

Luis Soares

De: Comissão 5ª - COFAP XII
Enviado: quarta-feira, 6 de Junho de 2012 15:05
Para: Iniciativa legislativa
Cc: DAPLEN Correio; DAC Correio; DRAA 2ª Série Publicação
Assunto: PJL's nºs 222/XII, 223/XII, 224/XII e 240/XII - pareceres generalidade
Anexos: Parecer_PJL222-223-224 - DepCarlosSantosSilva.doc; Parecer_PJL240 - DepCarlosSantosSilva.doc; parecer pjls 222,223 e 224.pdf; parecer pjl 240.pdf

Encarrega-nos o Senhor Presidente da Comissão de enviar os pareceres em assunto, aprovados na reunião de 06 de junho de 2012, por unanimidade, e que tiveram como autor o Senhor Deputado Carlos Santos Silva.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer

Projetos de Lei n.º 222/XII/1ª (PS),
n.º 223/XII/1ª (PS) e n.º 224/XII/1ª (PS)

Autor: Deputado Carlos
Santos Silva

PJL n.º 222/XII/1ª - Cria um regime excecional e transitório de extinção de obrigações decorrentes de crédito à habitação em situações de redução substancial do rendimento do agregado familiar.

PJL n.º 223/XII/1ª - 2.ª Alteração ao Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de Julho, permitindo o reembolso do valor de planos poupança para pagamento de prestações de crédito à habitação.

PJL n.º 224/XII/1ª - 10.ª Alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, introduzindo mecanismos adicionais de proteção dos devedores no contratos de crédito para aquisição de habitação própria e permanente.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota preliminar

O Grupo Parlamentar do Partido Socialista tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República os seguintes projetos de lei:

- Projeto de Lei n.º 222/XII/1.^a, que *“Cria um regime excecional e transitório de extinção de obrigações decorrentes de crédito à habitação em situações de redução substancial do rendimento do agregado familiar”*;
- Projeto de Lei n.º 223/XII/1.^a, que *“Procede à 2.^a Alteração ao Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de Julho, permitindo o reembolso do valor de planos poupança para pagamento de prestações de crédito à habitação”*;
- Projeto de Lei n.º 224/XII/1.^a, que *“Procede à 10.^a Alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, introduzindo mecanismos adicionais de proteção dos devedores nos contratos de crédito para aquisição de habitação própria e permanente”*.

As iniciativas deram entrada na Assembleia da República em 27 de abril de 2012, foram admitidas em 2 de maio e baixaram, na mesma data, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, para elaboração do respetivo parecer.

A discussão na generalidade destas iniciativas legislativas encontra-se agendada para a sessão plenária de dia 8 de junho.

2. Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas

Os projetos de lei objeto do presente parecer inserem-se num conjunto de cinco iniciativas¹ apresentadas pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista, através das quais os proponentes pretendem *“proteger as famílias portuguesas face à situação de*

¹ As restantes iniciativas são o Projeto de Lei n.º 225/XII/1.^a – *“Altera o Código de Processo Civil, modificando as regras aplicáveis à determinação do valor base da venda de imóveis em processo de execução”*, que baixou à 1.^a Comissão, e o Projeto de Resolução n.º 308/XII/1.^a – *“Recomenda ao Governo a criação de um Fundo de Garantia ao Crédito à Habitação”*.

degradação da situação económica que as afeta no cumprimento das suas obrigações financeiras”, concretamente no que se relaciona com o incumprimento no pagamento das prestações de crédito para aquisição de habitação própria e permanente.

Através do Projeto de Lei n.º 222/XII/1.^a, o PS propõe a criação de *“um regime excepcional e transitório de extinção das obrigações decorrentes de contratos de mútuo para aquisição de habitação própria permanente, com garantia real, em situação de desemprego conducente a uma redução substancial de rendimentos do agregado familiar”*, estabelecendo um regime de dação em cumprimento para estas situações. Define, igualmente, um regime de dação em cumprimento para os casos em que se registre apenas uma quebra de rendimento, não necessariamente associada a situação de desemprego.

De acordo com os autores, este regime excepcional deve vigorar durante o período de vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira assinado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, sendo objeto de avaliação do seu impacto no final do primeiro ano.

O Projeto de Lei n.º 223/XII/1.^a procede à alteração do Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho², no sentido de permitir a mobilização de planos poupança-reforma, planos poupança-educação ou planos poupança-reforma/educação sem penalizações e sem perda de benefícios fiscais, no caso de utilização para o pagamento de prestações de crédito à aquisição de habitação própria e permanente.

Por último, o Projeto de Lei n.º 224/XII/1.^a pretende alterar o Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro³ no sentido de *“assegurar que é dada prioridade ao cumprimento das obrigações decorrentes de empréstimos à habitação, tornando regra que, em caso de dúvida, o pagamento de quantias às instituições financeiras são imputadas em primeiro lugar às prestações correspondentes ao crédito à aquisição de habitação própria permanente”*.

Através do mesmo projeto de lei, o PS pretende estabelecer que *“as instituições de crédito apenas podem proceder à resolução ou a qualquer outra forma de cessação do*

² “Aprova o novo regime jurídico dos planos de poupança-reforma, dos planos de poupança-educação e dos planos de poupança-reforma/educação, revogando o Decreto-Lei n.º 205/89, de 27 de Junho, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 145/90, de 7 de Maio, e o Decreto-Lei n.º 357/99, de 15 de Setembro”.

³ “Estabelece o regime jurídico de concessão de crédito à habitação própria”.

contrato de concessão de crédito à aquisição de habitação própria permanente com fundamento no incumprimento, na sequência da verificação de pelo menos três prestações vencidas e não pagas pelo mutuário, seguidas ou interpoladas”, com o objetivo de “reforçar a proteção jurídica dos devedores no que concerne aos casos em que o incumprimento pontual do pagamento das prestações perante as instituições de crédito não corresponde ainda a uma situação de impossibilidade permanente de executar o contrato”.

De modo a “procurar evitar a venda do imóvel em processo executivo, salvaguardando a subsistência do contrato”, a iniciativa pretende também “assegurar que as instituições financeiras sejam obrigadas a aceitar a retoma do contrato, desde que se verifique o pagamento das prestações vencidas e não pagas, bem como os juros de mora e as despesas” em que a instituição financeira eventualmente incorreu.

Este projeto de lei estabelece, ainda, a impossibilidade de aumento do *spread* em caso de divórcio, separação judicial de pessoas e bens, dissolução da união de facto ou falecimento de um dos cônjuges, quando os membros do casal sejam codevedores num contrato de crédito à aquisição de habitação própria permanente.

3. Conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e cumprimento da lei formulário

A apresentação dos projetos de lei objeto do presente parecer foi efetuada nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Os projetos de lei encontram-se redigidos sob a forma de artigos, têm uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e são precedidos de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Relativamente ao cumprimento da “lei formulário” (Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto), assinala-se que os três

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

projetos de lei apresentam um título que traduz sinteticamente o seu objeto, cumprindo, assim, o disposto no n.º 2 do artigo 7.º.

No que concerne à designação das iniciativas, a Nota Técnica elaborada pelos serviços alerta para o facto de o Projeto de Lei n.º 224/XII/1.^a, a ser aprovado, constituir efetivamente a 9.^a alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, e não a 10.^a alteração que consta da sua designação. No entanto, alerta igualmente para a circunstância de a última alteração ao mencionado Decreto-Lei ter sido produzida pelo Decreto-Lei n.º 222/2009, de 11 de setembro, que *“Estabelece medidas de protecção do consumidor na celebração de contratos de seguro de vida associados ao crédito à habitação e procede à nona alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro”*, pelo que considera que *“não parece dever constar do título da presente iniciativa, em caso de aprovação, que a mesma constitui a 9.^a alteração ao Decreto-Lei n.º 394/98, de 11 de novembro, sendo certo, no entanto, que efetivamente não corresponde à 10.^a alteração”*.

