

Nota Jurídica

Por iniciativa dos Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP, a Assembleia da República aprecia, através da sua Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), e já em fase de especialidade, o Projecto de Lei n.º 964/XII, que regula *o acesso e o exercício da actividade dos peritos avaliadores de imóveis que prestam serviços a entidades do sistema financeiro nacional*.

Considerando que o conteúdo do projecto de diploma tem implicações directas na área de negócios em que operam e, em concreto, nos próprios serviços que nesse âmbito prestam, um conjunto de Empresas especializadas em fornecer soluções integradas a proprietários, ocupantes e investidores em todas as fases do processo imobiliário, sublinhando a circunstância de terem nas suas respectivas carteiras de Clientes todas as diversas entidades que integram o sistema financeiro nacional, pede a nossa opinião jurídica sobre o sentido, conveniência e alcance das opções preconizadas pelo referido projecto de diploma.

Tendo presente a iminência da votação final global do projecto de lei em causa, a nossa opinião foi solicitada com carácter de urgência, pelo que se limita a enunciar as questões que assumem maior pertinência e gravidade.

1. Enquadramento e razão de ordem

As razões que determinam a iniciativa legislativa em apreço e os objectivos que a mesma se propõe realizar merecem, no essencial, incontestável adesão.

É muito meritório o propósito de *introduzir uma abordagem uniforme na avaliação de imóveis detidos por organismos de investimento coletivo e pelos domínios bancário, segurador e dos*



fundos de pensões e, sobretudo, o de funcionalizar tal evolução ao aumento da confiança e da credibilidade das avaliações de imóveis e do trabalho desenvolvido pelos peritos avaliadores.

Nos mesmos termos, é muito positivo que se reconheça a importância de *dar resposta à evolução do mercado imobiliário no setor financeiro*, assumindo que, para tanto, é relevante recorrer-se a *índices reconhecidos internacionalmente sobre a evolução daquele, para uma correta avaliação e conseqüente valorização dos imóveis.*

Muito adequada e oportuna é também a preocupação com a independência, a qualificação e a experiência dos peritos avaliadores, ainda mais na medida em que tal se afere (e exige) em concreto, *quanto à localização e à categoria do imóvel que esteja a ser avaliado.*

Em geral, pois, a tónica do aprofundamento da confiança nas avaliações e valorizações de imóveis, num quadro de maior abrangência entre as áreas bancária, mobiliária, seguradora, resseguradora e dos fundos de pensões, bem como a ênfase colocada no reforço da segurança das referidas avaliações, quer para o avaliador, quer para os destinatários e utilizadores daquelas avaliações, são contributos com enorme acuidade, para o sistema financeiro nacional, certamente, mas também para a própria consolidação da maturidade do mercado imobiliário que tem, hoje, condições de desenvolvimento muito favoráveis – condições que, vale a pena assinalar, eram desconhecidas no passado recente e, mesmo, insuspeitáveis há bem poucos anos.

Na mesma linha, e ainda e sempre no estrito plano dos princípios, saúda-se igualmente o propósito de salvaguardar a independência dos peritos avaliadores, assim como a opção de não deixar de fora a matéria dos conflitos de interesses, cuja gestão é sempre crítica quando está em causa a promoção do rigor, da imparcialidade e da objectividade como fins últimos de qualquer actividade.

Em suma, neste quadro genérico de adesão aos princípios proclamados, o que oferece dúvidas é, afinal, a sua própria tradução normativa concreta. Por outras palavras, o que aqui suscita apreensão e reparo é mesmo a exacta medida em que a convoção do princípio em norma acabou por trair o escopo do que se visava promover.



Dado o carácter assumidamente parcelar desta Nota, não é possível proceder ao elenco exaustivo de todas as situações em que se torna patente a clivagem entre a bondade do que se preconizava e a perversidade do que consagrou. Ao contrário, e muito pragmaticamente, opta-se antes por evidenciar – na óptica de um mercado imobiliário cujo amadurecimento não deve ser ameaçado por iniciativas legislativas que revelam não compreender as suas dinâmicas e necessidades – aqueles dois casos em que tal clivagem apresenta contornos mais sérios e gravosos.

