

Exmo Senhor

Presidente da

Comissão de Orçamento e Finanças

Data: 30 de julho 2021

N. Refª : PARC-000151-2021

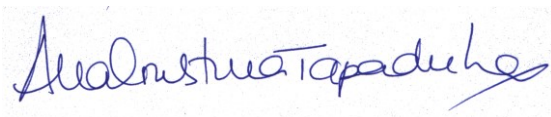
**Assunto:** Projeto de Lei 895/XIV/2 - Estabelece o regime transitório de apoio e proteção das famílias aderentes das moratórias criadas no âmbito da pandemia da doença covid-19

Tendo tido conhecimento da iniciativa acima mencionada, junto enviamos os nossos comentários, mantendo-nos ao dispor para quaisquer esclarecimentos adicionais,

1

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora Geral

A handwritten signature in blue ink, reading "Ana Cristina Tapadinhas", is displayed on a light-colored rectangular background.

(Ana Cristina Tapadinhas)

## I. Enquadramento

**Estabelece o regime transitório de apoio e proteção das famílias aderentes das moratórias criadas no âmbito da pandemia da doença COVID-19**

## II. Na Generalidade

A DECO-Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, desde meados do ano 2000, tem vindo a informar e prestar apoio aos consumidores que se encontram excessivamente endividados e/ou sobre endividados, através de orientação e em particular aconselhamento e apoio na reestruturação de créditos, nomeadamente ao consumidor economicamente desprotegido e mais vulnerável.

Durante o ano de 2020 pediram ajuda à DECO mais de 30 000 famílias, situação que se agudizou com o confinamento, confrontados que foram com o desemprego ou a quebra de rendimentos, face à Pandemia de Covid-19.

Se numa primeira fase a principal preocupação das famílias, em especial as mais vulneráveis foi com a saúde física dos seus membros, imediatamente surgiram preocupações relativamente à sua saúde financeira e ao seu património, nomeadamente quanto à salvaguarda da casa morada de família.

Muitos dos consumidores estão preocupados com o que acontecerá depois de terminarem as moratórias, essencialmente perante a obrigatoriedade de manutenção/retoma do cumprimento do serviço da dívida ao mesmo nível de antes da Pandemia, por ainda se encontrarem em situação financeira difícil perante a não recuperação do emprego ou, para aqueles que passaram por lay-off ou desemprego e já conseguiram novo emprego, muitas vezes confrontados com vencimentos inferiores ao que detinham anteriormente.

Têm sido adotadas algumas medidas excecionais, já em março de 2020 foi publicada a Lei n.º 1-A/2020, que aprova medidas extraordinárias e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2, causador da Covid-19.

Este diploma aprovou medidas excecionais e temporárias de resposta à situação de emergência que vivíamos, ficando suspensas as ações de despejo, os procedimentos especiais de despejo e os processos para entrega de coisa imóvel arrendada, quando o arrendatário, por força da decisão judicial final a proferir, possa ser colocado em situação de fragilidade por falta de habitação própria.

A referida Lei também estabeleceu um Regime extraordinário e transitório de proteção dos arrendatários, dispondo que:

Até à cessação das medidas de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, conforme determinada pela autoridade nacional de saúde pública, fica suspensa:

- a) A produção de efeitos das denúncias de contratos de arrendamento habitacional e não habitacional efetuadas pelo senhorio;
- b) A execução de hipoteca sobre imóvel que constitua habitação própria e permanente do executado.

Em 27 de março de 2020 entrou em vigor o Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março, que veio estabelecer um conjunto de medidas excecionais de proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social, bem como um regime especial de garantias pessoais do Estado, no âmbito da pandemia COVID-19.

Foi criada uma moratória aplicável às operações de Crédito Habitação Própria e Permanente contratadas por residentes em território nacional, com possibilidade de suspensão do pagamento de capital, juros, comissões ou outros encargos.

A resposta dada à crise do Covid-19 no que concerne à habitação, com as moratórias, veio gerar alguma liquidez na economia e nas famílias, mitigando o risco de insolvências em cadeia.

Com a entrada em vigor a 17 de junho de 2020 do Decreto-Lei nº 26-2020 é estendida a vigência da moratória legal, alargando os beneficiários e o âmbito das operações de crédito, bem como um regime pessoal de garantias do Estado para os afetados pela pandemia do COVID -19.

Por força da publicação da Lei 27-A/2020 de 24 de julho de 2020, é revisto o teor do Decreto-Lei 10-J/2020, de 26 de março, nomeadamente no que se refere à extensão do mesmo, que passa a vigorar até 31 de março de 2021, sendo alargado o prazo de acesso à moratória legal, que passa a poder ser requerido até 30 de setembro de 2020.

Nova prorrogação das moratórias por um período adicional de seis meses veio, entretanto, a ser possibilitada, por força do Decreto-Lei nº 78-A/2020 de 29 de setembro de 2020, até 30 de setembro de 2021.

