



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,  
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPÚBLICA

Ofício n.º 293/XIV/1ª – CACDLG/2020  
NU: 656301

Data: 27-05-2020

**ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 230/XIV/1ª (PS)**

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 230/XIV/1ª (PS) – *“Regime de proteção de pessoas singulares perante práticas abusivas decorrentes de diligências de cobrança extrajudicial de créditos vencidos”*, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do CDS-PP, do PAN, e do DURP do CHEGA, na reunião de 27 de maio de 2020, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Luís Marques Guedes)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,  
LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

**PROJETO DE LEI N.º 230/XIV/1.ª (PS) – REGIME DE PROTEÇÃO DE PESSOAS  
SINGULARES PERANTE PRÁTICAS ABUSIVAS DECORRENTES DE COBRANÇA  
EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITOS VENCIDOS**

**PARTE I - CONSIDERANDOS**

**I. a) Nota introdutória**

Um grupo de Deputados do PS tomou a iniciativa de apresentar, em 4 de março de 2020, o **Projeto de Lei n.º 230/XIV/1.ª** - “*Regime de proteção de pessoas singulares perante práticas abusivas decorrentes de diligências de cobrança extrajudicial de créditos vencidos*”.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, datado de 5 de março de 2020, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para emissão do respetivo parecer.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Foram pedidos pareceres, em 11 de março de 2020, ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, à Ordem dos Advogados, à Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução e à Direção-Geral do Consumidor.

### **I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa**

Recordando que a *“cobrança extrajudicial de créditos vencidos feita por conta de outrem é matéria que (...) não goza ainda de uma regulamentação transversal em Portugal e tem gerado em muitos casos significativa desproteção dos cidadãos”*, pois, pese embora *“algumas entidades de supervisão, nomeadamente o Banco de Portugal”* emitam *“por vezes orientações sectoriais no sentido de proibir contactos desleais com devedores e certas práticas consideradas ilegítimas, e algumas associações de empresas do setor”* tenham *“procurado emitir códigos de conduta reguladores da sua atividade”*, *“continuando, pois, em falta um normativo que regule transversalmente a matéria e que assegure a possibilidade de intervenção fiscalizadora das entidades públicas”*, o PS pretende, com a apresentação do Projeto de Lei n.º 230/XIV/1.ª, proceder, *“de forma sistematizada, à regulação da atividade”* – cfr. exposição de motivos.

Referem os proponentes que esta iniciativa legislativa é *“fruto de inúmeros contactos de cidadãos ao longo dos anos, dando nota da desproteção dos consumidores perante práticas agressivas de algumas entidades, e da necessidade de separar com clareza as águas entre práticas ilícitas e o exercício de atividades no respeito da lei e dos direitos dos cidadãos interpelados”* – cfr. exposição de motivos.

Os proponentes fazem referência ao *“quadro comparado sobre a matéria”*, citando alguns países que *“não deixaram já de levar a cabo regulamentação relativamente a estas matérias”*, concretamente o Reino Unido, França, Estados Unidos da América e Canadá – cfr. exposição de motivos.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Este projeto de lei do PS pretende, assim, estabelecer o regime de proteção de pessoas singulares perante práticas abusivas decorrentes de diligências de cobrança extrajudicial de créditos vencidos – cfr. artigo 1.º.

Visando a “*delimitação clara do objeto das medidas de proteção*” (cfr. exposição de motivos), esta iniciativa considera como «diligência de cobrança extrajudicial de créditos vencidos», a atividade desenvolvida por um credor ou seu representante, que visa cobrar por via extrajudicial o pagamento de dívidas vencidas pelos respetivos devedores, quando estes sejam pessoas singulares – cfr. artigo 2.º.

Os proponentes pretendem também afirmar “*inequivocamente a importância do estrito cumprimento da legalidade no que concerne às diligências de cobrança que se podem desenvolver*” (cfr. exposição de motivos) e, nesse sentido, é determinado que os credores ou os seus representantes não possam, no relacionamento com os devedores, ameaçar que pretendem proceder à execução de garantias ou recorrer a autoridades públicas, podendo, no entanto, advertir para a existência de procedimentos legais adequados à cobrança da dívida, ou, quando aplicável, para a existência de título executivo – cfr. artigo 2.º, n.ºs 1 e 2.

