BANCO DE PORTUGAL
EUROSISTEMA

REQUERIMENTO N.º 1/XIV/3.ª-EI

Despesas por reconhecimento de assinaturas na emissão do distrate de hipoteca

REESPOSTA DO BANCO DE PORTUGAL

20 de outubro de 2021

I. Enquadramento

1. Por comunicação datada de 15.09.2021, a Divisão de Apoio ao Plenário da Assembleia da República deu conhecimento ao Banco de Portugal do requerimento n.º 1/ XIV/3.ª-EI, apresentado por um conjunto de deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, sob o assunto "*subversão da gratuitidade de emissão de distrate*" (adiante "Requerimento").

2. Através deste documento foi solicitado ao Banco de Portugal parecer sobre a possibilidade de as instituições de crédito cobrarem despesas por reconhecimento de assinaturas na emissão do distrate de hipoteca, atendendo à proibição da cobrança de comissão pela emissão de distrate introduzida pela Lei n.º 57/2020, de 28 de agosto (e que alterou o Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho).

3. No âmbito do supracitado Requerimento, são referidos os seguintes aspetos fundamentais:

   - A Lei n.º 57/2020 veio proibir a cobrança de comissões associadas à emissão de distrates de hipotecas;
   - Nos termos do artigo 56.º do Código do Registo Predial, o documento de cancelamento de hipoteca deve conter a assinatura do credor, para significar o seu consentimento, sendo que a assinatura pode ser reconhecida presencialmente ou pode ser realizada "*na presença de funcionário de serviço de registo no momento do pedido*". Na perspetiva dos Senhores Deputados subscritores do requerimento, nada indica que a segunda opção implique um custo para o credor;
   - Refere-se que as instituições dispõem nos seus preçários "*de comissões ou despesas pelo reconhecimento de assinaturas*";
   - Com relevo para esta matéria, referiu-se que foi emitida uma deliberação do Centro Nacional de Informação e Arbitragem de Conflitos de Consumo, no âmbito da qual se interpretou o n.º 8 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho (na redação em vigor e adiante designado por "*Decreto-Lei n.º 74-A/2017*" ou "*regime do*

crédito hipotecário") no sentido de "*permitir a cobrança, não de comissões, mas de despesas associadas à emissão do distrate,* designadamente de reconhecimento de assinaturas";

- Os Senhores Deputados subscritores do Requerimento entendem que "*a existência e cobrança ao consumidor de despesas não pode resultar de uma decisão de gestão, que lhe é alheia, de solicitar o reconhecimento da assinatura do credor, ao invés da sua assinatura no local do Registo Predial"* em linha aliás com o que resulta do disposto no artigo 7.º da Lei n.º 66/2015, de 6 de julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 57/2020, onde se estipula que *"as…despesas cobradas pelas instituições de crédito…devem corresponder a um serviço efetivamente prestado, ser razoáveis e proporcionais aos custos suportados".*

4. Assim, o presente parecer visa dar a conhecer a posição do Banco nesta matéria, efetuando-se uma análise da questão em causa do ponto de vista das disposições normativas aplicáveis em matéria de crédito hipotecário e de comissionamento.

II. Admissibilidade de aplicação de despesas por reconhecimento de assinaturas no âmbito do cancelamento de hipotecas

5. Com relevo para a presente matéria, salienta-se que a Lei n.º 57/2020 veio introduzir o n.º 4 ao artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, nos termos do qual se obriga as instituições mutuantes a emitir um documento que permita ao consumidor efetuar o distrate no prazo máximo de catorze dias úteis contados desde a extinção do contrato, *"não havendo lugar à cobrança de comissão adicional por esse ato, verificado o cumprimento integral das obrigações contratuais".*

6. Adicionalmente, através do aditamento do artigo 28.º-A ao Decreto-Lei n.º 74-A/2017, é expressamente proibida a cobrança pelas instituições de comissões associadas à emissão de distrate pela instituição de crédito no final do contrato, devendo este documento ser fornecido "*automática e gratuitamente ao consumidor*" no prazo máximo de catorze dias [cf. alínea b)].

7. A este respeito, salienta-se que a proibição geral de cobrança deste tipo de encargos já resultava das disposições aplicáveis em matéria de reembolso antecipado. Com efeito, o n.º 8 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017[1] já previa a proibição de "*débito de qualquer encargo ou despesa adicional à comissão referida no n.º 5 pela realização das operações de reembolso antecipado parcial ou total do contrato de crédito, com exceção da repercussão*

[1] Esta proibição consta desde a publicação do mencionado diploma legal.

dos demais encargos suportados pelo mutuante que lhes sejam exigíveis por terceiros, e repercutíveis nos consumidores, nomeadamente os pagamentos a conservatórias e cartórios notariais, ou que tenham natureza fiscal, mediante justificação documental das respetivas despesas ao consumidor" (sublinhado nosso).

8. Assim, embora o disposto no n.º 4 do artigo 22.º e na alínea b) do artigo 28.º-A do Decreto-Lei n.º 74-A/2017 sejam aplicáveis tanto nos casos de reembolso antecipado total do crédito como nas situações de termo natural do empréstimo, a verdade é que a proibição de cobrança de comissões associadas ao distrate já se encontrava vedada, no nosso ordenamento jurídico, quando a cessação do contrato de crédito hipotecário ocorria na sequência de reembolso antecipado total, atento o previsto no n.º 8 do artigo 23.º do mencionado diploma legal.

