

Comentários da Associação Portuguesa de Bancos aos Projetos de Lei 843/XIII/3ª, 1023/XIII/4.ª e 1057/XIII/4.ª de Lei de Bases da Habitação

A Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação da Assembleia da República endereçou convite à Associação Portuguesa de Bancos (“APB”) para emissão de Parecer sobre as iniciativas legislativas, relativas à Lei de Bases da Habitação (“LBH”), constantes dos Projetos de Lei 843/XIII/3ª (PS), 1023/XIII/4.ª (PCP) e 1057/XIII/4.ª (BE) (“Projetos”).

Após consulta aos Associados da APB, vimos, pela presente, apresentar os comentários desta Associação aos Projetos.

Alguns aspetos de ordem geral

Os Projetos, aqui em causa, reportam-se a leis-quadro ou leis de bases, ou seja, a diplomas legislativos que, consagrando princípios e regras gerais norteadores dos regimes jurídicos aplicáveis em matéria de habitação, serão posteriormente desenvolvidos através da publicação de outras leis.

Nos termos das disposições constitucionais, e não incidindo especificamente sobre as matérias enunciadas nos artigos 164.º e 165.º da Constituição da República Portuguesa (“CRP”), a “Lei de Bases da Habitação” não constituirá uma lei de valor reforçado. Ainda que com o mesmo valor, nos termos do disposto no artigo 112.º n.º 2 da CRP, os decretos-leis que desenvolvam as bases gerais da habitação estarão, contudo, a ela subordinados.

Tendo em conta a natureza particular desta “Lei de Bases” no quadro das diversas sub-categorias de leis, as soluções e opções legislativas, nela consubstanciadas, condicionarão e determinarão, assim, os termos das concretas disposições legais que venham a constar dos respetivos diplomas de “desenvolvimento”.

Neste sentido, e embora a consagração, na Lei de Bases da Habitação, de determinado princípio geral (v.g., “a extinção do empréstimo para aquisição de habitação própria e permanente com a entrega do imóvel”) não signifique que, em toda e qualquer situação da vida, tal princípio seja aplicável (permitindo, certamente, que os decretos-lei de desenvolvimento contemplem exceções a tal princípio), será aquele – e não outro – que passará a constituir a “solução-regra” em matéria de crédito à habitação própria e permanente.

A esta luz, o que importará, assim, analisar, no entendimento desta Associação, e no quadro da apreciação dos presentes Projetos será afinal se deverão ser os princípios gerais neles contemplados – e não outros – aqueles que deverão passar a enformar o regime jurídico do crédito à habitação.

A extinção do empréstimo para aquisição de habitação própria e permanente com a entrega do imóvel

No âmbito dos Projetos apresentados pelo PCP e pelo BE, encontra-se prevista uma disposição, em matéria de “direito à proteção e acompanhamento no despejo”, através da qual se garante ou atribui à “entrega” da habitação própria permanente um efeito extintivo do empréstimo contratado com a finalidade da sua aquisição. Com tal proposta, pretende-se, conforme resulta da Exposição de Motivos do PCP, dar resposta ao “grave” problema da habitação na sociedade portuguesa e “ao endividamento das famílias junto da banca”.

Como regra, a extinção das obrigações mediante a realização de prestação diferente da que for devida está sujeita a acordo do credor, nos termos do artigo 837.º do Código Civil.

Com a presente disposição, e atendendo não só à sua letra, como à sua *ratio*, pretender-se-á assim consagrar, em matéria de crédito à habitação própria e permanente, um regime-regra contrário ao regime-regra previsto no Código Civil em matéria de cumprimento das obrigações¹.

