



ANDREIA SOFIA LÚCIO ENGENHEIRO

**O CRÉDITO BANCÁRIO:  
A PREVENÇÃO DO RISCO E GESTÃO DE SITUAÇÕES DE  
INCUMPRIMENTO**

Dissertação com vista à obtenção do  
grau de Mestre em Direito na área de  
Ciências Jurídicas Empresariais

Orientador: Doutor Jorge Morais Carvalho, Professor da Faculdade de Direito da  
Universidade Nova de Lisboa

Julho, 2015





ANDREIA SOFIA LÚCIO ENGENHEIRO

**O CRÉDITO BANCÁRIO:  
A PREVENÇÃO DO RISCO E GESTÃO DE SITUAÇÕES DE  
INCUMPRIMENTO**

Dissertação com vista à obtenção do  
grau de Mestre em Direito na área de  
Ciências Jurídicas Empresariais

Orientador: Doutor Jorge Morais Carvalho, Professor da Faculdade de Direito da  
Universidade Nova de Lisboa

Julho, 2015

**DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO DE ANTI PLÁGIO**

Declaro por minha honra que o trabalho que apresento é original e que todas as minhas citações estão corretamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma grave falta ética e disciplinar.

---

(Andreia Engenheiro)

Lisboa, 15 de julho de 2015

### AGRADECIMENTOS

Ao Professor Jorge Morais Carvalho deixo o meu profundo agradecimento pela prontidão e disponibilidade que prestou ao longo desta minha jornada na elaboração da dissertação. Agradeço-lhe a verdadeira orientação e o exemplo de rigor académico transmitido.

À minha mãe, ao meu pai e à avó Sofia. Ao avô Jaime que, ainda que não tenha visto o final deste trabalho, esteve e estará sempre comigo. A eles, a infinita gratidão por me terem dado oportunidade de estudar.

À Marta, a melhor irmã mais nova, que com a mesma idade com que eu a vi chegar, todos os dias me perguntou pela *tese*.

À Maria José, a preciosa ajuda na revisão do texto.

À Matilde, por tudo, desde o princípio.

“(…)  
o lente, lente currite, noctis equi!  
as estrelas ainda se movem, o tempo corre, o  
relógio ainda bate  
(…)  
o verso em latim é um fragmento de triste e  
saudosa ironia tirado, como não poderia deixar  
de ser, de um poema de Ovídio, no qual pede aos  
cavalos da noite - que puxam o carro veloz do  
tempo – que corram devagar. (...) mas a  
invocação não funciona para o pobre doutor  
fausto: o tempo continua a deslizar  
inexoravelmente, o tempo voa, e não é só o relógio  
que bate, mas também o sino da meia noite, e  
chega o momento do temível pagamento.”

Margaret Atwood em *A desforra: a dívida e o lado sombrio da riqueza*, 2008.

### **MODO DE CITAR E OUTROS ESCLARECIMENTOS**

1. A presente dissertação segue as regras de ortografia do novo acordo ortográfico.
2. As monografias são citadas com a menção ao autor, título, edição, local de edição editora e ano. No caso de pluralidade de autores, estes são citados pela ordem referida na obra. No corpo do texto, é apenas feita referência ao(s) autor(es), ao título e à(s) página(s) e ao ano.
3. Os artigos constantes de livros ou de publicações periódicas são citados com menção ao autor, título do artigo, publicação periódica, local, volume e/ou número da publicação, ano e páginas. No corpo do texto, é apenas feita referência ao autor, ao título do artigo e à(s) página(s).
4. Nas publicações da autoria de uma instituição, o nome desta vem no lugar do autor.
5. A lista de bibliografia final encontra-se ordenada por ordem alfabética em relação ao nome do autor. Existindo mais do que uma obra por autor, ordena-se da data de publicação mais recente para a mais antiga.
6. Esta dissertação cumpre com as Normas Portuguesas n.º 405-1 e 405-4 do Instituto Português da Qualidade quanto ao modo de citar e organização bibliográfica.
7. A legislação, na lista final, está organizada por ordem alfabética em relação ao tipo de diploma e ordenada por ordem cronológica, do mais antigo para o mais recente.
8. A jurisprudência é citada com menção ao tribunal e data. A lista encontra-se organizada por ordem alfabética, por tribunal e por data, da mais recente para a mais antiga, com referência ao número de processo e ao relator.

## LISTA DE ABREVIATURAS

**CC** – Código Civil

**CIRE** – Código da Insolvência e de Recuperação de Empresas

**CPC** – Código de Processo Civil

**DECO** – Associação Portuguesa de Defesa do Consumidor

**DL** – Decreto-Lei

**FIN** – Ficha de Informação Normalizada

**GOEC** – Gabinete de Orientação ao Endividamento dos Consumidores

**LDC** – Lei de Defesa do Consumidor

**OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

**Op. Cit.** – *Opus Citatum*

**P. ou pp.** - Página ou páginas

**PARI** – Plano de Ação para o Risco de Incumprimento

**PER** – Plano Especial de Revitalização

**PERSI** – Procedimento Extrajudicial de Regularização de Situações de Incumprimento

**RACE** – Rede de Apoio ao Consumidor Endividado

**Regime Extraordinário** - Lei n.º 58/2012, de 9 de novembro

**Regime Geral** – Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro

**RGICSF** - Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras

**TAE** – Taxa Anual Efetiva

**TAEG** – Taxa de Encargos Efetiva Global



A presente dissertação contém 168 998 caracteres, incluindo notas de rodapé e espaços.

## RESUMO

A presente dissertação, tem como objeto a análise do regime consagrado no Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro.

Partindo do referido regime como medida de prevenção e gestão de situações de não cumprimento das obrigações assumidas pelos consumidores, o estudo centra-se na análise do Plano de Ação para o Risco de Incumprimento (PARI), e do Procedimento Extrajudicial de Regularização de Situações de Incumprimento (PERSI), procurando refletir, não só sobre a tramitação procedimental correspondente, como também na sua aplicação quanto ao objeto, âmbito e discussão dos conceitos-chave relevantes para a sua aplicação.

São analisadas duas outras figuras previstas no regime do Decreto-Lei n.º 227/2012: o Mediador de Crédito e a Rede Extrajudicial de Apoio a Clientes Bancários, sendo feita referência ao seu papel e intervenção.

Na senda do presente diploma, são analisadas algumas práticas internacionais, fazendo-se referência ao problema da iliteracia financeira, com menção a três exemplos estrangeiros quanto às soluções adotadas relativamente ao problema do sobre-endividamento dos consumidores.

### **ABSTRACT**

The aim of the present dissertation is the analysis of the regime established by Decree-Law No. 227/2012 of 25 October.

Reflecting on the referred regime, as a measure to prevent and manage situations of failure to meet the obligations assumed by consumers, the study focuses on the plan of action for debt risk and the extrajudicial procedure to regularize situations of default. The main point is to analyze the purpose and the scope of the regime, and to discuss some key-concepts relevant to its application.

In addition, another two figures presented in the regime of Decree-Law No. 227/2012 are considered, namely: the Credit Mediator and the Extrajudicial Network for Bank Clients Support, making reference to their role and the scope of their intervention.

Finally, along the work on the present Decree-Law, the some international practices are also analyzed, making reference to the problem of financial illiteracy, and mentioning three foreign examples regarding the adopted solutions to the problem of different legal systems, with reference to consumers' over-indebtedness.

## 1. Introdução

O recurso ao crédito é uma realidade indubitável numa sociedade de consumo. Não obstante, a consideração dos riscos de incumprimento inerentes a cada consumidor, as crises económicas e em particular a última crise que afetou a maioria dos países, reforçaram a ideia, não só de uma concessão de crédito responsável, mas também a necessidade de criar meios que permitam fazer face ao sobre-endividamento e consequentemente ao incumprimento dos contratos de crédito.

Pretende-se, portanto, demonstrar que, para além do fomento das boas práticas de concessão de crédito com o reforço de deveres de informação e de assistência ao consumidor, a adoção de medidas de prevenção e gestão do não cumprimento são necessárias no contexto atual.

Neste contexto, a presente dissertação tem como objeto o estudo da prevenção e gestão do incumprimento dos contratos de crédito bancário em Portugal, designadamente a análise do Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro. Destarte, procura-se delimitar o âmbito do referido diploma com a reflexão sobre o conceito de *cliente bancário*, aplicado com remissão para o conceito de consumidor constante da Lei de Defesa do Consumidor e, deste modo, construir o seu efetivo âmbito.

É ainda feita uma reflexão sobre os contratos abrangidos, bem como dos princípios e procedimentos gerais aplicáveis, sendo também analisado, do ponto de vista jurídico, o conceito de incumprimento e qual o seu alcance, neste contexto.

Não descurando a procura da justificação e razoabilidade para imposição de um plano e procedimento atinente à prevenção e gestão do incumprimento dos contratos às instituições de crédito, esta análise centra-se nos procedimentos e medidas de acompanhamento da execução dos contratos de crédito, plasmados no Plano de Ação para o Risco de Incumprimento. A este propósito, é realizada uma análise metodológica do referido plano e dos conceitos que lhe estão inerentes, em articulação com o Aviso n.º 17/2012 de 4 de dezembro.

Segue-se o Procedimento Extrajudicial de Regularização de Situações de

Incumprimento, com a análise dos deveres procedimentais que o recortam, assim como dos trâmites do seu início e da sua extinção, tendo também em conta a reflexão sobre o elenco de garantias que assistem ao cliente bancário e a aplicação do regime em relação ao fiador.

A intervenção do Mediador de Crédito é também objeto de estudo a este propósito, bem como a criação da Rede Extrajudicial de Apoio a Clientes Bancários, emergente do diploma em análise e por isso razão bastante para que seja aqui objeto de estudo.

Por último, e porque o saber jurídico não é um saber isolado, como subsídio de interpretação daquilo que o Legislador refere, no preâmbulo do diploma, como *as melhores práticas a nível internacional*, é realizada uma breve análise sobre as tendências para a promoção da literacia financeira, sendo indicada como facto determinante para a proteção do consumidor no âmbito económico e financeiro. Neste contexto, toma-se, no presente trabalho, o exemplo de três países da União Europeia.

Por fim faz-se uma breve referência aos meios e/ou mecanismos de gestão do incumprimento, tendo como referência também três países distintos.

## **2. Os contratos de crédito bancário – a urgência e a necessidade de medidas de prevenção e gestão do incumprimento**

A crise económica e financeira que originou a degradação das condições económicas conduziu ao aumento do incumprimento dos contratos de crédito. Esta crise económica e financeira sobre a maioria dos países europeus demonstrou não só a importância de uma atuação prudente e transparente das instituições de crédito<sup>1</sup>, e a necessidade de gerir o sobre-endividamento com a educação e prevenção, mas também os processos que devem reconduzir à reintegração do sobre-endividado numa vida económica normal<sup>2</sup>.

Neste quadro, os contratos de crédito bancário assumem, na realidade atual, uma importância de relevo, sobretudo por se tratar, em grande parte, de vínculos contratuais duradouros. É justamente pelo peso que estes contratos representam na vida dos consumidores que, com as dificuldades associadas à crise económica, o incumprimento se torna um problema não apenas para o consumidor mutuário ou para o fiador mas também para todo o sistema económico e social.

