

Proc 2267/08

Parecer nº 19/2008

1. Introdução

O Director-Geral da Política de justiça pede o parecer da CNPD sobre o Livro Verde Relativo À Execução Eficaz Das Decisões Judiciais Na União Europeia: Transparência Do Património Dos Devedores. O pedido de parecer decorre do disposto nos artigos 22º, nº 2, e 23º, nº1 – a), da Lei nº 67/98, de 29 de Outubro.

2. Considerações

Como ponto prévio, refira-se que o texto em apreço se destina a ser apreciado pelos Estados-Membros, no âmbito de uma consulta levada a cabo pela Comissão Europeia, sendo o parecer da CNPD relativo à matéria da sua competência e solicitado tendo em vista a elaboração da resposta de Portugal.

3. Do LIVRO VERDE RELATIVO À EXECUÇÃO EFICAZ DAS DECISÕES JUDICIAIS NA UNIÃO EUROPEIA: TRANSPARÊNCIA DO PATRIMÓNIO DOS DEVEDORES

De forma intencionalmente sintética, pode dizer-se que este Livro Verde procura o modo de melhorar a transparência do património dos devedores na União Europeia. Com efeito, é sabido, tanto por parte dos poderes públicos como dos agentes económicos, que os problemas associados à cobrança transfronteiriça de créditos constituem um obstáculo à livre circulação das injunções de pagamento na União Europeia e ao correcto funcionamento do mercado interno. Os atrasos de pagamento e os pagamentos não efectuados prejudicam os interesses das empresas, dos consumidores, e mesmo dos Estados, em termos de receitas fiscais previsíveis. É o que acontece, em especial, quando o credor e as autoridades de execução não dispõem de informações sobre o paradeiro do devedor ou o seu património.

A Comissão já assinalou as dificuldades inerentes à cobrança transfronteiriça de créditos em diversos documentos enunciados no texto introdutório do documento em apreço e sublinha que “encontrar o endereço do devedor e/ou informações sobre a sua situação financeira é, muitas vezes, o ponto de partida dos processos de execução. Actualmente, a transparência do património dos devedores é em geral assegurada a nível nacional por várias fontes de informação, nomeadamente registos e declarações dos devedores. Embora as estruturas de base dos sistemas nacionais pareçam semelhantes, verificam-se diferenças significativas quanto às condições de acesso, aos procedimentos de obtenção de informações, ao conteúdo e à eficácia global dos sistemas”.

De um ponto de vista comparativo, o Livro Verde refere a existência de técnicas diferentes de acesso às informações sobre o devedor, a saber:

- Declaração, pelo devedor, da totalidade do seu património (caso da Alemanha, Grécia e Inglaterra);
- Declaração, pelo devedor do seu património, mas só na medida necessária ao pagamento do crédito (caso de Espanha e Portugal);
- Outros Estados-Membros, especialmente aqueles em que o devedor não está obrigado a revelar o seu património, permitem o acesso a sistemas de pesquisa que fornecem informações específicas sobre património (caso da Escócia). Nestes Estados, a informação necessária é obtida principalmente a partir de registos. O documento refere expressamente que este sistema é aplicado de forma muito diferente em termos de acesso aos registos e a outras fontes de informação, bem como de capacidade de busca e de análise.

Dado que a cobrança transfronteiriça de dívidas é prejudicada pelas diferenças entre os ordenamentos jurídicos nacionais e pelo conhecimento insuficiente por parte dos credores das estruturas de informação de outros Estados-Membros, a Comissão visa alcançar um conjunto de medidas capazes de aumentar a transparência da situação patrimonial dos devedores e reforçar o direito de os credores obterem informações, embora respeitando os princípios da protecção da vida privada do devedor, que contrabalançam o direito dos credores à cobrança eficaz dos seus créditos, previstos pela Directiva 95/46/CE relativa à protecção de dados pessoais. É este difícil equilíbrio que o legislador comunitário se propõe delinear.

Algumas das medidas avançadas em nada colidem com a protecção de dados pessoais, como é o caso da elaboração de um manual sobre as normas e práticas nacionais em matéria de execução, com o propósito de divulgar todas as fontes de informação sobre o património de uma pessoa que podem ser consultadas em cada Estado-Membro, as pessoas habilitadas a aceder, os custos de acesso e outras indicações relevantes. Os registos públicos e, em

particular, os registos comerciais já estão parcialmente harmonizados desde a Primeira Directiva sobre o direito das sociedades (Directiva 68/151/CE, completada pela chamada "Directiva Sucursais, ou Décima Primeira Directiva) e facultam informações pormenorizadas, mas naturalmente aqui os sujeitos são sobretudo pessoas colectivas, uma vez que os comerciantes em nome individual escasseiam no mercado face às vantagens, em particular em termos de responsabilidade por dívidas, oferecidas pela criação de uma sociedade comercial.

