

Comentários da Associação Portuguesa de Bancos (APB) sobre os

Projetos de Lei n.º 479/XV/1.ª (PS), n.º 465/XV/1.ª (PAN) e n.º 466/XV/1.ª (PAN)

I. Enquadramento

O [Projeto de Lei n.º 479/XV/1.ª](#) (PS), que visa adotar normas de proteção do consumidor de serviços financeiros, foi apreciado em sessão plenária da Assembleia da República, no passado dia 20 de janeiro, tendo baixado à Comissão de Orçamento e Finanças (COF), sem votação, por 30 dias.

As principais disposições do referido Projeto incluem a introdução de alterações em diversos regimes que regem a atividade bancária, em particular, o **Decreto-Lei n.º 3/2010**, de 5 de janeiro, que *consagra a proibição de cobrança de encargos pela prestação de serviços de pagamento e pela realização de operações em caixas multibanco*, o **Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho**, que *aprova o regime dos contratos de crédito relativos a imóveis*, o **Decreto-Lei n.º 80-A/2022, de 25 de novembro**, que *estabelece medidas destinadas a mitigar os efeitos do incremento dos indexantes de referência de contratos de crédito para aquisição ou construção de habitação própria permanente* e o **Decreto-Lei n.º 27-C/2000, de 10 de março**, que *cria o sistema de acesso aos serviços mínimos bancários*.

Entre as soluções normativas propostas, encontramos, no essencial, as seguintes:

1. Limitação da cobrança de comissões “ou encargos diretos” pelas instituições de crédito nos procedimentos de habilitação de herdeiros por óbito de um titular de conta bancária;
2. Limitação da cobrança de comissões “ou encargos diretos” pelas instituições de crédito no âmbito de processos de alteração da titularidade da conta à ordem, em determinadas situações, como o falecimento de um dos cônjuges ou alterações dos representantes legais dos titulares;
3. Imposição de obrigação de informação ao consumidor, no âmbito do crédito à habitação, na fase pré-contratual e “futuramente a pedido do consumidor”, sobre vendas facultativas associadas (i.e., *de apresentação de “simulação da prestação de cada item de desconto entre o spread base e o spread contratado”*);
4. Regime de “portabilidade” do relatório de avaliação do imóvel emitido há menos de 6 meses;
5. Proibição de cobrança de despesas pela emissão do documento de distrate da hipoteca;
6. Imposição de unificação da “comissão para análise e decisão do contrato de crédito”;
7. Inclusão no âmbito dos serviços mínimos bancários de 48 (em vez de 24) transferências interbancárias efetuadas através de *homebanking*;
8. Proibição das Instituições repercutirem nos consumidores, através de comissões ou outros encargos, os eventuais encargos ou cessação de receitas decorrentes das alterações previstas no Projeto.

9. Criação de um quadro sancionatório para as situações de violação das obrigações supra enunciadas.

No elenco de propostas de alteração, não se inclui aqui a prevista no artigo 7.º do Projeto, na medida em que esta - parece-nos – decorrerá já do ordenamento jurídico atualmente em vigor (cfr. artigos 11.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 74-A/2017 e artigo 8.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro¹.)

Na mesma sessão plenária foram também apreciados o [Projeto de Lei n.º 465/XV/1](#) (PAN) – “*Põe fim à cobrança de comissões bancárias abusivas a todos os titulares de crédito, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 57/2020, de 28 de agosto*”, e o [Projeto de Lei n.º 466/XV/1](#) (PAN) – “*Põe fim aos limites de transferências por homebanking e por aplicações de pagamento operadas por terceiros no âmbito das contas de serviços mínimos bancários, procedendo à alteração do Decreto-Lei nº 27-C/200, de 10 de março*”, tendo estes igualmente baixado à COF, sem votação, por 30 dias.

O Projeto de Lei n.º 465/XV/1 vem, no essencial, alargar a proibição de cobrança da comissão de processamento de prestação, estabelecida na Lei n.º 57/2020, de 28 de agosto (mas cuja aplicação, aos contratos celebrados antes de 1 de janeiro de 2021 foi, em 2020, expressamente ressalvada), “*a todos os contratos, independentemente da respetiva data de celebração e incluindo os contratos celebrados antes da respetiva data de entrada em vigor.*”

Por sua vez, o Projeto de Lei n.º 466/XV/1, focando-se no mesmo tema identificado no ponto 7 *supra* - alargamento do âmbito dos serviços mínimos bancários -, propõe ampliar o leque dos serviços como tal qualificados, passando estes a incluir, não apenas 24 transferências interbancárias efetuadas através de *homebanking* (por cada ano civil), como decorre hoje da lei em vigor, nem 48, conforme agora proposto no Projeto de Lei nº 479 (PS), mas sim *todas* as transferências iniciadas por *homebanking* e por aplicações de pagamento operadas por terceiros que o cliente pretende ordenar.

A COF solicitou a pronúncia da APB sobre os Projetos de Lei aludidos, no passado dia 2 de fevereiro, conferindo prazo de resposta até ao dia 10 de fevereiro.

Agradecendo a oportunidade que lhe foi concedida, e enfatizando, desde já, a importância destas iniciativas legislativas para o setor, vem a APB, após auscultar os seus Associados, apresentar os seus comentários.

¹ “*Às instituições de crédito está vedada a cobrança de comissões pela renegociação das condições do contrato de crédito no âmbito do presente decreto-lei, designadamente no que respeita à análise e à formalização dessa operação.*”

II. Comentários Gerais

Conforme resulta das Exposições de Motivos dos três Projetos em apreciação, estes pretendem dar resposta a quatro ordens de preocupações do legislador, a saber:

- (i) “aos aumentos desproporcionais das comissões bancárias” e à necessidade de “promover a eliminação ou a limitação da cobrança de encargos excessivos junto dos consumidores financeiros”;
- (ii) à necessidade de “salvaguardar a função social da banca, assegurando um acesso adequado da população aos serviços financeiros”;
- (iii) ao facto da cobrança da comissão de processamento de prestação, aplicável aos mutuários de crédito, contratados antes de 1 de janeiro de 2021, “não ter qualquer fundamento racional”;
- (iv) ao entendimento de que o atual regime de serviços mínimos bancários “impõe aos titulares de contas de serviços mínimos bancários limites de transferência por *homebanking* e por MB Way, sendo tais situações de imposição de limites comprometedoras da “inclusão financeira das famílias”.

Ora, como se tentará explicitar *infra*, tais motivos/preocupações carecem, com o devido respeito pelo mérito das iniciativas legislativas aqui em causa e pela relevância dos objetivos que estas prosseguem, ora de evidenciação em estudos, pareceres ou dados publicados, ora de sustentação nos quadros jurídicos nacionais e europeus.

Aumentos desproporcionais das comissões bancárias

Conforme referido na Exposição de Motivos dos Projetos de Lei, as comissões bancárias, atualmente cobradas, serão excessivas, tendo sofrido um aumento desproporcional nos últimos anos.