Resultado da crise económica, o sobre-endividamento constitui um dos novos riscos da modernidade, tratando-se de um risco inerente a uma sociedade que densificou os seus padrões de consumo e o recurso ao crédito<sup>3</sup>, razão pela qual deve ser sustentada uma política preventiva e antecipatória, que impeça ou controle a concretização do risco. A análise do endividamento dos consumidores não pode descurar o contexto macroeconómico que determina a capacidade financeira destes de proverem as suas necessidades mais elementares. Não podem também ser ignoradas as importantes transformações sociais que enquadram as decisões de consumo e crédito das famílias, que são frequentemente desconsideradas em análises apressadas e discursos moralistas tendenciosos, acusando-as de adotarem um padrão de consumo acima das suas

1 Preâmbulo do DL n.º 227/2012, de 25 de outubro.

2 COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU - *Defesa dos consumidores e gestão adequada do sobre-endividamento para prevenir a exclusão social* (parecer exploratório), 2014, p. 38.

3 CATARINA FRADE – *Sobreendividamento e soluções extrajudiciais: a mediação de dívidas*, 2013, p. 9.

2. Os contratos de crédito bancário – a urgência e a necessidade de medidas de prevenção e gestão do incumprimento

---

capacidades e possibilidades<sup>4</sup>.

Assim, uma abordagem preventiva do problema do sobre-endividamento não passa por uma prevenção tão só e estritamente jurídica mas também por uma rede complexa de interações pessoais e institucionais. Implica agir sobre diversas variáveis em simultâneo, constituindo uma responsabilidade partilhada<sup>5</sup> por uma multiplicidade de agentes como as sociedades, as instituições financeiras, as instituições públicas e os próprios consumidores. A minimização do risco deverá, assim, ter em conta diversas realidades como o funcionamento do mercado, o quadro regulatório<sup>6</sup>, as políticas sociais e a formação dos consumidores.

Pelo facto de o crédito ser considerado uma evidência de uma sociedade desenvolvida, a sua utilização tornou-se uma das maiores e mais problemáticas fontes de endividamento dos consumidores<sup>7</sup>. Torna-se imperativa a necessidade de implementar medidas de proteção dos consumidores a este propósito, indo para além dos já consagrados diplomas que se destinam à proteção dos consumidores nos termos gerais e que dispõem, grosso modo, de um regime mais favorável ao consumidor e impõem deveres de informação<sup>8</sup>.

A necessidade de um regime que imponha à contraparte do consumidor o dever de identificar e gerir o risco do incumprimento será justificável por duas razões: em primeiro lugar, pela crise económica potenciada, não só, mas em parte, por um incentivo e concessão de crédito sem uma avaliação rigorosa da capacidade financeira dos clientes e, em segundo lugar, tendo em consideração a condição intrínseca de consumidor<sup>9</sup>,

4 Neste sentido, ANA CORDEIRO SANTOS, CATARINA FRADE e MIGUEL OLIVEIRA – *Perspetivas interdisciplinares sobre o consumo e crédito*, 2013, p. 4.

5 Ideia subjacente em CATARINA FRADE - *A regulação do Sobreendividamento*, 2007, p. 420.

6 A título de exemplo, no âmbito do quadro regulatório, a proteção do consumidor e crédito responsável. Já em relação a políticas sociais destacam-se o emprego, saúde, habitação, segurança social, acesso aos serviços financeiros e ao crédito em CATARINA FRADE – *A regulação do Sobreendividamento*, 2007, p. 419 e ss.

7 O endividamento das famílias portuguesas aumentou, em particular, com a liberação dos mercados monetários e financeiros nacionais com vista à criação de uma união monetária, com a maior acessibilidade para as famílias portuguesas, embora apenas 40% destas detenham algum tipo de dívida.

8 Veja-se a título de exemplo, o Regime das Cláusulas Contratuais Gerais, consagrado no DL n.º 446/85, de 25 de outubro. A Lei de Defesa do Consumidor, na Lei n.º 24/96, de 31 de julho.

9 Sobre os fundamentos das normas jurídicas de proteção dos consumidores, em termos gerais, CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA - *Direito do Consumo*, 2005, p. 37 e ss., também JOÃO CALVÃO DA

conceito fundado na sua sujeição à contratação de massa cuja aplicação do Direito comum gera desequilíbrios desfavoráveis aos consumidores, sendo estes colocados em situações de défice de informação e de poder negocial<sup>10</sup>.

Partido da premissa anterior, o objetivo legislativo tem sido o de fomentar as boas práticas na concessão responsável de crédito, que se concretiza no reforço dos deveres de informação, na constituição de deveres de assistência e de avaliação da solvabilidade dos consumidores e a promoção de medidas de prevenção do sobre-endividamento.

Quanto à concessão do crédito responsável e reforço dos deveres de informação, refere-se o Regime sobre Crédito ao Consumo, disposto no Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, que veio transpor para o ordenamento jurídico português a Diretiva n.º 2008/48/CE.

Quanto ao referido regime do DL. n.º 133/2009, sublinha-se, em traços gerais, o reforço dos direitos dos consumidores, nomeadamente, na transmissão de um conjunto de informação pré-contratual, na imposição de medidas na formação do contrato, o direito de livre revogação, a possibilidade do cumprimento antecipado, a consagração da figura da Taxa Anual de Encargos Efetiva Global (TAEG) e a proibição da usura.

Os deveres pré-contratuais consubstanciam-se em três momentos: na publicidade (art.5.º do DL. n.º133/2009), no conteúdo da declaração do profissional (art. 6.º, 7.º e 8.º do DL n.º 133/2009, este último para os casos de crédito sob forma de facilidade de descoberto e outros contratos de crédito especiais) e o dever de avaliar a solvabilidade do consumidor (art. 10.º do DL. n.º 133/2009)<sup>11</sup>.

Realçam-se os requisitos que devem ser cumpridos na formação do contrato, devendo os mesmos conter, de forma clara e concisa, os elementos elencados nos n.ºs 3, 4 e 5 do art.12.º do DL. n.º 133/2009, assim como o afastamento da regra geral da liberdade de forma do art. 219.º do Código Civil, impondo que o contrato deva ser exarado em papel ou outro suporte duradouro, de forma inteiramente legível (n.º 2 do art. 12.º do DL. n.º 133/2009), o que implica a forma escrita<sup>12</sup>.

SILVA - *Responsabilidade Civil do Produtor*, 1990, p. 33 e ss.

10 CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA - *Direito do Consumo*, 2005, p. 38.

11 JORGE MORAIS CARVALHO - *Manual de Direito do Consumo*, 2014, p. 283.

12 JORGE MORAIS CARVALHO - *Manual de Direito do Consumo*, 2014, p. 296 e ss.



2. Os contratos de crédito bancário – a urgência e a necessidade de medidas de prevenção e gestão do incumprimento

É também previsto o prazo de 14 dias para que o consumidor possa exercer o direito de revogação do contrato de crédito (art. 17.º do DL n.º 133/2009), a contar da data de celebração do contrato ou da data de receção pelo consumidor do exemplar do contrato e das informações que lhe são devidas, caso esta última data seja posterior à primeira.

Uma referência para o facto de o consumidor ter direito de, a todo tempo, mas mediante pré-aviso ao credor num prazo não inferior a 30 dias, cumprir antecipadamente o contrato (nos termos e condições do art. 19.º do DL. n.º 133/2009). Afastando-se a presunção de que o prazo é estipulado a favor de ambas as partes (art. 1147.º CC), o sentido deste regime é o de que o consumidor tem a possibilidade de se desvincular do contrato, com redução do custo total do crédito, com redução dos juros e encargos que correspondam ao valor remanescente<sup>13</sup>, e por esta razão consubstancia um incentivo para que o consumidor cumpra antecipadamente.

Por último, quanto a este regime, destaque para a figura da TAEG que constitui um relevante elemento uma vez que permite ao consumidor comparar propostas de crédito em termos objetivos<sup>14</sup> (art. 24.º do DL. n.º 133/2009) e a consideração desta taxa para aferir os contratos de crédito usurários (art. 28.º do DL. n.º 133/2009).

Quanto à prevenção do sobre-endividamento - não só apenas para consumidores mas nos termos gerais - têm sido consagrados alguns mecanismos para prevenção: i) os ficheiros de crédito, entre nós consubstanciados na Central de Responsabilidades de Crédito, aprovado o seu regime jurídico pelo Decreto-Lei nº 204/2008, de 14 de Outubro; ii) os sistemas de *scoring*; iii) os seguros de proteção de crédito; iv) os códigos de conduta, conforme resulta do art. 77.º-B do RGICSF e v) a educação financeira<sup>15</sup>.

Uma última referência quanto ao âmbito extrajudicial<sup>16</sup>, havendo a possibilidade de recorrer ao provedor bancário interno, devendo estes ter autonomia funcional em

13 Não obsta, no entanto, a que o credor cobre uma comissão a título de reembolso antecipado numa percentagem em relação ao montante total do capital reembolsado antecipadamente (n.º 4 do art. 19.º do DL n.º 133/2009).

14 JORGE MORAIS CARVALHO - *Manual de Direito do Consumo*, 2014, p. 277.

15 Desenvolvido em CATARINA FRADE - *A regulação do Sobreendividamento*, 2007, p. 419 e ss.

16 Neste sentido e pelo facto de o sobre-endividamento dever ser entendido como um problema social e

relação à instituição de crédito, conforme recomenda a Carta-Circular nº 57/2009/DSB, de 30 de julho, o Mediador de Crédito criado pelo Decreto-Lei n.º 144/2009, de 17 de junho (*infra*. 4.7.) e ainda a reclamação quer para a própria instituição crédito, nos termos do Decreto-Lei nº 156/2005, de 15 de setembro, quer junto do Banco de Portugal, conforme previsto no art. 77.º-A do RGICSF.

não unicamente como um problema económico. A condenação social é também um motivo para que os procedimentos estritamente judiciais nestes casos constituam uma solução de recurso, devendo ser seguida a lógica de favorecer as soluções extrajudiciais com mediação independente, conforme refere CATARINA FRADE - *A regulação do Sobreendividamento*, 2007, p. 416.

### **3. A prevenção e gestão do incumprimento em Portugal – um enquadramento legal**

O quadro legal e regulamentar relativo à prevenção e gestão de situações de incumprimento é composto por vários diplomas, resultantes de várias intervenções legislativas que tiveram lugar em 2012<sup>17</sup>.

Em primeiro lugar, o Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro (o Regime Geral), que será objeto de análise da presente dissertação e que aprova as medidas para a prevenção e a regularização extrajudicial de situações de incumprimento dos contratos de crédito. O diploma prevê o acompanhamento e gestão de situações de risco de incumprimento e a regularização extrajudicial das referidas situações, consagrando os princípios e regras que as instituições de crédito devem cumprir para prevenção e regularização em casos de incumprimento de contratos de crédito celebrados por clientes bancários.

Nesta senda, foi criado o Plano de Ação para o Risco de Incumprimento (PARI) e o Procedimento Extrajudicial de Regularização de Situações de Incumprimento (PERSI), assim como a Rede de Apoio ao Consumidor Endividado (RACE). Ainda neste âmbito, refira-se o Aviso n.º 17/2012 que concretiza os deveres que, em virtude do disposto no Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro, as instituições de crédito estão obrigadas a observar no âmbito da prevenção e da regularização extrajudicial de situações de incumprimento de contratos de crédito.

Foi também criado o Regime Extraordinário de proteção de devedores de crédito destinado à aquisição, construção ou realização de obras de conservação e de beneficiação de habitação própria permanente, que se encontrem em situação económica muito difícil, consagrado na Lei n.º 58/2012, de 9 de novembro, alterado pela Lei n.º 58/2014, de 25 de agosto e publicada a Lei n.º 59/2012, de 9 de novembro, que veio criar salvaguardas para os mutuários de crédito à habitação e alterar o Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro,

<sup>17</sup> Sobre os diplomas aprovados a este propósito, BANCO DE PORTUGAL - *Prevenção e gestão do incumprimento de contratos de crédito celebrados com clientes bancários particulares*, 2014, pp. 9 e ss.

que estabelece o novo Regime Jurídico da Concessão de Crédito à Habitação Própria.