4

Quem a 1 de outubro de 2020 se encontrasse abrangido por alguma das medidas previstas, pôde beneficiar de uma prorrogação suplementar e automática da moratória por seis meses, entre 31 de março de 2021 e 30 de setembro de 2021.

Esta extensão aplicou-se, de forma automática, aos créditos que já de encontravam abrangidos pelo regime da moratória legal.

Finalmente, em 31 de dezembro de 2020, é também publicado o Decreto-lei n.º 107/2020 que determina um novo período de adesão à moratória entre 1 de janeiro e 31 de março, não, podendo exceder um período máximo de carência de 9 meses, a acumular com o já concedido anteriormente.

Mas a preocupação do legislador não se centrou apenas em medidas de excepcionais de proteção do crédito à habitação das famílias, também o agravamento das dificuldades

sentidas por muitas famílias, com o pagamento da renda, levou a que fossem introduzidas medidas de apoio no arrendamento, nomeadamente com o acesso a um empréstimo para pagamento das rendas devidas para minimizar o impacto da Pandemia do Covid-19.

A Lei nº 4-C/2020<sup>1</sup>, de 6 de abril, veio permitir que inquilinos e senhorios afetados pela pandemia, Covid-19, pudessem solicitar um apoio financeiro junto do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana<sup>2</sup>.

Este apoio traduz-se num empréstimo, sem juros, com o objetivo de suportar a diferença entre a renda mensal devida e o valor resultante da aplicação de uma taxa de esforço<sup>3</sup> de 30% de forma a permitir o pagamento da renda.

Vemos da parte do legislador uma preocupação com a proteção da habitação das famílias através da adoção de medidas excecionais, para os proprietários da habitação, mas também para os arrendatários.

5

Contudo com o fim das moratórias em vista, a preocupação das famílias cresce na medida em que a sua recuperação será mais lenta do que a da economia, que ainda não retomou, nem se perspetiva que tal aconteça no curto prazo, deixando muitos agregados familiares ainda com os rendimentos abaixo do que seria expectável.

Neste quadro urge encontrar soluções que permitam às famílias em situação mais vulnerável encontrar a urgente resposta que leve a solução viável face à situação que

---

<sup>1</sup>Lei, sucessivamente alterada, que criou um regime excecional para as situações de mora no pagamento da renda devida nos termos de contratos de arrendamento urbano habitacional e não habitacional, no âmbito da pandemia COVID-19

<sup>2</sup> O Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., é a entidade pública promotora da política nacional de habitação, com a natureza de instituto público de regime especial e gestão participada integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, e prossegue as atribuições do Governo na área da habitação, sob superintendência e tutela do membro do Governo responsável por essa área governativa.

<sup>3</sup>Taxa de esforço, calculada como percentagem dos rendimentos de todos os membros do agregado familiar destinada ao pagamento da renda, que seja ou se torne superior a 30%.

apresentam, evitando o tão indesejável incumprimento e imparidades bancárias que ninguém deseja.

Para muitas famílias o regresso à normalidade não irá concretizar-se já em setembro de 2021, pelo que tudo aconselha a que seja encontrada solução que permita acomodar o serviço da dívida ao orçamento das famílias e ponderadas medidas e instrumentos legais que possibilitem atingir esse desiderato.

Apelamos por isso a que se encontrem as soluções adequadas e com alguma prudência e atempadamente sejam encontradas as respostas que as famílias afetadas pela crise impõem.

As circunstâncias excecionais criadas pela Pandemia do Covid-19 exigiram medidas excecionais, tendo ditado o conjunto de medidas de proteção com a clara intenção de proteger as famílias que contraíram um crédito à habitação para compra de casa, por forma a não ficarem sujeitas a não ter onde residir no meio de uma pandemia e sem capacidade para arrendar um imóvel nas circunstâncias em que se encontravam, evitando uma crise social que daí poderia decorrer. As famílias estão conscientes de que as moratórias foram um balão de oxigénio.

A época excepcional que vivemos exige de todos um esforço conjugado que permita encontrar uma solução pós moratórias, que possibilite acomodar a quebra de rendimento e facilite, de forma faseada, o regresso à normalidade.

A crise que atravessamos tem contornos diferentes da crise de 2007/2008, mas socorremo-nos das medidas então adotadas para reduzir o impacto nas famílias de tal situação e que nos permitem fazer a ponte para eventuais medidas a adotar na atualidade, aprendendo com a experiência então vivenciada.

Sabendo embora que Portugal deve estar alinhado pelas diretrizes da EBA – Autoridade Bancária Europeia, também constatamos que de acordo com estatísticas divulgadas

Portugal foi dos países da Europa mais afetados pela quebra salarial, que terá atingido as famílias de forma gritante, com a maior redução salarial dos 28 países da EU, tendo a massa salarial caído na Pandemia cerca de 13,5%<sup>4</sup>.