Ora, tendo em conta as disposições constitucionais aplicáveis em matéria de “direitos e deveres económicos, sociais e culturais” (em particular, os artigos 61.º e 65.º) e em matéria de “organização económica” (artigos 80.º e segs.), parece-nos dificilmente compreensível, e admissível no plano constitucional, que a realização do direito à habitação - no qual se encontrará, segundo a Exposição de Motivos destes Projetos, a *ratio* desta proposta - possa ser alcançada através da imposição, aos bancos, de uma regra geral de limitação à autonomia privada daqueles com o presente conteúdo.

Com efeito, conforme resulta da doutrina² e jurisprudência constitucionais:

- a) O direito à habitação não se confunde com o direito de propriedade; Tal direito “*não se esgota, ou, ao menos, não aponta, ainda que de modo primordial ou a título principal, para o direito a ter uma habitação num imóvel da propriedade do cidadão*” (cfr. Acórdão do TC n.º 649/99);

¹ Note-se que não estamos aqui perante qualquer dação “pro solvendo” (cfr. artigo 840.º do Código Civil). Situação diferente seria também aquela em que fosse, desde logo, contratado, entre o banco e o mutuário, que este poderia cumprir a sua obrigação de reembolso perante o banco quer através de uma prestação pecuniária, quer de uma prestação não pecuniária (“entrega” do imóvel).

² “Constituição Portuguesa Anotada”, Jorge Miranda - Rui Medeiros, Tomo I, 2.ª edição, Coimbra Editora.

- b) Os destinatários das disposições constitucionais relativas ao direito à habitação são o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais e não, ao menos em princípio, os proprietários de habitações ou os senhorios (cfr. Acórdãos do TC 130/92 e 590/04);
- c) A realização do direito à habitação através da imposição de limitações intoleráveis e desproporcionadas ao direito de propriedade, não só não é constitucionalmente exigível, como se apresenta como constitucionalmente interdita (cfr. Acórdãos do TC 633/95, 101/92, 130/92 e 570/01);
- d) É ao Estado que cabe, em face da iminência da desocupação, providenciar uma habitação alternativa (cfr. Acórdãos 151/92, 685/99 e 465/01);
- e) É hoje insustentável do ponto de vista constitucional que o valor da indemnização por expropriação de prédios em zonas consideradas degradadas possa ser inferior ao que resultaria da adoção dos critérios gerais;
- f) Em situações de conflito ou colisão entre dois direitos constitucionalmente protegidos (v.g., direito à habitação, direito à propriedade, direito à iniciativa económica privada³), as restrições impostas a um deles deverão ser, apenas e só, as necessárias, adequadas e proporcionais à consecução do outro.

Ora, tendo em conta os parâmetros constitucionais supra enunciados, não se alcança como é que a consagração de um princípio geral, segundo o qual **a dação em cumprimento**, independentemente da vontade do credor ou independentemente do valor do imóvel em causa, constituiria uma forma de extinção da obrigação de reembolso dos valores mutuados no âmbito do crédito à habitação permanente do mutuário, se configurará como necessário ou adequado para efeitos de proteção do direito à habitação.

Desde logo, porque o direito à habitação não se confunde com o direito de propriedade. Como tal, com este tipo de soluções o que se está efetivamente a acautelar não é o direito à habitação do mutuário, mas sim a preservação do património geral do devedor (independentemente da sua situação concreta e das condições dos negócios por este celebrados) em detrimento claro do património geral do credor, mutuante do crédito à habitação (independentemente da situação concreta deste e das condições dos negócios por este celebrados).

A consagração na lei de tal medida constituirá, pois, antes um desvio ao princípio do cumprimento pontual dos contratos, permitindo ao mutuário desvincular-se, unilateralmente, do que foi acordado com o seu banco, mediante a entrega do imóvel hipotecado.

