



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA

Ofício n.º 759/XII/1.ª – CACDLG /2012

Data: 23-05-2012

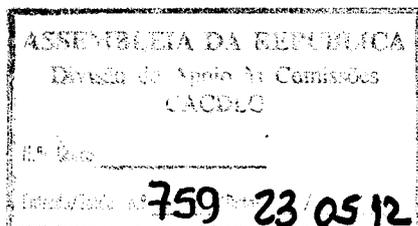
ASSUNTO: Parecer sobre o Projecto de Lei n.º 225/XII/1.ª (PS).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo à Projecto de Lei n.º 225/XII/1.ª (PCP) – “Altera o Código do Processo Civil, modificando as regras aplicáveis a determinação do valor base da venda de imóveis em processo de execução”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na reunião, de 23 de maio de 2012, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, registando-se a ausência do PEV.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Fernando Negro)



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

Tel: 21 391 95 30/21 391 96 67

Fax: 21 393 69 41



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROJECTO DE LEI N.º 225/XII/1ª (PS) – ALTERA O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, MODIFICANDO AS REGRAS APLICÁVEIS À DETERMINAÇÃO DO VALOR BASE DA VENDA DE IMÓVEIS EM PROCESSO DE EXECUÇÃO

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

Um grupo de Deputados do Grupo Parlamentar do PS tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 27 de Abril de 2012, o **Projecto de Lei n.º 225/XII/1ª – “Altera o Código de Processo Civil, modificando as regras aplicáveis à determinação do valor base da venda de imóveis em processo de execução”**.

Esta apresentação foi efectuada nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República, datado de 2 de Maio de 2012, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respectivo parecer.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

I b) Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

O Projecto de Lei n.º 225/XII (PS) pretende efectuar duas alterações pontuais ao Código de Processo Civil (CPC) na parte relativa à venda executiva:

- 1) Propõe a introdução de uma ressalva na parte final da alínea b) do n.º 3 do artigo 886º-A do CPC, de modo a que, nos casos em que o valor de mercado do imóvel for inferior ao seu valor patrimonial, decorrente de uma avaliação efectuada há mais de três anos, este valor possa ser considerado como valor base do bem. *“Desta forma, abandona-se a ponderação exclusiva do valor de mercado, salvaguardando-se os casos em que este possa ser inferior ao valor patrimonial tributário, ainda que decorrente de uma avaliação realizada há mais de três anos”* – cfr. exposição de motivos.
- 2) Eleva de 70% para 85% do valor base dos bens imóveis o valor a anunciar para a venda mediante propostas em carta fechada – cfr. alteração ao n.º 2 do artigo 889º do CPC. O PS pretende, desta forma, *“obviar a desvalorizações artificiais do valor do imóvel, decorrentes da mera passagem ao processo executivo”*. Considera o PS que a norma em vigor *“acarreta uma significativa desvalorização do bem, penalizando o devedor e potenciando a ocorrência de situações em que, após a venda, subsista ainda uma parte substancial da dívida para com a instituição financeira”* – cfr. exposição de motivos.

O presente Projecto de Lei insere-se num pacote composto por cinco iniciativas¹ *“destinadas a proteger as famílias portuguesas face à situação de degradação da situação*

¹ As restantes quatro iniciativas são as seguintes: PJI n.º 222/XII/1 (PS) - *«Cria um regime excepcional e transitório de extinção de obrigações decorrentes de crédito à habitação em situações de redução substancial do rendimento do agregado familiar»*; PJI n.º 223/XII/1 (PS) - *«2ª 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»*; PJI n.º 224/XII/1 (PS) - *«10ª Alteração ao Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, introduzindo mecanismos adicionais de protecção dos devedores nos contratos de crédito para a aquisição de*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

económica que as afeta no cumprimento das suas obrigações financeiras” – cfr. exposição de motivos.