Em Portugal 73,9%<sup>5</sup> dos portugueses são proprietários da sua residência, enquanto 26,1% vivem em casa arrendada. As famílias têm sido de certa forma incentivadas pelo setor financeiro e pelas políticas públicas a investir na compra da própria habitação. Este investimento tem sido ao longo dos anos apresentado como mais prudente quem poderiam efetuar.

Assim e perante o supra aludido e estando em risco de ser criada uma situação de grave dano social com a possibilidade de muitas famílias perderem a sua casa morada de família importará encontrar mecanismo transparentes e ecleres que permitam reduzir e mitigar o impacto desta situação confrontadas que estão as famílias com situação de rutura iminente por ainda não terem recuperado rendimentos face à pandemia que a todos assolou.

Neste quadro e considerando que:

- i. Importa proteger a casa morada das famílias afetadas pela pandemia;
- ii. O quadro legal existente e os meios alternativos de resolução de situação de incumprimento, nomeadamente os procedimentos legais existentes quando existe risco de incumprimento, têm-se revelado insuficientes;
- iii. Os mecanismos outrora utilizados foram parcialmente eficazes e necessitariam de ser atualizados e adaptados às circunstâncias que hoje as famílias vivenciam;
- iv. A não ser encontrada solução para o fim da moratória pública, que permita uma adaptação faseada das prestações e viabilize a reestruturação dos créditos, não

---

<sup>4</sup> Dados divulgados pelo relatório Global Wage Report 2020/21, da Organização Internacional do Trabalho

<sup>5</sup> De acordo com os dados do Eurostat, divulgados no dia 9.12.2020

- só se gerará um problema social grave, de impacto difícil de avaliar, como poderá estar em risco a estrutura financeira da família, com repercussões a longo prazo;
- v. Será importante não “arrastar” os consumidores para processos judiciais ao nível executivo ou de insolvências singulares, que inundarão os tribunais e deixarão as famílias arreadas do sistema financeiro por longos anos, para além dos custos que tais processos acarretarão para o erário público;

À semelhança da proposta em análise com a qual se pretende “mitigar os efeitos de um fim descontrolado das moratórias às famílias com créditos à habitação” também a DECO entende ser necessário a criação de um pacote de medidas excecionais de mitigação do impacto negativo da crise às famílias em situação económica difícil, designadamente na proteção da casa morada de família e bem assim o seguinte:

- a. Inclusão de todos os devedores em moratória e desempregados ou com quebra de rendimento superior a 20%, num regime especial transitório, exceto os que por sua iniciativa manifestem não aceitar, por terem capacidade para cumprir com as prestações de crédito;
- b. Da avaliação da capacidade financeira do consumidor cujo crédito foi integrado no Plano de ação para o risco de incumprimento (PARI), Decreto-Lei n.º 227/2012<sup>6</sup>, de 25 de outubro, deveriam ser apresentadas soluções ou propostas de renegociação que contemplem: o acesso a uma linha de crédito que o Estado, ainda não se verificasse incumprimento, concedia por um prazo máximo de 24 meses, que permitia o pagamento de 50% do valor da prestação,

---

<sup>6</sup> Este diploma estabelece os princípios e as regras a observar pelas Instituições de Crédito no acompanhamento e gestão de situações de risco de incumprimento e na regularização extrajudicial das situações de incumprimento das obrigações de reembolso do capital ou de pagamento de juros remuneratórios por parte dos clientes bancários relativamente aos contratos de crédito. O presente diploma estabelece ainda a criação de uma rede de apoio a esses clientes no âmbito da prevenção do incumprimento e da regularização extrajudicial das situações de incumprimento de contratos de crédito.



através da instituição de crédito que lhe concedeu o empréstimo à habitação à semelhança do verificado em 2009, com o Decreto-Lei nº 103/2009<sup>7</sup>.

É um empréstimo, que o consumidor teria de reembolsar o Estado ao fim dos 24 meses, através da instituição de crédito onde detinha esse empréstimo.

O pedido de acesso a esta linha deveria ser recusado pela instituição de crédito, apenas se esta considerasse como manifestamente evidente que o cliente não tinha condições para cumprir o serviço da dívida.

- c. No entanto, muitas famílias não têm condições de pagar uma parte da prestação do crédito pelo que a renegociação das condições do crédito à habitação poderá ser uma opção sendo que “As propostas previstas contemplariam um período de carência de capital, que pode ser total ou parcial, a extensão do prazo de amortização, o diferimento de uma parte do capital para uma prestação final ou a redução da taxa de juro contratualizada”
- d. A opção pela dação em cumprimento deveria ser o último recurso, solução supletiva, a equacionar caso a renegociação não fosse possível e terminados os prazos para a concretizar. No caso de a reestruturação não apresentar viabilidade, a apresentação de soluções como a dação em cumprimento do imóvel hipotecado (neste caso, o mutuário teria o direito a ficar na casa pelo prazo adicional de seis meses) ou ainda as permutas por uma habitação de valor inferior deveriam ser apresentadas como alternativas.
- e. Deveria ser considerada impenhorável a casa morada de família durante estes 2 anos, mesmo que se trate de dívidas não relacionadas com o crédito à habitação. Contudo o ideal é que se crie uma medida de salvaguarda da casa morada de família em processo executivo, conferindo-lhe o estatuto de bem impenhorável,