Tal afirmação não se encontra, contudo, fundamentada. Partindo - parece-nos - de valores globais médios diários ou mensais agregados de comissionamento, conclui-se que a sua evolução, ao longo do tempo, revela um aumento desproporcional e excessivo do respetivo valor.

Mas, tais aumentos são desproporcionais ou excessivos com base em quê? Considerando que custos? Considerando que serviços? Considerando que métricas de quantidade ou qualidade na prestação dos serviços ao cliente?

Apesar de ser por todos reconhecido, desde logo pelo setor, que o nível de comissionamento bancário aumentou na última década, parece-nos também claro reconhecer que tal aumento nunca permitirá, por si só, levar à conclusão de que se assistiu a um aumento “desproporcional” ou “abusivo”, ou que o atual nível de comissionamento não se encontrará alinhado com o real custo dos serviços que visa remunerar, ou com o nível de comissionamento bancário nos demais Estados Europeus.

Tal asserção foi, de resto, evidenciada no Relatório sobre vendas associadas e comissionamento bancário, elaborado, pelo Banco de Portugal, em cumprimento do disposto no artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 57/2020, de 28 de agosto, e já disponibilizado à Assembleia da República.

Com efeito, em cumprimento do mandato, atribuído ao supervisor pelo legislador, tal relatório descreve e analisa as práticas comerciais adotadas pelas instituições aquando da venda de produtos de crédito e o preço dos principais serviços prestados aos clientes nos mercados bancários de retalho, apresentando a comparação entre o nível das comissões em causa em Portugal e noutros Estados-Membros da União Europeia. No referido relatório, conclui o supervisor que “A comparação de métricas de comissões líquidas em função de algumas variáveis permite um enquadramento da situação relativa do sistema bancário português no contexto da área do euro, não parecendo existir evidência de que o nível médio de comissionamento no sistema bancário português apresente um desvio significativo face ao nível médio de comissionamento na UE. Importa também notar que existem especificidades na cobrança de comissões nos diferentes Estados-Membros da área do euro que justificam alguma cautela na comparação de valores médios de comissões líquidas. É o caso, por exemplo, das limitações existentes em Portugal à cobrança de comissões relativas ao levantamento de notas através de cartão de débito em ATM, que não se verificam noutros Estados-Membros” (sublinhados nossos) – cfr. págs. 54 e 55.

Se estas são, então, as conclusões do supervisor, parece-nos também razoável concluir que, se o nível de comissionamento aumentou na última década, tal aumento não poderá ser qualificado como desproporcional ou abusivo.

Mas, então, o que justificará tal aumento?

Desde logo, o aumento dos custos indiretos com a prestação de serviços bancários, que, na última década, aumentou consideravelmente.

Com efeito, por via do enquadramento regulatório existente, os custos indiretos associados à prestação de serviços bancários, impostos por legisladores, reguladores e supervisores, são hoje consideravelmente superiores aos do início da década anterior. Como facilmente se compreende, *sempre que* o legislador aumenta o nível dos deveres de informação a prestar aos clientes, *sempre que* obriga a que os trabalhadores bancários cumpram requisitos mais exigentes de conhecimento e competências, *sempre que* obriga a que os bancos tenham um papel mais preponderante no combate ao terrorismo e ao branqueamento de capitais, *sempre que* obriga a que os bancos cumpram requisitos mais exigentes ao nível da cibersegurança dos seus sistemas ou *sempre que* aumenta a responsabilidade objetiva dos bancos pela prestação de serviços bancários, o legislador está, clara e consequentemente, a determinar um incremento do custo, e, consequentemente, do preço dos serviços bancários e, concomitante e consequentemente, a determinar um aumento dos custos indiretos associado à respetiva prestação. De acordo com a consultora McKinsey², em 2019, 15% do total de colaboradores dos serviços centrais dos bancos estava afeto a áreas de controlo, risco, *compliance* e reporte a supervisores. Esta percentagem em 2009 era de 5%.

² https://www.apb.pt/content/files/Apresentao_McKinsey.pdf

Acresce que também os modelos de negócio dos bancos europeus se alteraram. Os dados do [BCE](#) apontam para uma tendência europeia de crescimento dos proveitos bancários resultantes de comissões e encargos desde 2014 (“[...] *analysis shows that in 2018 core banking revenue – which comprises net interest income (NII) and net fee and commission income (NFCI) – reached its highest level since banks began reporting data under the SSM in 2014, with NII increasing by around 1.6% and NFCI by around 2.2%*”). Ou seja, não só em Portugal, como em toda a Europa, se assistiu a uma alteração dos modelos de negócio dos bancos, sendo tal alteração impulsionada pelos próprios supervisores bancários. Tal alteração é também, de resto, particularmente impulsionada pela necessidade de disponibilizar soluções digitais para prestação de serviços à distância, comportando esta, naturalmente, ganhos de eficiência, mas também custos regulatórios (de *compliance* e reporte de informação), de manutenção informática, de combate à fraude e ao crime financeiro. O impacto da digitalização na estrutura de custos bancos é, de resto, outro dos pressupostos que – parece-nos – é incorretamente percecionado nos Projetos de Lei, sendo associado a um fator que, em vez de gerar mais valor para o cliente bancário, gera menos. Os custos e as vantagens obtidas com a investigação e desenvolvimento, incremento da cibersegurança, aposta na formação ou na promoção da integração de sistemas são amiúde desconsiderados pelo legislador, associando-se *negócio digital a negócio sem custos e riscos, e serviço por canais digitais a serviço gratuito ou tendencialmente gratuito*.

Ora, ao contrário do que se parece assumir nos Projetos de Lei, a prestação de serviços bancários em ambientes ou plataformas digitais implica novos custos e riscos para os bancos.

Estes fatores justificam, assim, aquilo que os estudos de análise de dados e os supervisores - incluindo o Banco de Portugal – têm vindo a enfatizar, a saber, que:

- a. O peso relativo das comissões líquidas no produto bancário tem-se mantido estável em torno dos 30% e o seu valor absoluto, apesar de ter registado uma recuperação nos anos mais recentes, mantém-se bastante abaixo dos níveis registados nos anos anteriores à crise da dívida soberana;
- b. O peso das comissões no produto bancário em Portugal não difere do que se regista na área do Euro³.

Salvaguarda da função social da banca, assegurando um acesso adequado da população aos serviços financeiros

Outros dos motivos subjacentes aos Projetos de Lei é, conforme referido, a necessidade de “salvaguarda da função social da banca, assegurando um acesso adequado da população aos serviços financeiros”.

Relativamente a este tema, parece-nos, contudo, que, também aqui, se tratam indistintamente realidades diferentes. Com efeito, embora compreendendo a relevante dimensão social das empresas, em geral, e dos bancos, em particular, à luz do atual enquadramento constitucional e

³ Cfr. BCE – Consolidated Banking Data (dados consolidados).

infraconstitucional nacional, bem como do Direito da União Europeia, a função social da banca é a que decorre do artigo 101.º da Constituição da República Portuguesa (“CRP”), ou seja, a de contribuir para *“garantir a formação, a captação e a segurança das poupanças, bem como a aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento económico e social”*.

