



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Parecer

Projeto de Lei n.º 624/XIII/3.ª (PS)

Autor: João Pinho de
Almeida (CDS-PP)

Projeto de Lei n.º 624XIII/2.ª (PS) - *Altera o Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro e a Lei n.º 153/2015, de 14 de setembro no âmbito das avaliações de imóveis*



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. NOTA PRELIMINAR

Os deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS) tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 624/XIII/3.ª que visa alterar o Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro e a Lei n.º 153/2015, de 14 de Setembro no âmbito das avaliações de imóveis.

A iniciativa apresentada nos termos do artigo 167.º da Constituição e do 118.º do Regimento, respeita os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 1 do artigo 123.º do referido diploma, quanto aos projetos de lei em particular. Respeita ainda os limites da iniciativa imposta pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º.

O referido Projeto de Lei deu entrada a 11 de outubro de 2017, tendo sido admitido a 12 de outubro de 2017 e baixado, por determinação do S. Ex.º Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA) nesse mesmo dia.

Na sequência da deliberação da COFMA, de 18 de outubro de 2017, a elaboração deste parecer coube ao Grupo Parlamentar do CDS-PP que por sua vez indicou como autor do parecer o Deputado João Pinho de Almeida.

2. OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA

De acordo com os proponentes, o Projeto de Lei n.º 624/XIII/3.^a surge enquadrado no conjunto de medidas legislativas que têm vindo a ser adotadas na sequência das recomendações das comissões parlamentares de inquérito (CPIs) que tiveram como objeto o setor da banca.

Com efeito, na exposição de motivos da iniciativa em causa, o Grupo Parlamentar do PS refere que “identificou uma lacuna que não permitia aos consumidores a portabilidade das avaliações dos imóveis entre as diferentes instituições financeiras” sendo que “esta impossibilidade fazia com que o consumidor tivesse que pagar várias avaliações ao mesmo imóvel se o mesmo fosse avaliado por várias instituições mesmo que no mesmo horizonte temporal”. Nesse sentido, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS) propõe alterar o Artigo 30.º-A do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, no sentido de assegurar aos consumidores a portabilidade das avaliações dos imóveis entre as diferentes instituições financeiras. É ainda estabelecido que ao consumidor deve ser entregue um “original do relatório e outros documentos da avaliação que seja realizada a suas expensas” no “prazo de 5 dias contados desde a data da sua emissão”.

Por outro lado, o Grupo Parlamentar do PS entende “também ser importante redefinir os poderes de regulamentação para os avaliadores de imóveis” alterando, para o efeito, o Artigo 22.º da Lei n.º 153/2015, de 14 de setembro, no sentido de retirar o Banco de Portugal da lista de entidades com poderes de regulação, bem como, de eliminar a referência à regulamentação da portabilidade do imóvel.

Importa ainda dar destaque à Nota Técnica elaborada pela equipa da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA) em anexo ao presente Parecer, nomeadamente ao seguinte excerto que consta no ponto “verificação do cumprimento da lei formulário”: “Para efeitos de apreciação na especialidade, em caso

de aprovação, chama-se a atenção para que o artigo 30.º-A, cuja alteração os proponentes promovem através desta iniciativa, foi revogado, a partir de 01.01.2018, pelo artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de Junho, pelo que será de ponderar a manutenção desta alteração na iniciativa”.

Por outro lado, é ainda de realçar que a Nota Técnica refere que “poderá ser pertinente ponderar a audição, em sede de especialidade, da CMVM (...) e das associações profissionais do setor como a Associação Nacional de Avaliadores Imobiliários (ANAI), a Associação Portuguesa dos Peritos Avaliadores de Engenharia (APAE) e o *Royal Institution of Chartered Surveyors* (RICS) ou, pelo menos, solicitar contributos escritos a estas entidades”.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O deputado autor do parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre o Projeto de Lei n.º 624/XIII/3.ª, a qual é, de resto, “de elaboração facultativa” de acordo com o n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III – CONCLUSÕES

Tendo em consideração o anteriormente exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa conclui que:

O Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS) apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 624/XIII/3.ª intitulado “Altera o Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro e a Lei n.º 153/2015, de 14 de setembro no âmbito das avaliações de imóveis”;

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

Através do Projeto de Lei n.º 624/XIII/3.^a os deputados do Grupo Parlamentar do PS pretendem assegurar aos consumidores a portabilidade das avaliações dos imóveis entre as diferentes instituições financeiras, bem como, redefinir os poderes de regulamentação para os avaliadores de imóveis.

