a necessária redução do défice orçamental.

O plano de austeridade adotado, com medidas como a redução de salários e aumento de impostos, que agravaram, transversalmente, a situação financeira das empresas, principalmente das PME. Devido à redução drástica do financiamento, quer o bancário, quer o das instituições europeias – estava a zona euro, igualmente, em crise - entraram em colapso originando o desemprego e afetando, de sobremaneira, as famílias portuguesas. Conforme aventa a Fundação Francisco Manuel dos Santos (2020), a falta de financiamento fez cair o investimento das empresas e apenas em meados de 2017 o nível do PIB real per capita voltaria a atingir os valores de 2008.

Um estudo apresentado pela SEDES (2012) reforça a ideia de que as famílias terão sido o agente económico mais afetado pela crise, conduzindo-as, inapelavelmente, à redução e à racionalização das suas despesas. Com a redução dos salários e o desemprego surgiu a necessidade de priorizar certos gastos em detrimento daqueles não essenciais, tendo cerca de 32% dos portugueses reduzido nas atividades relacionadas com o lazer, 30% admitido que levaram a cabo uma redução na despesa com os bens de consumo essenciais, como a alimentação, água, eletricidade e gás, 22% e 5% cortaram, respetivamente, nas despesas de saúde e educação.

2.3. A recuperação económica até 2019

A crise de 2011-2013 teve o condão de obrigar a uma mudança de mentalidade económica e a “uma reestruturação do aparelho produtivo nacional” que se alicerçava, essencialmente, em três vetores. “O primeiro foi o esforço levado a cabo pelas empresas no sentido de racionalização das suas estruturas para, assim, aumentar a eficiência. O segundo foi a internacionalização: a conjuntura extremamente adversa no plano doméstico levou a que muitas empresas reorientassem a sua oferta para os mercados externos. O terceiro foi a explosão do empreendedorismo, revelada na transformação de muitos portugueses que viram a suas vidas devastadas pela chaga do desemprego em pequenos empreendedores, tipicamente nas áreas dos serviços ligados ao turismo, dessa forma contribuindo para o crescimento de um dos mais dinâmicos setores exportadores da economia nacional” (op. cit.).

Com a mencionada reestruturação e com a internacionalização das nossas empresas, as exportações cresceram exponencialmente, sendo decisivas para a retoma e originando aquilo que Sarmiento (op. cit.) epitetou de “milagre macroeconómico”. Tal “milagre” foi concretizado pela conjugação de vários fatores, nomeadamente o crescimento do desemprego e diminuição da procura interna, que causou um colapso

nas importações e que, aliado à recuperação nas exportações, levou a uma “metamorfose de um défice da balança de bens e serviços superior a 9% do PIB real num superavit em pouco mais de dois anos” e, a partir de 2014, a um “ritmo médio de expansão do PIB português (2,2%)”.

É importante referir que esta evolução positiva da economia portuguesa se sustentou no crescimento do turismo e das exportações e no investimento imobiliário, setores que viriam a ser, fortemente, abalados com a Pandemia.

Muito do crédito pela explosão nas exportações é devido às PME, tal como a esmagadora percentagem da riqueza era, então, por elas criada. Segundo a Comissão Europeia⁴, em 2018 a riqueza por aquelas empresas gerada foi superior, em 12,5%, à criada em 2018.

O ano de 2019 constituiu um ano de exceção, em termos económicos, para o nosso país, principalmente para sectores como o Turismo e todas as atividades que gravitam em seu torno tais como a restauração, o alojamento, comércio, entre outros. O consumo extremo nos anos precedentes levou muitas empresas a apostar num incremento da produção para fazer face a um mais do que previsível crescimento exponencial da procura. Tal situação levou a um investimento que, ao contrário do que se supunha e esperava, veio a tornar-se uma aposta errada. Embora, tudo apontasse no sentido de o ano de 2020 poder vir a confirmar a supracitada recuperação económica, do oriente, uma nuvem negra de proporções épicas e nunca vistas, aproximava-se a grande velocidade.

As previsões do Turismo de Portugal⁵ apontavam no sentido de um 2020 muito positivo para o setor do turismo no nosso país, tendo como base de sustentação os máximos históricos atingidos no ano de 2019, com mais de 70 milhões de dormidas e 27 milhões de hóspedes, o que representava um acréscimo de 4,6% e 7,9% relativamente a período homólogo no ano anterior.

A fase que se viveu de seguida não passava, sequer, pela imaginação do mais pessimista.

⁴ Comissão Europeia, SBA 2019 Fact Sheet Portugal, 2019.

⁵ <https://travelbi.turismodeportugal.pt/turismo-em-portugal/turismo-em-números-2019>, consultado em 1 de Fevereiro de 2022.

A economia portuguesa esteve em expansão durante 27 trimestres, até ao terceiro de 2019, mas bastaram os dois seguintes, de violenta contração, para se assistir a uma queda de quase 20% do PIB real per capita.

2.4. Advento de uma nova crise em 2020

Quando o vírus chegou ao nosso país, tendo como termo de comparação os casos da Itália e Espanha, toda a gente iniciou a preparação para o forte abalo. Como ficou claro através do inquérito realizado pela Câmara de Comércio e Indústria Portuguesa (2020) às PME e a empresas de maior dimensão, entre 18 e 23 de março, direcionado ao espetável impacto do Coronavírus naquelas empresas, divididas pelos setores dos serviços, comércio e indústria, a maioria, essencialmente microempresas, já previa um declínio das vendas superior a 20%. Como principais problemas a enfrentar distinguiram “o nível das vendas no mercado nacional” seguindo-se os “problemas ao nível da tesouraria” e, por fim as “exportações para dentro e fora da União Europeia”. Quanto aos principais fatores que mais poderiam prejudicar a atividade empresarial num curto a médio prazo foram destacados a “diminuição da procura”, os “problemas de tesouraria”, a “quebra na produção”, as “restrições de viagens” e o “cancelamento de feiras”. Alarmante foi a perceção de que 23,1% das empresas inquiridas, consideravam que “não conseguiriam resistir mais de 30 dias sem receber um apoio para as necessidades de tesouraria”.

Estava aí a pandemia provocada pelo vírus SARS COV-19 e com ela as nefastas consequências para o país não só a nível de saúde pública, mas também, e com grande impacto a nível económico, social e laboral.

De um momento para o outro inúmeras empresas iriam ter de fechar, forçadamente, as portas; o mais do que previsível aumento exponencial da faturação acabou por traduzir-se numa, por vezes, total ausência desta. Com os seus estabelecimentos encerrados, o capital não entrava, mas as despesas, essas mantinham-se. Os compromissos assumidos tomando em consideração o crescimento económico dos anos transatos, ficavam por cumprir por falta de rendimentos para lhes fazer face.

3. COVID-19

3.1. Breve cronologia do desenvolvimento da pandemia provocada pelo Sars-COV.19

Nos inícios de dezembro de 2019, conforme descreve Kamps & Hoffmann (2020), começam a surgir casos de doentes com uma pneumonia de origem viral, todos eles visitantes do mercado de retalho de marisco de Huanan, um centro importante de venda de aves, morcegos, cobras e outros animais vivos. Este vírus define-se como uma doença infecciosa causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2). No último dia do ano, a China comunica à OMS a existência de um surto de pneumonia sem origem determinada, mas de natureza “evitável e controlável”, detetada em visitantes daquele mercado que, entretanto, foi encerrado pelas autoridades chinesas.

Entretanto, Li Wenliang, um oftalmologista de Wuhan, o primeiro médico a relatar, numa rede social, as características e o perigo que este vírus, semelhante ao da SARS, poderia representar, é forçado, pelas autoridades, a admitir que tinha espalhado boatos infundados e omitir a existência da patologia. Wenliang acabaria por morrer vítima da COVID-19 o que provocou manifestações em prol da liberdade de expressão⁶.

Finalmente, a 7 de janeiro de 2020, as autoridades chinesas admitem a existência do novo coronavírus (CoV) nos pacientes em Wuhan e confirmam a sua transmissão entre seres humanos. Disponibilizam, dias mais tarde a sua sequência genética à OMS.

A Tailândia comunica à OMS, a 13 de janeiro, o primeiro caso de infeção fora da China e em pouco mais de uma semana, são detetados casos no Japão, França, Austrália, Coreia do Sul, Estados Unidos, entre outros.

Apesar de terem sido já diagnosticados mais de 800 casos fora do território chinês, a Organização Mundial da Saúde (OMS) decidiu não classificar este surto como Emergência de Saúde Pública de Âmbito Internacional, considerando não estar provada a capacidade de este vírus se propagar fora da China.

⁶ (<https://www.theguardian.com/global-development/2020/feb/07/coronavirus-chinese-rage-death-whistleblower-doctor-li-wenliang>), consultado em 22 de dezembro de 2021

Quando a OMS anuncia, a 11 de Fevereiro, COVID-19 (doença provocada pelo Coronavírus 2019) como o nome atribuído à nova doença infecciosa, já países como o Canadá, Espanha, Rússia, Índia ou o Reino Unido confirmavam as primeiras infeções.

Chegados a 2 de Março foram identificados os primeiros casos positivos de infeção pelo novo coronavírus em Portugal, data em que o Governo português emite um despacho ordenando aos serviços públicos a elaboração de planos de contingência. Um dia depois, com a subida do número de casos para quatro, o Governo decreta que todas as empresas públicas deverão ter, no prazo de 5 dias, os seus planos de contingência.

Em Itália, o que Kamps & Hoffmann (op. cit.) descreveu como uma “bomba biológica” e que constituiu o jogo de futebol da Liga dos Campeões entre o Valencia e a Atalanta, com 44.000 adeptos em convivência próxima, durante o jogo e, depois deste, nos festejos que se espalharam pela cidade, obrigaram as autoridades italianas a implementar uma rigorosa quarentena a 16 milhões de pessoas do norte do país, alargando, posteriormente, aquela a 60 milhões de pessoas de todo o país.

Com o aumento acelerado do número de pessoas infetadas o Governo português decide encerrar as primeiras empresas, escolas e universidades.

A 11 de março a Organização Mundial de Saúde (OMS) declara o estado de pandemia e alerta para os níveis alarmantes de propagação da doença e a 13 de março, em Portugal, o número de infetados subia para 112, forçando as autoridades portuguesas a declarar situação de alerta para todo o território nacional até ao dia 9 de abril.

Apenas uma semana mais tarde, a 18 de março, o crescimento acelerado do número de infetados que atingiu os 642, levou a que fosse decretado, pela primeira vez em Portugal, o estado de emergência.

Ainda segundo o citado autor, já uns dias antes os governos de Espanha e França haviam “encerrado” os seus países, decretando um confinamento geral com poucas exceções, que incluíam as deslocações ao hospital ou a aquisição de alimentos. António Guterres, secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU), descreve esta pandemia como a pior crise mundial desde a segunda grande guerra. O número de infetados pelo Sars-CoV.19 a nível mundial ultrapassa o milhão. À medida que, na Europa se começam a sentir os efeitos da humanidade dos seus líderes, com algum alívio nos números, de que é exemplo cabal a Itália, nos EUA a situação agrava-se a

cada dia; no dia 5 de Abril são contabilizados mais de 300.000 casos e mais de 10.000 mortes, situando-se o epicentro desta tragédia nas áreas de Nova Iorque e Nova Jérquia.

A preocupação dos governos está em prevenir a perda de vidas, deixando para trás as questões económicas e a eventual recessão que daí poderá advir. Prevê-se que o desemprego possa tomar uma dimensão catastrófica.

4. Medidas legislativas para fazer face à emergência sanitária

Com o número de infetados, de internados e de mortes em crescimento exponencial, tornou-se necessário proteger o bem mais valioso – a vida. E essa proteção foi feita à custa de todos os outros bens jurídicos considerados de somenos importância. Entre eles a economia e o seu motor – as micro, pequenas e médias empresas.

No dia 18 de março de 2020, pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, foi decretado o estado de emergência em Portugal.

Encontrando-se o país em situação de alerta, já se discutia, na praça pública, a iminência de ser decretado o estado inédito no nosso país, em quase 50 anos de democracia. O seu advento foi constituído pelo Decreto-Lei n.º 10-A/2020 de 13 de março que veio estabelecer o “molde” pelo qual o governo iria pautar todas as medidas restritivas que se seguiriam ao longo destes anos de exceção. Tal estado de emergência decretado a 18 de março, precedido pela declaração de situação de alerta, deu, após duas renovações lugar à declaração de situação de calamidade e, posteriormente de situação de contingência.

Importa, no entanto, e antes de mais, enquadrar, no sistema jurídico português, cada uma destas medidas de exceção, que se sucederam neste hiato de cerca de dois anos e meio.

O regime do estado de emergência encontra-se na Constituição da República Portuguesa, as situações de calamidade, contingência e alerta, por seu turno, estão previstas na Lei de Bases da Proteção Civil, a Lei n.º 27/2006, de 03 de Julho. Começaremos por caracterizar, sumariamente, o regime jurídico do estado de emergência e posteriormente as situações previstas na Lei de Bases da Proteção Civil – no âmbito dos quais se podem, respetivamente, suspender ou restringir direitos fundamentais,.

4.1. Estado de emergência

Não poderemos analisar medidas destinadas a combater o quadro epidemiológico que se instalou, sem mencionar a Lei de Bases da Saúde⁷ e a Lei da

⁷ Lei n.º 95/2019 de 4 de setembro.

Vigilância em Saúde Pública⁸, que são os únicos diplomas que abordam de forma direta a forma de prevenir e remediar aqueles fenómenos.

As situações de exceção constitucional, entre as quais se encontra estado de emergência são regulamentadas pela Constituição da República Portuguesa, definindo esta os pressupostos da sua aplicação, a competência orgânica para as declarar, a forma que devem revestir e os seus limites.

Gouveia (2020) define estado de exceção constitucional como “a alteração fundamental da ordem constitucional, de vigência transitória, que reforça o poder público, fundada na ocorrência de situações de anormalidade que lhe são lesivas, visando pôr-lhes cobro”, distinguindo, nele, três elementos constitutivos: Um elemento material, correspondendo a uma alteração do ordenamento jurídico, um funcional que respeita ao reforço do poder público e, por fim, um temporal que lhe confere um carácter temporário.

A nossa Lei Suprema, prevê apenas dois estados de exceção constitucional, surgindo a par do já mencionado estado de emergência, o estado de sítio. Este último, mais grave, permite a suspensão total de direitos, liberdades e garantias ao passo que o primeiro, de menor gravidade, autoriza somente a suspensão parcial daqueles direitos.

Tanto num caso como no outro, tais estados de exceção só poderão ser declarados, nos termos do n.º 2 do artigo 19º da CRP, “nos casos de agressão efectiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional ou de calamidade pública”, sendo este enquadramento confirmado pelo artigo 1º da Lei n.º 44/86 de 30 de setembro, diploma que regulamenta o estado de sítio e o estado de emergência, com as alterações inseridas pela Lei Orgânica nº 1/2011, de 30 de novembro e Lei Orgânica 1/2012, de 11 de maio.

O estado de sítio só poderá ser declarado, postula o artigo 8º, n.º 1 daquela Lei, quando estejam em causa “iminentes atos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei”.

O estado de emergência deverá ser declarado em situações de menor gravidade, como, por exemplo quando se verificarem casos de calamidade pública.

⁸ Lei n.º 81/2009 de 21 de agosto.

Apenas deste último estado de exceção constitucional, por questões de delimitação, se ocupará este estudo.

Importa assim definir “calamidade pública” no sentido de contextualizar as situações que poderão originar a declaração de estado de emergência.

Apesar de nem a CRP nem a Lei n.º 44/86 nos apresentarem uma definição da situação de calamidade pública, esta é delimitada pela Lei de Bases da Proteção Civil, nos termos do seu artigo 9.º, n.º 1, que, para o alcançar, recorre aos conceitos de acidente grave e catástrofe, expressos no artigo 3.º do mesmo diploma.

Postula o citado normativo que “a situação de calamidade pode ser declarada quando, face à ocorrência ou perigo de ocorrência de algum ou alguns dos acontecimentos referidos no artigo 3.º, e à sua previsível intensidade, é reconhecida a necessidade de adotar medidas de carácter excecional destinadas a prevenir, reagir ou repor a normalidade das condições de vida nas áreas atingidas pelos seus efeitos”.

Os conceitos de acidente grave e de catástrofe traduzem, nos termos da lei, uma situação de perigo, potencialmente danosa, que se pretende não se reflita nos planos pessoal e patrimonial, causada por evento não imputável ao homem, ou seja, sempre de natureza não humana.

A doutrina entende, pacificamente, “por calamidade pública (...) as catástrofes naturais (terramotos, vulcões, tempestades, inundações e epidemias), as “catástrofes tecnológicas” e os “acidentes graves” (acidentes ferroviários, náuticos, aéreos, incêndios, explosões, etc. (...))” (Gomes Canotilho, 2003).

Poderá ser ainda declarado o estado de emergência, como aconteceu, recentemente, para fazer face à pandemia causada pela Covid-19, nos casos em que a situação de calamidade pública seja causada por emergência de saúde pública grave, por força do artigo 18.º da Lei n.º 81/2009, de 21 de agosto, o sistema de vigilância em saúde pública.

No que às formalidades diz respeito, o estado de emergência tem requisitos bastante apertados: exige um conjunto de audições e aprovações, chamando à colação todos os órgãos de soberania com a exceção dos tribunais.

A competência para declarar o estado de emergência cabe ao Presidente da República. O decreto presidencial que contém essa declaração será submetido à

Assembleia da República que o aprovará se considerar cumpridos os pressupostos que justificam tal declaração e a forma, não sem antes ter sido ouvido o Governo⁹

A execução do postulado na declaração de estado de emergência será competência do Governo, nos termos do Artigo 17º da Lei nº 44/86, de 30/09 – regime do estado de sítio e do estado de emergência, cabendo à Assembleia da República a fiscalização de tal execução.

Fica evidente a importância e a exceção que representa o estado de emergência, pela forma como envolve a interdependência dos variados órgãos de soberania, e é sustentado por um sistema de equilíbrio de forças entre eles.

Os requisitos relativos à substância resultam do disposto no artigo 19.º, n.º 8 da CRP em conjugação com o n.º 4 do mesmo preceito, de onde se retira que a declaração do estado de emergência – ou de sítio – confere às autoridades “competência para tomarem as providências necessárias e adequadas a restabelecer a normalidade constitucional”, permitindo-se a suspensão de direitos, liberdades e garantias, sempre norteada pela necessidade, adequação e proporcionalidade – princípio da proibição do excesso.

Aliado a este último surge um outro requisito, de índole temporal, limitando a manutenção do estado de emergência a 15 dias, atento o carácter invasivo e potencialmente danoso do estado de exceção constitucional, sem prejuízo, de eventuais renovações, mas sempre sem ultrapassar o estritamente necessário para o pronto restabelecimento da normalidade constitucional.

Para além da fundamentação, a declaração de estado de emergência especificará, impreterivelmente, os direitos, liberdades e garantias cujo exercício ficará, por seu intermédio, suspenso. Tal constituirá, por exigência constitucional, uma suspensão coletiva de direitos, nunca individualmente direcionada. Sublinhe-se que certos direitos, liberdades e garantias há que não poderão, em caso algum, ser suspensos por intermédio da declaração do estado de emergência: nos termos do n.º 6 do artigo 19.º da CRP, “os direitos à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, a não retroatividade da lei criminal, o direito de defesa dos arguidos e a liberdade de consciência e de religião”, estão preservados numa redoma constitucional, impermeável e inviolável.

⁹ como resulta da conjugação dos artigos 19.º, 134.º, alínea d), 138.º, 140.º, 161.º, alínea l), 162.º, alínea b) e 197.º, alínea f).

4.2. Estado de calamidade, contingência e alerta

As situações de calamidade, de contingência e de alerta, estão, conforme anteriormente se aflorou, previstas na Lei de Bases da Proteção Civil, a Lei n.º 27/2006 de 3 de julho, alterada, mais recentemente, pela Lei n.º 80/2015 de 3 de agosto.

A lei define a Proteção Civil como “...a atividade desenvolvida pelo Estado, regiões autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram,” com “...caráter permanente, multidisciplinar e plurisectorial.”

Prossegue no seu artigo 3.º com a definição do que constituem, para efeitos deste diploma, acidente grave e catástrofe. “Acidente grave é um acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente.” e “catástrofe é o acidente grave ou a série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional”.

Os fundamentais objetivos da Proteção Civil orbitam em redor do conceito de acidente, e a sua atividade é exercida, conforme se poderá aferir da análise ao artigo 4.º desta Lei, em diversos domínios, tais como o levantamento, previsão, avaliação e prevenção dos riscos coletivos ou a previsão e planeamento de ações atinentes à eventualidade de isolamento de áreas afetados por riscos.

Apesar da atividade da Proteção civil ter índole permanente, permite o artigo 8.º que sejam decretadas a situação de alerta, de contingência e de calamidade, referentes tanto ao âmbito inframunicipal, como ao municipal, ao supramunicipal ao regional e ao nacional, cabendo a competência para a declaração de cada um destes estados ao correspondente órgão territorialmente competente ou ao Ministro da Administração Interna se a situação for de alerta ou de contingência e se reporte à totalidade do território nacional. A declaração de uma das situações mencionadas pressupõe, salvo quando a gravidade e extensão dos fenómenos o justifique, a prévia declaração dos patamares inferiores ou precedentes pela ordem crescente prevista no n.º 1 do artigo 8.º.

As situações em que a atividade regular da Proteção Civil não é suficiente para acautelar graus crescentes de risco estão fundamentadas no artigo 9.º, devendo a situação de alerta ser declarada quando ocorre ou está na iminência de ocorrer um acidente ou catástrofe, a de contingência quando não é possível conter o fenómeno a nível municipal e o de calamidade quando, face à intensidade dos fenómenos, se considera essencial adotar medidas de carácter excecional destinadas a prevenir, a reagir ou a repor a normalidade.

Sendo declarada a situação de calamidade, nos termos do artigo 19.º, 20.º e 21.º da lei que nos tem acompanhado nestes últimos parágrafos, a intensidade de restrição dos direitos fundamentais cresce em relação à declaração das outras duas situações por aquela reguladas, permitindo a mobilização civil de pessoas, a fixação, por razões de segurança dos próprios ou das operações, de limites ou condicionamentos à circulação ou permanência de pessoas, outros seres vivos ou veículos, a fixação de cercas sanitárias e de segurança ou a racionalização da utilização dos serviços públicos de transportes, comunicações e abastecimento de água e energia, bem como do consumo de bens de primeira necessidade.

Situação de calamidade e estado de emergência são figuras que não se confundem nem sobrepõem, nem mesmo quando este segundo é decretado em virtude de uma situação de calamidade pública. Em boa verdade, o único ponto em que estes estados de exceção se encontram será no fito comum de pôr cobro a uma situação de anormalidade, repondo a normalidade, já que, de resto, tanto a nível da forma pela qual são declarados como pela substância atinente aos seus fundamentos, não poderiam estar mais distantes. Desde logo pelo facto de o estado de emergência derivar, conforme já se afirmou, diretamente da Constituição, sendo por esta regulamentado em conjugação com a Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, ao passo que a situação de calamidade decorre da Lei de bases da proteção civil. Formalmente, a declaração de estado de emergência esta dependente da coordenação entre diversos Órgãos de Soberania, sendo competência do Presidente da República, consultado o Governo e sob autorização da Assembleia da República¹⁰, enquanto que, a declaração de situação de calamidade, será competência do Governo na forma de Resolução do Conselho de Ministros - (artigo 19.º da Lei n.º 27/2006 - Lei de Bases da Proteção Civil).

No que à substância dirá respeito, “esta diferença encontra a sua justificação na circunstância de o estado de emergência envolver a suspensão de um amplo número

¹⁰ Artigos 19.º nº. 2 da CRP, 9.º nº 1 Lei n.º 44/86 – Regime do estado de sítio e estado de emergência e artigo 18.º da Lei 81/2009 - Sistema de vigilância em saúde pública.

dos direitos fundamentais, sendo apenas excluídos os direitos à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, a não retroatividade da lei criminal, o direito de defesa dos arguidos e a liberdade de consciência e de religião, tal como previsto no n.º 6 do artigo 19.º, da Constituição. Diferentemente, a situação de calamidade envolve restrições mais específicas e previstas em lei parlamentar dos direitos e liberdades dos cidadãos, tais como a mobilização civil de pessoas, a requisição de bens e serviços, a fixação de limites ou condicionamentos à circulação ou permanência de pessoas, outros seres vivos ou veículos, a fixação de cercas sanitárias e de segurança, o livre acesso dos agentes de proteção civil à propriedade privada, bem como a regulação provisória do uso do solo.” (sublinhados nossos) (Brito, 2020). Ou seja, importará o estado de emergência a suspensão de direitos ao invés da situação de calamidade que, no âmbito da proteção civil admitirá, apenas, uma restrição daqueles direitos.

Nos anos de 2020, 2021 observou-se um suceder de estados de emergência e respetivas renovações, seguidos e antecidos por situações de alerta, contingência e calamidade. Nunca, em democracia, a tal se tinha assistido o que demonstra a gravidade e a exceção do estado em que encontrava o país por força da pandemia provocada pela COVID-19.

4.3. A legislação COVID-19

A necessidade de se proteger a vida, como bem jurídico supremo, foi o gatilho que despoletou as primeiras medidas restritivas e a declaração da primeira situação de alerta. Desde março de 2020, o mês em que foi detetado o primeiro caso positivo de Covid-19 em Portugal, foram decretados ou renovados 12 estados de emergência e entre situações de alerta, de contingência e de calamidade, declararam-se 24, tendo sido suspensos, no primeiro caso, e restringidos, no segundo, um elevado número de direitos, alguns fundamentais. Entre estes, o direito de deslocação e fixação em qualquer parte do território nacional, a propriedade e iniciativa económica privada, social e cooperativa, os direitos dos trabalhadores, a circulação internacional, o direito de reunião e de manifestação, a liberdade de culto, o direito de resistência, a liberdade de aprender e de ensinar, o direito à proteção de dados pessoais ou o livre desenvolvimento da personalidade e a vertente negativa do direito à saúde.

Iniciava-se também a via-sacra das PME portuguesas, com destaque óbvio, neste estudo para as empresas do ramo da restauração e similares. Cedo se percebeu

que conjuntamente com a legislação tendente a mitigar as consequências da pandemia na saúde pública, teria que ser implementada, no imediato, outra que permitisse auxiliar o setor económico e as empresas, já que as medidas adotadas para defender o bem jurídico supremo, condicionavam, de sobremaneira, a atividade económica.

As empresas de menor dimensão, confrontadas com perdas incomensuráveis na faturação, viam-se a braços com a impossibilidade de fazerem face às suas obrigações.

Atentemos então na principal produção legislativa dirigida ao combate da situação de emergência sanitária, focando-nos nas medidas que direta ou indiretamente afetaram as micro, pequenas e médias empresas.

4.3.1. Despacho nº 3298-B/2020, de 13 de março: declaração da situação de alerta (de 13 de março a 9 de abril de 2020)

Duas semanas volvidas desde a deteção do primeiro caso de SARS-CoV-2 no nosso país e atendendo ao facto de terem vindo a aumentar os casos de infeção em Portugal e no sentido de conter as possíveis linhas de contágio para controlar a situação epidemiológica em Portugal, foi declarada a primeira situação de alerta.

A única limitação dirigida especificamente a empresas foi a suspensão do funcionamento dos estabelecimentos que dispusessem de salas ou de espaços destinados a dança. Uma medida que vigoraria, sob esta ou outra roupagem, durante quase dois anos, martirizando as empresas e empresários deste ramo de negócios.

4.3.2. Decreto-Lei nº 10-A/2020, de 13 de março: estabelecimento de medidas excecionais e temporárias de resposta à epidemia SARS-CoV-2, no âmbito da declaração da situação de alerta (em vigor até 9 de abril de 2020)

Tratou-se de um diploma de elevada importância para a produção legislativa, que a ele se seguiu, no âmbito da pandemia. Foi a esteira para a declaração do primeiro estado de emergência, mas também criou os alicerces que viriam a suportar toda a construção legislativa referente a suspensões, restrições e limitações dos direitos dos cidadãos que se seguiriam nos meses subsequentes.

