



## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais,  
Direitos, Liberdades e Garantias  
Dr. Bacelar de Vasconcelos  
E-Mail: 1CACDLG@ar.parlamento.pt

V/ Referência:	V/ Data:	N/ Referência:	Ofício n.º	Data:
Of. 24/1.º-CACDLG/2018	10-01-2018	2018/GAVPM/0170	2018/OFC/00767	20-02-2018

ASSUNTO: **Projeto de Lei n.º 720/XIII/3.º (PS) - NU: 591735**

Exmo. Senhor

Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

*Prof. Dr. Bacelar de Vasconcelos*

Tenho a honra de remeter a V. Exa., e em conformidade com o solicitado, parecer sobre a iniciativa legislativa identificada.

Com os melhores cumprimentos e *elevada consideração*,

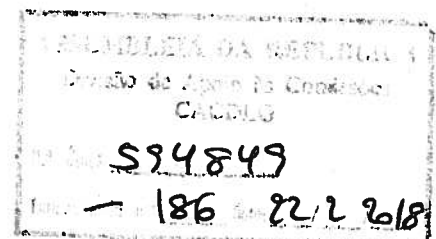
A Chefe de Gabinete

Ana de Azeredo Coelho

Juíza Desembargadora

**Ana Isabel De  
Azeredo  
Rodrigues C. F.  
Da Silva**  
*Chefe de Gabinete*

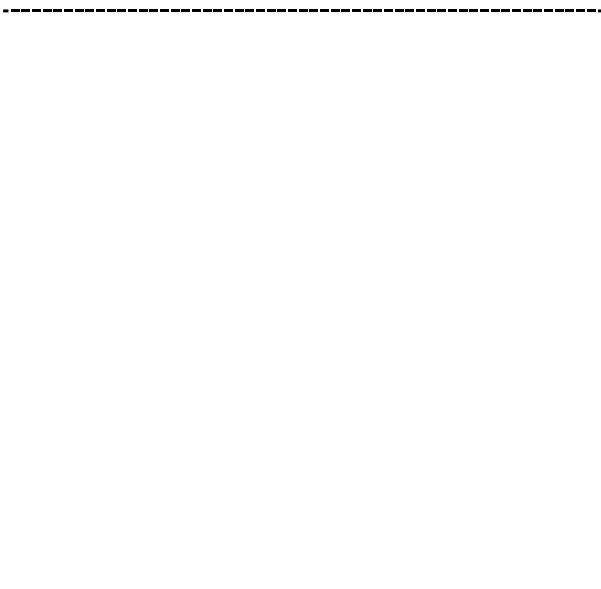
Assinado de forma digital por Ana Isabel  
De Azeredo Rodrigues C. F. Da Silva  
b52e2572a260fe6d4f754fb32ac820554ac6d13f  
Dados: 2018.02.20 14:09:56





# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS



ASSUNTO:

Projecto de lei nº 720/XIII - “Estabelece o regime aplicável à cobrança extrajudicial de créditos vencidos e às empresas que se dedicam a essa actividade”

Procedimento

nº2018/GAVPM/0170

**Palavras-Chave:** cobrança de créditos; extrajudicial; projecto de lei nº 720/XIII

**PARECER**

**Enquadramento legal**



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS

O Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentou um Projecto de lei nº 720/XIII intitulado "*Estabelece o regime aplicável à cobrança extrajudicial de créditos vencidos e às empresas que se dedicam a essa actividade*", que se encontra pendente para apreciação na generalidade na Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

A referida Comissão Parlamentar remeteu o referido projecto ao C.S.M. para emissão de parecer.

**Análise do diploma**

O projecto em análise cria um regime jurídico para a actividade de cobrança extrajudicial de créditos vencidos.

Dentro das respectivas competências legais, não cabe ao C.S.M. pronunciar-se sobre opções de política legislativa, motivo pelo qual o presente parecer enunciará apenas questões que se considerem pertinentes do ponto de vista técnico-jurídico e de coerência sistemática.

Vejamos, com referência às concretas normas:

**"Artigo 2º**

*Definições*

*Para efeitos da presente lei entende-se por:*

*a) «Actividade de cobrança extrajudicial de créditos vencidos», a actividade desenvolvida por conta de um ou mais credores, que visa promover por via extrajudicial o pagamento de dívidas vencidas pelos respetivos devedores;*



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS

b) «Entidade de cobrança extrajudicial de créditos vencidos» a pessoa singular ou coletiva que se dedica profissionalmente à atividade de cobrança extrajudicial de créditos vencidos, e não se encontra excecionada pelo disposto no artigo seguinte;

c) «Clientes», as entidades detentoras do crédito a cobrar e que tenham celebrado com o cobrador contrato para que este promova o pagamento de dívidas que se encontram vencidas;

d) «Cobrador», qualquer entidade à qual a presente lei seja aplicável que desenvolva profissionalmente a atividade de cobrança de créditos vencidos.”

