



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPUBLICA**

Ofício n.º ~~88~~ /XIII/1ª – CACDLG/2018

Data: 17-01-2018

NU: 592231

**ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 720/XIII/3.ª (PS).**

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao 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”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência do PEV, na reunião de 17 de janeiro de 2018 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

**O PRESIDENTE DA COMISSÃO**

**(Bacelar de Vasconcelos)**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,  
LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

**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**

**PARTE I - CONSIDERANDOS**

**I. a) Nota introdutória**

Um grupo de Deputados do Grupo Parlamentar do PS tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 30 de dezembro de 2017, o **Projeto de Lei n.º 720/XIII/3.ª – “Estabelece o regime aplicável à cobrança extrajudicial de créditos vencidos e às empresas que se dedicam a essa atividade”**.

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

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, datado de 4 de janeiro de 2018, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

Foram pedidos pareceres, em 10 de janeiro de 2018, ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, à Ordem dos Advogados, à Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, à DGC – Direção-Geral do Consumidor, à ASAE



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

– Autoridade de Segurança Alimentar e Económica e à DGAE – Direção-Geral das Atividades Económicas, aguardando-se o respetivo envio.

A discussão na generalidade desta iniciativa esteve inicialmente agendada para o Plenário de dia 5 de janeiro de 2018, mas foi reagendada para o Plenário de dia 18 de janeiro de 2018.

### **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”*, 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”*, *“continua 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 presente projeto de lei, 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 dando nota da desproteção dos consumidores perante práticas agressivas de algumas entidades, por um lado, e do diálogo com as associações representativas do setor, que têm manifestado interesse na edificação de em quadro legal claro, que permita separar com clareza as águas entre práticas ilícitas e o exercício de um atividade profissional 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*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*matérias*” – Reino Unido, França, Estados Unidos da América e Canadá – cfr. exposição de motivos.

Esta iniciativa visa, assim, estabelecer o regime jurídico da atividade de cobrança extrajudicial de créditos vencidos e das entidades que a ela se dediquem profissionalmente – cfr. artigo 1.º.

Do âmbito de aplicação deste regime são expressamente excluídos os advogados, solicitadores e respetivas sociedades profissionais, bem como os agentes de execução, sendo a lei aplicável *“a todas as pessoas singulares ou coletivas que se dediquem à atividade de cobrança extrajudicial de créditos vencidos”* – cfr. artigo 3.º.

A atividade de cobrança extrajudicial de créditos vencidos (entendendo-se enquanto tal *“a atividade desenvolvida por conta de um ou mais credores, que visa promover por via extrajudicial o pagamento de dívidas vencidas pelos respetivos devedores”* – cfr. alínea a) do artigo 2.º) encontra-se regulada no Capítulo II, composto pelos artigos 4.º a 11.º.

Este capítulo prevê, em síntese, o seguinte:

- A atividade de cobrança extrajudicial de créditos vencidos só pode ser realizada por pessoas singulares ou coletivas habilitadas nos termos da presente lei, sem prejuízo do disposto para os atos próprios das respetivas profissões nos Estatuto da Ordem dos Advogados e no Estatuto da Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução, estando dispensados de habilitação as pessoas singulares que procedam à cobrança de dívidas de outras pessoas singulares que, cumulativamente, não a 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<sup>1</sup> – cfr. artigo 4.º;
- É exigida forma escrita para o contrato através do qual o cobrador promove o pagamento de dívidas que se encontram vencidas a favor do cliente, sendo que dele devem constar

---

<sup>1</sup> Isto é, e tendo em conta o IAS 2017 (€421,32 – cfr. Portaria n.º 4/2017, de 03/01), seja inferior a €10.533.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

os elementos obrigatórios elencados no n.º 2 do artigo 5.º, como a identificação dos créditos vencidos objeto de cobrança e o preço a pagar pelo serviço. No caso dos advogados ou solicitadores o contrato pode ser substituído por procuração forense<sup>2</sup> e nos casos em que a incumbência da cobrança seja uma imposição judicial ou decorra diretamente da lei não se exige contrato – cfr. artigo 5.º;