Interpretando a parte final desta disposição constitucional referem, aliás, Jorge Miranda e Rui Medeiros⁴, que “excluída, de facto, a possibilidade de uma intervenção limitadora da atividade privada e da livre iniciativa económica, tal desiderato apenas pode ser prosseguido através do desenvolvimento de mecanismos de regulação adequados e de políticas económicas de qualidade que tornem o investimento em produtos financeiros nacionais competitivos com os de outros mercados” (sublinhados nossos). Mas, para cumprir a sua função social e conseguir atrair o capital privado necessário para o desenvolvimento da actividade que sustenta essa função social, a banca tem que conseguir remunerar o seu capital em valor superior ao seu custo económico (i.e., o custo do capital), sob pena de a desejada função social se tornar inviabilizada. Por outro lado, não são apenas os princípios constitucionais que são violados, mas também os princípios do Tratado da União Europeia (TUE), na medida em que as regras que se pretendem impor, constringendo as condições de desenvolvimento do negócio da banca em Portugal fragiliza a sua competitividade no mercado europeu, e com isso fragiliza o mercado interno europeu e o desenvolvimento de “uma economia social de mercado altamente competitiva” (art. 3º TUE).

A esta luz, impor proibições de cobrança de comissões por serviços prestados pelos bancos a um vasto leque de clientes bancários (sem ficarem demonstradas quaisquer especiais necessidades de apoio a tais clientes), não será, afinal, justificável atenta a função social da banca. Será, antes, uma verdadeira restrição à livre iniciativa económica dos Bancos, suscetível de violar normas estruturantes do quadro constitucional nacional, incluindo o direito à iniciativa económica privada (artigo 61.º da Constituição da República Portuguesa – “CRP”) e ao princípio da concorrência (artigos 81.º, alínea f) e 99.º, alínea a) da CRP), o direito à propriedade privada (cfr. artigo 62.º da CRP), o direito à igualdade (cfr. artigo 13.º da CRP), liberdade de gestão, organização e funcionamento que rege a atividade exercida pelas instituições bancárias (artigo 46.º, n.º 2 da CRP), assim como o primado do direito Europeu face às matérias abarcadas (cfr. n.º 4 do artigo 8.º da CRP).

Particularmente violadoras do referido quadro constitucional nacional são, de resto, as normas que proíbem comissões pela prestação de serviços e, em concreto, o artigo 8.º do Projeto de Lei n.º 479/XV/1.^a - que, sob pena de sanção, insta os bancos a prestarem serviços sem possibilidade de remuneração ou recuperação dos encargos - , bem como o artigo único do Projeto de Lei n.º 465/XV/1 - que pretende reverter a ponderação recentemente efetuada pelo legislador nacional, suprimindo direitos de comissionamento estabelecidos nos contratos celebrados pelos bancos com os seus clientes. Aliás, o referido artigo 8.º do Projeto de Lei n.º 479/XV/1.^a, para além de violador da CRP, desatende também ao enquadramento europeu aplicável em matéria bancária. Com efeito, as recentes *“Guidelines on loan origination and monitoring”*, da Autoridade Bancária Europeia referem *expressis verbis*, no seu ponto 202, pág. 51, que *“Institutions should consider, and reflect in loan pricing, all relevant costs until the next repricing date or maturity, including: (...) c. operating*

⁴ In “Constituição Portuguesa Anotada”, Tomo II, Coimbra Editora, pág. 208.

and administrative costs, which should result from cost allocation; (...) e. any other real costs associated with the loan in question, including tax considerations, when relevant; f. competition and prevailing market conditions, in particular lending segments and for particular loan products”.

A cobrança da comissão de processamento de prestação, aplicável aos mutuários de créditos contratados antes de 1 de janeiro de 2021, não tem qualquer fundamento racional

Como é sabido, em 23 de julho de 2020, foram aprovados, pela Assembleia da República, três diplomas com importantes alterações em matéria de comissionamento bancário (cfr. Lei n.º 57/2020, de 28 de agosto, Lei n.º 53/2020, de 26 de agosto e Lei n.º 44/2020, de 19 de agosto).

Entre as alterações previstas no primeiro dos referidos diplomas (Lei n.º 57/2020), encontra-se a proibição de cobrança da comissão de processamento de prestação, considerada, contudo, então apenas aplicável aos contratos celebrados após 1 de janeiro de 2021. A limitação da produção de efeitos da proibição, introduzida pelo legislador em 2020, resultou do enquadramento jurídico desta comissão, em particular, da inclusão do respetivo custo para efeitos de cálculo da TAEG, bem como dos deveres de informação pré-contratual e contratual, que condicionam a legitimidade legal da sua cobrança.

Com efeito, a comissão cobrada pelo processamento de prestações de crédito é, nos termos legais, obrigatoriamente incluída no cálculo da Taxa Anual de Encargos Efetiva Global (TAEG) dos contratos – que mede o custo do empréstimo para o cliente, por ano, em percentagem do montante emprestado -, estando o seu valor já limitado pelos valores máximos da TAEG, tal como definidos pelo Banco de Portugal para os contratos de crédito ao consumo, enquadrados no âmbito do Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho. Constituindo, nos termos do regime jurídico do crédito hipotecário e do crédito ao consumo, “*serviços acessórios necessários para a obtenção do crédito e das condições contratadas*”, estas comissões, incluídas no “*custo total do crédito para o consumidor*”, são, ainda antes da celebração do contrato de crédito, indicadas, discriminadamente, nos valores que o mutuário terá de suportar durante a vigência do contrato.

Ou seja, tendo as comissões, aqui em causa, composto o preço global do crédito, e tendo o cliente sido devidamente informado da existência e montante da comissão de prestação, ainda antes de celebrar o contrato, qualquer alteração legal que venha retirar a possibilidade de cobrança de tal comissão ao credor encerrará uma clara desconsideração do princípio do cumprimento pontual dos contratos, bem com do direito à tutela da confiança e das legítimas expectativas das partes - neste caso, do credor.

Entendimento sobre as limitações do atual regime de serviços mínimos bancários

Conforme também supra se aludiu, quer o Projeto de Lei n.º 479/XV, quer o Projeto de Lei n.º 466/XV, pretendem proceder ao alargamento do âmbito dos serviços incluídos no regime dos serviços mínimos bancários, com fundamento na sua essencialidade e no facto de o atual enquadramento impor aos titulares de contas de serviços mínimos bancários limites de

transferência por *homebanking* e por MB Way, alegadamente condicionando ou impedindo tais limites a “inclusão financeira das famílias”.