Começaram a sentir-se, de uma forma mais vincada, os efeitos da pandemia na atividade das empresas, principalmente naquelas da área da restauração e de bebidas, com a suspensão de acesso ao público naqueles estabelecimentos que também dispusessem de espaços destinados a dança. Foi ainda prevista a constituição de regras de ocupação para os demais estabelecimentos de restauração ou de bebidas e de estabelecimentos comerciais, que viriam a ser consubstanciados na Portaria nº 71/2020, de 15 de março que estabeleceu regras de ocupação máxima indicativa para estabelecimentos de comércio a retalho, grandes superfícies comerciais, excluindo funcionários e prestadores, fixando para os estabelecimentos de restauração ou de bebidas o limite máximo de um terço da sua capacidade.

Estas empresas, para as quais março significa, após um longo inverno, um aumento exponencial da faturação com a afluência, em massa, de turistas, ávidos pela nossa famosa cozinha tradicional e vinhos de qualidade.

Os piores receios viriam a revelar-se realidade. Os dias que se seguiram foram fartos em determinações esparsas, ou melhor, em proibições e paralisações diversas, abaixo enunciadas nos pontos 3 a 7.

4.3.3. Despacho nº 3299/2020, de 14 de março (em vigor até 9 de abril de 2020)

Foi, entretanto, determinado o encerramento dos bares todos os dias às 21 horas, no âmbito da declaração da situação de alerta.

4.3.4. Despacho nº 3301-D/2020, de 15 de março. Determinação da adoção de medidas adicionais de natureza excepcional para fazer face à prevenção e contenção da pandemia COVID-19, no âmbito da declaração da situação de alerta (em vigor até 9 de abril de 2020)

No sentido de prevenir as aglomerações, determinou-se a proibição do consumo de bebidas alcoólicas em espaços ao ar livre de acesso público, com exceção das esplanadas licenciadas.

4.3.5. Decreto do Presidente da República nº 14-A/2020, de 18/03. Declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública (de 19 de março a 2 de abril de 2020)

O crescimento galopante do número de casos positivos de contágio, levaram o Presidente da República a decretar o estado de exceção constitucional dando um certo respaldo às medidas que desde há cerca de uma semana vinham a ser tomadas, muitas das vezes criticadas por não terem o necessário suporte legal e constitucional, Este primeiro estado de emergência, autorizado pela Resolução da Assembleia da República nº 15-A/2020, de 18 de março, veio suspender, parcialmente, o exercício dos seguintes direitos fundamentais:

- a. Direito de deslocação e fixação em qualquer parte do território nacional: possibilidade de confinamento compulsivo no domicílio ou em estabelecimento de saúde, de estabelecimento de cercas sanitárias, assim como de interdição de deslocações e de permanência injustificada na via pública;
- b. Propriedade e iniciativa económica privada: hipótese de requisição da prestação de quaisquer serviços e utilização de bens móveis e imóveis, de unidades de prestação de cuidados de saúde, de estabelecimentos comerciais e industriais, de empresas, bem como a obrigatoriedade de abertura, laboração e funcionamento de empresas, estabelecimentos e meios de produção, ou o seu encerramento, e impostas outras limitações ou modificações, designadamente alterações ao respetivo regime de funcionamento;
- c. Direitos dos trabalhadores: enunciação da eventualidade de quaisquer trabalhadores se apresentarem ao serviço e, se necessário, passarem a desempenhar funções em local diverso, em entidade diversa e em condições e horários de trabalho diversos dos correspondentes ao vínculo existente. Suspensão do exercício do direito à greve na medida em que possa comprometer o funcionamento de infraestruturas críticas ou de unidades de prestação de cuidados de saúde, bem como em setores económicos vitais para a produção, abastecimento e fornecimento de bens e serviços essenciais à população;
- d. Circulação internacional: possibilidade de estabelecimento de controlos fronteiriços de pessoas e bens, incluindo controlos sanitários em portos e aeroportos;

- e. Direito de reunião e de manifestação: hipótese de limitação ou proibição de realização de reuniões ou manifestações que, pelo número de pessoas envolvidas, potencializem a transmissão do vírus;
- f. Liberdade de culto, na sua dimensão coletiva: faculdade de serem limitadas ou proibidas as celebrações de cariz religioso e de outros eventos de culto que impliquem aglomeração de pessoas;
- g. Direito de resistência: impedimento de todo e qualquer ato de resistência ativa ou passiva às ordens emanadas pelas autoridades públicas competentes;

Veio ainda, em jeito de penso rápido, ratificar todas as medidas legislativas e administrativas adotadas que dependiam da declaração do estado de emergência.

4.3.6. Decreto nº 2-A/2020, de 20 de março: regulamenta a aplicação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República (de 19 de março a 2 de abril de 2020)

Este Decreto, permitiu ao Governo a execução do postulado no estado de emergência, regulamentando as medidas que permitem a suspensão dos direitos elencados no decreto presidencial.

Foi estabelecido o confinamento obrigatório, em estabelecimento de saúde ou no domicílio, dos doentes e infetados e dos cidadãos aos quais tenha sido determinada vigilância ativa, sob pena de crime de desobediência, sendo o dever geral de recolhimento domiciliário imposto aos demais cidadãos, que só podiam circular em espaços e vias públicas para aquisição de bens e serviços; desempenho de atividades profissionais ou equiparadas; procura de trabalho; por motivos de saúde; acolhimento de emergência de vítimas de violência doméstica, tráfico de seres humanos e crianças e jovens em risco; assistência de pessoas vulneráveis, pessoas com deficiência, filhos, progenitores, idosos ou dependentes e para acompanhamento de menores; deslocções de curta duração para fruição de momentos ao ar livre e atividade física individual; participação em ações de voluntariado social; por razões familiares imperativas; visitas, quando autorizadas, ou entrega de bens essenciais a pessoas incapacitadas ou privadas de liberdade de circulação; participação em atos processuais junto das entidades judiciais; deslocção a estações de correio, agências bancárias e

agências seguros; deslocações de curta duração para passeio dos animais de companhia e alimentação de animais; deslocações de médicos-veterinários, de detentores de animais para assistência médico-veterinária, de cuidadores de colónias reconhecidas pelos municípios, de voluntários de associações zoófilas e de equipas de resgate de animais; deslocações por parte de pessoas portadoras de livre-trânsito e pessoal das missões diplomáticas, ambos no desempenho de funções oficiais; deslocações necessárias ao exercício da liberdade de imprensa; retorno ao domicílio pessoal; outras atividades de natureza análoga ou por outros motivos de força maior.

Esta suspensão do direito fundamental de deslocação e fixação, veio dar início um ciclo negro que ficou conhecido como o período de faturação “0”, que resultou da combinação desta medida com outras, igualmente impactantes, como o encerramento de diversas instalações e estabelecimentos, dos quais destaco as atividades de restauração e afins, bares e bares e restaurantes de hotel e esplanadas ou a obrigação de adoção do regime de teletrabalho sempre que as funções em causa o permitissem.

Apesar do encerramento, foi permitido aos estabelecimentos de restauração e similares manter a respetiva atividade para efeitos exclusivos de confeção destinada a consumo fora do estabelecimento ou entrega no domicílio, sem a necessidade da competente licença. Sem faturação e sem possuir as infraestruturas necessárias ou a experiência para, no imediato, proceder à confeção, acondicionamento e entrega ao domicílio dos produtos, os estabelecimentos de restauração entravam numa fase crítica.

4.3.7. Decreto do Presidente da República nº 17-A/2020, de 2 de abril. Renova a declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública (de 3 a 17 de março de 2020)

Desta feita autorizada pela Resolução da Assembleia da República nº 22-A/2020, de 2 de abril, a renovação do estado de emergência manteve, no essencial, o previsto na declaração inicial, com a exceção da permissão de novas limitações ao direito de iniciativa económica privada. Foi prevista a possibilidade de impor limitações aos despedimentos e impedir a cessação de relações laborais, impor alterações à quantidade, natureza ou preço dos bens, bem como dos respetivos procedimentos e circuitos de distribuição e comercialização, designadamente para efeitos de aquisição centralizada exclusiva de certos bens essenciais.

Mais consagrou poderem ser adotadas medidas de controlo de preços e combate à especulação ou ao açambarcamento de determinados produtos ou materiais.

4.3.8. Decreto nº 2-B/2020, de 02 de abril: regulamenta a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República (de 3 a 17 de abril de 2020)

Da mesma forma que o Decreto do Presidente da República, que decretou a renovação do estado de emergência, também este Decreto do governo, que visa regulamentar o primeiro não se afasta daquele que o antecede, previsto, anteriormente, sob o ponto 7, sendo apenas de sublinhar a proibição de circulação para fora do concelho de residência no período da Páscoa – entre os dias 9 e 13 de abril – salvo por motivos profissionais, de saúde ou por outros motivos de urgência imperiosa, o que criou novos entraves, embora ultrapassáveis, na demanda de proceder à entrega do produto ao domicílio.

4.3.9. Decreto do Presidente da República nº 20-A/2020, de 17 de abril: procede à segunda renovação da declaração do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública (de 18 de abril a 2 de maio de 2020)

Constituindo cópia quase fiel da anterior renovação, começando a verificar-se a mitigação da transmissão da doença, reduzindo também o número de internamento e de óbitos, entendeu-se, a manter-se a diminuição da propagação do vírus, poder ser ponderada a possibilidade de aliviar as medidas em vigor, de forma faseada, alternada e diferenciada de serviços, empresas e estabelecimentos, permitindo eventuais aberturas com horários de funcionamento adaptados, por setores de atividade, por dimensão da empresa em termos de emprego, da área do estabelecimento comercial ou da sua localização geográfica.

4.3.10. Resolução do Conselho de Ministros nº 33-A/2020, de 30 de abril: declara a situação de calamidade (de 3 a 17 de maio de 2020)

Perante a melhoria sensível da situação pandémica, optou o Governo por se distanciar do estado de exceção constitucional, voltando a um estado de exceção apoiado na proteção civil, mas, desta feita, ao mais grave à sua disposição: a situação de calamidade. No entanto, apesar de deixar para trás a exceção constitucional, na prática as medidas implementadas permaneceram, praticamente, as mesmas. Cessou apenas o dever geral de recolhimento domiciliário que foi substituído por um dever cívico de recolhimento domiciliário, mantendo-se as previstas exceções, com algumas adições, reflexo das recentes reaberturas: autorizam-se as deslocações para as creches e afins, bibliotecas e arquivos e espaços verdes/ao ar livre de monumentos e museus, atividade física e prática desportiva individual ao ar livre, incluindo náutica ou fluvial e pesca de lazer, visitas a jardins zoológicos, deslocações a notários, advogados, solicitadores e oficiais de registo, deslocação a estabelecimentos, repartições ou serviços não encerrados.

As restantes medidas, transitaram, quase sem alteração, da última renovação do estado de emergência. Desde o confinamento obrigatório ao teletrabalho passando pela suspensão da atividade dos estabelecimentos de restauração e similares, exceto para efeitos exclusivos de confeção destinada a consumo fora do estabelecimento ou entrega no domicílio e as regras de segurança e higiene. Muitos dos estabelecimentos de restauração, sem capacidade – ou vontade - para aderir à entrega ao domicílio, permaneciam encerrados, sem poder despedir os trabalhadores a quem não tinham serviço para atribuir. Permanecendo a faturação quase nula, em contrapartida, as despesas mantinham-se, acrescendo as provenientes do cumprimento das regras de segurança e higiene, cada vez mais apertadas.

4.3.11. Resolução do Conselho de Ministros nº 38/2020, de 17 de maio: prorrogação da declaração de situação de calamidade (de 18 a 31 de maio de 2020)

A 17 de maio, ao fundo do túnel, uma titubeante luz parece começar a brilhar para as PME com a reabertura de algumas atividades, designadamente as relacionadas com os estabelecimentos com área até 400m² (ou superior desde que a área de venda ao público a não exceda). No entanto, foram adicionadas limitações aos seus horários de funcionamento.

Foi permitida, finalmente, a reabertura dos estabelecimentos de restauração com 50% da respetiva capacidade, ficando, no entanto, impossibilitados de admitir novos clientes a partir das 23 horas.

4.3.12. Resolução do Conselho de Ministros nº 40-A/2020, de 29 de maio: prorroga a declaração da situação de calamidade (de 1 a 14 de junho de 2020)

Encontrávamo-nos, agora, num claro movimento de reabertura e desconfinamento, apesar de se manterem ainda em vigor muitas das restrições previstas nas anteriores declarações de situação de calamidade, cessa o dever cívico de recolhimento domiciliário, o que permite um aumento do consumo “presencial”. Apesar de permanecerem encerrados alguns tipos de estabelecimentos, tais como discotecas, parques de diversão, estabelecimentos de bebidas, termas e spas, sente-se um claro aligeiramento das restrições, deixando, por exemplo, de ser obrigatório o teletrabalho. Tal aligeiramento não foi extensivo à área metropolitana de Lisboa que mantém restrições mais pronunciadas por permanecer com um índice de transmissão muito elevado. A concentração de pessoas na via pública continua a ser limitada a 10 e os estabelecimentos comerciais com área superior a 400m² mantêm a sua atividade suspensa.

4.3.13. Resolução do Conselho de Ministros nº 51-A/2020, de 26 de junho: declara a situação de calamidade de 28 a 30 de junho de 2020 em todo o território nacional, e de calamidade, contingência e alerta, (de 1 a 14 de julho de 2020)

A presente Resolução veio estabelecer uma nova forma de legislar, por áreas territoriais, consoante o ditasse a propagação da doença. Prorrogou a declaração da situação de calamidade, até ao dia 30 de junho, em todo o território nacional e restringindo-a, de 1 a 14 de julho de 2020, a algumas freguesias dos concelhos da Amadora, Odivelas, Lisboa, Loures e Sintra, para as quais se estabeleceu a proibição de concentração de mais de 5 pessoas. Foi declarada a situação de contingência, de 1 a 14 de julho de 2020, nos restantes concelhos da Área Metropolitana de Lisboa, sendo proibida a concentração de mais de 10 pessoas. Para o demais território nacional foi

declarada a situação de alerta, de 1 a 14 de julho de permitindo-se a concentração máxima de 20 pessoas.

Com a situação de alerta, mantinha-se a maioria das anteriores restrições, estabelecendo-se, naturalmente, adicionais limitações para as áreas onde vigorasse a situação de contingência ou de calamidade. Foram estabelecidas para a área metropolitana de Lisboa, a título de exemplo, restrições especiais relativas ao funcionamento de alguns estabelecimentos comerciais já autorizados a reabrir no resto do país, bem como ao respetivo horário de funcionamento, e ao consumo de bebidas alcoólicas na via pública.

4.3.14. Resolução do Conselho de Ministros nº 53-A/2020, de 14 de julho: prorroga a declaração da situação de calamidade, contingência e alerta, de (15 a 31 de julho de 2020)

Foram mantidas, com alterações de pouca monta, as restrições previstas na Resolução anteriormente referida, com exceção da alteração de horários para os restaurantes, permitindo que fossem admitidos novos clientes até às zero horas e que se procedesse ao encerramento apenas à uma da manhã. Apesar de constituir um precioso auxílio às empresas e empresários da área da restauração, em situação periclitante, tal benesse durou umas inacreditáveis 24 horas, sendo alterada no dia seguinte através da Declaração de Retificação nº 25-A/2020, de 15 julho, através da qual foi, pura e simplesmente, retirada a hora de encerramento voltando a ser proibidas novas admissões a partir das 23 horas, sem qualquer contextualização ou explicação. Entretanto permanecia limitada a 50% da capacidade a ocupação dos espaços interiores daqueles estabelecimentos.

4.3.15. Resolução do Conselho de Ministros nº 55-A/2020, de 31 julho: declara a situação de contingência e alerta, (de 1 a 14 de agosto de 2020)

Continuavam a aplicar-se as restrições previstas na Resolução de 14 de julho, com a reintrodução da regra, no âmbito da restauração, de não admissão de novos clientes a partir das zero horas e de encerramento do estabelecimento à uma da manhã, que, conforme se referiu, tinha, umas semanas antes, vigorado pelo período de um dia.

Nestes pequenos pormenores fica a descoberto um certo desnorte legislativo por parte do Governo.

Os bares e estabelecimentos de bebidas com espaço de dança que se encontravam encerrados desde março são autorizados a funcionar, mas apenas como cafés ou pastelarias.

4.3.16. Resolução do Conselho de Ministros nº 70-A/2020, de 11 de setembro: declara a situação de contingência em todo o território nacional (de 15 a 30 de setembro de 2020)

Verificou-se um sensível crescimento de novos casos diários de contágio da doença, o que vem inverter a tendência de diminuição iniciada em maio desse ano, salvas raras exceções. Avizinhando-se o início do ano letivo escolar e o conseqüente aumento expectável de pessoas em circulação, decide o governo deixar a situação de alerta e regressar, em todo o território nacional, a uma situação de contingência.

Começava aqui um escalar das situações de exceção que viriam a culminar numa nova declaração de estado de emergência, talvez tardia, mas que, desta feita, seria alvo de onze renovações. Uma das principais medidas restritivas da atividade empresarial consistiu na manutenção de encerramento de estabelecimentos tais como salões de dança ou de festa, alguns parques de diversões, salões de jogos e salões recreativos, estabelecimentos de bebidas e similares, com ou sem espaços de dança, salvo quanto aos integrados em estabelecimentos turísticos e de alojamento local ou aos reconvertidos em pastelarias ou cafés. Em relação aos que se mantiveram abertos retoma-se a proibição de abertura antes das 10 horas, encerrando entre as 20 e as 23 horas, com a possibilidade de o Presidente de Câmara competente fixar outros horários, com parecer da autoridade local de saúde. A venda e consumo de bebidas alcoólicas é proibida nos postos de combustíveis e, em outros locais, depois das 20 horas.

As regras de ocupação e distanciamento físico mantiveram-se apertadas, designadamente no que tange aos estabelecimentos de restauração, nos quais se fixa um limite máximo de ocupação de 50% ou, em alternativa a instalação de barreiras físicas impermeáveis – mais um custo - e se proíbe a admissão de grupos com mais de dez pessoas, sendo esse número reduzido para quatro pessoas por grupo em todos os restaurantes, cafés e pastelarias que se localizem num raio de 300 metros a partir de um estabelecimento de ensino ou de uma instituição de ensino superior.

4.3.17. Resolução do Conselho de Ministros nº 81/2020, de 29 de setembro: prorroga a situação de contingência em todo o território nacional, (de 1 a 14 de outubro)

Limita-se a mimigar a anterior Resolução.

4.3.18. Resolução do Conselho de Ministros nº 88-A/2020, de 14 de outubro: declara a situação de calamidade em todo o território nacional (de 15 a 31 de outubro de 2020)

Esta declaração de situação de calamidade representou apenas mais um apeadeiro a caminho de novo estado de emergência. Apesar de termos subido um grau na escala da proteção civil, a única medida restritiva com interesse para o presente estudo situou-se na redução do número de pessoas, em grupo, nos restaurantes, para 5, salvo se pertencentes ao mesmo agregado.

4.3.19. Resolução do Conselho de Ministros nº 92-A/2020, de 02 de novembro: declara a situação de calamidade em todo o território nacional continental (de 4 a 19 de novembro de 2020)

O número de pessoas que podiam sentar-se à mesma mesa em restaurantes passou de 5 para 6. Tendo sido esta a única nova medida aplicável a todo o país, foram adotadas para os concelhos considerados de risco elevado de contágio restrições adicionais, tais como, o dever de abstenção de circulação na via pública e de permanência no domicílio, a obrigatoriedade de adotar o teletrabalho ou o encerramento de estabelecimentos às 22 horas, com algumas exceções como é o caso dos restaurantes, que encerram às 22 horas 30 minutos ou à 1 hora da manhã, os que apenas façam entregas ao domicílio.

4.3.20. Decreto do Presidente da República nº 51-U/2020, de 06 de novembro: declara o estado de emergência, com fundamento na

verificação de uma situação de calamidade pública (de 9 a 23 de novembro de 2020)

O perigoso aumento do número de casos de infeções, internamentos e óbitos, fazia perceber, a olho nu, que se aproximava a temida 2ª vaga da pandemia da COVID-19. Apesar da passagem direta da situação de alerta para a de calamidade, o Governo optou por manter as medidas restritivas já existentes, ficando muito aquém do necessário e comprometendo o esforço despendido pelas empresas e pelos portugueses ao longo dos 8 meses anteriores.

O próprio Presidente da República, confiando cegamente na experiência do Governo, mas desconfiando da capacidade dos portugueses para resistir a um novo “lockdown”, decidiu-se pela declaração de um estado de emergência “de âmbito muito limitado e de efeitos largamente preventivos” em vez de regressar a um necessário estado de emergência pleno como aquele decretado em março. No entanto, apesar de o chamar estado de emergência mitigado, pela primeira vez foi suspenso o direito à liberdade, que nunca antes o tinha sido.

Tal decisão revelar-se-ia desastrosa, não evitando sequer o “lockdown” que regressaria dois meses volvidos. Quando Portugal finalmente confinou, muito tempo depois dos demais países europeus, já o nosso sistema de saúde tinha grandes dificuldades em responder a uma das maiores taxas de infeção, de internamentos e de mortes de todo o mundo.

Com a declaração de estado de emergência, autorizado pela Resolução da Assembleia da República nº 83-A/2020, de 06 de novembro, foram restringidos os seguintes direitos fundamentais:

- h. Liberdade e deslocação: podem ser impostas as restrições necessárias para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à epidemia, assim como a proibição de circulação na via pública durante determinados períodos do dia ou determinados dias da semana e a interdição das deslocações que não sejam justificadas.
- i. Iniciativa privada, social e cooperativa: podem ser utilizados, preferencialmente por acordo, os recursos, meios e estabelecimentos de prestação de cuidados de saúde integrados nos setores privado, social e cooperativo, mediante justa compensação, em função do necessário para

assegurar o tratamento de doentes com COVID -19 ou a manutenção da atividade assistencial relativamente a outras patologias.

- j. Trabalhadores: podem ser mobilizados quaisquer colaboradores de entidades públicas, privadas, do setor social ou cooperativo, independentemente do respetivo tipo de vínculo ou conteúdo funcional, e mesmo não sendo profissionais de saúde, para apoiar as autoridades e serviços de saúde.
- k. Livre desenvolvimento da personalidade e vertente negativa do direito à saúde: pode ser imposta a realização de controlos de temperatura corporal, por meios não invasivos, assim como a realização de testes de diagnóstico de SARS-CoV-2, designadamente para efeitos de acesso e permanência no local de trabalho ou como condição de acesso a serviços ou instituições com acesso ao público.

4.3.21. Decreto nº 8/2020, de 08 de novembro: Procede à regulamentação da aplicação do estado de emergência em todo o território nacional, decretado pelo Presidente da República, (de 9 a 23 de novembro de 2020),

Este Decreto, regulamentando o recém decretado estado de emergência, criou medidas específicas para 121 concelhos, considerados de risco elevado. Nesses concelhos, determina-se o recolhimento obrigatório entre as 23 e as 5 horas, e, com grande impacto no setor empresarial, principalmente na restauração e venda a retalho, aos sábados e domingos entre as 13 e a 5 horas. Continuou em vigor a Resolução nº 92-A/2020, de 02 de novembro.

4.3.22. Resolução do Conselho de Ministros nº 96-B/2020, de 12 novembro: declara a situação de calamidade em todo o território nacional (de 4 a 23 de novembro de 2020)

Depois de manter em vigor a Resolução do Conselho de Ministros nº 92-A/2020, de 02/11, veio então o Governo, prorrogar a sua vigência, fazendo-a coincidir, temporalmente, com a declaração do estado de emergência, e aditar novas medidas

restritivas aos concelhos de risco elevado – que já ascendiam a 191 – entre as quais se destaca a suspensão da atividade dos estabelecimentos de comércio a retalho e de prestação de serviços, aos sábados e domingos, exceto entre as 8 e as 13 horas, em todos os concelhos identificados na lei.

4.3.23. Decreto do Presidente da República nº 59-A/2020, de 20 de novembro: renova a declaração do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública (de 24 de novembro a 8 de dezembro de 2020)

Em relação a esta renovação haverá apenas que destacar os esclarecimentos efetuados no âmbito das restrições ao direito à iniciativa privada, existindo a possibilidade de adoção de medidas adequadas a garantir as condições de normalidade na produção, transporte e distribuição de bens e serviços essenciais à atividade do setor da saúde e a possibilidade de encerramento de estabelecimentos, serviços e empresas ou a faculdade de alterações ao respetivo regime ou horário de funcionamento.

4.3.24. Decreto nº 9/2020, de 21 de novembro: Regulamenta a aplicação do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública (de 24 de novembro a 8 de dezembro de 2020)

O Governo decidiu então tripartir a avaliação do risco de infeção por concelhos, qualificando-os como de risco moderado, de risco elevado e de risco muito elevado, na tentativa de manter a restrições no mínimo possível. As medidas tomadas agora dividiam-se em comuns, direcionadas a todo o país, e específicas para cada tipo de concelho, consoante a sua qualificação. Entre as disposições comuns destaca-se a limitação à circulação entre concelhos entre as 23 horas de dia 27 de novembro e as 5 horas de dia 2 de dezembro e, novamente, entre as 23 horas de dia 4 de dezembro e as 23.59 horas de dia 8 de dezembro, salvo em caso de urgência ou exceção, mantêm-se encerrados os estabelecimentos que desde o início do surto pandémico foram forçados a encerrar. Especialmente nos concelhos de risco elevado foi decretado o encerramento de estabelecimentos comerciais às 22 horas, com exceção de restaurantes, equipamentos culturais e desportivos, que passam a encerrar às 22.30 horas. Os restaurantes com entrega ao domicílio, podem encerrar à 1 hora;

Para os concelhos de risco muito elevado e extremo decretou-se a suspensão das atividades em estabelecimentos de comércio a retalho e de prestação de serviços aos sábados, domingos e feriados, entre as 13 horas e as 8 horas e, nos dias 30 de novembro e 7 de dezembro, entre 15 horas e as 8 horas. Excetuando os estabelecimentos de venda de produtos alimentares, higiene e saúde que tenham área inferior a 200 m² e com entrada direta e autónoma da via pública, postos de abastecimento de combustíveis para fins exclusivos de abastecimento e restaurantes para fins exclusivos de entrega ao domicílio ou venda no postigo.

4.3.25. Decreto do Presidente da República nº 61-A/2020, de 4 de dezembro: renova a declaração do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública, (de 9 a 23 de dezembro de 2020)

Este Decreto é uma cópia exata da anterior renovação do estado de emergência.

4.3.26. Decreto nº 11/2020, de 6 de dezembro: regulamenta a aplicação do estado de emergência com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública (de 9 a 23 de dezembro de 2020)

Foi reintroduzida a norma que permite ao Ministro da Economia autorizar ou suspender algumas atividades económicas, mercê das circunstâncias da evolução pandémica.

Com uma antecedência digna de nota, foram estabelecidas, regras específicas para o dia de Natal e para o fim de ano. Os estabelecimentos de restauração poderiam encerrar à uma da manhã, sem novas admissões a partir das zero horas, entre os dias 24 e 26, e nos dias 31 de dezembro e 1 de janeiro, sendo certo que no dia 26 os restaurantes e similares estavam autorizados a servir refeições no próprio estabelecimento até às 15.30 horas.

4.3.27. Decreto do Presidente da República nº 66-A/2020, de 17 de dezembro: renova a declaração do estado de emergência, com fundamento

na verificação de uma situação de calamidade pública, (de 24 de dezembro a 7 de janeiro de 2021)

Foi renovada a declaração de estado de emergência precisos termos do Decreto do Presidente da República nº 61-A/2020, de 4 de dezembro.

4.3.28. Decreto nº 11-A/2020, de 21 de dezembro: regulamenta a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República (de 24 de dezembro de 2020 a 7 de janeiro de 2021)

Chegou, entretanto, ao nosso país a denominada variante inglesa do vírus e, com ela, o previsto crescimento do número de contágios. Ao contrário do que sucedeu na maioria dos outros países europeus, Portugal continuava a resistir ao confinamento e o tão badalado Natal sem condicionantes iria, não obstante, ocorrer nos moldes previstos anteriormente.

