

Projeto de lei n.º 790/XIII/3.ª (BE)

Institui a obrigatoriedade e gratuidade de emissão do distrato e de declaração de liquidação do empréstimo, elimina comissões cobradas pelo processamento de prestações de crédito, proibindo ainda as instituições de crédito de alterar unilateralmente as condições contratuais dos créditos concedidos à habitação (1.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho).

Projeto de lei n.º 791/XIII/3.ª (BE)

Institui a obrigatoriedade e gratuidade de emissão do distrato e de declaração de liquidação do empréstimo, elimina comissões cobradas pelo processamento de prestações de crédito, proibindo ainda as instituições de crédito de alterar unilateralmente as condições contratuais dos créditos concedidos ao consumo (4ª alteração ao Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho).

Data de admissão: 1 de março de 2018

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administração 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: Maria Leitão e Nuno Amorim (DILP), Ana Vargas (DAPLEN) Helena Medeiros (BIB), Filipe Xavier e Vasco Cipriano (DAC).

Data: 14 de março de 2018.

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

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE) apresenta como enquadramento dos presentes projetos de lei o aumento das comissões cobradas pelas instituições de crédito, por serviços de manutenção e gestão de conta – com um custo nulo ou muitíssimo deduzido para essas instituições, considera o BE -, para fazer face à redução na sua margem financeira. Afirma, em consequência, que é necessário intervir no sentido de criar condições para a inclusão financeira – a garantia de serviços bancários básicos para todos os cidadãos.

Notando que a [Lei n.º 66/2015](#), de 6 de julho, no seu artigo 7.º, impede as instituições de crédito de cobrar comissões e despesas que não correspondam a um serviço efetivamente prestado, mas que não existe qualquer norma legal que estatua o que é um serviço efetivamente prestado, o BE dá exemplos do que entende por comissões cobradas sem serviço associado: a emissão de declarações oficiais sobre a conta bancária, o processamento de prestações de crédito e a emissão de declarações de fim do contrato ou comprovativas da extinção de dívida (emissão do distrate).

Considera o BE que esta última deverá ser obrigatória e gratuita, proibindo também comissões associadas à emissão de declarações de dívida e ao processamento de comissões de crédito.

As iniciativas legislativas preveem ainda a proibição da alteração unilateral contratual, por parte das instituições de crédito, que impliquem modificação do custo total do crédito para o consumidor.

No caso dos contratos de crédito ao consumo, o BE pretende igualmente impedir a cobrança de comissões por renegociação do *spread* ou da duração do contrato de crédito.

As infrações às normas que se pretendem aditar à legislação em vigor – no [Decreto-Lei n.º 74-A/2017](#), de 23 de junho e no [Decreto-Lei n.º 133/2009](#), de 2 de junho – são também, naturalmente, adicionadas ao catálogo de contraordenações, nas iniciativas em apreço.

Ambas as iniciativas contêm normas que os proponentes designam de interpretativas, para efeitos de aplicação - das alterações legislativas agora propostas - aos contratos de crédito vigentes no momento da sua entrada em vigor.

Uma vez que quase todas as normas em questão correspondem a aditamentos à legislação em vigor, considera-se que o quadro comparativo poderá ser mais útil numa eventual fase de apreciação das iniciativas na especialidade.

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

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

Estas iniciativas legislativas foram apresentadas por dezanove Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Tomam a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontram-se redigidas sob a forma de artigos, têm uma designação que traduz o seu objeto principal e são precedidas de uma breve exposição de motivos, cumprindo, assim, os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, ambas respeitam os limites à admissão das iniciativas estatuídos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, na medida em que não parecem infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Os dois projetos de lei deram entrada a 28 de fevereiro de 2018, tendo sido admitidos e baixado na generalidade à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª), nos termos e para os efeitos previstos no artigo 129.º do RAR e anunciados a 1 de março.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, que são relevantes e que, como tal, cumpre referir.

Projeto de Lei n.º 790/XIII/3.ª (BE)

O projeto de lei em apreço apresenta um título que traduz o seu objeto, mas que poderia, contudo, ser sintetizado, tendo presente o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário que dispõe que “*Os atos normativos devem ter um título que traduza sinteticamente o seu objeto.*”. Em consonância com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º que determina que “*Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*”, o título menciona que se trata da 1.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, sugerindo-se que se refira antes à “primeira alteração”.

Projeto de Lei n.º 791/XIII/3.ª (BE)

O projeto de lei em apreço apresenta um título que traduz o seu objeto, mas que poderia, simetricamente ao que foi referido relativamente ao Projeto de Lei n.º 790/XIII/3.ª, ser sintetizado. Em consonância com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º já mencionado, que determina que “*Os diplomas que alterem outros devem*

indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”, o título já indica que se trata da 4.^a alteração ao Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho.

