ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PROJECTO DE LEI N.º 291/IX

SOBRE A PREVENÇÃO E TRATAMENTO DO SOBREENDIVIDAMENTO DAS PESSOAS SINGULARES

1 — Apesar das diferenças no rendimento disponível das famílias, o crédito vulgarizou-se em ritmos mais ou menos acelerados, partindo do norte para o sul da Europa.

A liberalização dos mercados financeiros tornou a oferta mais competitiva, as suas práticas mais homogéneas e a sua publicidade mais agressiva. A aproximação de hábitos culturais e de consumo tornou a procura mais uniforme. A melhoria do nível de vida libertou rendimentos das despesas em bens alimentares e disponibilizou-os para outros bens ou serviços, mais susceptíveis de influírem no endividamento.

Portugal seguiu este movimento, desde o início da década de 90, ainda que o peso do endividamento dos consumidores se deva sobretudo ao crédito à habitação, em consequência das distorções no mercado de arrendamento.

2 — O endividamento dos consumidores compreende a totalidade de compromissos de crédito assumidos pelas famílias, distinguindo-se do sobreendividamento, que inclui os casos de impossibilidade de pagamento de uma ou mais dívidas.

Abrange as situações de sobreendividamento activo, em que o devedor contribui activamente para se colocar em situação de impossibilidade de pagamento, por exemplo, não planeando os

compromissos assumidos, e passivo, quando, por circunstâncias não previsíveis (desemprego, divórcio, doença, morte, etc.), o devedor foi colocado em situação de impossibilidade de cumprimento.

3 — O sobreendividamento é, portanto, a outra face da democratização do crédito.

A dimensão do problema depende de muitas variáveis:

— Da extensão e do tipo de endividamento;

— Da variação nas taxas de juro;

— Do grau de esforço das famílias e da sua educação financeira;

— Do comportamento do mercado de trabalho;

— Da estabilidade familiar, da saúde ou da doença, da vida ou da morte.

Mas como se provou em diferentes países, ao alargar o endividamento potenciamos sempre o sobreendividamento.

As mudanças estruturais registadas no mercado de trabalho e a precarização do emprego constituem uma das suas causas principais, seja qual for o país e a distribuição do crédito.

4 — Em Portugal não existe informação disponível que nos permita assegurar que estejamos, neste momento, perante uma explosão de sobreendividamento.

O crescimento do desemprego constitui, porém, um factor de risco incontornável neste domínio. Daí a importância de retomar a discussão sobre um regime jurídico para o sobreendividamento, iniciada em 1999.

Uma sociedade que aprendeu a utilizar as vantagens do crédito tem também de saber gerir os seus eventuais efeitos negativos. Publicitar uns e esconder outros é socialmente irresponsável.

5 — Uma regulação consequente, consistente e eficiente do sobreendividamento dos consumidores exige que se faça uma abordagem do problema com base em duas vertentes complementares e devidamente articuladas:

— A da prevenção do sobreendividamento;

— E a do seu tratamento (este sobretudo realizado através da reestruturação do passivo das pessoas singulares).

6 — Uma regulação preventiva compreende medidas variadas, dispersas em diferente legislação, relativa aos contratos de crédito, às relações entre credores e devedores, à avaliação do risco, à publicidade e à educação financeira. Pretende-se, através do presente projecto de lei, em especial, incentivar a criação de uma rede de centros aconselhamento dos consumidores, especialmente baseada nos Centros de Informação Autárquicos ao Consumidor (CIAC), mas aberta a outras instituições públicas ou privadas.

7 — Apesar da importância da prevenção, e por muito intensa e cuidada que ela seja, haverá sempre casos graves de sobreendividamento. Regimes específicos são, pois, necessários para o seu tratamento.

Eles existem nos EUA, no Canadá e em diversos países europeus, tais como a Dinamarca, a Inglaterra, a França, a Finlândia, a Suécia, a Bélgica e a Alemanha.

Iniciativas semelhantes estão em curso também em alguns países do sul da Europa, como a Espanha, onde o crédito ao consumo se generalizou mais tardiamente.