Por último, as normas de entrada em vigor contidas nos três projetos de lei cumprem o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da “lei formulário”, assinalando a Nota Técnica que o artigo 10.º do Projeto de Lei n.º 222/XII/1.^a prevê a entrada em vigor do diploma *“no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação”*, enquanto nos Projetos de Lei n.ºs 223/XII/1.^a e 224/XII/1.^a os respetivos artigos 2.ºs determinam que os diplomas entram em vigor *“no primeiro dia do segundo mês posterior à sua publicação”*.

4. Iniciativas legislativas pendentes sobre a mesma matéria

À data de elaboração do presente parecer existem as seguintes iniciativas legislativas sobre matérias conexas:

- **Projeto de Lei n.º 198/XII/1.^a (BE)** - *Cria um processo excepcional de regularização de dívidas às instituições de crédito no âmbito dos contratos de concessão de crédito à habitação própria e permanente;*
- **Projeto de Lei n.º 225/XII/1.^a (PS)** - *Altera o Código de Processo Civil, modificando as regras aplicáveis à determinação do valor base da venda de imóveis em processo de execução (baixou à 1.^a Comissão);*

- **Projeto de Lei n.º 237/XII/1.ª** (PSD) - *Cria um regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica muito difícil;*
- **Projeto de Lei n.º 238/XII/1.ª** (PSD) - *Cria salvaguardas para os mutuários de crédito à habitação, procedendo à 10ª alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro;*
- **Projeto de Lei n.º 240/XII/1.ª** (BE) - *Cria um processo excecional de suspensão das penhoras e vendas coercivas das casas de habitação.*
- **Projeto de Lei n.º 242/XII/1.ª** (PEV) - *Estabelece mecanismos de proteção aos devedores nos contratos de crédito à habitação (10ª. alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro);*
- **Projeto de Lei n.º 243/XII/1.ª** (PCP) - *Medidas para garantir a manutenção da habitação;*
- **Projeto de Lei n.º 245/XII/1.ª** (CDS-PP) - *Procede à 10ª alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro introduzindo mecanismos de reequilíbrio contratual entre as partes.*
- **Projeto de Lei n.º 246/XII/1.ª** (CDS-PP) - *Altera o Código de Processo Civil, modificando as regras relativas à ordem de realização da penhora e à determinação do valor de base da venda de imóveis em processo de execução*
- **Projeto de Lei n.º 247/XII/1.ª** (CDS-PP) - *Cria um regime extraordinário de reestruturação de dívidas emergentes de créditos para a aquisição ou construção de habitação própria permanente.*
- **Projeto de Lei n.º 248/XII/1.ª** (BE) - *Introduz medidas adicionais de proteção dos mutuários de crédito à habitação.*
- **Projeto de Resolução n.º 308/XIII/1.ª** (PS) - *Recomenda ao Governo a criação de um Fundo de Garantia ao Crédito à Habitação.*
- **Projeto de Resolução n.º 356/XII/1.ª** (CDS-PP) - *Recomenda ao Governo que proceda à criação de um incentivo adicional à desistência ou acordo em processos de execução que envolvam penhoras de imóveis que constituam habitação própria*

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

e permanente dos executados e que, apesar da taxa de justiça agravada, foram iniciados.

- **Projeto de Resolução n.º 357/XII/1.ª (CDS-PP)** - *Recomenda ao Governo que proceda à criação de um regime jurídico de prevenção e de sanção de situações de incumprimento de contratos de crédito com particulares.*
- **Projeto de Resolução n.º 358/XII/1.ª (CDS-PP)** - *Recomenda ao Governo que solicite ao Banco de Portugal a criação de um manual de boas práticas em matéria de prevenção e de sanção de situações de incumprimento de contratos de crédito com particulares.*
- **Projeto de Resolução n.º 359/XII/1.ª (PS)** - *Recomenda ao Governo a suspensão dos procedimentos de venda executiva de imóveis penhorados por dívidas fiscais em casos de agravamento da situação financeira dos agregados familiares.*

O Projeto de Lei n.º 198/XII/1.ª foi discutido, na generalidade, na sessão plenária de 16 de março de 2012, tendo, em 22 de Março, voltado a baixar à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, sem votação, para nova apreciação por um prazo de 90 dias.

A discussão na generalidade das restantes iniciativas encontra-se agendada para a sessão plenária de dia 8 de junho.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

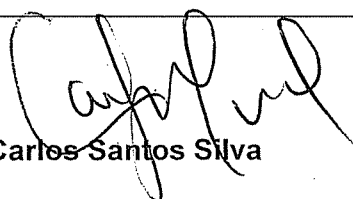
O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre as iniciativas em apreço, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário agendado para o próximo dia 8 de junho.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentou à Assembleia da República os Projetos de Lei n.ºs 222/XII/1.^a, que *“Cria um regime excecional e transitório de extinção de obrigações decorrentes de crédito à habitação em situações de redução substancial do rendimento do agregado familiar”*, 223/XII/1.^a, que *“Procede à 2.^a Alteração ao Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de Julho, permitindo o reembolso do valor de planos poupança para pagamento de prestações de crédito à habitação”* e 224/XII/1.^a, que *“Procede à 10.^a Alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, introduzindo mecanismos adicionais de proteção dos devedores nos contratos de crédito para aquisição de habitação própria e permanente”*.
2. Através destes projetos de lei, que se inserem num conjunto de cinco iniciativas apresentadas por aquele grupo parlamentar, os seus proponentes afirmam pretender *“proteger as famílias portuguesas face à situação de degradação da situação económica que as afeta no cumprimento das suas obrigações financeiras”*, concretamente no que se relaciona com o incumprimento no pagamento das prestações de crédito para aquisição de habitação própria e permanente.
3. A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública é de parecer que os projetos de lei n.ºs 222/XII/1.^a, 223/XII/1.^a e 224/XII/1.^a reúnem os requisitos constitucionais e regimentais para serem discutidos e votado em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o plenário.

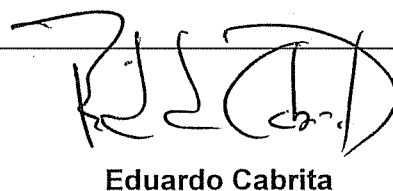
Palácio de S. Bento, 5 de junho de 2012

O Deputado autor do Parecer



Carlos Santos Silva

O Presidente da Comissão



Eduardo Cabrita



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131º do Regimento da Assembleia da República.

Projeto de Lei n.º 222/XII/1.ª (PS)

Cria um regime excecional e transitório de extinção de obrigações decorrentes de crédito à habitação em situações de redução substancial do rendimento do agregado familiar.

Projeto de Lei n.º 223/XII/1.ª (PS)

2.ª Alteração ao Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de Julho, permitindo o reembolso do valor de planos poupança para pagamento de prestações de crédito à habitação.

Projeto de Lei n.º 224/XII/1.ª (PS)

10.ª Alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, introduzindo mecanismos adicionais de proteção dos devedores nos contratos de crédito para aquisição de habitação própria e permanente.

Data de admissão: 2 de maio de 2012.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

Índice

- I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES À INICIATIVA**
- II. APRECIÇÃO DA CONFORMIDADE DOS REQUISITOS FORMAIS, CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS E DO CUMPRIMENTO DA LEI FORMULÁRIO**
- III. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOCTRINÁRIO E ANTECEDENTES**
- IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA**
- V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS**
- VI. APRECIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO**

Elaborada por Joana Figueiredo (DAC), Laura Costa (DAPLEN), Fernando Bento Ribeiro, Lúcia Gravito e Maria Leitão (DILP) e Maria Teresa Félix (BIB)

Data: 15 de maio de 2012

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

O Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentou um pacote de iniciativas legislativas, em matéria de crédito à habitação, três das quais são alvo da presente Nota Técnica:

- Projeto de Lei n.º 222/XII/1.ª, que *Cria um regime excecional e transitório de extinção de obrigações decorrentes de crédito à habitação em situações de redução substancial do rendimento do agregado familiar*;
- Projeto de Lei n.º 223/XII/1.ª, que *procede à 2.ª Alteração ao Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de Julho, permitindo o reembolso do valor de planos poupança para pagamento de prestações de crédito à habitação*; e
- Projeto de Lei n.º 224/XII/1.ª, que *procede à 10.ª Alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, introduzindo mecanismos adicionais de proteção dos devedores nos contratos de crédito para aquisição de habitação própria e permanente*.