O artigo 1.º, com a epígrafe “Objeto” identifica os diplomas que procederam a essas alterações. Consultada a base Digesto (Diário da República Eletrónico), confirma-se que se trata da quarta alteração, tendo o Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, sido alterado pelos Decretos-Leis n.º 72-A/2010, de 18 de junho, 42-A/2013, de 28 de março, e 74-A/2017, de 23 de junho. Dado que o Decreto-Lei n.º 42-A/2013, de 28 de março, procedeu à republicação do Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, não parece justificar-se nova republicação.

Em ambas as iniciativas, chama-se a atenção para o artigo 4.º, com a epígrafe “Norma interpretativa”, sugerindo-se que, em sede de apreciação na especialidade, se proceda à sua alteração, passando a epígrafe a referir “Norma transitória”, dado que na realidade não se trata de uma norma interpretativa, mas de uma norma relativa à aplicação no tempo.

Em caso de aprovação, estas iniciativas revestem a forma de lei e são publicadas na 1.^a série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário; e entram em vigor no dia seguinte ao da respetiva publicação, mostrando-se os respetivos artigos sobre entrada em vigor conformes ao previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei referida, que determina que 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*”.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões face à *lei formulário*.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O Projeto de Lei n.º 790/XIII e o Projeto de Lei n.º 791/XIII incidem sobre o [Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho](#) e o [Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho](#), respetivamente.

O Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, veio transpor para a ordem jurídica interna a [Diretiva n.º 2008/48/CE](#), do Parlamento e do Conselho, de 23 de abril, relativa a contratos de crédito aos consumidores, diploma que foi retificado pela [Declaração de Retificação n.º 55/2009, de 31 de julho](#), e alterado pelo [Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho](#), [Decreto-Lei n.º 42-A/2013, de 28 de março](#), e Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, e do qual pode, ainda, ser consultado o respetivo [texto consolidado](#).

O Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, veio reforçar os direitos dos consumidores, nomeadamente o direito à informação pré-contratual e ao reembolso antecipado destes contratos de crédito, procedendo-se ainda, entre outras medidas, à uniformização da forma de cálculo e dos elementos ou pressupostos

considerados na taxa anual de encargos efetiva global (TAEG) e à definição de um regime para a determinação de TAEG máximas nos contratos de crédito aos consumidores.

Posteriormente, o [Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho](#), introduziu alterações a este diploma, clarificando alguns aspetos relativos à consulta de bases de dados de responsabilidades de crédito por parte de instituições de crédito, no âmbito da avaliação da solvabilidade do consumidor.

O [Decreto-Lei n.º 42-A/2013, de 28 de março](#), procedeu à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, transpondo para a ordem jurídica interna a [Diretiva n.º 2011/90/UE](#) da Comissão. Adicionalmente, introduz algumas clarificações relativas ao regime dos contratos de crédito aos consumidores e procede à extensão do âmbito de aplicação desse regime.

Por fim, o Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, introduziu a quarta e última alteração, passando este diploma a abranger os contratos de crédito sem garantia hipotecária associada, cuja finalidade seja a realização de obras em imóveis de habitação.

O Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho apresenta como objetivo assegurar aos consumidores direitos no domínio do crédito hipotecário. Efetivamente, este diploma aprova o regime dos contratos de crédito relativos a imóveis estabelecendo, nomeadamente, as regras aplicáveis ao crédito a consumidores garantido por hipoteca ou por outro direito sobre coisa imóvel, procedendo à transposição parcial para a ordem jurídica interna da [Diretiva 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.

As normas deste decreto-lei aplicam-se também a créditos com hipoteca ou outro direito sobre imóveis que não sejam para habitação, e a contratos de locação financeira de imóveis para habitação própria (permanente ou secundária) ou para arrendamento (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017).

Importa mencionar que nos contratos de crédito com hipoteca ou garantia equivalente, o banco empresta dinheiro ao cliente para este comprar, construir ou fazer obras numa casa, sendo essa casa dada como garantia bancária. Ou seja, no caso de o cliente não proceder ao reembolso do crédito, a casa é entregue ao banco. Diferente é o contrato de locação financeira de imóveis, dado que se trata de uma forma de financiar a compra ou construção de uma casa. A locadora financia a compra ou construção da casa e disponibiliza o seu uso ao cliente, durante o tempo que acordarem (de 5 a 30 anos). Durante esse tempo, o cliente fica a pagar uma renda (calculada com base no valor da casa e das escrituras e registos). No final, pode decidir se quer comprar a casa pelo seu valor residual, ou seja, pelo valor que ainda não pagou com as rendas.¹

Já o distrate de hipoteca ocorre quando a dívida relativa ao crédito à habitação é totalmente paga e o banco emite um documento onde declara que a hipoteca se extinguiu e que a dívida do crédito à habitação (de que a hipoteca servia de garantia) se extinguiu. Isto é, após a liquidação da dívida, o banco emite um documento (o distrate da hipoteca) em que renuncia à hipoteca constituída em seu favor e em que declara saldada a dívida, deixando de exercer direitos sobre o imóvel. Este documento deve ser entregue pelo proprietário no registo do

¹ Vd. [resumo em linguagem clara](#).

imóvel, para efeitos de cancelamento do registo hipotecário. Alguns bancos isentam os clientes de todas as despesas do distrate (comissões pelo distrate de hipoteca e imposto de selo) se o cliente respeitar o prazo do contrato no crédito à habitação, enquanto outros cobram distrate mesmo para quem leva o seu contrato até ao fim do prazo.