Ora, como é sabido, o atual regime nacional de serviços mínimos bancários decorre de um regime harmonizado a nível europeu, constante da Diretiva 2014/92/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014, relativa à comparabilidade das comissões relacionadas com as contas de pagamento, à mudança de conta de pagamento e ao acesso a contas de pagamento com características básicas. Neste diploma, encontram-se estabelecidos requisitos uniformes de transparência e comparabilidade das comissões cobradas pelos prestadores de serviços de pagamento⁵, assegurando-se ainda que será garantido aos consumidores o acesso a contas de pagamento com características básicas. Conforme decorre, entre outros do artigo 17.º da Diretiva, o número mínimo de operações incluídos na conta de pagamento com características básicas deverá ser o “suficiente para cobrir a utilização pessoal do consumidor, tendo em conta o comportamento habitual dos consumidores e as práticas comerciais correntes. As comissões cobradas pelas operações que excedem o número mínimo de operações nunca devem ser mais elevadas do que as cobradas ao abrigo do precário habitual da instituição de crédito” (cfr. n.º 6 do artigo 7.º da Diretiva).

Concretizando o regime da Diretiva, o Decreto-lei n.º 27-C/2000, de 10 de março, institui o sistema de acesso aos serviços mínimos bancários, permitindo, assim, que, independentemente de uma condição de recursos, todas as pessoas singulares possam ter acesso a um conjunto de serviços bancários considerados essenciais, por um custo reduzido, correspondente a 1% do indexante dos apoios sociais (IAS), ou seja, Euros 4,80, em 2023.

Nos termos dos referidos diplomas:

- encontram-se englobadas, entre outros, na comissão da conta de SMB 24 transferências interbancárias, por cada ano civil, efetuadas através de *homebanking*;
- os clientes que acedam aos SMB podem contratar outros produtos e serviços bancários não incluídos no conjunto dos serviços mínimos, v.g., transferências interbancárias para além das 24 incluídas no pacote do SMN, estando estes serviços adicionais sujeitos às comissões e despesas previstas no precário da instituição de crédito.

Ora, como decorre da explanação *supra*, o regime europeu harmonizado em matéria de contas de pagamento com características básicas não assume, pressupõe ou admite que, no seu âmbito, possa estar *todo e qualquer* serviço que o legislador nacional entenda nele incluir.

Estabelece, sim, que tal âmbito deverá ser delimitado com base numa prévia aferição da essencialidade dos serviços de pagamento para o consumidor, face aos restantes serviços disponibilizados pelos bancos, não devendo aqueles ir além dos que sejam considerados como

⁵ Conforme decorre da Diretiva, a proteção do consumidor deverá ser alcançada com base na implementação de elevados padrões de transparência e comparabilidade das comissões. Concretizando tal desiderato, o Decreto-Lei n.º 107/2017, de 30 de agosto, estabeleceu, entre outras importantes medidas, um sítio na internet comparativo de comissões bancárias.

suficientes para cobrir a utilização pessoal do consumidor, tendo em conta o comportamento habitual dos consumidores e as práticas comerciais correntes.

Ora, à luz deste enquadramento, aumentar o número de transferência interbancárias abrangidas na conta de serviços mínimos bancários para 48 ou, mesmo, não estabelecer qualquer limite (neles incluindo todas as transferências que o cliente pretenda realizar) corresponde, como é por demais evidente, a uma violação da Diretiva Europeia supramencionada. Corresponde, afinal, a transformar os serviços *mínimos* em serviços *médios* ou, mesmo, em serviços *máximos*, mais uma vez, sem considerar um princípio - que também decorre da Diretiva – de que o *comissionamento* pela prestação destes serviços deverá ser *razoável*.

Ainda a este propósito, uma última nota se impõe para esclarecer que o cliente, titular de uma conta de SMB, não está limitado no número de transferências que pode ordenar, apenas tendo – isso sim – de suportar os custos cobrados aos demais clientes, previstos no Precário da Instituição, pelas transferências que excedam o número mínimo incluído no “pacote de SMB”.

Em suma, conforme supra se tentou explicitar, as motivações que fundamentam a oportunidade e necessidade das presentes iniciativas legislativas carecem de sustentação nos factos ou no Direito.

Não se revelando nem necessárias, nem oportunas, nem adequadas, as soluções legislativas propostas nos Projetos de lei, aqui em apreço, poderão, de resto, apresentar um conjunto de consequências que, certamente, são, de todo, indesejadas pelo legislador, a saber:

- A. Desincentivar a inovação e a competitividade do sistema financeiro português:** Num contexto em que se acentuam os diversos custos da atividade, incluindo os custos regulatórios, e os desafios colocados por outros *players* de matriz internacional, não sujeitos às mesmas regras e obrigações, a imposição de mais limitações ao comissionamento bancário implicará, no médio prazo (ainda que não no imediato), um desincentivo à prestação de serviços dos bancos a operar em Portugal (*vis-a-vis*- os estabelecidos noutros Estados), podendo, também no médio prazo, limitar as ofertas comerciais aos consumidores residentes em Portugal;
- B. Desconsiderar os regimes harmonizados a nível europeu que regem a atividade bancária:** As alterações pretendidas aos regimes do crédito hipotecário, crédito ao consumo ou ao regime da conta de serviços mínimos bancários, sem paralelo nos restantes países europeus, desconsideram o regime das Diretivas europeias⁶ em que aqueles se baseiam, e que procuram assegurar um grau de harmonização próprio do estágio de integração europeia do sector financeiro, que atua numa união bancária e numa união do mercado de capitais (adensando, ainda mais, a fragmentação da legislação e o *unlevel playing field* nacional);

⁶ Respetivamente, Diretiva 2014/17/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação; Diretiva 2008/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, relativa a contratos de crédito aos consumidores; Diretiva 2014/92/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de julho de 2014, relativa à comparabilidade das comissões relacionadas com as contas de pagamento, à mudança de conta de pagamento e ao acesso a contas de pagamento com características básicas.

C. Desconsiderar o entendimento e o papel do supervisor na aplicação das regras de comissionamento: Ao diagnóstico feito pelo supervisor nacional no relatório sobre o comissionamento bancário, já supra aludido, os Projetos respondem com uma prescrição de novas proibições e limitações do comissionamento bancário. Em vez de se atender aos resultados do relatório, desconsidera-se o seu conteúdo. Por seu turno, em vez de se endereçar estes temas no plano europeu e aproveitando a representação parlamentar nacional no Parlamento Europeu, a opção prioritária escolhida é de fomentar o *goldplating*, os desvios face ao quadro comunitário, estreitando o campo de atuação dos agentes económicos nacionais e do supervisor e encurtando o horizonte de previsibilidade de vigência das regras àqueles aplicáveis. E, ainda, em vez de se fomentar os benefícios e méritos de uma “*principle based approach*”, já consagrada no artigo 7.^o da Lei n.º 66/2015, de 6 de julho, conferindo ao supervisor o *poder-dever* de ponderar devidamente as circunstâncias e até os ciclos económico de cada momento, propõem-se soluções desalinhasdas com o quadro europeu, com as práticas do mercado europeu e com os resultados sobre o comissionamento – não excessivo, nem abusivo – recentemente apresentados pelo supervisor bancário ao Parlamento.

