



PARLAMENTO EUROPEU

2009 - 2014

---

*Comissão dos Assuntos Jurídicos*

---

**2009/2169(INI)**

16.2.2011

## **PROJECTO DE RELATÓRIO**

que contém recomendações à Comissão sobre as propostas de medidas provisórias relativas ao congelamento e à declaração do património dos devedores em casos transfronteiriços  
(2009/2169(INI))

Comissão dos Assuntos Jurídicos

Relatora: Arlene McCarthy

(Iniciativa - Artigo 42.º do Regimento)

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU.....	3
ANEXO À PROPOSTA DE RESOLUÇÃO: RECOMENDAÇÕES PORMENORIZADAS QUANTO AO CONTEÚDO DA PROPOSTA SOLICITADA.....	6
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....	11

## PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

### **que contém recomendações à Comissão sobre as propostas de medidas provisórias relativas ao congelamento e à declaração do património dos devedores em casos transfronteiriços (2009/2169(INI))**

*O Parlamento Europeu,*

- Tendo em conta o artigo 225.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,
  - Tendo em conta a sua Resolução de 25 de Outubro de 2007 sobre o Livro Verde sobre uma maior eficácia na execução das decisões judiciais na União Europeia: penhora de contas bancárias<sup>1</sup>,
  - Tendo em conta a sua Resolução de 22 de Abril de 2009 sobre a execução das decisões judiciais na União Europeia: transparência do património dos devedores<sup>2</sup>,
  - Tendo em conta a sua Resolução de 25 de Novembro de 2009 sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – um espaço de liberdade, segurança e justiça ao serviço do cidadão – Programa de Estocolmo<sup>3</sup>,
  - Tendo em conta o Programa de Estocolmo para 2010-2014 – uma Europa aberta e segura ao serviço e protectora dos seus cidadãos, adoptado pelo Conselho Europeu em 10 de Dezembro de 2009, nomeadamente o seu ponto 3.4.2<sup>4</sup>,
  - Tendo em conta os artigos 42.º e 48.º do seu Regimento,
  - Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Jurídicos e o parecer da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários (A7-0000/2010),
- A. Considerando que o instrumento mais importante de que a União dispõe para promover o crescimento no rescaldo da crise financeira é o seu mercado interno; considerando que é essencial que os milhões de empresas e cidadãos que utilizam o mercado interno e o direito de viver, trabalhar e se deslocarem na UE disponham de recursos efectivos caso tenham uma queixa contra outro cidadão ou empresa,
- B. Considerando que o mercado interno e o espaço de liberdade, segurança e justiça só se tornam uma realidade para os cidadãos e empresas quando o direito da União, em especial no domínio da justiça civil, for efectivamente aplicado, da transposição e consciencialização até à aplicação e execução,
- C. Considerando que o nível actual de cobrança das dívidas transfronteiras é assinalavelmente reduzido, tanto no que respeita ao património das pessoas singulares como das empresas; considerando que este estado de coisas desencoraja o comércio

<sup>1</sup> JO C 263 E de 16.10.2008, p. 655.

<sup>2</sup> Textos aprovados P6\_TA(2009)0238.

<sup>3</sup> Textos aprovados P7\_TA(2009)0090.

<sup>4</sup> Conclusões do Conselho Europeu – 10-11 de Dezembro de 2009 – EUCO 6/09

transfronteiras, enviando uma mensagem de impunidade aos devedores recalcitrantes, e prejudica o desempenho económico da União,