Cumpra também referir a [Lei n.º 66/2015, de 6 de julho](#)², diploma que veio simplificar e padronizar o comissionamento das contas de depósito à ordem estabelecendo, também, os requisitos a que deve obedecer a cobrança de comissões e despesas pelas instituições de crédito, devidas pela prestação de serviços aos clientes. Com esse fim procedeu, ainda, à alteração de quatro diplomas:

- O [Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março](#)³, que cria o sistema de acesso aos serviços mínimos bancários, consagrando a disponibilização dos serviços mínimos bancários pelas instituições de crédito que disponibilizam ao público os serviços que integram os serviços mínimos bancários e alterando as respetivas restrições de acesso;
- O [Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras](#) (texto consolidado), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, instituindo a obrigação de envio, pelas instituições de crédito, de uma fatura-recibo discriminativa de todas as comissões e despesas cobradas no âmbito da conta de depósito à ordem, no ano civil anterior;
- O [Decreto-Lei n.º 454/91, de 28 de dezembro](#)⁴ (texto consolidado), que estabelece normas relativas ao uso do cheque, atribuindo ao sacador a responsabilidade por todas as comissões e despesas associadas à devolução de cheque;
- A [Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março](#)⁵ (texto consolidado), que transpõe as Diretivas 2014/49/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril, relativa aos sistemas de garantia de depósitos, e 2014/59/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio, alterando o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, a Lei Orgânica do Banco de Portugal, o Decreto-Lei n.º 345/98, de 9 de novembro, o Código dos Valores Mobiliários, o Decreto-Lei n.º 199/2006, de 25 de outubro, e a Lei n.º 63-A/2008, de 24 de novembro.

Em 2 de novembro de 2017 a DECO criou a [petição Comissões Fora](#), por considerar “*ilegítima a cobrança de comissões bancárias pela manutenção de contas à ordem e pelo processamento de prestações do crédito à habitação*”. No texto que a fundamenta pode ler-se que “*desde 2015 que só é permitida, em Portugal, a cobrança de comissões bancárias por “serviços efetivamente prestados”*”. Mas a legislação não clarifica o

² Vd. [trabalhos preparatórios](#).

³ O [Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março](#), foi alterado pela [Lei n.º 19/2011, de 20 de maio](#), [Decreto-Lei n.º 225/2012, de 17 de outubro](#), [Lei n.º 66/2015, de 6 de julho](#), e [Decreto-Lei n.º 107/2017, de 30 de agosto](#).

⁴ O [Decreto-Lei n.º 454/91, de 28 de dezembro](#), foi alterado pelo [Decreto-Lei n.º 316/97, de 19 de novembro](#), retificado pela [Declaração de Retificação n.º 1-C/98, de 31 de janeiro](#), [Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro](#), [Decreto-Lei n.º 83/2003, de 24 de março](#), [Lei n.º 48/2005, de 29 de agosto](#), e [Lei n.º 66/2015, de 06 de julho](#).

⁵ A [Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março](#), foi alterada pela [Lei n.º 66/2015, de 6 de julho](#).

conceito de “serviço” e cada banco faz a sua livre interpretação, aplicando comissões onde quer. Se conseguirmos reunir 4000 assinaturas, o tema será discutido em plenário na Assembleia da República, a quem exigimos a clarificação dos serviços bancários que podem ser alvo de comissões. Atualmente, cada português com uma conta à ordem paga, em média, 63,41 euros todos os anos para o banco lhe manter a sua conta ativa. E sem ela não consegue contratar ou subscrever nenhum outro produto ou serviço do banco. Logo, não faz sentido que os bancos cobrem uma comissão pelo acesso ao patamar mais básico da relação entre banco e cliente. Mas é o que acontece atualmente em Portugal com a quase totalidade das instituições bancárias. Há comissões a ser cobradas regularmente por emprestarmos o nosso dinheiro ao banco, que o usa para gerar os seus proveitos.

Mas há mais. Pagar para poder... pagar a prestação do crédito à habitação é também uma inevitabilidade para muitos portugueses. Em média, cumprir um contrato de crédito hipotecário implica gastar 30,12 euros anuais em comissões para poder pagar as prestações mensais ao banco. Mas não há outra forma de cumprir o contrato e o banco cobra por esse cumprimento. Em ambos os casos, qual o serviço que o banco nos prestou para cobrar esta comissão? Nenhum.