Ora, embora em determinadas situações excecionais (v.g, crises económicas e sociais graves) e relativamente a mutuários que se encontrem, também eles, em determinadas situações excecionais (v.g., que se encontrem

³ Que engloba, no seu âmbito, não só a prática sistemática e regular, ou seja, o exercício de uma atividade económica, como também a prática isolada ou ocasional de negócios jurídicos e atos materiais de carácter patrimonial.

em situação económica muito difícil) possa ser justificável, dentro de determinados parâmetros (i.e., relativos aos procedimentos de avaliação do imóvel), que a dação em cumprimento possa ser configurada, independentemente do acordo do credor nesse sentido, como uma forma de extinção da obrigação do mutuário, tal não justifica – antes inviabiliza – a consagração de tais soluções excecionais como soluções regra.

Aliás, tendo em conta que, conforme antes se referiu, os destinatários das disposições constitucionais relativas ao direito à habitação são o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais - e não, ao menos em princípio, os privados -, a consagração de tais medidas excecionais apenas será justificável se, não só aos bancos (e a outros privados), mas também ao Estado, forem impostas especiais obrigações de proteção de mutuários em situação de carência económica e social (v.g., através de políticas públicas⁴).

Para além dos argumentos supra enunciados, importará ainda considerar que:

- a) Este tipo de medidas (impositivas e de carácter geral) encerra uma clara discriminação negativa dos mutuantes que concedam crédito à habitação (cujos créditos sobre o mutuário se extinguiriam com a entrega do bem hipotecado, sendo, como tal, privados da garantia geral do património do devedor) vis-a-vis outros credores (para quem, estando a dação em cumprimento dependente do seu consentimento, poderiam sempre ressarcir-se, em fase executiva, pelo produto da venda de qualquer outro bem integrado no património do devedor). Ou seja, em vez de um incentivo à concessão de crédito à habitação, o legislador estaria, sim, a desincentivar este tipo de mútuo de escopo;
- b) O regime jurídico do crédito à habitação decorre já hoje de diplomas de Direito da União – em concreto, da Diretiva n.º 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 do Crédito Hipotecário”) -, sendo a solução-regra, aqui em equação, estranha ao quadro legislativo Europeu⁵;
- c) Os bancos portugueses atuam em economia de mercado e sujeitos a livre concorrência no mercado europeu, pelo que qualquer solução de direito nacional que não tenha em consideração as soluções acolhidas noutros Estados-Membros da União (i.e., um adequado “*level playing field*”), prejudicará os bancos a operar em Portugal vis-a-vis os seus congéneres europeus;

⁴ V.g., políticas públicas de subsidiação da aquisição de habitação, nomeadamente pela introdução de regimes bonificados de juros e de realização de construção a custos controlados. Note-se que, embora o Estado Português haja, no passado, aplicado tais políticas, em 2002, entendeu que, considerando a situação económica do País e a proliferação de situações de abuso por parte dos mutuários, o regime do crédito bonificado deveria terminar.

⁵ Com efeito, aquilo que, com os Projetos de Leis de Bases, se pretenderá consagrar de forma impositiva, no âmbito da Diretiva do Crédito Hipotecário, encontra-se, ao invés, configurado como uma mera faculdade, referindo-se, assim, que “os Estados-Membros não deverão impedir as partes num contrato de crédito de acordarem expressamente que a transmissão do bem dado em garantia para o mutuante é suficiente para reembolsar o crédito” (cfr. considerando 27 e artigo 28.º).