É explicitado, no n.º 3 do artigo 3.º, que o disposto na presente lei não prejudica a aplicação dos regimes jurídicos que definem os atos próprios de advogados, solicitadores e agentes de execução, nomeadamente no que respeita à aplicação do respetivo quadro sancionatório dirigido à ocorrência de situações de procuradoria ilícita, nem das normas deontológicas e disciplinares dos advogados, solicitadores e agentes de execução e das normas que fixam a competência das respetivas ordens profissionais, nem tão pouco dos regimes jurídicos que fixam procedimentos específicos de cobrança de dívidas ou de proteção de consumidores aplicáveis a determinados setores de atividade, nomeadamente no âmbito do setor bancário, financeiro ou de seguros.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Visando construir “*um regime robusto de proteção das pessoas singulares, assente na sujeição a inúmeros deveres por parte dos credores ou seus representantes*” (cfr. exposição de motivos), são consagradas as seguintes regras – cfr. artigos 4.º e 5.º:

- Proibição do credor, sem o consentimento prévio do devedor, comunicar para efeitos de interpelação para o pagamento em conexão com a cobrança de qualquer dívida, com qualquer pessoa que não seja o devedor ou o seu advogado, sendo que, em caso de falecimento do devedor, todas as comunicações devem realizar-se junto do cabeça-de-casal;
- Obrigatoriedade para qualquer credor ou seu representante que comunique com uma pessoa que não seja o devedor, para fins de aquisição de informações de localização sobre este ou para outros fins, de identificar-se e indicar que está a confirmar ou corrigir informações de localização relativas ao devedor; não declarar que esse devedor deve qualquer montante; não comunicar com nenhuma dessas pessoas mais de uma vez, salvo indicação expressa destas em contrário; e não comunicar por qualquer meio postal que revele exteriormente a existência de dívida;
- Proibição para qualquer credor ou seu representante de, quando lhes seja comunicado que o devedor é representado por advogado no que diz respeito à dívida em questão, comunicar com qualquer pessoa que não seja o devedor ou o seu advogado;
- Obrigação de cumprimento de regras de conduta, ficando o credor ou seu representante obrigados a agir perante o devedor de forma urbana e responsável, a abster-se de utilizar quaisquer métodos de cobrança e recuperação que sejam opressivos ou de intrusão e de realizar contactos para o local de trabalho do devedor, salvo autorização expressa deste em contrário, a abster-se de violar a privacidade e reserva de intimidade do devedor, nomeadamente abstando-se de se deslocar à sua residência entre as vinte horas e as oito horas do dia seguinte;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

pessoas coletivas, a violação dos deveres referidos no n.º 4 e nas alíneas b) a d) do n.º 5 do artigo 4.º;

- A violação das regras sobre tratamento de dados pessoais seja sancionada nos termos previstos no Regulamento Geral de Proteção de Dados e na respetiva legislação complementar e que a violação das regras sobre atos próprios de advogados e solicitadores, nomeadamente no domínio da procuradoria ilícita, seja sancionada nos termos previstos nos respetivos regimes jurídicos e estatutos profissionais;
- A instrução dos processos de contraordenações previstos nesta lei, bem como a aplicação das coimas e das sanções acessórias, compita à Direção-Geral do Consumidor, revertendo o produto das coimas reverte em 60 % para o Estado, 30 % para a Direção-Geral do Consumidor, constituindo receita própria, e 10 % para a entidade autuante;
- Seja aplicável o regime geral das contraordenações, em tudo quanto não se encontra especialmente regulado na presente lei.

Prevê-se a entrada em vigor desta lei “*no primeiro dia do segundo mês seguinte ao da sua publicação*” - cfr. artigo 9.º.

### **I c) Antecedentes**

A presente iniciativa retoma, com pontuais alterações (concretamente: aditamento dos novos n.º 3 ao artigo 3.º e n.º 4 ao artigo 8.º), o texto de substituição apresentado pelo PS, em 12 de fevereiro de 2019, em relação ao Projeto de Lei n.º 720/XIII/3 (PS) - «*Estabelece o regime aplicável à cobrança extrajudicial de créditos vencidos e às empresas que se dedicam a essa atividade*».