O Projeto de Lei n.º 624/XIII/3.^a obedece aos requisitos formais respeitantes às iniciativas, em geral e aos projetos de lei, em particular;

A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa é do parecer que o Projeto de Lei n.º 624/XIII/3.^a, apresentado pelo Grupo Parlamentar do PS reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser discutido e votado pelo Plenário da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, de Novembro de 2017

O Deputado Autor do Parecer



(João Pinho de Almeida)

A Presidente da Comissão



(Teresa Leal Coelho)



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

PARTE IV – ANEXOS

Projeto de Lei n.º 624/XIII/3.ª (PS)

Altera o Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro e a Lei n.º 153/2015, de 14 de setembro no âmbito das avaliações de imóveis

Data de admissão: 12-10-2017

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: António Almeida Santos (DAPLEN), Maria João Godinho (DILP), Catarina Antunes e Ângela Dionísio (DAC)

Data: 17 de novembro de 2017

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O Projeto de Lei ora apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS) propõe alterar o [Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro](#), assegurando aos consumidores a portabilidade das avaliações dos imóveis entre as diferentes instituições financeiras. Defendem os proponentes que a atual lacuna na lei propicia situação que é lesiva dos interesses do consumidor visto que, se o mesmo imóvel for avaliado por diversas instituições bancárias, o consumidor, potencial mutuário, será obrigado a pagar várias avaliações ao mesmo imóvel, ainda que no mesmo horizonte temporal.

O Grupo Parlamentar do PS enquadra esta iniciativa no conjunto de medidas legislativas que têm vindo a ser adotadas na sequência das recomendações das comissões parlamentares de inquérito (CPIs), que tiveram como objeto o setor da banca, visando o reforço da confiança dos cidadãos no sistema bancário e nos instrumentos financeiros colocados no mercado de capitais.

Para facilitar a compreensão e análise desta alteração apresenta-se o quadro comparativo tendo em consideração, conforme se explica detalhadamente mais adiante nesta Nota Técnica, que o artigo 30.º-A do [Decreto-Lei n.º 349/98](#) é revogado, a partir de 1 de janeiro de 2018, pelo [Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho](#), que aprova o regime dos contratos de crédito relativos a imóveis.

Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro,	Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho,	PPL 624/XIII/3.ª
<p align="center">«Artigo 30.º-A Avaliação dos fogos</p> <p>1 - A instituição de crédito mutuante entrega ao mutuário ou candidato a mutuário um duplicado dos relatórios e outros documentos de quaisquer avaliações feitas ao fogo pela instituição de crédito mutuante ou por terceiro a pedido desta.</p> <p>2 - O mutuário é o titular do relatório e outros documentos da avaliação que seja realizada a suas expensas.</p>	<p align="center">«Artigo 18.º Avaliação dos imóveis</p> <p>1 — Os mutuantes devem proceder à avaliação dos imóveis através de perito avaliador independente, habilitado para o efeito através de registo na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, nos termos da legislação aplicável.</p> <p>2 — O mutuante entrega ao consumidor um duplicado dos relatórios e outros documentos da avaliação feita ao imóvel por perito avaliador independente, nos termos do número anterior.</p>	<p align="center">“Artigo 30.º-A Avaliação dos fogos</p> <p>1 - [...].</p> <p>2 - O consumidor é o titular do relatório e outros documentos da avaliação que seja realizada a suas expensas, devendo ser-lhe entregue um original dos mesmos no prazo de 5 dias contados desde a data da sua emissão.</p>