A saber:

- a) O regime da responsabilidade civil;
- b) O regime das incompatibilidades.

2. Das relações entre mercado imobiliário e sistema financeiro, em especial do papel das Empresas consulentes

O mercado imobiliário português tem vivido, nos últimos tempos, muito em particular desde o início de 2014, um processo de assinalado desenvolvimento e consolidação, tendo conseguido captar o interesse reiterado de investidores internacionais de primeira grandeza. Nesse contexto, inúmeras operações foram preparadas, negociadas, desenvolvidas, tendo-se assistido a um número invulgar de *closings*, alguns deles envolvendo montantes absolutamente incomuns na história do mercado imobiliário português.

A consistência da dinâmica verificada, a profissionalização demonstrada do lado da oferta – abrangendo entidades do sector financeiro nacional, designadamente banca e organismos de investimento colectivo –, a reiteração do interesse manifestado do lado da procura – *maxime* internacional –, a criação de um ambiente favorável ao investimento, bem como a crescente sofisticação dos *players* e ferramentas disponíveis no mercado têm o efeito, verdadeiramente sinérgico, de criar um tempo de oportunidade para o investimento imobiliário em Portugal.



Neste universo, o conjunto de Empresas aqui genericamente designadas como aquelas que fornecem soluções integradas a proprietários, ocupantes e investidores em todas as fases do processo imobiliário tem um papel decisivo.

Através das suas diversas áreas de actividade, e com relevância para o reforço do mercado imobiliário de investimento, fazem consultoria, avaliação, *research* e mediação. No fundo, estas Empresas valem e diferenciam-se pela soma de enfoques e especializações que agregam, a qualidade que as suas marcas vendem radica nesse saber múltiplo que lhes permite *conhecer* abrangentemente a realidade do mercado em que operam.

A sua organização interna garante que a comunicação flui de modo a alimentar as áreas que recebem informação, mas sem que tal implique qualquer tipo de contra-corrente que subverta a objectividade e a imparcialidade do trabalho que desenvolvem em áreas em que, por definição, há regras estritas quanto à informação circulada.

É assim em Portugal, como é em todos os países que realizam negócios no mesmo ambiente de mercado. Aliás, as ditas Empresas que fornecem soluções integradas a proprietários, ocupantes e investidores em todas as fases do processo imobiliário operam em Portugal com as mesmas marcas, com os mesmos regimes de trabalho e as mesmas exigências de rigor com que operam nos demais países europeus (*v.g.* França, Bélgica, Alemanha, Holanda, Dinamarca, Áustria, Hungria, Grécia, Irlanda, Reino Unido, Rússia), nos Estados Unidos da América, no Canadá, no Brasil e na maior parte dos países da América Latina, bem como em alguns países do Médio e extremo Oriente ou, até, já em alguns países africanos.

Ora, estas Empresas, em Portugal, no passado recente, designadamente desde 2011, a pedido da Troika, da banca, da CMVM, para referir apenas três exemplos conhecidos, avaliaram dezenas de milhares de imóveis num universo de activos que representou muitos milhares de milhões de euros.

E foram estas as Empresas recomendadas, precisamente por serem elas a deter o conhecimento – devidamente balizado pelas regras de circulação de informação que salvaguardam o rigor e a imparcialidade – decorrente da prática da intervenção nos negócios, em concreto da sua



actividade de mediação. Aliás, muito em linha com o que são as tendências maioritárias no plano internacional, em que é notória a exigência de que os avaliadores tenham conhecimento profundo do mercado, de modo a assegurar que as avaliações produzidas não sejam meramente teóricas ou artificiais.

Nesse aspecto, a Alemanha consubstancia um caso paradigmático, já que corrigiu a sua opção anterior de proibir a actividade de avaliação às empresas que fizessem mediação justamente em homenagem à necessidade de reforçar um *know-how* específico que, no caso concreto, só pode advir do conhecimento do mercado e da intervenção nas operações imobiliárias em que tal mercado se traduz.