---

<sup>7</sup> Este diploma criou uma linha de crédito extraordinária destinada à proteção da habitação própria permanente em caso de desemprego de, pelo menos, um dos mutuários do crédito à habitação própria permanente, independentemente do tipo de crédito contraído ou do respetivo regime, assumindo, para todos os efeitos, a natureza de crédito à habitação própria permanente.



por força de ação executiva por créditos não tutelados por hipoteca associada ao crédito à habitação;

- f. Este regime deveria ser estendido aos consumidores que, não tendo podido aderir à moratória pública, entre março e setembro de 2021, cumpram os respetivos requisitos;

### **III. Na especialidade**

Entendemos que é necessário criar um mecanismo excecional, para o fim das moratórias, com o objetivo de proteger as famílias que se encontrem em situação de fragilidade económica.

#### **Artigo 1º Objeto**

A proposta em análise prevê que este regime transitório, excecional de proteção “das famílias aderentes das moratórias”, ora se o que se pretende é proteger as “famílias dos abusos” e garantir “o seu direito à habitação” é nosso entendimento que este regime deveria ser estendido aos consumidores que, não tendo podido aderir à Moratória Pública, entre março e setembro de 2021, cumpram os respetivos requisitos.

#### **Artigo 2º Âmbito**

No que respeita ao âmbito vemos que existem vários requisitos:

- Terem sido “beneficiárias do regime previsto no Decreto-lei nº 10-J/2020, de 26 de março”,
- Encontrarem-se numa situação de “debilidade financeira”, no final da moratória, ou seja, no final de setembro de 2021.

Ora levanta-se aqui desde logo a questão de se estar a excluir as famílias que foram abrangidas pela moratória privada do crédito hipotecário (moratória privada da APB- Associação Portuguesa de Bancos) que terminou em março de 2021 e por outro lado excluem-se todas as situações de moratórias que terminaram antes do final de setembro de 2021.

A DECO ainda hoje recebe pedidos de famílias que tiveram acesso à moratória privada da APB, para o crédito hipotecário, mas por falta de informação não acederam à

moratória pública e estão com grandes dificuldades em conseguirem manter as suas habitações.

O regime transitório é demasiado restritivo não acautelando os interesses económicos das famílias confrontadas com dificuldades financeiras que podem levar a perda da sua habitação. A situação exige a criação de um verdadeiro regime extraordinário que proteja as famílias, regime que se encontra previsto na Lei de Bases da Habitação<sup>8</sup> prevê, no nº 4º do artigo 47º, que prevê que, aos devedores de crédito à habitação que se encontrem em situação económica muito difícil pode ser aplicado um regime legal de proteção, que inclua a possibilidade de reestruturação da dívida, a dação em cumprimento, ou medidas substitutivas da execução hipotecária.

#### **Artigo 5º Bens imóveis elegíveis**

Compreende-se que se restrinja a aplicação do regime proposto aos créditos hipotecários para habitação própria e permanente, no entanto não se compreende o valor patrimonial proposto.

Mas a ser colocado um limite, por uma questão de justiça social, deveria ser usado o teto já previsto na Lei nº 13/2016, de 23 de maio. Este diploma veio alterar o Código de Processo Tributário e a Lei Geral Tributária e introduzir restrições quanto à venda judicial nos processos de execução fiscal da casa de habitação permanente. Com estas alterações pretendeu-se proteger um direito essencial das famílias, com maior relevância social, no caso do direito à habitação, posto em causa quando, num processo

---

<sup>8</sup> Esta Lei tem como objeto estabelecer as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos, nos termos da Constituição. De facto, e a própria lei o refere, “Todos têm direito à habitação, para si e para a sua família, independentemente da ascendência ou origem étnica, sexo, língua, território de origem, nacionalidade, religião, crença, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, género, orientação sexual, idade, deficiência ou condição de saúde.”.

de execução fiscal, a habitação é objeto de venda judicial por iniciativa do Estado, por vezes em razão de quantias irrisórias face ao valor do imóvel.

Com esta alteração tem-se impedido que o executado e a sua família sejam privados da sua casa de morada de família, na maioria das vezes, por dívidas fiscais de valores baixíssimos.

Ora, da redação do artigo 244º do CPPT, no seu nº 2, consta que “não há lugar à realização da venda do imóvel destinado exclusivamente a habitação própria e permanente do devedor ou do seu agregado familiar, quando o mesmo esteja efetivamente afeto a esse fim.”. Assim sendo, apesar da casa de morada de família do executado constituir um bem suscetível de penhora, nos processos de execução fiscal, a Autoridade Tributária encontra-se impedida de promover a venda judicial desse imóvel

Contudo este impedimento à venda executiva não é absoluto, o legislador no seu nº 3 e 6, veio prever exceções quando o “valor tributável [do imóvel] se enquadre, no momento da penhora, na taxa máxima prevista para a aquisição do prédio urbano ou de fração autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação própria e permanente, em sede de imposto sobre as transmissões onerosas de imóveis”, ou, quando o executado requeira que tal impedimento cesse.