Evidenciando o registo, nos últimos meses, de “*um aumento preocupante e muito significativo dos casos de incumprimento no pagamento das prestações de crédito para a aquisição de habitação própria e permanente*”, expresso em dados estatísticos², os proponentes defendem a necessidade de “*equilibrar o enquadramento normativo aplicável à concessão do crédito à aquisição de habitação própria e permanente, em particular no que respeita à resolução dos contratos em caso de incumprimento*” – cfr. exposição de motivos.

Neste contexto, a presente iniciativa visa, conforme referido pelo PS na exposição de motivos, “*ajustar o regime aplicável ao processo executivo de venda dos imóveis dados em garantia, no que concerne à avaliação dos mesmos, reforçando a proteção dos devedores face ao risco de uma desvalorização adicional e artificial do seu valor*”.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O signatário do presente relatório exime-se, neste sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projecto de Lei n.º 225/XII/1ª (PS), a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

habitação própria e permanente»; e PJR n.º 308/XII/1 (PS) - «*Recomenda ao Governo a criação de um Fundo de Garantia ao Crédito à Habitação*». Todas estas iniciativas baixaram exclusivamente à Comissão de Orçamento e Finanças e Administração Pública.

² Segundo o PS, “*Dados relativos ao ano de 2011 revelavam números de entregas de casas superiores a 6900 casos, representando um aumento de 17,7% em relação ao ano anterior, a um ritmo de quase 19 casas entregues em dação em cumprimento. Em 2012, estimam-se que sejam já 25 casas por dia*” – cfr. exposição de motivos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

1. O PS apresentou à Assembleia da República o Projecto de Lei n.º 225/XII/1ª – “*Altera o Código de Processo Civil, modificando as regras aplicáveis à determinação do valor base da venda de imóveis em processo de execução*”.
2. Esta iniciativa visa introduzir alterações aos artigos 886º-A e 889º do CPC:
 - 2.1. No artigo 886º-A, n.º 3 alínea b), do CPC é introduzida uma ressalva, de modo a que, nos casos em que o valor de mercado do imóvel for inferior ao seu valor patrimonial, decorrente de uma avaliação efectuada há mais de três anos, este valor possa ser considerado como valor base do bem;
 - 2.2. No artigo 889º, n.º 2, do CPC é elevado de 70% para 85% do valor base dos bens imóveis o valor a anunciar para a venda mediante propostas em carta fechada.
3. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projecto de Lei n.º 225/XII/1ª (PS), reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

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

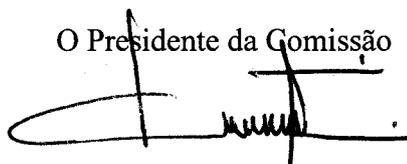
Palácio de S. Bento, 9 de Maio de 2012

O Deputado Relator



(Paulo Ribeiro)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)

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

Data de admissão: 27 de abril de 2012

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

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

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

O Projeto de Lei n.º 225/XII, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista, visa alterar o Código de Processo Civil (CPC), no sentido de, na parte relativa à venda executiva, modificar as regras aplicáveis à determinação do valor base da venda de imóveis em processo de execução.

Os proponentes expressam preocupação em relação aos casos de incumprimento no pagamento das prestações de crédito para aquisição de habitação própria e permanente¹ e defendem que, na atual conjuntura, é necessário equilibrar o enquadramento normativo aplicável à concessão deste tipo de crédito, em particular no que respeita à resolução dos contratos com base no incumprimento.

Por outro lado, questionam se os instrumentos jurídicos existentes são suficientes para dar cumprimento pleno ao direito fundamental à habitação e, simultaneamente, se são a melhor opção para reduzir o agravamento do crédito mal parado, que penaliza o setor financeiro.

De acordo com a exposição de motivos, a iniciativa *sub judice* resulta da reflexão e do estudo de soluções comparadas e tenta manter o equilíbrio na relação contratual entre as instituições financeiras e os mutuários, contribuindo para “ajustar o regime aplicável ao processo executivo de venda dos imóveis dados em garantia, no que concerne à avaliação dos mesmos, reforçando a proteção dos devedores face ao risco de uma desvalorização adicional e artificial do seu valor.”