- D. Considerando que o custo da cobrança transfronteiras de dívidas é actualmente proibitivo para os credores nos casos em que o devedor tenha património em diversos Estados-Membros; considerando que chegou o momento de simplificar e acelerar esse processo de cobrança,
  - E. Considerando que a execução transfronteiras deve constituir uma prioridade no mercado interno e que os tribunais devem poder actuar rapidamente no sentido de ordenar o congelamento dos bens dos devedores ou alegados devedores; considerando que, na falta de tal mecanismo, comerciantes desonestos e outros que procuram deliberadamente furtar-se às suas responsabilidades podem transferir o seu património para outra jurisdição, forçando os cidadãos e pequenas empresas que já obtiveram uma decisão judicial a dirigirem-se aos tribunais de outro Estado-Membro para recuperar os seus bens,
  - F. Considerando que se requer uma injunção para a revelação de informações acerca do património, dadas as dificuldades práticas que os credores enfrentam no acesso à informação sobre os devedores, a partir de fontes públicas ou privadas, num contexto transfronteiriço,
  - G. Considerando que as medidas legislativas solicitadas na presente resolução se deverão basear em avaliações de impacto detalhadas, como solicitado pelo Parlamento,
  - H. Considerando que devem estar disponíveis informações detalhadas sobre os procedimentos de execução em cada Estado-Membro, através do portal europeu e-Justice,
  - I. Considerando que os instrumentos propostos devem complementar o direito e as iniciativas da União existentes, em especial a directiva sobre os atrasos de pagamento nas transacções comerciais, o regulamento relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial<sup>1</sup>, o procedimento europeu de injunção de pagamento<sup>2</sup>, o processo europeu para acções de pequeno montante<sup>3</sup> e o portal europeu e-Justice,
  - J. Considerando que os instrumentos deverão ser simples e evitar atrasos e despesas desnecessárias; considerando que devem estar disponíveis quando adequado *ex parte*, com “efeito de surpresa”; considerando que os direitos dos devedores e dos alegados devedores devem ser correspondentemente salvaguardados a fim evitar qualquer abuso das medidas solicitadas,
1. Solicita à Comissão que apresente rapidamente propostas ao Parlamento, com base no n.º 2 do artigo 81.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, sobre as medidas para o congelamento e declaração do património dos devedores e alegados devedores em

---

<sup>1</sup> Regulamento 44/2001 do Conselho de 22.12.2000, JO L 21 de 16.1.2001, p. 1.

<sup>2</sup> Regulamento (CE) n.º 1896/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12.12.2006 que cria um procedimento europeu de injunção de pagamento.

<sup>3</sup> Regulamento (CE) n.º 861/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11.7.2007 que estabelece um processo europeu para acções de pequeno montante.

casos transfronteiriços, na linha das recomendações detalhadas que seguem;

2. Confirma que as recomendações respeitam o princípio da subsidiariedade e os direitos fundamentais dos cidadãos;
3. Considera que a proposta solicitada não tem implicações financeiras para o orçamento da União;
4. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução e as recomendações pormenorizadas que a acompanham à Comissão e ao Conselho.

## **ANEXO À PROPOSTA DE RESOLUÇÃO: RECOMENDAÇÕES PORMENORIZADAS QUANTO AO CONTEÚDO DA PROPOSTA SOLICITADA**

### **Parte 1: Os instrumentos solicitados**

*Recomendação 1 (sobre a forma e a natureza dos instrumentos a adoptar)*

O Parlamento Europeu solicita os seguintes instrumentos: uma Ordem Europeia de Conservação de Património (OECF) e uma Ordem Europeia de Declaração de Património (OEDP). A forma da actuação da União deve ser a de regulamento. Ambos os instrumentos devem ser remédios autónomos que se adicionem aos disponíveis nos termos do direito nacional. Devem aplicar-se apenas a casos transfronteiriços.

### **Parte 2: Recomendações comuns a ambos os instrumentos**

*Recomendação 2 (sobre a competência para emitir tais ordens)*

O Parlamento Europeu considera que os instrumentos solicitados devem conter regras uniformes sobre a competência, especificando quais os tribunais nacionais competentes para emitir as ordens. Estas regras uniformes deverão ter em conta o facto de o tribunal competente em razão da matéria nos termos do Regulamento (CE) n.º 44/2001 do Conselho<sup>1</sup> ser em geral o mais bem colocado para se ocupar destas ordens. Estas deverão também ter em conta a fase em que se encontra o processo principal no âmbito do qual a ordem tenha sido requerida.

*Recomendação 3 (sobre a competência para decidir da oposição às ordens)*

O Parlamento Europeu considera que o tribunal que tenha dado início à OECF ou à OEDP deverá ter competência exclusiva para decidir das oposições à mesma, quando se tratar de oposições aos efeitos de uma ordem a nível da UE. Quando a oposição for ao efeito de uma ordem num Estado-Membro específico que não o do tribunal do processo principal, esta regra poderá ser temperada, a fim de proteger os devedores, alegados devedores e terceiros, conferindo-se também competência aos tribunais do Estado-Membro em que se encontre localizado o património. Os fundamentos da oposição às ordens deverão ser exaustivamente enumerados nos instrumentos ora solicitados.