- Os contratos para a cobrança extrajudicial de créditos devem ser conservados por um período de dois anos, podendo a Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE) exigir o envio de cópias para controlo da execução dos mesmos e devendo esta facultar os seus elementos às entidades públicas competentes para a fiscalização da atividade – cfr. artigo 6.º;
- São elencados, no artigo 7.º, os deveres gerais do cobrador, concretamente a obrigatoriedade de as comunicações escritas referirem o seu número de registo ou de cédula profissional, os contactos e o horário de contacto, o dever de sigilo sobre dados pessoais do cliente e a impossibilidade de, 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;
- São elencados, no artigo 8.º, os deveres do cobrador para com os clientes, a saber: o dever de os manter informados, através de reporte adequado, nomeadamente notificando-os quando os pagamentos são recebidos ou quando o devedor comunique que não pretende pagar ou que constituiu advogado para acompanhar a matéria; e o dever de remeter os fundos recuperados ou cobrados com diligência e nos termos do contrato celebrado;
- O artigo 9.º regula os contactos do cobrador com o devedor, definindo que, em regra, o cobrador não pode comunicar para efeitos de interpelação para o pagamento, em

---

<sup>2</sup> Esta norma (artigo 5.º, n.º 3, do PJJ) é incongruente com o disposto no artigo 3.º, que exclui os advogados e os solicitadores do âmbito de aplicação desta lei.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

conexão com a cobrança de qualquer dívida, com qualquer pessoa que não seja o devedor ou o seu advogado. Prevê-se um conjunto de obrigações impostas ao cobrador, como o de abster-se de utilizar quaisquer métodos de cobrança e recuperação que sejam opressivos ou de intrusão, o de abster-se de realizar contactos para o local de trabalho do devedor ou do e agir perante o devedor de forma urbana e responsável, salvaguardando a sua privacidade e reserva de intimidade;

- O artigo 10.º regula a cessação de contactos com o devedor, prevendo-se que, em regra, 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;
- 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 11.º.

O Capítulo III, composto pelos artigos 12.º a 14.º, reporta-se ao regime de acesso à atividade de empresas de cobrança extrajudicial de créditos vencidos, consagrando requisitos de acesso à atividade e regras de idoneidade exigíveis aos seus responsáveis.

Este capítulo estabelece, em síntese, o seguinte:

- O início de atividade profissional de cobrança extrajudicial de créditos vencidos está sujeito a comunicação prévia à DGAE, a efetuar por via do balcão único eletrónico, devendo ser atribuída a cada entidade de cobrança extrajudicial de créditos vencidos um número de registo único e devendo a DGAE manter no seu sítio na Internet uma lista dos prestadores de serviços autorizados – cfr. artigo 12.º;
- São requisitos de acesso à atividade: possuir idoneidade; dispor de um Código de Conduta; dispor de, pelo menos, um estabelecimento fixo para atendimento ao público, aberto no mínimo 4 horas, todos os dias úteis; e dispor de um sítio de Internet com os respetivos contactos e onde disponibilize o seu Código de Conduta – cfr. artigo 13.º;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- 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, sendo consideradas idóneas as pessoas relativamente às quais não se verifique proibição legal para o exercício do comércio; a condenação definitiva pela prática de quaisquer dos crimes elencados na alínea b) do artigo 14.º; o decretamento da interdição do exercício da atividade de cobrança extrajudicial de créditos vencidos; ou 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 – cfr. artigo 14.º.

O Capítulo IV, composto pelos artigos 15.º a 20.º, define o quadro de fiscalização e o regime sancionatório, sendo atribuída à ASAE a competência para a fiscalização do cumprimento das disposições da presente lei.

Para além da consagração de diversas contraordenações (cfr. artigo 16.º), é consagrada uma sanção acessória (de interdição do exercício da atividade pelo período máximo de dois anos) por violação reincidente de ilícito contraordenacional (cfr. artigo 17.º), bem como um conjunto de medidas cautelares que a ASAE pode lançar mão (cfr. artigo 18.º).

A instrução das contraordenações compete à ASAE, que organiza o registo das infrações cometidas, cabendo ao Inspetor-Geral da ASAE a aplicação das coimas e da sanção acessória (cfr. artigo 19.º).

A repartição do produto das coimas encontra-se definida da seguinte forma: 60 % para o Estado; 30 % para a ASAE, constituindo receita própria; 10 % para a entidade autuante – cfr. artigo 20.º.

No Capítulo V, relativo às disposições complementares, transitórias e finais, é proposto que o Governo aprove, no prazo de 60 dias após a publicação da presente lei, a regulamentação



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

necessária para a sua execução e que a presente lei entre em vigor no primeiro dia do terceiro mês seguinte ao da sua publicação – cfr. artigos 21.º e 22.º.

### I c) Breve enquadramento

De referir que a Lei n.º 49/2004, de 24 de agosto, que define o sentido e o alcance dos atos próprios dos advogados e dos solicitadores e tipifica o crime de procuradoria ilícita, estabelece que "*a negociação tendente à cobrança de créditos*" faz parte do elenco de atos próprios destes profissionais forenses - cfr. artigo 1.º, n.º 6 alínea b).