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Obrigação de cumprimento de deveres de informação pelo credor ou seu representante, transmitindo, no primeiro contacto, com clareza ao devedor os montantes em dívida e a sua natureza, nomeadamente a quantia em débito, juros, compensações, custo de recuperação, e de cooperação com os representantes nomeados pelos devedores, sempre que por estes indicados;
- Obrigatoriedade de cessação de contactos se um devedor informar o credor ou seu representante, por escrito ou na sequência de contacto telefónico de iniciativa destes, que se recusa a pagar uma dívida ou que deseja que o credor ou seu representante cessem a comunicação consigo, fora do âmbito judicial, salvo para informar o devedor que o processo de cobrança de dívida está encerrado; para informar que procederá à cobrança judicial, o que apenas poderá suceder uma única vez; ou nos casos em que tal contacto decorra da lei, nomeadamente por se destinar a dar cumprimento a uma determinação legal ou judicial.

É salvaguardada a proteção de dados do devedor, determinando-se que o tratamento de dados respeitantes a devedores apenas pode ter lugar nos termos e nos casos previstos no regime jurídico de proteção de dados – cfr. artigo 7.<sup>o</sup>.

É proposto, no artigo 8.<sup>o</sup>, um regime sancionatório, prevendo-se que:

- o Constitua contraordenações leves, sancionadas com coima de €200 a € 1.250, no caso de pessoas singulares e de € 1.000 até € 7.500, a violação dos deveres referidos nos n.ºs 1 e 3 e nas alíneas e) e f) do n.º 5 do artigo 4.<sup>o</sup> e no artigo 5.<sup>o</sup>; e que constituam contraordenações graves, sancionadas com coima de €1.000 a € 2.500, no caso de pessoas singulares e de € 2.000 até € 20.000, no caso das

---

<sup>1</sup> O artigo 7.<sup>o</sup> deveria ser antes artigo 6.<sup>o</sup>, já que o PS passa do artigo 5.<sup>o</sup> para o artigo 7.<sup>o</sup>. Trata-se de uma gralha a ser corrigida, caso este Projeto de Lei venha a ser aprovado na generalidade, na especialidade ou, caso venha a ser aprovado em votação final global, em sede de redação final.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Recorde-se que Projeto de Lei n.º 720/XIII/3 (PS) deu entrada na Assembleia da República em 30 de dezembro de 2017, foi discutido na generalidade em 18 de janeiro de 2018, tendo baixado, no dia seguinte, à 1.ª Comissão sem votação.

Foram recebidos pareceres do Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados, Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução e Comissão Nacional de Proteção de Dados em relação a esta iniciativa.

Após agendamento da nova apreciação na generalidade na 1.ª Comissão, foi apresentada pelo PS uma proposta de substituição integral da iniciativa, em 12 de fevereiro de 2019, tendo a sua discussão e votação sido agendadas para a reunião da 13 de fevereiro de 2019.

Atenta a posição maioritariamente expressa na reunião da 1.ª Comissão dessa data, contrária à possibilidade de promoção de consultas sobre a proposta substitutiva, por se ter considerado tratar-se de texto com sentido significativamente diverso do do texto inicial, o que inviabilizaria o aproveitamento do processo legislativo anterior, apenas se voltou a proceder ao agendamento da nova apreciação por solicitação do proponente.

Na reunião da 1.ª Comissão de 3 de julho de 2019, não obstante ter defendido manter-se na proposta grande parte do regime inicialmente proposto, mas considerando a oposição anteriormente expressa e a impossibilidade temporal de debate tendo em vista a conclusão do processo, o proponente indicou à Comissão que retiraria a sua iniciativa junto da Mesa da Assembleia da República, o que veio a efetivar-se em 4 de julho de 2019.