III. Análise das medidas previstas nos Projetos

Sem prejuízo das questões de princípio acima suscitadas, *infra* explicitam-se ainda alguns comentários sobre as concretas disposições de algumas das soluções normativas previstas nos Projetos.

A. O Projeto-Lei n.º 479/XV/1.ª (PS)

i. Alterações ao Decreto-Lei n.º 3/2010, de 5 de janeiro

Alterações introduzidas ao regime da cobrança de comissões nas aplicações de pagamento operadas por terceiros

O novo n.º 5, a aditar ao artigo 3.º-A, é gerador de dúvidas interpretativas.

Face à redação apresentada, o seu alcance e consequências são de difícil determinação.

Com efeito, que serviços, prestados através de uma aplicação de pagamento operada por terceiros, se pretende “equiparar” às transferências? A amplitude e imprecisão da redação não permitem alcançar com clareza qual o conteúdo desta previsão legal.

Cabendo sempre ao legislador adotar o maior rigor na utilização de conceitos, essa preocupação

⁷ “As comissões e despesas cobradas pelas instituições de crédito e demais prestadores de serviços devem corresponder a um serviço efetivamente prestado, ser razoáveis e proporcionais aos custos suportados, ficando proibida a cobrança de quaisquer comissões, despesas ou encargos de outra natureza nos casos em que não seja efetivamente prestado um serviço ao abrigo do presente artigo.”

assume particular relevo nas matérias que regulam os sistemas e serviços de pagamentos, cujo grau de densificação dos conceitos é elevado (*vide* por exemplo o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 91/2018, de 12 de novembro) e que decorre de uma normalização europeia, conseguida por via das peças legislativas europeias relevantes (por exemplo, a Segunda Diretiva dos Serviços de Pagamentos, o Regulamento SEPA ou o Regulamento das Taxas de Intercâmbio).

Importa aqui também referir a importância de o legislador nacional não promover/impor determinados modelos de negócio em detrimento de outros na prestação de serviços de pagamento, acentuando o “*gap*” regulatório e penalizando, ainda mais, os bancos que asseguram à generalidade dos cidadãos nacionais a disponibilidade de um sistema de pagamentos acessível, próximo, resiliente e fiável, mesmo em situações de crise, como ficou claramente demonstrado nos anos recentes.

Limitações à cobrança de comissões nos procedimentos de habilitação de herdeiros

O novo artigo 3.º-B prevê que seja vedado aos bancos cobrar qualquer comissão ou encargo direto pelo processo de habilitação de herdeiros por óbito de titular de uma conta bancária, cujos ativos não ultrapassem 50.000€, quando o habilitando for herdeiro legitimário do titular ou quando aquele seja titular de uma conta de serviços mínimos bancários. Fora de tais situações, o comissionamento deste serviço é possível, não podendo, contudo, exceder 10% do Indexante dos Apoios Sociais (IAS), ou seja, em 2023, 48,04 euros.

A redação da norma, aqui em apreço, suscita, desde logo, algumas dúvidas interpretativas, que importa clarificar, a saber:

- a) Os três requisitos, previstos no n.º 1, são cumulativos ou individualizados?
- b) O valor dos EUR 50.000 será o valor dos ativos da herança à data do óbito ou à data da tomada de conhecimento do Banco?
- c) Se os herdeiros do autor da sucessão não se limitarem a herdeiros legitimários, e existirem por exemplo, herdeiros testamentários ou legatários (a par de herdeiros legitimários), é possível a cobrança da comissão? Ou desde que exista um herdeiro legitimário não é possível a cobrança da comissão? Ou a cobrança da comissão depende de quem venha requerer o documento da relação de ativos e passivos que o Banco está legalmente obrigado a emitir?
- d) Se para um mesmo processo de óbito o documento for solicitado por um herdeiro legitimário e por um herdeiro testamentário, é possível cobrar ao herdeiro testamentário e não cobrar ao herdeiro legitimário?
- e) Se o documento for solicitado por um cabeça de casal que nem sequer é herdeiro podem os bancos cobrar?
- f) O que se entende por “encargos diretos”? Em que medida é que este conceito difere do conceito de “despesas”, previsto no Aviso do Banco de Portugal n.º 8/2009?
- g) Caso existam diversos herdeiros (legitimários ou não) e só um tenha conta de serviços

mínimos bancários, ou nenhum tenha conta de serviços mínimos bancários, aplica-se, necessariamente, o n.º 2?

Sem prejuízo das dúvidas interpretativas supra enunciadas, as proibições e limitações, aqui em apreço, suscitam sérias preocupações ao setor, considerando que **(i)** aos bancos cabe analisar um conjunto de documentação (escrituras, testamentos, certidões, comunicações, que requerem especiais conhecimentos, e cujo correta interpretação e análise é determinante para aferir *como* e *quem* poderá movimentar os saldos das contas dos falecidos; **(ii)** aos bancos cabe assegurar se já foi cumprida a obrigação declarativa e/ou de pagamento do imposto do selo; **(iii)** qualquer das obrigações anteriormente referidas comporta responsabilidade perante terceiros; **(iv)** os processos de habilitação de herdeiros apresentam, as mais das vezes, especial complexidade, envolvendo, por exemplo, a aplicação de regimes legais vigentes noutras jurisdições e a análise de documentos emitidos em vários países, ou com existência de menores herdeiros, testamentos, litígios entre herdeiros; **(v)** os bancos incorrem em custos elevados no tratamento dos processos de habilitação de herdeiros, afetando a estes recursos com formação sólida na matéria em apreço, capazes de análises detalhadas face à legislação em vigor, de interpretar peças processuais, nomeadamente escrituras de habilitação de herdeiros, testamentos, documentos elaborados no estrangeiro, sentenças de tribunais (inventários, maiores acompanhados, menores), havendo ainda necessidade, em processos complexos, da emissão de pareceres jurídicos que garantam a libertação dos valores, objeto de habilitação, com o mínimo de risco possível.

Perante o âmbito, complexidade, custos, responsabilidade e relevância para os clientes do trabalho desenvolvido pelos bancos neste âmbito, como se justifica, então, que estes não possam legitimamente repercutir nos clientes os custos em que incorrem com os processos de habilitação de herdeiros?

A manifesta desproporcionalidade, desrazoabilidade e desadequação destas propostas, é – parece-nos – evidente se atentarmos nos demais serviços, prestados por outras entidades, nelas incluindo os serviços do Estado, que constituem, também eles, condição *sine qua non* para que um herdeiro possa tomar posse efetiva de bens que tenham pertencido aos falecidos. Por exemplo, os custos de uma habilitação de herdeiros custarão, num serviço do balcão de heranças, entre 150 euros a 425 euros, a que acrescem custos com consultas a bases de dados e certidões.

