



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

Proc.º n.º 94/2013 - L.º 115
Of.º n.º 8293/2014, de 2014-03-28

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos
Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
da Assembleia da República

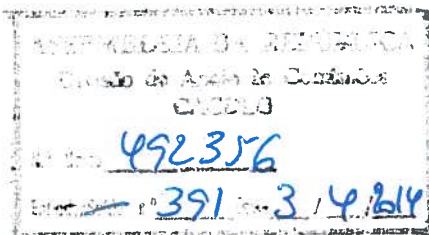
ASSUNTO: Pedido de parecer sobre a Proposta de Lei n.º 204/XII/3ª (GOV) que aprova o procedimento extrajudicial pré-executivo.

Tenho a honra de enviar a V. Exa. cópia da Informação n.º GA 140061 elaborada neste Gabinete sobre a Proposta de Lei n.º 204/XII/3ª (GOV) que “Aprova o procedimento extrajudicial pré-executivo”, sem prejuízo da ulterior remessa de parecer do Conselho Superior do Ministério Público.

Com os melhores cumprimentos.

A CHEFE DE GABINETE

(Adelaide Sequeira)



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

1

Despacho:

Informação n.º: GA140061

Proc.º n.º 94/2013

L.º 115

Assunto: Emissão de Parecer: Proposta de lei n.º 204/XII/3.ª (GOV) que aprova o procedimento extrajudicial pré-executivo.

**Excelentíssimo Senhor Conselheiro
Vice-Procurador Geral da República.
Excelência,**

Conforme determinado, sob a forma de Informação, elabora-se o seguinte *Parecer*.

Parecer

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e garantias solicitou a emissão de *parecer* no que respeita à proposta de lei n.º 204/XII/3.ª (GOV) que aprova o procedimento extrajudicial pré-executivo.

A Proposta de lei que nos foi facultada através da hiperligação <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=38209> regista alterações face àquilo que constituía o texto do anteprojecto que foi disponibilizado pelo Ministério da Justiça em Março de 2013, e sobre o qual o Conselho Superior do Ministério Público teve oportunidade de emitir parecer.

E é justo assinalar que algumas das alterações constantes do texto da Proposta de Lei foram da autoria do anterior parecer emitido pelo CSMP, e, bem assim, pelos diversos contributos prestados pelas demais entidades e instituições chamadas a intervir no processo legislativo.

*

A análise do texto em proposta de lei disponibilizada, não obstante o mérito da solução que se pretende implementar, suscita-nos, no entanto, duas reflexões de índole mais substantiva que nos parecem merecer maior e cuidada reflexão.

São elas:

- 1) A inexistência de qualquer regulação normativa para o tratamento da utilização abusiva do procedimento por parte do Requerente;
- 2) O poder atribuído ao Agente de Execução consubstanciado na competência decisória de inclusão do Requerido na lista pública de devedores.

Vejamos de *per si*.

(1)

O projecto de lei é totalmente omisso quanto à eventual utilização abusiva por parte do Requerente na obtenção de informações que lhe são inacessíveis a respeito de qualquer cidadão.

Na verdade, enunciamos a temática com a possibilidade, diga-se legítima, de perspectivar que alguém faça uso de um título executivo já anteriormente utilizado e desse modo consiga obter informações privilegiadas a respeito da situação patrimonial de alguém que já não assume a posição de devedor.

E atente-se que essa possibilidade é real na medida que o pedido de consulta é efectuado em ambiente totalmente virtual onde os elementos documentais que são facultados ao Agente de Execução não são originais e podem facilmente ser alvo de adulteração, leia-se falsificação material, por parte de alguém que pretende aceder ilegítimamente a informações que lhe estão vedadas.

Que controlo poderá o Agente de Execução efectuar para o impedir? – Parece-nos que nenhum! Aliás, o efectivo controlo e a confirmação da consulta ilegítima (com base no documento que indicou como título executivo sem o ser) apenas será susceptível de ser detectada se dela o Requerido tiver conhecimento.