Ainda a este propósito, a Instrução n.º 44/2012, de 17 de dezembro prevê a obrigação de reporte ao Banco de Portugal da informação relativa aos contratos de crédito integrados no PERSI e aos contratos de crédito no âmbito do Regime Extraordinário e a Carta-Circular n.º 93/2012/DSC, com orientações relativas à articulação entre o PERSI e o procedimento enunciado no Regime Extraordinário.

Com relevo para este âmbito, a Carta-Circular n.º 98/2013/DSC, concretiza as boas práticas que devem delinear a aplicação do Regime Extraordinário por parte das Instituições de Crédito.

Por último, o Decreto-Lei n.º 58/2013, de 8 de maio, procede à classificação e contagem do prazo das operações de crédito, dos juros remuneratórios, da capitalização de juros e mora do devedor.

#### **4. A gestão do risco e do incumprimento e prevenção do incumprimento**

##### **4.1. O objeto e o âmbito do Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro (o Regime Geral)**

O Decreto-Lei n.º 227/2012 (doravante, Regime Geral<sup>18</sup>) consubstancia o regime geral para acompanhamento e negociação de créditos bancários. Para o efeito elenca princípios gerais de um sistema extrajudicial de negociação dos créditos, cujo cerne é dividido entre um elenco de deveres das instituições de crédito (ao traçar um conjunto de procedimentos a seguir para a identificação e tratamento de situações em incumprimento por parte das instituições de crédito, ora mutuantes), e a criação de uma rede extrajudicial de organismos reconhecidos, assim como o recurso ao Mediador de Crédito.

O intuito é, de acordo com o preâmbulo do referido diploma e com o seu art.1.º, elencar os princípios e procedimentos a observar pelas instituições de crédito, para evitar o incumprimento generalizado, num plano preventivo, com a identificação dos indícios do risco de incumprimento, e num plano da gestão do incumprimento, com a avaliação do caso concreto e as possibilidades adequadas para a regularização do incumprimento. Neste sentido, procura-se antecipar e regulamentar a negociação extrajudicial, evitando o recurso ao tribunal e a um processo mais oneroso.

O âmbito do Regime Geral é delimitado pelo n.º 1 do art. 2.º, aplicando-se apenas aos contratos de crédito elencados no referido artigo, celebrados com clientes bancários. Assim, esta restrição consubstancia-se em dois planos: i) em relação aos contratos de crédito que no referido artigo são elencados e ii) em relação a esses mesmos contratos celebrados tão só com *clientes bancários*. Esta disposição permite desde logo compreender a *ratio* do diploma, uma vez que restringe a sua aplicação aos contratos celebrados com aqueles que cabem no âmbito do conceito de cliente bancário.

18 Designação comumente utilizada pelo Banco de Portugal para se referir ao Decreto-Lei n.º227/2012, de 25 de outubro. A designação tem como objetivo distinguir este diploma da Lei n.º 58/2012, de 9 de novembro, que consagra o Regime Extraordinário.

#### 4.1.1. O Cliente Bancário enquanto *Consumidor*

Para concretizar o conceito *cliente bancário*, a alínea a) do art.3.º define que, para efeitos do Regime Geral, se entende por *cliente bancário* o consumidor que intervenha como mutuário em contrato de crédito.

A aceção de consumidor que aqui é adotada é a definida pela Lei de Defesa do Consumidor (LDC)<sup>19</sup>. Trata-se da definição de consumidor mais relevante<sup>20</sup>, uma vez que este diploma consiste numa Lei-quadro que passa a ser a trave-mestra da política de consumo, e o quadro-normativo de referência relativo aos direitos do consumidor e às instituições destinadas a promover e a tutelar esses direitos, em conformidade com o imperativo constitucional de proteção do consumidor<sup>21</sup>. A este propósito, como Lei-quadro, regula os atos de consumo, relações jurídicas existentes entre um consumidor e um profissional<sup>22</sup>, traçando os princípios gerais que as devem moldar.

Com remissão expressa para a definição de consumidor contida na LDC, o diploma de venda de bens de consumo e garantias (al. a) do art. 1.º-B do Decreto-Lei n.º 67/2003, de 8 de Abril, alterado pelo Decreto-lei n.º 84/2008, de 21 de Maio), é também considerado na Lei dos Serviços Públicos Essenciais, Lei n.º 12/2008, de 26 de Fevereiro, no caso de o utente ser simultaneamente consumidor nos termos da definição contida na LDC, tratando-se assim de uma relação de consumo<sup>23</sup>.

Ainda assim, o conceito contido na LDC não é utilizado em todos os diplomas que regulam matérias atinentes ao direito do consumo, como é o caso do diploma que regula os Contratos Fora do Estabelecimento (al. a) do n.º3 do art.1.º do Decreto-Lei n.º 143/2001, de 26 de Abril) do diploma que estabelece o regime das Práticas Comerciais Desleais (al. a) art. 3.º do Decreto-Lei n.º57/2008, de 26 de Março), e do diploma do crédito ao consumo (al. c) art. 4.º do Decreto-Lei n.º 133/2009). Neste pressuposto, o conceito *cliente bancário* será então sinónimo de consumidor nos termos definidos

19 Lei n.º 24/96, de 31 de julho, alterada pelo Decreto-Lei n.º 67/2003, de 8 de abril.

20 Neste sentido, JORGE MORAIS CARVALHO – *Manual de Direito do Consumo*, 2014, p. 16

21 ELIONORA CARDOSO – *Lei de Defesa do Consumidor – Comentada e Anotada*, 2012, p. 20, cit. ANTÓNIO PINTO MONTEIRO – *Sobre o direito do consumidor em Portugal*, 2003.

22 FERNANDO BAPTISTA DE OLIVEIRA – *O Conceito de Consumidor, Perspetivas Nacional e Comunitária*, 2009, p. 55.

23 JORGE MORAIS CARVALHO - *Manual de Direito do Consumo*, 2014, p. 256 e ss.

#### 4. A gestão do risco e do incumprimento e prevenção do incumprimento.

pela LDC (n.º 1 do art. 2.º da Lei n.º 24/96). Nesta última, consumidor é definido como *todo aquele (elemento subjetivo) a quem sejam fornecidos bens, prestados serviços e transmitidos quaisquer direitos (elemento objetivo), destinados a uso não profissional (elemento teleológico) por pessoa que exerça com caráter profissional uma atividade económica que vise a obtenção de benefícios (elemento relacional)*.

Numa primeira análise, o *elemento subjetivo* do conceito de consumidor aplicado ao Regime Geral parece manter-se, sendo que cliente bancário será *todo aquele*, incluindo pessoas físicas (singulares) ou jurídicas (coletivas).

O conceito de consumidor é objeto de discussão doutrinal, não sendo uniforme, quer nos vários diplomas que regulam direitos dos consumidores em Portugal, quer no âmbito do direito da União Europeia. A divergência mantém-se justamente na própria definição contida na LDC, objeto de análise pela remissão feita pelo Regime Geral<sup>24</sup>.

A discussão sobre o conceito de consumidor justifica-se na presente dissertação pelo seguinte: por um lado, existe a remissão expressa do conceito *cliente bancário* para o conceito consumidor consagrado na LDC, sendo que este se aplica a *todo aquele*, sugerindo, por isso, e como se demonstrará infra, que se aplica quer a pessoas físicas como a pessoas jurídicas. Por outro, o propósito da iniciativa legislativa sobre a prevenção e gestão do incumprimento, que veio consagrar o Regime Geral e o Regime Extraordinário, foi o de fazer face a uma conjuntura económica desfavorável, num enquadramento de sobre-endividamento das famílias. Admite-se, contudo, que sobre as pessoas jurídicas incide também o peso de uma conjuntura económica adversa e consequentemente o risco de sobre-endividamento e incumprimento das suas obrigações, estando ainda em causa e em última instância, que a tutela das pessoas coletivas implica igualmente a tutela de pessoas físicas<sup>25</sup>.

No entanto, as condições da criação deste Regime Geral têm por base, conforme resulta da Resolução da Assembleia da República n.º 129/2012, aprovada a 21 de

24 Em defesa da aplicação apenas a pessoas singulares, JOÃO CALVÃO DA SILVA – *Compra e Venda de coisas defeituosas, conformidade e segurança*, 2006, p. 44.

25 Ideia subjacente em ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO – *O Anteprojecto de Código do Consumidor*, 2006, p. 697 e ss e FERNANDO BAPTISTA OLIVEIRA – *O Conceito de Consumidor, Perspectivas Nacional e Comunitária*, 2009, p.80 e ss.

setembro de 2012 e publicada a 19 de outubro (...) *a criação de um manual de boas práticas em matéria de prevenção e de sanção de situações de incumprimento de contratos de crédito com particulares.*

Por acréscimo, o preâmbulo do Regime Geral faz referência à necessidade de redução dos níveis de endividamento das famílias e enuncia expressamente que o diploma estabelece “*um conjunto de medidas que (...) promovam a prevenção do incumprimento e, bem assim, a regularização das situações de incumprimento de contratos celebrados com consumidores (...) que se revelem incapazes de cumprir os compromissos financeiros (...) por factos de diversa natureza, em especial o desemprego e a quebra anómala dos rendimentos auferidos em conexão com as atuais dificuldades económicas*”.

É, portanto, esta a questão em análise: o facto de o conceito da LDC conter a expressão *todo aquele*, dá lugar ao argumento de que se o objetivo fosse restringir o conceito de consumidor a pessoas físicas, tê-lo-ia determinado<sup>26</sup>, pelo que se considera que a lei deixou espaço para que a doutrina e a jurisprudência interpretassem o conceito e, sobretudo para esta última, pudesse aplicá-lo através de uma análise casuística, de modo a integrá-lo numa situação justificada pelo desequilíbrio da relação contratual<sup>27</sup> (dicotomia consumidor e profissional).

A título de exemplo, a admitir a inclusão de pessoas jurídicas, o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 10 de Novembro de 2009, refere que *a noção de consumidor acolhida entre nós na Lei do Consumidor (n.º1, art.2 da Lei n.º 24/96, de 31 de Julho), ao invés do que sucede em regra no direito comunitário, não exclui de forma taxativa, as pessoas coletivas.*

Num outro prisma, e em sentido contrário, o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 20 de outubro de 2011, enumera várias definições contidas em vários diplomas, incluindo a definição incluída na LDC, e conclui que *o conceito de consumidor, constante da Lei n.º 29/81, de 22-08, da Lei n.º 24/96, de 31-07, do DL n.º 359/91, de 21-09, da Diretiva 1999/44/CE, de 25-05, e do DL n.º 67/2003, de 08-04 (entretanto reformulado*

26 FERNANDO BAPTISTA OLIVEIRA – *O Conceito de Consumidor, Perspectivas Nacional e Comunitária*, 2009, p. 77, também JORGE MORAIS CARVALHO – *Os Contratos de Consumo, Reflexão sobre a Autonomia Privada no Direito do Consumo*, 2012, p.21.

27 CARLOS FERREIRA DE ALMEIDA – *Os Direitos dos Consumidores*, 2000, p. 222.



#### 4. A gestão do risco e do incumprimento e prevenção do incumprimento.

pelo DL n.º 84/2008, de 21-05) tem um sentido restrito, mas coincidente, em todos esse diplomas: consumidor é a pessoa singular a quem sejam fornecidos bens, prestados serviços ou transmitidos quaisquer direitos, destinados exclusivamente a uso não profissional, por pessoa (singular ou coletiva) que exerça com carácter profissional um atividade económica que vise a obtenção de benefícios (estranhando-se, no entanto, a inclusão da definição da LDC nesta mesma definição).