Ou seja, sendo estas Propostas aprovadas, os serviços do Estado, os notários, os advogados poderiam continuar legitimamente a cobrar o preço dos serviços por si prestados, mas os bancos, não.

Por seu turno, nos casos em que os herdeiros do *de cuius* não forem herdeiros legitimários, os bancos poderiam cobrar apenas Euros 48,04, enquanto que o Estado, por reconhecer capacidade contributiva aos herdeiros, poderia continuar a cobrar uma coleta de Imposto do Selo correspondente a 10% do valor do património do falecido.

Qual o fundamento razoável que justifica esta solução?

Parece-nos manifesto que esta desatende aos princípios e valores consagrados na CRP, atribuindo um benefício ao cliente bancário sem qualquer fundamentação que justifique o sacrifício dos

interesses do banco em se ressarcir dos custos em que incorre, discriminando-o face aos demais prestadores de serviços e credores da herança e dos herdeiros, nomeadamente, o credor tributário.

Limitações à cobrança de comissões nos processos de alteração da titularidade de conta à ordem

Também esta disposição suscita um conjunto de dúvidas interpretativas/aparentes inconsistência que importa clarificar, a saber:

- a) Na alínea d) do artigo 1.º, refere-se a limitação da cobrança de comissões no âmbito de processos de alteração da titularidade do contrato, motivadas por “divórcio, separação judicial de pessoas e bens e dissolução da união de facto ou falecimento de um dos cônjuges”; No artigo 3.º C, dispõe-se, contudo, apenas sobre algumas das situações previstas na alínea d) n.º 1 do diploma a alterar, abordando-se ainda situações naquela não previstas; Deverá, assim, ser retirada a referência a “divórcio, separação judicial de pessoas e bens e dissolução da união de facto” do artigo 1.º;
- b) Sem prejuízo do acima referido, caso se legisle sobre algumas daquelas situações, deverá ter presente que, quer no caso da união de facto, quer nos casos de alteração de contrato bancário motivada por morte, divórcio e separação de pessoas e bens, colocar-se-ão certamente diversas dificuldades quanto à prova da sua dissolução, geradoras de incertezas na sua aplicação, que não poderão deixar de ser devidamente acauteladas no texto da lei (*por exemplo, dever-se-á, para comprovar tal facto, exibir, junto do Banco, declaração emitida pela junta de freguesia competente, acompanhada de declaração de ambos os membros da união de facto, sob compromisso de honra, mencionando quando cessou a união de facto? Se um dos membros da união dissolvida não se dispuser a subscrever a declaração conjunta da existência pretérita da união de facto, o interessado deve apresentar declaração singular? No caso de morte de um dos membros da união de facto, a declaração emitida pela junta de freguesia deve atestar que o interessado residia há mais de 2 anos com o falecido, à data do falecimento, bem como de certidão de cópia integral do registo de nascimento do interessado e de certidão do óbito do falecido? Por sua vez, nos casos de alteração de contrato bancário motivada por divórcio e separação de pessoas e bens, seria necessária a disponibilização, pelos Clientes, de certidão de nascimento que evidencie o averbamento dessa decisão, ou certidão do trânsito em julgado da sentença que decretou o referido divórcio ou separação de pessoas e bens? E, tratando-se de uma alteração de titularidade fundada no falecimento de um dos cônjuges, dever-se-á exibir certidão de óbito?).*
- c) O que se entende por “encargos diretos”? Em que medida é que este conceito difere do conceito de “despesas”, previsto no Aviso do Banco de Portugal n.º 8/2009?
- d) No novo art.º 3º-C, aqui em apreço, o legislador propõe ainda proibir a cobrança de comissões da alteração dos representantes legais dos maiores quando estes sejam “segundos titulares”, ou a inserção ou remoção de representantes legais em contas cujo “primeiro titular” seja menor de idade, maior acompanhado, ou se encontre insolvente, bem como a remoção de titulares falecidos. Os conceitos de “primeiro” ou “segundo” titular

levantam aqui dúvidas, pelo que não deveriam ser utilizados pelo legislador (por ex. tratando-se de mero “autorizado” a movimentar conta, nem sequer se estará perante uma situação de contitularidade de conta).

Sem prejuízo das considerações/dúvidas interpretativas supra enunciadas, também aqui, e à semelhança do se verifica no caso das habilitações de herdeiros, importará enfatizar que as alterações de titularidade das contas bancárias se apresentam amiúde como processos que revestem particular complexidade, implicando análises de diversos documentos, e, como tal, consumo de recursos humanos e técnicos, cuja insuscetibilidade de ressarcimento pelos bancos não se afigura, de todo, razoável, adequada ou constitucionalmente fundamentada.

ii. **As Alterações ao Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho**

Informação sobre vendas associadas

A alteração prevista no n.º 4 do artigo 11º apresenta-se, também ela, como uma proposta em sentido desviante face ao regime harmonizado a nível europeu, mais concretamente, ao regime da Diretiva 2014/17/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação.

Tal constatação é evidenciada, desde logo, por esta comportar uma alteração na estrutura da Ficha de Informação Normalizada Europeia – FINE, subvertendo, assim, a intenção do legislador europeu de normalização do documento de informação ao consumidor.

De resto, esta proposta carece, não só de ponderação quanto à sua necessidade e alinhamento com o Direito da União, como também quanto à sua concretização. Com efeito, como pretenderá o legislador nacional que seja apresentado “*ao consumidor informação sobre a simulação da prestação para cada item de desconto entre o spread base e o spread contratado, tanto no momento inicial de contratação do crédito como futuramente a pedido do consumidor*”? E o que se entende aqui por “item”, conceito cuja definição não consta do diploma?

A aplicação desta disposição durante a vigência do contrato de crédito apresenta também as mesmas dificuldades e dúvidas, em face do atual regime jurídico harmonizado a nível europeu.

Relatório da avaliação do imóvel

Entre as alterações previstas no Projeto de lei relativamente a este tema, a primeira que suscita comentários respeita à prevista no n.º 2 do art.º 18º, em cujos termos se dispõe que deve ser entregue ao “candidato a mutuário” o original do “relatório e outros documentos da avaliação” que seja realizado a suas expensas. Ora, o relatório do avaliador é, por regra, emitido em versão digital, pelo que, ao invés, de se aludir à entrega, pelo Banco, do “original do relatório”, dever-se-ia antes consagrar que este deverá ser disponibilizado pelo Banco em “suporte duradouro”. Acresce que, quando se alude à disponibilização de “outros documentos da avaliação”, dever-se-á igualmente concretizar o que se entende por “outros documentos da avaliação produzidos pelo avaliador e com esta relacionados”.