8 — Na verdade, ao sobreendividamento das pessoas singulares não pode ser aplicado o mesmo regime que é aplicado à insolvência das pessoas colectivas.

As pessoas singulares não se dissolvem quando deixam de ser economicamente viáveis. O que se pretende não é exclui-las do mercado mas, sim, reintegrá-las social e economicamente, permitindo compatibilizar a sua responsabilização com a possibilidade de «começar de novo».

9 — Importa destacar as vantagens que subjazem a um processo de reestruturação do passivo das pessoas singulares como aquele que o PS agora propõe.

Para os devedores a principal vantagem é a resolução de um problema que destrói equilíbrios económicos, sociais e psicológicos, e que normalmente os sobreendividados têm dificuldade em solucionar sem ajuda externa.

Para os credores o efeito positivo directo deriva do tratamento colectivo da situação do devedor e de uma eventual distribuição mais justa dos pagamentos possíveis.

Indirectamente, a existência de um sistema de tratamento pode também conduzir a um maior cuidado na concessão de crédito e, consequentemente, a menos casos de incumprimento. Para a sociedade a vantagem mais importante é a poupança noutros domínios da despesa

pública, como a segurança social (apoio social e rendimento mínimo), a habitação ou a justiça (custos das cobranças de dívidas).

10 — Todavia, não devemos igualmente ignorar alguns dos seus efeitos menos positivos, nomeadamente os seguintes: a negligência na contratação do crédito pelo mutuário; o incentivo ao incumprimento; a permeabilidade ao devedor «oportunista»; a sobrecarga do sistema judicial com um novo e complexo tipo de processos; e a ineficácia da reestruturação, em caso de incumprimento do plano.

11 — É por isso que a introdução deste tipo de regimes em qualquer sistema jurídico costuma ser rodeada dos maiores cuidados, sendo usual monitorizar a sua aplicação e avaliar regularmente os seus resultados.

Ajustamentos sucessivos no regime são frequentes. Isso mesmo tem sucedido com a lei francesa, a qual foi antecedida de um longo processo de discussão antes da sua aprovação em 1989, foi alterada em 1995 e 1999, e está de novo em discussão com vista a mais uma alteração.

12 — Assim, o regime agora proposto limita-se, na fase actual, a casos de sobreendividamento passivo, abrangendo situações em que o devedor tem boa fé.

O projecto do PS assenta nos seguintes princípios:

— Celeridade, evitando que uma decisão demasiado tardia se transforme numa não solução, devido ao agravamento da situação do devedor;

— Proximidade, facilitando e desformalizando o acesso e permitindo a participação das partes na decisão;

— Proporcionalidade, adequando os meios e as garantias à gravidade do litígio;

— Subsidariedade, recorrendo ao processo judicial apenas quando não existam outras formas mais simples de se obter uma solução justa e equilibrada. Daí a exigência de mediação prévia obrigatória, por se entender que uma solução negociada tem maior hipótese de ser bem sucedida do que uma solução imposta.

13 — A ideia de economia de meios e recursos na resolução de litígios, hoje transversal a toda a Administração Pública, justifica, ainda, sempre que possível, o aproveitamento de instituições já instaladas em vez de se criarem outras especializadas no tratamento de novos problemas. Por isso se propõe aqui um sistema integrado de mediação prévia obrigatória e de decisão judicial, com funções de homologação ou de recurso, a cargo dos Julgados de Paz.

Mesmo que isso exija a criação de novos Julgados de Paz e a sua capacitação para este efeito, através de uma formação especializada dos seus mediadores, estes tribunais combinam já a mediação com a sentença judicial e permitem uma decisão rápida, assente num processo simplificado.

14 — Aos Julgados de Paz caberá promover, através de mediação ou sentença judicial, a aprovação de um plano de reestruturação do passivo das pessoas singulares. Mas devemos admitir que possam existir situações em que se mostre de todo impossível a elaboração desse plano, particularmente por falta de rendimentos do devedor. Neste caso, após encerramento do processo pelo mediador ou pelo juiz de paz, o devedor

pode requerer a declaração de insolvência, com pedido de exoneração do passivo restante, em sede de processo de insolvência a decorrer nos tribunais comuns.