Nesta conformidade, propõem o seguinte:

- Para os bens imóveis que não tenham sido avaliados nos últimos três anos para fixação do respetivo valor patrimonial tributário, o seu valor de base será o valor de mercado, “salvo nos casos em que este for inferior ao seu valor patrimonial tributário, considerando-se esse valor se for esse o caso” (alínea b) do n.º 3 do artigo 886.º-A do CPC)²;

- O valor a anunciar para a venda passa de 70% para uma percentagem, pelo menos, igual a 85% do valor dos imóveis, com o objetivo de diminuir “os casos em que o processo executivo não marca a etapa final

¹ Os proponentes apresentam dados relativos ao ano de 2011, segundo os quais foram entregues mais de 6900 casas em dação em cumprimento, representando um aumento de 17,7% em relação ao ano anterior, correspondendo a quase 19 por dia, e que se estima que esse número suba para 25.

² Salvo melhor opinião, e caso o PJI seja aprovado na generalidade, a formulação proposta para esta alínea poderia ser melhorada em sede de especialidade, de modo a torná-la mais clara.

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 (n.º 2 do artigo 889.º do CPC).

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

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

Esta iniciativa legislativa é apresentada por dezoito Deputados do grupo parlamentar do Partido Socialista, nos termos da alínea b) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição, e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do artigo 118.º do Regimento. Toma a forma de projeto de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais dos projetos de lei previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento. Não infringe a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica legislativa, respeitando assim, também, os limites que condicionam a admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

Este projeto de lei deu entrada em 27/04/2012, foi admitido e anunciado em 02/05/2012 e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) sendo nomeado relator do parecer o Deputado Paulo Simões Ribeiro (PSD).

- **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, adiante designada como lei formulário, prevê um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que importa ter presentes no decurso da especialidade em Comissão.

O projeto de lei em causa tem um título que traduz o seu objeto, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário e refere que altera os artigos 886.º e 889.º do Código de Processo Civil, não mencionando no entanto, o número de ordem da alteração introduzida, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário. Porventura, tendo em conta o elevado número de alterações

introduzidas até ao momento³, e, essencialmente, por razões de segurança jurídica, não se tem vindo a mencionar, nos títulos dos vários diplomas que alteram o Código de Processo Civil, o número de ordem da alteração introduzida em cada momento.

A entrada em vigor da iniciativa, em caso de aprovação, “ *no primeiro dia do segundo mês posterior à sua publicação*”, está 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* ”.

Na presente fase do processo legislativo nada mais há a acrescentar.

Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Os autores da presente iniciativa legislativa propõem *um conjunto de medidas destinadas a proteger as famílias portuguesas face à situação de degradação da situação económica que as afeta no cumprimento das suas obrigações financeiras, através do ajustamento do regime aplicável ao processo executivo de venda dos imóveis dados em garantia, no que concerne à avaliação dos mesmos, reforçando a proteção dos devedores face ao risco de uma desvalorização adicional e artificial do seu valor.*

A execução das medidas anunciadas decorre das modificações a introduzir na al. b) do n.º 3 do artigo 886º-A e no n.º 2 do 889º do [Código de Processo Civil](#), cuja redação atual consiste em:

Artigo 886º-A

Determinação da modalidade de venda e do valor base dos bens

1. *Quando a lei não disponha diversamente, a decisão sobre a venda cabe ao agente de execução, ouvidos o exequente, o executado e os credores com garantia sobre os bens a vender.*

2. *A decisão tem como objeto:*

³ Efetuada consulta à base DIGESTO, verificamos que o Código de Processo Civil, aprovado pelo Decreto – Lei n.º 44 129, de 28 de dezembro de 1961, sofreu, até ao momento, 61 alterações de redação, pelo que esta iniciativa, caso venha a ser aprovada, introduz a 62.ª alteração a este Código.

a) A modalidade da venda, relativamente a todos ou a cada categoria de bens penhorados, nos termos da alínea e) do artigo 904º, da alínea b) do nº 1 do artigo 906º e do nº 3 do artigo 907º;

b) O valor base dos bens a vender;

c) A eventual formação de lotes, com vista à venda em conjunto de bens penhorados.