A alteração que se prefigura, contudo, como mais relevante respeita, contudo, à prevista no n.º 8 do artigo 18.º, relativa à pretendida “portabilidade” do relatório de avaliação do imóvel emitido há

menos de 6 meses. Nos termos concretos deste n.º 8, o consumidor poderá propor à instituição de crédito que utilize um relatório de avaliação realizado a expensas do próprio, desde que o documento reúna os requisitos seguintes: a) Tenha sido emitido há menos de seis meses; b) Tenha sido efetuado por perito avaliador registado junto da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.

Caso a instituição de crédito mutuante não aceite o relatório apresentado pelo consumidor, deverá esta suportar os custos da avaliação.

A aparente simplicidade do regime proposto esbarra, contudo, com o enquadramento jurídico atualmente existente nesta matéria e, em particular, com a importância que o relatório de avaliação assume para efeitos de avaliação do risco de crédito.

Com efeito, a avaliação do imóvel para afetação a garantia hipotecária não corresponde apenas a um serviço prestado pelo mutuante ao mutuário ou candidato a mutuário⁸. Este encontra-se enquadrado no processo de análise de risco, i.e., de controlo interno do banco. A exigência legal da avaliação, por perito avaliador registado na CMVM, previamente à afetação do bem a garantia hipotecária, serve, assim, um propósito fundamental, a saber, acautelar que o risco de crédito não é subavaliado pela instituição de crédito.

A atual comissão de avaliação cobre, nestes termos, não só os honorários do avaliador, mas também custos associados ao processo interno de gestão, monitorização e controlo de qualidade.

Ora, considerando a sua função de controlo da avaliação do risco de crédito, será, pois, fundamental que o pretendido regime de portabilidade e comissionamento do relatório de avaliação não ponha em causa o seu rigor, fiabilidade e atualidade.

É, pois, à luz destes objetivos, que o disposto no n.º 8 do artigo 15.º suscita um conjunto de dúvidas e preocupações.

Desde logo, na sua articulação com a Lei n.º 153/2015, de 14 de setembro, que rege a atividade do perito avaliador.

Entre as questões que se colocam, avultam as seguintes:

- a) A alínea b) do ponto 1) do artigo 2º dessa Lei determina que só pode exercer a atividade de perito avaliador de imóveis para entidades do sistema financeiro quem celebrar, por documento escrito, os termos em que exerce a sua atividade com a instituição de crédito. Como conjugar, então, estas normas com o regime proposto, admitindo que neste a instituição sempre poderá ser confrontada com um relatório de avaliação, efetuada por um avaliador com o qual não tenha efetuado contrato?

⁸Com efeito, longe de entender que existe apenas um único serviço no crédito hipotecário, quer o legislador comunitário, quer, naturalmente, o legislador do Decreto-lei n.º 74-A/2017, por questões de transparência e salvaguarda dos interesses do consumidor, entendeu precisamente o contrário: a saber, entendeu que existia um serviço essencial/principal (disponibilização de fundos) e diversos serviços acessórios, obrigando, assim, os mutuantes a identificar, quer antes, quer na vigência do contrato, quanto cobram pelo serviço essencial/principal (i.e., qual a taxa de juro) e quanto cobram pelos serviços acessórios (i.e., quais as comissões, despesas, impostos, e outros encargos, entre outros, do serviço de avaliação).

- b) Se a instituição de crédito for confrontada com um relatório de um perito avaliador que se encontre em situação de incompatibilidade com esta (conforme estipulado no artigo 19º da Lei 153/2015), poderá a instituição de crédito, não aceitando tal relatório, ter de vir a suportar os custos de uma nova avaliação, mesmo quando não teve qualquer intervenção na seleção do avaliador que efetuou o relatório inicial?
- c) Quem seleciona, solicita, contrata e/ou remunera diretamente o perito avaliador? O Projeto de Lei não esclarece, sendo que se considera crítico que, em qualquer cenário, seja explicitamente excluída a possibilidade de ser o mutuário ou candidato a mutuário a fazê-lo pelos seguintes motivos:
- Tal comprometeria a independência no processo de seleção dos avaliadores, que, de acordo com as orientações do BCE, é parte integrante de um adequado processo de garantia de qualidade das avaliações;
 - Tal hipótese não acautelaria um potencial conflito de interesses (*a expectativa do mutuário ou candidato a mutuário, ao contratar o avaliador, será a de que a avaliação aponte para um valor que lhe permita contratar o crédito nas condições, para si, mais favoráveis. Já para a instituição de crédito, o relevante será, apenas e tão somente, a qualidade da avaliação pois, tanto uma sobrevalorização, como uma subvalorização do bem ser-lhe-ão potencialmente penalizadoras - no primeiro caso, porque pode originar uma deficiente análise do risco, e, no segundo caso, porque pode inviabilizar uma concessão de crédito*).
 - As normas internacionais de avaliação IVS e as normas profissionais RICS referem que a finalidade da avaliação deve ser claramente indicada no relatório de avaliação e é a finalidade de uma avaliação que vai determinar a sua base de valor, sendo importante que a avaliação não seja usada fora de contexto ou para fins para os quais não se destina. Assim, um relatório de avaliação, mesmo que elaborado por um perito avaliador registado na CMVM, sendo obtido pelo mutuário ou candidato a mutuário noutro âmbito, não poderá ser utilizado para efeitos de concessão de crédito.

Às questões supra enunciadas, juntam-se ainda outras, estas já relativas ao tema da responsabilidade, a saber:

- a) De acordo com o anexo, a que se refere o artigo 20º da Lei 153/2015, são elementos obrigatórios no relatório de avaliação a “*identificação da entidade que solicitou a avaliação*” e a “*data do contrato de prestação de serviço celebrado para a elaboração do relatório*”, o que parece limitar a responsabilidade do avaliador à entidade contratante, explicitamente indicada no relatório de avaliação e às outras entidades identificadas no número 1 do artigo 16º da mesma Lei;
- b) Terá o avaliador que ser informado se o relatório, por si elaborado, for apresentado junto de outra instituição, que não aquela que lhe solicitou o relatório, e se poderá aquele exigir o pagamento de honorários pela responsabilidade acrescida que tal nova apresentação comporta?

- c) Se o relatório de avaliação for apresentado a uma segunda instituição e for detetado por esta algum erro, incoerência ou omissão, terá esta entidade legitimidade para solicitar a devida retificação ao perito avaliador?

A preconizada portabilidade sempre exigirá também alterações ao conteúdo e estrutura do relatório de avaliação, indicado no anexo a que se refere o artigo 20º da Lei n.º 153/2015, nomeadamente quanto à:

- Indicação da finalidade do pedido de avaliação;
- Indicação dos elementos de suporte à avaliação, considerando que outros elementos de suporte e/ou mais atuais poderão conduzir a conclusões diferentes;
- Inequívoca paginação e assinatura de todo o relatório e anexos, garantindo que o relatório chega integralmente às outras instituições de crédito. O valor de avaliação faz parte do contexto descrito no relatório, de eventuais pressupostos assumidos ou limitações identificadas, não podendo ser usado separadamente.