*Recomendação 4 (sobre o formulário normalizado para solicitar as ordens e sobre os relatórios)*

O Parlamento Europeu considera que ambas as ordens deverão poder ser solicitadas através de um formulário multilingue normalizado, inclusive através do portal europeu e-Justice. O formulário deve ser tão simples quanto possível. A comunicação deverá também ser normalizada, em conjugação com a execução das ordens (por exemplo no caso da OECF: a resposta do banco à autoridade de execução quanto ao êxito do que foi rogado, a notificação do devedor, etc.).

*Recomendação 5 (sobre os relatórios)*

---

<sup>1</sup> Regulamento 44/2001 do Conselho de 22.12.2000, JO L 21 de 16.1.2001, p. 1.

A Comissão deve ter a obrigação de elaborar relatórios sobre a implementação dos instrumentos solicitados e, em especial, sobre a adesão aos mesmos.

### **Parte 3: Recomendações específicas à Ordem Europeia de Conservação de Património**

#### *Recomendação 6 (sobre a fase do processo principal em que a ordem pode ser pedida)*

O Parlamento Europeu é de parecer que será essencial poder obter uma OECP *ex parte*, ou seja, sem que haja uma notificação inicial à parte cujo património esteja em causa. A ordem deve estar disponível antes, durante, e após o processo principal.

#### *Recomendação 7 (sobre os elementos a apresentar pelo credor)*

O Parlamento Europeu considera que a emissão de uma OECP por um tribunal nacional deverá ser discricionária. Além disso, o ónus da prova deve recair sobre o requerente no sentido de apresentar um bom caso *prima facie* (*fumus boni juris*) e de provar a urgência (*periculum in mora*). Estes critérios deverão ser avaliados pelos tribunais nacionais com base na jurisprudência existente do Tribunal de Justiça.

#### *Recomendação 8 (sobre o montante mínimo de informações necessárias para a emissão de uma OECP)*

O Parlamento Europeu é de opinião que deverão ser suficientes informações precisas relativas ao devedor ou alegado devedor, por oposição a verdadeiros números de contas bancárias. Essas informações deverão ser suficientes para evitar confusões em caso de homonímia.

#### *Recomendação 9 (sobre a exequibilidade da ordem)*

Caso a ordem tenha sido obtida antes de uma decisão judicial que declare a dívida, como sucede na maior parte das vezes, deverá ser exequível em toda a UE condicionada às medidas intermédias mínimas necessárias. Em contrapartida, caso a ordem tenha sido obtida após uma decisão judicial que declare uma dívida, então deverá ser exequível em toda a UE sem serem exigidas quaisquer medidas intermediárias.

#### *Recomendação 10 (sobre os efeitos da ordem)*

O Parlamento Europeu considera que os efeitos de uma OECP devem confinar-se à penhora de contas bancárias e congelamento temporário de depósitos bancários, não se devendo conceder ao credor qualquer forma de propriedade sobre o património. Haverá que pensar melhor sobre a questão de saber se a ordem poderá cobrir outros tipos de património, como bens imóveis ou bens futuros (uma dívida prestes a tornar-se exigível ou uma herança).

A OECP não deve afectar mais contas bancárias que as necessárias, devendo limitar-se ao montante da dívida, acrescido de eventuais honorários jurídicos e juros. Deve ser possível ao tribunal onde a acção teve início limitar no tempo a ordem caso a caso, tendo em conta o mérito de cada caso.

#### *Recomendação 11 (sobre o tratamento das OECP)*

O Parlamento Europeu preferiria a utilização de um sistema de transmissão electrónica que

ligasse o tribunal emissor ao bando detentor das contas, acessível através do portal europeu e-Justice, mas está aberto a todas as alternativas.

O Parlamento Europeu é de parecer que a OECP deverá impor aos bancos uma obrigação de dar efeito imediato à ordem (ou seja, dentro de um prazo estritamente definido) e também a obrigação de informar a autoridade de execução do êxito ou inêxito da medida requerida. Este processamento deverá respeitar as normas aplicáveis sobre a protecção de dados.

O Parlamento Europeu insta a Comissão a conceber o instrumento solicitado por forma a minimizar os custos da sua utilização. Dadas as substanciais diferenças entre os custos das penhoras bancárias entre Estados-Membros, haverá que considerar a questão de saber se o instrumento solicitado deveria ter por objectivo harmonizar esses custos, ou se deveria deixar a decisão sobre o nível dos mesmos aos Estados-Membros. Em todo o caso, esses custos não deverão exceder um máximo definido no regulamento, deverão ser transparentes, não-discriminatórios, reflectir os custos reais e ter em conta a instituição de um espaço único de pagamento em euros e o facto de os procedimentos deverem ser normalizados na medida do possível.