Todavia, esta disposição legal não tem impedido que outros profissionais e/ou empresas se dediquem à atividade de cobrança extrajudicial de créditos, existindo no tecido empresarial português uma panóplia de empresas que se dedicam a esta atividade.

Aliás, o Instituto dos Registos e do Notariado (IRN), quando confrontado com a questão entre os atos próprios dos advogados e solicitadores, e o objeto social de empresas de cobrança de créditos, aprovou um parecer, em 27 de setembro de 2012, homologado em 16 de outubro de 2012 pelo Presidente do IRN, que concluiu o seguinte:

*«A inclusão, pela Lei 49/2004 de 24 de Agosto, da “negociação tendente à cobrança de créditos” de terceiro no âmbito dos “atos próprios dos advogados e solicitadores”, não deve, no quadro do princípio da legalidade (art.47º do Código do Registo Comercial) constituir obstáculo ao registo definitivo de constituição de sociedade cujo objeto inclua a atividade de “cobrança de dívidas” ou “gestão e cobrança de créditos”»<sup>3</sup>*

Por outro lado, o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 18 de setembro de 2015<sup>4</sup>, concluiu o seguinte:

<sup>3</sup> Disponível em: [http://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/doutrina/pareceres/comercial/2012/p-c-co-11-2012-sjc-ct/downloadFile/file/CCo11-2012\\_SJC-CT.pdf?nocache=1351588605.6](http://www.irn.mj.pt/IRN/sections/irn/doutrina/pareceres/comercial/2012/p-c-co-11-2012-sjc-ct/downloadFile/file/CCo11-2012_SJC-CT.pdf?nocache=1351588605.6)

<sup>4</sup> Relativo ao processo 1015/06.OPDCS.L2-9 e disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*«1- Na interpretação da expressão “negociação tendente à cobrança de créditos” como acto próprio dos advogados e solicitadores, definida pelo artº 1º n.º 6 b) da Lei 49/2004 deve entender-se que negociação não será o mesmo que cobrança.*

*II- Também uma interpelação unilateral para pagamento de dívida não pode, por si só, incluir-se na definição de negociação.*

*III- O Instituto dos Registos e Notariado ao autorizar a existência de empresas ou sociedades cujo objecto inclui a actividade de “cobrança de dívidas” ou “gestão e cobrança de créditos”, permite criar nos respectivos profissionais a confiança no exercício de uma actividade devidamente lícita.»*

Importa referir que, quer a Ordem dos Advogados, quer a Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, emitiram comunicados nos respetivos portais sobre o Projeto de Lei n.º 720/XIII/3.º (PS).

### PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A signatária do presente relatório exime-se, neste sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei n.º 720/XIII/3.ª (PS), a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República.

### PARTE III - CONCLUSÕES

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://portal.oa.pt/comunicacao/comunicados/2017/projecto-de-lei-relativo-a-cobranca-extrajudicial-de-creditos-vencidos/>

<sup>6</sup> Disponível em: <http://solicitador.net/pt/detalhe/noticias/Comunicado-sobre-a-liberalização-da-cobrança-extrajudicial/1/1/1/12800>



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

1. O PS apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 720/XIII/3.<sup>a</sup> – *“Estabelece o regime aplicável à cobrança extrajudicial de créditos vencidos e às empresas que se dedicam a essa atividade”*.
2. Esta iniciativa pretende proceder à regulação da atividade de cobrança extrajudicial de créditos vencidos, estabelecendo obrigações de conduta e normas que visam proteger os cidadãos devedores, bem como regular o acesso a essa atividade por parte das empresas que a ela se dedicam profissionalmente, consagrando os respetivos requisitos de acesso e as regras de idoneidade exigíveis aos seus responsáveis. Estabelece, ainda, o quadro de fiscalização e o regime sancionatório aplicável.
3. De acordo com a exposição de motivos da iniciativa, os proponentes pretendem, à semelhança do que já sucede noutros países, regular uma atividade económica que atualmente não se encontra regulamentada, procurando dessa forma proteger os cidadãos devedores contra *“práticas agressivas”* e *“separar entre práticas ilícitas e o exercício de uma atividade profissional no respeito da lei e dos direitos dos cidadãos interpelados”*.
4. Do âmbito de aplicação deste regime são expressamente excluídos os advogados, solicitadores e respetivas sociedades profissionais, bem como os agentes de execução.
5. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 720/XIII/3.<sup>a</sup> (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, 17 de janeiro de 2018

A Deputada Relatora



(Andreia Neto)

O Presidente da Comissão



(Pedro Bacelar de Vasconcelos)

## Projeto de Lei n.º720/XIII/3.ª (PS)

Estabelece o regime aplicável à cobrança extrajudicial de créditos vencidos e às empresas que se dedicam a essa atividade

Data de admissão: 30 de dezembro de 2017

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

## Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: José Filipe Sousa (DAPLEN), Rosalina Alves (BIB), José Manuel Pinto (DILP) e Fernando Bento Ribeiro (DAC)

Data: 12 de janeiro de 2018.