A supra citada Resolução da Assembleia da República n.º 129/2012 faz menção a que as recomendações nela contidas são para aplicar aos contratos de crédito celebrados com particulares. No entanto, seguindo a regra geral do n.º 3 do art. 9.º do Código Civil, em que se presume que o Legislador soube exprimir o seu pensamento em termos adequados, deverá prevalecer a definição da LDC, uma vez que o Regime Geral remete expressamente para essa definição de consumidor.

Assim, concluímos que o *elemento subjetivo* de cliente bancário na aceção dada pelo Regime Geral inclui, por remissão do conceito de consumidor da LDC, em termos lógicos e teóricos, *todo aquele*, pelo que inclui pessoas físicas ou jurídicas. Facto que também será defensável à luz do Preâmbulo do Regime Geral, uma vez que este se refere a consumidores (no sentido que se coaduna com a LDC) que se revelem incapazes de cumprir os compromissos financeiros assumidos por factos de diversa natureza, o que poderá dar alguma margem para dúvidas na interpretação neste âmbito. No entanto, esta disposição não contraria o elemento subjetivo *todo aquele*.

O *elemento objetivo* neste caso não será no sentido amplo da LDC, porque não se trata de fornecimento de bens, prestação de serviços ou transmissão de direitos, trata-se sim de todo aquele que celebra contratos de crédito elencados no n.º1 do art. 2.º do Regime Geral. A este propósito também se verá que no elenco dos vários tipos de contratos celebrados, aquando da remissão para os regimes que os regulam, em concreto, os mesmos dispõem da sua própria definição de consumidor<sup>28</sup>.

O *elemento teleológico* restringe a amplitude do conceito, ao determinar a sua aplicação apenas aos casos de uso não profissional, excluindo do conceito *todas as*

28 Referimo-nos aos contratos de crédito a consumidores regulado pelo Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho e aos contratos de crédito ao consumo ao abrigo do Decreto-Lei n.º 359/91, de 21 de setembro.

---

*peçoas físicas ou jurídicas que atuam no âmbito de uma atividade profissional.*

Por maioria de razão, o Regime Geral não abrange sociedades, por se partir do princípio que estas celebram créditos para fins profissionais<sup>29</sup>. A questão que se coloca a este propósito é a de saber se no conceito *cliente bancário*, que remete para o conceito de consumidor previsto na LDC, estão incluídas as pessoas jurídicas que não destinam o bem a uma atividade profissional.

O questão central será a de saber se o crédito contratado foi ou não no âmbito de uma atividade cujo custo será repercutido nos destinatários dessa atividade<sup>30</sup>. Assim, de acordo com o elemento teleológico do conceito de consumidor aplicado ao Regime Geral, as entidades que prosseguem fins não lucrativos, como as associações e as fundações<sup>31</sup>, poderão também ser consideradas neste âmbito.

Neste quadro, estas pessoa jurídicas podem integrar-se no conceito de cliente bancário, com conseqüente possibilidade de aplicação do Regime Geral.

Mais do que estar em causa uma associação ou fundação sem fins lucrativos, é estar em causa efetivamente o cumprimento do elemento teleológico, ou seja, que os contratos de crédito por estas contratados sejam *destinados a uso não profissional*. Assim, será *à priori* consumidor uma associação ou fundação sem fins lucrativos, desde que o crédito contratado não tenha o intuito final de obtenção de rendimento. A título de exemplo de um uso não profissional refere-se uma associação cultural sem fins lucrativos que contrata um crédito destinado à compra de um imóvel para fixar a sua sede.

Ainda a este propósito, não é esclarecido se o Regime Geral tem aplicação aos créditos que podem ser parcialmente de uso não profissional, ou seja, créditos com finalidade mista<sup>32</sup>.

29 Em sentido contrário, FERNANDO BAPTISTA DE OLIVEIRA - *O Conceito de Consumidor, Perspectivas Nacional e Comunitária*, 2009, p. 78 e ss.

30 LUÍS MENEZES LEITÃO - *O Direito do Consumo: Autonomização e configuração dogmática*, 2002, p. 23.

31 Quanto à LDC, JORGE MORAIS CARVALHO - *Manual de Direito do Consumo*, 2014, p.18 e LUÍS MENEZES LEITÃO - *O Direito do Consumo: Autonomização e configuração dogmática*, 2002 p. 22.

32 Neste sentido, PAULO CÂMARA - *Crédito bancário e prevenção do risco de incumprimento: uma avaliação crítica do novo procedimento extrajudicial de regularização de situações de incumprimento (PERSI)*, 2014, p. 324.

#### 4. A gestão do risco e do incumprimento e prevenção do incumprimento.

Neste quadro, poderão existir duas soluções: uma, se de acordo com o quadro contratual for possível isolar uma tranche do crédito com finalidade exclusivamente não profissional, esta e apenas esta ficará submetida ao regime fixado no Regime Geral<sup>33</sup>. Outra será pela lógica adotada no âmbito do conceito de consumidor, a do critério predominante<sup>34</sup>, no momento de celebração do contrato<sup>35</sup>, aplicando-se o Regime Geral apenas se o principal objetivo do crédito não for de carácter profissional.

O *elemento relacional*, que consiste na imposição da contraparte exercer *com carácter profissional uma atividade económica que vise a obtenção de benefícios*, é cumprido, visto que estão em causa Instituições de Crédito, definidas na alínea e) do art.3.º, remetendo este para o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF)<sup>36</sup>.

Tendo em conta o supra exposto, para efeitos da aplicação do Regime Geral, entende-se que a noção *cliente bancário* poderá definir-se como todo aquele que celebrou qualquer contrato de crédito incluído no elenco previsto no âmbito do art. 2.º n.º1 do Regime Geral, destinado a uso não profissional, com Instituição de Crédito habilitadas a efetuar operações de crédito em Portugal, nos termos do RGICSF.

Desta forma, o regime aplica-se aos consumidores que celebraram contratos de crédito previstos no referido diploma e não a um universo tão vasto como o conceito *cliente bancário* parece sugerir.

#### 4.1.2. Os Contratos de Crédito no âmbito do PARI e PERSI

33 PAULO CÂMARA - *Crédito bancário e prevenção do risco de incumprimento: uma avaliação crítica do novo procedimento extrajudicial de regularização de situações de incumprimento (PERSI)*, 2014, p. 322.

34 Neste sentido, JORGE MORAIS CARVALHO - *Manual de Direito do Consumo*, 2014, p. 18 e FERNANDO DE GRAVATO MORAIS - *Crédito aos Consumidores, Anotação ao Decreto-Lei n.º 133/2009*, 2009, p.26 e FERNANDO BATISTA DE OLIVEIRA - *O Conceito de Consumidor, Perspectivas Nacional e Comunitária*, 2009, p.88.

35 JORGE MORAIS CARVALHO - *Manual de Direito do Consumo*, 2014, p. 18.

36 Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro.

O diploma delimita a sua aplicação objetiva no n.º1 artigo 2.º, ao elencar os contratos de crédito celebrados entre a instituição de crédito e o cliente bancário que são abrangidos pelo diploma<sup>37</sup>, sendo este elenco correspondente às tipologias mais comuns de crédito concedidos a consumidores<sup>38</sup>.

Estão assim incluídos neste diploma:

- i) os contratos de crédito celebrados para aquisição, construção e realização de obras em habitação própria permanente, secundária ou arrendamento, bem como para aquisição de terrenos para construção de habitação própria (al. a) do n.º1 do art.2.º);
- ii) os contratos de crédito garantidos por hipoteca sobre bem imóvel (al. b) do n.º1 do art.2.º);
- iii) os contratos de crédito a consumidores abrangidos pelo disposto no Decreto-Lei n.º133/2009, de 2 de junho, com exceção dos contratos de locação de bens móveis de consumo duradouro, que prevejam o direito ou a obrigação de compra da coisa locada, em documento autónomo ou no contrato (al. c) do n.º1 do art.2.º);
- iv) os contratos de crédito ao consumo celebrados ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 359/91, de 21 de setembro, com exceção dos contratos em que das partes se obriga, contra retribuição, a conceder à outra o gozo temporário de uma coisa móvel de consumo duradouro e em que se preveja o direito do locatário a adquirir a coisa locada, num prazo convencionado mediante o pagamento de um preço (al. d) do n.º1 do art.2.º);
- v) os contratos de crédito sob a forma de facilidades a descoberto, que estabeleçam a obrigação de reembolso do crédito no prazo de um mês (al. e) do n.º1 do art.2.º).

37 Apesar de existir um elenco taxativo, o Banco de Portugal esclarece que não são excluídos os contratos de crédito à habitação celebrados em regime bonificado ou regime de crédito a deficientes.

38 ANA FILIPA CONCEIÇÃO - *O novo regime da negociação extrajudicial de créditos bancários concedidos ao consumidor: Uma breve abordagem ao DL n.º 227/2012 de 25 de outubro, 2013, p.13.*

#### 4. A gestão do risco e do incumprimento e prevenção do incumprimento.

Nos primeiros, designados por contratos de crédito à habitação, o regime geral encontra-se plasmado no Decreto Lei n.º 349/98, de 11 de novembro. Esta tipologia de contrato é a única que é incluída no âmbito do Regime Extraordinário, consagrada na Lei n.º 58/2012<sup>39</sup>.

Os segundos, de acordo com a própria letra da Lei, são os contratos de crédito celebrados pelo cliente bancário garantidos com hipoteca sobre imóvel. Note-se que estes contratos encontram-se fora do âmbito do DL n.º 133/2009, sendo que a sua inclusão no âmbito do Regime Geral parece ter o intuito de abranger estes contratos, não só para alargar o leque de contratos possíveis de ser incluídos em PARI e PERSI, mas também pelo facto de a eventual execução da garantia imobiliária poder – presumivelmente – significar uma perda elevada no património do cliente bancário.

Quanto aos terceiros, tratam-se de contratos de crédito ao consumo regulados pelo DL n.º 133/2009, que por sua vez exclui no n.º1 do seu art. 2.º os tipos de contratos que não cabem no seu âmbito de aplicação. É também de referir que o DL. n.º 133/2009 não só delimita o tipo de contratos como também define o seu próprio conceito de consumidor como *pessoa singular que, nos negócios abrangidos pelo presente Decreto-Lei, atua com objetivos alheios à sua atividade comercial ou profissional*.

No quarto ponto, estão também incluídos os contratos de crédito ao consumo celebrados ao abrigo do já revogado DL. n.º 359/91, de 21 de setembro. De acordo com o regime transitório do n.º 1 do art. 34.º do DL. n.º 133/2009, aos contratos de crédito concluídos antes da data de entrada em vigor deste último, aplica-se o regime vigente na data da sua celebração, pelo que estão também incluídos os contratos de crédito ao consumo regulados pelo DL. n.º 359/91.

À semelhança do regime atual, este também apresenta uma definição própria de Consumidor, sendo este *a pessoa singular que, nos negócios jurídicos abrangidos pelo presente diploma, atua com objetivos alheios à sua atividade comercial ou profissional*; (al. b) do art.2.º do DL. n.º 359/91) e também prevê quais os contratos excluídos do seu âmbito de aplicação no art.3.º.

39 (cfr. Ponto 4.10.)

Assim, conclui-se que os contratos de crédito ao consumo para efeitos de aplicação do Regime Geral são já delimitados num momento prévio, de acordo com o âmbito já recortado de cada um dos regimes aplicáveis: seja o DL. n.º 133/2009 seja o DL. n.º 359/91.

Uma última nota para estas duas alíneas c) e d) em relação à exclusão que cada uma delas prevê: contratos de locação de bens móveis de consumo duradouro que preveja o direito ou a obrigação de compra da coisa locada.