O Projeto de Lei n.º 720/XIII/3 (PS) foi, assim, retirado em 4 de julho de 2019, sem que tivesse sido alguma vez objeto de votação, podendo o respetivo processo legislativo ser consultado em:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=4199>



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A signatária do presente relatório abstém-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei n.º 230/XIV/1.ª (PS), a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

### PARTE III - CONCLUSÕES

1. O PS apresentou o Projeto de Lei n.º 230/XIV/1.ª - “*Regime de proteção de pessoas singulares perante práticas abusivas decorrentes de diligências de cobrança extrajudicial de créditos vencidos*”.
2. Este Projeto de Lei pretende estabelecer o regime de proteção de pessoas singulares perante práticas abusivas decorrentes de diligências de cobrança extrajudicial de créditos vencidos.
3. Em face do exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que Projeto de Lei n.º 230/XIV/1.ª (PS) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em Plenário.

### PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Palácio de S. Bento, ... de abril de 2020

A Deputada Relatora

*(Mónica Quintela)*

O Presidente da Comissão

*(Luís Marques Guedes)*

**Projeto de Lei n.º 230/XIV/1.º (PS)**

**Regime de proteção de pessoas singulares perante práticas abusivas decorrentes de diligências de cobrança extrajudicial de créditos vencidos**

Data de admissão: 5 de março de 2020

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

**Índice**

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**

Elaborado por: Nuno Amorim (DILP), José Filipe Sousa (DAPLEN), Pedro Silva e Margarida Ascensão (DAC)

Data: 18 de março de 2020

## I. Análise da iniciativa

- A iniciativa

A iniciativa legislativa *sub judice* visa criar um regime de proteção das pessoas singulares no âmbito da cobrança extrajudicial de créditos vencidos e aplica-se a qualquer pessoa ou entidade que faça a cobrança fora dos tribunais de créditos vencidos<sup>1</sup>, entendendo-se como tal “a atividade desenvolvida por um credor ou seu representante, que visa cobrar por via extrajudicial o pagamento de dívidas vencidas pelos respetivos devedores, quando estes sejam pessoas singulares”<sup>2</sup>.

Conforme é mencionado na exposição de motivos, a intervenção legislativa neste âmbito assenta na necessidade de suprir a falta de “um normativo que regule transversalmente a matéria”, o que tem gerado em muitos casos significativa desproteção dos devedores. Referem os proponentes que esta iniciativa é “fruto de inúmeros contactos de cidadãos ao longo dos anos, dando nota da desproteção dos consumidores perante práticas agressivas de algumas entidades, e da necessidade de separar com clareza as águas entre práticas ilícitas e o exercício de atividades no respeito da lei e dos direitos dos cidadãos interpelados”.

Os proponentes fazem igualmente referência ao “quadro comparado sobre a matéria”, citando alguns países que “não deixaram já de levar a cabo regulamentação relativamente a estas matérias” – Reino Unido, França, Estados Unidos da América e Canadá.

No quadro das garantias transversais de proteção dos devedores previstas neste projeto de lei, cumpre destacar as seguintes: quem está a cobrar a dívida não pode, sem consentimento prévio, falar para esse efeito com quaisquer outras pessoas que não o próprio devedor ou o seu advogado - e se, por exemplo, a pessoa estiver a tentar encontrar o devedor, não poderá dizer por que razão o está a fazer;

---

<sup>1</sup> O projeto de lei não se aplica aos solicitadores e advogados, que têm as suas competências fixadas ao abrigo dos estatutos profissionais e dos respetivos atos próprios.

<sup>2</sup> Cfr. artigo 2.º do projeto de lei.

também não pode comunicar com nenhuma dessas pessoas mais do que uma vez, nem fazê-lo por meio postal que revele a existência da dívida; não podem ser utilizadas viaturas, indumentária ou materiais de comunicação que procurem embaraçar ou transmitir uma imagem negativa do devedor; e este não deverá ser contactado no seu local de trabalho, nem incomodado no período de descanso noturno, entre as vinte horas e as oito horas do dia seguinte.

