



31.MAI13 00613

Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete de S. E.
Ministra da Justiça

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
N.º PROC.: 796/2013
N.º ENTRADA: 7149
DATA: 31.05.2013
Olímpia Conceição
Assistente Técnica
(Assinatura)

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Of. 1712	18-03-2013	ENT.: 3408/2013 DIP. Nº: 143/13	

Assunto: Anteprojeto de proposta de lei que aprova o procedimento extrajudicial pré-executivo

Exmo. Senhor,

Em referência ao ofício nº 1712, de 18 de março de 2013, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de enviar a V. Exa, fotocópia do Parecer de 28 de maio de 2013, do Banco de Portugal, sobre o assunto mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Pedro Machado

/MJ

117



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

PARECER

Anteprojecto de proposta de lei que aprova o procedimento extrajudicial pré-executivo

O anteprojecto de proposta de lei do Ministério da Justiça destina-se principalmente, de acordo com o seu artigo 2.º, a permitir a identificação de bens penhoráveis através da consulta, antes de instaurada a acção executiva, das bases de dados de acesso directo electrónico previstas no Código de Processo Civil para os processos de execução, cuja consulta não dependa de prévio despacho judicial.

A consulta das bases de dados conduz à elaboração de um relatório pelo agente de execução (artigo 10.º), no qual deverão ser indicados os bens penhoráveis identificados ou, se for o caso, a não identificação de quaisquer bens penhoráveis. Este relatório é comunicado ao credor.

Após a comunicação do relatório ao credor, duas possibilidades existem.

Se houver bens penhoráveis, o credor tem a faculdade de requerer, em 30 dias, a convoção do procedimento em processo judicial de execução, sem o que o procedimento será automaticamente encerrado (artigo 11.º).

Não havendo bens penhoráveis, o credor poderá requerer, nos mesmos 30 dias, a notificação do devedor para pagar, ou para celebrar acordo de pagamento, ou para nomear bens à penhora, ou para opor-se ao procedimento, tudo sob pena de, nada respondendo em 20 dias, ser incluído pelo agente de execução na lista pública de devedores (artigo 12.º).

O procedimento pré-executivo tem natureza facultativa (artigo 2.º) e pode ser desencadeado pelo credor nas condições que se encontram definidas no artigo 3.º, das quais se destaca a exigência (i) de que a dívida seja certa, exigível e líquida e (ii) de que o título executivo dispense despacho liminar e citação prévia. Este último requisito circunscreve o âmbito de aplicação do procedimento pré-executivo àquelas hipóteses em que, no processo de execução, as consultas e outras diligên-



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

cias prévias à penhora são realizadas imediatamente após a recepção do requerimento executivo. Não é, portanto, evidente a vantagem de proporcionar ao credor um meio de promover tais consultas antes do requerimento executivo. Se as consultas permitirem identificar bens penhoráveis, o procedimento convolar-se-á em execução e seguirá os termos ulteriores do respectivo processo, exactamente como sucederia se as consultas tivessem sido desencadeadas após o requerimento executivo.

O regime do procedimento pré-executivo apresenta uma característica que pode, mesmo, desincentivar a sua utilização. Ao contrário do processo de execução, que dá ao exequente a possibilidade de escolher o agente de execução¹, no procedimento pré-executivo o agente de execução é determinado por via de uma distribuição electrónica automática, de acordo com critérios a estabelecer por portaria governamental (artigos 6.º e 7.º).

No caso de insucesso das consultas e de ausência de colaboração do devedor, o procedimento pré-executivo encerra-se, sem prejuízo de novas consultas futuras nos termos do artigo 20.º. Também aqui se verifica paralelismo com o regime do processo de execução². O propósito e a vantagem do procedimento pré-executivo parecem, portanto, ser os de evitar a instauração de acções executivas votadas ao fracasso por impossibilidade de identificação de bens penhoráveis.

É certo que o regime do anteprojecto procura também definir um mecanismo de consultas especialmente eficiente, do ponto de vista dos meios electrónicos utilizados e dos prazos curtos que devem ser observados tanto pelo requerente como pelo requerido e pelo agente de execução. Mas estes aperfeiçoamentos tenderão, previsivelmente, a ser transpostos para o processo de execução.

Do ponto de vista do Banco de Portugal, importa considerar a sua inclusão na lista de bases de dados abertas à consulta do agente de execução. O artigo 9.º, n.º 1, do diploma projectado prevê a possibilidade de o agente de execução realizar consultas “às bases de dados da administração tributária, da segurança social, da Caixa

¹ Artigo 810.º do CPC (cfr. artigo 855.º do novo CPC, que estabelece que o requerimento executivo, quando haja dispensa de despacho judicial liminar, ou seja, em processo sumário, é imediatamente enviado ao agente de execução designado).