Assine a nossa petição e ajude-nos a pôr fim à cobrança de comissões bancárias ilegítimas.”

Esta petição que foi assinada por 17000 pessoas, e cujo prazo de subscrição terminou em 31 de janeiro de 2018 não deu, ainda, entrada na Assembleia da República.

No ano passado foi publicado o [Decreto-Lei n.º 107/2017, de 30 de agosto](#), que estabelece as regras relativas à mudança de contas de pagamento, à comparabilidade das respetivas comissões, bem como ao acesso a contas de pagamento com características básicas, transpondo a [Diretiva 2014/92/UE](#). No preâmbulo daquele diploma podemos ler que “sem prejuízo das iniciativas relativas a comissões bancárias em curso na Assembleia da República, o presente decreto-lei transpõe agora a referida Diretiva, introduzindo no ordenamento jurídico nacional normas destinadas a assegurar uma maior transparência e comparabilidade das comissões cobradas pelos prestadores de serviços de pagamento no âmbito das respetivas contas de pagamento. Para o efeito, consagra-se no capítulo II um conjunto de regras que inclui, designadamente, o dever de os prestadores de serviços de pagamento facultarem aos consumidores um documento de informação sobre comissões, do qual constem as comissões correspondentes a cada um dos serviços oferecidos pelo prestador de serviços de pagamento e incluídos na lista de serviços mais representativos. Compete ao Banco de Portugal elaborar e divulgar esta lista, que integra a terminologia normalizada definida ao nível da União Europeia.”

A Comissão Europeia publicou [três regulamentos](#) que têm como objetivo concretizar o disposto na Diretiva das Contas de Pagamento, transposta pelo mencionado Decreto-Lei n.º 107/2017, de 30 de agosto.

Sobre a matéria da cobrança de comissões bancárias cumpre mencionar que em 2016 foi criado na Assembleia da República, na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, o grupo de trabalho [Conta Base e Condições dos Contratos de Crédito](#) (PJLs n.ºs 52/XIII/1.^a - PCP, 90/XIII/1.^a - BE, 83/XIII/1.^a - BE e 92/XIII/1.^a - PCP) com o objetivo de discutir os projetos de lei então apresentados pelos

grupos parlamentares do Bloco de Esquerda e do Partido Comunista Português. Dois desses projetos que defendem, nomeadamente, a obrigatoriedade de os bancos disponibilizarem contas-base, isentas de quaisquer comissões.

Na XII e XIII legislaturas têm sido apresentadas diversas iniciativas sobre esta matéria:

XII Legislatura			
Projeto de Lei n.º 307/XII - Cobrança de Comissões e outros encargos pelas Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras devidas pela prestação de serviços aos consumidores	PS	Rejeitado	Contra: PSD, CDS-PP A Favor: PS, PCP, BE, PEV
Projeto de Lei n.º 335/XII - Garante o acesso gratuito de todos os cidadãos a serviços mínimos bancários e limita a cobrança de despesas de manutenção de conta por parte das instituições de crédito altera o Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março e o Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro	BE	Rejeitado	Contra: PSD, CDS-PP A Favor: PS, PCP, BE, PEV
Projeto de Lei n.º 527/XII - Proíbe a cobrança, pelas instituições de crédito, de comissões, despesas ou outros encargos pela manutenção de contas de depósito à ordem	PCP	Rejeitado	Contra: PSD, CDS-PP A Favor: PS, PCP, BE, PEV
Projeto de Lei n.º 529/XII - Assegura o acesso dos cidadãos aos serviços mínimos bancários gratuitos e limita a cobrança de despesas de manutenção de conta por parte das instituições de crédito altera o Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março e o Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro	BE	Rejeitado	Contra: PSD, CDS-PP Abstenção: PS A Favor: PCP, BE, PEV
Projeto de Lei n.º 532/XII - Cobrança de Comissões e outros encargos pelas Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras devidas pela prestação de serviços aos consumidores	PS	Rejeitado	Contra: PSD, CDS-PP Abstenção: BE A Favor: PS, PCP, PEV
Projeto de Lei n.º 818/XII - Determina a obrigatoriedade de as instituições de crédito disponibilizarem uma conta de depósito à ordem padronizada, designada de "conta base", e proíbe a cobrança de comissões, despesas ou outros encargos pelos serviços prestados no âmbito dessa conta	PCP	Rejeitado	Contra: PSD, CDS-PP A Favor: PS, PCP, BE, PEV
Projeto de Lei n.º 822/XII - Elimina as comissões por reembolso antecipado e de termo do contrato, instituindo ainda a obrigatoriedade e gratuidade de emissão do distrate e de declaração de liquidação do empréstimo alteração ao Decreto-Lei n.º 51/2007, de 7 de março, e ao Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho	BE	Rejeitado	Contra: PSD, CDS-PP A Favor: PS, PCP, BE, PEV
Projeto de Lei n.º 823/XII - Assegura a gratuidade da conta base	BE	Rejeitado	Contra: PSD, CDS-PP A Favor: PS, PCP, BE, PEV
Projeto de Lei n.º 826/XII - Simplificação e padronização do comissionamento de contas de depósito à ordem (altera o Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março, o Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro e o Decreto-Lei n.º 454/91, de 28 de dezembro)	PSD CDS-PP	Aprovado	Lei n.º 66/2015, de 6 de julho

