



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL



PARECER DO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Projeto de Lei n.º 230/XIV/1.ª (PS), que estabelece o regime de proteção de pessoas singulares perante práticas abusivas decorrentes de diligências de cobrança extrajudicial de créditos vencidos.

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República enviou ao Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), para emissão de parecer, o projeto de lei n.º 230/XVI/1.ª, do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, que estabelece o regime de proteção de pessoas singulares perante práticas abusivas decorrentes de diligências de cobrança extrajudicial de créditos vencidos.

*

§1. INTRODUÇÃO

A iniciativa legislativa em questão, não sendo inovadora por parte do grupo parlamentar proponente, recupera outras com o mesmo propósito, muito em particular o Projeto de Lei n.º 720/XIII/3.ª, sobre o qual o Gabinete da Procuradora-Geral teve oportunidade de emitir parecer. ⁽¹⁾

Do confronto das soluções então preconizadas em 2018, esta iniciativa afigura-se como um projeto francamente “melhorado” face ao conteúdo dos contributos de que foi merecedora no decurso do processo legislativo, o qual culminou, inclusive, com a retirada da iniciativa.

⁽¹⁾ Cf. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=41996>



A temática nuclear que constitui o objeto da iniciativa não integra o elenco das competências legais do Conselho Superior do Ministério Público, nem das atribuições funcionais do Ministério Público, razão pela qual a presente tomada de posição cinge-se à assertividade legal das soluções preconizadas do ponto de vista técnico-jurídico e de coerência sistemática, fundamentalmente dirigidas à ampla tutela dos consumidores, segmento que também é indiretamente tutelado. ⁽²⁾

Não obstante e na senda daquilo que foi o conteúdo da anterior tomada de posição por parte do CSMP, procurar-se-á contribuir de forma crítica para o debate parlamentar.

*

§2. ANÁLISE

Da exposição de motivos à iniciativa extrai-se com clareza o que é pretendido, a saber:

- *A cobrança extrajudicial de créditos vencidos feita por conta de outrem não goza ainda de uma regulamentação transversal em Portugal e tem gerado em muitos casos significativa desproteção dos cidadãos;*

⁽²⁾ Aliás, resulta da própria exposição de motivos da iniciativa a própria “dispensabilidade” de audição do CSMP, quando se reconhece que (...) o procedimento legislativo que agora se inicia importará, necessariamente, a realização de um quadro rigoroso e exaustivo de audições em sede parlamentar junto das entidades diretamente interessadas, entre as quais se contam, pelo menos, as associações de defesa dos direitos dos consumidores, as associações representativas de empresas que hoje se dedicam à cobrança extrajudicial de créditos vencidos, as associações representativas do setor bancário, as ordens profissionais cujos membros pratiquem atos próprios conexos com a atividade a regular (a saber, a Ordem dos Advogados e a Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução) e as entidades públicas com relevo para a sua aplicação e acompanhamento, entre as quais avultam a ASAE, a Direção-Geral das Atividades Económicas e a Direção-Geral do Consumidor.



- *Não há atividade de supervisão suficientemente abrangente para todos os sectores económicos, verificando-se, nalguns casos, “contactos desleais com devedores e certas práticas consideradas ilegítimas”;*
- *Há necessidade de assegurar a proteção das pessoas singulares e a possibilidade de intervenção fiscalizadora das entidades públicas face à 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;*
- *O direito comparado permite compreender algumas experiências legislativas nesse sentido, sendo os casos do Reino Unido, França, Estados Unidos da América e o Canadá;*
- *Pretende-se introduzir um quadro de regulação da atividade, em dois vetores, o primeiro, mediante a delimitação clara do objeto das medidas de proteção, estabelecendo-se o conceito de «diligência de cobrança extrajudicial de créditos vencidos»; o segundo, pela afirmação inequívoca da importância do estrito cumprimento da legalidade no que concerne às diligências de cobrança que se podem desenvolver, mediante regras definidas, regulamentação que não prejudica a aplicação das regras próprias de determinados setores de atividade, nomeadamente bancário, financeiro ou de seguros, e, do mesmo modo, dos advogados, solicitadores e agentes de execução;*
- *Pretende-se constituir um regime robusto de proteção das pessoas singulares, assente na sujeição a inúmeros deveres por parte dos credores ou seus representantes, assumindo-se ainda um quadro contraordenacional adequado e capaz de assegurar o cumprimento dos novos normativos e o reforço da proteção dos consumidores.*

*

Posto isto, diremos que o conceito de *diligência de cobrança extrajudicial de créditos vencidos*, constante do artigo 2.º, não parece conter obstáculos interpretativos ao que é pretendido. Resulta, a nosso ver, uma clara delimitação do que é pretendido regular (cf.



objeto definido no artigo 1.º), isto é, o estabelecimento de disciplina normativa para a proteção das pessoas singulares, enquanto devedores, perante os seus credores e, tão só, na atividade *extrajudicial* de cobrança.