Percebendo que era necessário rever algumas das medidas previstas para a época festiva, tornando-as mais restritivas, sob pena de poder perder, definitivamente, o controle da situação pandémica, e levando em consideração a extrema proximidade do Natal o que inviabilizaria qualquer alteração de última hora, o Governo optou por apertar apenas as regras relativas ao período do fim de ano.

As PME, principalmente a área da restauração, enfraquecidas pelos dez meses de medidas restritivas perdiam agora o único oásis de faturação no deserto que costumam atravessam a cada inverno.

Mantiveram-se as restrições à circulação entre concelhos, mas a proibição de circulação na via pública passou a vigorar a partir das 23:00 h de dia 31 de dezembro de 2020 e, ainda, determinar que nos dias 1 a 3 de janeiro de 2021, em todo o território nacional continental, alterando-se, conseqüentemente os horários para o comércio e para a restauração, compatibilizando-os com as novas medidas. Foram ainda suspensas as atividades de comércio a retalho e de prestação de serviços, em todo o território nacional continental, nos dias 1 a 3 de janeiro de 2021, fora do período compreendido entre as 8 horas e as 13 horas.

4.3.29. Decreto do Presidente da República nº 6-A/2021, de 6 de janeiro: renova a declaração do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública (de 8 a 15 de janeiro de 2021)

Este estado de emergência comporta a curiosidade de ser decretado por um período de apenas 8 dias, ao contrário do que se verificou em todos os outros, o que denota, uma vez mais, o desnorte em que o nosso país se encontrava. Procurava-se ganhar tempo para encontrar soluções efetivas. No mais, mantinham-se todas as restrições presentes nos anteriores estados de emergência e nos mesmos moldes.

4.3.30. Decreto nº 2-A/2021, de 7 de janeiro: regulamenta a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República (de 8 a 15 de janeiro de 2021)

Com o país em “stand-by”, aguardando o resultado das intermináveis reuniões entre a classe política e os peritos, poucas alterações se verificaram nesse período, com exceção da proibição de circulação entre concelhos no período entre as 23 horas do dia 8 de janeiro e as 5 horas de dia 11 de janeiro.

4.3.31. Decreto do Presidente da República nº 6-B/2021, de 13 de janeiro: modifica e renova a declaração do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública (de 14 a 30 de janeiro de 2021)

A pandemia atingia os mais altos níveis de infeções, internamentos e óbitos, o que força o Presidente da República, não só a manter as restrições já existentes, mas a apertá-las estabelecendo a possibilidade de suspender parcialmente o direito fundamental à liberdade e à deslocação em todo o país e por períodos de tempo superiores e já não só nos concelhos de risco elevado. Veio também impedir a extinção de contratos de arrendamento não habitacional devido ao encerramento dos estabelecimentos e possibilitar a adoção de medidas de controlo de preços e combate à especulação ou ao açambarcamento de determinados produtos ou materiais. Impõe ainda o teletrabalho, sempre que possível.

4.3.32. Decreto nº 3-A/2021, de 14 de janeiro: regulamenta a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República (de 14 a 30 de janeiro de 2021)

Como se sabia inevitável, há já algumas semanas, o país entrava num “lockdown” idêntico ao de março de 2020. No entanto o presente Decreto apenas estabilizou após ser alvo de 2 sucessivas alterações, com medidas crescentemente restritivas. A primeira versão recupera o conceito de dever geral de recolhimento domiciliário, similarmente ao estabelecido aquando da primeira declaração do estado de emergência e aplicável a todo o território nacional. Decreta-se, uma vez mais, o encerramento de instalações e estabelecimentos incluindo restaurantes e similares, cafetarias, casas de chá e afins, salvo para efeitos de entrega ao domicílio, bem como para venda de refeições ao postigo. Verifica-se, no entanto uma suspensão menos rigorosa do que em março. Os bares mantêm-se encerrados e permanece a proibição de venda de bebidas alcoólicas a partir das 20h.

A segunda versão, veiculada pelo Decreto n.º 3-B/2021 de 19 de janeiro, veio introduzir a limitação de circulação entre concelhos entre as 20 horas de sexta-feira e as 5 horas de segunda-feira. Reforçou a suspensão de atividades de instalações e estabelecimentos nomeadamente proibindo as vendas ao postigo ou por recolha no exterior do estabelecimento, decretando encerramento dos restaurantes, cafés e similares às 20 horas, durante a semana, e às 13 horas aos sábados, domingos e feriados. Proibiu, por fim, a venda de bebidas em serviço de *take away* e o consumo de refeições na proximidade do estabelecimento, interditando o fornecimento de bebidas alcoólicas ao domicílio a partir das 20 horas.

Por fim, a terceira versão, publicada a 22 de janeiro através do Decreto n.º 3-C/2021, apertou ainda mais a malha constituída pelas restrições, mas nada com influência direta sobre a vida empresarial.

4.3.33. Despacho nº 714-C/2021, de 15 de janeiro

Este Decreto visou proibir a venda de certos produtos como mobiliário, decoração e produtos têxteis para o lar, jogos e brinquedos, livros, produtos de

desporto, campismo e viagens, vestuário, calçado e acessórios de moda, por forma a não provocar situações de concorrência desleal passíveis de ocorrer devido ao facto de existirem estabelecimentos que, permanecendo em funcionamento por serem considerados essenciais no contexto da pandemia, vendem igualmente produtos tipicamente transacionados nos estabelecimentos cuja atividade se encontrava suspensa.

As cinco renovações do estado de emergência que viriam ainda a ser decretadas mantiveram, na senda das anteriores, as restrições já em vigor, pouco acrescentando em termos de medidas dirigidas às empresas, indiretamente afetadas pela reposição dos controlos de fronteiras e pela imposição de confinamento obrigatório à chegada. Março ameaçava chegar, uma vez mais, sem o salvador turismo.

4.3.34. Decreto do Presidente da República n.º 41-A/2021 de 14 de abril: renova a declaração do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública (de 16 a 30 de abril de 2021)

A última renovação do estado de emergência já foi decretada com o desconfinamento em vista. Mantiveram-se as restrições por mais 15 dias para permitir uma preparação sustentada desse confinamento, com um gradualismo e uma proporcionalidade capazes de suportar a progressiva normalização da vida económica e social.

4.3.35. Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-C/2021, de 30 de abril: Declara a situação de calamidade, no âmbito da pandemia da doença COVID-19 (de 1 a 16 de maio de 2021)

A forte testagem e a vacinação em massa - estando Portugal na vanguarda europeia no que tange à percentagem de população vacinada – aliados a uma sustentada redução do número de infetados e de contágios traduziu-se numa diminuição do número de internados e óbitos, atingindo-se os objetivos determinados pelos peritos como essenciais para o controlo da pandemia.

No entanto, a batalha estava longe de estar vencida, e o alívio das restrições deveria ser gradual e sustentado. De facto, se num primeiro momento o objetivo consistiu em controlar a pandemia sem aniquilar a economia, agora era necessário retomar a vida económica sem perder o controlo sobre a pandemia.

Em boa verdade, a necessidade de prevenção da doença, contenção da pandemia e garantia da segurança dos portugueses, aliada ao levantamento gradual das suspensões e interdições decretadas durante o período em que vigorou o estado de emergência, implica a necessidade de manutenção de medidas, ainda que menos restritivas.

O Governo, ao abrigo da Lei de Bases da Proteção Civil, veio declarar, novamente, a situação de calamidade, estabelecendo, medidas excecionais e específicas quanto a atividades relativas aos estabelecimentos de comércio a retalho, de prestação de serviços e estabelecimentos de restauração, optando, no entanto, por aliviar um pouco essas restrições e encerramentos, confiando no cumprimento das medidas de proteção indispensáveis pelos portugueses, que, diga-se em abono da verdade, sempre demonstraram grande sentido de responsabilidade, humanismo e civismo na forma como enfrentaram esta pandemia. Povo de brandos costumes, é certo, mas incisivo quando chamado a defender o bem da comunidade.

Para colmatar a ausência da solenidade e maior liberdade de ação conferida pelo estado de emergência, a Lei relativa ao Sistema de Vigilância em Saúde Pública permite ao Governo recorrer, em caso de necessidade, a medidas de exceção indispensáveis ao controlo da pandemia.

Seguir-se-iam duas adicionais renovações da situação de calamidade e, posteriormente uma sucessão de situações de alerta, contingência e calamidade, por vezes sobrepostas, ora apertando, ora aliviando as restrições e amarras à atividade empresarial, nomeadamente aos estabelecimentos de restauração que, lentamente, tentavam recuperar, de ano e meio de uma crise tão brutal e esgotante, como inesperada. Os bares e discotecas só viriam a abrir definitivamente a 14 de janeiro de 2022.

5. Consequências para as micro, pequenas e médias empresas da implementação das medidas restritivas no combate à crise sanitária

Portugal encontra-se, segundo o Índice de Contingência de Oxford (ICO), entre os cinco países da união europeia que mais restrições impuseram aos seus cidadãos e empresas, durante a pandemia. O ICO coloca Portugal com 78,7 pontos num máximo de 100. “O Índice de Contingência (ICO) monitoriza as medidas implementadas pelos Governos a nível mundial”, sendo “avaliadas iniciativas políticas como o fecho de escolas; o encerramento dos locais de trabalho; o cancelamento de eventos públicos; o cancelamento de transportes públicos; as campanhas de informação; a restrição de movimentos no país; a restrição de viagens internacionais; medidas fiscais; o uso obrigatório de máscara em espaços públicos; o investimento de emergência em cuidados de saúde; o investimento em vacinas; a estratégia de testes laboratoriais ou o rastreio de contactos” (Pinto, 2020).

Se é insofismável que as medidas anteriormente expostas, mesmo se, por vezes, tardias e pouco intensas, se revelaram decisivas no sentido de reverter a situação de anormalidade, causada pela pandemia, com que nos deparámos em março de 2020, a par deste mérito há que lhes apontar responsabilidade direta no aniquilar da atividade empresarial, mormente no que tange às micro, pequenas e médias empresas, quedando-se o nosso foco, no entanto, na área da restauração e retalho, sem deixar, no entanto, de apontar aos outros ramos empresariais. O velho brocardo “não se morre da doença, morre-se da cura” revestia-se, então, de uma atualidade avassaladora.

Respaldadas nas declarações de estado de emergência e de situação de calamidade, contingência e alerta, aquelas medidas, ora suspendendo, ora somente restringindo, coartaram de forma acentuada, entre tantos outros, o direito constitucional à iniciativa económica privada.

O direito à livre iniciativa económica privada está consagrado no mais alto nível da estratificação normativa do nosso país – o constitucional, que determina, no artigo 61º nº 1 da CRP, inserido sistematicamente no capítulo referente aos direitos e deveres económicos, que a iniciativa privada se exerce livremente e “nos quadros definidos pela Constituição e pela lei” tendo sempre em conta o interesse geral.

Tais suspensões e restrições ao exercício dos direitos fundamentais consubstanciaram-se, entre outras, na determinação do confinamento geral, nas ordens de encerramento de estabelecimentos comerciais, nos limites estabelecidos à sua ocupação ou ao seu horário de funcionamento, na proibição de despedimentos, no

encerramento das fronteiras e entraves à entrada no país, afetando, de sobremaneira, o turismo, a atividade exportadora e, conseqüentemente, a faturação das empresas que em seu torno gravitam.

No sentido de aquilatar da verdadeira dimensão do impacto da pandemia na vida empresarial, o Governo, para se munir da informação necessária à gestão eficiente e incisiva da crise pandémica, recorreu ao Banco de Portugal¹¹ (BdP) e ao Instituto Nacional de Estatística (INE), para implementar inquéritos rápidos às empresas (Inquérito Rápido e Excepcional às Empresas - COVID-IREE), para identificação cabal dos efeitos, da pandemia, na sua atividade. Os inquéritos, semanais a princípio, passando depois a quinzenais, permitiram constituir os alicerces sobre os quais foi construído o edifício das medidas de apoio, erigidas pelo Governo, tendentes a mitigar o impacto da crise na atividade empresarial. (Banco de Portugal, 2020) COVID-19.

Nesta senda, não seria, de todo, justo apontar singelamente a legislação produzida durante estes anos como a causa de “todos os males”, sem referir o também legislativo esforço de compensação através de um elenco de medidas tendentes proteger, apoiar e a minorar os danos infligidos à atividade económica, pelas constantes suspensões e restrições aos direitos fundamentais.

Estas medidas, que seguidamente e de forma sumária se exporão, representam o compromisso que foi assumido na tentativa de mitigar os danos sofridos pela economia, principalmente pelas PME, o verdadeiro motor da economia portuguesa. Apesar de importantes, estes apoios foram, amiúde, contemporâneos de novas medidas de restrição, sempre que o estado da pandemia se agravava.

¹¹ Banco de Portugal e INE lançam novo Inquérito Rápido e Excepcional às Empresas, 8 de abril de 2020 <https://www.bportugal.pt/comunicado/covid-19-banco-de-portugal-e-ine-lancam-novo-inquerito-rapido-e-excepcional-empresas>, consultado em 12 de agosto de 2021.

6. Medidas legislativas para fazer face à crise económica. Medidas tendentes a apoiar e a proteger a economia

6.1. O “Lay-off” simplificado – Apoio à manutenção dos postos de trabalho

Dentre as regras excecionais adotadas pelo Governo para combater a crise económica, que se previa e começava a dar fortes sinais, aprovou um conjunto de medidas extraordinárias, de carácter temporário, dirigidas aos empregadores e aos trabalhadores de empresas que tivessem sido afetadas pelo surto do COVID-19.

As bases de tais medidas foram definidas na Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 10-A/2020, de 13 de março, com o objetivo de apoiar a manutenção dos postos de trabalho e de mitigar as situações de crise empresarial.

A RCM previu quatro medidas extraordinárias de apoio aos trabalhadores e às empresas:

- a) Apoio extraordinário à manutenção dos contratos de trabalho em empresa em situação de crise empresarial, com ou sem formação;
- b) Criação de plano extraordinário de formação;
- c) Isenção temporária do pagamento de contribuições para a Segurança Social, a cargo da entidade empregadora; e
- d) Incentivo financeiro extraordinário para apoio à normalização da atividade da empresa.

Entretanto, o Governo, na pessoa da Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, veio, através Portaria n.º 71-A/2020, de 15 de março, promover as medidas aprovadas, definindo o apoio extraordinário à manutenção dos contratos de trabalho nas empresas em situação de crise empresarial como “uma resposta rápida e imediata às necessidades urgentes de apoio à manutenção do emprego em empresas especialmente afetadas pelo surto do vírus COVID-19, que não se compadecem com a complexidade procedimental de regimes já existentes como o da suspensão dos contratos de trabalho efetuada por iniciativa das empresas, prevista no Código do Trabalho, vulgarmente denominado de lay-off” e que tem demonstrado ao longo do tempo ser um auxílio importante na resposta a situações de crise.

Foi assim criado o denominado lay-off simplificado, por tem a sua génese na figura do lay-off, é-lhe comparável no que tange à sua estrutura e montantes de pagamento, mas já não quanto a suspensão dos contratos de trabalho e por assumir uma simplicidade de processos notável, adequada à urgência existente na sua implementação prática. Para prevenir o risco imediato de desemprego e a manutenção dos postos de trabalho este apoio teria que ser atribuído no mais curto espaço de tempo.

As diferenças entre lay-off simplificado e a sua figura mãe foram sendo esbatidas à medida que a pandemia se agravava, ameaçando os trabalhadores e as empresas; foram alargadas a medidas previstas, tendo sido implementado, pelo Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, um regime simplificado de redução temporária do período normal de trabalho ou suspensão de contrato de trabalho.

Esta medida era apenas aplicável a empresas em situação de crise empresarial em consequência de “uma paragem total da atividade da empresa ou estabelecimento, que resulte da intermitência ou interrupção das cadeias de abastecimento globais da suspensão ou cancelamento de encomendas; ou”, em alternativa, “a quebra abrupta e acentuada de, pelo menos, 40 % da faturação, com referência ao período homólogo de três meses, ou, para quem tenha iniciado a atividade há menos de 12 meses, à média desse período”. O segundo critério apresentado, por ser objetivo e baseado em prova documental era aquele que oferecia mais garantias de deferimento, no entanto, certas empresas, nomeadamente no ramo da restauração, encontraram dificuldades acrescidas para preencher este requisito pois, devido ao facto de tanto janeiro, como fevereiro e parte de março corresponderem à “época baixa” para tais atividades, dificilmente existiria uma quebra de, pelo menos, 40% na faturação em período homólogo de 3 meses. Mais tarde foi acrescentado um novo critério que considerava estarem em crise empresarial as empresas que estivessem total ou parcialmente encerradas em virtude do dever de encerramento de instalações e estabelecimentos, já referido. Cumulativamente, a empresa deveria ter as situações contributiva e tributária regularizadas perante a Segurança Social e a Autoridade Tributária e Aduaneira.

Refira-se, por fim, que esta medida será concedida na forma de um apoio financeiro, com os mesmos contornos previstos no n.º 4 do artigo 305.º do Código do Trabalho, no valor de 2/3 da retribuição íliquida do trabalhador, sendo 70 % assegurado pela Segurança Social e 30 % assegurado pelo empregador, com duração de um mês, prorrogável mensalmente, até um máximo de seis meses. As empresas, apesar de se encontrarem debilitadas financeiramente, teriam que pagar integralmente estas quantias e, só posteriormente, ser reembolsadas pela Segurança Social.

Durante o período em que beneficiam desta medida extraordinária e até 60 dias depois, as empresas ficam impedidas de proceder à cessação de contratos de trabalho através de despedimento. Se efetuarem despedimento coletivo ou por extinção do posto de trabalho de algum trabalhador o empregador fica obrigado a restituir o valor correspondente aos apoios financeiros extraordinários de que tenha beneficiado.

No elenco destas medidas extraordinárias há a destacar a criação de um incentivo financeiro extraordinário para apoio à normalização da atividade das empresas, que passou por atribuir a cada empresa o valor de uma RMMG, por trabalhador, quando estas, tendo estado ao abrigo do apoio extraordinário à manutenção dos contratos de trabalho, já não se encontrassem em crise empresarial. Este apoio foi renovado e reforçado, pela RCM n.º 41/2020 de 6 de junho, permitindo às empresas que tenham beneficiado do regime de lay-off simplificado podem agora beneficiar de um outro incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial, que poderá ser concedido em duas modalidades. O valor de uma RMMG por cada trabalhador que tivesse estado ao abrigo do lay-off simplificado, pago de uma só vez ou o valor relativo a 2 RMMG por trabalhador, pagas ao longo de 6 meses. Estavam também condicionadas à proibição de despedimentos ou de extinção de postos de trabalho.

6.2. O diferimento do pagamento das rendas no arrendamento não habitacional

A Lei n.º 4-C/2020, de 6 de abril, alterada pela Lei n.º 17/2020, de 29 de maio, veio regulamentar a possibilidade de os arrendatários não habitacionais poderem diferir o pagamento de certas rendas com fundamento na quebra de rendimentos. O legislador referiu-se expressamente aos estabelecimentos de restauração e similares encerrados, ou que apenas mantenham atividade para confeccionar produtos destinados a “take away” ou entrega ao domicílio. Ainda no que tange à restauração, a Câmara Municipal do Porto, através de decisão unânime do executivo, tomada em reunião de 5 de Abril de 2001, isentou os seus inquilinos comerciais do pagamento de renda, desde que exercessem atividade ligada ao setor do turismo.

O arrendatário podia, apenas, diferir o pagamento das rendas vencidas nos meses em que vigore o estado de emergência e no primeiro mês subsequente, sem que pudesse contra ele ser invocado como fundamento para resolução do contrato, denuncia ou para uma ação de despejo. O pagamento seria diferido para os 12 meses

subsequentes ao fim do período referido, sendo efetuado, juntamente com a renda do mês em questão, em prestações mensais não inferiores a um duodécimo do montante total em dívida.

6.3. A suspensão dos contratos de seguro

A situação de calamidade pública, que se viveu nos últimos anos, provocada pela pandemia da doença COVID-19 suscitou um impacto relevante no exercício da atividade seguradora. Nesse sentido, e para acautelar os efeitos da diminuição temporária, total ou parcial, do risco da atividade no contrato de seguro foi aprovado um regime excecional e temporário relativo ao pagamento do prémio de seguro que se corporizou através do Decreto-lei nº 20-F/2020 de 12 de maio. Tal solução legislativa veio requerer a intervenção do setor segurador na senda da estabilidade financeira, ameaçada pela crise associada à COVID-19, com a clara finalidade de ajustar as soluções contratuais previamente estabelecidas de forma a manter o equilíbrio contratual entre segurador e tomador.

Com tal fito, foi estabelecido no supracitado texto legal, que nos contratos de seguro em que se verificasse a redução significativa ou mesmo a eliminação do risco coberto, devido aos tomadores de seguros desenvolverem atividades que se encontrem suspensas ou cujos estabelecimentos ou instalações ainda se encontrem encerradas ou cujas atividades se reduziram substancialmente, em decorrência direta ou indireta das medidas excepcionais e temporárias adotadas em resposta à pandemia da doença COVID-19, poderiam solicitar o reflexo dessas circunstâncias no prémio do seguro que cobre os riscos de tal atividade.

Dita o próémio do referido Decreto-Lei, manifestando os intentos do legislador, que esta medida abrange seguros subscritos em correlação com a atividade afetada, podendo estar em causa, entre outros, seguros de responsabilidade civil profissional, seguros de responsabilidade civil geral, seguros de acidentes de trabalho, seguros de acidentes pessoais, entre outros. Apesar do regime do Decreto-Lei nº 20-F/2020 de 12 de maio ter vigorado, originalmente, entre 11 de maio de 2020 e 30 de setembro de 2020, foi aquela vigência prorrogada até 31 de março de 2021 por força do Decreto-Lei n.º 78-A/2020, de 29 de setembro.

Tendo o prémio sido integralmente pago antes da redução, deverá aquele montante, caso o contrato de seguro não se prorrogue, ser, proporcionalmente, devolvido no prazo de dez dias úteis anteriores à respetiva cessação.

6.4. O programa ADAPTAR

O Programa ADAPTAR, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 20-G/2020, de 14 de maio, foi criado com o intuito de auxiliar as empresas na adaptação dos seus estabelecimentos às obrigações impostas pelas medidas implementadas no contexto da pandemia da COVID-19, designadamente, os custos de aquisição de equipamentos de proteção individual para os trabalhadores e clientes, material de higienização e desinfeção dos estabelecimentos, e os gastos com alterações efetuadas nos espaços. Falamos, portanto, de custos acrescidos para as empresas, com impacto na sua atividade, já de si bastante debilitada.

Este programa veio mitigar os custos acrescidos permitindo às micro, pequenas e médias empresas o desenho de um plano de despesa para a mencionada adaptação, que garantisse a segurança e o cumprimento das normas estabelecidas no contexto do COVID-19, com um custo entre € 500 e € 5000 e com um prazo de execução máxima de 6 meses, prazo esse que foi, posteriormente alargado para 9 meses.

6.5. O Apoio Extraordinário à Retoma Progressiva

Este apoio, inserido no Programa de Estabilização Económica e Social¹², foi dirigido a empresas que se encontrassem em situação de crise, ou seja, que tivessem uma quebra de faturação de 40% ou mais, no mês civil completo imediatamente anterior ao mês civil a que se refere o pedido inicial de apoio ou de prorrogação e mantivessem os estabelecimentos abertos, desde que, no momento daquele pedido, vigorassem medidas restritivas de atividades económicas, tais como, limitação de horário de funcionamento, limitação de ocupação ou de lotação de estabelecimentos, bem como limitações à circulação de pessoas no território, no âmbito da pandemia da doença COVID-19. Tal apoio, traduzia-se na redução temporária do período normal de trabalho de todos ou alguns dos trabalhadores da empresa.

¹² Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho, prevê um conjunto de instrumentos para apoiar a manutenção dos postos de trabalho no contexto da retoma da atividade económica.

O empregador não poderia beneficiar simultaneamente dos apoios previstos no presente decreto-lei e do lay-off simplificado ou dos outros apoios do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, nem das medidas de redução ou suspensão previstas nos artigos 298.º e seguintes do Código do Trabalho. Nesse sentido, os empregadores que já tivessem solicitado Apoio Extraordinário à Retoma Progressiva, mas, ao invés, pretendessem aderir ao “lay-off” simplificado, deveriam registar a sua desistência ao apoio.

Primeiramente previsto para vigorar até ao dia 31 de dezembro de 2020, o âmbito de aplicação temporal deste apoio extraordinário foi, no entanto, alargado até 30 de junho de 2021 pelo Decreto-Lei n.º 6-C/2021, de 15 de janeiro. Tal diploma, tornou a medida extensiva aos gerentes das empresas e reduziu os requisitos necessários para se ser considerada uma empresa em situação de crise, sendo para tal bastante o registo de uma quebra de faturação igual ou superior a 25%. Meses volvidos, com o Decreto-Lei n.º 23-A/2021 de 24 de março, prolonga-se a vigência do apoio extraordinário à retoma progressiva até 30 de setembro de 2021 e finalmente, o Governo decide permitir o recurso a este apoio, sem submissão a qualquer limite temporal, enquanto se mantivessem as mencionadas restrições à atividade económica associadas à pandemia. Este alargamento visou reforçar a confiança das empresas e estimular a retoma e o reforço das atividades económicas, tendo sempre como objetivo a proteção dos postos de trabalho a viabilidade do sector empresarial.

6.6. O programa ATIVAR

A medida “Incentivo ATIVAR.PT”, regulamentada pela Portaria n.º 207/2020, de 27 de agosto, traduz-se, sumariamente, na atribuição, à empresa empregadora, de um apoio financeiro à celebração de contrato de trabalho com pessoa desempregada, inscrita no Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I. P. Este apoio, que decorre do Programa de Estabilização Económica e Social, visa, com a introdução de incentivos à contratação, criar emprego sustentável, destinado aos desempregados mais jovens ou de longa duração, nesta conjuntura adversa causada pela pandemia da doença do COVID-19. O incentivo corresponderia a 12 vezes o valor do Indexante dos apoios sociais (IAS) ou 4 vezes aquele valor, consoante fosse celebrado um contrato sem termo ou com termo certo, respetivamente.

Deveria ser celebrado um contrato sem termo ou com termo certo, neste caso com duração inicial igual ou superior a 12 meses e ficava a entidade empregadora

obrigada a manter o contrato de trabalho por 24 meses se fosse sem termo ou pelo tempo correspondente à sua duração inicial, se se tratasse de contrato a termo certo. Teria de ser celebrado com desempregados inscritos nos serviços de emprego por período de, pelo menos, 6 meses consecutivos ou 2 meses consecutivos quando estes tenham idade igual ou inferior a 29 anos ou com idade igual ou superior a 45 anos. A entidade obrigava-se ainda a prestar formação profissional ao trabalhador, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 4.º.

6.7. Os programas APOIAR

A União Europeia (UE), mais concretamente, a Comissão Europeia (CE), instituiu um projeto destinado a apoiar as dificuldades de tesouraria das PME, através do financiamento de um fundo capaz de fazer face à crise pandémica. Tal projeto, denominado CRII (Coronavirus Response Investment Initiative), permitiu a constituição de um Sistema de Incentivos à Liquidez – o Programa “APOIAR”. Este programa, regulado pela Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de novembro, veio complementar as medidas, anteriormente implementadas, que visavam, de uma forma geral, evitar a destruição de postos de trabalho. Tornava-se necessário criar novos apoios que permitissem às empresas suportar os custos e os compromissos associados ao seu funcionamento e combater os efeitos negativos provocados pela pandemia, auxiliando-as no cumprimento das suas obrigações e permitindo a sua subsistência.