<p>3 - O mutuário ou candidato a mutuário pode apresentar à instituição de crédito mutuante uma reclamação escrita relativamente aos resultados e fundamentação da avaliação.</p> <p>4 - A instituição de crédito mutuante deve responder à reclamação do mutuário ou candidato a mutuário.</p> <p>5 - O mutuário ou candidato a mutuário pode ainda requerer à instituição de crédito mutuante a realização de uma segunda avaliação ao fogo.</p> <p>6 - Os custos da segunda avaliação serão suportados pelo mutuário ou candidato a mutuário.»</p>	<p>3 — Se a avaliação for realizada a expensas do consumidor, o mesmo é titular do relatório e de outros documentos da avaliação.</p> <p>4 — O consumidor pode apresentar ao mutuante uma reclamação escrita relativamente aos resultados e fundamentação da avaliação, a qual deve ser objeto de resposta fundamentada por parte do mutuante.</p> <p>5 — O consumidor pode ainda requerer ao mutuante a realização de uma segunda avaliação ao imóvel.</p> <p>6 — Quando a reavaliação do imóvel seja por iniciativa do mutuante, em cumprimento de normas legais e regulamentares, está vedada a cobrança de qualquer encargo ou despesa ao consumidor.»</p>	<p>3 - [...].</p> <p>4 - [...].</p> <p>5 - [...].</p> <p>6 - [...].</p> <p>7 – O mutuário ou candidato a mutuário pode propor à instituição de crédito mutuante que utilize um relatório de avaliação que tenha sido realizada a expensas do mutuário ou candidato a mutuário desde que o mesmo:</p> <p>a) Tenha sido emitido há menos de seis meses na data em que o mutuário ou candidato a mutuário realizam a sua proposta;</p> <p>b) Tenha sido efetuado por perito avaliador de imóveis registado junto da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários nos termos da Lei n.º 153/2015 de 14 de setembro.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>8 – Caberá à instituição de crédito mutuante suportar os custos da avaliação caso esta não aceite a proposta apresentada nos termos do número anterior.”</p>
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Importa assinalar que a avaliação do imóvel é condição necessária na contratação de um crédito à habitação junto da banca. Desde logo, para a determinação da proposta de valor e das condições contratuais, o banco exige essa avaliação, a qual, não garante, *per si*, que o crédito seja aprovado¹. Os custos bancários, e em particular o custo da avaliação de imóveis, constitui, na prática, um obstáculo à livre escolha do consumidor, não apenas pelo seu valor unitário como também pelo fato de ser multiplicado pelo número de vezes que os consumidores solicitarem propostas concretas de crédito hipotecário. Com efeito, é comum, e até desejável do ponto de vista das boas regras da concorrência², que o consumidor solicite a várias instituições financeiras simulações, propostas de crédito concretas, para que possa optar por aquela que lhe for mais favorável.

O preço cobrado pela avaliação de imóveis - crédito habitação a particulares - em três Instituições bancárias de referência ascende a 220 € (preçário de setembro de 2017), conforme informação disponibilizada pelas mesmas, constante do [Portal do Cliente Bancário](#). Contudo, os bancos com preçários mais atualizados naquele Portal, referentes a outubro, já apresentam valores superiores.

Consideram ainda os proponentes desta iniciativa que também é importante redefinir os poderes de regulamentação para os avaliadores de imóveis, fundamentando assim a proposta de alteração à [Lei n.º 153/2015, de 14 de setembro](#). Esta redefinição expressa-se na alteração à redação do artigo 22.º da referida Lei que retira o Banco de Portugal da lista de entidades com poderes de regulação nesta matéria eliminando também a referência à regulamentação da portabilidade da avaliação do imóvel, conforme se ilustra no quadro comparativo que a seguir se apresenta.

Lei n.º 153/2015, de 14 de setembro	PPL 624/XIII/3. ^a
<p align="center">Artigo 22.º Regulamentação</p> <p>1 - No âmbito das respetivas atribuições, compete:</p> <p>a) À CMVM, ao Banco de Portugal e à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, aprovar a regulamentação necessária sobre a responsabilidade</p>	<p align="center">Artigo 22.º Regulamentação</p> <p>1 - No âmbito das respetivas atribuições, compete:</p> <p>a) À CMVM e à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, aprovar a regulamentação necessária sobre a responsabilidade</p>

¹ Acresce que é prática atual dos bancos debitar a despesa da avaliação do imóvel, a qual não é anulada mesmo que o crédito não seja contratado.

² Os mercados funcionam melhor se os consumidores tiverem possibilidade de exercer uma livre escolha. Porém, a atual prática de mercado no que respeita à cobrança das despesas de avaliação de imóveis pode constituir obstáculo à livre concorrência na medida em, impondo a multiplicação de custos (de avaliação) no processo de pesquisa de mercado, dificulta ou impede a avaliação da melhor alternativa de mercado por parte dos consumidores.

