

Luís Soares

De: Comissão 5ª - COFAP XII
Enviado: quarta-feira, 6 de Junho de 2012 15:14
Para: Iniciativa legislativa
Cc: DAPLEN Correio; DAC Correio; DRAA 2ª Série Publicação
Assunto: P.JL's nºs 237/XII e 238/XII - parecer generalidade
Anexos: Parecer_PJL237e238 - DepAdolfoMesquitaNunes.doc; parecer pjls 237 e 238.pdf

Encarrega-nos o Senhor Presidente da Comissão de enviar o parecer em assunto, aprovado na reunião de 06 de junho de 2012, por unanimidade, e que teve como autor o Senhor Deputado Adolfo Mesquita Nunes.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer

Projetos de Lei n.º 237/XII/1.^a e n.º
238/XII/1.^a (PSD)

Autor: Deputado Adolfo
Mesquita Nunes

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 10.^a alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro.



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

Os Projetos de Lei nº 237/XII/1ª e nº 238/XII/1ª são apresentados pelo Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata nos termos da alínea b) do artigo 156º e do nº 1 do artigo 167º da Constituição da República Portuguesa, da alínea b) do artigo 4º e do artigo 118º do Regimento.

Os referidos Projetos de Lei deram entrada a 25 de maio de 2012 e baixaram, na generalidade, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, no dia 29 de maio do mesmo ano.

Os Projetos de Lei em análise encontram-se redigidos sob a forma de artigos e contêm ambas justificações de motivos, bem como designações que traduzem os seus objetos principais, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º, n.º 1 do artigo 120.º, n.º 2 do artigo 123.º e das alíneas a) b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, observando, assim, as demais formalidades prescritas naquele diploma.

Importa referir que as iniciativas cumprem, de uma forma geral, os requisitos constantes da Lei n.º 74/98 de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007 de 24 de agosto, também designada por lei formulário.

Por último, resta referir que a matéria submetida à apreciação insere-se no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, em conformidade com a alínea i) do artigo 165º da Constituição da República Portuguesa.

2. Objetos, conteúdos e motivações das iniciativas

Os Projetos de Lei nº 237/XII/1ª e nº 238/XII/1ª da iniciativa do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata, visam criar, respetivamente, *“um regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica muito difícil”* e *“salvaguardas para os mutuários de crédito à habitação, procedendo à 10ª alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro”*.

O Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata sustenta os seus projetos na preocupação relativamente ao *“agravamento dos fenómenos de sobre-endividamento das famílias, de incumprimento dos créditos à habitação e do risco de aqueles perderem as suas casas”*.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Nesse sentido, por forma a responder ao problema em questão, apresenta simultaneamente o Projeto de Lei nº 237/XII/1ª de carácter extraordinário e transitório, e que se aplica apenas às famílias com menos recursos e que se encontram em situação económica muito difícil e em grandes dificuldades no cumprimento dos seus créditos à habitação e o Projeto de Lei nº 238/XII/1ª que se aplica a todos os créditos à habitação.

O Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata assume que com estes projetos, não só as famílias portuguesas melhorarão a sua situação, como também o próprio sistema financeiro ficará melhor.

O Projeto de Lei nº 237/XII/1ª, intitulado "*Cria um regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica muito difícil*" está estruturado da seguinte forma: Capítulo I – Objeto e âmbito de aplicação; Capítulo II – Medidas de proteção; Capítulo III – Disposições Gerais e por último Capítulo IV – Disposições finais e transitórias.

De uma forma resumida, no que respeita aos aspetos fundamentais que constam neste projeto, salienta-se no Capítulo I, o nº 1 do Artigo 2º, que pressupõe que "*o regime extraordinário estabelecido na presente lei aplica-se às situações de incumprimento de contratos de concessão de crédito à habitação destinado à aquisição ou construção de habitação própria permanente de agregados familiares que se encontrem em situação económica muito difícil e cuja habitação seja a única habitação e esteja hipotecada*".

Por sua vez, importa também destacar o Capítulo II, e suas secções.

Na Secção 1 são definidas as medidas de proteção em geral, estabelecendo-se no Artigo 7º que "*a instituição de crédito deve aceitar, nos termos dos artigos seguintes, uma ou várias das seguintes modalidades de medidas de proteção face à eventual execução da hipoteca sobre a habitação: a) Medidas de reestruturação prévias à execução hipotecária; b) Medidas complementares ao plano de reestruturação; c) Medidas substitutivas da execução hipotecária;*".