- d) Por questões de ordem prudencial, e nos termos expressos do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF), os imóveis adquiridos em reembolso de crédito próprio (como é o caso dos imóveis adquiridos na sequência de uma dação em cumprimento pelo mutuário), apenas poderão ser detidos pelos bancos pelo prazo de dois anos, sob pena de penalizações para efeitos de cálculo dos rácios de fundos próprios da instituição (cfr. artigo 112.º e 114.º);
- e) Qualquer solução que implique que os bancos passem a deter volumes muito significativos de imóveis, cujo “*trigger*” para efeitos de registo no respetivo balanço não poderá ser sequer controlado pelos bancos, terá, por isso, consequências prudenciais muito negativas;
- f) A consagração de um direito à extinção da dívida mediante a entrega do imóvel hipotecado, nos amplíssimos termos propostos pelo PCP e BE, se aplicada aos contratos atualmente em vigor, teria ainda impactos em termos da conta de resultados, com o aumento dos custos com imparidade, e em termos das necessidades de capital dos bancos, com o acréscimo do risco das operações de crédito à habitação através do aumento dos respetivos ponderadores de risco. Tal facto constitui um efetivo risco para a estabilidade do sistema financeiro, particularmente relevante numa conjuntura em que se assista à desvalorização de imóveis, com o “risco moral” inerente ao recurso a essa faculdade, em larga escala, por parte dos mutuários de crédito habitação⁶;
- g) No que respeita às políticas de concessão de crédito, assistir-se-ia necessariamente a um agravamento dos custos e a uma maior restritividade dos critérios de concessão de crédito, designadamente em termos de limites de “Loan-to-Value” (LTV), em resultado da deterioração/imprevisibilidade do valor das garantias associadas ao crédito à habitação;
- h) Com este tipo de medidas, a capacidade de as instituições de crédito concederem crédito poderá ser, por isso, profundamente impactada, com consequências significativas na possibilidade de os consumidores acederem a habitação própria, prejudicando, afinal, quem se pretende defender.

Ou seja, e em suma, apenas em contextos macroeconómicos excecionais e relativamente a mutuários que se encontrem, também eles, em situações verdadeiramente excecionais – e não, por isso, no quadro de elaboração de uma Lei de Bases da Habitação – é que se justificará uma intervenção do legislador, admitindo que a dação em cumprimento, independentemente da vontade do credor, constitua forma de extinção da obrigação de reembolso dos valores mutuados, no âmbito do crédito à habitação permanente do mutuário.

⁶ Por outro lado, na atual conjuntura, haverá uma perceção de valorização do imóvel hipotecado por parte dos mutuários que torna menos provável considerarem a possibilidade de propor a sua dação em pagamento.

No quadro atual, e ao contrário do que se verificou em 2011/2012⁷ –, não se encontrará, contudo, sequer verificada a primeira das referidas condições (i.e., contextos macroeconómicos excecionais). Com efeito, no quadro atual, têm-se vindo a registar taxas de desemprego na ordem dos 7%, assistindo-se ainda a uma relativa “normalização” dos níveis de incumprimento de crédito⁸.

Acresce – e ainda em termos genéricos – que, toda e qualquer medida, ainda que de natureza excecional, que implique uma alteração ao enquadramento legislativo aplicável nesta matéria não deverá deixar de ser aplicável apenas para o futuro e durante um período temporal limitado.

De igual modo, qualquer novo princípio de ordem geral não poderá deixar de ser aplicável apenas aos novos contratos, sob pena de violação dos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção da confiança, decorrentes do artigo 2.º da CRP.

Por último, e em complemento às considerações (de ordem geral) supra efetuadas, importará ainda referir que a inserção sistemática das normas dos Projetos, aqui em causa (que tem por epígrafe “*Direito à proteção e acompanhamento no despejo*”), bem como a amplitude da previsão normativa nela contida, suscitam múltiplas questões interpretativas – que, de resto, permitem também evidenciar que a solução-regra que consta destes Projetos de Lei de Bases não poderá deixar de ser configurada como excecional –, a saber:

- a) Qual a intenção do legislador ao associar o conceito de “despejo” aos contratos de crédito à habitação própria e permanente? A “ação de despejo” destina-se (apenas) a fazer cessar a situação jurídica do arrendamento, nos termos do artigo 14.º do Novo Regime do Arrendamento Urbano, aprovado pela Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro. No caso da realização coativa da obrigação garantida por hipoteca,