Assim, a lei que permite à Autoridade Tributária e Aduaneira penhorar uma habitação própria e permanente do devedor, mas o Estado fica impedido de proceder à sua venda, podendo os devedores permanecer na habitação enquanto a dívida permanecer, mas os imóveis não devem ter um valor tributável, no momento da penhora, na taxa máxima de IMT na aquisição de casas destinadas a habitação própria e permanente, ou seja, aqueles cujo valor patrimonial supera dos 574.323 euros.

Ainda assim, mesmo nestes casos, a lei determina que a venda possa ocorrer, mas só um ano após o termo do prazo de pagamento voluntário da dívida mais antiga.

Assim, não se compreende que se venha agora propor um outro valor patrimonial tributário diferente do já previsto em legislação que pretende proteger o mesmo bem.

Por outro lado, e como sabemos, nas grandes áreas metropolitanas do país, vários são os imóveis que suplantam este valor, de forma bastante comum, pelo que ao limitar o apoio a imóveis com ou abaixo deste valor, é claramente limitar uma grande fatia da população portuguesa ao acesso aos apoios existentes.

Apesar de compreendermos a motivação por detrás da definição do valor, não podemos, no entanto, esquecer que a crise provocada pela pandemia foi e é transversal a todos, colocando todos em risco efetivo de perder a casa de morada de família, independentemente do seu valor patrimonial. Donde a ser estabelecido um valor ele deveria estar em consonância com o previsto na Lei nº 13/2016.

#### **Artigo 6º- Renegociação das operações**

O nº 1 do presente artigo prevê que as “instituições estão obrigadas à renegociação das condições contratuais” o que a nosso ver é um bom princípio. Esta é aliás uma das falhas apontadas ao Decreto-Lei nº 227/2012, diploma que estabelece os princípios e as regras a observar pelas Instituições de Crédito no acompanhamento e gestão de situações de risco de incumprimento e na regularização extrajudicial das situações de incumprimento das obrigações de reembolso do capital ou de pagamento de juros remuneratórios por parte dos clientes bancários relativamente aos contratos de crédito.

No âmbito deste diploma a instituição de crédito sempre que deteta indícios de risco de incumprimento ou quando o cliente bancário alerte para o risco de vir a incumprir, deve definir e implementar um plano de ação para o risco de incumprimento (PARI) e avaliar a sua capacidade financeira e, quando verifique que este dispõe de meios para evitar o incumprimento, deve propor-lhe soluções adequadas à sua situação financeira, objetivos e necessidades. Não existe qualquer obrigação de renegociação, de uma ou

mais propostas adequadas à sua situação financeira, sendo esta uma das grandes críticas que a DECO faz ao diploma.

Em sede de incumprimento a instituição de crédito está obrigada a integrar o cliente bancário no PERSI, nos 30 dias posteriores ao início deste procedimento, deve apresentar ao cliente uma ou mais propostas para regularização do incumprimento, caso verifique que o cliente dispõe de capacidade financeira para fazer face ao cumprimento das condições previstas nas referidas propostas. Quando a instituição conclua, em face da avaliação da capacidade financeira do cliente bancário, que não é viável a apresentação de propostas, deve informar o cliente desse facto. Ou seja, não existe também aqui a obrigação de renegociação, de apresentação de uma ou mais propostas adequadas à sua situação financeira.

No que toca as medidas apresentadas, carência total, carência de capital, extensão do prazo de amortização, deferimento de uma parte do capital para final do contrato ou a redução da taxa de juro, são já medidas que as Instituições de crédito utilizam na renegociação normal dos créditos, pelo que haverá acolhimento por parte da Banca em geral.

A Lei de Bases da Habitação prevê, no nº 4º do artigo nº 47º, que aos devedores de crédito à habitação que se encontrem em situação económica muito difícil pode ser aplicado um regime legal de proteção, que inclua a possibilidade de reestruturação da dívida, a dação em cumprimento, ou medidas substitutivas da execução hipotecária. É fundamental que seja criado um regime legal de proteção ao devedor do crédito habitação à semelhança do regime extraordinário de proteção dos devedores de crédito à habitação criado em 2012 e que vigorou até 2015.

No artigo em análise são indicadas algumas medidas de reestruturação que poderão levar a que apenas estas sejam as consideradas pelas instituições de crédito e não sejam aplicadas outras medidas ou a serem aplicadas outras que sejam desconhecidas do consumidor. Assim, entendemos que se deveria prever a possibilidade de serem

encontradas outras medidas desde que resultassem da vontade expressa das partes envolvidas.