Ao contrário do que sucedia na anterior iniciativa legislativa, há agora um claro abandono de outras definições, o que nos parece, desde logo, não constituir a melhor técnica legislativa para um sector onde se pretende introduzir regulamentação *transversal* de supervisão e de regulação de uma atividade que dela é fortemente carecida, tal como se reconhece na exposição de motivos.

E, nesse domínio, desde logo, parece-nos que se deveria dizer, com clareza, quem pode exercer esta atividade e quem está habilitado a tal, ou seja, quais os requisitos a que tem de obedecer. Tal como está, qualquer pessoa singular ou coletiva pode dedicar-se a esta atividade, não se exigindo a título prévio qualquer potencial idoneidade para o efeito. E, nessa dimensão de análise, parece-nos que o projeto encerra um tratamento desigual para outros profissionais já habilitados para o exercício desta atividade, onde nos respetivos regimes jurídicos de exercício da atividade profissional se consagram regras próprias de natureza deontológica e profissional, tal como aliás, o projeto bem nas alíneas a) a c), do n.º 3 do artigo 3.º, do projeto em análise.

O n.º 1 do artigo 3.º, à semelhança daquilo que já sucedia no n.º 2, do artigo 7.º, do Projeto de lei n.º 720/XIII/3.ª, continua a utilizar a expressão *ameaçar*, por parte dos credores relativamente aos devedores de que *pretendem proceder à execução de garantias ou recorrer a autoridades públicas*.



Norma que deve ser interpretada conjuntamente com o do n.º 2 deste mesmo artigo 3.º, quando se *autoriza* a advertência para a existência de procedimentos legais adequados à cobrança da dívida, ou, quando aplicável, para a existência de título executivo.

Apesar de se compreender o objetivo *protetivo* das soluções, ainda assim, diremos – tal como já se disse anteriormente – que tratar como uma *ameaça* uma referência ao devedor da possibilidade de execução de garantias ou o recurso às autoridades públicas, tendo em conta a conotação negativa e penalmente ilícita da palavra, carece de sentido a sua utilização neste domínio, tanto mais que estamos perante o exercício de direitos que assistem ao cliente daquele que exercer a *diligência de cobrança extrajudicial*.

Por outro lado, parece que a *diligência de cobrança* poderá *advertir* (desta vez o sinónimo é, a nosso ver, mais adequado), desde que mencione para a existência de procedimentos legais adequados à cobrança da dívida ou para a existência de título executivo.

Ora, das duas uma, ou há título executivo *ab initio* para a execução e o recurso às autoridades públicas é legítimo, ou então haverá que instaurar junto dessas mesmas *autoridades* a necessária ação/procedimento que vise a sua obtenção, tendo em vista a cobrança coerciva da dívida.

Em suma, e por isso, não se vislumbra qualquer necessidade da existência destas soluções, tanto mais que as condutas verdadeiramente graves neste âmbito terão sempre resolução no domínio da responsabilização criminal por via dos ilícitos penais de ameaça e coação.



O n.º 3 do artigo 3.º, nas suas alíneas a) a c), relembra a necessidade de salvaguardar a aplicação de diferentes regimes legais de supervisão e regulação de atividades profissionais e económicas específicas, como sejam, a dos atos próprios dos advogados, solicitadores e agentes de execução, e ainda dos sectores de atividade bancário, financeiro e seguradora.

Além de nos parecer desnecessária a referência – ela já constitui uma referência legal –, parece-nos que, em caso algum, se poderá afastar o âmbito subjetivo da atividade de cobrança extrajudicial de créditos, dos advogados, solicitadores e agentes de execução, esses, devidamente habilitados para a realização destes concretos atos que a presente iniciativa vem, claramente, alargar o respetivo âmbito de atuação – trata-se, aqui, de uma clara opção de política legislativa para a qual nos abtemos de emitir opinião quanto ao respetivo mérito.

A solução preconizada no n.º 1 do artigo 4.º, onde se estabelece que *sem o consentimento prévio do devedor, e sem prejuízo dos casos previstos no número seguinte, os credores ou os seus representantes não podem 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*, parece permitir, à *contrário*, que, com assentimento do devedor, a interpelação para pagamento possa ser realizada em terceira pessoa. O que, não nos parece, a adequada solução para os fins de proteção que o diploma visa tutelar.

Ainda no artigo 4.º, no seu n.º 5, alínea c), a possibilidade de consentimento do devedor para a realização de contatos para o seu local de trabalho, parece-nos constituir uma solução muito discutível, na medida em que o devedor fica claramente exposto perante o credor, justamente perante a sua entidade empregadora, podendo daí resultar uma



dupla penalização, inclusive com reflexos na manutenção do seu posto de trabalho, situação que o deixará ainda mais vulnerável face à sua situação inicial de devedor.