O prazo previsto na alínea a) do n.º 8 deste artigo 18.º mostra-se ainda excessivo, tendo em conta a rapidez de flutuação do mercado imobiliário, devendo, assim, ser reduzido para 3 meses. Deve igualmente ficar expresso que os requisitos previstos em a) e b) do n.º 8 são cumulativos.

Em suma, considerando os aspetos *supra* enunciados e a relevância que o relatório de avaliação apresenta para a correta avaliação da solvabilidade do devedor e do risco de crédito (com particular relevância prudencial), e existindo, já hoje, um conjunto de legislação que visa precisamente assegurar que o *rigor, fiabilidade e atualidade* da avaliação não é posta em causa, questiona-se a oportunidade desta proposta de alteração.

Também, aliás, numa perspetiva de custo / benefício da medida se deverá – parece-nos - questionar tal oportunidade, considerando que esta:

- a) sempre exigiria uma alteração processual e de fluxo significativo nos processos de crédito habitação;
- b) teria de ser articulada com os modelos de risco/ capital de cada banco, que têm impacto nas avaliações;
- c) reclamaria eventualmente que existisse uma entidade, a quem fosse atribuída a missão de validação da qualidade das avaliações.

Documento de distrate

Nos termos agora propostos no Projeto de Lei – cfr. artigo 22.º, n.º 4 - , aqui em apreço, verificando-se o cumprimento integral da obrigação garantida, o banco terá a obrigação de entregar o documento de distrate da hipoteca, em 14 dias úteis, sem que possa cobrar qualquer valor a título de comissão ou despesa.

Ora, o Banco deve promover o reconhecimento da sua assinatura no documento de distrate, ou, nos termos do artigo 56º do Código do Registo Predial, promover o cancelamento daquele registo presencialmente junto de uma conservatória do registo predial, ou ao registo online, operações que importam custos unitários entre 45 € e 50 €, e que se pretenderá, agora - parece, numa das leituras possíveis da norma - que sejam suportados pelo banco, sem possibilidade de serem imputados ao Cliente.

Sem prejuízo das considerações *supra*, certo é que, mais uma vez, não se compreende o exato alcance desta limitação.

Assim:

- como se define “despesa adicional”? Reconduzir-se-ão estas às despesas do Aviso n.º 8/2009 do Banco de Portugal? Fica proibida a cobrança de outro tipo de despesas que não a do reconhecimento de assinaturas (que resulta expressamente de uma imposição legal), como, por exemplo, despesas de correio?

- Tendo em conta que, de acordo com o n.º 5, o legislador estabelece preferência em assegurar o reconhecimento da assinatura no documento de cancelamento da hipoteca, deverá, então, ser clarificado que este reconhecimento não é uma “despesa adicional”, para efeitos do n.º 4, e que, nessa medida, poderá ser cobrado aos mutuários. Será importante clarificar a redação do n.º 5, assumindo-se inequivocamente que poderá ser cobrada a despesa que o Banco venha a ter com o reconhecimento das assinaturas.

- Há alguma diferença entre a emissão do distrate na maturidade de um crédito ou numa situação de reembolso antecipado? Como conjugar a proibição de cobrança de “despesas adicionais”, na emissão dos distrates prevista no n.º 4, com a possibilidade de repercutir despesas aos Clientes em que as instituições incorram em situações de reembolso antecipado, admitida no n.º 8 do artigo 23.º?

Comissão de análise e decisão

Relativamente ao n.º 2 do artigo 28.º-A, sugere-se que, em vez de se referir “decisão do contrato de crédito”, se passe a referir “decisão relativa à concessão do crédito” e que se esclareça que a proibição desta comissão apenas opera no âmbito de cada processo de crédito aberto junto do Banco.

Disposições sancionatórias

Na alínea bj) do artigo 29.º deve ser eliminada a referência ao artigo 14.ºA, porquanto o mesmo não existe no DL 74- A/2017.

iii. As Alterações ao Decreto-Lei n.º 80-A/2022, de 25 de novembro

De acordo com a alteração proposta neste âmbito, os limites à maturidade dos empréstimos à habitação recomendados pelo Banco de Portugal não poderão condicionar o alargamento do prazo contratual, desde que no final do calendário de amortização ajustado o mutuário não tenha mais de 75 anos de idade.

Ora, sem prejuízo de não caber a uma lei interpretar ou alterar uma mera orientação do Supervisor, sempre se diga que, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, alínea b) da *“Recomendação do Banco de Portugal no âmbito dos novos contratos de crédito celebrados com consumidores”*⁹ afigura-se claro que estas, não se aplicando no âmbito do PARI, também não se aplicarão no âmbito do Decreto-Lei n.º 80-A/2022.

iv. Outras Disposições

Mostra-se necessário prever um prazo que permita aos bancos efetuar as alterações necessárias à implementação do diploma, sugerindo-se o prazo de 90 dias após a publicação.

B. Projeto de Lei n.º 465/XV/1 (PAN)

Conforme já anteriormente sublinhado, não se descortina qualquer fundamento para alterar a ponderação que, em 2020, justificou a limitação dos efeitos das proibições ao comissionamento bancário, introduzidas pela referida Lei, aos contratos celebrados a partir da data da sua entrada em vigor.

De outro modo, poderiam inclusivamente ficar postas em causa as bases dos equilíbrios contratuais livremente acordados pelas partes, aquando da celebração dos contratos de crédito em causa, e que sustentaram a sua vontade de contratar.

O Projeto de Lei em causa não deverá, assim, ser viabilizado pelo legislador nacional.

C. Projeto de Lei n.º 466/XV/1 (PAN)

Tal como também já foi referido, esta iniciativa desvirtua os propósitos da legislação nacional e europeia, que visam tornar acessíveis os serviços básicos de pagamento, mediante uma conceção maximalista dos serviços incluídos na categoria de “serviços básicos”, sem considerar padrões que permitam diferenciar da restante oferta de serviços, e indo, assim, muito além de um mínimo de operações suficiente para cobrir a utilização pessoal do consumidor, tendo em conta o comportamento habitual dos consumidores e as práticas comerciais correntes.

A aprovação do Projeto de Lei em causa, para além do mais, encerra uma forte restrição da liberdade contratual dos bancos nacionais, com prejuízo para a sua capacidade de assegurar serviços de pagamentos de qualidade e inovadores.

O Projeto de Lei em causa não deverá, assim, ser viabilizado pelo legislador nacional.

* * *

⁹“A presente Recomendação aplica-se aos contratos de crédito regulados pelo Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho (“Decreto-Lei n.º 74-A/2017”), e pelo Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 72-A/2010, de 18 de junho, 42-A/2013, de 28 de março, e 74-A/2017, de 23 de junho (“Decreto-Lei n.º 133/2009”), com exceção dos seguintes: (...) Contratos de crédito destinados a prevenir ou a regularizar situações de incumprimento, designadamente através do refinanciamento ou da consolidação de outros contratos de crédito, bem como da alteração dos termos e condições de contratos de crédito já existentes”.