No âmbito do Programa APOIAR, foram criadas duas medidas – “APOIAR.PT e “APOIAR RESTAURAÇÃO”. Ambas instrumentos de apoio à tesouraria para empresas que atuem em setores particularmente afetados pelas medidas de confinamento, traduzem-se numa subvenção correspondente a 20 % do montante da diminuição da faturação da empresa, nos 3 primeiros trimestres de 2020. No entanto a primeira é dirigida a micro e pequenas empresas, incluindo a “APOIAR RESTAURAÇÃO” igualmente as médias empresas. Os requisitos de candidatura eram extremamente numerosos, técnicos e rigorosos, principalmente no que tange à segunda medida, o que dificultou o acesso às empresas de menor dimensão, impossibilitadas de ter avençados, juristas ou contabilistas certificados. O Governo, reconhecendo que as empresas do setor da restauração eram as mais afetadas pelas restrições ao funcionamento decorrentes do estado de emergência, criou este apoio adicional, permitindo ainda a sua cumulação com o “APOIAR.PT”, caso estivessem também cumpridos os requisitos deste.

Se esta primeira fase do Programa APOIAR, foi exclusivamente financiada com fundos europeus, já a segunda, introduzida pela Portaria n.º 15-B/2021, de 15 de janeiro, obrigou à utilização de recursos nacionais. Nesta segunda fase do programa visou-se o seu reforço, através do lançamento da medida «APOIAR + SIMPLES», que veio, igualmente, apoiar os empresários em nome individual sem contabilidade organizada e com trabalhadores a cargo, injustificadamente, impossibilitados de recorrer às duas originais medidas do Programa APOIAR. A medida «APOIAR.PT», passa a abranger todo o ano de 2020 sendo criado um apoio extraordinário à manutenção da atividade para 2021, mas que visa a compensação, antecipada, das empresas pelas eventuais perdas de faturação futuras, causadas pelo confinamento, que se previa longo. A este reforço de tesouraria foi adicionada a antecipação da segunda prestação do pagamento do apoio referente aos três primeiros trimestres de 2020, que estava previsto ocorrer apenas 60 dias úteis após o pagamento da primeira.

Ainda no âmbito do Programa APOIAR, foi criada uma nova medida, designada «APOIAR RENDAS», que se destinava a proteger as empresas dos setores mais afetados, pelas medidas excecionais aprovadas no contexto da pandemia da COVID-19. Veio determinar a proibição da cessação de contratos de arrendamento para fins não habitacionais e ainda obrigar à sua renovação pelo período correspondente ao encerramento dos estabelecimentos inquilinos. Permitiu ainda, aos estabelecimentos que se encontravam encerrados desde março de 2020 – como é o caso dos bares e discotecas - poderem diferir, para 2022, o pagamento de rendas que se vencessem durante os anos de 2020 e 2021.

Pela Portaria n.º 69-A/2021, de 24 de março, verificou-se um reforço dos apoios às empresas com quebras de faturação superiores a 50%, nomeadamente no escopo do APOIAR.PT e do “APOIAR + SIMPLES”. Este reforço, aplica-se retroativamente às candidaturas já submetidas, sendo ajustados os valores a receber de forma automática. Por intermédio do mesmo diploma, alargam-se as medidas “APOIAR + SIMPLES” e “APOIAR RENDAS aos empresários em nome individual sem contabilidade organizada, independentemente de terem ou não trabalhadores por conta de outrem.

Era essencial que estes apoios chegassem eficazmente e com brevidade às empresas que mais deles necessitavam, mas em boa verdade, tal quase nunca sucedeu.

6.8. O Programa REATIVAR o Turismo

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2021, de 16 de junho, aprovou o Plano Reativar o Turismo, Construir o Futuro, programa a desenvolver em 7 anos (2021-2027) que pretende relançar o setor do turismo.

Assenta em 4 pilares fundamentais que serão corporizados por um conjunto de medidas, que corresponderão ao seu Plano de Ação, conforme dita a RCM:

- a) Pilar 1: Apoiar as empresas — visa adotar medidas que preservem o potencial produtivo e o emprego no setor do turismo, apoiando ainda as empresas no processo de consolidação da respetiva estratégia operacional;
- b) Pilar 2: Fomentar segurança — visa criar as condições que permitam reforçar a confiança das empresas e dos turistas, bem como reforçar a confiança dos residentes no turismo e na capacidade de este contribuir de forma significativa para o seu bem-estar e para a melhoria da respetiva qualidade de vida;
- c) Pilar 3: Gerar negócio — visa gerar negócio para as empresas, globalmente, num cenário de forte concorrência internacional, no contexto do qual Portugal pode e deve assumir um papel de liderança; e
- d) Pilar 4: Construir futuro — visa criar as condições para, a médio e longo prazo, se promover uma verdadeira transformação do setor do turismo e posicioná-lo num patamar superior de desenvolvimento, mais sustentável, mais responsável e capaz de gerar mais valor acrescentado.”

O primeiro pilar consistiria em apoiar as empresas do setor do Turismo, através de apoios adaptados às suas características, a cada momento da pandemia, e, apesar de constituir um plano a longo prazo, este pilar representava um apoio no imediato às referidas empresas.

Este setor, um dos mais afetados pelas medidas governamentais destinadas a mitigar os efeitos da pandemia na saúde pública, constitui um dos setores chave da economia portuguesa - atrevemo-nos a dizer, o mais importante - na geração de riqueza e postos de trabalho. Como setor nevrálgico, tornava-se necessário tomar, urgentemente, medidas musculadas capazes de encetar uma efetiva retoma, dar resposta às suas necessidades assegurando a sobrevivência das empresas que o compõem, geralmente microempresas, incapazes de suportar dificuldades de tesouraria.

6.9. As linhas de crédito.

Numa tentativa de salvar as empresas foram criadas diversas linhas de crédito que totalizaram 6200 milhões de euros repartidos da seguinte forma: 600 milhões constituíram uma linha destinada a apoiar o setor da restauração e similares, 900 milhões para o turismo em geral, 200 milhões dirigidos a agências de viagens, animação turística, organização de eventos e similares, e os restantes 4500 milhões para apoio direto à atividade económica.

Foi, igualmente, criada uma linha de apoio à tesouraria para microempresas do turismo que ascendia aos 60 milhões de euros, assim como uma linha de crédito de âmbito geral, orçando a 400 milhões de euros, dos quais 320 milhões eram dirigidos ao apoio a fundo maneio e os restantes 80 milhões destinados a plafond de tesouraria¹³.

6.10. As moratórias de crédito

O Governo implementou ainda, moratórias de crédito perante as instituições financeiras, com o intuito de proteger as famílias portuguesas, nomeadamente no crédito à habitação e as empresas em situação difícil causada pela pandemia, permitindo o protelar do cumprimento das suas obrigações creditícias para com aquelas instituições.

Esta medida destinou-se a particulares, empresários em nome individual (ENI), instituições particulares de solidariedade social (IPSS), pequenas e médias empresas (PME) e outras empresas do setor não-financeiro. A moratória incluía o não pagamento do capital e correspondentes juros, comissões ou outros encargos contratuais.

6.11. Apoio das autarquias locais

As próprias autarquias locais aderiram a este esforço, em prol das empresas portuguesas, tendo, à sua maneira e dentro das possibilidades de cada uma, implementado uma série de medidas com o intuito de minorar os prejuízos causados

¹³ IAPMEI: Linhas de apoio à Economia COVID-19. em <https://www.iapmei.pt/Paginas/COVID-19-Medidas-de-Apoio-as-Empresas-Financia.aspx>, consultado em 25 de Junho de 2021.

pela pandemia. A Câmara Municipal do Porto¹⁴, a título de exemplo, reduziu, em 50%, o valor das rendas cobradas pelos espaços municipais ocupados por comerciantes, isentando-os quando cumprissem apenas a função de armazém. Permitiu ainda, a título excecional, a instalação de esplanadas nos estabelecimentos de restauração e similares.

Por seu turno a Câmara Municipal da Maia implementou o programa PEADEL¹⁵ (Programa Extraordinário de Apoio Direto à Economia Local) que atribuiu um valor global de 1.2 Milhões de Euros, a fundo perdido, às pequenas e microempresas ou empresários em nome individual, domiciliados no concelho, que, tendo tido um volume de faturação até € 350.000,00 em 2019, apresentassem, em 2020, quebras de faturação iguais ou superiores a 35%.

6.12. Apoios em matéria fiscal

Existiram também medidas de apoio relativas a matéria fiscal. Muito sumariamente, foram implementadas, entre outras medidas, a dilação de prazos em IRC, IRS e Imposto de Selo, o pagamento em 3 ou 6 prestações das retenções na fonte em IRS/IRC e do IVA a isenção total das contribuições sociais a cargo da entidade empregadora relativamente aos trabalhadores abrangidos pelas medidas excecionais e temporárias de proteção dos postos de trabalho, ou em caso de estes requisitos não estarem cumpridos, o pagamento diferido de 2/3 dessas contribuições.

¹⁴ <https://www.investporto.pt/pt/incentivos/covid-19/apoios-municipais/>, consultado em 20 de fevereiro de 2022

¹⁵ <https://www.cm-maia.pt/peadel>, consultado em 20 de fevereiro de 2022.

7. Efeito das medidas de apoio à atividade económica

De acordo com a Confederação Empresarial de Portugal (CIP) (2020), no seu comunicado de 4 de maio, mais de 80% das empresas inquiridas consideraram os apoios propostos pelo Governo insuficientes e, das empresas que recorreram às linhas de crédito, apenas 3% das tinham já recebido as quantias. Quase 50% afiançaram que para fazer face à crise necessitariam de financiamento adicional.

Em comunicado¹⁶ à imprensa, Associação empresarial de Portugal (AEP) apontou que “O pacote de medidas (...) anunciado, no valor de 9,2 mil milhões de euros, equivale a menos de 5% do PIB anual português, muito longe do anunciado pela nossa vizinha Espanha, que ultrapassa os 16% do PIB anual espanhol”, acrescentando que “uma situação excepcional, como a que estamos a viver, requer uma atuação excepcional, em montante e em celeridade na sua implementação”.

A principal prioridade do governo foi a aposta na manutenção dos postos de trabalho e o pagamento das remunerações aos trabalhadores. Foi o apoio que, na prática, melhor funcionou. Os outros apoios foram incertos e, recebidos demasiadamente tarde ou nem sequer recebidos. O governo falhou na celeridade, havendo empresas que tiveram de fechar à espera daqueles apoios. Havia que tentar sobreviver sem faturar, demonstrando uma enorme capacidade de resiliência, algumas sobrevivendo apenas pela sua capacidade de readaptação e reinvenção. O período entre janeiro e abril de 2021 foi, sem dúvida, o mais duro. Depois do enorme impacto e desgaste sofridos ao longo do ano anterior, ter de encerrar de novo e, desta feita, por quatro meses, revelou-se, para algumas, fatal. Mas não se julgue que, terminando o desconfinamento, é imediato o regresso da faturação. É preciso que seja reposta a confiança, o que exige tempo, bem extremamente escasso, por estes dias.

Um dos maiores problemas com que se depararam as empresas foi, como vimos, o atraso na disponibilização das quantias referentes aos apoios, mas outros, de igual modo graves, ocorreram, tais como, a dificuldade no acesso aos apoios, nomeadamente às linhas de crédito.

Este acesso foi dificultado, em primeira ordem, por questões relacionadas com a exigência, por parte das instituições bancárias, de elevadas comissões e taxas, tendo

¹⁶ Comunicado de imprensa: “Há que fazer mais, muito mais e com efeito imediato!”, 18 de março de 2020. https://www.aeportugal.pt/uploads/Noticias/PDF/200318prcoronavirusmedidasgovernoempresas_1326.pdf, consultado em 13 de janeiro de 2022.

ainda as empresas que prestar garantias de cumprimento, por vezes assumidas, pessoalmente, pelos próprios empresários. Muitas vezes, pura e simplesmente, não conseguiam cumprir os exigentes critérios de seleção, que discriminavam muitas PME.

Por último, mas não menos grave, foi a extrema complexidade e burocracia associados ao pedido de apoio. Só o requerimento e a contratualização importavam o preenchimento de mais de 15 documentos; seguia-se uma criteriosa e aprofundada análise de risco da empresa para que, por fim, o procedimento pudesse ser remetido para as sociedades de garantia mútua, onde terminava. Muitas PME não chegavam sequer reunir os requisitos exigidos para aceder a estes apoios, mas as que o conseguiam, deparavam-se com um procedimento caro, exigente, lento e burocrático.

Para que realmente possam surtir efeito é necessário que os apoios às empresas mais afetadas pela crise, sejam recebidos no imediato, o que nem na primeira nem na segunda vaga da pandemia sucedeu, tendo existido indesculpáveis atrasos na aplicação das medidas de apoio. Era igualmente essencial que esses apoios fossem revistos em alta.

O dinheiro dos apoios tardava em aparecer, ou chegando, era insuficiente, o que levou muitas empresas – as que conseguiam – a recorrer a financiamentos, retomando, então, a atividade, mas acumulando mais dívida para o futuro. Com quebras enormes na faturação e sem apoios, muitas empresas, mormente PME, ponderavam apresentar-se à insolvência.

8. A cobrança de créditos

Por tudo o exposto, chegamos a um ponto em que é necessário refletir acerca da situação em que se encontram as empresas, principalmente as pequenas e médias, em virtude da supra indicada crise originada pela pandemia provocada pelo COVID-19. Dentro destas últimas há ainda que destacar, por infortúnio, aquelas que mais afetadas foram por este desastre – as empresas do setor do alojamento e restauração, no fundo, o Turismo.

Apesar de importantes, os apoios concedidos no âmbito das medidas destinadas a atenuar os efeitos nocivos dos sucessivos confinamentos e encerramentos foram, conforme referimos, manifestamente insuficientes. As empresas necessitam urgentemente de liquidez que lhes permita não só fazer face às suas obrigações como também para desenvolver a sua atividade.

A cobrança célere, eficaz e com baixo custo das dívidas de que são credores, tenham elas como devedor, empresas, entidades públicas ou consumidores, revela-se, assim, imprescindível para que as PME possam reagir positivamente a esta crise profunda. A cobrança, com sucesso, de uma simples dívida de € 5.000,00, assumindo-se insignificante para uma grande empresa, poderá ser decisiva para a sobrevivência de uma micro ou PME.

A cobrança extrajudicial é mais célere e menos dispendiosa do que aquela efetuada através dos meios judiciais. Assumindo o decurso do tempo um papel relevante na cobrança do crédito, quanto mais tarde se iniciar a cobrança da dívida, menores as perspectivas da sua recuperação.

Analisaremos, de seguida, os procedimentos ao serviço das empresas para procederem à cobrança de uma dívida. Iniciaremos pelos extrajudiciais para depois nos focarmos nos judiciais.

8.1. Procedimentos extrajudiciais

8.1.1. Negociação tendente à cobrança dos créditos

Entre os atos próprios dos advogados e dos solicitadores, plasmados na Lei n.º 49/2004 de 24 de agosto, encontra-se, no artigo 1.º, n.º 6 alínea b) a “negociação tendente à cobrança de créditos. Assim, perante o incumprimento contratual, estes

profissionais, poderão encetar negociações com o devedor no sentido de promover o cumprimento da obrigação. Dispõe a Lei nº 49/2004, de 24 de Agosto, no artigo 1.º, n.º 1 que “apenas os licenciados em Direito com inscrição em vigor na Ordem dos Advogados e os solicitadores inscritos na Câmara dos Solicitadores podem praticar os atos próprios dos advogados e dos solicitadores”.

Nesse sentido, o primeiro passo é, comumente, o envio de carta registada de interpelação do devedor, com cariz pré judicial. Visa-se, com a ameaça de recurso às instâncias judiciais, compelir o devedor a cumprir a obrigação ou, no mínimo, a negociar.

Não se obtendo cumprimento ou acordo com o devedor, haverá que recorrer a outros expedientes.

8.1.2. Entidades de gestão de cobranças e recuperação de créditos

O artigo 1º, nº. 6, alínea b), da Lei n.º 49/2004, de 24 de agosto, prescreve que “a negociação tendente à cobrança de créditos” tem sido razão de grande discórdia entre advogados e empresas de gestão e recuperação de créditos. Tal resulta, da interpretação que é feita da transcrita expressão, que leva uns a entender que aquelas empresas incorrem em crime de procuradoria ilícita no desenvolvimento da sua atividade, por apropriação de funções próprias de advogados e solicitadores, enquanto outros consideram que não existe qualquer violação do disposto nos artigos 1.º e 7.º da Lei n.º 49/2004, de 24 de agosto.

De facto, a fronteira entre o lícito e o ilícito, neste âmbito, afigura-se-nos ténue e tendo esta querela existido há mais de uma década, seria tempo de o legislador clarificar a sua posição conferindo segurança jurídica às partes envolvidas.

O Presidente do IRN (Instituto de Registos e Notariado), no seu Parecer, homologado em 16 de outubro de 2012, veio considerar não violar a lei o registo definitivo de constituição de uma sociedade cujo objeto seja a cobrança de dívidas ou a gestão e cobrança de créditos.

Ora, a questão fundamental situa-se na distinção entre o que constituirão negociações tendentes à cobrança de uma dívida e o que será a singela cobrança de uma dívida. Se concluirmos pela não existência de qualquer diferença, restará claro que, tanto um como o outro, são atos próprios de advogado e solicitador e apenas por estes

profissionais praticáveis, sob pena da prática de crime. Mas a solução não se afigura tão simples.

No n.º 8 do artigo 1.º do presente diploma, o próprio legislador abre a porta a uma interpretação no sentido de que aqueles conceitos não coincidem, quando admite, expressamente, a legalidade das empresas de cobrança de dívidas. Se não haverá margem para quaisquer dúvidas que a cobrança de um crédito, sem mais, a favor de terceiro, não exige a qualidade de advogado ou solicitador, o problema levantar-se-á quando para além daquela singela cobrança, a empresa ou o profissional praticam outros atos na prossecução da cobrança da dívida. A verdadeira questão não está nos extremos, mas sim no que os medeia.

Ponto assente, estas sociedades são reconhecidas pelo próprio legislador e pelo IRN, que permite constituição de sociedades com o objeto “cobrança de dívidas” e “gestão e cobrança de créditos”, o que as leva a clamar por uma definição do que constitui, de facto, a sua atividade. Não nos esqueçamos que a prática de atos próprios de advogado e solicitador, quando não se detém tal qualidade, poderá fazer incorrer o sujeito em responsabilidade criminal pela prática de factos que consubstanciam o crime de procuradoria ilícita, nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 49/2004, acrescida de eventual responsabilidade civil, por factos ilícitos.

Será a decisão de enquadrar as negociações tendentes à cobrança de créditos nos atos próprios de advogado e solicitador, uma demonstração de que o legislador pretendeu que tal atividade fosse levada a cabo por profissionais cuja atividade, nas palavras do Tribunal Constitucional, no seu Acórdão n.º 497/89, “não dispensa uma apurada regulamentação, no tocante, quer às condições e requisitos exigidos para esse mesmo exercício, quer ao controlo da sua verificação, quer à necessidade da obediência, por parte dos respectivos profissionais, a um estrito código deontológico, quer ainda, finalmente, à tutela disciplinar da observância de tal código”? Defendendo este ponto de vista, concluiremos que a “negociação tendente à cobrança de créditos” não pode ser levada a cabo por qualquer pessoa singular ou coletiva, mas apenas por advogado ou solicitador.

Afigura-se-nos, portanto, essencial que o legislador solucione este diferendo, delimitando, claramente, a fronteira entre negociações tendentes à cobrança de uma dívida e gestão e cobrança de créditos, permitindo aos advogados e solicitadores por um lado e às entidades de gestão de cobranças e recuperação de créditos, por outro, conhecerem o âmbito e os limites da sua atividade.

A solução poderá passar, enquanto a querela não é definitivamente resolvida, pela aquisição, por estas entidades de recuperação de crédito e gestão de cobranças, do crédito da empresa e sua posterior negociação, já como crédito próprio. Constituirá, neste caso, um recurso a ter em conta.

8.1.3. O Procedimento Extrajudicial Pré-Executivo

O Procedimento Extrajudicial Pré-Executivo (PEPEX), regulamentado pela Lei n.º 32/2014, de 30 de maio, é, conforme o próprio nome desvenda, um procedimento que permite ao credor verificar, de forma célere e com baixos custos associados, se o seu crédito será efetivamente recuperável mediante recurso à ação executiva.

É um procedimento administrativo, de utilização facultativa. Evitará que o credor intente ações executivas inúteis, por inexistência de bens penhoráveis no património do devedor e por uma fração do custo.

Para que seja admissível o recurso ao presente procedimento, são prescritos pelo artigo 3.º, três requisitos, cumulativos. O credor terá que estar munido com um título executivo, que, nos termos do artigo 550.º do CPC, reúna as condições para a aplicação do processo comum de execução para pagamento de quantia certa, sob a forma sumária, a obrigação exequenda deverá ser certa, exigível e líquida e terão que ser indicados os números de identificação fiscal, em Portugal, de requerente e requerido.

O requerimento inicial será remetido através de formulário online e correrá os seus termos numa plataforma eletrónica contendo a identificação do devedor, o valor da dívida e os factos constitutivos do seu crédito, se não decorrerem do próprio título executivo, conforme se afere dos artigos 4.º e 5.º, n.º 1 alíneas c) e d), do diploma em análise. Posteriormente, será o procedimento distribuído a um agente de execução que aquilatará da existência, no património do devedor, de bens suscetíveis de penhora, nos termos dos artigos 6.º e 9.º da mesma Lei. Para tanto consultará diversas bases de dados de acesso eletrónico, tais como, das Finanças, da Segurança Social, do registo nacional de pessoas coletivas, das conservatórias do registo civil, predial, comercial e automóvel.

A agente de execução designado, após proceder às mencionadas consultas, elaborará um relatório no qual detalhará os bens do devedor que conseguiu identificar, ou declarará a ausência de bens penhoráveis no património daquele, fazendo menção,

se for o caso, da existência de registo referente ao requerido na lista pública de devedores, da sua declaração de insolvência ou de ser parte principal em execução pendente, ao abrigo do artigo 10.º da mesma lei.

Tendo sido identificados, pelo agente de execução bens penhoráveis, o credor poderá transmutar este procedimento numa ação executiva para pagamento de quantia certa, pela apresentação de requerimento executivo, acrescendo à dívida exequenda e eventuais juros de mora, as quantias despendidas com o PEPEX. Se pelo contrário não forem encontrados bens suscetíveis de penhora, deverá ser notificado o devedor para pagar o valor em dívida, celebrar acordo de pagamento, indicar bens penhoráveis ou opor-se ao requerimento, com a cominação de que, em caso de ausência de resposta no prazo de 30 dias, será incluído o seu nome na lista de devedores – artigos 11.º, 12.º e 15.º do Regime do PEPEX.

Na situação de crise empresarial em que nos encontramos, este procedimento permite, no caso de se identificarem bens penhoráveis, emprestar uma celeridade e eficácia ao processo executivo, constituindo, verdadeiramente a sua fase preliminar. Representa uma mais-valia sensível, permitindo evitar o recurso à ação executiva e seus acrescidos custos, quando se verifique que o devedor não é titular de bens suscetíveis de penhora ou, inculindo no devedor o receio de ser incluído numa lista pública de devedores, “forçá-lo” a celebrar um acordo de pagamento da dívida.

O PEPEX é um procedimento bastante relevante, com o senão de exigir que o credor detenha um título executivo, o que, amiúde, não acontece.

8.1.4. Meios alternativos de resolução de litígios

8.1.4.1. A mediação

A mediação é um procedimento extrajudicial de resolução de litígios, regulado pela Lei n.º 29/2013, de 19 de abril, através do qual as partes, de forma voluntária, se comprometem pela busca de uma solução para determinado litígio, com o auxílio de um mediador – profissional imparcial que analisa as posições das partes envolvidas e as convence das vantagens associadas a um acordo, não privilegiando, conforme metaforiza Mariana França Gouveia (2021), à justiça salomónica.

Neste procedimento as partes não se digladiam, mas ao invés, existe entre elas uma entreajuda no sentido de se atingir um acordo, com concessões de ambas. Visa-se a compreensão das distintas posições, numa perspectiva não conflitual, objetiva, com foco na realidade material do problema e não no relacionamento entre as partes. Estas poderão recorrer à mediação mesmo antes de qualquer litígio ocorrer, através da inserção no contrato de uma cláusula de mediação.

A mediação exige o consentimento informado das partes, podendo aquele ser, a todo o tempo, revogado, inclusive de forma unilateral. O procedimento assume natureza confidencial, recaindo sobre o mediador de conflitos o dever de sigilo. É um procedimento, célere e flexível, através do qual se conseguem obter resultados satisfatórios, facilitando a manutenção ou estreitamento das relações existentes entre as pessoas ou empresas, através de uma atitude de cooperação na obtenção de uma resposta para o problema e no respeito pela solução encontrada. No entanto, devido ao seu carácter voluntário, nem sempre é possível obter a participação do devedor e será esta uma das razões que levam à sua parca utilização no nosso país.

8.1.4.2. Os julgados de paz

Instituídos pela Lei n.º 78/2001, de 13 de julho, alterada pela Lei n.º 54/2013, de 31 de julho, os julgados de paz são tribunais de proximidade, que resultam da cooperação entre o Estado e os Municípios, especialmente vocacionados para uma justa composição de litígios, mediante procedimentos caracterizados pela simplicidade, adequação, informalidade, oralidade e absoluta economia processual, incentivando a colaboração dos cidadãos na resolução dos seus próprios litígios.

Estes tribunais têm, nos termos do artigo 6.º e 9.º daquele diploma, a sua competência limitada às ações declarativas cíveis de valor não superior a € 15.000,00, não podendo nestas intervir quando versem Direito da Família, Direito das Sucessões e Direito do Trabalho. O seu âmbito de competência, no que concerne ao assunto sob estudo, abrange questões como o arrendamento urbano, o incumprimento de contratos e a responsabilidade civil ou dívidas relacionadas com contratos de adesão.

O requerimento pode ser apresentado na secretaria do Julgado de Paz por pessoa coletiva ou singular, por escrito ou oralmente, sendo, neste último caso reduzido a escrito pelo funcionário, nos termos do artigo 43.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 54/2013, de 31 de julho. Recebido o requerimento, os litígios poderão ser resolvidos de três formas

distintas: Através da mediação, pela conciliação ou por intermédio de sentença. Iniciar-se-á sempre pela fase da mediação, que será realizada nos termos expostos no ponto anterior, quando se tratou deste meio de resolução alternativa de litígios. Sendo alcançado acordo este será homologado pelo Juiz de Paz, caso contrário, bem como quando uma das partes não aceite a mediação, encetaremos a fase da conciliação, onde o Juiz proporá, numa fase anterior ao julgamento, uma solução para o litígio. Se o Juiz não lograr a conciliação das partes, só restará a marcação da audiência de julgamento onde as partes alegarão e provarão os factos por si alegados, sendo proferida sentença.

Não é obrigatória a constituição de mandatário, exceto se for interposto recurso da sentença, o que só poderá ocorrer quando o valor da causa ultrapasse os € 2.500,00. Este procedimento contempla custos relativamente reduzidos, podendo situar-se entre os € 50,00 e os € 70,00. Segundo a Direção-Geral da Política de Justiça, a média de duração de um processo nos Julgados de Paz rondará os seis meses.

Apesar de constituir um procedimento simplificado e relativamente célere, depende largamente da predisposição das partes para a resolução dos seus litígios por acordo ou pela equidade, pois, caso contrário poderão, deitando mão a expedientes dilatatórios inviabilizar a regular tramitação dos processos nos Julgados de Paz, bastando, diz Pereira (2005), a título de exemplo, requerer uma perícia pois, nos termos do n.º 3 do art.º 59.º LJP, o requerimento para a realização da perícia implica a remessa automática do processo para o tribunal judicial de 1.ª instância.

Outra questão pertinente, no entender de Morais (2004), prende-se com a localização dos Julgados de Paz. Propalando a justiça de proximidade, os Julgados de Paz, não estão constituídos em quantidade suficiente para permitir uma eficaz cobertura de todo o território. Portanto, em vez de aproximarem a justiça das populações, por vezes, afastam-na delas, tendo em conta que os tribunais de comarca são, em regra, bastante mais próximos.

8.1.4.3. A Arbitragem

Dispõe o n.º 1 do artigo 1.º da Lei da Arbitragem Voluntária, Lei n.º 63/2011, de 14 de Dezembro, apoiado pelo n.º 2 do artigo 209.º da CRP, que, para além dos estaduais, podem existir tribunais arbitrais. Que podem decidir, “desde que por lei especial não esteja submetido exclusivamente aos tribunais do Estado ou a arbitragem

necessária, qualquer litígio respeitante a interesses de natureza patrimonial pode ser cometido pelas partes, mediante convenção de arbitragem, à decisão de árbitros”.