Em termos de coerência com as soluções já vigentes no ordenamento jurídico, designadamente para a proteção do domicílio do devedor para a execução de penhora (cf. n.º 5 do artigo 757.º, do Código de Processo Civil), parece-nos que seria mais adequado, em nome da unidade do sistema, consagrar a mesma ou idêntica solução para a previsão constante da alínea d) do n.º 5 do artigo 4.º.

Assume-se parcial concordância com as soluções consagradas no artigo 5.º, no que tange à regulação impositiva da cessação de contactos com o devedor, privilegiando, desse modo, a posição do consumidor. De qualquer forma, parece-nos difícil a demonstração dessa vontade apenas quando a declaração ocorrer por conversa telefónica.

Por outro lado, o conteúdo da alínea c) deste artigo 5.º é suscetível de gerar dúvidas nos conceitos. Se o contacto decorre de uma determinação judicial, estaremos, em princípio, perante uma cobrança coerciva de natureza jurisdicional, a qual não está incluída no objeto da iniciativa legislativa (artigos 1.º e 2.º); no que toca ao contacto decorrer de uma determinação legal, temos algumas dificuldades em vislumbrar qual a situação extraprocessual concreta que o legislador pretende salvaguardar.

O regime constante do artigo 8.º, em matéria de regulação contraordenacional afigura-se-nos não conter normas incompatíveis com o regime geral, que, aliás, consta e bem como subsidiário na sua aplicação, conforme resulta do seu n.º 7.



Sugere-se, no entanto, à semelhança do que já se deixou dito anteriormente, que atenta a gravidade que a violação de algumas normas poderá atingir, justifica-se o dever de salvaguardar a responsabilidade criminal que possa existir, de forma a não deixar dúvidas relativamente ao seu âmbito primordial de aplicação. Sugere-se, assim, que o n.º 1 do artigo 8.º se inicie com a expressão “*sem prejuízo da responsabilidade criminal a que houver lugar,...*”.

Finalizamos com uma última menção quanto ao regime contraordenacional consagrado, o qual, por comparação com a solução consagrada no Projeto de lei n.º 720/XIII/3.ª, nos parece carecer de melhor e mais vasta regulamentação, mormente no que respeita à inexistência de consagração expressa quanto à eventual aplicação de sanções acessórias e de medidas cautelares, aí se destacando a de interdição do exercício da atividade por um determinado período e de suspensão parcial ou total da atividade, respetivamente.⁽³⁾ Tal consagração, ainda que com muitas deficiências técnicas, existia na anterior iniciativa, porém, neste é completamente abandonada. Parece-nos, pois, que a robustez que se pretende consagrar para a supervisão e regulação deste sector de atividade o deverá exigir, sob pena de se cometerem as infrações e nenhuma consequência daí advir a não ser a “mera” aplicação de uma coima.

Essa omissão de regulação de natureza sancionatória configurará, além do mais, uma evidente incoerência de regulação quando comparamos, por exemplo, com o regime jurídico das *práticas comerciais desleais*, constante do Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de

⁽³⁾ Atente-se que até parece que terá sido essa a intenção do projeto quando nos n.ºs 1 e 2 do artigo 8.º, classificou as contraordenações como “leves” e “graves”, respetivamente. Ora, essa graduação parece só fazer sentido se for seguida da consagração expressa para aplicação de medidas sancionatórias de natureza acessória. E torna-se importante também assinalar que essa consagração não pode ser obtida através da aplicação subsidiária do regime geral das contraordenações porquanto, aí, o artigo 21.º é inequívoco em *habilitar* a lei à sua especial consagração.



março, onde além do regime contraordenacional de determinação do respetivo ilícito, se consagram medidas cautelares e sanções acessórias (cf. artigos 20.º e 21.º, daquele diploma legal).

E, também aqui, veja-se a clara desigualdade que se verificará quando para outros profissionais habilitados para o efeito ao exercício desta atividade, os regimes sancionatórios consagram aplicação de sanções disciplinares de diferente gravidade, tal como aliás se evidencia na consagração contida no n.º 4 do artigo 8.º, em projeto. Norma, aliás, que nos parece desnecessária de consagração neste diploma. O mesmo se diga quanto à que consta do n.º 3 quanto à violação das regras sobre o tratamento ilícito de dados pessoais.

Em conclusão, a iniciativa legislativa em apreciação evidencia algumas questões que, do ponto de vista técnico-jurídico, parecem merecer melhor e adequada solução normativa.

O presente parecer segue de perto a informação jurídica elaborada pelo Assessor do Gabinete da Procuradora-Geral da República, Dr. Miguel Ângelo Carmo.

*

Lisboa, 22/05/2020

O Vogal do CSMP,

David Albuquerque e Aguilar