**Apreciação:**

Não resulta evidente qual será a diferença entre “Entidade de cobrança extrajudicial de créditos vencidos” e de “cobrador. Na verdade, pese embora na definição de “cobrador” não se faça referência ao carácter “extrajudicial” da actividade, não parece haver margem para dúvidas de que tal actividade terá de ser extrajudicial, pois o objecto do diploma expressamente definido no artigo 1º restringe-se à actividade de “cobrança extrajudicial de créditos”. Igualmente, por uma questão de lógica e coerência sistemática, o “cobrador” não poderá incluir entidades às quais o diploma não seja aplicável, logo parece que ambos os conceitos se resumirão à mesma realidade.

**\*\***

**“Artigo 4º**

*Habilitação*

1. *Apenas podem desenvolver profissionalmente a atividade de cobrança extrajudicial de créditos vencidos as pessoas singulares ou coletivas habilitadas nos*



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS

*termos da presente lei, sem prejuízo do disposto para os atos próprios das respetivas profissões nos Estatuto da Ordem do Advogados e no Estatuto da Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução.*

*2. Estão dispensadas de habilitação as pessoas singulares que procedam à cobrança de dívidas de outras pessoas singulares que, cumulativamente, não o desenvolvam a título profissional, disponham de procuração para o efeito e o total do crédito a cobrar seja inferior a vinte e cinco vezes o valor do indexante de apoios sociais."*

### **Apreciação**

Art.4º, nº2: Este preceito suscita dificuldades interpretativas designadamente no que concerne à delimitação subjectiva de aplicação do presente diploma, nomeadamente, às pessoas singulares que procedam cobrança de créditos e que "*não o desenvolvam a título profissional*", sendo que de tal circunstância decorre que tais pessoas não enquadram nos conceitos de "*Entidade de cobrança extrajudicial de créditos vencidos*" e de "*corador*".

Subjaz ainda duvidoso se estamos perante uma previsão de exclusão de aplicação do diploma ou de uma mera desnecessidade de cumprimento do disposto nos artigos 12º a 14º quanto ao acesso à actividade e respectivos requisitos.

Será ainda de articular de forma clara a aplicação deste regime com o *disposto para os atos próprios das respetivas profissões nos Estatuto da Ordem do Advogados e no Estatuto da Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução*, regime que não é excluído e pode ser incompatível.

\*\*

### **"Artigo 5.º**





**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS

*Forma do contrato*

1. *O serviço através do qual o cobrador promove o pagamento de dívidas que se encontram vencidas a favor do cliente é obrigatoriamente reduzido a escrito e assinado entre as partes contratantes, devendo garantir-se a existência de um exemplar em língua portuguesa.*

2. *Do contrato, celebrado em duplicado, constam obrigatoriamente de forma clara, precisa e com caracteres legíveis, os seguintes elementos:*

*a) A identificação das partes;*

*b) A identificação dos créditos vencidos objeto de cobrança;*

*c) O preço a pagar, com descrição de todos os seus componentes fixos e variáveis ou, quando não for possível indicar o preço exato, o método de cálculo do preço e o valor total expectável, bem como menção do imposto aplicável;*

*d) Os serviços complementares convencionados, respetivo preço e condições, nomeadamente a assunção de tarefas de cobrança em nome do cliente;*

*e) A data e local do início e fim da prestação de serviço;*

*f) O nome, endereço e número de telefone do serviço de assistência aos devedores.*

3. *No caso dos advogados ou solicitadores, o contrato referido no número pode ser substituído por procuração forense, outorgada nos termos gerais.*

4. *Nos casos em que a incumbência da cobrança seja uma imposição judicial ou decorra diretamente da lei não é aplicável o disposto nos números anteriores.”.*

**Apreciação**

Artº 5º, nº1: a referência a “serviço” parece desadequada, na medida em que o preceito visa regular a forma do “contrato” e não do “serviço”. O preceito é ainda





## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS

passível de gerar dificuldades de interpretação sobre o carácter obrigatório ou facultativo da existência de um exemplar em língua portuguesa em face da utilização a este propósito do verbo “*dever*” por oposição ao advérbio “*obrigatoriamente*” utilizado quanto à forma escrita.