⁷ Com efeito, como é sabido, no contexto da recente crise económica e social, a Lei n.º 58/2012, de 9 de novembro, veio consagrar um regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica muito difícil. As medidas constantes desse diploma incluíam um regime de proteção de devedores com um leque alargado de soluções, com primazia para a renegociação das condições do empréstimo, mas que poderiam, também, incluir a dação em cumprimento do imóvel hipotecado. Sublinhe-se que a ponderação de interesses então realizada levou a prever uma “calibragem” significativa das medidas aprovadas. Assim, as suas regras apenas se aplicavam às situações que cumprissem com os seguintes requisitos cumulativos (i) imóveis de habitação própria permanente e única do devedor, (ii) devedor em situação económica muito difícil (conforme aí definido), e (iii) imóveis com determinado valor patrimonial máximo (também definido no diploma). Refira-se, ainda, que a Lei n.º 58/2012 previa a realização de uma reavaliação do imóvel hipotecado, para efeitos da determinação do valor atualizado do imóvel, por avaliador certificado pela CMVM, quando tal se mostrasse necessário para efeitos da aplicação daquele regime (artigo 29.º) e que a dívida do crédito habitação apenas se extinguia totalmente, mediante dação em cumprimento, se (i) a soma do valor da avaliação atual do imóvel, para efeito de dação, e das quantias entregues a título de reembolso de capital fosse, pelo menos, igual ao valor do capital inicialmente mutuado, acrescido das capitalizações que possam ter ocorrido; ou (ii) o valor e avaliação atual do imóvel, para efeito de dação, fosse igual ou superior ao capital que se encontrava em dívida (artigo 23.º n.º1). Note-se que, nos termos n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 58/2012, de 9 de novembro, “o regime constante da presente lei vigora até ao dia 31 de dezembro de 2015). Contudo, o legislador nacional não sentiu a necessidade de manter em vigor o regime extraordinário da Lei n.º 58/2012.

⁸ Acresce que os dados disponibilizados pelo Banco de Portugal, sobre a evolução do montante e do rácio de crédito malparado, demonstram a relativamente reduzida expressão do crédito habitação, quando comparado com o crédito a empresas.

a ação adequada será, por regra (existindo título executivo), uma “ação executiva” e, nunca, em qualquer caso, uma “ação de despejo”⁹.

- b) Pretende-se abranger quaisquer créditos com a finalidade de aquisição de habitação própria permanente? Independentemente do valor do imóvel ou da situação do crédito (v.g., créditos que se encontrem em situação regular, i.e., sem registo de qualquer incumprimento)? E quaisquer devedores, independentemente do seu património e situação financeira?
- c) Qual a medida da “extinção” das obrigações? Pretende-se abranger eventuais prestações vencidas, prestações vincendas, juros de mora, despesas?
- d) Qual o regime a que ficariam sujeitos outros créditos com garantia hipotecária constituída sobre o mesmo imóvel?
- e) Os créditos para a construção de habitação própria permanente ou realização de obras de conservação ou beneficiação da mesma ficariam excluídos?

Consagração de princípios programáticos relacionados com o crédito à habitação

No Projeto do PS encontra-se incluída uma norma (artigo 74.º), sob a epígrafe “crédito à habitação”, nos termos da qual se refere que a *“lei regulamenta a disponibilização do crédito, os critérios de solvabilidade dos bancos, as taxas de juros máximas, bem como a exigência de garantias, e assegura a proteção do direito à habitação dos cidadãos em caso de incumprimento dos respetivos contratos por parte destes”*.

Ora, embora os pontos enunciados na referida disposição se encontrem já hoje disciplinados no regime jurídico do crédito à habitação e em diplomas avulsos (v.g., Decreto-Lei n.º 58/2013, de 8 de maio), a formulação destes, constante da Proposta, suscita algumas dúvidas. Neste contexto, e sendo hoje claro que as taxas de juro são, no que toca à sua formação nominal, o resultado da livre concorrência no mercado financeiro, o princípio geral que, nesta matéria, deverá ser consagrado numa Lei de Bases não deverá, por isso, ser o da fixação de “taxas de juro máximas”, mas sim o da liberalização dos juros remuneratórios nas operações de crédito.