3. Do regime de responsabilidade

O artigo 16.º do Projecto de Lei em apreço vem estabelecer que *os peritos avaliadores de imóveis são responsáveis pelos danos causados à entidade contratante, aos acionistas ou participantes de organismos de investimento coletivo, aos clientes bancários, aos tomadores de seguros, segurados e beneficiários de contratos de seguro e aos associados, participantes e beneficiários de fundos de pensões decorrentes de erros ou omissões, constantes dos relatórios de avaliação, que lhes sejam imputáveis* (cf. n.º 1).

Mais diz o mesmo preceito que *a entidade contratante responde solidariamente, e independentemente de culpa, pelos danos causados às outras entidades referidas no número anterior* (cf. n.º 2).

Com uma muito provável boa intenção, o Legislador parece ter ido mais longe – talvez mesmo muito mais longe – do que o mercado e a actividade pediriam.

Não só o perito avaliador parece ficar *ilimitadamente* responsável perante tudo e todos, como a entidade contratante é *objectivamente* – a aceitar-se que há um mínimo de correspondência verbal entre o que está escrito e a *mens legis* – e *ilimitadamente* responsável perante as demais entidades envolvidas e como tal referidas na segunda parte do n.º 1 *cit.*. Ou seja, sublinhe-se



bem, para que não sobrem dúvidas, a entidade contratante, *ainda que sem culpa* (numa opção que está longe de ser negligenciável...), responde *ilimitadamente*, por tudo e perante todos...

Ora, se não está – nem pode estar – em causa o propósito de consagrar um regime de responsabilidade civil aplicável à actividade de avaliação e aos peritos avaliadores, o que se recusa é o carácter aparentemente ilimitado de tal responsabilidade.

É prática internacional o avaliador ter a capacidade de acordar com a entidade contratante o montante máximo sobre o qual se responsabiliza em caso de erros e omissões nos relatórios de avaliação.

É também prática internacional o perito avaliador poder ser responsabilizado até um montante mínimo obrigatório a ser estipulado pelo regulador, que pode ter expressão percentual relativamente ao valor da avaliação.

Ora, no que aqui importa, podendo estar em causa, como é consabido, avaliações no montante de vários milhões de euros, seria bizarro que se aceitasse esta originalidade portuguesa de o avaliador não poder ver limitada a sua responsabilidade nem por força de um *plafond* genericamente definido por lei ou regulamento, nem por acordo mútuo com a entidade contratante.

Tal opção, a ser consagrada na versão final da lei, hipótese que só em benefício do raciocínio se admite, teria efeitos absolutamente devastadores sobre a actividade de avaliação e, por decorrência, sobre o próprio mercado imobiliário português.

Difícilmente existiria uma companhia de seguros que aceitasse fazer uma apólice nestes termos e, se por hipótese existisse, o seu montante seria de tal modo elevado que se tornaria insuportável para os avaliadores, principalmente os de pequena dimensão/singulares.

Em consequência, as entidades do sector financeiro nacional ficariam sem prestadores de serviços (ou, pior, ver-se-iam privadas de poder recorrer a profissionais sérios, conscientes e creíveis, já que esses teriam saído, em massa, do mercado).



Agregada a esta questão, surge uma outra, igualmente nefasta, igualmente incompreensível – a portabilidade do relatório. A solução é estranha e, na verdade, não se entende: sendo certo que cada avaliação é feita para um fim específico, numa data específica, com pressupostos específicos e com responsabilidade para quem adjudica a avaliação, como pode o respectivo relatório final ser portátil?! Não é claro que o Legislador tenha ponderado todas as implicações desta opção, porque, em rigor, ela levaria, por uma outra via, incontrolável ademais, a aumentar o âmbito da responsabilidade do avaliador (também, aliás, da própria entidade contratante), sem que este seja alertado para tal, nem usufrua de qualquer compensação por esse facto.