Artº 5º, nº3: Este preceito dispensa os advogados e solicitadores de elaborarem o contrato escrito podendo ser substituído por procuração forense. Contudo, tal preceito é contraditório com o disposto no artigo 3º que expressamente exclui da aplicação da presente lei “ *a) os advogados e solicitadores e respectivas sociedades*” e “ *b) os agentes de execução*”.

Art.5º, nº4: A utilização do conceito “*imposição judicial*” não encontra paralelo no ordenamento jurídico, sendo recomendável o recurso a terminologia técnico-jurídica, que delimite e caracterize a decisão judicial a que se pretenda fazer apelo. Os tribunais proferem decisões e essas decisões devem ser cumpridas dentro de um quadro legal, designadamente, no âmbito da acção executiva, que se rege por regras próprias e que está fora do âmbito do diploma em apreço. As diligências de “*cobrança*” no âmbito de processos judiciais são concretizadas por agentes de execução, os quais estão excluídos da aplicação do diploma em apreço.

Neste contexto, quando a “*incumbência da cobrança seja uma imposição judicial ou decorra directamente da lei*”, a “*cobrança*” será concretizada por sujeitos aos quais a lei em apreço não se aplicará (cf. artigo 205.º da CRP), carecendo, consequentemente, de cabimento e enquadramento legal a norma ínsita no nº 4.

★★

### **“Artigo 7.º**

#### ***Deveres gerais***





**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS

1. O cobrador assegura, diretamente e através dos seus trabalhadores, além das demais obrigações previstas na presente lei:

a) Que todas as comunicações escritas dirigidas aos clientes dispõem do número de registo ou o número de cédula profissional e dos contactos da entidade e do respetivo horário em que podem ser contactados;

b) O sigilo dos dados pessoais dos clientes ou de outras pessoas com quem contactam.

2. O cobrador não pode, no relacionamento com os devedores ameaçar que pretende proceder à execução de garantias ou recorrer a autoridades públicas, sem referir que para o efeito se seguem os procedimentos legais adequados, salvo se existir título executivo que o habilitem."

### **Apreciação**

Art. 7º, nº1, alínea a): Atendendo a que os advogados, solicitadores e agentes de execução estão excluídos do âmbito de aplicação do diploma, não se vislumbra em que circunstância um cobrador será detentor de "cédula profissional".

Art. 7º, nº 2: A consagração da possibilidade de o cobrador "ameaçar que pretende proceder à execução de garantias ou recorrer a autoridades públicas, sem referir que para o efeito se seguem os procedimentos legais adequados" quando exista título executivo não tem fundamento legal na medida em que mesmo quando o credor dispõe de um título executivo, terá de executar o seu crédito com rigoroso cumprimento dos procedimentos legais adequados.

\*\*

### **"Artigo 9º**







## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS

*Contactos com o devedor*

(...)

*6. As pessoas coletivas que desenvolvam a atividade de cobrança têm a obrigação de proceder à gravação dos contactos telefónicos mantidos com os seus clientes e com os devedores junto dos quais procedam à cobrança de créditos vencidos, bem como disponibilizar aos mesmos o acesso ao seu livro de reclamações.”*

### **Apreciação**

Art. 9º, nº6: é prevista a obrigação de gravação de chamadas telefónicas sem enquadramento legal ao nível da informação prévia de informação de tal gravação e/ou da necessidade de consentimento prévio, nem do modo de manutenção do registo das chamadas e prazos associados. Acresce que não parece justificado consagrar tal exigência apenas para as pessoas colectivas.

\*\*

### **“ Artigo 10.º**

*Cessação de contactos com o devedor*

*Se um devedor informar o cobrador, por escrito ou na sequência de contacto telefónico de iniciativa do cobrador, que se recusa a pagar uma dívida ou que deseja que o cobrador cesse a comunicação consigo, aquele não deve efetuar nenhuma outra comunicação com o devedor em relação a essa dívida, exceto:*

- a) Para informar o devedor que o processo de cobrança de dívida está encerrado;*
- b) Para informar que procederá à cobrança judicial, o que apenas poderá suceder uma única vez;*



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS

*c) Nos casos em que tal contacto decorra da lei, nomeadamente por se destinar a dar cumprimento a uma determinação legal ou judicial.*

**Apreciação**

Art.10º, alínea c): Carece de fundamento e enquadramento legal a exceção consagrada na alínea c), por identidade de raciocínio já plasmado a propósito dos artigos 5º e 7º.