Apesar de compreendermos a limitação imposta em matéria de taxa de esforço, existem alguns aspetos que nos merecem referência desde logo o facto de não se ter em conta outras responsabilidades de crédito que possam existir. Não podemos esquecer que existem outras operações de crédito contratadas pelas famílias, para além do crédito habitação, que foram abrangidas por moratórias (privadas)<sup>9</sup> sendo este um sinal claro da importância e do peso que as prestações de outros contratos de crédito têm no orçamento familiar.

### **Artigo 7º Dação em cumprimento**

A dação em cumprimento prevista no artigo 7º foi uma das medidas previstas na Lei nº 58/2012, de 9/11 (alterada pela Lei nº 57/2014, de 26/8), que instituiu um regime extraordinário de proteção dos devedores de crédito à habitação que se encontrem em situação económica muito difícil (artigo 1º) e na Lei de Bases da Habitação, Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro.

O regime extraordinário criado em 2012, grosso modo, confere aos mutuários, o direito à aplicação dum plano reestruturação das dívidas ou, na impossibilidade da existência deste, o direito à aplicação de medidas substitutivas da execução hipotecária (artigos 7º e 10º a 29º), quando se encontrem em situação de incumprimento os contratos de mútuo com hipoteca, celebrados no âmbito do sistema de concessão de crédito à

---

<sup>9</sup> As instituições de crédito disponibilizaram voluntariamente moratórias privadas aos seus clientes. Estas moratórias abrangem contratos de crédito que não beneficiam da moratória pública, tais como os contratos de crédito pessoal (com exceção dos contratos de crédito aos consumidores com finalidade educação), o crédito automóvel e os cartões de crédito. A aplicação das moratórias privadas é da responsabilidade das instituições que as disponibilizam, não competindo ao Banco de Portugal fiscalizar a sua implementação.

Moratórias privadas existentes

APB - Associação Portuguesa de Bancos

ASFAC – Associação de Instituições de Crédito Especializado

ALF - Associação Portuguesa de *Leasing, Factoring e Renting*



habitação destinado à aquisição, construção ou realização de obras de conservação e de beneficiação de habitação própria permanente, quando o imóvel em causa seja a única habitação do agregado familiar (CFR. Artigos 1.º e 2.º).

Uma das modalidades destas medidas substitutivas passava pela dação em cumprimento – artigo 21.º, al. a). Nos termos do artigo 23.º, a dação em cumprimento do imóvel só extingua totalmente a dívida, se, e quando estiverem cumpridos totalmente os requisitos de “a soma do valor da avaliação do imóvel, para efeitos de dação, e das quantias entregues a título de reembolso de capital, for, pelo menos, igual ao valor do capital inicialmente mutuado, acrescido das capitalizações que possam ter ocorrido”. Ou, “o valor de avaliação atual do imóvel, para efeito de dação, for igual ou superior ao capital que se encontre em dívida”.

No entanto, desde que previsto contratualmente e de acordo com o n.º 3 do Artigo 47 da Lei de Bases da Habitação- Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, o devedor pode ficar livre do crédito à habitação transferindo a propriedade do imóvel para a entidade financeira, independentemente do valor da avaliação. A legislação permitirá que a entrega da casa ao banco salde as dívidas, e, para isso ser possível, deve estar “contratualmente estabelecido, cabendo à instituição de crédito prestar essa informação antes da celebração do contrato”.

Em termos práticos, o que poderá acontecer se o cliente exigir, no ato de contratação do empréstimo, que esteja contratualmente definido que o imóvel possa saldar as dívidas em caso de incumprimento? Mas atenção, terá de ser sempre o devedor a propor a dação nestes moldes.

Ora, o nosso Código Civil não define a dação em cumprimento, limitando-se a prever, no artigo 837.º, que a prestação de coisa diversa da que for devida, embora de valor superior, só exonera o devedor se o credor der o seu assentimento.

Embora o legislador não defina o que entende por dação em cumprimento, podemos, desde logo, estipular que esta tem uma estrutura contratual, dado que o aluído apenas exonerará o devedor na eventualidade de o credor consentir na sua prestação.

A dação em cumprimento assume, nos seus traços típicos:

- i. Uma oferta de prestação diversa realizada pelo devedor e
- ii. O assentimento do credor na realização dessa prestação.

A dação em cumprimento prevista na Lei n.º 58/2012 difere do modelo contratual previsto no Código Civil. Com efeito, avulta a sujeição da instituição de crédito, contanto que verificados os respetivos requisitos, o direito de o mutuário determinar o recurso à dação em cumprimento.

Na proposta em análise prevê-se, à semelhança do verificado em 2012, que os beneficiários possam solicitar a dação, contudo difere no facto de não exigir que seja inviável a reestruturação do crédito, sendo que as instituições não podem recusar a dação do imóvel.

O previsto no n.º 3 representa uma alteração inovadora, significativa e há muito reivindicada.