Refira-se que a al. d) do n.º1 do art. 2.º do DL n.º 133/2009, já abrangia os contratos de locação de bens móveis de consumo duradouro que não previssem o direito ou a obrigação da compra da coisa locada, assim como a al. a) do art. 3.º do já revogado DL n.º 359/91. A este propósito a exclusão aplicava-se pelo facto de se entender que não existe, em princípio, o objetivo de concessão de crédito, embora fossem excetuados desta exclusão os casos em que o consumidor tem o direito ou a obrigação de adquirir a coisa locada<sup>40</sup>.

O Regime Geral vai para além da exclusão dos dois diplomas supra referidos e exclui os contratos de locação do seu âmbito de aplicação e, portanto, os contratos de locação financeira, regulados pelo DL. n.º 149/95, de 24 de junho.

Por último, quanto ao quinto ponto, os contratos de crédito sob a forma de descoberto que estabeleçam a obrigação de reembolso no prazo de um mês estariam excluídos por via do DL. n.º 133/2009 (al. e) do n.º1 do art. 2.º), no entanto é feita menção expressa quanto à sua inclusão no Regime Geral.

A exclusão dos mesmos do âmbito do crédito ao consumo justifica-se pelo curto período de reembolso do crédito de um contrato sob a forma de facilidades de descoberto, não se justificando a proteção do consumidor<sup>41</sup>. No entanto, o reduzido valor económico será um argumento com peso relativo, devendo ser tida em conta a taxa de juro depois praticada. Terá sido por esta razão, tendo em conta o risco de sobre-endividamento, que estes contratos terão sido incluídos no âmbito da tutela do Regime Geral.

40 Neste sentido, FERNANDO DE GRAVATO MORAIS - *Crédito aos consumidores*, 2009, p. 16 e JORGE MORAIS CARVALHO - *Manual de Direito do Consumo*, 2014, p. 273.

41 FERNANDO DE GRAVATO MORAIS - *Crédito aos consumidores*, 2009, p. 17.

---

Neste quadro, com a dupla limitação quanto ao objeto e âmbito do diploma, conclui-se que o facto de ser feita referência ao DL. n.º 227/2012 como *Regime Geral* não será uma denominação rigorosa pois, conforme demonstrado, não se aplica a todos os clientes bancários nem a todos os contratos de crédito<sup>42</sup>. A denominação tem antes o propósito de distinguir o regime do DL. n.º 227/2012 do que foi consagrado na Lei n.º 58/2012, designado por Regime Extraordinário

#### **4.1.3. A mora e o incumprimento - a distinção para efeitos do Regime Geral**

O Regime Geral, ao longo da sua redação, utiliza a palavra incumprimento em vários momentos. Não só os dois procedimentos centrais que dele emergem contêm na sua própria designação o conceito de incumprimento (Plano de Ação para o Risco de Incumprimento e o Procedimento Extrajudicial de Regularização de Situações de Incumprimento), como ao longo das descrições procedimentais é utilizado o referido termo.

Em boa verdade, o termo incumprimento, do ponto de vista jurídico é aplicado em contexto próprio, não sendo em todo correspondente com a aplicação e linguagem corrente que lhe é dada.

Enquanto em linguagem corrente o não cumprimento de uma obrigação significa, em termos gerais, que a prestação devida não foi realizada, do ponto de vista jurídico, e de acordo com o regime geral plasmado no Livro das Obrigações do Código Civil, no não cumprimento cabe uma classificação própria aplicada a situações diferentes.

Tendo em conta a definição proposta por Antunes Varela<sup>43</sup>, o não cumprimento será *a não realização da prestação debitória, sem que entretanto se tenha verificado qualquer das causas extintivas típicas da relação obrigacional*<sup>44</sup>.

42 Em defesa de um regime que consagre os deveres de acompanhamento da execução dos contratos estabelecido pelo DL. n.º 227/2012, mas aplicável efetivamente *a todos os clientes bancários* (não apenas a consumidores) *e a todos os tipos de contrato de crédito* numa aceção ampla, PAULO CÂMARA – *Crédito bancário e prevenção do risco de incumprimento: uma avaliação crítica do novo procedimento extrajudicial de regularização de situações de incumprimento (PERSI)*, 2014, p. 322.

43 JOÃO ANTUNES VARELA – *Das Obrigações em Geral* Vol. II, 2006, p. 62.

44 Como causas extintivas refere-se a prescrição ou caducidade, a nulidade ou anulabilidade, a denúncia ou a revogação da relação creditória.

Neste contexto específico do Regime Geral, importa distinguir entre não cumprimento definitivo e o não cumprimento temporário, também designado por mora.

Entende-se por não cumprimento definitivo da obrigação a impossibilidade do cumprimento da prestação (art.790.º ou 801.º do CC) ou a perda de interesse por parte do credor na sua prestação (art. 798.º CC)<sup>45</sup>.

Por não cumprimento temporário (doravante, mora), entende-se o mero retardamento, dilação ou demora da prestação<sup>46</sup>. Neste sentido, o n.º 2 do art. 804.º CC determina que o *devedor considera-se constituído em mora quando, por causa que lhe seja imputável, a prestação, ainda é possível, não foi efetuada em tempo devido*. Significa que a prestação não é executada no momento próprio, no entanto é ainda possível por continuar a corresponder ao interesse do credor. Assim, é necessário que seja possível realizar a prestação em data futura, para além da data de vencimento da obrigação<sup>47</sup>.

Acresce ainda o facto de a obrigação ter de ser líquida, ou seja, que seja quantitativamente determinável (n.º3 do art. 805.º do CC).

No caso em apreço estamos perante obrigações pecuniárias, pelo que a mora debitória destas<sup>48</sup> está sujeita a regras parcialmente distintas da mora nas obrigações de tipo diverso. A constituição em mora do devedor, por via de regra, apenas se dá após a interpelação (judicial ou extrajudicial). No entanto, estas obrigações – em especial os contratos de crédito – dispõem de um prazo para o seu pagamento, pelo que se o devedor não cumprir a prestação na data determinada, constitui-se automaticamente em mora.

Neste quadro, parece-nos que o sentido dado pelo Regime Geral ao conceito de incumprimento do cliente bancário será, em bom rigor, o de mora do cliente bancário.

O PARI tem em vista acompanhar a execução dos contratos, de modo a verificar a existência de factos que indiciem a degradação da capacidade financeira que conduza ao incumprimento (n.º1 art.10.º do Regime Geral). Neste caso, será um procedimento preventivo que associa os elementos que são entendidos como indiciadores dessa

45 LUÍS MENEZES LEITÃO - *Direito das Obrigações*, Vol. II, 2010, p. 236.

46 JOÃO ANTUNES VARELA - *Das Obrigações em Geral* Vol. II, 2006, p. 64.

47 A obrigação nos casos em apreço (Contratos de crédito no âmbito do Regime Geral) terão, por via de regra, prazo certo. Não sendo exigível, nos termos gerais, a interpelação para que o cliente bancário se constitua em mora.

48 FERNANDO DE GRAVATO MORAIS - *Mora do devedor nas obrigações pecuniárias*, 2008, p. 484 e ss.



condição, pretendendo evitar a existência de um atraso no cumprimento da prestação devida, prevendo-se a possibilidade de renegociar as condições do contrato com o cliente bancário, caso este apresente capacidade financeira para tal (n.º 4 do art. 10.º do Regime Geral).

O PERSI, enquanto procedimento se destina a regularizar as situações de *incumprimento*, ou seja, de falta de cumprimento em tempo devido da obrigação a que está adstrito, é construído tendo como subjacente o conceito jurídico de mora. Tanto que o PERSI tem início entre o 31.º e o 60.º dia subsequentes à data de vencimento da obrigação em causa (n.º1 do art.14.º do Regime Geral) com o objetivo de negociar as condições nos termos previstos.

Conclui-se que, em ambos os casos descritos, o *incumprimento* referido deverá ser entendido, do ponto de vista jurídico, como mora, uma vez que i) o cumprimento não tenha ocorrido em tempo devido, ii) a prestação é ainda possível e iii) o credor mantém o interesse na mesma.

#### **4.1.4. Suporte duradouro**

O Regime Geral prevê, tanto no PARI como no PERSI, a comunicação de informações, com referência a que as mesmas devam ser transmitidas em suporte duradouro.

A definição de suporte duradouro está prevista na al. h) do art. 3.º do Regime Geral, sendo este *considerado (...) qualquer instrumento que permita armazenar informações durante um período de tempo adequando aos fins a que as informações se destinam e que possibilite a reprodução integral e inalterada das informações armazenadas*. Os entendimentos sobre o Decreto-Lei n.º 227/2012, do Banco de Portugal<sup>49</sup>, é o de que o conceito suporte duradouro abrange também as mensagens de correio eletrónico.

O problema será o de saber se as mensagens de correio eletrónico (doravante designadas por e-mail) podem ou não ser consideradas um suporte duradouro.

49 BANCO DE PORTUGAL – *Entendimentos sobre o Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro, 2013*, ponto 3, p. 3.

O ordenamento jurídico português conta já com algumas definições legais de suporte duradouro.

O n.º 1 do art. 11.º do Decreto-Lei. n.º 95/2006, de 29 de maio, que estatui a contratação à distância de serviços financeiros, define suporte duradouro como *aquela que permita armazenar a informação dirigida pessoalmente ao consumidor, possibilitando no futuro, durante o período de tempo adequado aos fins a que a informação se destina, um acesso fácil à mesma e a sua reprodução inalterada.*

O Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro, que regula os contratos celebrados à distância e fora do estabelecimento comercial, define suporte duradouro *qualquer instrumento, designadamente o papel, a chave Universal Serial Bus (USB), o Compact Disc Read-Only Memory (CD-ROM), o Digital Versatile Disc (DVD), os cartões de memória ou o disco rígido do computador, que permita ao consumidor ou ao fornecedor de bens ou prestador do serviço armazenar informações que lhe sejam pessoalmente dirigidas, e, mais tarde, aceder-lhes pelo tempo adequado à finalidade das informações, e que possibilite a respetiva reprodução inalterada.*

Já a al. n) do n.º1 do art. 4.º do DL n.º 133/2009 define-o como *qualquer instrumento que permita ao consumidor armazenar informações que lhe sejam pessoalmente dirigidas, de modo que, no futuro, possa ter acesso fácil à mesmas durante um período de tempo adequado aos fins a que as informações se destinam e que permita a reprodução inalterada das informações armazenadas”.*

Da prática corrente, a tendência será para que, intuitivamente, se pense que a comunicação em suporte duradouro será a que está escrita, vertida em papel e que poderemos designar por documento escrito.

De acordo com o 362.º do CC, diz-se documento *qualquer objeto elaborado pelo homem com o fim de reproduzir ou representar uma pessoa, coisa ou facto.* Pelo que se identifica a um suporte corpóreo e incorpóreo, desde que duradouro; e que este disponha de uma comunicação<sup>50</sup>.

O DL n.º 7/2004, de 7 de janeiro determina, no n.º1 do art.26.º, que *as*

50 MARGARIDA LIMA REGO - *O e-mail como título executivo*, 2013, p. 1022 e ss.

4. A gestão do risco e do incumprimento e prevenção do incumprimento.

---

*declarações emitidas por via eletrônica satisfazem a exigência legal de forma escrita quando contidas em suporte que ofereça as mesmas garantias de fidedignidade, inteligibilidade e conservação.*

Neste pressuposto, entende-se que se poderá considerar as comunicações via e-mail uma comunicação em suporte duradouro, uma vez que permite armazenar a informação na própria mensagem de e-mail durante um período de tempo (não sendo facilmente manipulável como o conteúdo de um portal na internet), assim como é possível a reprodução integral e inalterada do *e-mail* enviado.

Concluindo, o cliente bancário poderá ter acesso às comunicações enviadas e, se lhe convier, poderá inclusivamente proceder a impressão da mesma, pelo que se entende que o e-mail possa ser considerado uma comunicação em suporte duradouro.