Porém e na verdade, o regime jurídico em proposta permite que o *falso* credor obtenha informação ilegítima sem que nunca o Requerido tenha conhecimento dessa realidade, na medida em que na posse da informação o Requerente simplesmente pode-se remeter à completa inacção e não conferir qualquer promoção ao resultado da consulta nos termos do artigo 11.º, da Proposta de Lei. É que a proposta apenas prevê que o Requerido seja notificado nos termos do artigo 12.º, quando haja impulso do Requerente e, além disso, nos casos em que se conclua pela inexistência de bens

susceptíveis de penhora. Sendo que quando a consulta seja positiva (leia-se quando o devedor seja titular de bens susceptíveis de penhora), a única opção válida é colocada ao credor e passa tão só pela convalidação do procedimento em processo de execução.

Em suma, numa consulta que demonstre a existência de bens susceptíveis de penhora, se o credor nada fizer, decorridos 30 dias, o procedimento é extinto (artigo 11.º, n.º 3), sendo que o devedor nunca terá conhecimento oficial da existência do procedimento.

Tudo isto, claro está, numa perspectiva de utilização regular e lícita do procedimento. Mas quando assim não suceder, o que fazer? – Assim e para impedir a que esta prática ilícita possa sequer ser ponderada parece-nos que só pela via da tutela sancionatória a ela se poderá obstar.

E qual a melhor forma? – A utilização de um *falso* “título executivo” por um *falso* “credor” poderá consubstanciar um ilícito meramente processual a ser sancionado através de uma multa processual, inclusive através da aplicação de uma taxa de justiça verdadeiramente sancionatória, nos termos de uma interpretação validamente assumida por remissão do disposto no artigo 531.º, do Código de Processo Civil, *ex vi* do disposto no artigo 31.º, do Projecto de Lei.

Mas será que essa tutela será suficiente à tutela de bens jurídicos relacionados com a reserva e intimidade da vida privada do cidadão que vê dados pessoais indevidamente acedidos? – A resposta, a nosso ver, será assumidamente negativa. Na verdade, estamos no domínio de direitos constitucionalmente consagrados (artigo 35.º, n.º 4, da Lei Fundamental) e, como tal, a reclamarem uma tutela sancionatória de natureza criminal.

Tutela essa que, salvo melhor opinião, encontrará acolhimento em tipo penal já existente, como nos parece ser a respectiva integração no tipo objectivo plasmado no artigo 348.º-A, do Código Penal, isto é, o crime de falsas declarações.

Recorde-se o tipo legal:

Artigo 348.º-A

Falsas declarações

1 - Quem declarar ou atestar falsamente à autoridade pública ou a funcionário no exercício das suas funções identidade, estado ou outra qualidade a que a lei atribua efeitos jurídicos, próprios ou alheios, é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa, se pena mais grave não lhe couber por força de outra disposição legal.

2 - Se as declarações se destinarem a ser exaradas em documento autêntico o agente é punido com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa.

Na verdade, parece-nos que a subscrição de um requerimento que manifestamente contém falsas declarações a respeito da *qualidade* de credor, poderá encontrar enquadramento objectivo no n.º 1, do artigo 348.º-A, n.º 1, do Código Penal.

Mesmo que assim se não considere e havendo concordância com a criminalização da conduta, sempre se poderá proceder à criação de uma norma que preveja a sanção criminal por remissão para aquele tipo penal, sugerindo-se uma redacção que poderia passar pelo seguinte: *quem, por qualquer modo, produzir falsas declarações sobre a sua qualidade de credor, sem o ser, e fizer uso do procedimento extrajudicial pré-executivo, será punido com a pena prevista para o crime de falsas declarações, previsto e punido pelo artigo 348.º-A, do Código Penal.*

Além disso, parece-nos que o controlo efectivo da utilização abusiva deveria passar ainda pela obrigatoriedade de notificação ao requerido da consulta efectuada nos casos em que havendo o apuramento de bens susceptíveis de penhora, o credor não requeira a convolação do procedimento em processo de execução.

(2)

A exposição de motivos é suficientemente elucidativa quanto ao procedimento extrajudicial que se pretende introduzir na ordem jurídica.