Esta realidade tornou-se ainda mais acentuada em Portugal desde as alterações introduzidas em 1996 ao Código das Sociedades Comerciais, com a consagração da figura da sociedade unipessoal por quotas.

Com efeito, as dificuldades colocam-se sobretudo quando um credor procura um devedor que não exerce uma actividade comercial. A questão aqui colocada pelo Livro Verde é a seguinte: o acesso aos registos civis deve ser modificado, no sentido de fornecer o endereço das pessoas às autoridades de execução em todos os Estados-Membros? Já no tocante aos registos da segurança social e aos registos fiscais, o documento reconhece à partida que estamos perante dados "que podem ser sensíveis", pelo que o melindre de qualquer acesso afasta, em primeira mão, a ponderação desta medida.

Ora, mesmo em sede de acesso a dados de identificação civil, convirá recordar que o inequívoco direito dos credores à cobrança eficaz dos seus créditos não pode ser considerado como equivalente ou proporcional do direito à protecção de dados pessoais e da vida privada, já este é um direito fundamental dos cidadãos, reconhecido como tal não só em textos constitucionais dos Estados-Membros, como é o caso da Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 35º, mas igualmente consagrado no Capítulo II da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

De igual modo, o enquadramento normativo fornecido pela Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, visa assegurar o direito fundamental de protecção dos dados pessoais dos indivíduos e igualmente a livre circulação destes dados na União Europeia. De acordo com a directiva, qualquer tratamento de dados pessoais deve ser efectuado de forma lícita e leal. Os dados pessoais devem ser recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas e não devem ser posteriormente tratados de forma incompatível com essas finalidades (princípio da limitação das finalidades). Os dados devem ser adequados, pertinentes e não excessivos relativamente às finalidades para que são recolhidos (princípio da proporcionalidade).

As informações obtidas não podem ser transferidas para terceiros não autorizados. O tratamento dos dados é autorizado sempre que a pessoa em causa der o seu consentimento ou se uma ou mais condições estiverem preenchidas, designadamente se o tratamento for necessário para o cumprimento de uma obrigação legal a que está sujeito o responsável pelo tratamento ou se for necessário para a execução de uma missão de interesse público ou para o exercício da autoridade pública oficial investida no regulador. O tratamento de dados é possível quando for necessário à declaração, ao exercício ou à defesa de um direito num processo judicial. Além disso, os requisitos de transparência da directiva prevêm a obrigação de informar a pessoa em causa sobre o tipo de tratamento dos seus dados pessoais, incluindo a identidade do responsável pelo tratamento, as finalidades do tratamento e os possíveis destinatários dos dados. Em conformidade com as disposições anteriores, a finalidade do tratamento, o tipo de informações pessoais solicitadas e os destinatários dos dados devem ser definidos com rigor e a pessoa em causa ser devidamente informada destes elementos.

Se estas condições estiverem preenchidas, não existem quaisquer obstáculos a uma transparência efectiva do património do devedor e, no caso português, a transposição daquela Directiva, contida nas disposições da Leinº67/98, deixa claro que o acesso a dados de terceiro pode ser obtido em sede de processo judicial, se for verificado o enquadramento previsto – e a cobrança de dívida, quando não for realizada em sede de cumprimento voluntário por parte do devedor, pode e deve dar origem ao adequado procedimento judicial. Assim, só nesta sede poderá ser decidido o acesso a dados necessários para a execução de cobrança de dívidas.

No tocante ao intercâmbio de informações entre as autoridades de execução, e desde que respeitados o dever de sigilo e os níveis de protecção adequados, nada parece obstar à criação, por exemplo, de um novo instrumento comunitário – eventualmente no âmbito do Sistema de Informação do Mercado Interno e tendo em conta a Decisão nº 2008/49/CE de 16 de Janeiro de 2008 - Decisão da Comissão, de 12 de Dezembro de 2007, relativa à protecção dos dados pessoais no âmbito do Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI) - que fornecesse a “lista das autoridades de execução nacionais habilitadas a solicitar informações a um registo de outro Estado-Membro, bem como estabelecer os prazos de resposta a um pedido de informação.”

Por fim, o Livro Verde aborda a questão da declaração do devedor, equacionando, face à diferença de regimes nos Estados-Membros já apontada, eventuais soluções. Note-se que Portugal conta com um sistema que permite,

em sede de execução de dívidas, interrogar directamente o devedor sobre o seu património, tal como sucede noutros países (Alemanha, Dinamarca, Espanha e Estónia, por exemplo) – e se o devedor não colaborar, recusando-se a revelar o seu património, pode ser sujeito a sanções.