<p>das entidades do sistema financeiro, respetivamente por referência às entidades sob a supervisão de cada uma dessas autoridades, a respeito:</p> <p>i) Das matérias relativas à relação com os peritos avaliadores de imóveis;</p> <p>ii) Da valorização de imóveis; e</p> <p>iii) Do relatório de avaliação dos peritos avaliadores de imóveis;</p> <p>b) Ao Banco de Portugal, aprovar a regulamentação necessária sobre a matéria da portabilidade do relatório de avaliação do imóvel para o cliente bancário;</p> <p>c) À CMVM, aprovar a regulamentação necessária sobre a matéria dos deveres de reporte à CMVM pelos peritos avaliadores de imóveis.</p> <p>2 - A CMVM, o Banco de Portugal e a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões procedem a consultas recíprocas antes de emitirem regulamentação sobre a matéria prevista na presente lei, para evitar sobreposições, lacunas ou oposição entre as respetivas normas regulamentares.</p>	<p>das entidades do sistema financeiro, respetivamente por referência às entidades sob a supervisão de cada uma dessas autoridades, a respeito:</p> <p>i) Das matérias relativas à relação com os peritos avaliadores de imóveis;</p> <p>ii) Da valorização de imóveis; e</p> <p>iii) Do relatório de avaliação dos peritos avaliadores de imóveis;</p> <p>b) À CMVM, aprovar a regulamentação necessária sobre a matéria dos deveres de reporte à CMVM pelos peritos avaliadores de imóveis.</p> <p>2 - A CMVM e a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões procedem a consultas recíprocas antes de emitirem regulamentação sobre a matéria prevista na presente lei, para evitar sobreposições, lacunas ou oposição entre as respetivas normas regulamentares.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Especificamente sobre a questão da regulamentação da atividade de avaliação imobiliária importa sublinhar que se registou, nos últimos anos, alguma evolução favorável ao consumidor. Por exemplo, a criação de uma base de dados de peritos certificados³, bem como a regulamentação do acesso e do exercício da atividade de peritos avaliadores de imóveis, foram contributos relevantes para promover a transparência de mercado.

³ A consulta desta bolsa de peritos ser realizada no *website* do regulador, a [CMVM](#), que é a entidade responsável pela supervisão e fiscalização do cumprimento dos deveres dos peritos avaliadores de imóveis nos termos previstos da referida Lei n.º 153/2015, de 14 de Setembro, que regula o acesso e o exercício da atividade de peritos avaliadores de imóveis que prestem serviços a entidades gestoras de organismos de investimento coletivo, instituições de crédito, sociedades financeiras, sociedades gestoras de fundos de pensões ou empresas de seguros ou de resseguros.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista, nos termos do artigo 167.º da Constituição e do 118.º do Regimento, que consubstanciam o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

É subscrita por vinte Deputados, respeitando os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 1 do artigo 123.º do referido diploma, quanto aos projetos de lei em particular. Respeita ainda os limites da iniciativa prevista no Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º

Deu entrada no dia 11 de outubro de 2017, foi admitida no dia 12, anunciada no dia 13 e baixou, na generalidade, à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O projeto de lei inclui uma exposição de motivos e cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário ([Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#), alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#)), uma vez que tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto [disposição idêntica à da alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Pretende alterar o artigo 30.º-A do [Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro](#), que “*Estabelece o regime jurídico de concessão de crédito à habitação própria*”, bem como o artigo 22.º da [Lei n.º 153/2015, de 14 de setembro](#), que “*Regula o acesso e o exercício da atividade dos peritos avaliadores de imóveis que prestem serviços a entidades do sistema financeiro nacional*”.

Para efeitos de apreciação na especialidade, em caso de aprovação, chama-se a atenção para que o artigo 30.º-A, cuja alteração os proponentes promovem através desta iniciativa, foi revogado, a partir de 01.01.2018, pelo artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, pelo que será de ponderar a manutenção desta alteração na iniciativa.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, “*Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida*” - preferencialmente no título - “*e, caso tenha havido alterações anteriores,*

identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas” (o que, de acordo com as regras de legística, deve constar sempre do articulado).

Através da consulta do Diário da República Eletrónico, verificou-se que o [Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro](#), sofreu até à data dez alterações, pelo que, em caso de aprovação, esta será a décima primeira.

Através da consulta do Diário da República Eletrónico, verificou-se que a [Lei n.º 153/2015, de 14 de setembro](#), não sofreu até à data qualquer alteração, pelo que, em caso de aprovação, esta será a primeira.

Assim, em caso de aprovação, para efeitos de apreciação na especialidade, sugere-se a seguinte alteração ao título desta iniciativa:

“Décima primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, que estabelece o regime jurídico de concessão de crédito à habitação própria, e primeira alteração à Lei n.º 153/2015, de 14 de setembro, que regula o acesso e o exercício da atividade dos peritos avaliadores de imóveis que prestem serviços a entidades do sistema financeiro nacional”

Em conformidade com o previsto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 6.º, da lei formulário, deve proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de Códigos, ou, se somem alterações que abranjam mais de 20 % do articulado do ato legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada. Os proponentes não promovem a republicação do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, nem ela parece necessária, neste caso, uma vez que o decreto-lei em causa foi republicado pela [Lei n.º 59/2012, de 9 de novembro](#).

Quanto à entrada em vigor desta iniciativa, em caso de aprovação, terá lugar no dia seguinte ao da sua publicação, nos termos do artigo 3.º (Entrada em vigor), o que está em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual: “Os atos legislativos (...) entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O [Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro](#)⁴, veio estabelecer o regime jurídico de concessão de crédito à habitação própria e sofreu, desde a sua aprovação, várias alterações, tendo sido alterado e republicado pela [Lei](#)

⁴ Texto consolidado disponível na base de dados da *DataJuris*.