## I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A presente iniciativa legislativa, apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS), visa estabelecer o regime aplicável à cobrança extrajudicial de créditos vencidos e às empresas que se dedicam a essa atividade.

Para tal, procede “*de forma sistematizada, à regulação da atividade, prevendo, no essencial, dois conjuntos de matérias*”. “*Em primeiro lugar, a regulação da atividade de cobrança extrajudicial de créditos vencidos por conta de outrem, estabelecendo obrigações de conduta e normas de proteção dos cidadãos*”. De acordo com os proponentes, tal regime aplicar-se-á transversalmente às entidades que, por conta de outrem, procedem à cobrança extrajudicial de créditos vencidos.

Em segundo lugar, “*determina a edificação de um regime de acesso à atividade de empresas de cobrança extrajudicial de créditos vencidos, consagrando requisitos de acesso à atividade e regras de idoneidade exigíveis aos seus responsáveis*”.

Finalmente, “*estabelece-se um quadro contraordenacional adequado e capaz de assegurar o cumprimento dos novos normativos e o reforço da proteção dos consumidores*”.

Este impulso legislativo invoca como pressuposto a necessidade de regulamentação da matéria: “*A cobrança extrajudicial de créditos vencidos feita por conta de outrem é matéria que, não obstante conhecer uma expansão relevante nos últimos anos (ainda que, nalguns casos, ancorada em práticas com largos anos), não goza ainda de uma regulamentação transversal em Portugal*”.

Constatando que “*continua em falta um normativo que regule transversalmente a matéria e que assegure a possibilidade de intervenção fiscalizadora das entidades públicas*”, os proponentes situam em tal facto a apresentação da presente iniciativa legislativa, “*fruto de inúmeros contactos de cidadãos dando nota da desproteção dos consumidores perante práticas agressivas de algumas entidades, por um lado, e do diálogo com as associações representativas do setor, que têm manifestado interesse na edificação de um quadro legal claro, que permita separar com clareza as águas entre práticas ilícitas e o exercício de um atividade profissional no respeito da lei e dos direitos dos cidadãos interpelados*”.

Este projeto de lei compõe-se de vinte e dois artigos: um Capítulo I que integra as Disposições Gerais (artigos 1.º a 3.º); um Capítulo II – Atividade de cobrança extrajudicial de créditos vencidos – que compreende os artigos 4.º a 11.º (*Habilitação, Forma do contrato, Conservação dos contratos, Deveres gerais, Deveres perante o cliente, Contactos com o devedor, Cessação de contactos com o devedor e Dados pessoais*); um Capítulo III - Entidades de cobrança extrajudicial de créditos vencidos – artigos 12.º a 14.º, que preveem o acesso e os requisitos de acesso à atividade e a idoneidade; um Capítulo IV, relativo à “*Fiscalização e regime sancionatório*” que engloba os artigos 15.º ao 20.º (*sem prejuízo das competências conferidas por lei a outras*

entidades administrativas e policiais, a fiscalização do cumprimento das disposições propostas competirá à ASAE) e, por fim, um capítulo V, atinente às “Disposições complementares, transitórias e finais” compreendido pelos artigos 21.º e 22.º.

## II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

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

O Projeto de Lei n.º 720/XIII/3.<sup>a</sup> é subscrito por três Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, ao abrigo do disposto no [n.º 1 do artigo 167.º da Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (doravante Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

Toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

De igual modo, encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei não parece infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 30 de dezembro de 2017. Foi admitido a 4 de janeiro de 2018 e anunciado na sessão plenária do mesmo dia e baixou, na generalidade, por despacho de S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.<sup>a</sup>). A iniciativa encontra-se agendada para a sessão plenária de 18 de janeiro de 2018. (cf. Súmula 54 da Conferência de Líderes de 4 de janeiro de 2018)

Em caso de aprovação, para efeitos de apreciação na especialidade, chama-se a atenção para que na alínea f) do n.º 2 do artigo 5.º da iniciativa, se faz uma referência isolada a “serviço de assistência aos devedores” que talvez careça de desenvolvimento.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - “*Estabelece o regime aplicável à cobrança extrajudicial de créditos vencidos e às empresas que se dedicam a essa atividade*” - 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>1</sup>, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Em caso de aprovação, sugere-se que, em sede de apreciação na especialidade, seja considerada a possibilidade de se iniciar o título com um substantivo<sup>2</sup>, como recomendam as regras de legística formal, para além de se propor a redução do título ao essencial:

*Regime jurídico da atividade de cobrança extrajudicial de créditos vencidos*

Refira-se, ainda, que a presente iniciativa prevê (artigo 21.º) que o Governo aprova no prazo de 60 dias após a sua publicação a regulamentação necessária para a sua execução.