O projeto de lei em apreço é composto por oito artigos<sup>3</sup>: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo delimitando o conceito de “*diligência de cobrança extrajudicial de créditos vencidos*”; o terceiro remetendo para o cumprimento do princípio da legalidade no que concerne às diligências de cobrança; os quarto e quinto regulando os contactos com o devedor e cessação desses contactos; o sexto prevendo que o tratamento de dados respeitantes a devedores apenas pode ter lugar nos termos e nos casos previstos no regime jurídico de proteção de dados; o sétimo estabelecendo um quadro contraordenacional; e o oitavo determinando que o início de vigência das normas ocorrerá no primeiro dia do segundo mês seguinte ao da sua publicação.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado em anexo à [Lei n.º 145/2015, de 9 de setembro](#), quanto ao exercício da advocacia prevê, no artigo 66.º, que apenas os advogados com inscrição em vigor na Ordem dos Advogados podem, em todo o território nacional, praticar atos próprios da advocacia nos termos definidos na [Lei n.º 49/2004, de 24 de agosto](#). Aos advogados estagiários, na 2.ª fase do estágio, estão reservados, como atos de competência própria, todos os da competência dos solicitadores, bem como o exercício da consulta jurídica (artigo 196.º), podendo igualmente praticar todos os atos próprios dos advogados desde que devida e efetivamente acompanhados pelo patrono.

---

<sup>3</sup> O texto do projeto de lei contém uma gralha na numeração do articulado, devendo proceder-se à renumeração dos artigos 7.º e seguintes, passando a artigos 6.º e seguintes, num total de oito artigos (e não nove).

Por seu turno, o Estatuto da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, que tem o seu estatuto aprovado em anexo [à Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro](#), contém disposições de igual natureza. “Além dos advogados, apenas os solicitadores com inscrição em vigor na Ordem e os profissionais equiparados a solicitadores em regime de livre prestação de serviços, podem, em todo o território nacional e perante qualquer jurisdição, instância, autoridade ou entidade pública ou privada, praticar atos próprios da profissão, designadamente exercer o mandato judicial, nos termos da lei, em regime de profissão liberal remunerada” (n.º 1 do artigo 136.º), considerando-se atos próprios os definidos na [Lei n.º 49/2004, de 24 de agosto](#).

Ora, os dois estatutos remetem para a [Lei n.º 49/2004, de 24 de agosto](#) a definição de atos próprios destas três classes profissionais, que, de acordo no o n.º 5 do artigo 1.º, são:

- O exercício do mandato forense;
- A consulta jurídica;
- A elaboração de contratos e a prática dos atos preparatórios tendentes à constituição, alteração ou extinção de negócios jurídicos, designadamente os praticados junto de conservatórias e cartórios notariais;
- A negociação tendente à cobrança de créditos; e
- O exercício do mandato no âmbito de reclamação ou impugnação de atos administrativos ou tributários.

Assim, são atos próprios dos advogados e solicitadores toda a negociação tendente à cobrança de créditos, sendo certo que, quando esta negociação ocorra por alguém que não seja advogado, solicitador ou agente de execução incorre na prática do crime de procuradoria ilícita, previsto e punido pelo artigo 7.º da referida lei, punível com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Quando o autor de atos próprios de advogados ou solicitadores se arrogue, expressa ou tacitamente, de título válido para os exercer, preenche o tipo objetivo do crime de usurpação de funções, previsto e punido pela alínea b) do artigo 358.º do Código Penal, bem como o tipo objetivo do crime de procuradoria ilícita, existindo entre estes dois crimes uma relação de especialidade, de subsidiariedade ou de consunção. ([Ac.do Tribunal da Relação do Porto n.º 1301/08.5TAVNG.P1 de 9 de dezembro de 2009.](#))

Em 2015, o Tribunal da Relação de Lisboa entendeu, em acórdão proferido no âmbito do [processo n.º 1015/06.0PDCSC-L2-9](#), que a expressão “negociação tendente à cobrança de créditos” como ato próprio dos advogados e solicitadores, definida pelo aliena *b*) do n.º 6 do artigo 1.º da [Lei 49/2004](#) deve entender-se que negociação não será o mesmo que cobrança.<sup>5</sup>

Existe, no entanto, uma exceção a este regime de atos próprios dos advogados e solicitadores que se prende exatamente com a negociação tendente à cobrança de créditos, quando essa cobrança constitua o objeto ou a atividade principal de determinada pessoa singular ou coletiva, pública ou privada, como pode ser verificado pela aceitação, por parte do Instituto dos Registos e Notariado, de registo de empresas cujo objeto inclui a atividade de “cobrança de dívidas” ou “gestão e cobrança de créditos”. Esta classificação das atividades económicas, aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 381/2007, de 14 de novembro](#), com as alterações introduzidas pela [Lei n.º 66/2018, de 3 de dezembro](#), inclui um código específico para atividades de cobrança e avaliação de créditos (código 82910).