Projeto de Lei n.º 790 e 791/XIII/3.ª (BE)

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

Projeto de Lei n.º 833/XII - Proíbe os bancos de alterar unilateralmente taxas de juro e outras condições contratuais	PCP	Rejeitado	Contra: PSD, CDS-PP A Favor: PS, PCP, BE, PEV
Petição n.º 289/XII - Solicitam a adoção de medidas legislativas que limitem a cobrança de comissões ou outros encargos de manutenção de contas à ordem, e que promovam a transparência da sua publicitação e atualização	DECO	_____	Arquivada em: 18 de dezembro de 2013
XIII Legislatura			
Projeto de Lei n.º 52/XIII - Proíbe os bancos de alterar unilateralmente taxas de juro e outras condições contratuais	PCP	Rejeitado em Comissão	Contra: PSD, PS Abstenção: CDS-PP A Favor: PCP, BE
Projeto de Lei n.º 92/XIII - Determina a obrigatoriedade de as instituições de crédito disponibilizarem uma conta de depósito à ordem padronizada, designada de "conta base", e proíbe a cobrança de comissões, despesas ou outros encargos pelos serviços prestados no âmbito dessa conta	PCP	Rejeitado em Comissão	Contra: PSD, PS, CDS-PP A Favor: PCP, BE

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

Bibliografia específica

BARBOSA, Ana Mafalda Castanheira Neves de Miranda – **Direito Civil e Sistema Financeiro**. Cascais: Principia, 2016. 192 p. ISBN978-989-716-145-2. Cota: 24 – 196/2016.

Resumo: Neste livro aborda-se, nas palavras da autora, “problemas que envolvem a aplicação de uma medida de resolução a uma instituição bancária, a tutela dos investidores, aspetos da responsabilidade civil no contexto financeiro, a tutela do cliente bancário”, numa perspetiva de reflexão sobre os temas.

No capítulo V, com o título “O impacto das taxas de juro negativas nos contratos de mútuo bancário: as tentativas de salvaguarda dos bancos e a proteção do consumidor” (p. 157 a 189) a autora vai debruçar-se sobre o problema atual dos juros negativos e dos créditos à habitação já contratados, abordando a reação dos bancos à situação, a alteração unilateral dos contratos e a salvaguarda do consumidor.

LAWRYNOWICZ, Margaretha [et al.] – Implementation of the consumer credit directive. **Internal Market and Consumer Protection**. [Em linha]. PE 475.083 (jan. 2012). [Consult. 7 de março 2018]. Disponível em: <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=110571&img=7788&save=true> e>.

Resumo: O estudo examina a situação atual da implementação da Diretiva 2008/48/EC sobre o crédito ao consumo, bem como as dificuldades sentidas nesta implementação. Recolhe o exemplo de catorze Estados-membros da União Europeia, analisando a forma como estes Estados executaram a transposição desta mesma Diretiva. A análise foca-se nas diversas disposições da diretiva na perspetiva da sua completa uniformização.

O estudo abrange, ainda, a análise da regulação dos contratos de crédito não regulados pela Diretiva 2008/48/EC.

MORAIS, Fernando de Gravato – Do crédito ao consumo ao crédito aos consumidores. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**. Lisboa: CEJ. ISSN 1645-829X. Nº 12 (2º sem. 2009), p. 59 a 82. Cota: RP-244.

Resumo: Neste artigo o autor vai abordar as diversas questões que se colocam com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, referente ao crédito ao consumo, bem como com a Declaração de Retificação n.º 55/2009 de 31 de julho, que procede a 18 alterações circunstanciais. É analisado o novo regime do crédito aos consumidores estabelecendo-se comparações com a lei revogada.

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

Os serviços bancários recebem um tratamento especial no Mercado Interno, pelo seu papel fundamental não apenas pela via da liberdade de circulação de serviços, mas também de 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”), incluindo a supervisão das instituições financeiras pelo Sistema Europeu de Bancos Centrais [ou [Eurosistema](#), composto pelo Banco Central Europeu (BCE) e pelos bancos centrais nacionais da área do euro, incluindo o Banco de Portugal].

A União Bancária foi criada em resposta à crise financeira e tem atualmente dois elementos: o [Mecanismo Único de Supervisão](#) (MUS) e o [Mecanismo Único de Resolução](#) (MUR). O MUS supervisiona os bancos de maior dimensão e mais importantes da área do euro, diretamente a nível europeu, enquanto o MUR tem por objetivo a resolução dos bancos insolventes, de uma forma ordenada, com custos mínimos para os contribuintes e para a economia real. Um terceiro elemento, um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos ([EDIS](#))⁶, está atualmente em discussão.