## 4.2. Os Princípios e os Procedimentos Gerais

No que concerne à contratação com consumidores, os deveres pré-contratuais e contratuais são reforçados e previstos em legislação própria. No entanto, neste âmbito, a renegociação não será flexível uma vez que as partes não estão em igualdade.

Nestes termos, existe tendencialmente um maior poder por parte do credor enquanto instituição de crédito, o que se reflete após se verificar o não cumprimento do consumidor, com a inexistência de renegociação e passando para o acionamento das garantias em relação aos contratos em apreço, como aplicações financeiras dadas em penhor. O intuito será o de impor às instituições bancárias um acompanhamento de situações que impliquem riscos de incumprimento, assim como estabelecer um princípio que possibilite a renegociação dos créditos.

No art. 4.º e no art. 5.º do Regime Geral são consagrados os princípios e os deveres a serem tomados em linha de conta pelas instituições de crédito e pelos clientes bancários.

As instituições de crédito devem proceder com *diligência e lealdade*, adotando medidas adequadas à prevenção do incumprimento das obrigações decorrentes desses contratos, envidando os esforços necessários para a regularização das situações de incumprimento<sup>51</sup>.

Neste quadro, são expressos estes dois deveres que as instituições de crédito devem prosseguir no acompanhamento da execução dos contratos de crédito em que intervenham como mutuantes, adotando no âmbito do art.º 9º ao art. 11.º do Regime Geral, que consagram o PARI, as medidas e os procedimentos necessários à prevenção do incumprimento de obrigações decorrentes desses contratos por parte dos clientes bancários.

Os mesmos critérios de diligência e lealdade devem ser considerados quando se verifique o incumprimento de obrigações decorrentes de contratos de crédito. As

51 Neste sentido, ANA FILIPA CONCEIÇÃO - *O novo regime da negociação extrajudicial de créditos bancários concedidos ao consumidor: Uma breve abordagem ao DL n.º 227/2012 de 25 de outubro*, 2013, p. 14 e ss.

#### 4. A gestão do risco e do incumprimento e prevenção do incumprimento.

instituições de crédito devem providenciar o célere andamento do procedimento, em concreto na aplicação do art.12.º ao art. 21.º do Regime Geral, que respeitam ao PERSI, de modo a promover, sempre que possível, a regularização, em sede extrajudicial, das situações de não cumprimento.

É também dever das instituições de crédito a prestação de informação sobre a RACE, quanto às atribuições e elementos desta, conforme disposto no art. 6.º do Regime Geral.

A obrigação de divulgar informação sobre os riscos do endividamento excessivo e as consequências do incumprimento dos contratos de crédito, concretizada pelo art. 7.º, deve ser especialmente atendida em sede pré-contratual, tanto aos clientes bancários como aos *demais interessados*. Sobre este dever de informação entende-se que o mesmo seja em relação aos clientes bancários de acordo com a definição que lhes é dada pela al. a) do n.º3 do Regime Geral. Quanto ao conceito *demais interessados*, não é esclarecido pelo legislador qual o seu âmbito, pelo que no sentido que lhe é dado no art. 7.º será todo aquele que pretenda contratar, independentemente de estar abrangido pelo conceito de cliente bancário.

Quanto aos deveres de informação, é feita remissão para o Aviso n.º 17/2012, de 4 de dezembro, quanto à informação a ser divulgada ao público sobre o incumprimento dos contratos de crédito e a forma adequada de prestação dessa informação. As instituições devem, nos termos do art. 3.º do Aviso n.º17/2012, através dos seus balcões, disponibilizar aos clientes bancários, sempre que estes o solicitem ou alertem para o risco de incumprimento das obrigações de crédito, um documento informativo que contenha a informação prevista no Anexo I àquele Aviso (n.º 2 e n.º 3 do art.3.º). Por acréscimo, é imposto que o referido documento informativo se inclua nos sítios da internet das instituições de crédito, na página de entrada, sem que seja necessário registo prévio (n.º4 do art.3.º do Aviso n.º17/2012).

Em sede pré-contratual, e conforme referido, para além do Regime Geral existe legislação própria que dispõe uma série de requisitos a cumprir em momento pré-contratual<sup>52</sup>, com destaque para a entrega da Ficha de Informação Normalizada (FIN).

<sup>52</sup> A este propósito, DL. n.º 133/2009, de 2 de junho.

Será no momento de entrega da FIN que o n.º1 do art. 7.º do Regime Geral enuncia o dever por parte das instituições de crédito de disponibilizar ao cliente o documento do Anexo I ao Aviso n.º 17/2012.

O referido documento, uma folha A4, de uma face, com uma disposição da informação estandardizada, tem foco nos procedimentos implementados para regularização das situações de incumprimento no âmbito do PARI e PERSI, com a divulgação dos mecanismos que o cliente bancário tem ao seu dispor no âmbito do referido regime nos riscos de endividamento excessivo e consequências do incumprimento dos contratos de crédito. Trata-se, portanto, de um dever de informação com carácter pedagógico, impondo que as instituições de crédito entreguem o referido documento sobre os riscos de endividamento excessivo e as consequências do incumprimento dos contratos de crédito.

Difícil será avaliar qual seria o melhor meio para transmitir a informação, de modo a chegar a um ponto de equilíbrio entre os aspetos chave a transmitir, sem que exista informação em excesso que dificulte a chegada da mensagem principal ao consumidor médio. No entanto, o dever de informação exigido pelo Regime Geral parece cingir-se à entrega do referido documento, que enuncia no sítio na internet – *todoscontam.pt*, uma breve nota em relação ao risco de endividamento excessivo e ao risco de incumprimento, com referência ao PERSI, ao Regime Extraordinário da Lei n.º 58/2012, de 9 de novembro e à RACE.

Por sua vez, os clientes bancários devem gerir as suas obrigações de uma forma responsável, alertar atempadamente as instituições de crédito para o eventual risco de incumprimento de obrigações decorrentes de contratos de crédito, observando o princípio da boa-fé, e colaborar com as instituições de crédito na procura de soluções extrajudiciais para o cumprimento dessas obrigações.

Neste sentido, para além dos deveres por parte das instituições de crédito, torna-se fundamental que também o cliente bancário assuma uma postura ativa, sendo que o legislador introduz, com o n.º 2 do art. 4.º do Regime Geral, dois deveres fundamentais a observar pelos clientes bancários neste âmbito: o dever de diligência e o dever geral de boa-fé.

#### 4. A gestão do risco e do incumprimento e prevenção do incumprimento.

Os clientes bancários que se encontram em risco de incumprimento das obrigações decorrentes do contrato de crédito ou que estejam em mora têm direito a apoio da RACE, para informação, aconselhamento e acompanhamento, de forma gratuita, conforme refere o n.º 1 do art. 6.º do Regime Geral, sendo posteriormente concretizado no artigo 23.º do referido diploma. Esta rede extrajudicial tem como ponto central a educação financeira do consumidor, com a prestação de informações e aconselhamento (*infra*, 4.9.).

Uma outra medida encontra-se no disposto no art. 8.º do Regime Geral, com a proibição expressa da cobrança de comissões pela renegociação das condições do contrato de crédito no âmbito do presente diploma, na análise e formalização da operação. Excetuam-se os encargos suportados pela instituição de crédito perante terceiros e que as mesmas possam ser legitimamente repercutidos nos clientes bancários, tais como pagamentos a conservatórias, cartórios notariais ou despesas de natureza fiscal (al. d) do art. 3.º do Regime Geral), mediante justificação do documento que comprove a respetiva despesa.<sup>53</sup>

Uma questão que aqui impera é a de saber se é legítimo impor aos credores de um sujeito que se encontre em risco de incumprimento, ou já em incumprimento, o dever de renegociar os contratos de crédito<sup>54</sup>.

A resposta a esta questão afigura-se afirmativa. Ao abrigo da boa-fé, as partes devem efetivamente negociar, na busca de soluções<sup>55</sup>. Por outro lado, o dever de lealdade fixa, por si, a disponibilidade das partes de atenção e resposta perante propostas que sejam feitas. Ainda na esfera da boa-fé poder-se-á admitir o dever de informação de ambas as partes perante situações de dificuldade, iniciando por isso negociações.

A boa-fé é, de resto, o princípio basilar, não obstante os outros deveres

53 ANA FILIPA CONCEIÇÃO - *O novo regime da negociação extrajudicial de créditos bancários concedidos ao consumidor: Uma breve abordagem ao DL n.º 227/2012 de 25 de outubro*, 2013, p. 15. defende a posição de que só a gratuitidade consegue universalizar o sistema evitando que o consumidor assumia mais despesas aquando de uma situação de risco de não cumprir com as suas obrigações.

54 A mesma pergunta é colocada por ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO - *O princípio da Boa-fé e o dever de negociação em contextos de “situação económica difícil”*, 2014, p. 65 mas em relação ao CIRE nos casos de pessoas singulares em situação económica difícil, no PER.

55 Neste sentido, ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO – *O princípio da Boa-fé e o dever de negociação em contextos de “situação económica difícil”*, 2014, p. 67.

expressamente mencionados no Regime Geral, enquanto instituto jurídico geral, também por se tratar de um vetor transversal que dá corpo a um modo integrado de funcionamento do ordenamento jurídico<sup>56</sup>.

Por acréscimo, o presente diploma, por se aplicar a clientes bancários na aceção de consumidores como já oportunamente demonstrado, estatui que é de ter em conta a tutela da parte mais fraca, com aplicação às relações jurídicas em que uma das partes é consumidor, a qual se materializa, em sede pré-contratual, com os deveres de informação<sup>57</sup>.

Por este motivo se justifica a especial atenção do legislador em estabelecer um regime em que são previstos direitos e deveres, atinentes a um procedimento uniformizador para a identificação de fatores de risco e de situações que impliquem a renegociação das condições do contrato para evitar o incumprimento.

No entanto não será absoluto este dever de renegociar. Aliás, a boa-fé deve delimitá-lo, assim como às próprias negociações. Por acréscimo, no âmbito do presente diploma, também os trâmites procedimentais recortam limites, como decorrerá da análise aos referidos regimes: PARI e PERSI.

56 A este propósito, ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO - *O princípio da Boa-fé e o dever de negociação em contextos de “situação económica difícil”*, 2014, p.11.

57 Ainda que a questão venha a ser esbatida no domínio das cláusulas contratuais gerais, para suprir os pontos não devidamente regulados poderá ser aplicado o instituto da *culpa in contrahendo*, uma vez que, não obstante na autonomia privada se deve conservar uma preocupação de equilíbrio e de proporcionalidade no exercício dos direitos e das posições jurídicas no geral que é reafirmada pelo sistema através da boa-fé, neste sentido, ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO - *O princípio da Boa-fé e o dever de negociação em contextos de “situação económica difícil”*, 2014, p. 40 e ss.



### **4.3. Gestão do Risco de Incumprimento**

#### **4.3.1. O PARI – Plano de Ação para o risco do incumprimento**

As instituições de crédito estão obrigadas a elaborar e a implementar um Plano de Ação para o Risco de Incumprimento (PARI). Trata-se de um plano que tem como objetivo impor procedimentos que conduzam ao acompanhamento da execução dos contratos de crédito e criar uma obrigação de monitorização do risco de o cliente bancário vir a não cumprir.

Este plano é também coerente com as recomendações contidas na Resolução da Assembleia da República n.º129/2012. Os parâmetros chave para a referida Resolução são i) a identificação de situações de risco de incumprimento, ii) a implementação de procedimentos que assegurem um acompanhamento permanente e sistemático da execução dos contratos de crédito, e iii) definição de procedimentos para o contacto com clientes em risco de incumprimento. Associado a este último ponto, é também referida a obrigatoriedade de realizar uma reunião de análise do crédito à habitação, no entanto, não decorre expressamente do PARI essa imposição.