Considera o proponente que, em consequência das dificuldades atuais vividas pelas famílias, por um lado, e pelas instituições financeiras, por outro, importa “*equilibrar o enquadramento normativo aplicável à concessão do crédito à aquisição de habitação própria e permanente*”, chamando a atenção, com particular destaque, para os contratos em incumprimento.

Assim, e no que respeita ao Projeto de Lei n.º 222/XII/1.ª, os deputados do Partido Socialista chamam a atenção para a perda significativa de rendimento dos agregados familiares, sobretudo se relacionada com situações de desemprego, propondo um “*regime excecional e transitório de extinção das obrigações decorrentes de contratos de mútuo para aquisição de habitação própria e permanente, com garantia real*”, nos casos de situação de desemprego que geram uma redução significativa dos rendimentos da família, estatuidando, para estes casos, a implementação de um regime de dação em cumprimento.

Por seu turno, e relativamente ao Projeto de Lei n.º 223/XII/1.ª, pretendem os proponentes possibilitar, em casos determinados, a “*mobilização de planos poupança-reforma, planos poupança-educação ou planos poupança-reforma/educação*” sem que de tal ação decorram penalizações e perda de benefícios fiscais.

Enfim, com o Projeto de Lei n.º 224/XII/1.ª, o Partido Socialista pretende (i) conferir prioridade, nos pagamentos às instituições financeiras, “*às prestações correspondentes ao crédito à aquisição de habitação própria permanente*”, (ii) assegurar que a resolução (ou outra forma de cessação deste tipo de contratos) por parte do credor só possa acontecer “*na sequência da verificação de pelo menos três prestações vencidas e não pagas pelo mutuário, seguidas ou interpoladas*” e, ainda, (iii) a obrigatoriedade de as instituições financeiras aceitarem a retoma do contrato, verificado que esteja o “*pagamento das prestações vencidas e não pagas, bem como os juros de mora e as despesas em que a esta incorreu*”.

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

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

Os três projetos de lei em análise são apresentados por 17 Deputados do Grupo Parlamentar do PS, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Estas três iniciativas legislativas tomam a forma de projeto de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, respeitam os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do mesmo diploma e, cumprindo os requisitos formais estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º, mostram-se redigidos sob a forma de artigos, têm uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e são precedidas de uma breve exposição de motivos.

Os projetos de lei deram entrada em 27/04/2012 e foram admitidos e anunciados em sessão plenária a 02/05/2012. Por despacho de S. Exa. a Presidente da Assembleia da República, exarado nesta data, baixaram, na generalidade, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª).

• Verificação do cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto, comumente designada por "lei formulário", possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, como tal, importa ter presentes.

Assim, cumpre assinalar que, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, os três projetos de lei *sub judice* têm um título que traduz sinteticamente o seu objeto.

Com efeito, o Projeto de Lei n.º 222/XII/1.ª visa criar um conjunto de regras excecionais e transitórias de extinção de obrigações decorrentes de crédito à habitação em situações de redução substancial do rendimento do agregado familiar, o Projeto de Lei n.º 223/XII/1.ª visa proceder à alteração do Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho⁴, tendo em vista permitir o reembolso do valor dos planos poupança (PPR/E) para pagamento de prestações de crédito à aquisição de habitação própria e permanente e, por último, o Projeto de Lei n.º 224/XII/1.ª visa

⁴ O Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho, aprova o novo regime jurídico dos planos de poupança-reforma, dos planos de poupança-educação e dos planos de poupança-reforma/educação, revogando o Decreto-Lei n.º 205/89, de 27 de Junho, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 145/90, de 7 de Maio, e o Decreto-Lei n.º 357/99, de 15 de Setembro.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

proceder à alteração do Decreto-Lei n.º 394/98, de 11 de novembro⁵, aditando a este diploma um conjunto de normas que consagram “mecanismos adicionais de proteção dos devedores nos contratos de crédito para aquisição de habitação própria permanente”.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da referida lei formulário: “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”.

Assim, como o Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho, sofreu já uma alteração, produzida pelo Decreto-Lei n.º 125/2009, de 22 de maio, caso o Projeto de Lei n.º 223/XII/1.ª venha a ser aprovado, em votação final global, constituirá a segunda alteração àquele diploma, menção que deverá constar do respetivo título, o que acontece.

No que concerne ao Projeto de Lei n.º 224/XII/1.ª, é de salientar que, através da base de dados Digesto (Presidência do Conselho de Ministros) verifica-se que o Decreto-Lei n.º 394/98, de 11 de novembro, sofreu até à data as seguintes modificações:

1. Alterado, a partir de 10.12.2009, o artigo 23.º (na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 320/2000, de 15-Dez) **pelo DECRETO- LEI N.º 222/2009.11.09.2009**.MEI, DR.IS [177] de 11.09.2009
2. Alterado o artigo 13º do presente diploma, na redação do Decreto-Lei n.º 320/2000 de 15-Dez, **pelo DECRETO- LEI N.º.107/2007.10.04.2007**.MFAP, DR.IS [70] de 10.04.2007
3. Determinado que passe a ser efetuado pela Direcção-Geral do Tesouro o pagamento das bonificações de juros decorrentes do crédito à habitação, relativas a imóveis localizados nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e devidas a partir de 01.01.2006 [previsto no artigo 26º] e revogados os nºs 2 e 6 do artigo 26º deste diploma, pela **LEI N.º60-A/2005.30.12.2005**.AR, DR.IS-A [250-Supl] de 30.12.2005
4. Revogados, na sua atual redação, os regimes de crédito bonificado e crédito jovem bonificado, relativamente à contratação de novas operações de crédito, destinadas à aquisição, construção e realização de obras de conservação ordinária, extraordinária e de beneficiação de habitação própria permanente, regulado pelo presente diploma, com as alterações constantes dos Decretos-Leis 137-B/99, de 22-Abr, 1-A/2000, de 22-Jan, 320/2000, de 15-Dez, e 231/2002, de 02-Nov, **pelo DECRETO-LEI N.º 305/2003.09.12.2003**.MF, DR.IS-A [283] de 09.12.2003
5. Vedada a contratação de novas operações de crédito bonificado á aquisição, construção e realização de obras de conservação ordinária, extraordinária e de beneficiação de habitação própria permanente, ao abrigo do disposto no presente diploma, na redação do Decreto-Lei n.º 231/2002, de 04-Nov, pela **LEI N.º 32-B/2002.2002.12.30.AR** DR.IS-A [301]2ºSUPL
6. Alterado o artigo 3º pelo **DECRETO-LEI N.º 231/2002.2002.11.04**.MF DR.IS-A [253]

⁵ O Decreto-Lei n.º 394/98, de 11 de novembro, estabelece o regime jurídico de concessão de crédito à habitação própria