Na Secção 2 do respetivo capítulo, são definidas as medidas de reestruturação prévias à execução hipotecária, estabelecendo-se no artigo 9º que a "*Instituição de crédito apresenta ao mutuário um plano de reestruturação da sua dívida com o objetivo de alcançar a viabilidade da mesma no médio e longo prazo e que inclui a aplicação*" de um conjunto de medidas prévias à execução hipotecária.

Prevê-se, ainda, na Secção 3, mais precisamente no Artigo 13º, que caso "*o plano de reestruturação se mostre, inicial ou subseqüentemente, inviável, o mutuário pode solicitar à instituição de crédito a adoção, como medida complementar, um perdão parcial do capital por amortizar*" de acordo com um conjunto de modalidades.

Por último, na Secção 4, o Artigo 14º, pressupõe a aplicação de “medidas substitutivas da execução hipotecária nos casos de incumprimento de créditos à habitação abrangidas pelo regime constante da presente lei em que se verifique” um conjunto de situações.

Por seu turno, quanto ao Projeto de Lei nº 238/XII/1ª, intitulado “Cria salvaguardas para os mutuários de crédito à habitação, procedendo à 10ª alteração ao Decreto-Lei nº 349/98, de 11 de Novembro”, prevê-se a alteração ao artigo 30º do Decreto-Lei do Decreto-Lei nº 349/98, de 11 de Novembro, alterado pelos Decretos-Leis nº 137-B/99, de 22 de Abril, nº 1-A/2000, de 22 de Janeiro, nº 320/200, de 15 de Dezembro, nº 231/2002, de 4 de Novembro, 305/2003, de 9 de Dezembro, pela Lei nº 60-A/2005, de 30 de Dezembro, pelos Decretos-Leis nº 107/2007, de 10 de Abril e nº 222/2009, de 11 de Setembro. O artigo em questão passa a ter a seguinte redação:

“Artigo 30.º

Dação em cumprimento

1 – *Caso seja iniciada a execução da hipoteca com fundamento no incumprimento do contrato de concessão de crédito pode o mutuário optar pela dação em cumprimento do imóvel quando se verificarem cumulativamente as seguintes condições:*

- a) O imóvel hipotecado seja a habitação própria permanente e única habitação do agregado familiar;*
- b) O valor patrimonial tributário do imóvel não exceda os € 250.000;*
- c) A soma do valor da avaliação do imóvel no momento do incumprimento do contrato e das quantias entregues a título de reembolso de capital seja igual ou superior ao valor do capital inicialmente mutuado.*

2 – *A dação em cumprimento exonera o mutuário e extingue as respetivas obrigações e as garantias adicionais prestadas pelo próprio ou por terceiro.*

Neste projeto de lei são também aditados o “Artigo 7.º- A” em que se define a prioridade do cumprimento do crédito à habitação, o “Artigo 7.º- B” que define a resolução do contrato em caso de incumprimento, o “Artigo 23.º - A” que define a retoma do crédito à habitação, e por último, o “Artigo 28.º - A” que define a proibição de alteração unilateral do *spread*



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

A Nota Técnica anexa ao presente Parecer evidencia a existência, à data da sua elaboração, de iniciativas legislativas pendentes sobre matéria conexas, a saber:

- **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
- **Projeto de Lei n.º 222/XII/1.ª** – 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** – 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** – 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;
- **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;

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

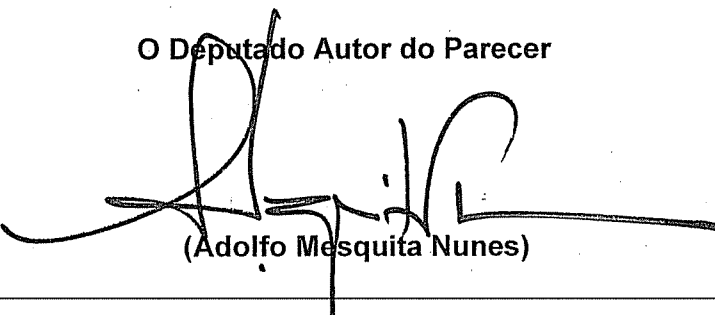
O relator do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre a proposta em apreço, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” conforme o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

Os Projetos de Lei n.º 237/XII/1ª e n.º 238/XII/1ª da iniciativa do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata que visam criar respetivamente “*um regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica muito difícil*” e criar “*salvaguardas para os mutuários de crédito à habitação, procedendo à 10ª alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro*”, reúnem os requisitos constitucionais e regimentais para serem agendados para apreciação pelo Plenário da Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares as suas posições e decorrente sentido de voto para o debate.