⁹ Não se desconhece que, na língua inglesa, a terminologia “forced eviction”, que poderíamos traduzir como “despejo forçado”, vem sendo utilizada, de forma muito lata, abrangendo inclusivamente situações de interferência com os direitos de propriedade. Contudo, como esclarece o comentário n.º 7 do Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (CESCR) a respeito do direito à habitação, *“The term “forced evictions” as used throughout this general comment is defined as the permanent or temporary removal against their will of individuals, families and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection. The prohibition on forced evictions does not, however, apply to evictions carried out by force in accordance with the law and in conformity with the provisions of the International Covenants on Human Rights.”* UN Doc. E/1998/22, Annex IV. UNCESCR, General Comment 7, The Right to Adequate Housing – Forced Evictions (sublinhámos). Sublinhe-se ainda que, mesmo que, na sequência de uma eventual execução hipotecária, o mutuário do crédito à habitação seja privado de uma habitação própria, caberá, conforme já enfatizou o Tribunal Constitucional, ao Estado – e não ao banco ou a qualquer outro credor – providenciar-lhe uma habitação.

Tal solução-regra não obviará, contudo, a que a lei discipline, tal como já anteriormente se referiu, e tendo em especial consideração a proteção dos mutuários, o regime dos juros remuneratórios em situação de incumprimento (v.g., a sua capitalização) ou os juros moratórios.

Já a substituição do princípio da liberalização dos juros remuneratórios nas operações de crédito por um princípio de fixação de “taxas de juro máximas” configurará uma violação, sem fundamento ou razão evidente, aos princípios da liberdade de empresa, autonomia da vontade, liberdade contratual e a livre concorrência.

Atuando os bancos em livre concorrência, a introdução de políticas dirigistas em matéria de preços – neste caso mediante a imposição de “taxas máximas” no crédito habitação –, em vez de reforçar os interesses dos consumidores, lesá-los-á. Com efeito, os interesses dos consumidores serão tanto mais protegidos quanto mais for fomentada a livre concorrência entre bancos, balizada por princípios e regras gerais e específicas de conduta, e, como tal, quanto menos intervencionista for a legislação aplicável em matéria de fixação ou imposição de limites máximos de preços.

Importará referir que, atualmente, em caso de incumprimento dos respetivos empréstimos, o regime dos contratos de crédito relativos a imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, já condiciona a atuação dos bancos no que respeita à renegociação de contratos (proibição de cobrança de comissões e proibição de agravamento de encargos), consagra restrições à resolução do contrato pelo banco em caso de incumprimento (falta de pagamento de um mínimo de 3 prestações e prazo suplementar de sanção de 30 dias), prevendo mesmo um direito à retoma do contrato de crédito pelo devedor, no prazo para a oposição à execução ou até à venda executiva do imóvel sobre o qual incide a hipoteca.

Ao que acresce que a atual legislação também consagra mecanismos de prevenção e apoio aos devedores, com destaque para o previsto no Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro – que estabelece a obrigatoriedade de as instituições de crédito elaborarem e implementarem um Plano de Ação para o Risco de Incumprimento (PARI), que descreva detalhadamente os procedimentos e as medidas adotadas para o acompanhamento da execução dos contratos de crédito e a gestão de situações de risco de incumprimento –, e disporem de um Procedimento Extrajudicial de Regularização de Situações de Incumprimento (PERSI) relativamente a clientes bancários que se encontrem em mora no cumprimento de obrigações decorrentes de contratos de crédito.

A montante, na celebração de novos contratos, importará ainda ter presente que o atual enquadramento do crédito à habitação atribui importância significativa à avaliação da solvabilidade dos mutuários¹⁰ (vide artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, Aviso do Banco de Portugal n.º 4/2017, de 22 de setembro, Instrução do Banco de Portugal n.º 3/2018, de 1 de fevereiro, e Recomendação emitida pelo Banco de Portugal e aplicável aos contratos celebrados a partir de 1 de julho de 2018), definindo, entre outros aspetos, limites aos rácios de *Loan-to-Value*, *Debt Service-to-Income*, e à maturidade destes financiamentos, bem como requisitos quanto ao plano de reembolso.