15 — Recomenda-se, por fim, que o modo de funcionamento e os impactos directos ou indirectos do procedimento agora proposto, na sua vertente de prevenção e, em especial, na sua vertente de tratamento do sobreendividamento, sejam rigorosamente avaliados ao fim de um ano da sua entrada em vigor, procedendo-se, se necessário, a eventuais ajustamentos deste regime.

Nestes termos, os Deputados abaixo assinados, do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, apresentam o seguinte projecto de lei:

Capítulo I
Disposições gerais

Artigo 1.º
(Objecto da lei)

1 — A presente lei cria um sistema de prevenção e tratamento do sobreendividamento das pessoas singulares.

2 — A prevenção do sobreendividamento assenta num sistema de informação e aconselhamento especializado.

3 — O tratamento do sobreendividamento é obtido através da reestruturação do passivo das pessoas singulares.

Artigo 2.º

(Noção de sobreendividamento)

1 — Entende-se por sobreendividamento a situação em que uma pessoa singular de boa fé se vê impossibilitada, de forma duradoura ou estrutural, de pagar o conjunto das suas dívidas não profissionais vencidas ou vincendas.

2 — Presumem-se profissionais as dívidas contraídas no exercício da profissão.

Artigo 3.º

(Âmbito pessoal)

1 — Podem recorrer ao sistema criado na presente lei pessoas singulares residentes em Portugal, que, tendo contraído dívidas no território português, se encontrem na situação prevista no artigo 1.º.

2 — Presume-se a boa fé das pessoas cujo sobreendividamento ocorra na sequência de:

a) Desemprego;

b) Emprego temporário ou precário;

c) Incapacidade temporária ou permanente;

d) Separação, divórcio ou falecimento do cônjuge ou equiparado.

3 — O credor de uma pessoa singular pode igualmente recorrer às entidades a quem é reconhecida competência para proceder à de reestruturação do passivo de pessoas singulares sobreendividadas.

Artigo 4.º

(Âmbito material)

1 — No quadro dos mecanismos de reestruturação do passivo previstos no presente diploma, consideram-se abrangidas todas as dívidas de origem não profissional contraídas por pessoas singulares.

2 — Excluem-se as dívidas que decorrem da aplicação de sanções criminais e as alimentares.

3 — Sempre que o valor das dívidas profissionais seja pouco relevante no contexto do endividamento total do sobreendividado, e se não existir oposição formal de nenhum dos credores, o sistema de reestruturação do passivo das pessoas singulares sobreendividadas poderá abrangê-las.

Capítulo II
Informação e aconselhamento aos consumidores

Artigo 5.º
(Serviços de informação e aconselhamento)

1 — Compete aos Centros de Informação Autárquicos ao Consumidor, adiante designados por CIAC, a prestação de informação e aconselhamento aos consumidores em matéria de consumo, crédito e endividamento, tendo em vista desenvolver um sistema integrado de prevenção do sobreendividamento das pessoas singulares.

2 — Outras pessoas colectivas públicas e as pessoas colectivas privadas sem fins lucrativos podem constituir igualmente serviços com a missão de prestar informação e aconselhamento nos termos do número anterior.

3 — Os CIAC e serviços referidos no número anterior devem criar entre si uma rede com o objectivo de trocar de informações, partilhar e aperfeiçoar métodos e procedimentos e organizar acções conjuntas.

4 — As acções de formação de técnicos habilitados para os efeitos previstos nos números anteriores e demais apoios a assegurar pelo Estado serão objecto de legislação própria, nos termos do artigo 23.º.

Artigo 6.º

(Competências)

1 — No domínio da informação, compete aos CIAC e demais serviços promover acções de divulgação através de diferentes suportes, incluindo a Internet.

2 — Em matéria de aconselhamento, compete aos CIAC e demais serviços auxiliar os consumidores na planificação e gestão do seu orçamento pessoal e familiar, na compreensão dos mecanismos básicos de funcionamento do mercado de crédito, na avaliação da sua capacidade de endividamento e das responsabilidades decorrentes da contratação de crédito, e na gestão dos riscos de incumprimento, devendo os seus técnicos dispor de formação especializada para esse efeito.