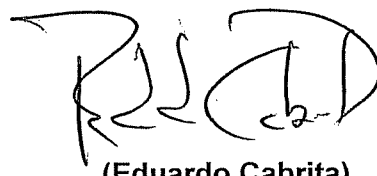
Palácio de S. Bento, 6 de junho de 2012

O Deputado Autor do Parecer



(Adolfo Mesquita Nunes)

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 131.º do Regimento da Assembleia da República.

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.

Data de admissão: 29 de maio de 2012.

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

Índice

I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES ÀS INICIATIVAS

II. APRECIÇÃO 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. APRECIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO

Elaborada por Joana Equilíbrio (DAC), Laura Costa (DAPLEN), Fernando Bento Ribeiro, Lúcia Gravitó e Maria Leirão (DILP) e Maria Teresa Félix (BIB).

Data: 4 de junho de 2012.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes às iniciativas

Os dois Projetos de Lei em análise surgem no âmbito de um conjunto alargado de iniciativas legislativas que têm vindo a ser apresentadas por diversos Grupos Parlamentares¹, no contexto do debate e eventual elaboração de soluções normativas e/ou alteração de legislação já existente, com vista, nomeadamente, à proteção de devedores de contratos de crédito à habitação que enfrentam dificuldades excecionais no presente contexto económico.

Neste sentido, os Projetos de Lei apresentados pelo Grupo Parlamentar do PSD pretendem contribuir para *“encontrar soluções para o sobreendividamento das famílias”*, tal como consta da exposição de motivos de ambas as iniciativas.

O Projeto de Lei n.º 237/XII/1.ª (PSD) consubstancia-se em medidas de carácter extraordinário e transitório, aplicável às situações de incumprimento das *“famílias com menos recursos e que se encontram em situação económica muito difícil e em grande dificuldade em cumprir os seus créditos à habitação”*, desde que cumpridos, cumulativamente, um conjunto de requisitos (previstos no artigo 4.º).

Por seu turno, o Projeto de Lei n.º 238/XII/1.ª (PSD) é *“aplicável a todos os créditos à habitação”*, pretendendo introduzir regras referentes à dação em cumprimento, a prioridade a conferir no cumprimento do crédito à habitação, bem como as regras referentes à resolução do contrato em caso de incumprimento, à retoma do crédito à habitação e à alteração de *spread*.

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 dois Projetos de Lei em análise são apresentados por 20 deputados do Grupo Parlamentar do PSD, 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

¹ A este propósito, recorde-se os Projetos de Lei n.º 198/XII/1.ª (BE), n.º 222/XII/1.ª, n.º 223/XII/1.ª, n.º 224/XII/1.ª e n.º 225/XII/1.ª (PS), n.º 240/XII/1.ª (BE), n.º 242/XII/1.ª (PEV), n.º 243/XII/1.ª (PCP), n.º 245/XII/1.ª, n.º 246/XII/1.ª e n.º 247/XII/1.ª (CDS-PP), bem como os Projetos de Resolução n.º 356/XII/1.ª, n.º 357/XII/1.ª e n.º 358/XII/1.ª (CDS-PP) e, enfim, n.º 359/XII/1.ª (PS).



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

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).

Ambas as 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 25/05/2012, foram admitidos em 29/05/2012 e anunciados em sessão plenária em 30/05/2012. Por despacho de S. Exa. a Presidente da Assembleia da República, exarado a 29/05/2012, 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 referir.

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

Com efeito, o Projeto de Lei n.º 237/XII/1.ª visa criar um regime extraordinário de proteção dos devedores de crédito à habitação que se encontrem em “situação económica muito difícil” e o Projeto de Lei n.º 238/XII/1.ª visa proceder à alteração do Decreto-Lei n.º 394/98, de 11 de novembro², através da modificação do artigo 30.º e do aditamento de um conjunto de artigos a este diploma, tendo em vista a criação de salvaguardas para os mutuários de crédito à habitação.