² Artigo 833.º, n.º 6 (cfr. Artigo 750.º, n.º 2, do novo CPC).



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

Geral de Aposentações, da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, do Instituto de Seguros de Portugal, do Banco de Portugal, do registo civil, do registo nacional de pessoas colectivas, do registo predial, do registo comercial e do registo de veículos e de outros registos ou arquivos semelhantes, para obtenção de informação referente à identificação e localização do requerido bem como dos bens penhoráveis de que seja titular”.

Esta disposição suscita reservas acrescidas ao Banco de Portugal, na sequência da posição expressa recentemente a propósito do projecto do novo código de processo civil, sobre o qual o Banco de Portugal teve oportunidade de produzir observações escritas.

Em primeiro lugar, o regime do procedimento extrajudicial pré-executivo dá expressamente ao agente de execução o poder de consultar as bases de dados do Banco de Portugal, enquanto o n.º 6 do artigo 749.º do novo CPC – aprovado pela Assembleia da República em 17 de Abril de 2013, através do Decreto n.º 140/XII (que teve por base a Proposta de Lei n.º 113/XII) – determina apenas que o Banco de Portugal disponibiliza informação sobre as instituições em que o executado detém contas ou depósitos bancários. Verifica-se, assim, uma desarmonia entre o n.º 1 do artigo 9º do presente anteprojecto e o n.º 6 do artigo 749º do novo CPC.

Em segundo lugar, não é inteiramente claro o que o anteprojecto ora em análise quer significar quando diz que as consultas são realizadas pelo agente de execução através da plataforma electrónica (n.º 3 do artigo 9.º). Mas o Banco de Portugal deseja sublinhar que não será possível facultar aos agentes de execução o acesso directo a qualquer base de dados gerida pelo Banco de Portugal, não só por motivos técnicos e operacionais, mas também pelo risco de acesso a informação excessiva e pelos danos, de montante incalculável, daí decorrentes. Mesmo no âmbito da investigação criminal, a consulta da base de contas bancárias é sempre realizada pelo Banco de Portugal.

Em terceiro lugar, a menção explícita a “bases de dados do Banco de Portugal”, cuja consulta “o agente de execução realiza” nos termos do artigo 9.º do anteprojecto, parece consentir o acesso a todas as bases de dados do Banco de Portugal cuja consulta seja reputada útil pelo agente de execução para a “identificação e localização” dos “bens penhoráveis”. No Banco de Portugal existem múltiplas bases de dados cujo conteúdo não possui qualquer utilidade para a localização de bens penhoráveis.



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

Em quarto lugar, o Banco de Portugal sublinha de novo que a disponibilização de informação da base de contas bancárias para efeitos de procedimentos executivos ou pré-executivos envolve uma alteração profunda da norma contida no artigo 79.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras. Segundo o regime actualmente vigente, a informação contida nesta base apenas pode comunicada no âmbito de um processo penal e por decisão de uma autoridade judiciária (isto é, por decisão de um magistrado judicial ou do Ministério Público, qualidades que o agente de execução não reúne).

Com a eventual aprovação do novo regime, passar-se-ia de um sistema que apenas permite o acesso (da base de contas bancárias gerida pelo Banco de Portugal) às autoridades judiciárias no âmbito de um processo penal, para um sistema em que o acesso seria tendencialmente livre para os agentes de execução – e quiçá para os seus empregados –, à margem de qualquer decisão judicial. Como anteriormente houve já oportunidade de referir, no quadro das observações sobre o projecto de código de processo civil³, o Banco de Portugal considera que se deve manter a exigência de decisão judicial para aceder, no contexto do processo civil, a informações cobertas pelo segredo bancário.

A propósito do eventual alargamento ao domínio do processo civil do acesso aos dados da base de contas bancárias instituída por determinação da Lei n.º 36/2010, de 2 de Setembro, e regulada na alínea c) do n.º 3 do artigo 79.º do RGICSF, como modo de melhorar as condições de penhora de contas bancárias, ponderou o Banco de Portugal no contexto das referidas observações ao projecto de código de processo civil: *“O acesso à informação constante de registos oficiais não públicos, também ele previsto em diversos países da União Europeia como meio directo ou indirecto de localização de contas bancárias, tem no entanto como contrapartida, em todos esses países, a exigência de uma ordem ou um despacho judicial. O Banco de Portugal considera imprescindível a intervenção do tribunal para a consulta da base de contas bancárias, atendendo a que o segredo bancário é constitucionalmente relevante para a protecção da reserva da intimidade da vida privada, constituindo em muitos casos uma garantia desse direito. Essas especiais cautelas encontram-se, aliás, reflectidas no regime que actualmente consta do artigo 79.º, n.º 3,*

³ Transmitidas ao gabinete da Ministra da Justiça pelo officio n.º GOV/2012/0499, de 8 de Novembro de 2012.