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

7. *Determinada a proibição de novas operações de crédito bonificado previstas no presente diploma pela LEI N.º 16-A/2002.2002.05.31.AR, DR.IS-A [125] Supl*
8. *Alterados os artigos. 3º, 4º, 7º, 8º, 9º, 11º, 12º, 13º, 14º, 17º, 20º, 23º, 24º, 26º, 26º-A, 27º, 28º e 32º pelo DEC LEI.320/2000.2000.12.15.MF,DR.IS-A [288], aditados os artigos 29º-A e 29º-B, alterada a epígrafe do cap. VI e aditado o cap. VII e revogados o nº 4 do artigo 13º e os artigos. 30º, 33º e 35º **pelo DECRETO- LEI N.º 320/2000.2000.12.15.MF,DR.IS-A [288]***
9. *Alterado o artigo 31º com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 137-B/99, **pelo DECRETO-LEI N.º 1-A/2000.2000.01.22.MES DR.IS-A [18]Supl***
10. *Alterados os artigos 8º, 11º, 12º, 26º e 31º e aditado um artigo 26º-A **pelo DECRETO-LEI N.º 137-B/99.1999.04.22.MEPAT,DR.IS-A [94]SUPL***
11. *Retificado pela Declaração de Retificação n.º 22-L/98.1998.12.31.PCM, DR.IS-A [301]7ºSupl de 31/Dez/1998*

Atendendo a que as declarações de retificação não se consideram alterações ao diploma e que a Lei n.º 32-B/2002, de 30 de dezembro (Orçamento do Estado para 2003), no artigo 7.º, e a Lei n.º 16-A/2002, de 31 de maio (Primeira alteração à Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2002), no n.º 1 do artigo 5.º, determinam que "é vedada a contratação de novas operações de crédito bonificado à aquisição, construção e realização de obras de conservação ordinária, extraordinária e de beneficiação de habitação própria permanente, ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro", não introduzindo quaisquer alterações concretas no Decreto-Lei em causa, deve considerar-se que o Projeto de Lei n.º 224/XII/1.ª, sendo aprovado, produzirá a 9.º alteração ao Decreto-Lei n.º 394/98, de 11 de novembro. No entanto, a última alteração introduzida a este diploma decorre do Decreto-Lei n.º 222/2009, de 11 de setembro de 2009; cujo título é «*Estabelece medidas de protecção do consumidor na celebração de contratos de seguro de vida associados ao crédito à habitação e procede à nona alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro*». Desta forma, não parece dever constar do título da presente iniciativa, em caso de aprovação, que a mesma constitui a 9.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 394/98, de 11 de novembro, sendo certo, no entanto, que efetivamente não corresponde à 10ª alteração.

As três iniciativas contêm norma de entrada em vigor, estando em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê 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*".

O artigo 10.º do projeto de lei n.º 222/XII/1.ª prevê a entrada em vigor do diploma "no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação" e quanto aos projetos de lei n.º 223/XII.ª e 224/XII/1.ª, os respetivos artigos 2.ºs determinam que os diplomas entrar em vigor "no primeiro dia do segundo mês posterior à sua publicação".

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

Em abril de 2012, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista, entregou na Mesa da Assembleia da República cinco iniciativas que visam *proteger as famílias portuguesas face à degradação da situação económica que as afeta no cumprimento das suas obrigações financeiras*. Assim sendo, e com o objetivo específico de prevenir o incumprimento dos créditos à habitação e das situações de pós-incumprimento e regularização de dívidas, foram apresentadas para além dos presentes projetos de lei, as seguintes iniciativas:

- Projeto de Lei n.º 225/XII/1.ª - Altera o Código de Processo Civil, modificando as regras aplicáveis à determinação do valor base da venda de imóveis em processo de execução;
- Projeto de Resolução n.º 308/XII/1.ª - Recomenda ao Governo a criação de um Fundo de Garantia ao Crédito à Habitação.

O Projeto de Lei n.º 225//XII/1.ª vem alterar os artigos 886.º-A e 889.º do Código de Processo Civil, estipulando que o valor a anunciar para a venda seja, pelo menos, igual a 85% do valor dos imóveis. Procura, desta forma, diminuir o número dos casos *em que o processo executivo não marca a etapa final da resolução do litígio devido a uma subavaliação dos bens equilibrando de forma mais adequada os vários interesses em presença num momento de particular volatilidade dos valores do mercado imobiliário*⁶.

Por outro lado, o Projeto de Resolução anteriormente citado recomenda ao Governo, nomeadamente, que *desenvolva as diligências necessárias à criação de um Fundo de Garantia de Crédito à Habitação destinado ao financiamento de uma moratória que tenha como objetivo a proteção da habitação própria e permanente, nos casos de desemprego de um ou mais membros do agregado familiar, e que permita apoiar o pagamento das prestações devidas às instituições financeiras tendo como referência o perfil de beneficiário e as regras de apoio já estabelecidas no regime de moratória, criado pelo Decreto-Lei n.º 103/2009, de 12 de maio*⁷.

O Decreto-Lei n.º 103/2009, de 12 de maio, veio criar uma linha de crédito extraordinária destinada à proteção da habitação própria permanente em situação de desemprego. Este diploma sofreu as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 14/2010, de 9 de março.

Pode ler-se no respetivo preâmbulo que *perante a atual conjuntura económica e o respetivo reflexo no mercado do emprego, revela-se ser de toda a conveniência a flexibilização das normas relativas às condições dos empréstimos destinados à habitação própria permanente, apoiando-se assim as famílias relativamente aos encargos assumidos com a sua habitação permanente e preservando-se o próprio património habitacional*.

Neste sentido, é adotada uma medida extraordinária e transitória destinada a criar as condições para que seja concedida aos atuais mutuários, desde que se encontrem na situação de desemprego há, pelo menos, três meses, uma moratória no reembolso dos empréstimos à

⁶ Vd. exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 225/XII/1.ª.

⁷ Vd. n.º 1 do texto do Projeto de Resolução n.º 308/XII/1.ª.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

habitação própria e permanente, quaisquer que sejam o tipo e o regime jurídico do empréstimo em curso, de valor equivalente a 50 % da sua prestação mensal.

Para tal, é criada uma linha de crédito, disponibilizada pelo Estado, que financia a referida moratória, durante um prazo máximo de 24 meses. O crédito concedido pelo Estado é reembolsado à taxa Euribor a seis meses deduzida de 0,5 %. O reembolso é amenizado na medida em que terá lugar durante todo o prazo de maturidade do empréstimo em causa, podendo ser prolongado por mais dois anos para além daquele prazo.

A alteração introduzida ao Decreto-Lei n.º 103/2009, de 12 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 14/2010, de 9 de março, de acordo com o disposto no preâmbulo, teve como objetivo *continuar a apoiar as famílias e as pessoas em situação de desemprego*, pelo que foi alargado até 31 de dezembro de 2010 o prazo de candidatura de acesso à referida linha de crédito de forma a garantir o apoio das famílias relativamente aos encargos assumidos com a habitação própria permanente.

Cumpra ainda referir que sobre esta mesma matéria, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda apresentou o Projeto de Lei n.º 198/XII/1.^a – Cria um processo excecional de regularização de dívidas às instituições de crédito no âmbito dos contratos de concessão de crédito à habitação própria e permanente. Segundo a exposição de motivos, o referido projeto de lei visa a criação de um processo extraordinário de proteção dos mutuários de crédito à habitação própria permanente que, devido a situações de desemprego ou quebra acentuada dos rendimentos familiares, se encontrem em situações de incumprimento ou dificuldades no pagamento das prestações bancárias. Esta iniciativa deu entrada na Mesa da Assembleia da República em 9 de março de 2012, encontrando-se atualmente na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, para apreciação na generalidade.

Por último, é de destacar que em abril de 2012, foi proferida uma sentença pelo Tribunal de Portalegre sobre a adjudicação do imóvel ao credor, num crédito bancário hipotecário. Essa sentença foi inovadora, dado que foi determinado que a venda judicial, em que o banco (credor hipotecário da dívida) adquiriu, (nessa mesma venda judicial), o imóvel em causa, por preço inferior ao valor que atribuía à dívida, consubstanciava abuso de direito e enriquecimento injustificado. Assim sendo, o banco, ao adquirir em venda judicial um imóvel por um preço inferior àquele que originalmente atribuiu ao mesmo, invocando mais tarde que a dívida se mantinha, devia incluir o valor em falta entre o total da dívida e o preço pago pelo imóvel aquando da venda judicial.