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

² 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

havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”.

Assim, quanto ao Projeto de Lei n.º 238/XII/1.^a, é de salientar que, através da base de dados Digesto (Presidência do Conselho de Ministros) se verifica 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 n.ºs 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]**
7. Determinada a proibição de novas operações de crédito bonificado previstas no presente diploma pela **LEI N.º16-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.*

Considerando que as declarações de retificação não alteram o 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 238/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, cujo título é: «*Estabelece medidas de proteção 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.

Refira-se ainda que o artigo 1.º do Projeto de Lei n.º 238/XII/1.ª visa alterar o artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro. Ora, este artigo foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 320/2000, de 15 de dezembro, não tendo sido ripristinado por qualquer outro diploma posterior que alterou o Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro. ~~Atendendo a que não houve ripristinação da norma originária e que a~~

redação original dispunha sobre diferente matéria³, de acordo com as boas regras de legística, parece preferível à solução de alterar o artigo 30.º a de aditar um novo artigo, eventualmente 30.-A, com a redação ora proposta, o que poderá ser feito em sede de discussão e votação na especialidade, se a iniciativa vier a ser aprovada na generalidade.

Quer o Projeto de Lei n.º 237/XII/1.^a, quer o Projeto de Lei n.º 238/XII/1.^a contêm normas de entrada em vigor, as quais se encontram 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”*.

Com efeito, o artigo 34.º do projeto de lei n.º 237/XII/1.^a prevê a entrada em vigor do diploma *“no dia seguinte ao da sua publicação”* e o artigo 3.º do projeto de lei n.º 238/XII/1.^a determina que o diploma *“entra em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação”*.

Prevê ainda a lei formulário, na alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º, que se deve proceder à republicação integral dos diplomas que revistam a forma de lei sempre que *“existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor”*, excetuando-se o caso das alterações a Códigos. Ora, o Decreto-Lei n.º 394/98, de 11 de novembro, já sofreu, conforme *supra* exposto, oito alterações, sete das quais operadas por decretos-lei e uma por lei, tendo apenas sido republicado na sua terceira alteração, produzida pelo Decreto-Lei n.º 320/2000, de 15 de dezembro, pelo que, em caso de aprovação do Projeto de Lei n.º 238/XII/1.^a, será de ponderar sobre a oportunidade de nova republicação do referido diploma, em anexo à lei que proceda à sua alteração.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata apresenta, em simultâneo, dois Projetos de Lei distintos com dois regimes diferentes de proteção aos devedores de créditos à habitação. Efetivamente, enquanto o Projeto de Lei n.º 237/XII tem como objetivo criar um regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica muito difícil, o Projeto de Lei n.º 238/XII visa a

³ O artigo 30.º, sob a epígrafe “Cumprimento”, dispunha o seguinte: *“Sem prejuízo do disposto no artigo 26.º, a competência para a verificação do cumprimento das disposições deste diploma, os poderes de fiscalização e o regime sancionatório por violação às normas do presente decreto-lei serão definidos em diploma específico.”*



criação de salvaguardas para os mutuários de crédito à habitação, procedendo com esse fim à 10.^a alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro.

Segundo as exposições de motivos das duas iniciativas, e de acordo com o Banco de Portugal, em Dezembro de 2011, o montante de crédito em incumprimento nos empréstimos para compra de casa correspondia a 2,1% do total do crédito concedido pelos Bancos. Um ano antes (2010), essa percentagem era de 1,9 e dois anos antes (2009) de 1,7, o que traduz um agravamento progressivo das condições de reembolso dos créditos à habitação por parte dos Portugueses.