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

alínea c), do RGICSF: só magistrados podem ter acesso à base de contas bancárias e só em certos processos pode haver acesso à base”.

Entendeu, e entende, o Banco de Portugal que deve, pelo menos, exigir-se que a informação constante da base de contas bancárias seja prestada a um magistrado judicial e a pedido deste, ou que a disponibilização dessa informação a um agente de execução seja necessariamente precedida de despacho judicial.

Conforme o Banco de Portugal teve oportunidade de assinalar naquelas observações, afastar o requisito da intervenção do juiz “*equivaleria, em substância, a abolir o dever de segredo nos procedimentos executivos, sem apoio no direito comparado e com consequências difíceis de prever sobre a capacidade de retenção de depósitos por parte das instituições de crédito portuguesa*”.

Sem prejuízo da posição claramente definida pelo Banco de Portugal nas observações ao projecto de código de processo civil quanto à necessidade de intervenção judicial para o acesso à base de dados de contas bancárias, agora reiteradas, o anteprojecto de proposta de lei que aprova o procedimento extrajudicial pré-executivo suscita ainda outros comentários.

Desde logo, o Banco de Portugal vê com reserva a desgradação normativa que resultaria da atribuição de competência ao membro do governo responsável pela área da justiça para definir, por simples portaria, os termos da consulta à base de dados de contas bancárias por parte do agente de execução.

Além disso, as diversas bases de dados susceptíveis de consulta nos termos projectados no artigo 9.º do anteprojecto contêm informação cuja natureza e regime são muito diferenciados. Na verdade, encontram-se incluídas na permissão de consulta prevista no artigo 9.º bases de dados que estão vocacionadas para a publicitação de informação, como é o caso das bases de dados registrais, a par de outras, que contêm informação reservada, como a referente a informação tributária, ou mesmo informação submetida a sigilo, como é o caso da base de dados de contas bancárias. O anteprojecto coloca esta base de contas bancárias, indesejavelmente, no mesmo plano das demais, não distinguindo onde caberia distinguir. Sublinhe-se, aliás, que neste último caso, a reserva de acesso é especialmente acautelada pela lei substantiva, que institui o Banco de Portugal num dever especial de adoptar as medidas necessárias para a garantir, na já referida alínea c) do n.º 3 do artigo 79.º do RGICSF.



Banco de Portugal

EUROSISTEMA

Outros aspectos do regime previsto no anteprojecto em análise revelam-se inconciliáveis com o carácter protegido da informação que consta da base de contas bancárias do Banco de Portugal. A este respeito, aponta-se em especial a elaboração pelo agente de execução de um relatório que se destina a ser comunicado ao requerente/credor (artigo 10.º, n.º 1) e do qual ficará a constar a referência aos dados obtidos por consulta às bases. Ora, esta comunicação traduz na prática uma abolição do sigilo, tornando pública a informação que a lei consagra ser de acesso reservado, num contexto que não é o de uma acção executiva, para a qual o credor pode ou não avançar mediante convolação para a acção executiva.

É certo que o n.º 5 do artigo 9.º determina que os resultados das consultas não podem ser divulgados ou utilizados para qualquer outro fim que não o previsto no presente diploma. Mas tem de se reconhecer que a fiscalização desta proibição será muito difícil de fazer. E, de qualquer modo, o anteprojecto não esclarece se o agente de execução ou o credor que divulguem o resultado da consulta à base de contas bancárias cometem o crime de violação de sigilo bancário.

A exposição de motivos do anteprojecto manifesta confiança na segurança do procedimento de consultas, do ponto de vista da protecção da reserva da vida privada. Baseia-se, para esse efeito, no facto de todos os actos do procedimento ficarem registados na plataforma electrónica de suporte. Esse registo, no entanto, segundo a mesma exposição de motivos, apenas servirá de base a intervenções sancionatórias dos órgãos de fiscalização e disciplina dos agentes de execução. E mesmo esse sancionamento só poderá abranger os actos registados na plataforma, não aqueles que forem praticados à margem da plataforma. A isto se deve acrescentar que a tramitação electrónica do procedimento pré-executivo pode gerar, ela própria, um risco de insegurança, nomeadamente ao dispensar a exibição do original do título executivo, o qual é substituído por uma simples cópia digitalizada sem qualquer certificação.

Finalmente, os termos em que geralmente se organiza a actividade profissional dos agentes de execução implica que a informação obtida por uma eventual consulta à base de contas bancárias não se limite a ser do conhecimento do agente de execução. É de admitir como natural que essa informação se comunique ao menos no âmbito da organização de trabalho dos agentes de execução. Por esta via também, ficaria frustrado o objectivo da lei ao consagrar merecedora de tutela especial por meio de sigilo a informação constante da base de contas bancárias.

Banco de Portugal, 28 de maio de 2013