Neste sentido, o n.º 1 do art. 11.º do Regime Geral, determina a obrigação de as instituições de crédito elaborarem e implementarem um PARI. Cada instituição deverá ter o seu próprio PARI, que deve descrever os procedimentos a ter em linha de conta durante a execução dos contratos de crédito<sup>58</sup>, de modo a identificar situações em que exista risco de incumprimento.

O n.º 1 do art. 11.º do Regime Geral refere a obrigatoriedade de cada instituição de crédito ter de elaborar um PARI, e estabelece no n.º 2 do referido art. 11.º o que o PARI de cada instituição de crédito deve conter.

De acordo com já citado n.º 2 do art. 11.º do Regime Geral, o PARI deve:

- i) detalhar os procedimentos a adotar para o acompanhamento da execução dos contratos (al. a));

58 Neste âmbito, contratos de crédito, são apenas os indicados pelo art. 2.º n.º 1 do DL n.º 227/2012.

- ii) enumerar os factos considerados como indícios de degradação da capacidade financeira do cliente bancário para o cumprimento das obrigações (al.b)) (cfr. *infra*, 4.3.2.);
- iii) enunciar os procedimentos para a recolha, tratamento e análise da informação relativa a clientes bancários que estejam em risco de efetivo incumprimento (al. c));
- iv) referir os procedimentos implementados para contactar os clientes em risco de incumprimento, os prazos para o primeiro contacto após a deteção do risco de incumprimento, que não podem exceder os 10 dias a contar da deteção do referido risco (al. d));
- v) incluir as soluções que poderão ser propostas aos clientes bancários (al. e));
- vi) determinar as estruturas responsáveis pelo desenvolvimento dos procedimentos e ações do PARI, com indicação das suas competências e descrição da articulação com outras estruturas ou entidades que se incluam no PARI (al. f)); e
- vii) caso existam prestadores de serviços responsáveis por procedimentos e ações previstas no PARI, devem ser detalhados os serviços contratados e a forma de articulação com as outras estruturas da instituição de crédito<sup>59</sup> (al. h)).

Ainda no contexto do n.º 2 art. 11.º, não é descurado o papel relevante que os trabalhadores das instituições de crédito têm em relação aos clientes bancários. Neste sentido, é imposto que no PARI estejam previstos planos de formação para os trabalhadores (al. g)) embora apenas se refira aos *trabalhadores a quem sejam atribuídas tarefas no âmbito do PARI*, entende-se que a exigência abranja os trabalhadores que entram em contacto com os clientes bancários, visto que serão aqueles que terão um papel mais direto na eventual negociação, e não apenas aqueles que intervenham no procedimento interno.

<sup>59</sup> Estes prestadores de serviços, com o propósito de recolher, tratar e analisar a informação assim como avaliar o risco do incumprimento e a capacidade financeira do cliente bancário, devem dispor de meios técnicos e humanos para o efeito (n.º 3 do art. 6.º do Aviso n.º 17/2012).

---

É também obrigatório que as instituições de crédito definam procedimentos a observar pelos seus trabalhadores<sup>60</sup> quando estes tomem conhecimento de factos que indiquem a degradação da capacidade financeira do cliente bancário e quais os procedimentos que os trabalhadores do atendimento ao público devem adotar ( al. b) e c) do n.º1 do art.9.º do Regime Geral).

Os traços gerais supra elencados devem ser lidos em conjunto com o Aviso n.º 17/ 2012, de 4 de dezembro, também no sentido de que o n.º4 do art.11.º faz uma remissão expressa para o Aviso n.º 17/2012, referindo que a definição dos factos e procedimentos relevantes, nos termos do n.º2 do art.11.º, ficam a cargo do referido Aviso.

Num quadro geral, o conteúdo do PARI e procedimentos a ter em conta quanto a este, tem em conta três pontos: o contacto com os clientes bancários em risco de não cumprir (art. 4.º do Aviso n.º17/2012), o acompanhamento da execução dos contratos de crédito (art. 6.º do Aviso n.º17/2012) e a avaliação da capacidade financeira (art. 5.º do n.º 17/2012 - cfr. 4.3.1.).

Quanto ao contacto com os clientes, nos casos em que não é exigida a comunicação em suporte duradouro (*supra* 4.2.) admite-se o contacto de forma presencial ou através de qualquer outro meio de comunicação à distância<sup>61</sup>. Os contactos não podem ser desleais, excessivos ou desproporcionados, sendo dado um exemplo taxativo sobre quais os comportamentos considerados neste âmbito (n.º 3 do art. 5.º do Aviso n.º 17/2012).

Quanto ao acompanhamento da execução dos contratos de crédito, o art. 6.º do Aviso n.º 17/2012 não acrescenta um conteúdo de deveres e procedimentos substancial, comparativamente ao disposto no Regime Geral. De referir apenas dois pontos que o referido artigo vem a acrescentar: a garantia de que as informações recolhidas a propósito do cliente bancário têm um tratamento integrado por parte da instituição de crédito (al. e) n.º1), facto que fará todo o sentido promovendo a eficiência e o tratamento do processo

60 O PARI deve especificar também os planos de formação a quem incumbe desempenhar tarefas no âmbito deste Plano (al. g) n.º2) do art.11.º do Regime Geral).

61 Como meio de comunicação à distância, partindo da definição legal da al. b) do art. 2.º do Decreto-Lei n.º143/2001, de 26 de abril, que regula os contratos celebrados fora do estabelecimento, poder-se-á entender qualquer meio que, sem a presença física e simultânea do fornecedor e do consumidor, possa ser utilizado tendo em vista a celebração do contrato entre as partes.

em causa, e a elaboração de um documento informativo que descreva os critérios em que se baseou a avaliação da respetiva capacidade financeira e o resultado da avaliação, após o cliente ter alertado para o risco de não cumprir ou existam indícios de degradação da sua capacidade financeira.

#### **4.3.2. O dever de acompanhamento da execução do contrato de crédito – a avaliação da capacidade financeira e os indícios de degradação da capacidade financeira**

A obrigatoriedade de instituir um PARI tem como principal objetivo acompanhar a execução dos contratos e detetar atempadamente os indícios de degradação da capacidade financeira do cliente bancário, devendo a referida capacidade financeira ser avaliada. Este sentido é demonstrado pelos procedimentos impostos às instituições de crédito para a boa execução do PARI (art. 9.º e 11.º do Regime Geral e Capítulo II do Aviso n.º 17/2012), que devem ser conjugados num único mecanismo de modo a evitar a dispersão dos instrumentos de vigilância<sup>62</sup>.

Conforme o n.º 1 do art.10.º do Regime Geral, sempre que sejam detetados *indícios de degradação da capacidade financeira* do cliente bancário para cumprir com o contrato de crédito, ou caso sejam transmitidos factos indiciadores dessa degradação pelo mesmo, a instituição de crédito está obrigada a desenvolver, no âmbito do PARI, procedimentos que afirmam a existência de *risco efetivo de incumprimento* e a *respetiva extensão*.

A este propósito emergem três aspetos que merecem ser concretizados: i) indícios de degradação da capacidade financeira; ii) avaliação da capacidade financeira e iii) risco efetivo de incumprimento e respetiva extensão.

Os *indícios de degradação da capacidade financeira* do cliente bancário são concretizados no n.º 2 do art. 9.º do Regime Geral.

62 ANA FILIPA CONCEIÇÃO - *O novo regime da negociação extrajudicial de créditos bancários concedidos ao consumidor: Uma breve abordagem ao DL n.º 227/2012 de 25 de outubro, 2013, p. 17.*

#### 4. A gestão do risco e do incumprimento e prevenção do incumprimento.

Neste âmbito devem ser considerados, taxativamente, i) a existência de incumprimentos registados na Central de Responsabilidades de Crédito do Banco de Portugal; ii) a devolução e inibição do uso de cheques e inserção na lista de utilizadores de cheque que oferecem risco; iii) as dívidas fiscais e à segurança social; iv) a insolvência; v) a existência de processos judiciais e de situações de litígio; vi) a penhora de contas bancárias; v) a verificação de incumprimentos noutros contratos celebrados com a instituição de crédito.

Apesar de parecer um elenco fechado, entende-se que basta a verificação de qualquer um dos factos supra referidos – quer por conhecimento da instituição de crédito, quer pela informação transmitida pelo cliente bancário – para que seja desencadeado o processo de avaliação da capacidade financeira.

Admitindo-se que os factos supra referidos possam significar que o cliente bancário venha a não cumprir a obrigação a que se encontra adstrito, estranha-se que neste elenco seja também incluída a insolvência do cliente bancário, uma vez que a declaração de insolvência é um facto que conduz à extinção do PERSI (al. d) n.º1 do art.17.º do Regime Geral). Ora, se o objetivo do PARI é, detetado o indício de degradação financeira e após a avaliação, identificar o risco de o cliente bancário não vir a cumprir, considerar a insolvência do cliente bancário enquanto indício de degradação de capacidade financeira não terá sentido prático no âmbito do PARI, visto que a insolvência é a impossibilidade daquele que é declarado insolvente cumprir as suas obrigações vencidas<sup>63</sup>.

Face à verificação de um ou mais indícios supra referidos, a instituição de crédito procede à avaliação da capacidade financeira (n.º 2 do art. 10.º do Regime Geral). Os elementos a ter em conta para a referida avaliação estão previstos no n.º1 do art.5.º do Aviso n.º17/2012, sendo que as instituições de crédito poderão ter em conta outros fatores para além dos enunciados.

Apesar de haver a possibilidade de a instituição de crédito ponderar outros elementos que julgue relevantes, e por isso o elenco ser indicativo<sup>64</sup>, os dados que, em

63 n.º1 do art. 3.º do CIRE.

64 Tal como indicado em BANCO DE PORTUGAL - *Entendimentos do Banco de Portugal sobre o DL n.º 227/2012*, 2013, p. 4, devem ser observados os fatores elencados bem como quaisquer outros que se considerem relevantes.

regra, são incluídos na avaliação de risco do cliente para a concessão de crédito são a idade, situação familiar e profissional, rendimentos auferidos, encargos e incumprimento de contratos de crédito celebrado com outras instituições de crédito.

Um conceito que, ainda que não seja diretamente comparável, será interessante referir neste plano é o conceito de *situação económica difícil*, que se trata de um requisito determinado no Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE) para a entrada do devedor no Plano Especial de Revitalização (PER). O referido conceito é definido no art.17.º-B do CIRE, sendo que *se encontra em situação económica difícil o devedor que enfrentar dificuldade séria para cumprir pontualmente as obrigações, designadamente por ter falta de liquidez ou por não conseguir obter crédito*. Trata-se de um critério essencialmente casuístico<sup>65</sup>, ainda mais abstrato e subjetivo do que o conceito de indícios de degradação da capacidade financeira, uma vez que neste último a Lei elenca vários factos que podem preencher o conceito. Deste modo, e tendo em conta que quem aplica este último são instituições bancárias e não um tribunal, o Legislador adotou uma concretização mais objetiva.

Para avaliar a capacidade financeira do cliente bancário, as instituições de crédito podem solicitar informações e um conjunto de documentos (n.º 2 do art. 10.º do Regime Geral) para comprovar as informações prestadas, desde que tal se considere estritamente necessário e adequado. Esta disposição legitima a instituição de crédito a pedir documentação que comprove a degradação da capacidade financeira, o que será importante para os casos em que é o cliente bancário a indicar a possibilidade de incumprimento da sua parte, reunindo os requisitos para se incluir no PARI ou PERSI.