Numa fase mais avançada da cobrança de créditos vencidos, quando já existe título executivo, é possível ao credor socorrer-se do procedimento extrajudicial pré-executivo, para evitar um processo executivo, cujo procedimento foi aprovado pela [Lei n.º 32/2014, de 30 de maio](#).

De salientar que em qualquer dos casos, o respeito pelo tratamento dos dados pessoais dos devedores, por parte das pessoas singulares ou coletivas que praticam a atividade de cobrança de créditos, nos termos definidos pela [Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto](#).

Sobre o tema, cumpre mencionar a página na Internet [APEREC – Associação Portuguesa de Empresas de Gestão e Recuperação de Créditos](#), que inclui um código de conduta

---

<sup>5</sup> O mesmo tribunal, desta feita no âmbito do [processo 16952/11.5TVLSB-A.L1-7, de 19 de junho de 2012](#) salientou que “...a carta enviada por advogado à parte contrária, em nome do seu constituinte, na qual, sob o assunto “pagamento de saldo/credor”, interpela o destinatário para proceder ao pagamento, no prazo que indica, uma vez que uma simples interpelação para pagamento, não constituindo proposta nem contraproposta, nem sequer para início de negociações, não pode ser considerado um ato de negociação tendente à cobrança de créditos”.

para os seus associados no que à relação com os devedores diz respeito, o portal da [Ordem dos Advogados](#) e da [Câmara dos Solicitadores e Agentes de Execução](#).

## II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

A pesquisa efetuada à base de dados da Atividade Parlamentar (AP) não revelou qualquer iniciativa legislativa ou petição pendente sobre matéria idêntica, na presente data.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que na XIII Legislatura foi apresentada a seguinte iniciativa legislativa sobre matéria idêntica:

- [Projeto de Lei n.º 720/XIII/3.ª \(PS\)](#) - Estabelece o regime aplicável à cobrança extrajudicial de créditos vencidos e às empresas que se dedicam a essa atividade.

De referir que esta iniciativa foi objeto de discussão, na generalidade, na reunião plenária de 18 de janeiro de 2018, e baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, sem votação, para nova apreciação na generalidade em 19 de janeiro de 2018, tendo o proponente apresentado [uma proposta de substituição integral](#)<sup>6</sup> da iniciativa em 12 de fevereiro de 2019. Atenta a posição maioritariamente expressa na reunião da Comissão dessa data, contrária à possibilidade de promoção de consultas sobre a proposta substitutiva, por se ter considerado tratar-se de texto com sentido significativamente diverso do texto inicial, o que inviabilizaria o aproveitamento do processo legislativo anterior, na reunião de 3 de julho de 2019, não obstante ter defendido manter-se na proposta grande parte do regime inicialmente proposto, mas considerando a oposição anteriormente expressa e a impossibilidade temporal de debate tendo em vista a conclusão do processo, o

---

<sup>6</sup> O projeto de lei ora em apreciação retoma essa proposta.

proponente informou que retiraria a sua iniciativa junto da Mesa da Assembleia da República

Consultada a mencionada base de dados (AP), não foi identificada qualquer petição sobre a matéria em apreciação.