3 - O valor de base dos bens imóveis é:

a) Igual ao seu valor patrimonial tributário, nos termos de avaliação efetuada há menos de três anos;

b) Igual ao seu valor de mercado, nos restantes casos.

4 - Em relação aos bens não referidos no número anterior, o agente de execução fixa o seu valor de base de acordo com o valor de mercado.

5 - Nos casos da alínea b) do n.º 3 e do número anterior, o agente de execução pode promover as diligências necessárias à fixação do valor do bem de acordo com o valor de mercado, quando o considere vantajoso ou algum dos interessados o pretenda.

6 - A decisão é notificada pelo agente de execução ao exequente, ao executado e aos credores reclamantes de créditos com garantia sobre os bens a vender, preferencialmente por meios eletrónicos.

7. Se o executado, o exequente ou um credor reclamante discordar da decisão, cabe ao juiz decidir; da decisão deste não há recurso.

(Redação pelo Decreto-Lei nº 226/2008, de 20 de Novembro)

DIVISÃO II

Venda mediante propostas em carta fechada

Artigo 889º

Valor base e competência

1. Quando a penhora recaia sobre bens imóveis que não hajam de ser vendidos de outra forma, são os bens penhorados vendidos mediante propostas em carta fechada.

2. O valor a anunciar para a venda é igual a 70% do valor base dos bens.

3. A venda faz-se no tribunal da execução, salvo se o juiz, oficiosamente ou a requerimento dos interessados, ordenar que tenha lugar no tribunal da situação dos bens.

(Redação dada pelo Decreto-Lei nº 38/2003, de 8 de Março de 2003)

Com igual objetivo de apoiar as famílias perante a conjuntura económica existente e o respetivo reflexo no mercado do emprego, o [Decreto-Lei n.º 103/2009, de 12 de maio](#) cria uma linha de crédito extraordinária destinada à proteção da habitação própria permanente em caso de desemprego de, pelo menos, um dos mutuários do crédito à habitação própria permanente, independentemente do tipo de crédito contraído ou do respetivo regime. A linha de crédito suporta a redução em 50% da prestação mensal de capital e juros a cargo do mutuário, durante um período 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.

Esta moratória permanece em vigor para os clientes que a solicitaram até 31 de Dezembro de 2010, em conformidade com a alteração do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 103/2009, de 12 de maio, introduzida pelo [Decreto-Lei n.º 14/2010, de 9 de março](#).

No que respeita ao assunto de incumprimento no pagamento das prestações de crédito para a aquisição de habitação própria por parte das famílias sobre endividadas ou em situação de desemprego, importa referir a [sentença](#), proferida pelo juiz do tribunal de Portalegre, em abril de 2012, no âmbito de um processo de inventário, sobre a entrega de imóvel ao credor, numa situação de crédito bancário hipotecário, analisando os efeitos dessa mesma entrega sobre o crédito. A decisão, de forma resumida, considera paga a dívida até ao valor patrimonial atribuído por avaliador independente, nomeado pelo tribunal, valor esse que o banco (que acabou por comprar o imóvel por valor mais baixo) não impugnou. Exigindo, no entanto, o pagamento da parte da dívida que excedia o valor atribuído ao imóvel.

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

Tendo em consideração o objeto da presente iniciativa legislativa, 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*”.⁴

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 informação pré-contratual,

⁴ Informação detalhada em matéria de crédito hipotecário disponível no endereço http://ec.europa.eu/internal_market/fin services-retail/credit/mortgage_fr.htm

das bases de dados sobre o crédito, da solvabilidade, da taxa anual de encargos efetiva global (TAEG), do aconselhamento e do reembolso antecipado.⁵

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”*.⁶

Neste contexto, e com base nos elementos apurados, a Comissão apresentou, em 31 de Março de 2011, uma [Proposta de Diretiva](#)⁷ 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*

⁵ 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/fin services-retail/credit/mortgage_fr.htm

⁶ 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”*.