4. Do regime das incompatibilidades

Naquela que é certamente a mais infeliz, desajustada e perversa opção do Projecto de Lei em apreço, o seu artigo 19.º vem consagrar um novo regime de incompatibilidades, nestes termos:

Artigo 19.º

Incompatibilidades

Não podem prestar serviços às entidades referidas na alínea b) do artigo 2.º os peritos avaliadores de imóveis que se encontrem numa situação suscetível de afetar a sua imparcialidade de análise, nomeadamente, em resultado de interesse específico no imóvel objeto de avaliação, ou de qualquer relação, comercial ou pessoal, com as entidades envolvidas, em particular as seguintes:

- a) Relação contratual que dependa do valor do imóvel ou do valor da ação ou da unidade de participação ou detenção, nos termos do artigo 20.º do Código dos Valores Mobiliários, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de novembro, de ações ou unidades de participação nos organismos de investimento coletivo ou nos fundos de pensões a que o imóvel respeita ou de outros ativos financeiros cuja valorização dependa do valor do mesmo;*
- b) Relação de domínio ou de grupo, na aceção do artigo 21.º do Código dos Valores Mobiliários, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de novembro, com:*



- i) *A entidade contratante;*
 - ii) *Os acionistas ou participantes dos organismos de investimento coletivo ou com os associados dos fundos de pensões em causa; ou*
 - iii) *Os depositários dos organismos de investimento coletivo ou dos fundos de pensões em causa.*
- c) *Detenção de participação, direta ou indireta, igual ou superior a 2% dos direitos de voto correspondentes ao capital social em qualquer das entidades referidas nas subalíneas da alínea anterior;*
- d) *Designação como membro de órgão social de:*
- i) *Entidades referidas nas subalíneas da alínea b);*
 - ii) *Participantes dos organismos de investimento coletivo em causa; ou*
 - iii) *Pessoas coletivas que se encontrem em relação de domínio ou de grupo com as entidades referidas nas subalíneas anteriores.*
- e) *Relação de trabalho subordinado com qualquer uma das entidades referidas na alínea anterior;*
- f) *Seja pessoa coletiva cujo sócio pessoa singular com participação, direta ou indireta, igual ou superior a 2%, mantenha uma relação profissional com a entidade contratante;*
- g) *Prestação adicional de serviços de consultoria ou de mediação imobiliária, incluindo nos dois anos anteriores, de forma direta ou indireta, à entidade contratante, aos organismos de investimento coletivo ou aos fundos de pensões em causa;*
- h) *Se encontre numa das situações referidas nas alíneas anteriores em relação a sociedade imobiliária participada pelos organismos de investimentos coletivo ou pelos fundos de pensões em causa.*

Na impossibilidade, por economia de meios, e em nome da eficácia da exposição, de escalpelizar a totalidade do que se diz, atente-se naquela que é a mais inaceitável das normas em presença. A saber, a que se consagra na alínea g) deste artigo 19.º.



A primeira interrogação é clara, directa e, parece-nos, lapidar: em que medida a *prestação adicional de serviços de consultoria ou de mediação imobiliária, incluindo nos dois anos anteriores, de forma directa ou indirecta, à entidade contratante, aos organismos de investimento coletivo ou aos fundos de pensões em causa* traduz, implica ou acarreta *uma situação suscetível de afetar a imparcialidade de análise, nomeadamente, em resultado de interesse específico no imóvel objeto de avaliação, ou de qualquer relação, comercial ou pessoal, com as entidades envolvidas???*

Terá o Legislador a convicção de que – e pretenderá, assim, dar-lhe força de lei – a prestação de serviços de consultoria ou de mediação a determinada entidade do sector financeiro nacional afecta a imparcialidade da análise que deve subjazer a uma qualquer avaliação imobiliária que essa mesma entidade peça ao mesmo perito avaliador dois anos depois?! Será isto que se quer dizer???

Será possível???

Ou tal norma encerra, subrepticamente, uma intenção mais lata e malévola – totalmente contrária às tendências das práticas internacionais (cf. 3, *supra*) – de, pura e simplesmente, vedar o mercado das avaliações às entidades que prestem serviços de mediação e consultoria?...

Se não fosse assim, por que se circunscreveria a incompatibilidade à mediação? Por que não estender tal incompatibilidade à arquitectura? Ou à engenharia? Ou à fiscalização?