Ou seja, no caso de incumprimento do contrato de mútuo contraído para aquisição de habitação própria permanente, a entrega do imóvel ao banco é suficiente para liquidar a totalidade do empréstimo em falta. No entanto, os devedores são responsáveis pelas prestações vincendas, pela mora remuneratória e eventualmente indemnizatória, pelo não pagamento do mútuo, submetendo-se ao acionamento da garantia real que cauciona o pagamento do crédito pela venda do bem à frente de outras dívidas. Tal decisão abriu caminho a novas discussões sobre esta matéria.

Relativamente às iniciativas agora apresentadas, e começando pelo Projeto de Lei n.º 222/II/1.^a, importa referir que este último tem como objetivo a criação de um regime excecional e transitório de extinção de obrigações decorrentes de crédito à habitação, em situações de redução substancial do rendimento do agregado familiar, motivadas por desemprego ou por quebra de rendimento.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Segundo o artigo 9.º da citada iniciativa, o regime constante da presente lei vigora pelo período correspondente à vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal, assinado com o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu. No final do seu primeiro ano de vigência, deverá proceder-se à avaliação de impacto dos resultados da aplicação do presente regime excecional, com vista à sua eventual adequação à evolução da situação económica. Após o Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal terá ainda que se proceder à avaliação de impacto global dos resultados da aplicação deste regime, com vista à sua eventual prorrogação transitória para lá do prazo de execução do referido Programa.

Já o Projeto de Lei n.º 223/IX/1.ª vem propor a 2.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho, permitindo o reembolso do valor de planos poupança para pagamento de prestações de crédito à habitação, sem penalizações e sem perda de benefícios fiscais.

O regime jurídico dos planos de poupança-reforma, dos planos de poupança-educação e dos planos de poupança-reforma/educação, foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho, tendo sofrido as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 125/2009, de 22 de maio. Este diploma consagra condições específicas de reembolso, impedindo que se verifiquem devoluções dos montantes resultantes das entregas efetuadas que não se baseiem nos fundamentos especiais legal e taxativamente previstos. Assim sendo, a presente iniciativa prevê o alargamento do âmbito do n.º 1 do artigo 4.º relativo ao reembolso do valor dos planos de poupança, quando estes se destinem ao pagamento de prestações de crédito referentes à aquisição de habitação própria e permanente.

Por último, o Projeto de Lei n.º 224/IX/1.ª vem proceder à 10.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, introduzindo mecanismos adicionais de proteção dos devedores nos contratos de crédito para a aquisição de habitação própria e permanente. Com esse objetivo defende o aditamento de quatro artigos ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro. Este decreto-lei foi retificado e alterado pelos seguintes diplomas:

- Declaração de Retificação n.º 22-L/98, de 31 de dezembro;
- Decreto-Lei n.º 137-B/99, de 22 de abril;
- Decreto-Lei n.º 1-A/2000, de 22 de janeiro (retificado pela Declaração de Retificação n.º 4-F/2000, de 31 de janeiro);
- Decreto-Lei n.º 320/2000, de 15 de dezembro;
- Decreto-Lei n.º 231/2002, de 4 de novembro;
- Decreto-Lei n.º 305/2003, de 9 de dezembro;
- Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro;
- Decreto-Lei n.º 107/2007, de 10 de abril;
- Decreto-Lei n.º 222/2009, de 11 de setembro (retificado pela Declaração de Retificação n.º 77/2009, de 15 de outubro).

Deste diploma pode ainda ser consultada uma versão consolidada.

Com as alterações propostas e de acordo com a exposição de motivos, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista visa dar prioridade ao cumprimento das obrigações decorrentes de empréstimos à obrigação; reforçar os direitos do devedor quando se verifique incumprimento pontual do pagamento das prestações perante as instituições de crédito; impedir que o *spread* inicialmente estipulado seja objeto de aumento no quadro da renegociação decorrente de divórcio, dissolução da união de facto ou viuvez; e permitir a retoma do crédito à habitação, até



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

à venda em processo de execução, desde que se verifique o pagamento das prestações vencidas e não pagas.

Para uma melhor compreensão do artigo 7.º-A a aditar ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, reproduzem-se os artigos 783.º e 784.º do Código Civil:

Artigo 783.º

Designação pelo devedor

1. Se o devedor, por diversas dívidas da mesma espécie ao mesmo credor, efetuar uma prestação que não chegue para as extinguir a todas, fica à sua escolha designar as dívidas a que o cumprimento se refere.

2. O devedor, porém, não pode designar contra a vontade do credor uma dívida que ainda não esteja vencida, se o prazo tiver sido estabelecido em benefício do credor; e também não lhe é lícito designar contra a vontade do credor uma dívida de montante superior ao da prestação efetuada, desde que o credor tenha o direito de recusar a prestação parcial.

Artigo 784º

Regras supletivas

1. Se o devedor não fizer a designação, deve o cumprimento imputar-se na dívida vencida; entre várias dívidas vencidas, na que oferece menor garantia para o credor; entre várias dívidas igualmente garantidas, na mais onerosa para o devedor; entre várias dívidas igualmente onerosas, na que primeiro se tenha vencido; se várias se tiverem vencido simultaneamente, na mais antiga em data.

2. Não sendo possível aplicar as regras fixadas no número precedente, a prestação presumir-se-á feita por conta de todas as dívidas, rateadamente, mesmo com prejuízo, neste caso, do disposto no artigo 763º⁸.

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

Tendo em consideração o objeto das presentes iniciativas legislativas, cumpre referir as recentes iniciativas a nível da União Europeia com vista à criação de um mercado interno do crédito hipotecário, "com a crise financeira em pano de fundo"⁹.

Com efeito, no quadro dos esforços desenvolvidos para a realização do mercado interno dos serviços financeiros, incluindo o dos serviços financeiros a retalho, a situação dos mercados de crédito hipotecário para habitação na UE tem vindo a ser objeto de análise nos últimos anos por parte da Comissão Europeia. No Livro Branco sobre a integração destes mercados, publicado em 2007, a Comissão identificou um conjunto de condições associadas à eficiência e à competitividade destes mercados e anunciou a intenção de proceder a uma avaliação do impacto das diferentes opções de ação política a empreender, nomeadamente em matéria de

⁸ Artigo 763.º - Realização integral da prestação. 1. A prestação deve ser realizada integralmente e não por partes, exceto se outro for o regime convencionado ou imposto por lei ou pelos usos. 2. O credor tem, porém, a faculdade de exigir uma parte da prestação; a exigência dessa parte não priva o devedor da possibilidade de oferecer a prestação por inteiro.

⁹ Informação detalhada em matéria de crédito hipotecário disponível em http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/credit/mortgage_fr.htm.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

informação pré-contratual, das bases de dados sobre o crédito, da solvabilidade, da taxa anual de encargos efetiva global (TAEG), do aconselhamento e do reembolso antecipado¹⁰.

Acresce, que tendo em conta os problemas que surgiram em resultado da crise financeira, incluindo, a nível dos mercados hipotecários da UE, os problemas relacionados com a concessão e a contração irresponsáveis de empréstimos *"a Comissão comprometeu-se a propor medidas relativas à concessão e contração responsáveis de empréstimos, incluindo um enquadramento fiável da intermediação de crédito"*.¹¹

Neste contexto, e com base nos elementos apurados, a Comissão apresentou, em 31 de Março de 2011, uma Proposta de Diretiva¹² tendo em vista criar um mercado único do crédito hipotecário à habitação, que assegure um elevado nível de proteção dos consumidores e promova a estabilidade financeira, assegurando que estes mercados funcionam de modo responsável.