Neste contexto, a [Diretiva 2007/64/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho⁷ estabeleceu requisitos básicos de transparência para as comissões cobradas pelos prestadores de serviços de pagamento em relação aos

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0586>

⁷ Diretiva 2007/64/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2007, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Diretivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE e revoga a Diretiva 97/5/CE ([JO L 319 de 5.12.2007, p. 1](#)).

serviços oferecidos no quadro das contas de pagamento. Esta diretiva facilitou substancialmente a atividade dos prestadores de serviços de pagamento, criando regras uniformes em relação à prestação de serviços de pagamento e às informações a fornecer, reduziu as comissões administrativas e gerou poupanças para os prestadores de serviços de pagamento.

A Diretiva [2008/48/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, relativa a contratos de crédito aos consumidores, e que revoga a [Diretiva 87/102/CEE](#) do Conselho, veio harmonizar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos países da União Europeia em matéria de crédito concedido aos consumidores que contraíam empréstimos para financiar a compra de bens e serviços. Neste sentido, veio abrir o mercado europeu do crédito ao consumo, melhorando, ao mesmo tempo, a transparência das condições contratuais e o nível de proteção do consumidor.

A transparência e a comparabilidade das comissões ao nível da União foram consideradas numa iniciativa de autorregulação lançada pelo setor bancário. No que diz respeito à mudança de conta, os princípios comuns estabelecidos em 2008 pelo Comité Bancário Europeu proporcionam um mecanismo que pode servir de modelo para a mudança de contas de pagamento oferecida pelos bancos situados no mesmo Estado-Membro. No entanto, dada a sua natureza não vinculativa, esses princípios comuns têm sido aplicados de forma incoerente na União, com resultados ineficazes. Além disso, os princípios comuns contemplam apenas as mudanças de conta de pagamento a nível nacional e não a mudança de conta transfronteiriça. Por último, no que respeita ao acesso a uma conta de pagamento de base, a [Recomendação 2011/442/UE](#) da Comissão⁸ convidava os Estados-Membros a tomar as medidas necessárias para assegurar a sua aplicação o mais tardar seis meses após a sua publicação.

A [Diretiva 2014/92/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014, incidiu sobre a comparabilidade das comissões relacionadas com as contas de pagamento, à mudança de conta de pagamento e ao acesso a contas de pagamento com características básicas, em consonância com outros atos legislativos da União, em particular com a [Diretiva 2007/64/CE](#) e o [Regulamento \(UE\) n.º 260/2012](#) do Parlamento Europeu e do Conselho⁹.

Desta forma, a Comissão considerou fundamental que os consumidores sejam capazes de compreender as comissões, de forma a poder comparar as ofertas de diferentes prestadores de serviços de pagamento e tomar decisões informadas quanto à conta de pagamento mais adequada às suas necessidades. A comparação entre comissões bancárias não pode ser efetuada se os prestadores de serviços de pagamento utilizarem terminologia diferente para os mesmos serviços e prestarem informações em diferentes formatos. A utilização de uma terminologia normalizada, aliada à apresentação, num formato harmonizado, de informações específicas sobre as comissões dos serviços mais representativos associados a contas de pagamento, pode ajudar os consumidores a compreender e a comparar as comissões.

⁸ Recomendação 2011/442/UE da Comissão, de 18 de julho de 2011, relativa ao acesso a uma conta bancária de base ([JO L 190 de 21.7.2011, p. 87](#)).

⁹ Regulamento (UE) n.º 260/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2012, que estabelece requisitos técnicos e de negócio para as transferências a crédito e os débitos diretos em euros e que altera o Regulamento (CE) n.º 924/2009 ([JO L 94 de 30.3.2012, p. 22](#)).

Assim, a lei passou a prever diversos instrumentos destinados a tornar as comissões mais claras para os consumidores, exigindo que, como exemplo, em todos os países da UE, exista pelo menos um sítio eletrónico independente que permita comparar as comissões associadas a contas de pagamento cobradas por diferentes bancos. Quanto aos serviços de mudança de conta bancária, as regras criam um procedimento rápido que permite aos consumidores mudarem a sua conta de um banco para outro dentro do mesmo país da UE, tendo essa mudança de ser realizada pelo banco destinatário. Os bancos devem suportar os custos de eventuais prejuízos financeiros em caso de erros cometidos durante o processo. Se o consumidor pretender mudar de conta bancária de um país da UE para outro, o banco onde está aberta a conta que será encerrada deverá prestar assistência no processo.