\*\*

**"Artigo 12.º**

**Acesso à atividade**

*1. O início de atividade profissional de cobrança extrajudicial de créditos vencidos está sujeito a comunicação prévia à Direção Geral das Atividades Económicas, a efetuar por via do balcão único eletrónico.*

*2. No prazo máximo de 30 dias úteis a contar da data da comunicação prévia a que se refere o número anterior, a DGAE, verifica o preenchimento dos requisitos de acesso à atividade só podendo indeferir o requerimento se os mesmos não estiverem reunidos.*

*3. A DGAE, deve notificar o requerente da receção da comunicação prévia, informando-o do prazo para a decisão final, dos efeitos resultantes da falta de decisão final nesse prazo e das vias de reação administrativa ou contenciosa, a efetuar por via do balcão único eletrónico dos serviços ou da plataforma eletrónica da DGAE.*



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS

*4. É atribuída a cada entidade de cobrança extrajudicial de créditos vencidos um número de registo único.*

*5. A DGAE mantém no seu sítio na Internet, acessível através do balcão a que se refere o n.º 1, uma lista dos prestadores de serviços autorizados, expressa ou tacitamente, nos termos do presente artigo.”*

### **Apreciação**

Presumindo que o procedimento adoptado terá por base a aplicação do artigo 134º do Código de Procedimento Administrativo, parece adequado que se proceda a uma compatibilização mais rigorosa com aquele preceito, nomeadamente no que respeita aos efeitos da não prolação de uma decisão no prazo de 30 dias.

Art.12º, nº3: A obrigação da D.G.A.E. comunicar à entidade requerente a recepção da comunicação prévia e de informar qual o prazo aplicável suscita dificuldades de compatibilização com o momento de início da contagem de prazo previsto no nº2, na medida em que o prazo se terá iniciado na data da comunicação prévia e não na data da notificação da respectiva recepção.

Art.12º, nº5: a referência à autorização expressa ou tácita parece ser incompatível com o disposto no artigo 134º do C.P.A. que expressamente afasta o instituto de deferimento tácito.

\*\*

### **“Artigo 14.º**

#### *Idoneidade*





## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS

1. *A idoneidade é aferida relativamente ao requerente e, tratando-se de pessoa coletiva, também relativamente aos administradores, designadamente através da consulta do certificado de registo criminal.*

2. *São consideradas idóneas as pessoas relativamente às quais não se verifique qualquer dos seguintes factos:*

a) *Proibição legal para o exercício do comércio;*

b) *Condenação definitiva por crime de furto, roubo, burla, burla informática e nas comunicações, extorsão, abuso de confiança, recetação, infidelidade, falsificação, falsas declarações, insolvência dolosa, frustração de créditos, insolvência negligente, favorecimento de credores, emissão de cheques sem provisão, abuso de cartão de garantia ou de crédito, apropriação ilegítima de bens do sector público ou cooperativo, administração danosa em unidade económica do sector público ou cooperativo, usura, suborno, corrupção, tráfico de influência, peculato, receção não autorizada de depósitos ou outros fundos reembolsáveis, prática ilícita de atos ou operações inerentes à actividade seguradora ou dos fundos de pensões, fraude fiscal ou outro crime tributário, branqueamento de capitais ou crime previsto no Código das Sociedades Comerciais ou no Código dos Valores Mobiliários, ou por infrações cometidas no quadro do regime das prestações de natureza retributiva, das condições de higiene e segurança no trabalho e da responsabilidade profissional;*

c) *Decretamento da interdição do exercício da atividade de cobrança extrajudicial de créditos vencidos;*

d) *Declaração, nos últimos 15 anos, por sentença transitada em julgado, como insolvente ou julgamento como responsável por insolvência de empresa por si dominada ou de cujos órgãos de administração ou fiscalização tenha sido membro.”*



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS

**Apreciação**

Não está prevista a necessidade de preenchimento pelos trabalhadores das pessoas colectivas dos critérios fixados para aferição de idoneidade, lacuna que poderá permitir que uma pessoa que tenha sido condenada por decisão transitada em julgado por um dos crimes previstos na alínea a) possa exercer funções numa pessoa colectiva autorizada à cobrança de créditos.

Art. 14º, nº2 b): pareceria recomendável que a tipificação tivesse por referência os títulos ou capítulos do Código Penal e de outros diplomas ( v.g. crimes contra o património) a fim de evitar a desactualização decorrente de alterações supervenientes da legislação penal

Artigo 14º, nº2 c): O diploma prevê apenas como sanção acessória a interdição de exercício de actividade pelo prazo máximo de dois anos, importando compatibilizar a norma em apreço com aquele limite máximo.