[n.º 59/2012, de 9 de novembro](#), que teve como objeto criar salvaguardas para os mutuários de crédito à habitação. Em 1 de janeiro de 2018 entra em vigor o [Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho](#), que revoga, a partir daquela data, um conjunto de artigos do [Decreto-Lei n.º 349/98](#), entre os quais se encontra o artigo 30.º-A, que o projeto de lei objeto da presente nota técnica prevê alterar.

A [Lei n.º 59/2012, de 9 de novembro](#), teve origem no texto de substituição apresentado pela Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública relativo ao [Projeto de Lei n.º 238/XII](#) (PS) - *Cria salvaguardas para os mutuários de crédito à habitação, procedendo à 10.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro*. Este projeto de lei foi discutido conjuntamente com várias outras iniciativas legislativas relativas ao crédito à habitação e ao sobre-endividamento das famílias, tendo na altura sido constituído, no âmbito da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, o [grupo de trabalho «Contratos de crédito à habitação»](#) para apreciação desse conjunto de iniciativas. O referido artigo 30.º-A foi aditado na sequência da discussão e votação na especialidade.

Como acima mencionado, o artigo 30.º-A do [Decreto-Lei n.º 349/98](#) é revogado, a partir de 1 de janeiro de 2018, pelo [Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho](#), que aprova o regime dos contratos de crédito relativos a imóveis, procedendo à transposição parcial para a ordem jurídica interna da [Diretiva n.º 2014/17/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de fevereiro de 2014](#), relativa a contratos de crédito aos consumidores para imóveis destinados a habitação e que altera as Diretivas n.ºs 2008/48/CE e 2013/36/UE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010, e que foi alterada pelo [Regulamento \(UE\) n.º 2016/1011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016](#).

Conforme pode ler-se no respetivo preâmbulo, pretendeu-se com o [Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho](#), consolidar num único texto direitos assegurados no domínio do crédito hipotecário que se encontravam dispersos por vários atos legislativos. Com especial relevância para o projeto de lei em análise parece ser o artigo 18.º, que dispõe sobre a mesma matéria que o artigo 30.º-A do [Decreto-Lei n.º 349/98](#).

A [Lei n.º 153/2015, de 14 de setembro](#), que regula o acesso e o exercício da atividade dos peritos avaliadores de imóveis que prestem serviços a entidades do sistema financeiro nacional, teve origem no [Projeto de Lei n.º 964/XII](#) (PSD e CDS-PP). Esta lei veio, designadamente, criar um registo de peritos avaliadores de imóveis junto da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), mediante, entre outros requisitos, parecer favorável do Banco de Portugal e da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões quanto à idoneidade e qualificação e experiência profissionais do perito.

O projeto de lei em análise propõe também alterações ao artigo 22.º, que atribui à CMVM, Banco de Portugal e Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões competência para aprovar a regulamentação necessária no âmbito destas matérias. A alteração proposta restringe essa competência à CMVM e à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, eliminando a referência à regulamentação da portabilidade da avaliação do imóvel, que se propõe regular na alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, acima mencionada.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

A União Económica e Monetária (UEM) é considerada uma componente fundamental para alcançar os objetivos estabelecidos no Tratado de Roma, nomeadamente no estabelecimento de um Mercado Interno com liberdade de circulação de mercadorias, serviços e capitais. Por esse motivo, os artigos relativos à Política Económica e Monetária (119.º a 144.º) do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) estabelecem disposições que incluem a aproximação das legislações para realizar os objetivos enunciados no artigo 26.º (“estabelecer o mercado interno ou assegurar o seu funcionamento”). Os efeitos da recente crise financeira nas economias europeias terão evidenciado os riscos de uma União Bancária incompleta ou parcial nalgumas matérias, sobretudo para os Estados-Membros cuja Moeda seja o Euro e cuja política monetária seja estabelecida pelo [Eurosistema](#) (composto pelo Banco Central Europeu (BCE) e pelos bancos centrais nacionais da área do euro, incluindo o Banco de Portugal).