Dentro do leque de opções apresentado no documento em apreço, afigura-se que, em sede de protecção de dados pessoais, e sendo certo que qualquer aproximação de procedimentos civis na União europeia se deve rodear das maiores cautelas, o princípio da proporcionalidade deverá estar sempre em primeiro plano. Daí a razoabilidade de adoptar um instrumento de “harmonização mínima”, ainda que as vantagens no terreno possam ser mais restritas: um instrumento comunitário que impusesse aos Estados-Membros somente a obrigação de introduzir um procedimento de declaração do devedor, a exemplo do que já existe em diversos, se não a maioria, dos países que integram a União Europeia. Tal declaração deverá ser limitada ao objectivo em causa, pelo que não abrangerá necessariamente todo o património do devedor, mas sim apenas na medida necessária ao pagamento do crédito.

Já a introdução de uma “declaração patrimonial europeia”, que obrigasse os devedores a revelarem a totalidade do seu património no espaço judiciário europeu, afigura-se claramente excessiva, uma vez que acarretaria a prestação de informações sobre património e solvabilidade sem atender às situações das dívidas em concreto, fragilizando assim o direito de protecção de dados que podem ser sensíveis.

Completamente impensável, em sede da cultura jurídica portuguesa contemporânea, seria a última das opções enunciadas, que defende a previsão de sanções em caso de incumprimento da citada “declaração patrimonial europeia”, que poderiam incluir desde multas a penas privativas da liberdade aplicáveis ao devedor.

Em conclusão:

Qualquer medida ou proposta da União Europeia em matéria de identificação dos elementos do património do devedor ou ao seu local de domicílio deve respeitar na íntegra as disposições contidas na Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados. O objectivo da Directiva

95/46/CE consiste em assegurar o direito fundamental de protecção dos dados pessoais dos indivíduos e igualmente a livre circulação destes dados na União Europeia.

De acordo com a directiva, qualquer tratamento de dados pessoais deve ser efectuado de forma lícita e leal. Os dados pessoais devem ser recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas e não devem ser posteriormente tratados de forma incompatível com essas finalidades (princípio da limitação das finalidades). Os dados devem ser adequados, pertinentes e não excessivos relativamente às finalidades para que são recolhidos (princípio da proporcionalidade). As informações obtidas não podem ser transferidas para terceiros não autorizados. O tratamento dos dados é autorizado se a pessoa em causa der o seu consentimento ou se uma ou mais condições estiverem preenchidas, designadamente se o tratamento for necessário para o cumprimento de uma obrigação legal a que está sujeito o responsável pelo tratamento ou se for necessário para a execução de uma missão de interesse público ou para o exercício da autoridade pública oficial investida na entidade reguladora. O tratamento de dados é possível quando for necessário à declaração, ao exercício ou à defesa de um direito num processo judicial.

No entender desta CNPD, deve ser previsto que, depois de finda uma execução (por processo judicial ou extrajudicial), qualquer novo acesso ou divulgação dos dados patrimoniais do devedor relativos a esse processo, para além daquele que é garantido aos respectivos intervenientes processuais, deve estar dependente de autorização do juiz ou da entidade não judicial que conduziu a execução, estando neste segundo caso sujeita a recurso para um tribunal, com possibilidade de suspensão da eficácia da decisão.

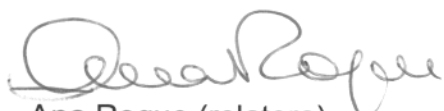
Além disto, os requisitos de transparência da directiva prevêem a obrigação de informar a pessoa em causa sobre o tipo de tratamento dos seus dados pessoais, incluindo a identidade do responsável pelo tratamento, as finalidades do tratamento e os possíveis destinatários dos dados. Assim, a finalidade do tratamento, o tipo de informações pessoais solicitadas e os destinatários dos dados devem ser definidos com rigor e a pessoa em causa ser devidamente informada destes elementos.

Se estas condições estiverem preenchidas, não existem obstáculos a uma transparência efectiva do património do devedor.

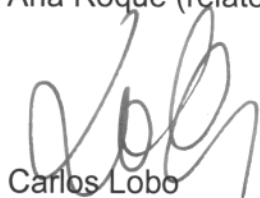
Em suma, o tratamento de dados pessoais do devedor que seja pessoa singular **deve garantir sempre os princípios de protecção de dados**, nos termos supra referidos.

É este o parecer da Comissão Nacional de Protecção de Dados.

Lisboa 26 de Maio de 2008.



Ana Roque (relatora)



Carlos Lobo



Luís Barroso

Eduardo Campos



Helena Delgado António

Vasco Almeida

Vasco Almeida

Luís Lingnau da Silveira

Luís Lingnau da Silveira (Presidente)