Capítulo III
Reestruturação do passivo

Artigo 7.º

(Competência dos julgados de paz)

Compete aos julgados de paz apreciar e decidir sobre os processos de reestruturação do passivo de pessoas singulares sobreendividadas.

Artigo 8.º

(Mediação obrigatória)

Nos processos de reestruturação do passivo das pessoas singulares sobreendividadas, a mediação exercida pelos serviços respectivos dos julgados de paz constitui um procedimento obrigatório e uma condição de acesso à fase judicial.

Artigo 9.º

(Requerimento inicial)

1 — Com o requerimento inicial a que se refere o artigo 43.º da Lei n.º 78/2001, de 13 de Julho (Lei dos Julgados de Paz), o devedor deve apresentar uma relação, tão precisa quanto possível, dos rendimentos, do património e das despesas mensais pessoais e do respectivo agregado familiar, bem como de todos os créditos e demais elementos necessários a uma correcta apreciação da sua situação económico-financeira, bem como os documentos comprovativos das informações prestadas.

2 — Deverá igualmente apresentar uma lista de todos os seus credores, com indicação dos respectivos endereços.

Artigo 10.º

(Intervenção do mediador de dívidas)

1 — Quando forem recebidos todos os elementos referidos no artigo anterior, o mediador de dívidas verificá-los-á, podendo, se necessário, solicitar ao devedor os dados ou documentos que repute necessários para uma apreciação correcta da sua situação económica e financeira.

2 — O mediador deve contactar os credores a fim de que estes confirmem e completem os detalhes relativos aos seus créditos.

3 — Os credores devem responder no prazo máximo de sete dias úteis a contar da data em que são contactados pelo mediador, sob pena de serem considerados como exactos os valores indicados pelo devedor.

4 — Sempre que destas diligências e dos elementos recolhidos pelo mediador resultar evidente a ausência de boa fé do devedor, o mediador deverá arquivar o processo, depois de notificar o devedor e os credores.

Artigo 11.º

(Efeitos do início do processo)

1 — O início da mediação impede a instauração de qualquer procedimento judicial ou não judicial que possa afectar o património do devedor, até à data de celebração de um acordo em sede de mediação ou, não tendo havido acordo, até à conclusão da fase de mediação.

2 — Quando tenha sido instaurado processo mas não haja ainda ocorrido citação do devedor, o início da mediação determina a suspensão do processo.

3 — A interdição prevista no presente artigo aplica-se igualmente aos fiadores do devedor.

4 — Com o início da mediação, o devedor fica impedido de contrair novos créditos ou de algum modo pôr em causa o seu património, sem prévia autorização do mediador.

5 — A violação do disposto no n.º 4 implica a imediata caducidade do processo, salvo se existir uma razão suficientemente válida que justifique a sua continuação.

Artigo 12.º

(Actividade de mediação)

1 — O mediador deverá apresentar às partes uma proposta de plano de reestruturação do passivo do devedor e proceder à sua negociação com vista à obtenção do respectivo acordo.

2 — Se, pela análise dos elementos e informações fornecidos pelo devedor e pelos credores nos termos do artigo 10.º, o mediador concluir que é inviável o cumprimento de qualquer plano de reestruturação pelo devedor, deverá dar o processo por encerrado e comunicar tal facto às partes e ao juiz de paz.

3 — Na comunicação ao devedor, prevista no número anterior, deverá o mediador informá-lo de que poderá requerer a sua declaração de insolvência, nos termos da lei.

Artigo 13.º

(Conteúdo)

O conteúdo do plano de reestruturação do passivo é livremente negociado pelas partes, contando para isso com o apoio do mediador.

Artigo 14.º

(Vinculação e homologação)

1 — O plano de reestruturação do passivo é vinculativo para as partes aceitantes do acordo, sem prejuízo do disposto nos n.os 1 e 2 do artigo 18.º.

2 — A falta de acordo de um ou mais credores que aderiram à mediação não impede a sua vinculação pelo plano desde que este seja aprovado por 75% do montante dos créditos aderentes, sem prejuízo do disposto no número seguinte.