9. Por outro lado, o legislador ressalvou expressamente a possibilidade de as instituições repercutirem nos clientes o valor referente a despesas (pagamentos a conservatórias e cartórios notariais ou despesas de natureza fiscal) nos casos de reembolso antecipado. Anota-se aliás que, por comparação com o que resultava do antigo diploma aplicável nesta matéria (Decreto-Lei n.º 51/2007, de 7 de março)[2], a redação do n.º 8 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017 é agora bastante mais clara no sentido de permitir, de forma expressa, o débito de despesas.

10. Verifica-se, assim, que a alteração introduzida pela Lei n.º 57/2020 veio, na prática e de forma inovadora, proibir a cobrança de comissão pela emissão de documento que permita ao consumidor efetuar o distrate, nos casos em que o contrato de crédito cessa pelo decurso do respetivo prazo de vigência. Também nestes casos o legislador não vedou expressamente a cobrança de despesas em que a instituição incorra e que estejam associadas à cessação do contrato de crédito.

11. A este respeito, refira-se que os conceitos de comissão e de despesa são normativamente conceitos distintos, à luz de um enquadramento regulatório já estabilizado há bastante tempo no nosso sistema. Nos termos do Aviso do Banco de Portugal n.º 8/2009, as comissões são "*as prestações pecuniárias exigíveis aos clientes pelas instituições de crédito como retribuição por serviços por elas prestados, ou subcontratados a terceiros, no âmbito da sua atividade*", enquanto as despesas correspondem aos "*demais encargos suportados pelas instituições de crédito, que lhes são exigíveis por terceiros e repercutíveis nos clientes, nomeadamente os pagamentos a Conservatórias, Cartórios Notariais, ou que tenham natureza fiscal*" (noção

[2] De onde resultava que *"É proibido o débito de qualquer encargo ou despesa adicional pela realização das operações de reembolso antecipado parcial ou total do contrato de crédito ou de transferência do crédito para outra instituição."* Assinala-se que, atendendo à conjugação do disposto no referido diploma com as Cartas-Circulares n.º 41/2007/DSB e 93/2007/DSB, adotava-se idêntica interpretação.

essa que resulta também do n.º 8 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017). O conceito de comissões e despesas encontra-se também previsto noutros diplomas, designadamente no contexto do regime jurídico da mora (Decreto-Lei n.º 58/2013, de 8 de maio), que define, no artigo 3.º, comissões como as "*prestações pecuniárias exigidas aos clientes pelas instituições como retribuição por serviços por elas prestados, ou subcontratados a terceiros, no âmbito da sua atividade",* entendendo-se por despesas "*os encargos suportados pelas instituições perante terceiros, por conta dos seus clientes, nomeadamente os pagamentos a conservatórias, cartórios notariais, ou que tenham natureza fiscal.".*

12. Assim, para que o débito de um determinado valor ao cliente seja subsumível no conceito de despesa, é necessário que estejam em causa, por um lado, encargos exigidos por terceiros (e não pela própria instituição de crédito) e, por outro, que os mesmos sejam suportados por conta desse cliente. Neste sentido, uma despesa não representa, do ponto de vista da instituição, nenhum tipo de remuneração ou encaixe financeiro, mas apenas e somente a repercussão de um encargo que a própria instituição suportou perante terceiros por conta do cliente. O valor do encargo a repercutir no consumidor a título de despesa deverá, assim, corresponder precisamente ao valor que foi, em primeira linha, cobrado ou exigido por um terceiro à instituição de crédito, devendo ser disponibilizado ao consumidor o respetivo comprovativo documental.

13. Na medida em que está em causa um encargo cobrado por terceiro relacionado com o empréstimo do cliente (implicando o cancelamento de ónus/garantia que lhe estão associados), parece-nos que o encargo suportado com o reconhecimento de assinaturas poderá subsumir-se no conceito de despesa.

14. Adicionalmente e no que se refere ao disposto na Lei n.º 66/2015, considera-se que a aplicação dos princípios da correspondência, razoabilidade e proporcionalidade, no contexto da regra do artigo 7.º da Lei n.º 66/2015, deve pois atender às diferenças normativas, acima assinaladas, entre comissões e despesas[3]. A esta luz, afigura-se relevante, com efeito, o facto de nas despesas estarem em causa, precisamente, encargos cobrados por terceiros, cuja definição do *quantum* é alheia às instituições de crédito, diversamente do que ocorre com comissões, cuja definição releva da sua própria margem de atuação.

15. Por último, observe-se que o cancelamento do registo de hipoteca deve conter a assinatura do credor, permitindo a lei que esta seja reconhecida presencialmente, por advogado ou notário competente para o efeito, ou, em alternativa, realizada na presença de funcionário de serviço de registo no momento do pedido. Considera-se, assim, que qualquer destas opções

[3] Dispõe o artigo 7.º da Lei n.º 66/2015 que "*As comissões e despesas cobradas pelas instituições de crédito têm de corresponder a um serviço efetivamente prestado, ser razoáveis e proporcionais aos custos suportados*".

é admissível e tem o mesmo valor à face da lei, pelo que, na ausência de norma legal em contrário, reside na esfera de discricionariedade da instituição de crédito a escolha da modalidade (podendo eventualmente acordar a utilização de uma delas com os clientes).

16. Pelas razões que antecedem, o Banco de Portugal entende que existem fundamentos para considerar que a lei, nos seus atuais contornos, não proíbe a cobrança, ao consumidor, de uma despesa em que a instituição incorra referente ao reconhecimento de assinaturas no documento de distrate de hipoteca.