⁷ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa aos contratos de crédito para imóveis de habitação (COM/2011/142).

*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”.*⁸

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 acesso por parte dos mutuantes a bases de dados, a normas de aconselhamento, à questão do reembolso antecipado, e a requisitos prudenciais e de supervisão.⁹

Cumpr 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 execuções.¹⁰

8

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

⁸ 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).

⁹ 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.

¹⁰ Documento SEC/2011/357 “Commission staff working paper on national measures and practices to avoid foreclosure procedures for residential mortgage loans”.

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 sobreindivido, 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.

Países europeus

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

ESPANHA

Em Espanha, o Capítulo IV da [Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil](#) (texto consolidado), artigos 571.º a 698.º, consagra os princípios que regulam o processo de execução dos bens hipotecados. Para o artigo 641.º da Lei, quando os bens hipotecados sejam imóveis, o ato de execução da hipoteca será realizado pela entidade competente e na presença de todas as partes interessadas. O *Secretario judicial*, após audiência das partes, decide pela alienação dos mesmos, desde que não seja por um valor inferior a 70% do valor dado ao imóvel, em conformidade com disposto no artigo 666.º.

Contudo, no que respeita à necessidade de proteção dos devedores hipotecários e sem recursos, o [Real Decreto-Ley n.º 6/2012, de 9 de março](#) adota medidas urgentes de proteção desses devedores. O diploma 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 situe no limiar da exclusão. Neste sentido, determina que os beneficiários são apenas aqueles que se encontram 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 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 habitação principal e permanente.

FRANÇA

Em França, das pesquisas realizadas tanto no *'Code de Procédure Civile'*, como na [ordonnance n° 2006-461, de 21 abril 2006](#), no [Decreto n.º 2006-936, de 27 de julho de 2006](#), modificado pelo [Decreto n.º 2006-1805, de 23 dezembro de 2006](#) e na [Circular do Ministério da Justiça CIV/17/06 \(n° NOR Jus C 06 20 848 C\), de 14 novembro de 2006](#), relacionados com o processo de hipoteca imobiliária e a distribuição do preço do imóvel, não foi possível localizar normas, de conteúdo semelhante ao que a iniciativa em análise pretende introduzir.

No entanto, quanto às situações de sobre-endividamento privado, cabe referir que 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 reescalonamento 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.

O [portal do Service-Public](#) apresenta toda a informação respeitante à questão do sobre-endividamento dos particulares.

III. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se existirem as seguintes iniciativas pendentes, cuja matéria parece ser conexa com a deste projeto de lei:

[PJL n.º 222/XII/1 \(PS\)](#) – “*Cria um regime excepcional 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 225/XII /1.ª (PS)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

[PJL n.º 223/XII/1 \(PS\)](#) – “2ª 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/1 \(PS\)](#) – “10ª 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”;

[PJL n.º 198/XII/1 \(BE\)](#) – “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” e

[PJR n.º 308/XII/1 \(PS\)](#) – “Recomenda ao Governo a criação de um Fundo de Garantia ao Crédito à Habitação”.

IV. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Nos termos do disposto nos respetivos Estatutos (Leis n.ºs 21/85, de 30 de Julho, 60/98, de 27 de Agosto e 15/2005, de 26 de Janeiro), e por estar em causa uma alteração do Código Civil, deve ser promovida a consulta do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público e da Ordem dos Advogados.

- **Consultas facultativas**

Atendendo à matéria a ser tratada, a Comissão poderá equacionar a audição escrita de associações de defesa dos consumidores e de associações de instituições de crédito.

V. Avaliação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

A presente iniciativa parece não acarretar, em caso de aprovação, um acréscimo de custos para o Orçamento do Estado.