Na exposição de motivos desta proposta é concretamente referido, entre outros aspetos, que *"o aumento dos níveis de endividamento das famílias é uma realidade em toda a Europa, mas não constitui, por si só, uma prova de irresponsabilidade na concessão e contração de empréstimos, desde que os níveis da dívida sejam sustentáveis e os planos de reembolso possam ser cumpridos. Os dados disponíveis revelam, contudo, que os cidadãos estão a ter cada vez mais dificuldades para cumprir as suas obrigações financeiras. A dificuldade em proceder aos reembolsos conduziu a um aumento das taxas de incumprimento e das execuções de dívidas."*

A presente proposta, que complementa a Diretiva Crédito aos Consumidores, criando um enquadramento semelhante para o crédito hipotecário, em conformidade com as especificidades deste, tem como objetivo *"estabelecer um enquadramento aplicável a determinados aspetos das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros em matéria de contratos de crédito para imóveis de habitação dirigidos aos consumidores e a determinados aspetos dos requisitos prudenciais e de supervisão relativos aos intermediários de crédito e aos mutuantes"*.¹³

Neste contexto, inclui um conjunto de disposições relativas às condições a aplicar aos mutuantes e intermediários de crédito, incluindo normas de conduta a observar na concessão de crédito aos consumidores, à informação a prestar e práticas anteriores à celebração do contrato de crédito, à taxa anual de encargos efetiva global, à verificação da solvabilidade, ao

¹⁰ Informação sobre os resultados as análises de impacto e estudos relativos aos custos e vantagens das diferentes opções políticas em matéria de crédito imobiliário disponível em http://ec.europa.eu/internal_market/finances-retail/credit/mortgage_fr.htm.

¹¹ Ver também resultados da consulta pública lançada pela Comissão em 15.06.2009 com vista a reforçar e aprofundar a sua compreensão das questões associadas à concessão e contração responsáveis de empréstimos *"Public consultation on responsible lending and borrowing in the EU"*.

¹² Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa aos contratos de crédito para imóveis de habitação (COM/2011/142).

¹³ Para informação sobre o estado do processo legislativo e posição das diferentes instituições intervenientes consultar as respetivas fichas de processo nas bases de dados Prelex e OEIL. A proposta aguarda parecer do PE em primeira leitura (projeto de relatório de 18 de julho de 2011).



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

acesso por parte dos mutuantes a bases de dados, a normas de aconselhamento, à questão do reembolso antecipado, e a requisitos prudenciais e de supervisão¹⁴.

Cumpra igualmente referir, que paralelamente a esta proposta a Comissão apresentou, em 31 de Março de 2011, um documento de trabalho relativo às medidas e práticas seguidas a nível nacional para evitar processos de execução no âmbito do crédito hipotecário da habitação, fornecendo assim às autoridades públicas e aos mutuantes dos diferentes Estados-Membros, exemplos que ilustram diversas soluções encontradas na UE para fazer face às taxas crescentes de incumprimento, evitando, sempre que seja possível e razoável, as execuções¹⁵.

Este documento faz um balanço, para o período de 2007 a 2009, da evolução das taxas de incumprimento e do número dos processos de execução nos Estados-Membros da UE, bem como das medidas tomadas a nível nacional, tanto pelos credores como pelas autoridades públicas, com o objetivo de ajudar a ultrapassar dificuldades económicas temporárias dos mutuários, e evitar processos de execução.

Entre os primeiros, contam-se algumas medidas práticas tomadas voluntariamente por iniciativa de alguns credores, ou que em determinadas circunstâncias lhes são impostas em alguns Estados-Membros, como o acesso à conciliação ou mediação, a modificação das condições do crédito antes de serem acionados os processos de execução, e a concessão de um prazo mínimo antes do início da execução, de modo a viabilizar a prática das medidas anteriores.

As medidas e práticas adotadas pelas autoridades públicas incluem sistemas de auxílios públicos, instituídos em diversos Estados-Membros para fazer face às situações de dificuldades financeiras transitórias dos mutuários, e que podem revestir a forma de garantias públicas dos empréstimos, associadas ao diferimento dos pagamentos, a possibilidade de venda total ou parcial dos imóveis a entidades especiais, com a possibilidade de os readquirir mais tarde, apoios financeiros para desempregados com encargos decorrentes do crédito à habitação e benefícios fiscais temporários.

Incluem-se igualmente no segundo caso, a prestação gratuita de aconselhamento e apoio jurídico independente, no domínio do crédito e do sobre-endividamento, bem como o encorajamento ao estabelecimento, por parte dos credores, de sistemas de gestão da informação interna, no que diz respeito às suas carteiras ao crédito hipotecário, e o apuramento sistemático a nível nacional de estatísticas fiáveis nestes domínios.

¹⁴ Refira-se relativamente à questão da informação pré-contratual nos empréstimos hipotecários a Recomendação da Comissão, de 1 de março de 2001, relativa às informações a prestar pelos credores aos utilizadores antes da celebração de contratos de empréstimo à habitação, contidas no Acordo Europeu sobre um Código de Conduta neste domínio, de março de 2001.

¹⁵ Documento SEC/2011/357 "Commission staff working paper on national measures and practices to avoid foreclosure procedures for residential mortgage loans".

- **Enquadramento internacional**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha, França e Itália.

ESPAÑA

Em Espanha, a questão da dação em pagamento relativamente à matéria hipotecária tem vindo a ser colocada de forma premente ao longo dos últimos anos, em particular a partir de 2008, quando se desencadeou a crise imobiliária.

A figura da dação em pagamento encontra-se prevista no artigo 140.º da Ley Hipotecaria. Este artigo consagra a possibilidade de prever na escritura de constituição da hipoteca voluntária que a obrigação se efetiva apenas sobre os bens hipotecados. Neste caso, a responsabilidade do devedor e a ação do credor, por virtude do empréstimo, ficam limitados ao valor dos bens hipotecados e não abarcam o restante património. Assim sendo, a *Ley Hipotecaria* prevê a possibilidade de haver dação em pagamento, quando a mesma seja formalizada com a entidade credora ou credor, antes da contração do empréstimo. No caso de não haver acordo entre devedor e credor, segundo o disposto no artigo 105.º da mesma lei, vigora a responsabilidade pessoal ilimitada do devedor, conforme estabelece o artigo 1.911 do Código Civil.

Sobre esta matéria é importante recuar até dezembro de 2010, data em que a *Sección Segunda de la Audiencia de Navarra* proferiu uma sentença em que se determinou que a entrega de uma casa ao banco, tem como consequência o cancelamento da respetiva hipoteca. Nessa sentença, o juiz alegou que o valor da propriedade era suficiente para cobrir o empréstimo, sendo até superior a este último, e que tinha sido *circunstancial* que, em leilão, o seu valor tenha resultado inferior. Acrescentou ainda que apenas se poderia manter o valor relativo a custos e juros, dado que não se poderia ignorar que a origem da crise económica tinha resultado da má gestão do sistema financeiro e do *subprime*.

Também a organização espanhola *Jueces para la Democracia* (JdP) defendeu que a dação em pagamento deveria ser a forma habitual de saldar a dívida de compra de casa. Acrescentaram que os contínuos despejos estavam e estão a deixar sem casa dezenas de milhares de famílias que sendo devedores de boa fé, acabam por não ter a menor proteção das instituições públicas mais preocupadas com os bancos.

Posteriormente, em junho de 2011, na subcomissão criada no *Congreso de los Diputados* para reformar o sistema hipotecário espanhol, foi rejeitada a Proposición de Ley relativa a la dación en pago y la protección de las personas físicas insolventes apresentada pelo *Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia* que visava reformar esta matéria através da entrega dos imóveis aos bancos.

Três meses mais tarde, em 13 de dezembro de 2011, a Plataforma de Afectados por la Hipoteca convocou manifestações em mais de cinquenta cidades espanholas, contra as dezenas de despejos que se verificavam todos os dias em Espanha.

Finalmente, em 13 de Dezembro de 2011, deu entrada no *Congreso de los Diputados* uma iniciativa legislativa popular que visava promover a legislação hipotecária e alterar a lei processual civil, por forma a permitir a entrega do imóvel como pagamento e cancelamento da

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

hipoteca. Esta iniciativa, denominada *Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social*, foi promovida pela *PAH- Plataforma de Afectados por las Hipotecas, CCOO, UGT, CONFAVC, Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya* e pelo *Observatori DESC*. Esta iniciativa não chegou a ser totalmente concretizada, devido à publicação do diploma que veio regular esta matéria.