Conclusões

1. A previsão legal, numa Lei de Bases, da extinção do empréstimo para aquisição de habitação própria e permanente com a entrega do imóvel, formulada nos termos amplos previstos nos Projetos do PCP e BE, e sendo aplicada aos contratos em vigor, constituiria uma violação dos princípios fundamentais da autonomia privada, do cumprimento pontual dos contratos e da proteção da confiança, podendo mesmo colocar em causa a estabilidade do sistema financeiro nacional, se tal faculdade viesse a ser exercida em larga escala pelos devedores, já que originaria a criação de novos *Non Performing Loans*/a detenção de ativos não produtivos nas carteiras dos bancos.
2. Embora em determinadas situações excecionais (v.g. crises económicas e sociais graves) e relativamente a mutuários que se encontrem, também eles, em determinadas situações excecionais (v.g., que se encontrem em situação económica muito difícil) possa ser justificável, dentro de determinados parâmetros (i.e., relativos aos procedimentos de avaliação do imóvel), que a dação em cumprimento possa ser configurada, independentemente do acordo do credor nesse sentido, como uma forma de extinção da obrigação do mutuário, tal não justifica – antes inviabiliza – a consagração de tais soluções excecionais como soluções regra.
3. O direito à habitação não se confunde com o direito de propriedade, devendo, contudo, ainda assim, referir-se que:
 - a) O atual enquadramento legal e regulamentar já dispõe de soluções abrangentes em matéria de prevenção e de tratamento das situações em que os mutuários de crédito habitação apresentem dificuldades no cumprimento das suas obrigações contratuais (v.g. PARI, PERSI, limites decorrentes

¹⁰ O Projeto do PS inclui, no seu artigo 74.º n.º 2, uma referência aos “critérios de solvabilidade dos bancos”, a regular por lei, mas admite-se que se pretenda referir, na realidade, à avaliação da solvabilidade dos mutuários.

- das novas regras de avaliação da solvabilidade dos mutuários na concessão de crédito, restrições à resolução e execução destas dívidas, previstas no regime do crédito hipotecário).
- b) Os bancos desenvolveram também substancialmente as suas competências nessa matéria e dispõem hoje de estruturas focadas no adequado tratamento e resolução das situações de incumprimento.
 - c) O direito à habitação, consagrado no artigo 65.º da CRP, é um direito social, dirigido ao Estado, que o deverá executar, através de medidas de apoio social (e que estas, inclusivamente, têm sido em grande medida consideradas desnecessárias e descontinuadas, como sucedeu com os regimes de crédito à habitação de juros bonificados). Em primeira linha, em obediência à CRP, as medidas em matéria de habitação devem, por isso, ter natureza social e serem suportadas pelo Estado, na medida dos recursos disponíveis.
4. Os direitos do credor hipotecário apenas poderão ser afetados se forem respeitados requisitos de adequação, necessidade e proporcionalidade, pelo que:
- a) Qualquer regime de proteção do mutuário que inclua este tipo de medidas deverá ser extraordinário e temporário, com um campo de aplicação objetivo (finalidade do crédito em causa – habitação própria permanente) e subjetivo (devedores em condições económicas carenciadas, espelhadas nos seus rendimentos e património – *vide*, artigos 2.º, 4.º e 5.º da Lei n.º 58/2012 – e excluindo empréstimo com fiadores sempre que estes não se encontrem nas mesmas circunstâncias de carência económica) circunscritos;
 - b) Importará distinguir, claramente, aqueles casos em que uma renegociação de condições se traduz numa efetiva recuperação da capacidade de cumprimento por parte dos devedores, face a outros casos em que a renegociação conduziria apenas à manutenção de uma situação de crédito não produtivo na carteira dos bancos, pela incapacidade de os devedores procederem efetivamente ao reembolso do crédito (*vide* artigo 15.º da Lei n.º 58/2012);
 - c) Caso a dação em cumprimento se afigure como a única medida viável, devem existir mecanismos céleres para a sua concretização, bem como para o rápido escoamento dos imóveis adquiridos no mercado imobiliário;
 - d) A dação em cumprimento só poderá ter como efeito a extinção da dívida do empréstimo à habitação se o valor do imóvel entregue em dação perfizer o valor em dívida, suportado em avaliação, a realizar para o efeito por entidade independente e devidamente certificada, e que assegure quer os direitos do devedor, quer do credor (*vide* artigo 23.º da Lei n.º 58/2012).