Até agora a prática tem sido a de para analisar o pedido de dação, o banco exige a reavaliação do imóvel, isto apesar de este ter sido avaliado quando o crédito foi concedido. A nova avaliação determinará o valor de mercado atual. Mas por vezes o valor do imóvel é suficiente para liquidar o montante em dívida.

Nesses casos, a grande vantagem da dação para o consumidor é a de deixar de pagar a prestação, mas, é uma vantagem amarga atendendo a que por vezes não se verifica na totalidade além da família ficar sem casa. Aquilo que acontece na maior parte das vezes é que o devedor só reduz a dívida ao banco não a elimina. O remanescente terá que ser

pago, em regra, através da contratação de um crédito pessoal, e pagar os custos do processo a avaliação, a escritura. Contudo muito são as famílias que não têm capacidade de suportar os encargos deste novo crédito. Diariamente, a DECO é contactada por famílias que tendo já negociado a entrega do seu imóvel não conseguem cumprir com o pagamento da prestação correspondente ao remanescente. Arrastando muitas vezes com eles os seus fiadores.

Pelo explanado esta é uma alteração que a verificar-se teria um impacto significativo para o equilíbrio financeiros das famílias devedores e dos seus fiadores.

### **Artigo 8º Acesso, início e duração do regime transitório**

Prevê-se no presente artigo que os beneficiários, tal como definido no artigo 2º da presente proposta, contactem as instituições de crédito num prazo até 15 dias após a entrada em vigor, o que desde logo nos parece manifestamente um prazo reduzido e redutor. Apesar de se encontrar previsto o dever de informação e publicitação das medidas podemos tomar por exemplo a situação vivenciada com a aplicação da moratória para concluirmos que o prazo é manifestamente reduzido. O Decreto-Lei n.º 107/2020, de 31 de dezembro, que promove a quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março, veio permitir que entre 1 de janeiro e 31 de março de 2021 os consumidores pudessem submeter uma declaração de adesão à moratória junto das instituições responsáveis pelas respetivas operações de crédito. Neste caso permitiu-se que durante um prazo de 3 meses as famílias tivessem acesso à informação e solicitar a sua adesão à moratória.

Uma outra preocupação, no que concerne aos beneficiários, diz respeito ao facto de nada se prever relativamente aos fiadores sendo que como se sabe é frequente no crédito habitação existir um fiador. Sugere-se que quanto a esta questão se preveja especificamente o dever de informação através de comunicação em suporte de duradoura sempre que o devedor aceda a esta medida.

### **Artigo 12º Pedido de revisão**

É positiva a medida proposta de se poder fazer um pedido de revisão das condições quer por melhoria ou degradação da situação financeira, tanto por parte dos Bancos como dos beneficiários, pois incute aqui um cunho de responsabilização ao Consumidor a quem se disponibiliza um regime extraordinário de proteção e que deverá agir sempre com urbanidade para só usufruir deste enquanto necessário e aos Bancos, que terão de fazer análises fundamentadas aos pedidos, impedindo que aproveite deste regime quem na realidade não precisa mas, sempre que necessário ajudando quem efetivamente necessita.

### **Artigo 14º - Garantias dos beneficiários**

No que concerne às garantias dos beneficiários durante o regime transitório, nomeadamente a resolução por incumprimento, o impedimento de intentar ou prosseguir com ações judiciais de cobrança, a cessão do crédito e a transmissão da posição contratual, é fundamental manter esta estabilidade contratual para que a parte mais desprotegida, neste caso o consumidor em dificuldades, que se encontra num momento de esforço para reequilibrar a sua situação financeira possa usufruir de alguma segurança jurídica.

Muitas das medidas previstas na presente proposta de regime transitório encontram-se previstas no Decreto-Lei nº 227/2012, é o caso das garantias dos beneficiários. De acordo com artigo 18.º, n.º 1, al. b), do citado Decreto-Lei n.º 272/201 durante o período que decorre entre a integração do consumidor no PERSI e a extinção deste procedimento, está vedada à instituição de crédito:

- a) A resolução do contrato de crédito com fundamento em incumprimento;
- b) A instauração de ações judiciais com a finalidade de obter a satisfação do seu crédito;
- c) A ceder o crédito ou transmitir a sua posição contratual a terceiros.

Entendemos durante o período de dois anos, período transitório, o crédito habitação não deveria poder ser cedido a terceiro uma parte ou a totalidade do crédito. A cessão de créditos não é nova para os consumidores. Nos últimos anos os consumidores têm visto os seus créditos serem cedidos a terceiros, muitas vezes a entidades fora do sistema bancário. A cessão é uma figura que já existia na lei portuguesa, mas que exigia a formalização por contrato, passa agora a beneficiar de um regime simplificado quando se trate de créditos em massa (conjunto superior a 50 créditos em carteira com o valor mínimo de 50 mil euros), com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 42/2019<sup>10</sup>, de 28 de março.