No que respeita à entrada em vigor da iniciativa, o artigo 22.º deste projeto de lei estabelece que aquela ocorre no primeiro dia do terceiro mês seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim 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 apreço não nos parece suscitar outras questões em face da *lei formulário*.

### III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Está em causa um regime novo aplicável à cobrança extrajudicial de dívidas que, de acordo com o próprio projeto de lei, deve coexistir com as normas que regulam a atividade de classes profissionais que também intervêm nessa área, desde logo os advogados e solicitadores e os agentes de execução, como é excecionado nos artigos 3.º e 4.º do mesmo projeto de lei.

À atividade que os advogados e solicitadores exercem nesse domínio referem-se diretamente os artigos 1.º, n.º 6, alínea b), e 6.º, n.º 1, da [Lei n.º 49/2004, de 24 de agosto](#). De acordo com a primeira das citadas disposições, a “*negociação tendente à cobrança de créditos*” é ato próprio dos advogados e solicitadores. A segunda disposição determina o seguinte: “*Com exceção dos escritórios ou gabinetes compostos exclusivamente por advogados, por solicitadores ou por advogados e solicitadores, as sociedades de advogados, as sociedades de solicitadores e os gabinetes de consulta jurídica organizados pela Ordem dos*

<sup>1</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](#).

<sup>2</sup> Duarte, David *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, pág. 200.

*Advogados e pela Câmara dos Solicitadores, é proibido o funcionamento de escritório ou gabinete, constituído sob qualquer forma jurídica, que preste a terceiros serviços que compreendam, ainda que isolada ou marginalmente, a prática de actos próprios dos advogados e dos solicitadores”.*<sup>3</sup> O crime de procuradoria ilícita é punido nos termos do artigo 7.º.

A [Lei n.º 145/2015, de 9 de setembro](#), aprovou o Estatuto da Ordem dos Advogados, cujo artigo 66.º define os atos próprios da advocacia, no seu n.º 1, remetendo para a Lei n.º 49/2004, de 24 de agosto.

O Estatuto da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução verte-se em anexo à [Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro](#), definindo-se também os atos próprios dos solicitadores, no n.º 2 do artigo 36.º desse Estatuto, por remissão para a Lei n.º 49/2004, de 24 de agosto. No n.º 1 do artigo 162.º a definição da atividade de agente de execução é feita, por seu turno, da seguinte forma: “O agente de execução é o auxiliar da justiça que, na prossecução do interesse público, exerce poderes de autoridade pública no cumprimento das diligências que realiza nos processos de execução, nas notificações, nas citações, nas apreensões, nas vendas e nas publicações no âmbito de processos judiciais, ou em atos de natureza similar que, ainda que não tenham natureza judicial, a estes podem ser equiparados ou ser dos mesmos instrutórios”.

Tanto a Ordem dos Advogados como a dos Solicitadores e dos Agentes de Execução já manifestaram publicamente a sua oposição ao projeto de lei, que entendem colidir com os seus estatutos jurídicos, no primeiro caso através de comunicado do seu Conselho Geral [publicitado](#) no respetivo portal eletrónico e no segundo caso igualmente mediante [comunicado](#) divulgado eletronicamente, criticando-se também o facto de o projeto de lei não ter sido previamente submetido à apreciação dos interessados.

Tenha-se em conta ainda, no que se relaciona com o respeito pelos direitos dos devedores, designadamente à reserva da sua intimidade, a [Lei da Proteção de Dados Pessoais](#).<sup>4 5</sup>

## Enquadramento doutrinário/bibliográfico

---

<sup>3</sup> A Câmara dos Solicitadores viria a ser substituída pela Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução por via da [Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro](#) (“Transforma a Câmara dos Solicitadores em Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, e aprova o respetivo Estatuto, em conformidade com a [Lei n.º 2/2013](#), de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais”)

<sup>4</sup> Texto consolidado retirado do Diário da República Eletrónico (DRE).

<sup>5</sup> Que “transpõe para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva n.º [95/46/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados”.