Há cerca de um mês, foi publicado o *Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos*. Efetivamente, em 29 de março de 2012, o Plenário do *Congreso de los Diputados* votou com 201 votos a favor e 109 contra, a aprovação do *Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo*, que visa implementar medidas urgentes de proteção dos devedores hipotecários sem recursos. Está iniciativa foi do Governo espanhol. O diploma foi defendido em Plenário pelo Ministro da Economía y Competitividad, Luís de Guindos, que afirmou que este *real decreto-ley* apresenta medidas urgentes de proteção dos devedores hipotecários sem recursos, e que encontra a sua *pedra angular na divisão solidária dos esforços, exigindo mais dos que têm mais e aliviando a situação dos mais vulneráveis*. Segundo o Ministro, o Governo está *consciente que os efeitos da atual crise resultam especialmente gravosos para aquelas famílias que devido à sua situação de desemprego ou de falta de rendimentos não podem cumprir com os seus pagamentos. A dita insuficiência económica é bem patente nas 250.000 execuções hipotecárias que se verificaram nos últimos anos e que, conseqüentemente, obrigaram tantas famílias a abandonar as suas casas*.

Na exposição de motivos deste diploma também podemos ler que a *Espanha atravessa uma profunda crise económica desde há quatro anos, durante os quais foram tomadas medidas para proteger o devedor hipotecário, medidas essas que se revelaram insuficientes para proteger os devedores sem recursos. É dramática a realidade que muitas famílias vivem hoje, em resultado do desemprego ou da ausência de rendimentos, o que as impede de cumprir as suas obrigações, nomeadamente, com o pagamento dos seus empréstimos bancários, contraídos para a aquisição de habitação*.

Tal facto e os conseqüentes processos de execução estão a determinar que parte da população seja privada da sua casa, não dispondo até de meios de subsistência. Assim sendo, o Governo considera que não pode demorar mais tempo a adotar medidas que permitam encontrar soluções para esta situação, de acordo com o direito de usufruir de uma habitação digna e adequada conforme consagrado no artigo 47.º e 53.º da Constituição espanhola. Assim o exige, igualmente, o mandato incluído no artigo 9.2 da Lei Fundamental.

O referido decreto-lei veio fixar mecanismos que permitem a reestruturação da dívida hipotecária de todos aqueles que tenham especiais dificuldades no seu pagamento. A maioria das medidas só será aplicada a quem se situar no limiar da exclusão. Nesse sentido, determina que os beneficiários são apenas aqueles que se encontrem em situação profissional e patrimonial que os impeça de cumprir as suas obrigações hipotecárias e as suas necessidades básicas de subsistência. São ainda previstos mecanismos de flexibilização dos procedimentos de execução hipotecária que neste caso específico, serão de aplicação geral.

~~São considerados como estando no limiar da exclusão todos os devedores de um empréstimo ou de um crédito, garantido com hipoteca sobre a sua principal habitação, quando se verificarem cumulativamente as seguintes circunstâncias:~~

- Que todos os membros do agregado familiar não tenham rendimentos do trabalho ou resultantes de outras atividades económicas;
- Que a quota hipotecária seja superior a 60% do rendimento do agregado familiar;

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- Que o conjunto dos membros do agregado familiar careça de quaisquer outros bens ou direitos patrimoniais suficientes para continuar a proceder ao pagamento da dívida;
- Que se trate de um crédito ou empréstimo garantido por hipoteca, que recaia sobre a única habitação que seja propriedade do devedor;
- Que se trate de um crédito ou empréstimo que careça de outras garantias, reais ou pessoais, no caso de estas últimas existirem;
- No caso em que existam codevedores que não façam parte do agregado familiar, deve também respeita-se o definido nos primeiros três pontos.

O modelo desenhado centra-se na elaboração de um Código de Boas Práticas a que, voluntariamente, podem aderir as entidades de crédito e as demais entidades que, profissionalmente realizam a atividade de concessão de empréstimos ou créditos hipotecários. Em caso de adesão, estas entidades passarão a ter a sua atividade supervisionada por uma comissão de controlo integrada por representantes do *Ministerio de Economía y Competitividad*, do *Banco de España*, da *Comisión Nacional del Mercado de Valores* e da *Asociación Hipotecaria Española*.

A aplicação do Código de Boas Práticas aplica-se às hipotecas constituídas como garantia de empréstimos ou de créditos concedidos para compra de habitações, cujo preço de aquisição não tenha ultrapassado os seguintes valores:

- Municípios com mais de 1.000.000 de habitantes: 200.000 euros;
- Municípios entre 500.001 e 1.000.000 de habitantes, ou os integrados em áreas metropolitanas de municípios de mais de 1.000.000 de habitantes: 180.000 euros;
- Municípios entre 100.001 e 500.000 habitantes: 150.000 euros;
- Municípios até 100.000 habitantes: 120.000 euros.

O Código consagra três diferentes fases de atuação:

- A primeira visa a reestruturação da dívida hipotecária, através da aplicação aos empréstimos ou aos créditos, de um período de carência de amortização do capital, de uma redução da taxa de juro durante quatro anos e da ampliação do prazo total de amortização, até um máximo de 40 anos desde a concessão do empréstimo ou crédito;
- Em segundo lugar, se a reestruturação anteriormente referida não resultar, as entidades poderão, neste caso e a pedido do devedor, perdoar uma parte da sua dívida.
- E, finalmente, se nenhuma das medidas anteriores funcionar, os devedores poderão solicitar, e as entidades devem aceitar, a dação em pagamento como meio liberatório definitivo para pagamento da dívida. Neste último caso, as famílias poderão permanecer na sua habitação durante um prazo máximo de dois anos, pagando uma renda *aceitável*.

No caso de o devedor utilizar de forma abusiva as medidas de reestruturação da dívida, será responsável pelos danos causados, bem como pelas despesas efetuadas. Caso tal suceda, as instituições de crédito lesadas poderão apresentar as reclamações correspondentes junto do Banco de Espanha. De mencionar ainda que se alarga o âmbito do Real Decreto 2066/2008, de 12 de dezembro, às pessoas que tenham sido objeto de uma decisão judicial de execução hipotecária, assim como a todas aquelas que assinem contratos de arrendamento. Todas estas medidas são complementadas com outras modificações legais de índole processual e fiscal.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Em matéria processual, simplifica-se e clarifica-se o processo de execução extrajudicial, estipulando um único leilão e um valor mínimo de adjudicação. Prevê-se a publicação de regulamentação que permita o leilão *online*. Em matéria fiscal, as escrituras públicas de formalização das alterações contratuais que se produzam por aplicação do Código das Boas Práticas, estarão isentas de algumas taxas e as funções notariais e de registo têm um desconto de 50%.

De referir, ainda, que o Parlamento de Navarra, aprovou em 26 de abril, um projeto de lei para transformar em lei foral, a dação em pagamento das casas de devedores sem recursos. A lei foral transpõe para a Comunidade Foral as medidas fiscais derivadas do *Real Decreto-Ley n.º 6/2012, de 9 de marzo*.

A terminar, é importante salientar que, em 11 de abril de 2012, já 86 entidades financeiras tinham aderido ao Código das Boas Práticas, segundo informação disponível no sítio do Ministerio de Economía Y Competitividad. A lista foi publicada no *Boletín Oficial del Estado* na Resolución de 10 de abril de 2012, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publican las entidades que han comunicado su adhesión voluntaria al Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual e abarca praticamente a totalidade das entidades com atividade no mercado hipotecário, incluindo as maiores do setor.

FRANÇA

Em França, é do *'Code de la Consommation'* que constam as normas que regulam a situação de sobre-endividamento dos particulares.