É um mecanismo de resolução alternativa de litígios, voluntário e confidencial, só podendo as decisões e a identidade das partes ser divulgadas com a sua autorização. A sentença proferida é equiparada às sentenças dos tribunais judiciais, nomeadamente no que concerne à sua força executiva. De facto, o artigo 705.º, n.º 2 do CPC, confirma tal premissa.

O tribunal arbitral é constituído através de uma convenção de arbitragem. Tal convenção é um acordo celebrado entre as partes, vinculando-se estas a submeter o litígio em causa a um tribunal arbitral. A convenção de arbitragem deve ser celebrada por escrito, sob pena de nulidade e é revogável por acordo, a todo o tempo, até a sentença ser proferida, nos termos combinados dos artigos 2.º, n.º 1, 3.º e 4.º, n.º 2 da LAV.

As partes poderão optar entre um tribunal singular, composto por um só árbitro escolhido por elas e um tribunal coletivo ou colegial, composto por três árbitros designando cada parte um árbitro e estes o terceiro, que presidirá. Os árbitros escolhidos deverão ser imparciais e independentes em relação às partes.

Os processos de arbitragem são, em regra, relativamente céleres, devendo a decisão ser proferida, por força do artigo 43.º da LAV, num prazo máximo de 12 meses, prorrogável por vontade das partes. Aqueles que corram termos em centros de arbitragem apoiados pelo Ministério da Justiça não poderão demorar mais de 3 meses. Se as partes recorrerem aos centros de arbitragem apoiados pelo Ministério da Justiça, este procedimento pode inclusivamente ser gratuito ou ter custos bastantes reduzidos, sendo ainda possível requerer apoio judiciário, se cumpridos os requisitos legais.

Ao contrário do que sucede nos Julgados de Paz, conforme se poderá aquilatar pela análise do Artigo 37.º da LAV, pode ser requerida, pelas partes ou pelos árbitros, perícia sobre questões específicas do litígio.

Este é um procedimento eficaz e seguro, pois permite a execução das suas decisões e a interposição de recurso delas, nos mesmos termos em que poderão ser executadas e alvo de recurso as decisões dos tribunais comuns, no entanto, uma vez mais, necessitará, para se realizar, do acordo do devedor.

8.1.5. O factoring ou cessão financeira

O contrato de factoring, também denominado cessão financeira, regulamentado pelo Decreto-Lei nº 171/95, de 18 de julho (Regime do Factoring), constitui um apoio financeiro, através do qual uma instituição financeira (factor) adquire créditos, a curto prazo (faturas), de uma empresa (aderente), resultantes da prestação de serviços ou da venda de produtos e antecipando àquela um montante até ao valor da dívida do cliente. A instituição responsabiliza-se por gerir a cobrança das faturas dos clientes da empresa (devedores). Este contrato tem o condão de converter créditos da empresa em liquidez – artigo 2.º, n.º 1 do diploma.

Regra geral os problemas de liquidez que afligem as empresas, principalmente as PME, estão diretamente relacionados com os atrasos nos pagamentos dos clientes. Ao invés de fazer a gestão das próprias cobranças, que implicaria uma mais longa folha salarial e um acréscimo de custos, algumas empresas recorrem ao factoring.

Através do factoring conseguem antecipar os fundos resultantes da venda de produtos ou da prestação de serviços, mantendo, caso o necessitem, o equilíbrio da tesouraria. Logrando receber os valores correspondentes aos créditos antes do tempo previsto, as empresas evitam o risco de insolvência em momentos de maior instabilidade, acedendo a liquidez quando mais precisam. Passando, em regra, o factor a ser o credor, transfere-se também para este o risco de perda do crédito em caso de insolvência ou falência do devedor,

O Factoring será assim uma forma de cobrança de dívidas, para empresas que necessitem liquidez imediata, através de um adiantamento, por instituição financeira, dos montantes faturados aos clientes.

O factoring é um contrato bilateral que será sempre reduzido a escrito. Conterá, nos termos do n.º 1 do artigo 7.º do Regime do Factoring, “o conjunto das relações do factor com o respetivo aderente”, devendo os créditos a transmitir ser documentados pelas respetivas faturas. O pagamento dos créditos transmitidos deverá ser efetuado em cumprimento do artigo 8.º daquele normativo.

Apesar de o contrato de factoring ser celebrado apenas entre factor e aderente, no processo intervém ainda o devedor, o responsável pelo pagamento do crédito em dívida. A contraprestação a que, em virtude do contrato, o aderente fica adstrito, corresponde ao pagamento de uma comissão ao factor e à taxa de juro relativa ao adiantamento por ele efetuado. O processo de factoring desenrola-se em duas etapas

distintas: A primeira traduz-se na celebração do contrato de factoring entre a empresa e a entidade financeira, seguindo-se da cedência dos créditos de curto prazo (máximo de um ano) e a receção, pelo factor da contrapartida. A segunda etapa consiste na cobrança das dívidas ao cliente da aderente (devedor), dando-se, posteriormente, por terminado o procedimento.

Este contrato incorpora algumas importantes vantagens para as empresas, nomeadamente as PME, como a obtenção dos pagamentos antes da data de vencimento da fatura, a cobrança mais eficiente devido à maior experiência das empresas de factoring naquela atividade, a eliminação do risco de incumprimento, transmitindo-o para o factor.

Nem tudo são, no entanto, “rosas”; existem igualmente algumas desvantagens das quais destacamos os custos do factoring que deverão ser ponderados e o risco que a aderente corre de se focar demasiado nos créditos de curto prazo que podem ter muito pouca expressão no valor total dos créditos.

8.1.6. O seguro de crédito

Os seguros de crédito são um instrumento importante para fazer face ao risco de incumprimento por parte dos devedores, internos ou internacionais. Conforme abordámos, o não pagamento das obrigações de que são credoras coloca as empresas em sério risco, especialmente no caso das pequenas e microempresas. Estes seguros podem garantir que as empresas de menor dimensão não sejam afetadas pelo incumprimento das obrigações dos seus clientes, não sendo, no entanto, um seguro obrigatório, nos termos da lei.

O acesso, pelo segurado, a um conjunto de profissionais e ferramentas, especializados na cobrança e recuperação de créditos comerciais, representam uma mais-valia associada à maior parte dos seguros de crédito disponibilizados.

A COSEC - Companhia de Seguros de Crédito, S.A., como entidade mandatada pelo Estado Português, gere os seguros de crédito para empresas pequenas, médias, grandes e multinacionais.

No que respeita às pequenas e microempresas, a COSEC lançou, em 2019, o €XPRESS, um produto focado em “responder às necessidades das pequenas empresas

na proteção do risco de não pagamento das vendas a crédito(...). trata-se de um instrumento “digital, simples de usar e com um preço ajustado à dimensão das empresas”.

Por outro lado, tendo o prémio do seguro de ser pago, integralmente, no início do contrato, poderá ser incomportável para uma empresa de pequena dimensão, por corresponder a um adicional custo, que, normalmente não conseguem suportar.

8.2. Procedimentos de índole judicial

No panorama nacional, a tradicional solução para tais cobranças passava pelo recurso ao binómio ação declarativa-ação executiva: o recurso ao expediente da ação declarativa e, só posteriormente, com a obtenção de sentença condenatória se acionaria o processo executivo para através dele, de uma forma efetiva, se poder atingir a cobrança coativa da prestação em falta.

A duração média de uma ação declarativa finda, nos tribunais judiciais de 1ª instância tem sido, desde o início do século, bastante longa, situando-se, em 2019, nos 31,5 meses, tendo em 2020 subido para os 34 meses e em 2021 para os 34,25¹⁷. Tal ficava em parte a dever-se ao recurso pelas grandes empresas a uma estratégia de litigância em massa para a cobrança de créditos de pequeno montante, vendo nos tribunais judiciais o seu cobrador privativo de pequenas dívidas, representando estas, mais de metade de toda a pendência processual.

Para além de morosa, a ação declarativa envolve custos que podem representar barreiras intransponíveis para as PME que, não conseguem “investir” no imediato o montante correspondente aos custos do processo, para apenas anos mais tarde, conseguirem cobrar judicialmente os seus créditos, ou eventualmente, nem chegarem a fazê-lo.

Com o intuito de moralizar e racionalizar o recurso aos tribunais, o legislador criou mecanismos para punir tais comportamentos, nefastos para “saúde” processual que provocavam o congestionamento do sistema judicial, inserindo-os na reforma das custas judiciais, levada a cabo pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro. Engendrou um mecanismo que visando reduzir a “litigância em massa”, previa um aumento do custo dos processos para aquelas empresas que abusassem do sistema,

¹⁷<https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Duracao-media-dos-processos-findos-nos-tribunais-judiciais-de-1-instancia-a-partir-2007.aspx>, consultado em 15 de fevereiro de 2022.

sem qualquer consideração pelos meios alternativos de resolução de litígios pré e extrajudiciais. Sociedades comerciais que durante o ano civil imediatamente anterior tenham intentado mais de 200 ações, procedimentos ou execuções, ficam obrigadas, até 15 de Fevereiro do ano seguinte, a efetuarem a autoliquidação da taxa de justiça nos termos das tabelas I-C e II-B do Regulamento das Custas Processuais, em todas as ações, procedimentos ou execuções (artigos 1.º, n.º 5 e 2.º da Portaria 200/2011, de 20 de maio).

Outro mecanismo criado para fazer face a comportamentos entorpecedores da instância, foi a taxa sancionatória excecional, prevista no artigo 531.º do CPC. Aplicada em casos de prática de manobras dilatórias e utilização abusiva do processo, prejudiciais ao regular desenvolvimento da instância que não assumam gravidade suficiente para serem enquadráveis no instituto da litigância de má-fé. A taxa sancionatória excecional poderá ser fixada entre 2 e 10 UC, mas no caso de condenação por litigância de má-fé a multa poderá ascender às 100 UC, nos termos dos artigos 10.º e 27.º, n.º 3 do RCP.

Não obstante os inegáveis méritos, tais como a criação de um critério mais justo para a fixação da taxa de justiça, ou a resolução da problemática das isenções, a reforma das custas processuais, não logrou atingir os seus objetivos no que se refere à racionalização e moralização do recurso ao processo judicial, nomeadamente à ação declarativa.

Não sendo, portanto, esta ação, a solução que urge para a situação de crise empresarial provocada pela pandemia, por resultar demorada e bastante dispendiosa, poder-se-ia situar a solução ao nível dos restantes títulos executivos, elencados no artigo 703.º do Código de Processo Civil, também eles, a par das sentenças condenatórias, aptos a servir de base a uma ação executiva, essencial para a recuperação coativa e efetiva dos créditos.

Debrucemo-nos, primeiramente, sobre os documentos com intervenção notarial. Qualquer negócio jurídico, revestido por documento autêntico ou autenticado, poderá sustentar uma ação executiva para pagamento de quantia certa, prestação de facto ou entrega de coisa certa. No entanto a necessidade de celeridade nas transações comerciais não se compadece com as formalidades exigidas por este tipo de documentos. Apesar de representarem um acréscimo na vertente da segurança, as empresas, mormente as PME optam, na maioria dos casos por contratar sem recurso a quaisquer formalidades adicionais.

Convém mencionar aqui os documentos com intervenção dos outros profissionais que desde 2006 têm igualmente competência para realizar alguns atos que anteriormente eram privativos dos notários: os advogados, solicitadores, câmaras do comércio e indústria, entre outros.

Ao abrigo do artigo 703.º, n.º 1 alínea c) do CPC, constituem, de igual forma, títulos executivos os títulos de crédito. E estes representam, pelas suas características intrínsecas, uma vantagem para as empresas. De facto, vencida e não paga uma letra, e conforme postula o artigo 47.º da Lei Uniforme Relativa às Letras e Livranças (LULL), “os sacadores, aceitantes, endossantes ou avalistas, são todos solidariamente responsáveis para com o portador”, tendo este o “direito de acionar todas essas pessoas, individual ou coletivamente, sem estar adstrito a observar a ordem por que elas se obrigaram”. Como se depreenderá da simples leitura desta norma, a existência de mais obrigados traduz-se em mais garantias da obrigação cambiária, o que permite às empresas acionar mais devedores, aumentando exponencialmente as hipóteses de cobrança efetiva do seu crédito. Acrescem as claras vantagens nas transações comerciais que a circulação cambiária apresenta em detrimento da comum cessão de créditos.

Apesar do exposto, muitas transações comerciais efetuadas por PME são corporizadas por quirógrafos: documentos particulares recognitivos de obrigações pecuniárias, assinados pelo devedor. E se tais documentos constituíam, até à entrada em vigor da Lei n.º 41/2013 de 26 de junho, título executivo, perderam, então, essa sua característica fundamental.

A referida alteração apesar de drástica, foi principalmente justificada por imperativos de segurança. Sendo bastante a singela assinatura do devedor para que tais documentos, pudessem atingir toda a sua plenitude enquanto título executivo, estava aberto o flanco a fraudes, com consequências potencialmente nefastas para os agentes económicos neles intervenientes.

Apesar de uma mais valia em termos de simplicidade e celeridade, em boa verdade, as execuções baseadas nestes documentos particulares eram mais suscetíveis à dedução de oposição à execução; em primeiro lugar porque tal oposição poderia ser estribada em qualquer fundamento invocável como defesa em processo de

declaração¹⁸, por outro lado, a interpretação das declarações vertidas em documentos particulares é, muitas vezes, complicada, representando, também, causa de delonga.

Talvez tenha sido levada demasiado longe a reforma dos títulos executivos, no que tange aos mencionados quirógrafos, já que, ao invés de pura e simplesmente os eliminar do elenco dos títulos executivos, podia ter-se o legislador limitado a estabelecer novas e mais apertadas exigências para a sua inclusão, tal como acontece, atualmente, com os títulos de crédito prescritos; de facto, ao abrigo do artigo 703.º, n.º 1 alínea c), os títulos de crédito são títulos executivos mas, uma vez prescrita a obrigação cartular, deixam de o ser enquanto títulos de crédito, mas poderão continuar sê-lo como quirógrafos. Nesse caso, só constituirão título executivo se neles for referida a causa da relação jurídica subjacente ou se aquela for alegada no requerimento executivo.

Em todo o caso, há que referir que esta decisão de retirar aos quirógrafos a qualidade de títulos executivos, só afetaria as execuções propostas após a entrada em vigor da lei 41/2013 de 26 de Junho e só aquelas baseadas em quirógrafos constituídos após essa mesma data. Aliás foi considerada inconstitucional, com força obrigatória geral, a norma que aplica o artigo 703.º do Código de Processo Civil, conforme aprovado em anexo à Lei n.º 41/2013, de 26 de junho, a documentos particulares emitidos em data anterior à sua entrada em vigor, que tinham, então, força executiva.

Sendo compreensível a cautela evidenciada pelo legislador, não podemos deixar de assinalar que a solução preconizada sobrecarregará necessariamente os tribunais com um maior recurso ao expediente da acção declarativa, não sendo evidente que o benefício a colher por tais medidas, suplante o prejuízo por elas causado.

No entanto, e em caminho contrário ao enunciado, tem crescido o número de títulos executivos criados por disposições normativas especiais, dos quais o procedimento de injunção é exemplo carismático.

Não poderia o legislador constituir um “*numerus clausus*” no elenco dos títulos executivos sem deixar uma aberta para a criação de futuros títulos. As ciências económica e jurídica, que se interrelacionam e influenciam mutuamente, movem-se e evoluem de uma forma bastante rápida o que implica que este elenco tenha que estar preparado para acolher, em seu seio, novas figuras que possam surgir e justifiquem a natureza de título executivo; assim aconteceu, com o procedimento de injunção, com as

¹⁸ A título meramente exemplificativo, a simples impugnação da assinatura aposta pelo devedor ao quirógrafo, seria suficiente para suspender a execução por largos meses, para que pudesse ser produzida a correspondente prova pericial.

atas de assembleia de condóminos, com o contrato de arrendamento, entre tantos outros. Curiosamente, o mencionado contrato de arrendamento foi um desses documentos que deixou de constituir título executivo enquanto quirógrafo, continuando a sê-lo, agora, como título especial.

8.2.1. Outros procedimentos judiciais destinados à cobrança de créditos:

8.2.1.1 Ação declarativa especial para cumprimento de obrigações pecuniárias emergentes de contratos (AECOP)

Este procedimento, introduzido no panorama processual português conjuntamente com o procedimento de injunção, pelo Decreto-Lei n.º 269/98, de 1 de setembro, na redação dada pelo artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 303/2007 de 24 de agosto, é uma ação judicial cujo objeto se encontra limitado às obrigações pecuniárias emergentes de contratos de valor não superior a € 15.000,00. Só será possível o recurso a este meio declarativo especial para exigir o cumprimento de obrigações pecuniárias, com o sentido que lhe será atribuído, adiante, no capítulo 9, deste estudo.

Constituem ações tendencialmente céleres, simples e despojadas das extensas formalidades que caracterizam o processo declarativo comum e permitem alcançar decisões num período de tempo mais consentâneo com a urgência exigida na cobrança de créditos provenientes de transações comerciais de reduzido valor. Reduzido do ponto de vista de uma grande empresa, mas bastante significativo para uma microempresa.

Apesar de perder, para o procedimento de injunção, no campo da celeridade e eficácia, permite fazer face a créditos até ao montante de € 15.000,00, através de um processo bastante simplificado, no qual o juiz deverá agendar a audiência de julgamento para um dos 30 dias subsequentes onde as partes apresentarão o seu acervo probatório.

Descartados os meios de resolução alternativa de litígios e na impossibilidade de recurso ao procedimento de injunção, será sem dúvida a melhor opção ao alcance das empresas para a cobrança de créditos.

8.2.2. Cobrança de créditos transfronteiriços

O mercado único europeu, um mecanismo criado, no âmbito da União Europeia, para facilitar a integração económica e instrumental no processo de integração social e política e que se tornou uma realidade em 1993. Sustenta-se em quatro distintos pilares: a livre circulação de pessoas, bens ou mercadorias, serviços e capitais, abolindo as fronteiras entre os estados-membros

A liberdade de circulação, nos moldes acima apresentados era vista como um direito fundamental dos cidadãos dos estados-membros e teria que constituir mais do que uma utopia meramente teórica, era essencial que a livre circulação constituísse uma realidade concreta no território dos estados-membros.

Paralelamente, a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais não poderia ser, efetivamente, implementada sem a criação de um espaço europeu de justiça no qual fossem abolidas, de igual forma, as fronteiras. A oportunidade de atingir novos mercados, distintos do interno, abria uma panóplia de novas possibilidades às empresas nacionais, especialmente às PME.

A criação de relações pessoais e comerciais entre pessoas, singulares e coletivas, residentes em diferentes estados-membros seria suscetível de causar litígios. Litígios transfronteiriços, que são definidos como aqueles em que pelo menos uma das partes tenha domicílio num Estado-Membro que não seja o Estado-Membro do órgão jurisdicional a que o caso é submetido.

Estavam lançados os alicerces da cooperação judiciária internacional no espaço da, hoje, UE. A possibilidade de cobrança de dívidas transfronteiriças atingindo, destarte, uma resolução eficaz e célere destes litígios, constitui elemento fundamental para o regular funcionamento do almejado mercado comum.

Seria, ainda, fulcral dotar a união de um conjunto de normas jurídicas para a auxiliar na prossecução daqueles seus intentos. Vejamos alguns dos procedimentos tendentes a uma célere cobrança de dívidas:

8.2.2.1. Procedimento europeu de injunção de pagamento

Desde 2002, momento em que a Comissão adotou o Livro Verde referente a um procedimento europeu de injunção de pagamento e a medidas para simplificar e acelerar as ações de pequeno montante, que começaram a ser amplamente discutidas,

através das usuais consultas abertas, as bases deste procedimento e também daquele que irá ser tratado no ponto seguinte.

É, de sobremaneira, importante que as dívidas judicialmente não controvertidas possam ser cobradas de forma célere e eficaz, porque quaisquer delongas desnecessárias podem pôr em risco a saúde financeira das pequenas e médias empresas europeias e subsequentemente levar à sua insolvência e ao desaparecimento de inúmeros postos de trabalho. Deve a dívida referir-se a uma quantia certa e exigível, incluindo além do capital, os juros, custas e sanções contratuais.

Por esta altura, a quase totalidade dos Estados-Membros da União Europeia tinham criado, para fazer face à litigância em massa e à necessidade de aceleração da cobrança de créditos não contestados e com pressupostos e alcance distintos, um procedimento interno de injunção de pagamento.

Tais procedimentos de índole nacional, não harmonizados entre si, não podem ter aplicação a casos transfronteiriços já que são dirigidos às especificidades que caracterizam cada Estado-Membro, tornando-o inadequado a casos que extravasem as suas fronteiras.

Para a saúde do mercado comum e das empresas que o populam seria necessário que litígios não controvertidos que envolvessem partes de Estados-Membros diversos, pudessem ser dirimidos com a mesma brevidade que aqueles que envolvessem partes do mesmo Estado-Membro, sob pena de se adulterar o funcionamento do mercado comum e as regras da sã concorrência.

O Regulamento (CE) n.º 1896/2006, de 12 de dezembro, criando o Procedimento de Injunção de Pagamento Europeia, veio colmatar a suprarreferida lacuna, permitindo, no dizer do seu artigo 1.º “simplificar, acelerar e reduzir os custos dos processos judiciais em casos transfronteiriços de créditos pecuniários não contestados”. Créditos necessariamente líquidos e vencidos.

Veio ainda “permitir a livre circulação das injunções de pagamento europeias em todos os Estados-Membros (...)” tornando, “desnecessário qualquer procedimento intermédio no Estado-Membro de execução anterior ao reconhecimento e à execução”.

Verifica-se, por vezes, a cessão de créditos, por certas empresas, a congéneres estrangeiras a fim de transformar, artificialmente, um litígio que seria de direito interno e, portanto, sujeito ao procedimento de injunção nacional, num litígio transfronteiriço,

beneficiando da aplicação do regime do Regulamento (CE) n.º 1896/2006, o que demonstra a reputação que granjeia este procedimento europeu.

O recurso ao Procedimento Europeu de Injunção de Pagamento tem carácter facultativo e não irá substituir os procedimentos internos similares dos Estados-Membros.

O procedimento assumirá a forma escrita, não exige a constituição de mandatário nem a comparência no tribunal e não terão que ser apresentadas provas documentais.

Uma declaração de oposição à injunção, apresentada pelo requerido, dentro do prazo legalmente fixado, porá termo ao procedimento europeu de injunção de pagamento que, nos termos do artigo 17º do Regulamento, desencadeará uma ação nos tribunais competentes do Estado-Membro de origem, nos precisos termos das suas próprias normas de processo civil comum.

No exemplo português recorrer-se-á ao expediente previsto no anexo ao Decreto-Lei 269/98 de 1 de Setembro, a ação declarativa especial para cumprimento de obrigações pecuniárias emergentes de contratos (AECOP), que partilha tal anexo com o nosso procedimento de injunção.

Uma injunção de pagamento europeia, emitida num Estado-Membro e que tenha adquirido força executiva, deverá ser considerada, para efeitos de execução, como se tivesse sido emitida no Estado-Membro no qual se requer a execução.

As custas judiciais nestes procedimentos são fixadas de acordo com a legislação nacional. Aplicar-se-ão, portanto, as regras previstas no Regulamento das Custas Processuais para os procedimentos de injunção, que, expressamente, se referem à injunção europeia de pagamento (artigo 7.º, n.º 4 do RCP).

Na classificação aventada por Calamandrei (1953), o Procedimento Europeu de Injunção de Pagamento acompanhará, de perto, o sistema monitório puro, no qual se atribui força executiva a uma declaração unilateral e não comprovada de existência de um crédito que adiante abordaremos em detalhe.

O regulamento (CE) n.º 1896/2006 foi o primeiro procedimento civil a ter uma índole totalmente europeia, seguido de perto pelo Processo Europeu de Ações de Pequeno Montante, a que, de seguida, se fará menção. Tendo em vista a propalada celeridade do procedimento, o regulamento prevê que os órgãos jurisdicionais dos

Estados-Membros emitam a injunção de pagamento num prazo de 30 dias. Portugal não tem cumprido tal obrigação, sendo proferidas as decisões num prazo médio de 4 meses, pior do que a média obtida no nosso ordenamento interno, onde tal procedimento dura, em média, 3 meses. A cobrança rápida de créditos tem uma forte implicação na saúde financeira das empresas, nomeadamente na das PME e, nesse sentido, tem alertado a UE para a necessidade de encurtar os prazos de emissão da injunção europeia de pagamento.

Será seguro concluir, que a implementação deste procedimento europeu tem contribuído para a celeridade, eficácia e simplicidade na cobrança de créditos pecuniários não contestados, provenientes de litígios transnacionais.

8.2.2.2. Processo europeu para ações de pequeno montante

Este novo procedimento, instituído pelo Regulamento (CE) n.º 861/2007, surgiu a par do Procedimento de Injunção Europeia e com os mesmos objetivos neste plasmados: simplificar e acelerar os processos judiciais em casos transfronteiriços, reduzindo as despesas a estes inerentes.

A necessidade de, nos sistemas jurídicos processuais internos, adaptar as formas processuais existentes ao valor e simplicidade de certos litígios, reduzindo o seu custo e acelerando o ritmo processual, levou a que os Estados-Membros fossem instituindo, nos seus sistemas legais, procedimentos simplificados aplicáveis a ações em que estivessem em jogo créditos de reduzido valor.

A vontade de transpor esta solução para os litígios transfronteiriços levou à criação de um processo europeu para ações de pequeno montante – créditos cujo montante não exceda € 2.000,00. Também este procedimento é facultativo e perfeitamente conciliável com mecanismos similares que existam nos Estados-Membros.

As decisões proferidas deverão ser reconhecidas e executadas em qualquer outro Estado-Membro sem necessidade de declaração de executoriedade. A abolição do “exequatur” aprofundava as suas raízes no espaço judiciário europeu.

Este procedimento não teve, porém, o sucesso que se previa e este relativo fracasso ficou, em grande parte, a dever-se à limitação dos créditos àquele montante de € 2.000,00, um valor extremamente reduzido.

A própria Comissão Europeia, no seu relatório de 19 de novembro de 2013 acerca da aplicação do Regulamento (CE) n.º 861/2007, considerou que este novo procedimento, apesar de vir facilitar o contencioso transfronteiriço no que tange a esse tipo de créditos de pequeno montante e conseqüentemente permitir dar resposta cabal à sua eficaz cobrança, estava refém do baixo limite previsto no que respeita ao valor do pedido, impedindo, muitas vezes, particulares e empresas de recorrerem a este expediente.

8.2.2.3. O Regulamento (UE) n.º 2015/2421 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro

O Regulamento (UE) n.º 2015/2421, aplicável, com algumas exceções, a partir de 14 de julho de 2017, trouxe algumas reformulações ao Procedimentos de Injunção Europeia de Pagamento e ao Processo Europeu para Ações de Pequeno Montante.

As mencionadas alterações, embora em reduzido número, foram importantes, permitindo que ambos os Procedimentos adquirissem uma nova força.

Neste sentido, o artigo 1º deste regulamento, alterando o âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 861/2007, veio ajustar à realidade o limite relativo ao valor do pedido, elevando-o até € 5.000,00 (cinco mil euros).

Tal medida resultou num acréscimo do recurso a este tipo de procedimento, acelerando e diminuindo o custo de um maior número de ações, tornando a justiça europeia mais efetiva e eficiente, beneficiando, de sobremaneira, os particulares e as PME. Conforme se conclui no preâmbulo do Regulamento (EU) n.º 2015/2421 “(...) um melhor acesso à justiça permitirá aumentar a confiança nas transações transfronteiriças e contribuirá para o pleno aproveitamento das oportunidades oferecidas pelo mercado interno.”

No que tange, por sua vez, ao Procedimento Europeu de Injunção, o presente Regulamento introduziu, no seu artigo 2º, alterando o artigo 17º do Regulamento (CE) n.º 1896/2006, a possibilidade de, havendo oposição à injunção por parte do requerido, o requerente poder recorrer, a par do recurso às normas próprias de processo civil dos Estados-Membros, ao supramencionado Processo Europeu para Ações de Pequeno Montante.