---

## Bibliografia específica

CÂMARA, Paulo – Crédito bancário e prevenção do risco de incumprimento: uma avaliação crítica do novo procedimento extrajudicial de regularização de situações de incumprimento (PERS). In **II Congresso de Direito da Insolvência**. Coimbra: Almedina, 2014. ISBN 978-972-40-5499-5. p. 313-331. Cota: 12.06.3 – 178/2014

Resumo: De acordo com o autor *“tem sido dedicada atenção particular aos mecanismos extrajudiciais que promovem a composição de litígios envolvendo instituições de crédito e os seus clientes. Em geral, a existência de meios alternativos de composição de litígios bancários é valorada positivamente, ao permitir atingir uma composição de litígios sem sobrecarregar os tribunais e sem onerar as partes envolvidas.”*

No presente artigo são analisados os principais instrumentos de composição extrajudicial de litígios bancários: os provedores bancários internos, o Mediador de Crédito, a reclamação para o Banco de Portugal, o Plano de Ação para o Risco de Incumprimento (PARI) e o Procedimento Extrajudicial de Regularização de Situações de Incumprimento (PERSI). O autor percorre previamente os primeiros meios de composição de litígios bancários referidos por forma a reconstituir o quadro global de meios de composição extrajudicial de litígios bancários em Portugal, sendo que o enfoque deste artigo está no novo procedimento extrajudicial de regularização de situações de incumprimento.

FRADE, Catarina – Sobreendividamento e soluções extrajudiciais: a mediação de dívidas. In **I Congresso de direito da insolvência**. Coimbra: Coimbra Editora, 2013. ISBN 978-972-40-5067-6. p. 9-28. Cota: 12.06.3 – 139/2013

Resumo: *“O sobreendividamento é um risco inerente a uma sociedade que se abriu ao crédito e que densificou os seus estilos de vida e os seus padrões de consumo. É também o risco de um modelo societal que faz depender cada vez mais do mercado e do crédito a provisão social de um conjunto de bens e serviços que outrora eram assegurados pelo estado. O sobreendividamento é uma consequência da abundância – de bens de consumo, de instrumentos de crédito, de novas necessidades e desejos – mas é também e crescentemente o resultado da escassez – de emprego, de rendimento, de apoio social, de solidariedade.”*

De acordo com a autora, falar do tratamento do sobre-endividamento é falar de mecanismos institucionais e jurídicos, de natureza curativa e reabilitadora, concebidos ou adaptados para providenciar uma solução específica para as situações de insolvência que oneram os indivíduos e as respetivas famílias. As experiências de diversas ordens jurídicas revelam-nos que o tratamento destas situações é mais bem conseguido se estiverem disponíveis de forma articulada procedimentos adjudicatórios do tipo insolvencial, com soluções voluntárias e consensualizadas, mormente a montante do sistema judicial. O funcionamento de sistemas de mediação extrajudicial de dívidas tem servido com vantagem para a resolução de uma parte significativa dos casos de sobre-endividamento. A sua acessibilidade, informalidade e baixo custo tornam-nos especialmente adequados para lidar com situações de grande sensibilidade pessoal e social.

LOURENÇO, Paula Meira – A ação executiva em Portugal – 2000-2012: a urgente necessidade de executar as recomendações da CPEE. **Julgar**. ISSN 1646-6853. Lisboa. Nº 18 (Set./Dez. 2012), p. 77-100. Cota: RP-257

Resumo: A autora faz um detalhado excuro histórico sobre a evolução da ação executiva no período entre 2000 e 2012 procurando fazer uma análise crítica às diversas etapas do processo de mudança em curso. Termina por elencar as recomendações da Comissão para a Eficácia das Execuções, destacando a urgente necessidade de execução das mesmas, em particular de vinte medidas tidas como urgentes que enumera.

MARINHO, Carlos Manuel Gonçalves de Melo – **A cobrança de créditos na Europa: os processos europeus de injunção e pequenas causas**. Lisboa: Quid Juris, 2012. ISBN 978-972-724-595-6. 271 p. Cota: 12.21 – 143/2012

Resumo: “A cobrança de créditos célere é elemento decisivo para a sobrevivência das empresas e bem-estar dos cidadãos. Assume, hoje, acrescido relevo. Os processos europeus de injunção e relativos às ações de pequeno montante, analisados nesta obra, constituem uma válida resposta à necessidade de cobrança de créditos, célere e pouco dispendiosa, fora das fronteiras nacionais. Deles resulta maior eficácia na intervenção dos sistemas de justiça dos diversos países conotados com o litígio.”

- **Enquadramento internacional**

### **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-membros da União Europeia: França e Reino Unido.

#### **FRANÇA**

O *Code des procédures civiles d'exécution* refere-se, no seu [artigo L124-1](#), à atividade de pessoas singulares ou coletivas não subsumíveis a um estatuto profissional que, de forma habitual ou ocasional, mesmo a título acessório, procedem, por conta de outrem, à recuperação amigável de créditos, a qual se exerce nas condições fixadas em decreto do Conselho de Estado.