Como resposta, em dezembro de 2012, o Presidente do Conselho Europeu, em estreita cooperação com os Presidentes da Comissão Europeia, do BCE e do [Eurogrupo](#), elaborou um roteiro específico e calendarizado para a realização de uma verdadeira UEM.⁵ Este roteiro foi seguido em 2013 com propostas para a criação do **primeiro pilar da União Bancária**, o **Mecanismo Único de Supervisão** (MUS - [Regulamento \(UE\) n.º 468/2014](#) aprovado em abril de 2014), que abrange todas as instituições de crédito e empresas de investimento da área do euro e é optativo para os Estados-Membros que não pertencem à área do euro. O MUS foi instalado no BCE e é responsável pela supervisão direta dos maiores e mais importantes grupos bancários (124 entidades em setembro de 2017, denominados “bancos significativos” de acordo com critérios de dimensão, importância económica, volume de atividade transfronteiriça ou assistência pública direta), continuando os supervisores nacionais a supervisionar todas as outras instituições de crédito e empresas de investimento, sob a responsabilidade, em última instância, do [BCE](#) (supervisão indireta).

Antes de assumir as suas responsabilidades de supervisão, o BCE procedeu a uma avaliação completa que consistiu numa análise da qualidade dos ativos e em testes de esforço. O objetivo consistiu em obter uma maior transparência dos balanços das entidades bancárias, a fim de assegurar um ponto de partida fiável. Em resultado, 25 dos 130 bancos participantes no MUS acusaram um défice de fundos próprios e tiveram de apresentar ao BCE os respetivos planos de fundos próprios demonstrando como tencionavam colmatar as lacunas. Os requisitos mínimos de fundos próprios definem os fundos próprios que um banco deve possuir para ser considerado seguro para o exercício da atividade e capaz de fazer face a perdas operacionais por sua conta. A crise financeira demonstrou que os requisitos mínimos de fundos próprios regulamentares anteriores eram, na realidade, demasiado baixos em caso de crise grave. Por conseguinte, foi acordado, a nível internacional, um aumento dos respetivos limiares mínimos ([princípios de Basileia III](#)). Em 2013, o Parlamento aprovou dois

⁵ [COM\(2012\)777](#) – “Plano pormenorizado para uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada. Lançamento de um debate a nível europeu”, escrutinado pela AR – [Relatório da COFAP](#) de Elsa Cordeiro (PSD); [Parecer da CAE](#) de Carlos São Martinho (PSD); Enviado em 2013-03-21 às instituições europeias e Governo. [Resposta da Comissão Europeia ao Parecer da AR](#) enviada 2013-11-27.

atos jurídicos que transpõem os requisitos prudenciais de fundos próprios das entidades bancárias para a legislação europeia: a quarta **Diretiva relativa aos Requisitos de Fundos Próprios** ([Diretiva 2013/36/UE](#), também conhecida por CRD-IV) e o **Regulamento relativo aos Requisitos de Fundos Próprios** ([Regulamento \(UE\) n.º 575/2013](#)).

A gestão de riscos e a supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, deu origem, desde 2000, a diferentes pacotes legislativos, com o intuito de regular a matéria, designadas por: [CRD](#) (a Diretiva original aprovada em 2000), CRD II (2008), CRD III (2009) e CRD IV (atualmente em vigor - [Diretiva 2013/36/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE). Procurou-se nestes termos proceder à limitação dos riscos através de exigências reforçadas quanto à liquidez e capitais próprios.

Em março de 2014, foi alcançado um acordo político entre o Parlamento e o Conselho sobre a criação do **segundo pilar da União Bancária**, o **Mecanismo Único de Resolução** ([Regulamento \(UE\) n.º 806/2014](#)). O principal objetivo do MUR é garantir que eventuais futuras insolvências de bancos na União Bancária sejam geridas eficientemente, com custos mínimos para os contribuintes e a economia real. O âmbito do MUR reflete o do MUS. Tal implica que uma autoridade central, o Conselho Único de Resolução ([CUR](#)), é, em última instância, responsável pela decisão de iniciar a resolução de um banco, ao passo que, a nível operacional, a decisão será executada em cooperação com as autoridades nacionais de resolução. O CUR gere o Fundo Único de Resolução (FUR), que se prevê venha a atingir um nível-alvo de cerca de 55 mil milhões de EUR, ou cerca de 1 % dos depósitos cobertos na área do euro. As contribuições para o FUR serão efetuadas pelos bancos ao longo de 8 anos.

As novas normas relativas à repartição dos encargos que são aplicáveis em caso de resolução bancária são definidas na **Diretiva relativa à recuperação e resolução de instituições de crédito e empresas de investimento** ([Diretiva 2014/59/UE](#)) que prevê formas de resolução de bancos em situação difícil sem recorrer ao resgate pelos contribuintes, em aplicação do princípio segundo o qual as perdas devem ser suportadas, em primeiro lugar, pelos acionistas e pelos credores, sem recurso a fundos do Estado.