Artigo 14º, nº2 d): A previsão *"julgamento como responsável por insolvência"* carece de maior rigor no sentido de determinar se o *"julgamento"* corresponde a uma decisão condenatória transitada em julgado e qual a(s) realidade(s) a que se reporta nomeadamente se se refere ao crime de insolvência dolosa (artio 227º do Código Penal) ou à qualificação da insolvência como culposa (artigo 186º e 189º do C.I.R.E.).

\*\*

**" Artigo 16.º**

*Contraordenações*



## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS

1. *As infrações às disposições da presente lei constituem contraordenações, nos termos dos números seguintes, sendo-lhes aplicáveis, em tudo quanto nele não se encontra especialmente regulado, o regime geral das contraordenações.*

2. *Constitui contraordenação muito grave, sancionada com coima de €1.500 a € 3.750, no caso de pessoas singulares e de € 2.500 até € 44.000, no caso das pessoas coletivas, o exercício da atividade em inobservância das regras de acesso previstas na presente lei.*

3. *Constituem 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 pessoas coletivas:*

a) *A violação dos deveres perante o cliente ou perante o devedor junto do qual se procede à cobrança de créditos vencidos;*

b) *A não gravação dos contactos telefónicos realizados com os clientes ou consumidores.*

4. *Constitui contraordenação leve, sancionada com coima de €500 a €2.000, no caso de pessoas singulares e de € 1.000 até € 10.500, no caso das pessoas coletivas, a inexistência de, pelo menos, um estabelecimento fixo para atendimento ao público.*

5. *A tentativa e a negligência são puníveis, sendo os limites máximos e mínimos das coimas reduzidos para metade.”*

### **Apreciação**

Art. 16º, nº3: A referência na alínea a) aos “*deveres perante o cliente ou perante o devedor*” parece susceptível de criar dificuldades de interpretação, parecendo mais adequada a remissão legal para as preceitos que enformam tais deveres. A obrigação da gravação dos contactos apenas está prevista para as pessoas colectivas



## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS

(cfr. art. 9º, nº6), sendo passível de suscitar dificuldades de interpretação a inclusão da alínea b) num preceito que se aplica igualmente às pessoas singulares. Acresce que, não está previsto o prazo durante o qual o registo da gravação deverá ser mantido nem se prevê como contraordenação a não manutenção de tal registo.

\*\*

### ***“Artigo 17.º***

#### *Sanção acessória*

*Sem prejuízo do disposto no regime geral das contraordenações, pode ser aplicada a sanção acessória de interdição do exercício da atividade pelo período máximo de dois anos por violação recorrente de ilícito contraordenacional previsto na presente lei.”*

#### *Apreciação:*

A previsão de “*violação recorrente de ilícito contra-ordenacional*” carece de rigor jurídico, na medida em que, por um lado, tecnicamente não há violação de ilícitos mas sim de normas e, por outro lado, o regime geral dos ilícitos contra-ordenacionais não prevê o instituto da reincidência, sendo por isso aconselhável a sua delimitação.

\*\*

### ***“ Artigo 18.º***

#### *Medidas cautelares*

*(...) 3. Quando, nos termos da alínea c) do n.º 1, seja determinada a suspensão total das atividades exercidas pelo arguido e este venha a ser condenado, no mesmo processo, em sanção acessória que consista em interdição ou inibição do exercício das*



**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS

*mesmas atividades ou funções, é descontado por inteiro no cumprimento da sanção acessória o tempo de duração da suspensão preventiva.”*

**Apreciação:**

Carece de rigor jurídico o segmento *“interdição ou inibição do exercício das mesmas actividades”*, porquanto nem o diploma em apreço nem o regime geral dos ilícitos de mera ordenação social prevêem uma sanção de *“inibição”*.

**Conclusão:**

No âmbito das suas competências, não cabe ao CSM pronunciar-se sobre questões de natureza político-legislativa.

O projecto de lei nº 720/XIII suscita algumas questões do ponto de vista técnico-jurídico, nomeadamente, no que concerne aos artigos 2º, 4º, 5º, 7º, 9º, 10º, 12º, 14º, 16º, 17º e 18º, as quais se colocam à consideração.

Lisboa, 2 de Fevereiro de 2018

O GAVPM

 **Cátia Raquel  
Moço da Costa  
Santos**  
*Adjunto*

Assinado de forma digital por Cátia  
Raquel Moço da Costa Santos  
bd74d0fe534f21762e2c7b6c97a1a299db13dd5c  
Dados: 2018.02.14 10:21:48