### III. **Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

É subscrita por 20 Deputados, observando o disposto no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 4 de março de 2020. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e

Garantias (1.<sup>a</sup>) a 5 de março, por despacho de S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente da Assembleia da República. O respetivo anúncio em sessão plenária ocorreu no dia 6 de março.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - «**Regime de proteção de pessoas singulares perante práticas abusivas decorrentes de diligências de cobrança extrajudicial de créditos vencidos**» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário <sup>7</sup>, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final, sugerindo-se o seguinte título: “**Regime de proteção de pessoas singulares no âmbito da cobrança extrajudicial de créditos vencidos**”.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 5.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «no primeiro dia do segundo mês seguinte ao da sua publicação», mostrando-se conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

*Não aplicável*

---

<sup>7</sup> Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

#### IV. Análise de direito comparado

---

- **Enquadramento internacional**

##### **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e Irlanda.

##### **ESPANHA**

No país não existe regulamentação que enquadre as empresas de cobranças de créditos vencidos.

Com efeito, o [artigo 1096](#) do [Código Civil](#)<sup>8</sup> regula o direito do credor em reclamar extrajudicialmente uma dívida, prevendo que quando quem deva entregar uma coisa determinada, o credor, independentemente do direito previsto no artigo 1101, pode obrigar o devedor a realizar a sua entrega<sup>9</sup>.

Assim, o Código Civil permite a reclamação extrajudicial de dívidas, principal atividade das empresas de recuperação de créditos, desde que utilizem meios lícitos e legais. Porém, como existe um vazio legal quanto ao que são meios abusivos como a insistente importunação telefónica ou a monitorização das atividades do devedor quer no trabalho quer na sua vida pessoal, situações que podem ser enquadradas nos termos penais<sup>10</sup>.

Em 2001, o [Tribunal Supremo](#) pronunciou-se sobre determinadas práticas adotadas por empresas de cobrança extrajudicial de créditos, concluindo que algumas dessas eram vexatórias e degradantes, suscetíveis de ferir a dignidade e honra da pessoa.

---

<sup>8</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial BOE.es.

<sup>9</sup> Tradução livre do espanhol "*Cuando lo que deba entregarse sea una cosa determinada, el acreedor, independientemente del derecho que le otorga el artículo 1.101, puede compeler al deudor a que realice la entrega.*"

<sup>10</sup> Como os crimes de ameaça ou coação, previstos e punidos pelos artigos 169 e 172.1 do código penal, respetivamente.

De igual modo, estas empresas quando adotam estratégias de acompanhamento do devedor, utilizando para o efeito os seus dados pessoais para fins que não foram consentidos, incorrem em violações à [lei da proteção de dados](#).

## IRLANDA

Existem regras específicas à cobrança de créditos, em especial nas relações de consumo, previstas no [Consumer Credit Act 1995](#) no [European Communities \(Consumer Credit Agreements\) Regulations 2010](#).

No geral, sempre que o crédito tem como origem um serviço financeiro, o credor tem de cumprir com o código de proteção dos consumidores que o [regulador bancário emite](#), que se aplica igualmente a empresas terceiras contratadas pelo credor para recuperar o crédito.

De acordo com o previsto no [Consumer Protection Code 2012](#), um credor que esteja sob a alçada do regulador bancário apenas pode entrar em contacto com o devedor através de telefone se existir o seu consentimento e apenas o pode fazer entre as 9 e as 21 horas, de segunda a sábado ou a qualquer hora aos domingos e feriados. De igual modo, apenas podem visitar o devedor se existir o seu consentimento. Os credores não podem contactar os devedores no local de trabalho destes, exceto quando este seja o mesmo da sua residência ou quando foram feitos todos os esforços razoáveis para o contactar.

Todas as pessoas, singulares ou coletivas, estão abrangidas pela [secção 11](#) do [non-Fatal Offences against the Person Act 1997](#) que pune quem, entre outros solicitar frequentemente os valores em dívida que provam alarme, humilhação ou perturbação do devedor ou de membro da sua família, com penas que multa ou penas de prisão que podem ascender aos 14 anos.

Cumprir ainda mencionar a informação adicional e procedimental presente no portal governamental [Citizensinformation.ie](#) sobre o tema.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

Os apontamentos de Direito da União Europeia a este respeito não abrangem de modo direto a cobrança extrajudicial de créditos vencidos, de âmbito nacional. Em qualquer caso, subsistem alguns subsídios indiretamente relacionados.