Ali se lê: (...) Após a elaboração, por parte do agente de execução, do referido relatório, o requerente pode requerer a convolação do procedimento extrajudicial pré-executivo em processo de execução, ou, no caso de não terem sido identificados bens susceptíveis de penhora, a notificação do requerido para este pagar a quantia em dívida, de uma só vez ou em prestações, celebrar acordo de pagamento, indicar bens penhoráveis ou opor-se ao procedimento.

Se o requerido nada fizer, o agente de execução procede à sua inclusão na lista pública de devedores, instrumento que permitirá aos agentes económicos uma melhor percepção das pessoas que não têm condições para satisfazer as suas obrigações, o que contribui para estimular uma mais criteriosa política de concessão de crédito. Após a inclusão do requerido na lista pública de devedores, o requerente pode obter certidão electrónica de incobrabilidade da dívida a emitir pelo agente de execução. A certidão de incobrabilidade da dívida é comunicada à administração fiscal por via electrónica, para efeitos de dedução, pelo sujeito passivo, do imposto relativo a créditos considerados incobráveis.

Esta tramitação encontra explanação normativa nos artigos 11.º, 12.º e 15.º, este último regulando de forma expressa a inclusão do devedor na denominada “lista pública de devedores”.

E a essa concreta lista assinala o n.º 3 do projectado artigo 15.º que a *lista pública de devedores encontra-se regulada em diploma próprio.*

Em bom rigor essa lista pública de devedores não existe ainda na ordem jurídica...ou existirá e estará aquela norma a referir-se ao Decreto – Lei n.º 201/2003, de 10 de Setembro e ainda à Portaria n.º

313/2009, de 30 de Março?⁽¹⁾ – A questão assim formulada parece-nos assumir relevância analítica porquanto, no rigor que será exigível, essa lista é denominada por aqueles diplomas legais como sendo a lista pública de execuções.

Feita esta observação prévia há que dizer que essa mesma lista, a pública de execuções, refere-se a processos judiciais de natureza executiva. Ou seja, uma listagem sobre dados pessoais, sensíveis, mas que é legitimada e alvo de crivo judicial.

Ora, é precisamente este o aspecto fundamental desta nossa segunda observação crítica à solução legal que se pretende implementar. Atribuir uma competência decisória ao Agente de Execução no âmbito de um procedimento que não é judicial e que não se caracteriza em pleno pelo rigoroso cumprimento do princípio do contraditório.

Nessa dimensão de análise cremos que, pese embora os objectivos de desjudicialização, simplificação e agilização em vista do melhor e eficaz recurso à acção executiva, não se deve descurar a reserva de função jurisdicional em aspectos essenciais da vida das famílias e das pessoas, assim garantindo uma ampla e efectiva protecção dos direitos fundamentais em jogo.

E é justamente por isso que acompanhamos, sem reservas, as sábias objecções suscitadas pela Comissão Nacional de Protecção de Dados no Parecer n.º 24/2013, emitido a propósito do anteprojecto desta agora Proposta de Lei quando concretizou, em sede de conclusões que *a inclusão*

⁽¹⁾ Sendo útil recordar que no ordenamento jurídico nacional existem outros fenómenos de natureza similar, como sejam as denominadas “lista pública de devedores à Segurança Social” e “lista pública de devedores à administração fiscal” – cf. artigo 64.º, n.ºs 4 e 5, da Lei Geral Tributária, com a redacção dada pelo artigo 57.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2006) – sendo ainda de assinalar a “lista pública de insolvências”.

do devedor na lista pública de execuções por mera acção do agente de execução, sem controlo judicial, não acautela a reserva da intimidade da vida privada.

*

Assim, e em jeito de conclusão, dir-se-á que a Proposta de Lei agora disponibilizada merece-nos, na sua globalidade, um manifesto de concordância, porém cremos que a análise das temáticas *supra* enunciadas deverão ser tidas em atenção porquanto reclamam uma tutela efectiva de direitos constitucionalmente consagrados.

*

E é o que tenho a honra de levar ao superior conhecimento de Vossa Excelência para apreciação e decisão, antes da eventual ordem de remessa à Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias junto da Assembleia da República.

Lisboa, 2014-02-25