De acordo com o no artigo 577º do Código Civil “O credor pode ceder a terceiro uma parte ou a totalidade do crédito, independentemente do consentimento do devedor, contanto que a cessão não seja interdita por determinação da lei ou convenção das partes e o crédito não esteja, pela própria natureza da prestação, ligado à pessoa do credor.” Ou seja, a cessão só não poderá ser realizada se existir uma norma legal que expressamente proíba a cessão ou o crédito não seja por sua natureza inerente à pessoa do respetivo titular. Assim, não podem ser cedidos os créditos com caráter estritamente pessoal, como por exemplo, o direito a alimentos.

Com a alteração agora introduzida além de se dispensar a cessão de créditos em massa de formalidades até agora exigidas, o diploma facilita ainda o registo das respetivas garantias, designadamente as hipotecas.

Atendendo à importância que esta situação tem vindo a assumir junto dos consumidores, nomeadamente no que concerne ao crédito hipotecário deveria ter reforçado o direito à informação do consumidor e atender a algumas especificidades previstas na lei.

---

<sup>10</sup> O presente decreto-lei estabelece um regime simplificado para a cessão de créditos em massa.

### **Artigo 15º Proibição de cobrança de comissões**

A proibição de cobranças de comissão já se encontra na Lei nº 57/2020<sup>11</sup>, de 28 de agosto, que regula as comissões bancárias e vai também ao encontro do que é preconizado no regime do PARI/PERSI do Decreto-Lei nº 227/2012, de 25 de outubro. Nos termos deste diploma se a renegociação das condições do contrato de crédito ocorrer no âmbito do PERSI, as instituições de crédito estão proibidas de cobrar quaisquer valores, a título de comissões, pela renegociação das condições dos contratos de crédito, designadamente no que respeita à análise e a formalização dessa operação de renegociação.

Neste caso as instituições de crédito apenas podem cobrar aos clientes bancários as despesas que se configurem como encargos suportados pelas instituições de crédito perante terceiros, tais como pagamentos a conservatórias, cartórios notariais ou encargos de natureza fiscal, entendemos que, para que tais despesas possam ser repercutidas na esfera jurídica dos clientes bancários será necessária que as instituições bancárias apresentem a respetiva justificação documental. Em bom rigor compreende-se que assim seja uma vez que não faz sentido cobrar comissões para renegociar com consumidores já em dificuldades financeiras.

---

<sup>11</sup> A Lei nº 57/2020 de 28 de agosto que estabelece normas de proteção do consumidor de serviços financeiros no comissionamento bancário, no crédito à habitação e no crédito aos consumidores, procedendo à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, à primeira alteração à Lei n.º 66/2015, de 6 de Julho, e à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de Junho.

Aviso n.º 2/2020, do Banco de Portugal, de 7 de maio de 2020, regulamenta os deveres de informação aos clientes a observar pelas instituições no âmbito das operações de crédito abrangidas pelas medidas excecionais e temporárias de resposta à pandemia COVID-19 previstas no Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março (“moratória pública”), bem como no âmbito de moratórias de iniciativa privada.

## Artigo 16º - Dever de prestação de informação

O artigo em análise prevê o dever de prestação de informação, aliás este é um importante pilar para que o consumidor tome consciência dos seus direitos e deveres. Neste sentido justifica-se que a entidade reguladora, o Banco de Portugal seja chamado a regulamentar, como se verificou com o Aviso 2/2020<sup>12</sup>, os deveres de informação aos consumidores a observar pelas instituições no âmbito das operações de crédito abrangidas pelas medidas transitórias.

A informação é um aspeto fundamental para o beneficiário, mas também para o fiador quando exista, contudo, ao longo da proposta nada é referido. Os fiadores devem ser sempre informados sobre a decisão de aplicação da moratória e os impactos decorrentes da sua aplicação, através de comunicação em suporte duradouro (por exemplo, carta, comunicação no *homebanking*, etc.).

Tome-se por exemplo o Decreto-Lei nº 227/2012, o seu artigo 21º, sob a epígrafe “Fiador”, refere que: “1 - Nos casos em que o contrato de crédito esteja garantido por fiança, a instituição de crédito deve informar o fiador, no prazo máximo de 15 dias após o vencimento da obrigação em mora, do atraso no cumprimento e dos montantes em dívida.”

---

<sup>12</sup> Aviso n.º 2/2020, do Banco de Portugal, de 7 de maio de 2020, regulamenta os deveres de informação aos clientes a observar pelas instituições no âmbito das operações de crédito abrangidas pelas medidas excecionais e temporárias de resposta à pandemia COVID-19 previstas no Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março (“moratória pública”), bem como no âmbito de moratórias de iniciativa privada.



#### **IV. Conclusões:**

Face ao exposto, e sem prejuízo de anteriormente referido, bem como de esclarecimentos adicionais que se mostrem necessários, a DECO concorda ao com as medidas apresentadas, contudo não podemos deixar de alertar para necessidade de criar um regime extraordinário que complemente e vá mais além das medidas propostas para que se protejam os mutuários que se encontrem em situação de debilidade financeira.