A [Diretiva 2007/64/CE](#) exige que os Estados-Membros assegurem que os prestadores de serviços de pagamento forneçam, pelo menos uma vez por ano e gratuitamente ao consumidor, um extrato de todas as comissões incorridas e, se for caso disso, informações relativas às taxas de juro, pelos serviços associados a uma conta de pagamento. Os prestadores de serviços de pagamento devem utilizar os termos normalizados estabelecidos na lista final dos serviços mais representativos associados a uma conta de pagamento. As listas finais serão publicadas pelos Estados-Membros, integrando a terminologia normalizada da União estabelecida no [Regulamento Delegado \(UE\) 2018/32](#)¹⁰ da Comissão¹¹, do [Regulamento de Execução \(UE\) 2018/33](#)¹² da Comissão, de 28 de setembro de 2017 que estabelece normas técnicas de execução relativas a um formato de apresentação normalizado do extrato de comissões e do seu símbolo comum em conformidade com a Diretiva 2014/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho e do [Regulamento de Execução \(UE\) 2018/34](#)¹³ da Comissão de 28 de setembro de 2017 que estabelece normas técnicas de execução relativas a um formato de apresentação normalizado do documento de informação sobre comissões e do seu símbolo comum em conformidade com a Diretiva 2014/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho.

No que diz respeito à apresentação de pacotes de serviços associados a uma conta de pagamento, é necessário considerar que são oferecidos diferentes tipos de pacotes pelos prestadores de serviços de pagamento. A oferta de alguns pacotes está incluída numa comissão geral, por exemplo, para a manutenção e gestão da conta, enquanto outros pacotes são cobrados separadamente dessa comissão geral e outros ainda incluem uma determinada quantidade de serviços. A fim de facilitar ao consumidor a compreensão do conteúdo dos diferentes tipos de pacotes e das suas comissões, o extrato de comissões deve enumerar os pacotes separadamente. Em especial, se os pacotes forem cobrados no âmbito de uma comissão geral, esses pacotes devem ser indicados juntamente com essa comissão. Os Estados-Membros podem exigir que, juntamente com o extrato de comissões, sejam facultados indicadores-chave, nomeadamente um indicador dos custos totais. Por conseguinte, o modelo do extrato de comissões deve incluir um quadro separado, a ser utilizado pelos prestadores de serviços de pagamento que estão sujeitos a tais condições. Além disso, uma

¹⁰ Determina a terminologia padronizada que deve ser utilizada na designação dos serviços associados às contas de pagamento e nos documentos de informação pré-contratual e contratual fornecidos aos consumidores.

¹¹ Regulamento Delegado (UE) 2018/32 da Comissão, de 28 de setembro de 2017, que complementa a Diretiva 2014/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito às normas técnicas de regulamentação aplicáveis à terminologia normalizada da União para os serviços mais representativos associados a uma conta de pagamento.

¹² Documento de informação sobre comissões.

¹³ Documento sobre extrato de comissões.

vez que o extrato de comissões deve ser facilmente elaborado pelos prestadores de serviços de pagamento, estes devem dispor de instruções claras sobre o seu preenchimento. Os presentes regulamentos têm por base os projetos de normas técnicas de execução apresentados pela Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia — EBA) à Comissão¹⁴.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-membros da União Europeia: Bélgica, Espanha e Irlanda.

BÉLGICA

As questões relativas aos créditos ao consumo, assim como às práticas dos mercados financeiros e proteção do consumidor, estão tipificadas no [Code de droid économique](#).

De acordo com a alínea d) do n.º 41 do artigo 1.º, está incluído no custo total do crédito imputado ao consumidor qualquer despesa, incluindo comissões de investigação, início de contrato, consulta, administração e execução, excepcionando-se apenas as relativas a questões com cartões de crédito, definidas na alínea f) do mesmo preceito legal.

A [Loi du 13 juin 2010](#), que altera a *Loi de 12 de juin de 1991*, relativa aos créditos ao consumo em específico, vai no mesmo sentido, incluindo nos custos do contrato de crédito todas as taxas administrativas e de cobrança.

A legislação aplicável aos contratos hipotecários sofreu alterações em 2016, através da [Loi 22 avril 2016](#). Neste diploma, aplicado a novos contratos celebrados a partir de 1 de abril de 2017, as alterações mais expressivas dizem respeito à divulgação da taxa anual, similar a TAEG dos créditos ao consumo, para dar uma melhor perceção do valor do crédito ao consumidor. A outra grande alteração prende-se com a impossibilidade de as instituições bancárias obrigarem os clientes a subscrever outros serviços, como seguros de saúde, acoplados ao crédito, podendo, no entanto, oferecer-los a preços mais vantajosos, caso o cliente subscreva mais que um serviço.

A [FSMA](#) é a autoridade dos serviços e mercados financeiros que fiscaliza a integridade destes mercados e o tratamento leal do consumidor financeiro.