Em 24 de novembro de 2015, a Comissão apresentou uma proposta legislativa que visa acrescentar outro elemento à União Bancária, o **Sistema Europeu de Seguro de Depósitos** (EDIS – [COM\(2015\)586](#)), que será construído com base nos atuais sistemas nacionais de garantia de depósitos (que não são ainda apoiados por um regime europeu comum). O sistema EDIS será introduzido gradualmente e está desenhado como um sistema neutral em termos de custo global para o setor bancário (embora as contribuições a pagar pelas instituições de crédito e empresas de investimento com maior risco sejam superiores às das entidades bancárias mais seguras). Continua em discussão no Conselho.

Mais recentemente, em final de 2016, foram apresentadas atos jurídicos que visam finalizar alguns pormenores técnicos ou atos legislativos complementares (as chamadas medidas de nível 2) nos diplomas legais antes enumerados, corrigindo ou completando factos omissos nos regulamentos existentes para o sistema financeiro

européu, para implementação de normas internacionais recentemente finalizadas no contexto de organismos que procuram dar resposta às fragilidades do sistema financeiro internacional reveladas pela recente crise, tal como é o caso da Comissão de Supervisão Bancária de Basileia ([BCBS](#)).

Ainda na matéria de supervisão do sistema bancário ao nível da União Europeia, o [Sistema Europeu de Supervisão Financeira](#) (SESF) iniciou a sua atividade em janeiro de 2011 na sequência de um conjunto de iniciativas legislativas que incluem:

- [Regulamento \(UE\) No 1092/2010](#) que cria o Comité Europeu do Risco Sistémico;
- [Regulamento \(UE\) No 1096/2010](#) que confere ao Banco Central Europeu atribuições específicas no que se refere ao funcionamento do Comité Europeu do Risco Sistémico;
- [Regulamento \(UE\) No 1093/2010](#) que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia);
- [Regulamento \(UE\) No 1094/2010](#) que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma);
- [Regulamento \(UE\) No 1095/2010](#) que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados);
- [Diretiva 2010/78/UE](#) que alterou a legislação financeira existente para garantir que as novas autoridades podem funcionar eficazmente.

Deste modo, é composto por três autoridades de supervisão: a [Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados](#) (ESMA), a [Autoridade Bancária Europeia](#) (EBA) e a [Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma](#) (EIOPA). O sistema integra ainda o [Comité Europeu do Risco Sistémico](#) (ESRB), bem como o Comité Conjunto das Autoridades Europeias de Supervisão e as autoridades nacionais de supervisão. A adoção da legislação para estabelecer o SESF seguiu as propostas da Comissão⁶ sobre supervisão financeira e as recomendações do [Relatório Larosière](#), produzido por um grupo de peritos encarregue de avaliar os sistemas de supervisão europeus à luz das falhas na supervisão financeira expostas pela crise.

As preocupações ao nível da União Europeia com o sistema bancário estão também na base do lançamento, no primeiro trimestre de 2017, de uma [consulta pública](#) relativa à avaliação da adequação dos membros dos órgãos de administração, dentro da supervisão bancária. O prazo para submissão de contributos terminou em janeiro de 2017, tendo sido publicado em maio de 2017 um “Guia para as avaliações da adequação e idoneidade”, um documento de trabalho que esclarece os princípios e critérios da avaliação realizada pelo BCE (supervisão direta), com recomendações para as autoridades nacionais (supervisão indireta) quanto à “adequação e idoneidade dos membros do órgão de administração (...) face a cinco critérios: i) experiência; ii) idoneidade; iii) conflitos de interesses e independência de espírito; iv) tempo consagrado ao exercício do cargo;

⁶ [COM\(2009\)252](#) – “Comunicação da Comissão - Supervisão financeira europeia”

e v) aptidão coletiva.”⁷ Nesta vertente é também referenciado o trabalho publicado pela Autoridade Bancária Europeia (EBA) sobre a governação interna das instituições, incluindo requisitos relativos à sua governação interna ao nível da gestão de riscos, controlo interno e transparência.⁸

Na sequência dos desafios colocados pelo processo de saída do Reino Unido, a União Europeia iniciou em 2017 uma reflexão sobre os cenários alternativos para a evolução da UE [COM(2017)2025], incluindo documentos setoriais com roteiros para o aprofundamento até 2025, entre outras áreas, da União Económica e Monetária e tendências económicas na área do euro [COM(2017)291].

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

Em Espanha, a avaliação de imóveis para efeitos de crédito à habitação está prevista na [Lei 2/1981, de 25 de março, de regulación del mercado hipotecario](#)⁹. Esta atividade é exercida por sociedades de avaliação, que podem ou não ser independentes das instituições de crédito, mediante autorização e registo junto do Banco de Espanha, desde que preenchido um conjunto de requisitos legalmente previstos (no [Real Decreto 775/1997, de 30 de maio](#)¹⁰).