Para o artigo L 330-1 do Código encontra-se em situação de sobre-endividamento, alguém que, de boa-fé, não consegue fazer face a um conjunto de dívidas, incluindo as contraídas no âmbito do crédito imobiliário.

Os artigos L 331-1 a L331-12, R 331-8 a R 331-8-4, R 331-10 do Código e a Circular JUSC1133274C, de 19 de dezembro de 2011 referem a existência, em cada departamento, de uma comissão de sobre-endividamento, a que os particulares, podem recorrer, no sentido de solicitar a sua intervenção junto dos credores, com vista a uma tentativa de solução da sua situação. Podem fazê-lo, através do preenchimento de um formulário, as pessoas domiciliadas em França ou os franceses residentes no estrangeiro, desde que tenham contraído a dívida junto de instituição bancária estabelecida em França.

A comissão dispõe de um prazo de três meses para apreciar o dossiê de endividamento apresentado, decide se o pedido é aceitável ou não, e notifica o requerente.

Aceite o pedido, o dossiê é estudado, analisado, definida a gravidade do estado de endividamento e encaminhado para o procedimento mais adequado. Designadamente o reescalamento da dívida e tentativa de conciliação com os credores, através de um plano convencional de recuperação, ou, não sendo possível assinar o plano, a comissão reencaminha o pedido para o processo de recuperação pessoal com ou sem liquidação judicial.

O procedimento de recuperação pessoal sem liquidação judicial verifica-se, nos termos dos artigos L 332-5 a L 332-12 e L 330-1 do Código e Circular JUSC1133274C, de 19 de dezembro de 2011, sempre que a comissão o recomende e a pessoa endividada se encontre numa situação de grave de endividamento e não possua bens suscetíveis de serem vendidos, por forma a cobrir as dívidas existentes. O juiz de primeira instância dá força executória à recomendação, após a verificação da legalidade e os méritos.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Ainda, de acordo com o disposto nos artigos supracitados, o procedimento de recuperação pessoal com liquidação judicial tem lugar quando a pessoa endividada possui bens, cuja venda permite pagar, pelo menos, parte do endividamento. O juiz nomeia um liquidatário, responsável pela venda, no prazo de 12 meses, a partir da pronúncia de liquidação. A liquidação realiza-se, de forma amigável se todas as partes estiverem de acordo com preço da venda dos bens ou por venda forçada.

A comissão de sobre-endividamento dos particulares é composta pelo prefeito ou seu representante, que presidem, pelo responsável departamental da Direcção-Geral das Finanças Públicas (DGFIP), que assegura a vice-presidência, pelo representante local do Banco de França, que assegura o secretariado, por uma pessoa nomeada, por proposta da Associação Francesa das Instituições de Crédito e Empresas de Investimento (AFECEI), por uma pessoa nomeada, por proposta de associações de famílias ou de consumidores, por uma pessoa com um mínimo de 3 anos de experiência na área económica, social e familiar e por uma pessoa com grau de licenciatura em direito e com um mínimo de 3 anos de experiência na área jurídica.

O portal do Service-Public apresenta toda a informação respeitante à questão do sobre-endividamento dos particulares.

ITÁLIA

Em Itália, não encontramos medidas legislativas idênticas às propostas nas iniciativas em análise.

O que sucede é que quem se encontra em dificuldade para pagar a prestação do empréstimo e se enquadra numa série de requisitos tem direito a uma ajuda do banco credor. Tal ajuda não é grátis, mas trata-se de uma "lufada de oxigénio" que pode evitar que se deixe de pagar as prestações, algo que não convém fazer-se já que na prática se risca de não obter outro crédito durante alguns anos. Mas como é que funciona o mecanismo?

Até ao próximo dia 31 de julho, os bancos (praticamente todos) que aderiram à «moratória empréstimos para as famílias», acordada entre a ABI (Associação Bancária Italiana) e os consumidores, não podem recusar um pedido de dilação da dívida se o devedor se encontra em determinadas condições.

A moratória aplica-se aos empréstimos para aquisição da "primeira casa" a quem tenha dificuldades familiares (por exemplo morte ou invalidez de um perceptor de rendimento) ou laborais (desemprego) documentáveis, e com um rendimento não superior a 40mil euros. Cada banco individualmente pode porém aceitar requisitos menos exigentes: para saber como é que os bancos aplicam o auxílio é necessário contactar um balcão, ou então consultar a secção do sítio 'www.abi.it' dedicada ao Plano Famílias, onde é possível descarregar o elenco completo dos bancos aderentes com a indicação de como praticam a moratória.

Geralmente o benefício consiste na suspensão até 12 meses da totalidade da prestação, com reconhecimento diferido dos juros maturados entretanto ou na suspensão do reembolso apenas da quota capital. O banco pode propor ambas ou só uma das opções e pode propor também condições melhorativas relativamente ao acordo quadro. Na prática trata-se de prolongar a duração do empréstimo por um ano e, na impossibilidade de pagar mesmo as prestações, reconhecer também juros maiores para o banco.

É preocupante a previsão do observatório 'Censis-Concommercio' sobre o consumo. Durante a conferência de imprensa de apresentação, foi admitido que "41% das famílias declara dificuldades por causa do aumento dos impostos e das despesas fixas. Além disso, aumentou

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

para o dobro o número das famílias com fortes dificuldades para pagar o empréstimo (de 10,5% em 2011 para 22,6% em 2012)".

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

• Iniciativas legislativas

Da pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que se encontram pendentes as seguintes iniciativas sobre matéria conexa:

- Projeto de Lei n.º 198/XII/1.ª (BE) - Cria um processo excecional de regularização de dívidas às instituições de crédito no âmbito dos contratos de concessão de crédito à habitação própria e permanente - Iniciativa entrada em 09/03/2012 e admitida em 14/03/2012. Por despacho de S. Exa. a Presidente da Assembleia da República baixou, na generalidade, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, em 14/03/2012, e foi discutida, na generalidade, na sessão plenária de 16/03/2012, tendo, em 22/03/2012, voltado a baixar àquela Comissão, sem votação, para nova apreciação por um prazo de 90 dias;
- Projeto de Resolução n.º 308.º/XII/1.ª (PS) - Recomenda ao Governo a criação de um Fundo de Garantia ao Crédito à Habitação - Iniciativa entrada em 27/04/2012 e admitida em 02/05/2012. Por despacho de S. Exa. a Presidente da Assembleia da República baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª), em 02/05/2012, tendo sido remetido a pedido do proponente, em 09/05/2012, para efeitos de discussão em Plenário.

• Petições

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que sobre se encontra pendente sobre matéria conexa, a seguinte petição:

- Petição n.º 175/XI/2.ª - "Solicita à Assembleia da República para que intervenha junto das entidades bancárias no sentido de prorrogarem as execuções derivadas dos incumprimentos hipotecários motivados por desemprego ou doença" - Esta petição deu entrada a 06/04/2011, acabando por não ter sido admitida na anterior Legislatura, em consequência da dissolução da Assembleia da República. Uma vez que, nos termos do artigo 25.º da Lei que Regula o Exercício do Direito de Petição (Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 6/93, de 1 de março, pela Lei n.º 15/2003, de 4 de junho, e pela Lei n.º 45/2007, de 24 de agosto), as petições não caducam com o fim da Legislatura, esta foi admitida na presente Legislatura, em 06/07/2011, encontrando-se pendente na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.

V. Consultas e contributos

– Consultas obrigatórias

Não se afigura como obrigatória, nos termos legais e regimentais, a consulta aos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, da Associação Nacional de Municípios Portugueses ou da Associação Nacional de Freguesias.

– Consultas facultativas

No âmbito da tramitação das iniciativas, poderá a Comissão deliberar proceder à solicitação de parecer escrito a entidades representativas das instituições de crédito e de defesa do consumidor.

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

Em face dos elementos disponíveis, não é possível avaliar eventuais encargos da aprovação da presente iniciativa e da sua consequente aplicação.