O Parlamento Europeu defende que seja dada consideração aprofundada à questão de saber quem deverá suportar os custos de processamento de uma OECP, incluindo um exame das melhores práticas a nível nacional e regional.

*Recomendação 12 (sobre salvaguardas processuais para os devedores e alegados devedores)*

O Parlamento Europeu considera que o instrumento solicitado deveria incluir um conjunto abrangente de salvaguardas para os devedores e alegados devedores:

A. Quando requerida antes de uma decisão judicial que declare uma dívida, a emissão de uma OECP deverá ser condicionada à prestação de caução ou outras garantias pelo requerente, como o entender o tribunal onde decorre a acção, a fim de compensar o réu e quaisquer terceiros por quaisquer danos sofridos. O réu deve poder por termo à OECP pagando uma caução. Os Estados-Membros deverão assegurar que estas disposições não constituam um obstáculo ao acesso dos que disponham de meios financeiros limitados.

B. Se for emitida uma OECP sem aviso (*ex parte*) o réu deverá ser formalmente notificado sendo-lhe dadas todas as informações necessárias para preparar uma oposição à ordem sem demora após a execução.

C. O réu deverá ter o direito de apresentar uma oposição *ex post* a uma OECP. Os fundamentos para essa oposição deverão ser harmonizados no instrumento solicitado. A competência para decidir da oposição deverá também ser harmonizada no instrumento.

D. Deverá ser estabelecido um calendário claro para a OECP. Nomeadamente, se não estiver ainda a correr os seus trâmites o processo de fundo, o tribunal de emissão deverá estabelecer um prazo limite para que o mesmo tenha início.

E. O instrumento deverá ter devidamente em conta a diversidade das práticas a nível nacional no que respeita a condições difíceis para o devedor, incluindo os limiares existentes abaixo dos quais a conta bancária de uma pessoa singular não pode ser penhorada. Estas questões

devem assim ser remetidas para o direito do Estado-Membro de residência habitual do devedor ou alegado devedor. No entanto, a fim de aumentar a segurança jurídica dos credores, os Estados-Membros devem ter a obrigação de comunicar à Comissão informações sobre a existência de isenções deste tipo, que serão tornadas públicas.

F. A OECP deve estipular que o credor executa uma OECP por sua conta e risco, podendo ser responsabilizado no sentido de compensar o devedor por quaisquer danos sofridos em resultado das medidas de execução.

#### **Parte 4: Recomendações específicas à Ordem Europeia de Declaração de Património**

##### *Recomendação 13 (da natureza dessa ordem)*

O Parlamento Europeu considera que deverá ser possível obter esta ordem pelo menos na sequência de uma decisão judicial que declare uma dívida. A Comissão deverá ponderar se a ordem deverá estar disponível numa fase anterior do processo, por exemplo quando o tribunal competente quanto ao fundo considerar que existe um risco real de a sua decisão não ser executada, e quais as salvaguardas correspondentes a prever.

O Parlamento Europeu considera ainda que cada Estado-Membro deverá ser solicitado a decidir qual a autoridade ou autoridades competentes para dar início a uma OECP. Essas autoridades designadas poderiam emitir OECP numa base casuística, tendo em conta as circunstâncias de cada caso.

##### *Recomendação 14 (sobre o âmbito material da ordem)*

O Parlamento Europeu considera que aos devedores, regra geral, deveria ser requerido que revelassem todo o património localizado no espaço de liberdade, segurança e justiça, a fim de dar ao credor as mais amplas opções quanto às medidas a tomar.

##### *Recomendação 15 (sobre a exequibilidade da ordem)*

O Parlamento Europeu considera que só o tribunal ou autoridade que haja dado início à OECP deverá poder modificar a ou anulá-la. Essa ordem deverá ser exequível em toda a UE sem necessidade de quaisquer medidas intermédias.

##### *Recomendação 16 (sobre as salvaguardas processuais para os devedores e alegados devedores)*

O Parlamento Europeu considera que o instrumento solicitado deverá incluir um conjunto aprofundado de salvaguardas para os devedores:

A. O instrumento deverá atingir um equilíbrio adequado entre o direito à protecção dos dados pessoais, tal como garantido pela Directiva 95/46/CE e consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, e a execução efectiva das decisões judiciais. Em especial, deverão ser criadas salvaguardas para proteger as informações objecto de revelação em resultado de uma OEDP e prevenir os abusos.