A proteção dos consumidores no espaço da União arvora-se, no seu seio legislativo, como matéria de competências partilhadas entre aquela e os Estados-Membros, como contempla o artigo 4.º, n.º 2, alínea f) do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia \(TFUE\)](#), mais constituindo, ainda, matéria dignificada com um título próprio – Título XV –, de cujo artigo 169.º consta que *“a fim de promover os interesses dos consumidores e assegurar um elevado nível de defesa destes, a União contribuirá para a proteção da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores, bem como para a promoção do seu direito à informação, à educação e à organização para a defesa dos seus interesses”*.

Sob essa ordem tem sido plúrima a legislação produzida, ademais no capítulo da recuperação, judicial ou extrajudicial, de créditos. A esse respeito, pode ver-se o [Regulamento \(CE\) n.º 1896/2006](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativo à criação do procedimento europeu de injunção, aplicável a todos os casos transfronteiriços, isto é, casos em que uma das partes tem domicílio ou residência habitual num Estado-Membro, à exceção da Dinamarca, país ao qual se não aplica.

Para lá daquele, conta-se nas fileiras de legislação da União a [Diretiva 2009/22/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009](#), relativa às ações inibitórias em matéria de proteção dos interesses dos consumidores. Coincide na vigência, ainda, a *«diretiva serviço universal»* – [Diretiva 2002/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho –](#), de 7 de março de 2002, relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações eletrónicas.

De referir, também, a [Diretiva 2010/24/UE, do Conselho, de 16 de março de 2010](#), relativa à assistência mútua em matéria de cobrança de créditos respeitantes a impostos, direitos e outras medidas, num Estado-Membro por dívidas constituídas noutra Estado-Membro. Subsistem, no entanto, reservas em volta do conceito de diligência judicial, parajudicial ou extrajudicial, sendo perfunctória a referência às cobranças envolvendo direitos de natureza contratual, tais como pagamento de serviços públicos, referidas de passagem e à minguada de exclusão do âmbito de aplicação da referida diretiva - artigo 2.º, n.º 3, alínea c).

Cotejando o espectro dos atos jurídicos europeus com o conceito do projeto de lei de «diligência de cobrança extrajudicial de créditos vencidos», aqui definido enquanto *“atividade desenvolvida por um credor ou seu representante, que visa cobrar por via extrajudicial o pagamento de dívidas vencidas pelos respetivos devedores, quando estes sejam pessoas singulares”*, resulta, no panorama da União Europeia acima apresentado, que nenhum deles apresenta abrangência seletiva sobre o conceito de cobrança extrajudicial de créditos.

Essa extrajudicialidade já transparece, contudo, na [Diretiva 2008/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008](#), relativa a certos aspetos da mediação em matéria civil e comercial, cujo objetivo *“consiste em facilitar o acesso à resolução alternativa de litígios e em promover a resolução amigável de litígios, incentivando o recurso à mediação e assegurando uma relação equilibrada entre a mediação e o processo judicial”*.

Além dela, a já referida Diretiva 2002/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, no artigo 34.º, compele os Estados-Membros a *“garantir a disponibilidade de procedimentos extrajudiciais transparentes, simples e pouco dispendiosos para tratar os litígios pendentes que envolvam consumidores e que se refiram a questões abrangidas pela presente diretiva, devendo adotar medidas para garantir que tais procedimentos permitam resolver os litígios de modo rápido e equitativo, e podendo, quando tal se justifique, adotar um sistema de reembolso e/ou compensação, sendo que os Estados-Membros podem alargar o âmbito destas obrigações de modo a abrangerem litígios que envolvam outros utilizadores finais*. Nesta

proposição, os Estados-Membros assegurarão que a legislação nacional não entrave a criação, ao nível territorial adequado, de gabinetes de reclamações e serviços em linha para facilitar o acesso dos consumidores e utilizadores finais aos procedimentos de resolução de litígios.

## V. Consultas e contributos

---

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 11 de março de 2020, a Comissão solicitou parecer escrito aos Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público, à Ordem dos Advogados e à Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução, à Comissão Nacional de Proteção de Dados e à Direção-Geral do Consumidor.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página da iniciativa](#) na *Internet*.

## VI. Avaliação prévia de impacto

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#) da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.