No Relatório de Estabilidade Financeira do Banco de Portugal, divulgado em Maio de 2012, podemos ler que a *evolução da situação financeira dos particulares foi marcada pela redução do seu rendimento disponível, associada à quebra das remunerações e das prestações sociais e ao agravamento da carga fiscal, e pela redução ligeira da taxa de poupança*⁴. Ao que o Comunicado do Banco de Portugal sobre esta matéria acrescenta que o *quadro recessivo que marcou o último ano e o início do ano corrente traduziu-se num aumento da materialização do risco de crédito, como reflexo da deterioração da situação financeira do setor privado não financeiro. Em resultado deste agravamento, o rácio de incumprimento e o fluxo anual de novos empréstimos em incumprimento atingiram o valor mais elevado desde o início da área do euro, sendo de esperar que esta situação se intensifique ao longo de 2012. Sublinhe-se que, (...) o rácio de incumprimento nos empréstimos a particulares para aquisição de habitação tem vindo a crescer de forma relativamente gradual.*

Também a DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor se tem debruçado sobre este assunto, tendo apresentado à *Troika* e ao Governo o documento 30 medidas para combater o sobre-endividamento. Segundo aquela associação, trata-se de *um pacote contra o sobre-endividamento das famílias, para atuar desde o risco de incumprimento até às fases de negociação ou já em tribunal* dado que o *aumento do número de famílias sobre-endividadas exige uma atuação por parte de todos os parceiros sociais – Estado, Banca, empresas prestadoras dos serviços essenciais, famílias e organizações da sociedade civil – tendo em vista a introdução de medidas que acautelem e previnam este flagelo social*. Defende medidas para a fase da prevenção e deteção precoce de ameaças de incumprimento e também para a fase da renegociação extrajudicial de situações de incumprimento. A DECO propõe ainda a introdução de medidas legislativas que proíbam o agravamento do *spread*, em virtude do prolongamento da duração do contrato, da modificação do estado civil e do desemprego ou, ainda, por modificações supervenientes de mercado. Considera igualmente essencial a consagração e implementação de um Programa de Reestruturação Financeira das Responsabilidades das Famílias Sobre-endividadas.

⁴ Pág. 9.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Propõe, por fim, soluções para famílias em situação de carência social e económica, com total incapacidade de renegociação dos créditos, e alterações à penhora e ao processo de insolvência judicial.

É ainda importante referir 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, e 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.

Sobre esta matéria importa mencionar que 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.

Mais tarde, em abril de 2012, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista, entregou na Mesa da Assembleia da República cinco iniciativas que propõem *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 as seguintes iniciativas:

- Projeto de Lei n.º 222/XII/1.ª - *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 - *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 - *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;*
- 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 222/XII/1.ª 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.

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/XII/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.

O Projeto de Lei n.º 224/XII/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 (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 habitação; 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 à venda em processo de execução, desde que se verifique o pagamento das prestações vencidas e não pagas.

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*⁵.

Por último, 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*

⁵ Vd. exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 225/XII.

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 maio⁶.

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 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.

O Projeto de Lei n.º 237/XII/1.^a agora apresentado vem criar um regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica muito difícil. Para melhor compreensão desta iniciativa destacam-se os artigos e diplomas nela referenciados:

- Artigo 2020.º do Código Civil;

⁶ Vd. n.º 1 do texto do Projeto de Resolução n.º 308/XII.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- Artigos 102.º a 104.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro – Orçamento do Estado para 2009;
- Artigo 210.º do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro - Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras;
- Decreto-Lei n.º 51/2007, de 7 de março - Regula as práticas comerciais das instituições de crédito e assegura a transparência da informação por estas prestada no âmbito da celebração de contratos de crédito para aquisição, construção e realização de obras em habitação própria permanente, secundária ou para arrendamento, bem como para aquisição de terrenos para construção de habitação própria. Este diploma sofreu as modificações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 88/2008, de 29 de maio e Decreto-Lei n.º 192/2009, de 17 de agosto, podendo também ser consultado o texto consolidado;
- Decreto-Lei n.º 171/2008, 26 de agosto - Aprova medidas de tutela do mutuário no crédito à habitação no âmbito do reforço da renegociação das condições dos empréstimos e da respetiva mobilidade.

Com o objetivo de criar salvaguardas para os mutuários de crédito à habitação, o Projeto de Lei n.º 238/XII procede à 10.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, propondo alterar o artigo 30.º - Dação em cumprimento e aditar os artigos 7.º-A – Prioridade do cumprimento do crédito à habitação, 7.º-B – Resolução do contrato em caso de incumprimento, 23.º-A – Retoma do crédito à habitação e 28.º-A – Proibição de alteração unilateral de *spread*.

O citado Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, 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.

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 763º⁷.*

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

Tendo em consideração o objeto dos Projetos de Lei suprarreferidos, cumpre destacar 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*"⁸.