Se o que se pretende é – e, se for, pretende bem – regular a matéria do conflito de interesses, o que deve estar em causa (porque é isso, e só isso, que pode estar em causa) tem de ser aferido por referência ao imóvel em si mesmo considerado, ao activo objecto de avaliação.

E também aqui as práticas internacionais ajudam, e ensinam. Efectivamente é prática comum que um imóvel não possa ser avaliado por perito avaliador ou entidade que intervenha (ou tenha intervindo) na sua transacção ou arrendamento e/ou que sobre ele tenha prestado serviços de consultoria até que tenha decorrido determinado lapso de tempo sobre a operação em causa ou que, entretanto, o dito imóvel seja ou tenha sido avaliado por outro perito avaliador ou outra entidade.

Ou seja, dada a gravidade das implicações para o mercado imobiliário português do que se projecta nesta alínea g), sugere-se a sua eliminação e, querendo, a substituição de tal norma por uma outra que se reporte ao imóvel objecto da avaliação e, já agora, circunscreva o período no qual releva o conflito de interesses a algo razoável, à luz dos tempos e da dinâmica do próprio mercado.

A título de exemplo:

(...)

- g) *Prestação adicional de serviços de consultoria ou de mediação imobiliária, incluindo no ano anterior, que haja tido por objeto o mesmo imóvel, ou os mesmos imóveis, cuja avaliação esteja em causa;*

5. Principais conclusões

Apesar dos bons propósitos que animam a iniciativa legislativa em causa, a aprovação do Projecto de Lei n.º 964/XII, na versão que se mantém em apreciação pela COFAP, determinaria um impacto muito negativo na indústria imobiliária em Portugal. E, por decorrência, na mais perversa das implicações deste projecto de diploma, consubstanciaria um rude golpe na própria robustez do sistema financeiro nacional.

Não se querendo crer nessa eventualidade, na medida em que há tempo e condições para corrigir o que o projecto de diploma encerra de errado e desajustado das necessidades e exigências de um mercado em franca e promissora consolidação, sempre se diga, em benefício do raciocínio, e a título de exemplo, que seria inevitável que:

- i.) As entidades do sector financeiro nacional obrigadas a respeitar o novo regime e a actuar em conformidade (bancos, fundos de investimento/pensões, etc.) não poderiam contar com os principais e mais reputados *players* de mercado, nomeadamente todas as empresas que possuem equipas de *research* que compilam a informação de mercado, incluindo a das suas próprias equipas de agência e investimento, ficando sujeitas apenas a empresas de menor dimensão e/ou peritos em nome individual, com menor grau de informação.



- ii.) Num mercado reconhecidamente pouco transparente ao nível da informação divulgada, ficaria gravemente prejudicado o acesso a bases de dados fiáveis, só possíveis de estabelecer através destes serviços integrados;
- iii.) Num contexto em que as transacções com investidores internacionais são suportadas usualmente por avaliações de consultoras internacionais (independentemente de quem as contrata), a impossibilidade de tal acontecer em Portugal retiraria confiança e credibilidade ao mercado português;
- iv.) Nesse mesmo contexto, o impedimento à subcontratação de terceiros para as avaliações impediria a existência, no mercado português, de empresas com uma cobertura geográfica abrangente;
- v.) Tais lacunas nunca seriam supriáveis por profissionais singulares sedeados nas diversas localizações, por natureza incapazes de dominar todos os tipos de avaliação (residencial; industrial; comércio; lazer; hotelaria; serviços; equipamentos;...).

Para obviar a um cenário tão indesejável, propõe-se as adaptações e correcções capazes de dotar o diploma do grau de adequação à realidade do mercado de que sempre dependerá o sucesso da sua aplicação, com prioridade absoluta à reformulação do regime de responsabilidade civil (cf., *supra*, 3) e à substituição da norma projectada para a alínea g) do artigo 19.º por uma que reporte a situação de conflito de interesses ao imóvel objecto da avaliação e a circunscreva a um período de 1 (um) ano, em termos mais consentâneos com os tempos e a dinâmica do mercado imobiliário (cf., *supra*, 4).

Lisboa, 29 de Junho de 2015

Sofia de Sequeira Galvão