9. O Procedimento de injunção

9.1. Introdução:

Aqui chegados, e uma vez tendo logrado, em nossa opinião, desconsiderar os procedimentos abordados, como a melhor solução para fazer face à premente necessidade de cobrança eficaz e célere das dívidas empresárias e fazer face a esta aguda crise que se instalou em Portugal, mormente no que tange às micro, pequenas e médias empresas tentaremos, por fim, verificar se o procedimento de injunção nacional - aprovado pelo Decreto-Lei 269/98 de 1 de setembro e em vigor desde o dia 1 de Novembro de 1998, será a solução que urge na demanda de combater o encerramento destas empresas causado pelos atrasos no pagamento das obrigações dos seus devedores ou mesmo pelo seu incumprimento definitivo.

Será este procedimento de injunção, também denominado monitório, a solução para que, de uma forma célere e com baixos custos associados, se consiga obter o cumprimento de uma obrigação pecuniária, sabendo de antemão que o devedor não irá cumprir nem, provavelmente, contestar a existência da dívida?

É preciso ter em mente não só as necessidades de rapidez, simplicidade e flexibilidade, essenciais do ponto de vista da empresa credora, mas também o respeito pelos direitos processuais das partes. Há que encontrar um equilíbrio, proteger os interesses do credor sem atropelar as garantias do devedor.

O seu objetivo é claro: atingir a ação executiva o mais rapidamente possível evitando a eventual dissipação do património do devedor, a garantia geral das obrigações.

Pretende-se um aumento da eficiência do sistema processual, através de uma desjudicialização (com o regime da injunção) e da simplificação das ferramentas processuais (através da acção declarativa de condenação contida no mesmo diploma).

9.2. Termos Monição e Injunção. Significado e adequação.

Iniciando esta abordagem pela análise etimológica dos termos “injunção” e “monição” cuja génese se encontra no latim, concluiremos que primeiro provirá do verbo “injungere” que significa mandar, ordenar ou restringir enquanto, o segundo terá a sua origem no verbo “monere”, significando advertir ou avisar. O conceito de monição corresponderá, no fundo, a uma advertência dirigida ao devedor para que proceda ao

cumprimento da sua obrigação no sentido de evitar que o requerimento de injunção assumira a forma de título executivo. O termo injunção aproximar-se-á mais de uma ordem de pagamento que é emitida e notificada ao devedor, que a deve cumprir ou fazê-la cair através da oposição. Apesar de terem géneses e significados distintos, ambos os termos são utilizados, livremente, com referência a uma só providência: O Procedimento de injunção ou monitório.

9.3. Os antecedentes do procedimento de injunção

A busca por um sistema judicial que permitisse resolver os litígios de uma forma eficaz e especialmente rápida, foi, desde a era romana, mas com maior incidência, na baixa idade medieval, um dos fitos mais perseguidos pelo legislador processual europeu.

Tentaremos, de seguida, compreender, que procedimentos estiveram, historicamente, na base da atual injunção.

9.3.1. O “Interdictum” do direito romano

Terá sido no Direito Romano que foi apresentado, pela primeira vez, um procedimento com algumas características atuais do processo de injunção, no que tange à celeridade e à ausência de excessivas formalidades, ao invés do que acontecia, então, com o processo ordinário.

Tais procedimentos, ensina Marky (1981), os chamados interditos, decorriam do poder judicial do pretor e consistiam em ordens, por si emitidas, com o intuito de proteger o possuidor, ordens essas que se consubstanciariam num “facere” ou num “non facere” dirigido a um particular a requerimento de outro.

O pretor não aferia acerca da existência ou inexistência do direito do requerente, tendo a sua ordem o objetivo de manter o estado das coisas. Limitava-se, segundo Tucci (1997), a analisar sumariamente o cumprimento dos pressupostos de facto, concedendo (“editio interdicti”) ou rejeitando (“denegatio interdicti”) de seguida o interdito. Concedido o interdito, podia o requerido cumprir a ordem do pretor, terminando o litígio ou, não o fazendo, dar-se-ia início a um processo ordinário.

No entanto, apesar de os romanos já se socorrerem da “*summaria cognitio*”, embora o termo nem sequer ainda existisse, o único título capaz de servir de base a uma execução era, à altura, a sentença condenatória proferida em processo ordinário, afastando-se os interditos, neste ponto, do procedimento monitorio.

9.3.2. O “*Indiculus commonitorius*” francês

Posteriormente, já no século XII, e apesar de a maioria dos autores situarem no “*mandatum de solvendo cum clausula iustificativa*” - figura que será abordada adiante - a génese do procedimento monitorio, em boa verdade, vozes há, como Valiente (1960) que consideram o “*induculus commonitorius*” do direito franco como a inspiração para a criação do “*mandatum de solvendo*” e como tal, também do procedimento monitorio.

Apesar do exposto, o “*induculus*” não apontava à criação de um título executivo, que aliás nem existia sequer no direito francês, à época. Este procedimento visava pura e simplesmente o cumprimento de obrigações de “*dare*” assim como também de “*facere*” e “*non facere*”.

9.3.3. A legislação estatutária italiana

Neste período histórico, já se diferenciava o processo de cognição do de execução, tendo como fito este último atribuir, de forma prática, eficácia ao primeiro. No entanto, para que se pudesse aceder ao procedimento executivo havia necessidade de, anteriormente, percorrer um longo e dispendioso processo de cognição.

Entretanto, já na legislação estatutária italiana, se previa duas espécies de processo, uma que constituía a regra e uma outra, imbuída de maior brevidade, que representava exceção: os procedimentos cíveis ordinário e sumário. Este último previa já uma resolução mais rápida dos litígios.

Apesar desta tentativa, os processos judiciais, designadamente o canónico “*Ordo iudiciarius*”, continuavam a ter uma longuíssima duração e custos elevados e, só no Século XIII, no dizer de Sella (1927), se faz menção nos estatutos, de forma clara, a um processo verdadeiramente célere, utilizado nas cidades-estado italianas para assegurar uma rápida resolução dos litígios, mormente de índole comercial, que afetavam os seus cidadãos.

Exemplo esclarecedor de tal processo foi a convenção celebrada em 1288 entre a cidade italiana de Génova e a de Grasse, na França, que permitia a utilização de um processo revestido de sensível celeridade em litígios que envolvessem cidadãos das duas cidades.

9.3.4. As Bulas Clementinas “Dispensiosam” e “Saepe Contingit”.

As Bulas Clementinas “Dispensiosam” e “Saepe Contingit”, publicadas pelo Papa Clemente V, vieram contribuir decisivamente para a adoção de um procedimento verdadeiramente sumário, a *summaria cognitio*. O Papa veio admitir, expressamente, a excessiva lentidão do “*Ordo Iudicarium*” - o processo declarativo no direito canónico - como principal causa do mau funcionamento da administração da justiça eclesiástica.

Segundo Iniesta e Coretti (2019), a Bula “Dispensiosam”, de 1312, foi a primeira clementina a mencionar um processo de cognição sumária que podia ser adotado pelo juiz quando estivessem em causa determinadas matérias. A “Saepe Contingit”, perante as críticas da sociedade jurídica, veio interpretar as obscuras normas que compunham a “Dispensiosam” e auxiliar na sua aplicação. O procedimento estabelecido, no entender dos mesmos autores, não consistia apenas numa redução das formalidades constantes do *Ordo Iudicarius*, mas também na sua duração e custo, não preterindo, no entanto, uma análise completa à factualidade sobre que assentava o pedido. Aliás, Clemente V não permitiu a supressão da citação e o conseqüente direito à defesa, que sustentavam, na sua ótica, a verdade na decisão judicial.

9.3.5. Mandatum de Solvendo cum Clausula Iustificativa

No século XIV, surge, no direito italiano, o procedimento comumente tido como o verdadeiro precursor do procedimento de injunção: o “*praeceptum executivum sine causae cognitione*” (ordem executiva sem investigação) ou “*mandatum de solvendo cum clausula iustificativa*”. Sustentado, por sua vez, pela “*summaria cognitio*” do direito canónico e inspirado ainda pelo “*induculus commonitorium*” franco, o “*mandatum de solvendo*”, no dizer de Chiovenda (1950), veio estabelecer “no direito medieval italiano o uso de não citar em juízo o devedor, mas de obter diretamente do juiz a ordem de prestação que ensejava a execução, apresentando como novidade a mitigação do contraditório, um dos princípios fundamentais do processo civil. Tal sucederia se não

existisse oposição por parte do devedor, pois caso contrário, cairia o “mandatum”, seguindo-se os termos do processo ordinário. A análise feita pelo julgador à pretensão do credor, prévia à ordem de pagamento, seria superficial, o que originou à expressão “sine causae cognitioni”.

Este procedimento, permitia a um credor, que não estivesse munido de título executivo, exigir, rapidamente, o cumprimento de obrigações pecuniárias, sem ter que recorrer ao processo ordinário. O credor, requereria ao juiz que emitisse um “*mandatum cum clausula iustificativa*”, uma ordem de pagamento. Tal cláusula permitiria ao devedor opor-se ao requerimento, originando, com tal ato, um processo ordinário para a resolução do litígio. Se, ao invés, não cumprisse a ordem do juiz, nem se opusesse ao requerimento do credor, o mandato condicional, transformar-se-ia em definitivo, assumindo a característica de título executivo.

9.3.6. A Ação decendiária ou Ação de assinação de dez dias

Em pleno século XVI, com as Ordenações Manuelinas¹⁹, é introduzida no ordenamento jurídico português a ação de assinação de dez dias, também nomeada ação decendiária devido ao prazo de dez dias concedido ao requerido para pagar ou se defender.

Este procedimento, que patenteava evidentes semelhanças com o “*mandatum de solvendo cum clausula iustificativa*” do direito medieval italiano, constava do livro 3 das ordenações, sob o título XVI “Em que maneira se procederá contra os demandados por escrituras públicas, ou alvarás que têm força de escritura pública, ou reconhecidas pela parte” e visava permitir que os credores pudessem “sem delonga cobrar o que lhe for devido, e seu pagamento se não delongue com as maliciosas exceções que os devedores muitas vezes põem ao que por escrituras públicas são obrigados²⁰”.

A ação iniciava-se a requerimento do autor, com a alegação, devidamente sustentada por título comprovativo, da existência da obrigação de pagamento de uma dívida ou da entrega de uma coisa. Tais documentos poderiam ser escrituras públicas

¹⁹ Ordenações do Senhor Rey D. Manuel. Livro III. Coimbra: Real Imprensa da Universidade. 1797. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihiti/proj/manuelinas/l3p65.htm>, consultado em 17 de outubro de 2021.

²⁰ “(...)e pera que os credores poffam fem delonga cobrar o que lhe for deuido, e feu paguamento fe nom delongue com as maliciofas excepções, que os devedores muitas vezes poem ao que per efcrituras pubricas fam obrigados.”

– que à época não constituíam título executivo - ou *alvarás* emitidos e assinados por pessoas providas de fé pública²¹.

Uma vez citado o devedor, ser-lhe-ia assinado, pelo juiz, termo de 10 dias para que pagasse o montante ou entregasse a coisa ou, em alternativa, apresentasse oposição, alegando e provando factos que permitissem contraditar o alegado pelo autor²².

Se, volvidos os dez dias, o réu não lograr provar que efetuou o pagamento ou qualquer outra causa de extinção da sua obrigação, seria, de imediato proferida sentença condenatória, seguida de execução²³.

Ao invés, logrando o réu comprovar as suas alegações seria imediatamente condenado o autor a restituir ao réu tudo o que teria já dele recebido, acrescido de outro tanto como sanção pela sua “*maa demanda*”, das custas e de outros montantes correspondentes a prejuízos sofridos pelo réu²⁴.

Em relação ao sistema de injunção que atualmente vigora no nosso país a ação decendiária apresenta duas marcantes diferenças. Em primeiro lugar a exigência de prova documental para comprovar a existência da obrigação, ao contrário do que hoje se verifica e, por outro lado, na ação de assinatura de dez dias o objeto mediato da obrigação poder ser uma coisa e não apenas uma soma em dinheiro.

Não obstante as diferenças apontadas, em boa verdade, o procedimento introduzido pelas ordenações Manuelinas possui marcas evidentes, que ainda nos nossos dias são facilmente identificáveis, não só no procedimento de injunção

²¹ “Mandamos que, tanto que algũa peffoa em Juizo demandar outra por razam dalgũa coufa, ou quantidade, que lhe feja obriguada dar, ou entregar, e o Autor amoftrar ecriptura pubrica da dita obrigaçam, ou Aluará feito, e affinado por tal peffoa a que fe deua dar tanta fee como a ecriptura pubrica, o Juiz que de tal caufa conhecer affine loguo termo de dez dias perentorios a effe, que fe affmoftrar feer obriguado, a que pague ao Autor todo o na dita ecriptura, ou Aluará contehudo, ou amoftre paga , ou quitaçam, ou alegue, e proue dentro dos ditos dez dias qualquer outra razam de embarguos, que teuer a nom pagar, ou comprir o que affi por a dita ecriptura, ou Aluará fe moftrar feer obriguado;”.

²² “(...) que pague ao Autor todo o na dita ecriptura, ou Aluará contehudo, ou amoftre paga, ou quitaçam, ou alegue, e proue dentro dos ditos dez dias qualquer outra razam de embarguos, que teuer a nom pagar, ou comprir o que affi por a dita ecriptura, ou Aluará fe moftrar feer obriguado.”

²³ “(...) e paffados os ditos dez dias nom amoftrando, nem prouando o Reo paga, ou quitaçam, ou outra tal razão que o defobrigue de pagar, feja logo condenado por fentença, que pague ao Autor todo aquello em que affi fe moftrar feer obriguado.) Além da condenação o réu pagaria ainda outro tanto pela “*maa caufa que defendeo*”. (...) e da pena do dobro, que mandamos “paguar” ao Autor “pola maa” demanda que fez”.

²⁴ “(...) e provando o reo no tempo que lhe for afinado taes razoës, ou razam, por que deua fer abfolto (...) mandamos que o Autor feja loguo condenado, que torne ao dito Reo todo aquello em que lhe foi condenado, e mais pagará outro tanto de pena, e pagará ao Reo todas as cuftas, e dizema, e quaelquer outros dereitos, que o dito Reo por razam da dita condenação teuer paguos”.

português, veiculado pelo Decreto-Lei 269/98 de 1 de Setembro, mas em sistemas monitorios constantes de diversos outros ordenamentos jurídicos: O contraditório protelado para momento posterior à ordem de pagamento; a ordem de pagamento perder a sua exequibilidade mediante a oposição do devedor e permitir a execução de obrigações suportadas por documentos sem força executiva, evitando o recurso à ação declarativa.

Poderá debater-se a originalidade da ação decendiária ou a sua inspiração no “mandatum de solvendo cum clausula iustificativa” mas, conforme afixa Moreira (2009), de uma forma ou outra, fica patente a sua insofismável importância na construção do moderno sistema monitorio.

9.3.7. A consolidação do sistema monitorio: Os processos monitorios alemão, francês e italiano modernos

Apesar de a origem do procedimento monitorio se situar, conforme afixado neste capítulo, entre os séculos XIII e XVI, os procedimentos atuais foram diretamente criados a partir de dois sistemas basilares, que surgiram no século XIX, o processo alemão de 1877 e o francês de 1871, este último aprimorado em 1922 pelo sistema monitorio italiano.

O procedimento monitorio alemão, parte do Código Civil Alemão de 1877, começou por ser de tipo documental, de acordo com a classificação proposta por Calamandrei (1953) e que adiante abordaremos, passando a ser puro com a reforma operada em 1909.

Tal como o sistema alemão se tornou a base de todos os procedimentos monitorios puros instituídos no século XX, o francês, estribou a maioria dos sistemas probatórios, a começar pelo italiano que, apesar de ser o berço do “mandatum de solvendo sine causae iustificativa” medieval – que era um procedimento monitorio puro -, deve o seu atual carácter documental àquele procedimento franco.

Estes dois sistemas foram ainda pioneiros na demanda de retirar o peso que estes procedimentos constituíam para os tribunais e seus julgadores, criando, respetivamente em 1957 e 1981 nas figuras do “Rechtsfleger” alemão e do “huissier de justice” francês, essenciais auxiliares na tramitação destes processos monitorios.

9.3.8. O procedimento de injunção na União europeia

Importante também para a proliferação dos sistemas monitoriais no espaço europeu terá sido a Recomendação nº R (81) 7, de 14 de Maio de 1981, pelo Comité de Ministros do Conselho Europeu aos Estados Membros sobre as medidas a tomar ou a reforçar por cada um para facilitar o acesso à justiça aos seus cidadãos.

A recomendação incentivava a criação ou aperfeiçoamento, nos Estados Membros, de procedimentos capazes de reduzir substancialmente as formalidades processuais, os custos e a duração de ações destinadas a cobrar quantias de valor reduzido, muitas das vezes referentes a créditos não contestados, no sentido de se obter uma decisão final rápida.

No início dos anos 90 do século passado, mais concretamente em 1993, houve uma tentativa de harmonizar as regras relativas ao procedimento de injunção existente nos diversos estados-membros da União Europeia, então Comunidade Económica Europeia, através da célebre “Proposta Storme”.

Tal proposta, resultado de um grupo de trabalho de peritos em processo civil coordenados pelo Professor Marcel Storme, estaria inicialmente destinada a converter-se numa diretiva, e como tal a ser transposta para os ordenamentos jurídicos dos estados- membros, aproximando as suas legislações.

Apesar de nunca ter ancorado qualquer iniciativa legislativa da Comissão Europeia a “Proposta Storme²⁵”, foi, ainda assim publicada, e influenciou os posteriores esforços tendentes à criação de um Procedimento de Injunção Europeia de Pagamento.

Ainda na senda do atual procedimento de injunção português, foi efetuada uma primeira tentativa de criação de um sistema monitorio, por intermédio do Decreto-lei 404/93, de 10 de Dezembro que se inspirou na ação declarativa sob a forma de processo sumaríssima.

²⁵ Foi publicado em 1995, Storme (ed.), *Rapprochement du droit judiciaire de l'Union Européenne - Approximation of judiciary law in the European Union*, Dordrecht/Boston/London.

9.4. Noção de procedimento de injunção

Nos termos do artigo 7.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 269/98, de 1 de setembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de novembro, a injunção é um procedimento que tem como objetivo conferir força executiva ao requerimento de injunção destinado a exigir o cumprimento de obrigações pecuniárias que, por força do artigo 1.º do diploma preambular ao Decreto-Lei n.º 268/98, de 1 de setembro, advenham de contratos de valor não superior a € 15.000,00 ou, sem qualquer limite de valor, se as obrigações pecuniárias advierem de transação comercial abrangida pelo Decreto Lei n.º 62/2013, de 10 de Maio.

No que tange às obrigações pecuniárias provenientes de contratos de valor não superior a € 15.000,00, o seu acolhimento no seio desta providência está diretamente relacionado com a necessidade de racionalizar o acesso aos tribunais, evitando a litigância em massa e o conseqüente congestionamento dos tribunais, no sentido de impedir que estes se transformem, como já se referiu, num cobrador privativo de um restrito número de grandes empresas, com todas as conseqüências negativas que daí advirão para a atividade processual. Acresce que “a par de um aumento explosivo da litigiosidade, esta se torna repetitiva, rotineira, indutora da «funcionalização» dos magistrados que gastam o seu tempo e as suas aptidões técnicas na prolação mecânica de despachos e sentenças²⁶”.

O procedimento de injunção permite, ainda, conferir força executiva quando, conforme se indicou, se exija o cumprimento de obrigações pecuniárias resultantes de transações comerciais, abrangidas pelo DL n.º 62/2013, de 10 de Maio, que revogou²⁷ o Decreto-Lei n.º 32/2003, de 17 de fevereiro, tendo por objetivo, neste caso, não apenas combater a litigância em massa, mas, principalmente, concretizar o desiderato definido no artigo 10.º, n.º 1, da Diretiva n.º 2011/7/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece medidas contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais. Dispõe a referida Diretiva que “os Estados-Membros asseguram que seja possível obter-se um título executivo válido, incluindo por via de procedimentos expeditos e independentemente do montante da dívida, normalmente no prazo de 90 dias de calendário a contar da apresentação do requerimento ou da petição pelo credor ao tribunal ou outra entidade competente”. De

²⁶ Acórdão da Relação do Porto de 31/05/2010 in www.dgsi.pt.

²⁷ Manteve em vigor o regime que facilita ao credor a obtenção de um título executivo, permitindo-lhe o recurso à injunção independentemente do valor da dívida. Este diploma aplica-se a todos os pagamentos feitos como remuneração de transações comerciais, sendo excluídos os contratos “celebrados com consumidores”, nos termos do artigo 2.º n.º 1 e n.º 2 alínea a).

referir que o mencionado Decreto-Lei define transacção comercial como “qualquer transacção entre empresas ou entre empresas e entidades públicas, qualquer que seja a respectiva natureza, forma ou designação, que dê origem ao fornecimento de mercadorias ou à prestação de serviços contra uma remuneração”.

Têm-se entendido, com Costa (2008) que quer o conceito de transacção comercial, quer o de empresa, enunciados no art. 3.º, alíneas b) e d) deste Decreto-Lei, devem ser tidos em sentido amplo, englobando as empresas privadas em geral, as pessoas colectivas públicas e os profissionais liberais”. Podendo, portanto, como explica Abreu (2006) “ser pessoas singulares ou colectivas, bem como sociedades, associações ou outras entidades sem personalidade jurídica”.

Já, anteriormente, avisava a, entretanto revogada, Diretiva 2000/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Junho de 2000 que “o incumprimento pode também ser financeiramente atraente” para os devedores “devido à lentidão dos processos de indemnização”.

Encontrando-se as PME em crise, será essencial para a sua sobrevivência, o célere cumprimento das obrigações comerciais. De facto, obter título executivo representativo destas obrigações incumpridas, num prazo inferior a 3 meses constituirá, a ocorrer, um auxílio inestimável por contraposição com o recurso à ação declarativa que, conforme vimos, será bastante mais morosa.

Este procedimento injuntivo inicia-se com um requerimento no qual o credor irá, sucintamente, expor os factos que servem de fundamento ao seu crédito com o intuito de, posteriormente, lhe ser aposta a fórmula executória e poder servir de base a uma ação executiva. Antes de tal suceder, no entanto, será o conteúdo de tal requerimento, notificado ao devedor que poderá pagar ou ele se opor. Não se opondo, o requerimento injuntivo vai tornar-se título executivo, pela aposição da fórmula executória prevista no artigo 14º n.º 1 do Dec. Lei 269/98 de 1 de Setembro. Para evitar tal desígnio, deverá o devedor opor-se à injunção deitando por terra a ordem de pagamento e abrindo o caminho à distribuição dos autos como ação declarativa especial para cumprimento de obrigações pecuniárias emergentes de contratos, igualmente regulamentada por aquele diploma.

A aplicação de um procedimento de injunção requer, no entanto, que o crédito exigido corresponda a uma “obrigação pecuniária” emergente de contrato, será, assim, importante proceder a uma sucinta interpretação daquela expressão no âmbito desta providência especial.

9.5. A expressão “obrigações pecuniárias”

O conceito de obrigação pecuniária, é de extrema relevância para podermos aferir da possibilidade de recurso ao procedimento de injunção.

Apesar de todos os pedidos com projeção monetária serem na sua essência pecuniários, ensina Teixeira (2006), nem todos esses pedidos serão suscetíveis de se traduzir num procedimento de injunção ou ação declarativa especial para cumprimento de obrigações pecuniárias, também aprovada pelo Decreto-Lei n.º 269/98, de 01 de Setembro. As obrigações pecuniárias são, pacificamente, subdivididas em obrigações de quantidade, obrigações de moeda específica e obrigações valutárias. As obrigações de quantidade, também nomeadas de soma, correspondem a dívidas em dinheiro, as restantes serão dívidas de valor.

As obrigações pecuniárias de quantidade são facilmente distinguíveis das obrigações pecuniárias de valor pois nas primeiras a prestação pecuniária é a prestação devida, na últimas a prestação pecuniária representa uma prestação substitutiva da prestação original.

A título de exemplo, num contrato de compra e venda, a obrigação de pagar o preço constituirá uma dívida de quantidade. No entanto, se perante a impossibilidade definitiva de cumprimento da sua prestação, o vendedor se vir vinculado à obrigação de indemnizar, essa sua prestação, substitutiva, corresponderá a uma dívida de valor. Ambas são obrigações pecuniárias, mas só a primeira poderá gerar um procedimento de injunção, “afastando-se, assim, as obrigações pecuniárias de valor, sejam a título de prestação principal, sejam enquanto prestação acessória ou como obrigação com faculdade alternativa a parte creditoris, como sucede com as obrigações emergentes de cláusulas penais, ainda que pecuniárias”²⁸.

O legislador estabelecendo, no artigo 10º nº 1, al. e) do Anexo ao Decreto-Lei n.º 269/98, de 1 de setembro (doravante, Regime da Injunção), que o requerente deve formular o pedido, com discriminação do valor do capital, juros vencidos, veio apontar, também, as obrigações pecuniárias de quantidade como as adequadas para sustentar esta providência injuntiva. Os principais objetivos a que o legislador se comprometeu na criação deste procedimento, tais como a celeridade e simplicidade e a ausência de intervenção judicial, não se coadunarão com a discussão de questões de elevada

²⁸ Acórdão da Relação de Lisboa de 07/04/22, in www.dgsi.pt.

complexidade jurídica. E, regra geral, quando nos deparamos com obrigações pecuniárias de valor, as questões a decidir, requererão intervenção judicial.

Na mesma esteira decidiu o Acórdão da Relação de Lisboa de 21/04/2016 entendendo que “o processo simplificado que o legislador teve em vista com a criação do regime especial da injunção, com vista a facultar ao credor de forma célere a obtenção de um título executivo, em acções que normalmente se revestem de grande simplicidade, não é adequado a decidir litígios decorrentes de contratos que revestem alguma complexidade”

Se por um lado se procura, com a introdução do procedimento de injunção no nosso sistema processual, a simplicidade e a celeridade que não se logra atingir com o recurso à ação declarativa e a outros mecanismos tendentes à cobrança de créditos, em boa verdade, a demanda por um sistema que privilegie, cegamente, a simplicidade e a celeridade poderá fazer-nos incorrer no perigo de descorar as mais básicas garantias de defesa e segurança jurídica que devem assistir o devedor.

Apesar das inegáveis vantagens que assume em relação à ação declarativa, recurso à injunção é facultativo, a ela recorrendo, regra geral, o credor que considere que o crédito que detém não é litigioso e que o seu devedor não se irá opor à sua existência, podendo, contudo, recorrer à ação declarativa, se assim lhe aprouver.

Nem sempre, no entanto, assim foi. De facto, com a reforma das custas processuais, operada pelo Decreto-Lei 34/2008, de 26 de fevereiro, foi aditada uma nova alínea, então a d), ao artigo 449º, n.º 2 do Código de Processo Civil. Ora, tal normativo “forçava” o credor, sempre que para tal cumprisse os requisitos, a recorrer ao procedimento de injunção em vez de intentar ação declarativa, imputando-lhe, caso contrário, as custas processuais. O artigo 535º, que no “novo” CPC²⁹ veio substituir o artigo 449º, deixou de contemplar a situação, podendo o credor optar pelo procedimento que melhor se adegue aos seus intentos.

9.6. Modelos de injunção

Antes de aprofundarmos o sistema de injunção, apadrinhado pelo Decreto-Lei 269/98, de 1 de setembro, torna-se necessário expor, ainda que sucintamente, os

²⁹ Lei n.º 41/2013, de 26 de junho.

distintos sistemas monitorios existentes. Qualquer procedimento monitorio devera conter, na sua estrutura as seguintes caracteristicas:

- a) Processo despoletado pelo credor;
- b) Ordem emitida pelo orgao competente ao devedor para que cumpra a obrigacao;
- c) Possibilidade de oposicao a ordem pelo devedor.
- d) Constituicao de titulo executivo baseado no requerimento de injuncao se o devedor nao cumpre nem se opoe.