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 esta questão, publicado em 2007, a Comissão identificou um conjunto de condições associadas à eficiência e à competitividade destes mercados e anunciou a

⁷ 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.*

⁸ Informação detalhada em matéria de crédito hipotecário disponível em: http://ec.europa.eu/internal_market/finances-retail/credit/mortgage_fr.htm.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

intenção de proceder a uma avaliação do impacto das diferentes opções de ação política a empreender, nomeadamente em matéria de 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 antecipado⁹.

Acresce que a Comissão, 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”¹⁰.

Neste contexto, e com base nos elementos apurados, a Comissão apresentou, em 31 de março de 2011, uma Proposta de Diretiva¹¹ 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 cumprirem 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

⁹ 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 no endereço http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/credit/mortgage_fr.htm

¹⁰ 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”.

¹¹ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa aos contratos de crédito para imóveis de habitação (COM/2011/142).

*dirigidos aos consumidores e a determinados aspetos dos requisitos prudenciais e de supervisão relativos aos intermediários de crédito e aos mutuantes*¹².

Neste sentido, 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, ao cálculo da taxa anual de encargos efetiva global, à verificação da solvabilidade, ao acesso por parte dos mutuantes a bases de dados, a normas de aconselhamento, à questão do reembolso antecipado, e a requisitos prudenciais e de supervisão¹³.

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 execuções¹⁴.

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

¹² 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. Na presente data a proposta aguarda parecer do PE em primeira leitura (projeto de relatório de 18 de julho de 2011).

¹³ 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.

¹⁴ Documento SEC/2011/357 "Commission staff working paper on national measures and practices to avoid foreclosure procedures for residential mortgage loans".

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.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

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

ESPANHA

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 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. Esta iniciativa foi do Governo espanhol.

O diploma foi defendido em Plenário pelo *Ministro da Economía y Competitividad*, Luis 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, consequentemente, 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 consequentes 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

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

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.

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 Práticas 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.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

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.

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.

Do dossiê de sobre-endividamento, elaborado pela comissão, devem constar dados relativos à composição do agregado familiar, rendimentos, situação patrimonial, encargos e extratos bancários. Assim como devem ser mencionadas todas as dívidas, tais como dívidas fiscais, prestações de arrendamento em atraso, incumprimento do crédito à habitação ou créditos pessoais, contraídos junto de instituições bancárias. Após a apresentação do dossiê de endividamento, o secretariado da comissão elabora, no prazo de 48 horas, um certificado de depósito e adverte o devedor da sua inserção no *'fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP)'*. O ficheiro que é gerido pelo Banco de França, lista os incidentes de liquidação de empréstimos, enumera as várias medidas tomadas pela comissão e permite prestar informação útil às instituições bancárias e organismos de crédito.

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. 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-Confcommercio' sobre o consumo apenas publicada. 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 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 sobre a mesma matéria as seguintes iniciativas legislativas:

- 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 Lei n.º 222/XII/1.ª – 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 – Iniciativa entrada em 27/04/2012 e admitida em 02/05/2012. Por despacho de S. Exa. a Presidente da Assembleia da República baixou, na generalidade, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, em 02/05/2012;

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- Projeto de Lei n.º 223/XII/1.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 – Iniciativa entrada em 27/04/2012 e admitida em 02/05/2012. Por despacho de S. Exa. a Presidente da Assembleia da República baixou, na generalidade, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, em 02/05/2012;
- Projeto de Lei n.º 224/XII/1.ª – 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 – Iniciativa entrada em 27/04/2012 e admitida em 02/05/2012. Por despacho de S. Exa. a Presidente da Assembleia da República baixou, na generalidade, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, em 02/05/2012.
- 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, 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 não se encontra pendente qualquer petição sobre matéria conexas, muito embora tenha dado entrada recentemente na AR, através do sistema de petições *online*, uma exposição sobre esta matéria, distribuída à COFAP¹⁵.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

¹⁵ A 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” – que deu entrada a 06/04/2011 e, em consequência da dissolução da Assembleia da República, foi admitida na presente Legislatura, em 06/07/2011, viu o seu processo dado por concluído na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, no passado dia 16 de maio de 2012, tendo o relatório final sido enviado à Senhora Presidente da Assembleia da República em 23/05/2012.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

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 (em particular a Associação Portuguesa de Bancos), à entidade reguladora do setor bancário (o Banco de Portugal) e a associações representativas dos direitos 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.