Tem por missão assegurar a vigilância dos mercados financeiros e sociedades cotadas, autorizar e controlar a instituição de certas categorias de estabelecimentos financeiros, fazer respeitar as regras de conduta dos

¹⁴ Regulamento Delegado (UE) 2018/32; Regulamento de Execução (UE) 2018/33; Regulamento de Execução (UE) 2018/34.

intermediários financeiros, supervisionar a comercialização de produtos de investimento destinados ao grande público e exercer o controlo das pensões complementares, encontrando-se diversa informação sobre os direitos dos consumidores no seu portal da Internet.

ESPANHA

Os preços das comissões bancárias são livres. O Banco de Espanha não tem qualquer interferência na sua limitação ou quantificação, podendo os bancos impor o preço que entendam para os diversos serviços que prestam, com a exceção das operações bancárias sobre as quais existem limites normativos para a sua cobrança.

A [Orden EHA/2899/2011, de 28 de outubro](#), sobre a transparência e proteção dos clientes de serviços bancários, a [Circular 5/2012, de 27 de junho, do Banco de Espanha, a entidades de crédito y provedores de servicios de pago, sobre transparência de los servicios bancários y responsabilidade en la concesión de préstamos](#), e a [Ley 16/2009, de 13 de novembro de servicios de pago](#), são os diplomas relevantes para o enquadramento do tema no país.

Em virtude da referida *Orden*, bem como da Circular 5/2012, as entidades bancárias estão obrigadas a publicar nas suas páginas eletrónicas e nos seus estabelecimentos, informação detalhada sobre as comissões habitualmente aplicadas aos serviços bancários prestados aos seus clientes¹⁵.

Esta informação deve corresponder às operações realizadas a cada trimestre para cada um dos diferentes produtos e clientes e atualizado com a mesma periodicidade. Adicionalmente, esta informação deve ainda ser enviada ao Banco de Espanha, que também a disponibiliza ao público através do seu sítio na Internet¹⁶.

Está disponível, no sítio da Internet do regulador espanhol, [uma ferramenta de pesquisa](#) para aceder à informação relativa às comissões cobradas, seus valores e a que serviços se aplicam.

IRLANDA

Toda a legislação relativamente aos créditos bancários vem prevista no [Consumer Credit Act 1995](#).

Nele consta o conceito de “APR” (*Annual Percentage Rate*)¹⁷, traduzindo-se no custo anual total do crédito imputado ao consumidor.

Para efeitos do seu cálculo, devem estar, além dos juros devidos, todos e quaisquer valores imputados ao cliente como comissões de amortização, seguros, comissões de manutenção de conta ou qualquer outra

¹⁵ A forma da informação deve respeitar a constante do anexo I da Circular 5/2012.

¹⁶ De referir que esta obrigação de informação tem efeito meramente estatístico, não vinculando a entidade bancária a aplicar aquelas comissões. Trata-se assim de uma análise estatística do valor das comissões habitualmente cobradas nos três meses anteriores, para cada um dos diferentes serviços.

¹⁷ N.º 2 da parte I.

comissão da qual o consumidor não tem uma liberdade razoável de escolha. Porém, o final da alínea c) do n.º 2 da [secção 9](#) excluiu do cálculo do APR qualquer custo de cobrança do crédito.

Do contrato de crédito deve contar a informação constante na [secção 34](#), nomeadamente:

- o custo total do crédito;
- o valor dos serviços contratados;
- o custo de cada mensalidade;
- a duração do crédito ou método para a determinar;
- os termos e os custos em caso de amortização antecipada;
- a taxa de juro; e
- os termos em que a APR pode ser alterada.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que se encontram em apreciação, na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª), as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria conexa com a presente:

- [Projeto de Lei n.º 83/XIII/1.ª \(BE\)](#) - Assegura a gratuitidade da conta base.
- [Projeto de Lei n.º 90/XIII/1.ª \(BE\)](#) - Institui a obrigatoriedade das instituições bancárias refletirem totalmente a descida da Euribor nos contratos de crédito à habitação e ao consumo.

- **Petições**

Está ainda em apreciação a [Petição n.º 353/XIII/2.ª](#), da iniciativa de José Alberto da Silva Pereira, que “*solicita um debate sobre o estado atual da Banca, nomeadamente ao nível dos custos, alteração de condições e falta de regulamentação*”.

V. Consultas e contributos

Consultas facultativas

Caso a iniciativa seja aprovada na generalidade e baixe à Comissão para discussão na especialidade, pode ser ponderada a audição do Banco de Portugal, da DECO – Defesa do Consumidor e da Associação

Portuguesa de Bancos. Nota-se, todavia, que [estas três entidades foram já ouvidas](#), no mês passado, sobre o Projeto de Lei n.º 90/XIII/1.ª (BE) e sobre o Projeto de Lei n.º 92/XIII/1.ª (PCP) – para além das [audições efetuadas em 2016](#), sobre, entre outras, as mesmas duas iniciativas -, sendo questionável que possam acrescentar algo específico relativamente a esta iniciativa.

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

Face à informação disponível, não é possível determinar ou quantificar os eventuais encargos resultantes da aprovação destas iniciativas.