A questão da portabilidade dos relatórios de avaliação de imóveis está prevista na lei acima mencionada desde 2007; foi introduzida pela [Lei 41/2007, de 7 de dezembro](#), e depois reforçada com a introdução de sanções, em 2013, pela [Lei 1/2013, de 14 de maio](#). Assim, presentemente, em Espanha, as instituições de crédito, mesmo as que disponham de avaliadores, estão obrigadas a aceitar as avaliações trazidas pelos clientes, desde que não caducadas e emitidas por um avaliador reconhecido nos termos daquela lei. Também se prevê que, nessas situações, a instituição de crédito possa levar a cabo as diligências que entenda necessárias desde que nada cobre pelas mesmas ao cliente.

Em regra os custos com a avaliação de um imóvel com vista à celebração de um contrato de crédito correm por conta do cliente e, sempre que isso aconteça, o cliente tem direito a ficar com cópia do documento, se o contrato de crédito se celebrar, ou com o original, em caso contrário. Em qualquer dos casos, o cliente tem direito a saber quem são os avaliadores e os custos da avaliação.

⁷ https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.fap_guide_201705.pt.pdf, página 11

⁸ https://www.eba.europa.eu/documents/10180/103861/EBA_2012_00210000_PT_COR.pdf

⁹ Texto consolidado disponível no site da agência estatal espanhola *Boletín Oficial del Estado*.

¹⁰ Idem

FRANÇA

Em França, a matéria relativa aos contratos de crédito à habitação está prevista no [Code de la Consommation](#)¹¹, em especial no Capítulo III, Título I do seu Livro II – [artigo 313-1 e seguintes](#). A questão da avaliação dos imóveis vem regulada nos [artigos L-313-20 e seguintes](#) daquele Código.

O regime presentemente em vigor prende-se com a transposição da [Diretiva n.º 2014/17/UE](#), tendo a atividade de avaliador de imóveis passado a estar regulada. As novas regras decorrem da [Ordonnance n.º 2016-351 de 25 março de 2016 \(sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage d'habitation\)](#), que alterou o [Code de la Consommation](#). Prevê-se, designadamente, que o perito, quer interno quer externo à instituição de crédito, seja independente face ao processo de decisão e de competência profissional comprovada, devendo a avaliação ser imparcial e objetiva e feita de acordo com as normas internacionais. Passaram também a existir exigências específicas em termos de formação académica e experiência profissional para acesso à profissão e de formação no exercício da mesma (cfr artigos [R313-17 e seguintes](#) do Código); assim, é exigido o segundo ciclo do ensino superior na área imobiliária e três anos consecutivos de experiência na área da avaliação imobiliária; ou formação de nível superior completada com uma formação específica e o mínimo de dois anos de experiência na área da avaliação imobiliária ou 7 anos de experiência na área imobiliária dos quais pelo menos quatro na avaliação de imóveis. Prevê-se ainda que o avaliador mantenha atualizados os seus conhecimentos, com formação contínua, designadamente em matéria de alterações legislativas e regulamentares (sobre a formação v.d.: [Arrêté du 9 juin 2016 pris pour l'application de l'article D. 313-10-2 du code de la consommation](#)). Quanto à questão da portabilidade dos relatórios de avaliação, não se localizou qualquer referência legal expressa.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

• Iniciativas legislativas

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não se encontram pendentes quaisquer iniciativas sobre matéria conexa.

• Petições

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, não se encontram pendentes quaisquer petições sobre a mesma matéria.

¹¹ Texto consolidado disponível no site *Legifrance*

V. Consultas e contributos

- **Consultas facultativas**

Poderá ser pertinente ponderar a audição, em sede de especialidade, da CMVM – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e das associações profissionais do setor como a Associação Nacional de Avaliadores Imobiliários (ANAI), a Associação Portuguesa dos Peritos Avaliadores de Engenharia (APAE) e o *Royal Institution of Chartered Surveyors* (RICS) ou, pelo menos, solicitar contributos escritos a estas entidades.

- **Contributos de entidades que se pronunciaram**

O RICS já solicitou audiência para poder apresentar o seu comentário a esta iniciativa tendo, para o efeito, enviado um e-mail à 5.ª Comissão (COFMA) com um parecer prévio sobre esta iniciativa.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em caso de aprovação, a presente iniciativa não parece implicar qualquer acréscimo de encargos para o Orçamento do Estado. No entanto, os elementos disponíveis não permitem determiná-lo.