3 — Sempre que um só crédito ultrapasse 50% do montante global dos créditos aderentes, para efeitos da aplicação do n.º 2 o seu peso será reduzido a tal valor.

4 — O acordo vincula igualmente todos os credores que, tendo sido contactados pelo mediador não responderam nos termos do n.º 3 do artigo

10.º e não manifestaram oposição formal ao mesmo até à data da sua assinatura.

5 — O plano de reestruturação do passivo está sujeito a homologação do juiz de paz, adquirindo, assim, o valor de sentença.

Artigo 15.º

(Incumprimento do acordo pelo devedor)

1 — O devedor que não cumpra o plano de reestruturação poderá requerer uma reapreciação do mesmo ao mediador, no prazo máximo de 10 dias a contar da data em que entra em incumprimento, desde que alegue e prove a existência de motivo válido para o não cumprimento.

2 — Sempre que considere aceitável a justificação apresentada pelo devedor, o mediador reformulará o plano acordado em face das novas condições e promoverá novos contactos com os credores tendo em vista a revisão do plano.

3 — O plano revisto está sujeito a homologação do juiz de paz.

4 — A falta de justificação válida para o incumprimento determina a caducidade do plano de reestruturação e o encerramento do processo, aplicando-se o disposto no n.º 3 do artigo 12.º.

Artigo 16.º

(Ausência de acordo)

1 — Na falta de acordo entre as partes em sede de mediação ou no caso de acordo parcial, o mediador comunica tal facto ao juiz de paz, que marcará dia para a audiência, do qual são as partes notificadas.

2 — A audiência de julgamento realiza-se no prazo máximo de 10 dias contados da data da respectiva notificação das partes.

Artigo 17.º

(Sentença)

Quando a sentença não puder ser proferida na audiência de julgamento, deverá sê-lo no prazo máximo de 10 dias, sendo as partes notificadas da mesma.

Artigo 18.º

(Conteúdo)

1 — O juiz de paz pode aprovar o plano discutido em sede de mediação, depois de ponderar as alegações das partes e de introduzir as modificações que entenda necessárias.

2 — O juiz pode estabelecer um novo plano de reestruturação do passivo que vincule partes, mesmo aquelas que, tendo sido regularmente citadas, não compareceram à mediação.

3 — No caso do juiz entender que não é viável a elaboração ou o cumprimento pelo devedor de um plano de reestruturação do passivo deve dar por encerrado o processo, podendo qualquer das partes recorrer à acção executiva ou requerer a declaração de insolvência do devedor, nos termos da lei.

Capítulo III
Disposições finais e transitórias

Artigo 19.º
(Inscrição)

O plano de pagamento aprovado na sequência de acordo em sede de mediação ou de sentença devem ser comunicados, pela secretaria do julgado de paz, ao Banco de Portugal para que este proceda à sua inscrição na central de riscos de crédito, mantendo-se o registo até ao final do cumprimento do plano de reestruturação do passivo ou até à sua inviabilização.

Artigo 20.º
(Direito supletivo)

Em tudo o que não contrarie as disposições da presente lei aplica-se supletivamente a legislação referente aos julgados de paz.

Artigo 21.º

(Revisão)

O Governo adoptará as providências necessárias à revisão dos regimes jurídicos dos julgados de paz e da insolvência das pessoas singulares a fim de os tornar compatíveis com o disposto na presente lei.

Artigo 22.º

(Avaliação)

O conselho de acompanhamento, previsto no artigo 65.º da lei dos julgados de paz, deverá promover ao fim de um ano da entrada em vigor do presente diploma a avaliação do modo de funcionamento e dos impactos directos ou indirectos do regime nele previsto.

Artigo 23.º

(Diploma regulamentar)

O Governo regulamentará o regime de prevenção e tratamento do sobreendividamento das pessoas singulares previsto nos artigos anteriores no prazo de 180 dias após a publicação da presente lei.

Palácio de São Bento, 22 de Maio de 2003.Os Deputados do PS: *António Costa José Magalhães — Osvaldo Castro — Jamila Madeira — Joel Hasse Ferreira —* mais uma assinatura ilegível.