A atual classificacao fica a dever-se ao mestre italiano Piero Calamandrei (op. cit.), que, na sua obra "o procedimento monitorio", retratou o sistema monitorio puro (nao probatorio) e o documental (probatorio).

Os procedimentos de injuncao sao, desde entao, instituidos seguindo um daqueles dois sistemas monitorios, podendo ser ainda identificado um terceiro sistema - o procedimento monitorio misto - que constitui um sistema hibrido, comportando caracteristicas proprias de cada um dos sistemas tradicionais. Nesta "terceira categoria" situam-se os procedimentos de injuncao instituidos em Portugal e na Austria.

O procedimento monitorio puro tem como caracteristicas essenciais o facto de a ordem de pagamento ser emitida por um juiz ou, conforme e regra nos sistemas atuais, por um secretario judicial ou equivalente, sem qualquer apreciao da fundamentacao do pedido, tendo como unico suporte a afirmacao unilateral e nao provada do credor. A simples oposicao, ainda que nao motivada, por parte do devedor e suficiente para fazer cair a ordem de pagamento. O processo contraditorio que se seguirá, nao ira aferir da manutencao da ordem de pagamento, mas decidir a questao litigiosa como se aquela ordem jamais tivesse sido emitida. Neste modelo, a falta de oposicao por parte do requerido, levará a emissao de uma segunda decisao que ainda nao e definitiva podendo ser, tambem, contestada pelo requerido dentro de um novo prazo. Este sistema ultrapassa a falta de controle judicial no procedimento com a atribuicao ao devedor de duas oportunidades de defesa. So no caso de o requerido deixar passar esta segunda oportunidade e que a injuncao de pagamento se torna definitiva.

Por sua vez no sistema monitorio documental a ordem de pagamento so sera emitida pelo juiz, apos um sumario exame do merito da causa, se o credor lograr provar documentalmente os factos constitutivos do credito. Neste sistema a oposicao por parte

do devedor não retirará eficácia à ordem de pagamento emitida, simplesmente despoletará um processo declarativo contraditório no qual se aferirá da manutenção ou revogação daquela ordem. Ao requerido só é permitida uma oportunidade para contestar o pedido. Não o fazendo no prazo previsto para a oposição, não mais poderá, neste procedimento, impugnar a injunção de pagamento.

Os exemplos clássicos destes modelos de sistema monitorio serão respetivamente o alemão (“Mahnverfahren”), aplicado também na Finlândia e Suécia e o italiano (“procedimento d’ingiunzioni”), por sua vez, instituído na Bélgica, França, Grécia, Luxemburgo e Espanha.

Conforme se afirmou, o sistema instituído em Portugal, apesar de assentar seus alicerces no modelo puro, será considerado um sistema misto, pois contém, de igual forma, características do sistema documental. Portugal, tal como a Áustria, adotou o sistema puro, no qual não existe intervenção do juiz, nem é feita prova documental do crédito, optando, no entanto, por um procedimento que, tal como o documental, contempla apenas uma única oportunidade de oposição pelo devedor. Perdida essa possibilidade, será aposta a fórmula executória ao requerimento de injunção.

Tal modelo, amplamente elogiado, porque revestido de uma maior eficácia e celeridade, permite alcançar o título executivo, em teoria, num curto prazo de duas a três semanas. Esta eficácia, importantíssima para o fluir do tráfego comercial entre empresas, poderá permitir que mais rapidamente consigam cobrar os seus créditos, essencial à sua subsistência.

9.7. A natureza administrativa do procedimento de injunção

A não intervenção do juiz no procedimento é, de facto, uma característica peculiar do sistema monitorio puro e, naturalmente, fará questionar a natureza que tal procedimento revestirá nos países onde seja adotado. Tem sido unanimemente defendido que o procedimento de injunção constitui um processo de natureza administrativa, ver, entre outros, os acórdãos do TRC de 27/05/2015 e do TRL de 14/10/2010, ambos acessíveis em www.dgsi.pt. Certo é que, por cá, a injunção constitui um procedimento especial, como resulta, aliás, da própria epígrafe do artigo 1º do Decreto-Lei n.º 269/98, de 1 de setembro.

No mesmo sentido, Salvador da Costa (op. cit.) atestando que “uma das características mais pertinentes deste procedimento de injunção é a sua natureza pré-

judicial, comportando uma atividade meramente administrativa do secretário de justiça”. De facto, na ausência de oposição à injunção pelo requerido ou de frustração da notificação deste, a providência inicia-se e termina nunca deixando de assumir uma natureza administrativa, nunca havendo lugar a intervenção judicial. Ainda que, no caso de oposição ou frustração da notificação, ela seja transmutada³⁰ em ação declarativa, quer a especial para cumprimento de obrigações pecuniárias, quer aquela com processo comum, o procedimento nunca deixará de manter a sua natureza administrativa porque quando se dá a transmutação estaremos perante uma nova ação, distinta da providência monitória, extinguindo-se o procedimento de injunção. Corroborando o exposto, o aresto do TRP de 30/10/2007 considerou que “o procedimento de injunção e a ação declarativa que, eventualmente, se lhe possa seguir, são, jurídico-processualmente, realidades diversas e que assumem natureza e efeitos diferenciados”.³¹

Por tal razão, o procedimento de injunção terá, naturalmente, regras e efeitos específicos, que lhe serão aplicáveis, nomeadamente no que tange a normas e princípios procedimentais e pressupostos processuais, assumindo, eminentemente, natureza administrativa.

9.8. Pressupostos Processuais do procedimento de injunção

Os pressupostos processuais são os requisitos ou condições essenciais a um determinado procedimento para que a sua instância se possa iniciar e aquele possa seguir seus trâmites de uma forma regular, permitindo ao julgador conhecer do mérito da causa. Se estes pressupostos não estiverem cumpridos, ou não forem corrigidos quando sanável o seu incumprimento e convidada a parte faltosa ao aperfeiçoamento, não poderá haver um julgamento material da causa. A partir da reforma do Processo Civil português, ocorrida em 1995, pugnou-se por uma valoração da análise de fundo da questão, em detrimento de aspetos relacionados com a forma que esta assumia, que até ali, maioritariamente, se preconizava. Por essa razão, hoje em dia, o juiz tem o poder/dever de, mesmo oficiosamente, se lhe permitido for, sanar a falta de pressupostos processuais ou convidar as partes ao aperfeiçoamento dos seus articulados.

³⁰ Tendo o requerente assinalado no requerimento de injunção que pretendia a distribuição dos autos.

³¹ Acórdão da Relação do Porto de 30/10/2007 in www.dgsi.pt.

Esta definição não terá direta aplicação ao procedimento de injunção já que, nesta providência não haverá lugar a um julgamento material. O génio italiano, com mestria, define-os como os limites positivos do código para o exercício da ação de condenação na forma especial de procedimento de injunção. Na ausência de um controle judicial, os pressupostos processuais serão conhecidos pelo secretário judicial.

9.8.1. A aptidão do Requerimento de Injunção

Iniciaremos a abordagem a este tema, por uma questão de metodologia, pela análise de um pressuposto processual relativo ao objeto da causa, nomeadamente a aptidão da “petição inicial injuntiva”. A petição terá que cumprir certas formalidades sob pena de ser considerada inepta. Constituindo o requerimento de injunção uma verdadeira petição inicial - do procedimento injuntivo – deverá, também, seguir de perto, com as necessárias adaptações, aquelas formalidades que se consubstanciarão, conforme indicação do artigo 552º, n.º 1 d) e e) do CPC, em expor os factos essenciais que constituem a causa de pedir e formular o pedido. Se assim não proceder o autor, não indicando a causa de pedir ou o pedido ou fazendo-o de forma ininteligível, será inepta a petição, nos termos do artigo 186º, n.º 2 a) do CPC, assim como o será se a causa de pedir estiver em contradição com o pedido, de acordo com o artigo 186º, n.º 2 b) do CPC.

A consequência de tal ineptidão é a nulidade de todo o processado, Artigo 186º, n.º 1 do CPC. Chamando à colação a definição de pressuposto processual, e tendo em conta a gravidade de tal falta para o processo, a aptidão da petição inicial terá que ser vista como um verdadeiro pressuposto processual.

Segundo Castro (1964) a causa de pedir consiste na “indicação dos factos concretos constitutivos do direito, não se podendo confinar à indicação da relação jurídica abstracta”.

Por sua vez o art. 467º nº 1. alínea d), do CPC ora revogado, referia “os factos essenciais e as razões de direito que servem de fundamentação à acção” como constituindo a causa de pedir. Um dos méritos da recente reforma do Processo Civil, - levada a cabo pela lei 41/2013 - foi a alteração efectuada àquele artigo, o agora 552º, nº1 d) do CPC, passando a ter a seguinte redação: “Expor os factos essenciais que constituem a causa de pedir e as razões de direito que servem de fundamento à ação.”

³² Conforme desde há muito a doutrina e a jurisprudência vinham entendendo, o enquadramento jurídico da situação não é elemento de causa de pedir.

O modelo de requerimento de injunção deve conter os elementos discriminados no n.º 2 do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 269/98, de 1 de setembro, entre os quais se destaca o constante da alínea d), nos termos da qual o requerente deverá “expor sucintamente os factos que fundamentam a pretensão”. Esta exposição sucinta dos factos que à pretensão do requerente servirá de fundamento, assume particular importância, consubstanciando verdadeiramente a causa de pedir prevista nos artigos 5.º, n.º 1 e 552.º, n.º 1, alínea d), 1.ª parte, do Código de Processo Civil.

Assumindo-se, entre nós, o sistema monitório puro, ou seja, não se exigindo uma apreciação judicial relativamente ao mérito do pedido e em que a causa de pedir pode ser resumida, esta possibilidade de exposição sucinta não significa a falta de alegação dos factos estruturantes da causa de pedir, sob pena de se aniquilar o princípio do contraditório, conforme refere o Acórdão da Relação de Lisboa de 09/04/2019 (in www.dgsi.pt), devendo permitir a sua compreensão pelo requerido possibilitando a sua oposição à injunção.

No limitado espaço de que dispõem os requerimentos de injunção, ensina Gouveia (2006) será, então, necessário alegar todos os factos constitutivos da injunção, ou seja, a obrigação pecuniária e a fonte contratual. Assim o requerente deve referir o tipo de bem ou serviço que contratou e quando e onde celebrou esse contrato. Quanto à obrigação pecuniária, deve ser indicado o seu montante e a data de vencimento.

A mesma autora chama ainda a atenção para o facto de a fatura não ser a fonte da obrigação pecuniária, pois essa será o contrato. Portanto se o requerente se limitar a indicar as faturas, não estará a alegar quaisquer factos constitutivos das obrigações. Para poder fazer valer os factos que dessas faturas constam, o credor terá que, mesmo no sistema de injunção não probatório, juntá-las ao requerimento. De facto, frequentemente se conseguem vislumbrar requerimentos de injunção em que os requerentes se limitam a proceder à indicação numerada de faturas, sem mais alegar. Quando o principal objetivo é a celeridade na cobrança dos créditos, e as empresas se veem obrigadas a propor os mesmos procedimentos múltiplas vezes, o efeito benéfico que se pretende retirar do procedimento de injunção desvanece-se.

³² Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 20/01/1994, BMJ, 433º, p. 495.

9.8.2. O patrocínio judiciário

No procedimento de injunção o patrocínio judiciário não é obrigatório. Assim sendo, o credor poderá apresentar o seu requerimento sem necessidade de representação. Não tendo sido constituído mandatário, o requerente deverá dar entrada ao seu requerimento de injunção em formato de papel, de acordo com o modelo aprovado pelo Ministério da Justiça.

Apesar de não ser obrigatório, uma vez constituindo mandatário, o requerente ficará vinculado à obrigação de apresentação do requerimento injuntivo por meios eletrónicos, através da plataforma CITIUS.

Deverá, nesse caso, ser feita menção da existência do mandato assim como indicado o domicílio profissional do mandatário, não sendo, nos termos do artigo 10º, n.º 5 do Regime da Injunção, exigida a junção da procuração. Esta deverá apenas ser junta aos autos, no caso de haver transmutação do procedimento de injunção em AECOP.

9.8.3. A Competência

Conforme dita o artigo 8.º, n.º 1 do Regime da Injunção, o requerimento deverá ser apresentado na secretaria judicial do tribunal do lugar do cumprimento da obrigação ou, se o credor assim preferir na secretaria do tribunal do domicílio do devedor. E assim será, sem mais, se o requerimento for apresentado pelo credor em formato de papel.

Nestes casos a secretaria judicial competente para receber o requerimento, introduzirá no sistema informático das injunções, de acordo com o artigo 5.º, n.º 4 da Portaria n.º 220-A/2008, de 4 de março, os dados daqueles constantes para que a tramitação do procedimento possa ser assegurada, eletronicamente, pelo Balcão Nacional de Injunções, que é uma secretaria judicial integrada na orgânica dos tribunais judiciais, que tem, enquanto secretaria-geral, a exclusiva competência para proceder à tramitação dos procedimentos de injunção (artigo 3º da Portaria). Posteriormente a secretaria será responsável por arquivar o suporte físico.

Havendo mandatário constituído, conforme se referiu, o requerimento terá que ser submetido pela plataforma CITIUS, através do preenchimento e envio de formulário eletrónico ou do envio de ficheiro informático, sob pena de recusa do requerimento.

9.9. O requerimento injuntivo

Tomando em consideração o plasmado no ponto anterior, o requerimento injuntivo, tal como qualquer outra peça neste procedimento, é entregue por via eletrónica, evitando-se, desta forma, deslocações às secretarias competentes para a submissão. A Portaria n.º 220-A/2008, de 04 de Março, com a criação do Balcão Nacional de Injunções (BNI), foi decisiva na desmaterialização do procedimento de injunção, permitindo sua tramitação eletrónica, mas também, pela mesma via, a prática de todos os atos e o seu acompanhamento pelos utilizadores.

Também no que tange à formação do título executivo, com a aposição da fórmula executória se desmaterializou o procedimento, permitindo, através da atribuição de uma referência única a cada título executivo, a sua consulta e utilização eletrónica pelo requerente, bem como por qualquer entidade a quem o requerente forneça tal referência. A comunicação da referência única, dispensa a entrega do título em suporte físico, inclusive quando se intente ação executiva ou se pretenda provar a incobrabilidade de certo crédito, com efeitos fiscais.

Concentrando a tramitação das injunções numa só secretaria judicial – o BNI - destinada unicamente a tramitar tais procedimentos, permite melhorar, de sobremaneira, a eficiência e eficácia, pois devido à sua especialização, o procedimento injuntivo decorrerá com maior celeridade e com manifesta redução de custos.

O procedimento inicia-se com a entrada do requerimento de injunção - o equivalente a uma petição inicial no processo declarativo - sendo este o primeiro e principal ato tendente a permitir a constituição de um título executivo. Conforme já mencionámos, o requerente deverá “expor sucintamente os factos que fundamentam a pretensão”, ou seja, expor a causa de pedir, e formular o pedido, discriminando o valor do capital, dos juros vencidos e outras quantias também devidas. Como vimos, a apresentação do requerimento poderá ser efetuada em formato de papel ou, de preferência, em formato eletrónico e nele deverá o requerente, nos termos do artigo 10.º, n.º 2 do Regime da Injunção:

a) Identificar a secretaria do tribunal a que se dirige;

- b) Identificar as partes;
- c) Indicar o lugar onde deve ser feita a notificação, devendo mencionar se se trata de domicílio convencionado, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do diploma preambular;
- d) Expor sucintamente os factos que fundamentam a pretensão;
- e) Formular o pedido, com discriminação do valor do capital, juros vencidos e outras quantias devidas;
- f) Indicar a taxa de justiça paga;
- g) Indicar, quando for caso disso, que se trata de transação comercial abrangida pelo Decreto-Lei n.º 32/2003, de 17 de fevereiro, na sua redação atual, ou pelo Decreto-Lei n.º 62/2013, de 10 de maio;
- h) Indicar o seu domicílio;
- i) Indicar o endereço de correio electrónico, se o requerente pretender receber comunicações ou ser notificado por este meio;
- j) Indicar se pretende que o processo seja apresentado à distribuição, no caso de se frustrar a notificação;
- l) Indicar o tribunal competente para apreciação dos autos se forem apresentados à distribuição;
- m) Indicar se pretende a notificação por solicitador de execução ou mandatário judicial e, em caso afirmativo, indicar o seu nome e o respectivo domicílio profissional;
- n) Indicar, tratando-se de contrato celebrado com consumidor, se o mesmo comporta cláusulas contratuais gerais, sob pena de ser considerado litigante de má-fé;
- o) Assinar o requerimento.

Indicando o endereço de correio electrónico, as comunicações e notificações pela secretaria ao requerente são efectuadas por meios electrónicos.

9.10. A taxa de justiça

Também no montante a pagar a título de taxa de justiça pelo procedimento de injunção se faz sentir a redução de custos, apanágio deste procedimento. Com a reforma das custas processuais, operada através do DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, procedeu-se a uma profunda alteração na forma como a taxa de justiça é calculada. De acordo com o artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento das Custas Processuais, aprovado pelo diploma acima referenciado, a taxa de justiça devida pelos procedimentos de injunção é agora determinada nos termos da tabela ii, parte integrante daquele regulamento, tomando como referência o valor do procedimento.

Ora, aponta o artigo 11º do RCP que, para efeitos do cálculo da taxa de justiça, a base tributável corresponderá, regra geral, ao valor da causa, sendo que o valor processual da injunção corresponderá, nos termos do artigo 18.º do Regime da Injunção, ao do pedido.

Assim, o requerente deverá pagar, a título de taxa de justiça, 0,5 UC, se o valor da injunção for igual ou inferior a € 5.000,00, 1 UC se o valor da injunção se situar entre os € 5.000,00 e os € 15.000,00 e 1,5 UC se o valor da injunção ultrapassar este valor. Quando o requerente seja uma sociedade comercial constante da lista referida no n.º 5 do artigo 1.º da Portaria n.º 200/2011, de 20 de Maio, o valor a pagar, referente a taxa de justiça, será acrescido de 50%. Já o requerido não será responsável pelo pagamento de taxa de justiça no procedimento de injunção.

Quando o procedimento de injunção for convolado em ação declarativa, e conforme postula o artigo 7º, n.º 6 do RCP, haverá lugar ao pagamento de taxa de justiça, pelos dois sujeitos processuais, agora na qualidade de autor e de réu, no prazo de 10 dias a contar da distribuição, nos termos gerais daquele regulamento. Ao valor a pagar pelo, ora, autor, haverá que descontar o montante já saldado nos termos do n.º 4 do artigo 7.º do RCP.

9.11. A recusa do requerimento de injunção

Uma vez recebido o requerimento de injunção, o secretário judicial verificará a conformação daquele com o previsto no artigo 10º do Anexo ao DL 269/98, de 1 de setembro, devendo recusá-lo nos casos que se seguem, previstos no artigo 11º daquele decreto-lei:

- a) Não estiver endereçado à secretaria judicial competente ou não respeitar o disposto na alínea l) do n.º 2 do artigo anterior;
- b) Omitir a identificação das partes, o domicílio do requerente ou o lugar da notificação do devedor;
- c) Não estiver assinado, excepto nos casos previstos no n.º 7 do artigo anterior;
- d) Não estiver redigido em língua portuguesa;
- e) Não constar do modelo a que se refere o n.º 1 do artigo anterior;
- f) Não se mostrar paga a taxa de justiça devida;
- g) O valor ultrapassar o referido no artigo 1.º do diploma preambular, sem que dele conste a indicação prevista na alínea g) do n.º 2 do artigo anterior;
- h) O pedido não se ajustar ao montante ou finalidade do procedimento.

Deste acto de recusa do secretário judicial caberá reclamação para o juiz. De acordo com o artigo 16º, n.º 2 do Anexo ao DL n.º 269/98, de 1 de setembro, esta intervenção judicial, tal como a prevista no artigo 14º, n.º 4 do mesmo diploma, referente à recusa da aposição da fórmula executória, resultará, uma vez transitada em julgado a decisão que se pronunciou acerca da reclamação, na remessa – devolução - dos autos para a secretaria judicial.

Segundo parece indicar o citado artigo 14º, n.º 2, com as ressalvas expostas, qualquer outra questão jurisdicional que seja levantada no decurso do procedimento, originará, uma vez definitivamente solucionada, a apresentação dos autos à distribuição.

Mas será realmente essa a solução adequada? A questão tem sido debatida na doutrina e na jurisprudência, havendo ilustres defensores das duas posições. Certos autores, tais como Gil (2000), ou Carvalho & Raposo (2012), consideram que, uma vez transitada a decisão, os autos devem ser remetidos ao secretário judicial, outros, de que é exemplo Costa (op. cit.), que aqueles devem ser apresentados à distribuição, no sentido, aliás, do texto do normativo em causa.

Na Ac. do TRC de 27/04/2017, relatado por Sílvia Pires, decide-se que “em casos destes (do artigo 16º, n. 2 do Regime da Injunção) é manifesto não ter aplicação o mesmo regime que se encontra previsto para os casos de remessa à distribuição nas

situações previstas no n.º 1 do art.º 16º, exceptuando o caso de se estar face a uma reclamação de não recebimento de oposição e a decisão for de julgar essa reclamação procedente, uma vez que qualquer decisão não abrangida pela reclamação pertence ao secretário judicial.” Prossegue concluindo que, “da conjugação dos preceitos citados e de toda a filosofia subjacente ao procedimento de injunção entendemos que a sua remessa à distribuição mencionada no art.º 16º, n.º 2 não o transmuta definitivamente em AECOP, constituindo somente um modo de o atribuir a um juiz que aprecie a questão colocada, devendo ser devolvido ao secretário judicial após apreciação da mesma que continuará a sua tramitação como procedimento de injunção.”

Costa (op. cit.) argumenta que o texto da lei, quando é claro, não carece de interpretação, logo sempre que se suscite questão jurisdicional, salvo a que derivar da recusa da distribuição a que se reporta o artigo 11.º, n.º 2, deverão ser os autos, posteriormente, distribuídos como acção declarativa de condenação especial.

A nosso ver, se a questão que carece de ser decidida judicialmente é resolvida, o obstáculo que levou à distribuição deixa de existir, não havendo razão para que a injunção não possa resumir os seus termos na secretaria judicial.

Não deverá, nestes casos, haver lugar à transmutação de injunção em acção declarativa devendo os autos ser remetidos ao secretário judicial, reatando o procedimento injuntivo o seu *iter* rumo à aposição da fórmula executória.

A posição que sufragamos e a razão pela qual o fazemos, será mais facilmente perceptível através do seguinte exemplo apresentado por Gil (op. cit.). Imagine-se que, não tendo havido oposição à injunção, a questão jurisdicional apresentada ao juiz, de natureza substantiva, poderia levar o secretário judicial a ter que recusar a aposição da fórmula executória. Decidindo o juiz que nada obsta a tal aposição, não faz sentido que o procedimento seja distribuído como AECOP, devendo, isso sim, ser remetido à secretaria judicial.

9.12. A notificação do requerido

A notificação do requerido neste procedimento assume uma importância vital. Se, no modelo documental, a intervenção judicial permite uma protecção suficiente, no sistema puro, ou não probatório coloca-se bastante ênfase na responsabilidade do próprio requerido, de cuja reacção depende o fim do procedimento ou a aposição da fórmula executória. Cabe-lhe infirmar a presunção de existência do crédito, baseada na

declaração unilateral do requerente. Esta notificação poderá constituir a última possibilidade de defesa do requerido até à penhora dos seus bens em processo executivo.

Relativamente a esta questão versa o artigo 12.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 269/98, de 1 de setembro. A notificação do requerimento injuntivo ao requerido é efetuada, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 12.º, por carta registada com aviso de receção, aplicando-se-lhe, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 231.º e 232.º, nos n.ºs 2 a 5 do artigo 236.º e no artigo 237.º do Código de Processo Civil, a que atualmente corresponderão, os artigos 223.º, 224.º e 228.º. Frustrando-se a via indicada, há que atender ao disposto nos n.ºs 3 e 5 do artigo 12.º do Regime da Injunção: caberá, em primeiro lugar, à secretaria judicial obter, oficiosamente, informação sobre a residência ou local de trabalho (ou da sede ou local onde funciona a administração, se estivermos perante pessoa coletiva), nas bases de dados dos serviços de identificação civil, da segurança social, da Direção-Geral dos Impostos e do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P. (IMT), antiga Direção-Geral de Viação. A notificação será enviada, por via postal simples, para a morada utilizada na notificação por carta registada, caso seja esta a obtida com aquelas consultas ou para todos os endereços apurados nas bases, se a informação obtida não coincidir com a primeira. O simples depósito da carta, com data, hora e local certificados pelo distribuidor do serviço postal, faz iniciar o prazo de 15 dias para a oposição à injunção. O artigo 13.º do Regime da Injunção, vem determinar o conteúdo que a notificação deverá, forçosamente, conter. Deverá ser comunicada ao requerido informação relativa ao prazo para oposição e forma de contagem, tal como a advertência de que, não sendo efetuado o pagamento ou deduzida oposição dentro do prazo legal, será aposta fórmula executória ao requerimento de injunção.

Considerando-se, nos termos expostos, notificado o requerido, se este não deduzir oposição, o requerente obterá o almejado título executivo de forma bastante rápida. Ou seja, parece este silêncio, por parte do devedor, essencial à obtenção do título. Mas constituirá tal silêncio, no entanto, presunção de que existiu uma aceitação ou reconhecimento do crédito? Pelo contrário, entende Costa (op. cit.), interessa outrossim, garantir que o devedor foi, de facto, notificado e entendeu o alcance do requerimento e das consequências da sua reação ou ausência dela, o que não se consegue aferir de um simples depósito de uma carta na caixa de correio.

A notificação por via postal simples não permite determinar, com toda a certeza, que o requerido tomou conhecimento do conteúdo da notificação, e conseqüentemente

de todos os elementos essenciais à sua defesa, para que o princípio do contraditório opere. De facto, esta modalidade de notificação, não permite perceber a data em que o requerido tomou – e se tomou - conhecimento do conteúdo da carta ou se esta foi dirigida à sua residência. Ou ainda, mesmo sabendo-se ser aquela a residência do notificando, se este obteve conhecimento do conteúdo da notificação dentro do prazo para a oposição à injunção. Por tal razão, não garantindo o contraditório, a notificação por via postal simples restringe o direito à defesa.

Teremos aqui em conflito dois interesses de particular importância: por um lado a celeridade e simplificação dos procedimentos, permitindo ao credor satisfazer o seu crédito eficazmente e por outro as garantias adjacentes ao princípio do contraditório.

“As exigências de simplificação e celeridade — assentes na necessidade de dirimção do litígio em tempo útil — terão, pois, necessariamente que implicar um delicado balanceamento ou ponderação de interesses por parte do legislador infraconstitucional — podendo nelas fundadamente basear-se o estabelecimento de certos efeitos cominatórios ou preclusivos para as partes ou a adoção de mecanismos que desencorajem as partes de adotar comportamentos capazes de conduzir ao protelamento indevido do processo, sem, todavia, aniquilar ou restringir desproporcionadamente o núcleo fundamental do direito de acesso à justiça e os princípios e garantias de um processo equitativo e contraditório que lhe estão subjacentes, como instrumentos indispensáveis à obtenção de uma decisão jurisdicional — não apenas célere — mas também justa, adequada e ponderada” (Rego, 2004).

Importa, pois, perceber se modalidade de notificação por via postal simples, porque restritiva do direito de defesa do devedor, se revela excessiva e um entrave ao princípio da proporcionalidade em sentido estrito.

Entende o Ac. do Tribunal Constitucional n.º 99/2019, que tomando em consideração que, atualmente, o valor do procedimento de injunção poderá atingir € 15.000,00, ou nem ter sequer limite nos casos do Decreto-Lei n.º 32/2003, de 17 de fevereiro, deixou de justificar a consagração de procedimentos menos garantísticos para o requerido, que se admitem em procedimentos de índole simplificada. Por outro lado, indica o mesmo aresto, que o devedor, ainda que não se oponha à injunção, terá a possibilidade de, posteriormente, se opor à execução mediante embargos, o que tem sido utilizado como argumento a favor da utilização desta modalidade de notificação no procedimento de injunção.