Esse decreto era o [Décret n.º 96-1112](#), de 18 de dezembro de 1996, cujo âmbito de aplicação coincidia com a atividade acima referida desenvolvida por pessoas físicas ou coletivas com vista à recuperação amigável de créditos por conta de outrem, excecionadas aquelas que o fizessem sob determinado estatuto profissional ou no quadro da regulamentação da sua profissão. Foi entretanto revogado, quando a matéria passou a ser regulada, por via do [Décret n.º 2012-783](#), de 30 de maio de 2012, pelos artigos [R124-1 a R124-7](#) do Código acima mencionado, que contêm a parte regulamentar do artigo L124-1. Segundo estas disposições, as pessoas

visadas devem ter seguro que cubra as consequências pecuniárias da responsabilidade civil profissional em que possam incorrer em razão da sua atividade, assim como deter uma conta bancária exclusivamente destinada ao depósito dos fundos recebidos por conta dos credores que representem.

## REINO UNIDO

O [Debtors Act 1869](#) e o [Administration of Justice Act 1970](#), que constituem leis parlamentares situadas num plano superior da hierarquia de fontes de direito, são citados na exposição de motivos do projeto de lei. É particularmente relevante a proteção do devedor prevista na alínea a) da secção 40 da segunda das referidas leis, ao estabelecer a punição de quem, com intenção de coagir outra pessoa a pagar uma alegada dívida, assedia essa pessoa com pedidos de pagamento que, pela sua frequência ou forma como são feitos, ou por serem acompanhados de ameaça ou publicidade, são de molde a sujeitá-la, ou a pessoas da sua família, a alarme, angústia ou humilhação.

Na página de abertura do portal [citizensadvice.org.uk](http://citizensadvice.org.uk)<sup>6</sup>, quem o consulta é avisado de que a lei pode variar entre os países que compõem o Reino Unido, ou seja, Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte.<sup>7</sup> Escolhida a [Inglaterra](#), deparamo-nos com vários avisos sobre o assédio aos devedores, designadamente sob a forma de tentativas de contatos frequentes com o devedor de manhã cedo ou a altas horas da noite, perseguição ao devedor em redes sociais como o *Facebook* ou o *Twitter*, ameaças físicas ou verbais ao devedor, tentativas de o embaraçar publicamente e atitude de ignorar a declaração da pessoa em questão de que não deve o dinheiro reclamado. Assédio, para este efeito, é, assim, definido como qualquer comportamento da parte do credor ou seu representante que provoque ameaça, angústia ou humilhação no devedor. Em contrapartida, refere-se que não constituem ações proibidas as de:

- Enviar avisos e pedidos de pagamento;
- Telefonar a pedir o pagamento, desde que a uma hora razoável do dia;
- Recorrer a ação judicial para obter o pagamento.

Num [código de conduta](#) da *Consumer Credit Trade Association* (CCTA) é prestada especial atenção às empresas de cobranças (*debt collection agencies*), que devem ser constituídas por pessoas devidamente autorizadas nos termos do [Consumer Credit Act 1974 \(CCA\)](#) e [Consumer Credit Act 2006](#) e respetiva regulamentação e do [Financial Services and Markets Act 2000 \(FSMA\)](#) e respetiva regulamentação, completados pelas regras e guias inseridos no [FCA<sup>8</sup> Handbook](#), incluindo o [Consumer Credit sourcebook \(CONC\)](#).

<sup>6</sup> Tem a natureza de portal do cidadão.

<sup>7</sup> Tenha-se em conta que, para além da autonomia legislativa de cada um desses países, o sistema jurídico do Reino Unido admite ainda a existência da *Common Law*, ou seja, de um conjunto de normas não escritas que coexistem com as leis escritas (*statutes*). Daí que a consulta a este tipo de portais oficiais disponibilizados por autoridades públicas desempenhe um papel essencial ao esclarecimento de determinados quadros jurídicos.

<sup>8</sup> *Financial Conduct Authority*.

## Outros países

### AUSTRÁLIA

Existe um guia oficial, atualizado em 2016, designado por [Debt collection guideline: for collectors and creditors](#) onde se explicam, com base nas disposições legais que regulam a matéria, os direitos e deveres das pessoas e empresas autorizadas a proceder à cobrança de dívidas. Os atos legislativos escritos em que se funda são sobretudo o [National Consumer Credit Protection Act 2009](#)<sup>9</sup>, o [Competition and Consumer Act 2010](#) e o [Australian Securities and Investments Commission Act 2001](#). Tenha-se em conta que, sendo a Austrália um Estado federal, estas três leis podem ter de ser conjugadas com algumas outras que porventura existam nos territórios federados, sem contudo poderem ser contrariadas.