5. Toda e qualquer medida, ainda que de natureza excecional, que implique uma alteração ao enquadramento legislativo aplicável nesta matéria não deverá deixar de ser aplicável apenas para o futuro e durante um período temporal limitado.
6. De igual modo, qualquer novo princípio de ordem geral não poderá deixar de ser aplicável apenas aos novos contratos, sob pena de violação dos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção da confiança, decorrentes do artigo 2.º da CRP.
7. Sem prejuízo das conclusões supra enunciadas, não se vê inconveniente a que seja consagrada – aliás, nos termos da disciplina contida na Diretiva do Crédito Hipotecário –, uma regra geral, nos termos da qual a “entrega” do imóvel possa extinguir o empréstimo à habitação, desde que tal seja, desde logo, contratado entre o banco e o mutuário e desde que o banco possa definir *LTV's* e *pricings* ajustados ao risco que tal solução comporta para o credor mutuante.
8. Sendo hoje claro que as taxas de juro são, no que toca à sua formação nominal, o resultado da livre concorrência no mercado financeiro, o princípio geral que, nesta matéria, deverá ser consagrado numa Lei de Bases não deverá ser o da fixação de “taxas de juro máximas”, mas sim o da liberalização dos juros remuneratórios nas operações de crédito. Os interesses dos consumidores serão tanto mais protegidos quanto mais for fomentada a livre concorrência entre bancos, balizada por princípios e regras gerais e específicas de conduta, e, como tal, quanto menos intervencionista for a legislação aplicável em matéria de fixação ou imposição de limites máximos de preços
9. Do ponto de vista económico e de impacto no mercado de crédito à habitação, as medidas preconizadas nos Projetos quanto (i) à extinção do empréstimo para aquisição de habitação própria e permanente com a entrega do imóvel, (ii) à fixação de limites às taxas de juro ou (iii) à consagração de proteções adicionais do devedor em caso de incumprimento do contrato de crédito habitação, apresentam os seguintes impactos negativos previsíveis:
 - a) Maior exigência na definição de critérios de admissão das operações tendo em conta o enquadramento proposto (quantitativos e qualitativos) e os riscos acrescidos e relevantes de não cumprimento pela via contratualmente definida;
 - b) Maior restritividade ao nível das avaliações e da aferição de solvabilidade do cliente e respetivos rácios para que o imóvel não passe a ser considerado a principal preocupação dos bancos nestas operações;

- c) Maior exigência de capitais próprios para mitigar comportamentos dos clientes prejudiciais ao objetivo das operações de crédito à habitação;
- d) Revisão dos *spreads* do produto em função das variáveis atrás referidas e da imprevisibilidade decorrente de não existirem dados históricos sobre o comportamento dos consumidores no enquadramento legal proposto, tornando-se o preço mais diferenciado e volátil em função do risco da operação e da capacidade dos consumidores aportarem capitais próprios;
- e) Por conseguinte, maior dificuldade de acesso ao crédito por parte de quem tiver menor capacidade de participação de capitais próprios.

* * *