B. A OECP deverá estipular que o credor a executa por sua conta e risco, podendo ser responsabilizado por compensar o devedor por quaisquer danos sofridos em resultado da

declaração.

C. O pagamento integral da dívida deverá levar à invalidação da OEDP.

*Recomendação 17 (sobre as sanções por declarações incorrectas)*

O Parlamento Europeu considera que o instrumento solicitado deverá estabelecer um quadro de sanções pelo incumprimento ou falsas declarações, a fim de atingir um cumprimento efectivo e uniforme da ordem em todo o espaço de liberdade, segurança e justiça.

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Milhões de empresas utilizam o direito de comerciar no mercado interno da UE. Milhões de cidadãos utilizam o direito de viver, trabalhar e se deslocarem em toda a UE. É essencial que no mercado interno os cidadãos disponham de recursos efectivos caso tenham uma queixa contra outro cidadão ou empresa.

A UE tem legislação que permite queixas transfronteiriças e o reconhecimento mútuo das decisões dos tribunais nacionais, incluindo o Regulamento “Bruxelas I”, a Ordem de Execução Europeia, o Processo Europeu para Acções de Pequeno Montante e o Procedimento de Injunção de Pagamento. Mas obter uma decisão judicial é apenas uma parte do processo; os cidadãos e as empresas devem dispor do direito a que essas decisões sejam efectivamente executadas.

Uma componente necessária da execução efectiva é os tribunais poderem, como medida provisória, agir rapidamente para ordenar a divulgação e o congelamento do património dos devedores.

Sem essa medida, comerciantes desonestos e outros devedores podem fugir às suas responsabilidades transferindo simplesmente o seu património para outra jurisdição, negando dessa forma ao credor a execução efectiva da decisão judicial no mercado único.

O cidadão ou pequena empresa terá gasto dinheiro e recursos para assegurar uma decisão judicial e acabará por ter que se dirigir aos tribunais de outro Estado-Membro sem garantia de sucesso ou de justiça.

As instituições europeias chamaram a atenção para a necessidade para um regime eficaz para o congelamento e a divulgação do património dos devedores:

Houve dois Livros Verdes da Comissão sobre este assunto, em 2006 sobre a penhora de contas bancárias e em 2008 sobre a transparência do património dos devedores.

- O Parlamento aprovou resoluções defendendo a criação de um procedimento para o congelamento temporário das contas bancárias (relator: Kurt Lechner)<sup>1</sup> e solicitando à Comissão que estudasse uma medida comunitária provisória para a divulgação (relator: Neena Gill)<sup>2</sup> a acrescentar às dos tribunais nacionais, e que produzisse efeitos em toda a UE. O Parlamento exprimiu em ambos os relatórios a convicção de que qualquer instrumento da União se deveria limitar aos casos transfronteiriços.

- O Programa de Estocolmo do Conselho Europeu convida a Comissão a “avaliar a necessidade e a viabilidade de certas medidas provisórias, inclusive cautelares, a nível da União para impedir, por exemplo, o desaparecimento de bens antes da execução de um pedido” e a “apresentar as propostas apropriadas para melhorar a eficiência da execução das decisões judiciais na União em matéria de contas bancárias e património dos devedores, com

---

<sup>1</sup> 25 de Outubro de 2007 sobre a penhora de contas bancárias (2007/2026(INI)).

<sup>2</sup> 22 de Abril de 2009 sobre a transparência do património dos devedores (2008/2233(INI)).

base nos Livros Verdes de 2006 e 2008”.

- O Parlamento na sua resolução de 25 de Novembro de 2009 sobre o futuro Programa de Estocolmo solicitou “propostas com vista a um sistema europeu simples e autónomo para a penhora de contas bancárias e o congelamento temporário de depósitos bancários”.

- A Comissão organizou uma audição pública em 1 de Junho e a sua proposta está prevista para Julho de 2011. Está prevista para 2013 uma iniciativa legislativa sobre a transparência do património dos devedores.

A Comissão dos Assuntos Jurídicos elaborou o presente relatório de iniciativa legislativa com o objectivo de

- solicitar à Comissão que apresente rapidamente propostas de medidas provisórias para o congelamento e a declaração do património dos devedores em casos transfronteiriços, e
- definir as principais características que o Parlamento pretende ver incluídas nas referidas propostas.