O guia, como ele próprio esclarece, aplica-se a qualquer pessoa encarregue de cobrar uma dívida, seja agência de cobranças, solicitador ou outro, daí se inferindo que a atividade não é exclusiva de advogados e solicitadores. É também aplicável ao credor que recorra a esse tipo de serviços.

Em nota inicial de rodapé, o guia salienta que, embora não tenha força legal, qualquer credor ou cobrador extrajudicial de dívidas é livre de aderir ao guia, assumindo as suas orientações.

Assinala-se que o guia é muito detalhado, cobrindo com muito cuidado um vasto conjunto de comportamentos que entende deverem ser adotados pela pessoa ou empresa a que compita cobrar uma dívida, com recomendações do que deve e não deve fazer, nalguns casos ilustradas com *case studies*. Um dos exemplos tratados é o das horas desejáveis a que um devedor deve ser contactado, apresentando-se um quadro com um horário indicativo diferenciado para dias úteis e fins-de-semana. A frequência dos contactos também é abordada, recomendando-se que se evitem contactos repetidos e desnecessários. As gravações dos contactos telefónicos são obrigatórias.

### ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Segundo o § 802 do [Fair Debt Collection Practices Act](#)<sup>10</sup>, há abundante prova do uso de práticas abusivas para cobrança extrajudicial de dívidas, o que tem contribuído para insolvências individuais, instabilidade conjugal, perda de empregos e invasão de privacidade individual. Com o propósito de eliminar essas práticas abusivas, assegurar que as pessoas que exercem a atividade de cobrança de dívidas sem recurso a essas mesmas práticas não são prejudicados por tal facto e promover ações do Estado consistentes em ordem a proteger consumidores contra os abusos, a referida lei federal regula com algum detalhe a atividade de cobrança amigável de créditos, designadamente estabelecendo regras apertadas sobre a recolha de informação (§ 804) e forma de comunicação (§ 805) por parte da pessoa encarregada de proceder à cobrança da dívida.

---

<sup>9</sup> Versão consolidada.

<sup>10</sup> Versão atualizada em 2010, contida numa fonte que avisa poder variar, em pormenores, da versão oficial constante do *U.S. Code*. Este constitui uma compilação oficial das leis federais em vigor nos Estados Unidos da América.

É especialmente tratada a questão do assédio e abuso no § 806, proibindo-se que a pessoa com a tarefa de cobrar a dívida adote conduta cuja consequência natural seja assediar ou oprimir o devedor ou qualquer pessoa relacionada com a dívida, nomeadamente através do uso ou ameaça de uso de violência ou prática de qualquer outro crime suscetível de afetar a integridade física, reputação ou património da pessoa em causa, da utilização de linguagem obscena e da publicação de lista de consumidores que alegadamente recusem pagar as suas dívidas.

Sob o conceito de práticas injustas, o § 808 arrola um conjunto de comportamentos vedados ao cobrador, de entre os quais a solicitação ao devedor de um cheque ou outro meio de pagamento pós-datado com o objetivo de ameaçar instaurar ou mesmo instaurar um procedimento criminal contra o emitente.

O § 813 prevê a responsabilidade civil da pessoa encarregue da cobrança decorrente da sua atividade profissional.

As regras fixadas na lei federal referida podem combinar-se com práticas em aplicação nos estados federados, desde que consistentes com aquela (§ 816).

#### **IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria**

---

- **Iniciativas legislativas**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não foram localizadas quaisquer outras iniciativas ou petições pendentes sobre matéria idêntica.

#### **V. Consultas e contributos**

---

- **Consultas obrigatórias**

Em 10 de janeiro de 2018 foram pedidos pareceres às seguintes entidades: Ordem dos Advogados, Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, DGC - Direção-Geral do Consumidor, ASAE - Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, DGAE - Direção-Geral das Atividades Económicas e Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, não tendo até à data dado entrada qualquer parecer ou contributo. Os mesmos ficarão disponíveis na [página da iniciativa](#) assim que forem recebidos.

De acordo com a exposição de motivos da presente iniciativa “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 das 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 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”.

## **VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação**

Em face da informação disponível, não é possível determinar ou quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa. Em qualquer caso, os mesmos não parecem poder decorrer diretamente da sua aprovação, em face da necessidade da sua regulamentação. Podendo existir custos, nomeadamente administrativos, também estão previstas receitas para o Estado decorrentes das contraordenações.