De notar que, conforme adiante se referirá, a redação dada pelo Lei n.º 117/2019, de 13 de setembro ao artigo 857.º do CPC, permite invocar como meios de defesa para oposição à execução baseada em requerimento de injunção, “para além dos fundamentos previstos no artigo 729.º, aplicados com as devidas adaptações”, (...) “os meios de defesa que não devam considerar-se precluídos, nos termos do artigo 14.º-A” do Regime da Injunção.

Ora, se estivermos perante um requerimento de injunção, com a fórmula executória aposta, a execução que neste título executivo se basear, vai, por força do artigo 550.º, n.º 2, alínea b) do CPC, seguir a forma sumária do processo executivo para pagamento de quantia certa. Nestes processos, após receção do requerimento executivo o passo que se seguirá será a penhora, anterior à própria citação do executado, que poderá deduzir embargos e/ou opor-se ao ato da penhora, num prazo de 20 dias nos termos dos artigos 855.º e 856.º do CPC.

Tomando em consideração que mesmo a dedução de embargos de executado não originará, salvo limitadas exceções, a suspensão da execução, a penhora sobre os bens do executado manter-se-á até ao trânsito em julgado da sentença da oposição.

Em última análise, o executado poderá ficar sujeito a uma penhora, por tempo indeterminado, sobre bens ou direitos seus, que apresenta a montante um título executivo que, em abono da verdade, foi constituído com base numa declaração unilateral e não provada por parte do credor, não tendo sequer a existência do crédito sido alvo de qualquer controlo judicial.

O aresto, anteriormente mencionado, do TC, sopesando os interesses em causa concluiu que admitir a “imediate agressão do património do devedor, sendo a citação deste diferida”, para “permitir ao credor obter de forma expedita um título que lhe abre a via de ação executiva” e lhe permite obter a cobrança do crédito celeremente, violaria “o subprincípio de proporcionalidade em sentido estrito”.

Por outras palavras, “ponderando a relação concretamente existente entre a carga coativa decorrente da medida adotada — notificação por via postal simples para a morada presumida do requerido, no caso de frustração prévia da notificação por aviso de receção — e o peso específico do ganho de interesse público que com tal medida se visa alcançar — permitir ao credor obter de forma expedita um título que lhe abre a via de ação executiva e que lhe permite a imediata agressão do património do devedor, sendo a citação deste diferida — conclui-se que as normas em apreciação e a medida

que lhe subjaz violam o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito”. E conclui com a declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral:

“Assim, resta concluir pela declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma constante dos n.ºs 3 e 5 do artigo 12.º do regime constante do anexo ao Decreto -Lei n.º 269/98, de 1 de setembro (na redação resultante do artigo 8.º do Decreto -Lei n.º 32/2003, de 17 de fevereiro), no âmbito de um procedimento de injunção destinado a exigir o cumprimento de obrigações pecuniárias de valor não superior a € 15 000 — na parte em que não se refere ao domínio das transações comerciais, nos termos definidos no artigo 3.º, alínea a), do referido Decreto-Lei n.º 32/2003 —, quando interpretados no sentido de que, em caso de frustração da notificação do requerido (para pagar a quantia pedida ou deduzir oposição à pretensão do requerente, nos termos do n.º 1 do mesmo artigo 12.º), através de carta registada com aviso de receção enviada para a morada indicada pelo requerente da injunção no respetivo requerimento, por devolução da mesma, o subsequente envio de carta, por via postal simples, para todas as diferentes moradas conhecidas, apuradas nas bases de dados previstas no n.º 3 do artigo 12.º, em conformidade com o previsto no n.º 5 do mesmo preceito, faz presumir a notificação do requerido, ainda que o mesmo aí não resida, contando -se a partir desse depósito o prazo para deduzir oposição, por violação do artigo 20.º, n.os 1 e 4, em conjugação com o artigo 18.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa.”

Será, como vimos, ao nível da notificação do requerido que, muitas vezes, se colocam grandes entraves ao sucesso do procedimento de injunção. Para evitar tais situações, é cada vez mais comum os contraentes, na celebração dos contratos, mormente quando são empresas, inserirem uma cláusula de fixação do domicílio das partes. Trata-se de um pequeno pormenor, mas que, em caso de incumprimento contratual se poderá revelar fundamental à necessária celeridade e eficácia processual, tão cara às empresas, principalmente às PME.

O artigo 12.º-A do Regime da Injunção e o artigo 2.º do diploma preambular ao DL 269/98, de 1 de setembro, este sob a epígrafe “Fixação de domicílio das partes” em jeito de alerta, chama a atenção para a possibilidade que as partes têm de, contratualmente, fixar o local onde devam ser consideradas domiciliadas, para efeito de citação ou notificação para a AECOP ou para o procedimento de injunção.

De referir, por último, que de acordo com o Artigo 3.º do diploma preambular, a recusa de assinatura do aviso ou de recebimento da carta não obstam a que se considere “efetuada a citação ou a notificação pessoal face à certificação da ocorrência”.

9.13. A oposição ao procedimento de injunção

Uma vez notificado o devedor, poderá este optar por duas distintas soluções, cada uma com a sua consequência: Se o requerido opta por não deduzir oposição ao requerimento de injunção, irá sujeitar-se à atribuição de força executiva ao requerimento, através da aposição, pelo secretário judicial, da fórmula executória, munindo o requerente de título executivo e permitindo-lhe intentar, de imediato, ação executiva. Se deduzir oposição, o requerido vai impedir a produção do efeito cominatório e determinar a apresentação dos autos à distribuição, conforme postula o artigo 16.º do Regime da Injunção.

Deduzindo o requerido oposição, dependendo do valor e natureza do procedimento de injunção, seguir-se-á um de dois possíveis regimes. Cessará o procedimento de injunção, tramitando-se os autos como ação declarativa especial para cumprimento de obrigações pecuniárias emergentes de contratos (AECOP), se o valor da dívida for igual ou inferior a € 15.000,00, (artigos 1.º, 4.º, 16.º e 17.º do Regime da Injunção); Se o valor da dívida for superior a € 15.000,00 — estando em causa transações comerciais abrangidas pela Diretiva 2011/7/EU do Parlamento e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, e pelo Decreto-Lei n.º 62/2013, de 10 de maio — a dedução de oposição vai determinar a remessa dos autos para o tribunal competente, indicado pelo requerente no requerimento executivo (artigo 10.º, n.º 4 do Regime da Injunção), seguindo-se os termos do processo comum de declaração. Em ambos os casos, caberá ao requerente assegurar-se de que no requerimento de injunção, se encontram alegados todos os factos fundamentais ao preenchimento da causa de pedir. Deverá, caso contrário, o juiz convidar o, ora autor, ao aperfeiçoamento da petição.

Frustrando-se a notificação do requerido, tendo o requerente manifestado a vontade, no requerimento executivo, de que os autos sejam apresentados à distribuição, a solução será semelhante; convolar-se-ão os autos em ação declarativa de condenação, sendo apenas os autos “conclusos ao juiz depois de efetuada a citação do réu para contestar, nos termos do n.º 2 do artigo 1.º” – artigo 17.º, n.º 2 do Regime da

Injunção, caso contrário a secretaria devolverá ao requerente o expediente respeitante ao procedimento de injunção.

9.14. A oposição da fórmula executória

Se, notificado regularmente o requerido e advertido do efeito cominatório não se opuser à injunção, ficarão, nos termos do artigo 16.º, n.º 1 do Regime da Injunção, precluídos os meios de defesa que nela poderia invocar, excepcionando-se, apenas, daquela preclusão, entre outros “a alegação do uso indevido do procedimento de injunção ou da ocorrência de outras exceções dilatórias de conhecimento oficioso” ou “a invocação da existência de cláusulas contratuais gerais ilegais ou abusivas”.

Não havendo oposição, o secretário judicial só em situações muito particulares poderá recusar a fórmula executória ao requerimento de injunção. Segundo o n.º 3 do artigo 14.º do Regime da Injunção, somente “quando o pedido não se ajuste ao montante ou finalidade do procedimento”. Tal ocorrerá, como superiormente exemplifica Costa (op. cit.), “quando a pretensão do requerente vise a entrega de coisa móvel ou imóvel, a resolução de um contrato de arrendamento, uma prestação de facto ou assente em responsabilidade civil extracontratual, enriquecimento sem causa ou se reporte a prestações propter rem derivadas de relações de condomínio”, ou ainda quando o requerente não indicar que se trata de uma transação comercial, e o valor do pedido exceda o previsto no artigo 1º do Decreto Preambular do DL n.º 269/98. (Artigos 10º n.º 2, alínea g) e 11º, alínea g) do Regime da Injunção.

Uma vez aposta a fórmula executória, nos termos do artigo 14.º, n.º 1 do Regime de Injunção, será disponibilizado ao requerente, de preferência por meios eletrónicos, o requerimento de injunção no qual tenha sido aposta a fórmula executória, o título executivo. Tal oposição da fórmula executória não se traduzirá, nas palavras de Costa (op. cit.), “em ato jurisdicional de composição do litígio, consubstanciando-se a sua especificidade de título executivo extrajudicial no facto de derivar do reconhecimento implícito pelo devedor da existência da sua dívida por via da falta de oposição subsequente à sua notificação pessoal”

9.15. Execução de requerimento de injunção com fórmula executória

No momento em que, notificado o requerido, este não deduz oposição, atingir-se-á o desiderato final do procedimento de injunção - a criação do título executivo que,

não resultando da atividade de um juiz nem sendo produzido em juízo, constituirá um título executivo extrajudicial. Freitas (2013) apelida-o de título judicial impróprio por ter formação num processo, mas não resultar de decisão judicial.

Estão previstos no artigo 703.º, n.º 1 alínea d) do CPC, incluídos no elenco dos títulos especiais. Assim chamados porque a sua força executiva advém de uma disposição especial que, expressamente, lhes atribui a qualidade de título executivo. No caso do requerimento de injunção a norma que lhe atribui força executória é o artigo 14.º, n.º 1 do Regime da Injunção.

Segundo a previsão do artigo 550.º, n.º 2 alínea b) do CPC, a execução baseada num procedimento de injunção com a aposição da fórmula executória segue os termos do processo executivo comum para pagamento de quantia certa sob a forma sumária, com raras exceções. Esta forma processual implica que, conforme já se referiu, a citação do executado para a execução só seja, regra geral, efetivada após a penhora, sendo então citado, simultaneamente, da execução e notificado da penhora para, também em simultâneo, se poder opor àquelas.

Uma vez mais fica demonstrada a essencialidade da efetiva notificação do requerimento de injunção ao requerido porquanto este, se, por qualquer razão, não teve conhecimento do procedimento de injunção, só na ação executiva, após a penhora dos seus bens, se poderá, pela primeira vez, defender.

9.16. A oposição à execução

Tendo em conta as premissas da celeridade e da eficácia na cobrança dos créditos, também na sua vertente executiva se pretendeu reduzir as possibilidades de defesa do devedor, quando o seu fito fosse apenas protelar o pagamento da quantia em dívida.

A técnica legislativa utilizada foi a da equiparação do requerimento de injunção com fórmula executória à sentença condenatória no que tange aos fundamentos utilizáveis para oposição à execução, suportada no reconhecimento tácito do crédito que se atribuía à não oposição ao requerimento de injuntivo.

Este entendimento, que valoriza o silêncio do devedor como admissão da existência da obrigação injuntiva, foi objeto de severas críticas, mormente alicerçadas no modelo de notificação do requerido para o procedimento de injunção, que

conduziram à declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma constante do artigo 814.º, n.º 2 do anterior CPC (Decreto-Lei n.º 329-A/95, de 12 de dezembro, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 226/2008) através do acórdão n.º 388/2013 do Tribunal Constitucional.

Esta decisão fundou-se na violação, por esta norma, do contraditório e na constitucional proibição da indefesa. Aquele preceito, equiparando, para efeitos de fundamentação da oposição ao processo executivo, a sentença condenatória e o requerimento de injunção a que foi aposta a fórmula executória, restringia desproporcionada e injustificadamente o direito de defesa do devedor por contraposição com interesse do credor em obter um título executivo.

Entretanto, com a entrada em vigor do novo CPC, pela mão da Lei n.º 41/2013, de 26 de Junho, foi “substituída”, a norma declarada inconstitucional, pelo artigo 857.º que, apesar de alargar os fundamentos de oposição à execução quando o título executivo é um requerimento de injunção, por força da remissão para o artigo 729.º, mantinha viva a equiparação entre este título e a sentença condenatória. Embora estabelecesse, nos seus n.ºs 2 e 3, fundamentos adicionais àqueles previstos no artigo 729.º, o simples alargamento dos meios de defesa, ao dispor do executado, passando estes a contemplar a falta de pressupostos processuais, a existência de exceções de conhecimento oficioso e de factos extintivos ou modificativos da obrigação exequenda, não evita que o devedor continue numa posição incompatível com o princípio da proibição da indefesa, consagrado no artigo 20.º, n.º 1, da CRP.

Por tal razão, entre outras, foi também declarada, a norma do artigo 857.º do CPC, inconstitucional com força obrigatória geral pelo Acórdão n.º 264/2015 do TC, quando interpretada “no sentido de limitar os fundamentos de oposição à execução instaurada com base em requerimentos de injunção à qual foi aposta a fórmula executória”.

A nosso ver, uma opinião no sentido do voto de vencido do Conselheiro Rui Machete no Acórdão n.º 388/2013 (in www.dgsi.pt), há que separar do joio, o trigo que constituem, neste problema, os procedimentos de injunção ancorados na Diretiva 2011/7/EU do Parlamento e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, e no Decreto-Lei n.º 62/2013, de 10 de maio, nos quais as partes serão empresas ou outros profissionais a elas equiparados.

Nestes procedimentos de injunção, deverão ser tidos em conta outros interesses que serão bastante mais relevantes do que a simples cobrança célere e eficaz de uma obrigação pecuniária de uma pessoa singular.

Em primeiro lugar, o princípio da proibição da indefesa não estará, a nosso ver, sequer em causa, pois estamos, neste caso, perante requerentes e requeridos que são profissionais e que, naturalmente, têm a obrigação de agir, sempre, com a diligência e a prudência característica de quem atua num mercado concorrencial e tal não justifica uma proteção exacerbada, conforme é afirmado na mencionada declaração de voto. Por outro lado, os atrasos no cumprimento, são muito comuns nas transações comerciais entre empresas e se são perfeitamente suportáveis pelas empresas de porte substancial, as PME's, principalmente as microempresas, veem a sua gestão financeira bastante afetada por tais atrasos, particularmente em períodos económicos difíceis, como o que atravessamos.

Acresce que, estando em causa empresas ou profissionais equiparados, a notificação do procedimento de injunção poderá ver a sua eficácia acrescida, pelo facto de ser relativamente fácil identificar a sede de uma empresa, com recurso ao ficheiro central de pessoas coletivas do Registo Nacional de Pessoas Coletivas (RNPC) e graças à crescente utilização do domicílio convencionado nos documentos que revestem estas transações comerciais.

Entretanto, com as alterações efetuadas pela Lei nº 117/2019, de 13 de setembro, designadamente à norma do artigo 857º, nº 1 do CPC, foi ultrapassada a sua inconstitucionalidade.

A sua nova redação, já não limita os fundamentos da oposição à execução com base em requerimento de injunção com fórmula executória aos previstos, para as sentenças condenatórias, no artigo 729º, alargando-os, expressamente, a todos “os meios de defesa que não devam considerar-se precluídos(...)”. Deixando de existir tais limitações, cessa a violação do princípio da proibição da indefesa, consagrado no artigo 20º, nº 1 da Constituição da República Portuguesa que sustentava a declaração de inconstitucionalidade decidida no Ac. n.º 264/2015 do Tribunal Constitucional.

10. Considerações finais

A cobrança de créditos é essencial à operabilidade das micro e PME, uma vez que estas dívidas, acumulando-se, constituem a causa do recurso a financiamentos desnecessários e por vezes demasiado onerosos. Em última instância poderão levar à insolvência da empresa e conseqüente perda de postos de trabalho.

Recorrer a ações judiciais longas e dispendiosas para cobrar estas dívidas, agrava inevitavelmente aqueles efeitos económicos. A sua duração e custo são inadequados à cobrança de créditos que, por vezes, nem litigiosos são.

Os recursos dos tribunais são bastante exíguos, devendo ser aplicados de forma sustentada em questões controvertidas e não naquelas de baixo valor ou privadas de qualquer litígio. Retirando estas últimas dos tribunais judiciais, poderão os juízes focar os seus esforços nos litígios que realmente exigem conhecimentos jurídicos e técnicos, decidindo-os em tempo útil. Conforme pensamos ter demonstrado, as empresas necessitam de meios eficazes, céleres e de baixo custo para a cobrança dos seus créditos não litigiosos, pois o passar do tempo diminui a probabilidade de efetivarem a cobrança da dívida e confere aos maus devedores um sentimento de impunidade, utilizando estes o incumprimento das suas obrigações como “financiamento” da sua própria atividade

Tivemos a oportunidade de analisar alguns destes procedimentos, aferindo da sua utilidade e oportunidade. Se em circunstâncias normais, o atraso nos pagamentos constituiria um flagelo para a atividade empresarial, particularmente a das PME, numa situação de crise profunda e redução exponencial da faturação, assumirá proporções inimagináveis.

A crise que se abateu sobre a nossa economia, causada pela pandemia, poderia ter tido efeitos bastante mais nocivos. Há que sublinhar a vacinação, em massa, dos portugueses que resultou numa drástica redução do número total de infetados, internados e óbitos, permitindo afrouxar as medidas restritivas e com isso dinamizar a retoma da atividade empresarial. No polo oposto encontra-se a recente invasão da Ucrânia operada pela Rússia, que veio trazer mais dificuldades àqueles que, só agora, começavam a recuperar da crise. Com o aumento descontrolado do preço dos combustíveis e a falta de matéria-prima e de mão-de-obra, o cenário das PME veste-se, novamente, de negro.

O procedimento de injunção é, sem dúvida aquele que, mais eficazmente permite fazer face a estes atrasos nos pagamentos. É também caracterizado pela celeridade, permitindo obter um título executivo em cerca de dois meses e com baixo custo, conforme se comprovou no ponto anterior da dissertação. Os restantes meios de cobrança de créditos, por uma ou outra razão, apresentam-se como soluções menos eficazes. Ora porque exigem a concordância do devedor, ora porque são mais demorados ou dispendiosos. Este procedimento foi uma “lufada de ar fresco” no panorama da cobrança de créditos. É preciso apoiá-lo e desenvolvê-lo, solucionando as questões que se vão levantando, para que se aperfeiçoe. Dos procedimentos destinados à obtenção de um título executivo é o mais utilizado, sendo, todos os anos instaurados, a nível europeu, mais de 200.000 requerimentos de injunção.

Deverá servir de base e exemplo a outros procedimentos, a caminho de uma celeridade processual e a uma eficaz e transversal utilização dos meios ao nosso dispor que permita melhorar o estado da justiça em Portugal.

Um cabal exemplo é o Decreto-Lei n.º 34/2021, de 14 de maio, que vem aprovar o regime dos Procedimentos Especiais em Matéria de Arrendamento. A injunção em matéria de arrendamento é um procedimento que visa a conferir força executiva ao requerimento destinado a efetivar os direitos do arrendatário previstos nas alíneas a) a e) do n.º 1 do artigo 15.º-T do Novo Regime do Arrendamento Urbano, aprovado pela Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro.

Se é indesmentível que a pandemia causou graves danos na nossa economia, afetando, de sobremaneira as empresas de menor dimensão, torna-se necessário garantir-lhes a liquidez necessária para que possam ganhar uma robustez estrutural que lhes permita, no futuro, enfrentar novas eventuais crises, sem correrem o risco de insolvência.

Constituindo estas PME mais de 99% das empresas a nível nacional, mas também europeu, torna-se necessário adotar medidas que favoreçam a sua capitalização, pois são também as mais afetadas em tempos de crise.

Indubitavelmente, a eficaz cobrança de créditos é um instrumento essencial à dinamização do comércio e da economia, e o procedimento de injunção é o seu expoente máximo, no entanto este procedimento constitui apenas parte da solução.

A cobrança eficaz de créditos é importantíssima, mas apesar de, nos vários departamentos de contencioso de que faço parte, o uso do procedimento de injunção e

de outros meios de cobrança de créditos ser comum, e bem sucedido, a verdade é que, em momentos de crise profunda, não é suficiente. Uma das sociedades comerciais que represento, tem o estabelecimento de restauração que explora, encerrado há cerca de um ano por não conseguir fazer face às despesas necessárias para o manter em atividade. As moratórias de créditos, de impostos e de rendas, que foram um apoio enorme em 2020, constituíram, afinal, um mero adiamento das responsabilidades. As empresas depararam-se, posteriormente, com a obrigatoriedade de pagamento das quantias relativas àquelas moratórias, acrescendo às suas usuais despesas mensais. É verdade que a faturação está, aos poucos, a regressar aos valores de 2019, mas as despesas aproximam-se do dobro.

Outros apoios são imperativos.

Torna-se essencial um reforço das medidas de capitalização, dos incentivos estatais às empresas e dos incentivos fiscais ao investimento naquelas, não basta a simples transferência direta dos capitais provenientes dos fundos europeus.

Em suma, é necessário que se continue a criar medidas de apoio direto às micro, pequenas e médias empresas, mas não somente quando os efeitos nefastos das crises já se operaram e abateram sobre elas. É preciso prevenir, não apenas remediar!

BIBLIOGRAFIA:

Abreu, J. M. C. de (2001). Curso de Direito Comercial: Volume I (6.^a ed.) Coimbra: Almedina, p. 209.

Brito, M. N. de (2020). Modelos de emergência no Direito Constitucional. e-Pública/Revista electrónica de Direito Público, Vol. 7, nº 1, p. 24.

Calamandrei, P. (1953). El procedimiento monitorio: traducción de Sentís Melando, Buenos Aires: Ejea, pp. 33, 37 e 38.

Caldas, J. C. (2013). O Impacto das Medidas Anti-crise e a Situação Social e de Emprego em Portugal. Comité Económico e Social Europeu.

Castro, A. (1964). Lições de Processo Civil: volume I. Coimbra: Livraria Almedina, p.361).

Chiovenda, G. (1950). Istituzioni di diritto processuale civile: *Volume I*. Napoli: Jovene, p. 226

Canotilho, G. (2003). Direito Constitucional e Teoria Constitucional. (7^a ed.) Coimbra:Almedina, p. 1102.

Carvalho, L. B. & Raposo, J. V. (2012). Injunções e Ações de Cobrança, Quid Juris, ed. , p. 141.

Confederação Empresarial de Portugal (2020). Só 3% das empresas receberam apoio das linhas da covid-19. Lisboa: CIP: <https://cip.org.pt/covid-19-informacoes-as-empresas/>. Consultado em 26 de outubro de 2021.

Confederação Empresarial de Portugal (2020). Juntos Podemos Salvar a Nossa Economia. Lisboa: CIP: https://www.ccip.pt/images/documentos/relatorio-analise_inquerito-impacto-covid19-empresas.pdf). Consultado em 15 de fevereiro de 2022.

Costa, S. da (2008). A Injunção e as Conexas Acção e Execução. (6.^a ed.). Coimbra: Almedina, pp. 150, 165, 277, 249-250, 213 e 232.

European Commission (2019). Annual report on European SMEs 2018/2019: research & development and innovation by SME. Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises Publications, EU Publications, <https://data.europa.eu/doi/10.2826/603707>)

Freitas, J. L. de (2013). A Ação executiva à luz do código de processo civil de 2013, (7^a ed.), Coimbra: Gestlegal

Fundação Francisco Manuel dos Santos (2020). Crises na economia portuguesa. Quatro décadas, cinco recessões. Lisboa: Biblioteca de relatórios do Comité da FFMS. <https://www.ffms.pt/crises-na-economiaportuguesa>), consultado em 24 de Dezembro de 2020.

Gil, C. P. (2000). Algumas Notas sobre os Decretos-Leis n.º 269/98 e n.º 274/97, Lisboa: Ed. do Centro de Estudos Judiciários, p. 32:

Gouveia, J. B. (2020). Estado de Emergência – Covid-19: Implicações na Justiça, (2^a ed.), Lisboa: Ed. Centro de Estudos Judiciários, p. 26 e ss, http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb_Covid19.pdf, consultado em 13 de Agosto de 2021.

Gouveia, M. F. (2006). A causa de pedir da injunção, THEMIS, Ano VII, n.º 13, pág. 232). Coimbra: Almedina

Gouveia, M. F. (2021). Mediação comercial: é desta que se afirma?" *Jornal de Negócios*, 22 de abril de 2021, <https://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/detalhe/mediacao-comercial-e-desta-que-se-afirma>), consultado em 25 de agosto de 2021

Iniesta, J. B. & Coretti, M. (2019) The Clementines Dispendiosam and Saepe Contingit and the Evolution of the Medieval Summary Procedure. *Journal on European History of Law*, Vol. 10, pag. 51-53 https://www.academia.edu/39209362/The_Clementines_Dispendiosam_and_Saepe_Contingit_and_the_Evolution_of_the_Medieval_Summary_Procedure, consultado em 15 de setembro de 2021.

Kamps, B. S. & Hoffmann, C. (2020). COVID reference. Hamburgo: Steinhäuser Verlag, https://covidreference.com/timeline_pt, consultado em 15 de Agosto de 2021.

Marky, T. (1981). *Curso Elementar de Direito Romano*. (3^a ed.). São Paulo: Mileis Editora, p. 113.

Moller, H. D. M. & Vital, T. (2013). O Impacto da Crise Financeira Global 2008/09 e da Crise na área de euro desde 2010 sobre a balança comercial Brasileira. RACEF. Revista de Administração, Contabilidade e Economia da fundace. <https://doi.org/10.13059/racef.v4i1.49>, consultado em 15 de fevereiro de 2021.

Morais, A. (2004). Julgados de Paz...uma ideia boa: Uma oportunidade perdida? Jornal O Primeiro de Janeiro, 15 de Novembro de 2004.

Moreira, F. M. H. (2009). Uma hipótese sobre a possível origem da ação decendiária ou ação de assinatura de dez dias nas ordenações manuelinas. Revista da Faculdade de Direito Universidade de São Paulo, n.º 104, pp. 571-587. <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67870>).

Pereira, J. T. R. (2005). Julgados de Paz, Organização Trâmites e Formulários, (3ª ed.), Lisboa: Quid Iuris, pp.22-23.

Pereira, L. C. B. (2009). A Crise Financeira de 2008. Brazilian Journal of Political Economy, vol. 29 n.º 1, pp 133-149.

Pinto, P. R. (2020). Portugal restringe muito mas apoia pouco a economia. Dinheiro Vivo, em 12 de dezembro de 2020, <https://www.dinheirovivo.pt/economia/portugalrestringe-muito-mas-apoia-pouco-a-economia-13131970.html>, consultado em 13 de dezembro de 2020.

Rego, L. (2004). Os princípios constitucionais da proibição da indefesa, da proporcionalidade dos ónus e cominações e o regime da citação em processo civil. Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa. Coimbra: Coimbra Editora p. 855.

Sarmiento, J. M. (2020). A economia portuguesa pré-coronavírus. Eco News, <https://eco.sapo.pt/especiais/a-economia-portuguesa-precoronavirus/>, consultado em 13 de julho de 2021.

Sedes – Associação para o Desenvolvimento Económico e Social. (2012). O Impacto da Crise no Bem-estar dos Portugueses. Fora da Caixa, Estudos para Gestão, Marketing e Comunicação, Lda. Lisboa: Sedes.

Sella, P. (1927). Il procedimento civile nella legislazione statutaria italiana, Milano: Hoepli,. p. 216.

Soros, G. (2008), *The New Paradigm for Financial Markets: The Credit Crisis of 2008 and What it Means*, New York: Public Affairs.

Teixeira, P. T. (2006). Os pressupostos objectivos e subjectivos do procedimento de injunção. *THEMIS*, Ano VII, n.º 13, pág. 183). Coimbra: Almedina

TUCCI, José Rogério Cruz e. *Ação Monitória: Lei 9.079, de 14.07.1995. 2ª ed. rev. e ampl.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 31-32.)

VALIENTE, F.T. (1960) Estudio histórico-jurídico del proceso monitorio, *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, nº 1, pp. 33 e ss.