A este propósito, será importante interpretar esta disposição como a possibilidade de solicitar aos clientes a entrega de documentação sempre que necessário para aferir a existência de risco de incumprimento.

Esta possibilidade de requerer documentação é também definida no n.º 2 do art. 5.º do Aviso n.º 17/2012 onde, para além serem elencados os documentos que podem ser solicitados a título indicativo, são restringidos por dois requisitos: devem ser i) estritamente necessários e ii) adequados para o caso concreto. Assim, não obstante os

65 MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO - *O Processo Especial de Revitalização*, 2015, p. 16.

---

documentos elencados no n.º 2 do art. 5.º do Aviso 17/2012, os documentos pedidos devem cingir-se, objetivamente, a avaliar a condição financeira do cliente tendo em conta também o(s) indício(s) de degradação da condição financeira verificado(s).

Entende-se que o Legislador pretendeu evitar o excesso de documentação que possa vir a ser eventualmente exigida pela instituição de crédito e que por esse motivo atrase o processo de aferição da capacidade financeira e, conseqüentemente, os restantes procedimentos do plano. Visto que o cliente bancário tem um prazo de 10 dias para prestar a informação e entregar a documentação solicitada, caso fosse pedido um excesso de documentação comprovativa, tal poderia colocar em causa o cumprimento no referido prazo<sup>66</sup>.

No entanto, no Regime Geral não são previstas as conseqüências para o caso de o cliente bancário não cumprir com o prazo de 10 dias para apresentação de informação e respetiva documentação.

Ainda que seja difícil determinar qual a razoabilidade de um prazo para o efeito, considera-se que deveria o mesmo ser mais alargado, já que o cliente bancário estará, na maioria das vezes, dependente de terceiros<sup>67</sup> para conseguir a documentação e, em termos práticos, o facto de a mesma não ser apresentada não obriga a instituição de crédito – ainda que não seja expresso na letra da Lei – a apresentar a proposta de renegociação das condições do crédito ou a sua consolidação com outros contratos de crédito, conforme decorre do n.º 4 do art. 10.º do Regime Geral, enquanto conseqüência da avaliação da capacidade financeira, conforme nos referiremos de seguida.

Existe prazo para a entrega de documentação por parte do cliente bancário, mas não existe definição de prazos para a avaliação por parte das instituições de crédito da situação dos clientes.

Não obstante as informações obtidas através do cliente, as instituições de crédito podem obter informações por outros meios, e aqui os meios parecem taxativos: a base de dados de responsabilidades de crédito e bases de dados internas ou externas que sejam

<sup>66</sup> Poderia ser o caso de declarações emitidas por outras instituições e a eventual demora que poderia acarretar.

<sup>67</sup> Nos casos em que terá que solicitar documentos a entidades, tais como autoridade tributária, ou documentos que tenham de ser certificados por profissional competente.

consideradas úteis para o efeito, conforme o n.º3 do art. 5.º do Aviso n.º17/2012.

Caso no final da avaliação se conclua que o cliente bancário dispõe de capacidade financeira para cumprir com as obrigações decorrentes do(s) contrato(s) de crédito, desde que as condições do(s) mesmo(s) sejam renegociadas ou consolidadas com outros contratos titulados pelo mesmo, a instituição de crédito deve apresentar uma ou mais propostas adequadas à sua *situação financeira, objetivos e necessidades* (o n.º 4 do art. 10.º do Regime Geral), sendo esta uma realidade subjetiva que terá que ser aferida casuisticamente.

Uma outra questão que se pode colocar é se, verificado algum dos indícios de degradação da capacidade financeira do cliente bancário, existe o dever de a instituição de crédito comunicar, num prazo inferior a 10 dias, o risco do incumprimento.

Ainda que a al. d) do n.º 2 do 11.º do Regime Geral estabeleça o referido dever, o entendimento do Banco de Portugal não é taxativo em relação a esta disposição: a referida norma deve ser interpretada atendendo ao disposto do n.º 1 do art.10.º do mesmo regime, ou seja, sempre que a instituição de crédito detete indícios de degradação da capacidade financeira ou o cliente bancário lhe transmita informação nesse sentido, a instituição deve proceder às diligências necessárias para avaliar e aferir da existência de risco efetivo de incumprimento. Por isso, é entendimento do Banco de Portugal que, verificado algum indício, deverá a instituição de crédito confirmar o risco de incumprimento, mesmo que tal não signifique, necessariamente, o contacto imediato com o cliente após a deteção de alguns dos indícios de incumprimento enunciados no PARI.

O intuito é que todas as instituições de crédito disponham de um plano preventivo que possa ser acionado, sempre que se detete algum dos sinais que possam representar uma possibilidade de incumprimento. Sendo que os indícios, no caso concreto, possam não representar um risco sério de incumprimento de determinada obrigação assumida, a necessidade de contactar o cliente bancário deve ser ponderada *in casu* tendo em atenção a avaliação feita aos indícios de risco de incumprimento.

Quanto a esta posição, subsistem algumas dúvidas, uma vez que a letra da Lei parece bastante clara a este propósito: no PARI deverá ser incluído o prazo para a realização do primeiro contacto após a deteção de um dos factos considerados como



indícios de degradação da capacidade financeira, o qual não poderá exceder 10 dias (al. d) do n.º 2 do art. 11.º do Regime Geral), acrescentando ainda o facto de ser desencadeada uma análise de capacidade financeira do cliente bancário, sendo razoável que o mesmo seja informado.

O Regime Geral não define o que entende por risco efetivo de incumprimento e a respetiva extensão. Tendo em conta a lógica do PARI, será, após a avaliação da capacidade financeira e o resultado dela obtido, o grau de probabilidade de o cliente bancário vir a não cumprir com a prestação da obrigação assumida.

Por último, uma nota quanto à forma de apresentação das informações e comunicações ao cliente bancário. De acordo com o n.º 5 do art.10.º do Regime Geral, devem estas ser remetidas através de comunicação em suporte duradouro, estando as instituições obrigadas a cumprir com os deveres de informação<sup>68</sup>.

#### **4.3.3. Um primeiro balanço da prática**

A consulta pública levada a cabo pelo Banco de Portugal no final de 2014<sup>69</sup> permite aferir a efetiva implementação do Regime Geral.

Quanto ao impacto do PARI, as instituições de crédito destacaram a sua implementação como um plano impulsionador de melhorias de organização dos procedimentos internos e aplicações informáticas das instituições de crédito. A principal nota positiva foi a harmonização de procedimentos nas instituições de crédito no acompanhamento da execução dos contratos e a maior predisposição por parte das instituições de crédito para renegociar os contratos numa fase prévia à verificação do incumprimento.

Quanto ao conhecimento da existência do PARI por parte dos consumidores, não obstante as obrigações de divulgação que o Regime Geral impõe, tanto as instituições de crédito como as entidades que integram a RACE perfilham a opinião de que existe um reduzido conhecimento por parte dos consumidores, no que se refere aos seus direitos em

68 Previstos na legislação e regulamentação específica, pelo que devem seguir a forma aplicável aos contratos de crédito.

69 BANCO DE PORTUGAL - *Relatório de Supervisão Comportamental 2014*, 2015, p. 51.

relação a este Plano. Reflexo disso é que apenas 16% dos PARI implementados foram abertos por alertas transmitidos pelos consumidores.

Seria importante, para uma análise da implementação do PARI, a existência de um relatório que permitisse aferir, no conjunto, quais as soluções apresentadas em sede de PARI e as que são efetivamente adotadas. Só com este dado será possível perceber qual o verdadeiro impacto deste Plano.

As instituições de crédito, após terem em consideração a situação do risco em concreto (se as dificuldades têm carácter pontual ou duradouro e a natureza dos contratos) adequam a sua proposta em conformidade. Na maioria, as propostas são feitas no sentido do alargamento do prazo do contrato, para a consolidação de créditos ou para definição de períodos de carência. Destarte, é referido pela RACE que, em relação a estas propostas, uma das maiores dificuldades é a compreensão e ponderação das mesmas por parte dos clientes bancários.

#### **4.4. A Regularização de situações de incumprimento**

##### **4.4.1. O PERSI – O Procedimento Extrajudicial de Regularização de Situações de Incumprimento**

O Procedimento Extrajudicial de Regularização de Situações de Incumprimento (doravante PERSI) trata-se do procedimento que as instituições de crédito estão obrigadas a promover, em relação a clientes bancários que se encontram em mora no cumprimento das obrigações decorrentes do ou dos contratos de crédito, conforme define o art.12.º do Regime Geral.

Tal como o PARI, as traves-mestras do PERSI convergem em grande parte com o disposto na Resolução da Assembleia da República n.º 129/2012. Desta emerge a recomendação de que sejam definidas orientações claras sobre as soluções de regularização das situações de incumprimento.

Assim, mesmo que ainda não estejam reunidas as condições previstas no art.14.º do Regime Geral para integrar o cliente bancário em PERSI, a instituição de crédito é obrigada, após o vencimento da obrigação, a informar o cliente bancário nos 15 dias seguintes ao referido vencimento i) do atraso no cumprimento, ii) dos montantes em dívida, assim como iii) deve apurar as razões subjacentes ao respetivo incumprimento.

Enquanto o PARI consiste num plano que as instituições de crédito têm o dever de instituir, de modo a monitorizar o risco de incumprimento do cliente bancário, o PERSI é um procedimento em que, verificando-se a mora do cliente em relação a obrigações emergentes de contratos de crédito, e mediante o preenchimento dos pressupostos de aplicação do PERSI, a instituição está obrigada a avaliar e a apresentar propostas em relação aos referidos contratos.

O mesmo cliente bancário pode estar sujeito simultaneamente aos procedimentos previstos no PARI e no PERSI, por contratos diferentes<sup>70</sup>. Da letra da Lei, nada impede

70 No mesmo sentido, BANCO DE PORTUGAL - *Entendimentos sobre o Decreto-Lei 227/2012 de 25 de outubro*, 2013, ponto 1, p. 5.

que a um cliente bancário mutuário de vários contratos de crédito junto da mesma instituição, e que esteja integrado em PERSI por um incumprimento, possam ser aplicados os procedimentos previstos no PARI, caso este cumpra os requisitos do mesmo.

Nos casos em que os contratos de crédito integrados em PERSI tenham mais do que um mutuário, as comunicações no âmbito do referido procedimento devem ser dirigidas a todos os mutuários<sup>71</sup>. O objetivo do PERSI é ser acionado logo que ocorra a mora de uma prestação, pelo que fará sentido a integração de todos os mutuários do crédito em mora, sendo que a avaliação e as propostas apresentadas podem ter em consideração a situação global do cliente bancário.

#### **4.4.2. Os deveres procedimentais**

À semelhança do PARI, cada instituição de crédito deve adotar internamente o PERSI. Estas estão obrigadas a elaborar um documento interno que descreva, em linguagem simples e clara, os procedimentos a levar a cabo para implementação do PERSI, conforme o n.º 1 do art. 19.º do Regime Geral.

Este documento deve também ser disponibilizado aos trabalhadores da instituição de crédito, para que a consulta seja imediata e permanente (n.º 3 do art.19.º do Regime Geral). Nos termos do n.º 2 do art. 19.º do Regime Geral, sem prejuízo da inclusão de outros elementos informativos, o referido documento deve especificar os procedimentos para o contacto com os clientes bancários nas várias fases do PERSI, bem como os procedimentos para a recolha, tratamento e análise da informação referente aos clientes bancários. Concomitantemente, deve referir as estruturas ou os prestadores de serviços de gestão do incumprimento responsáveis pelo desenvolvimento dos procedimentos e ações previstas no PERSI<sup>72</sup>, os planos de formação dos trabalhadores a quem sejam atribuídas tarefas no âmbito deste procedimento e as soluções suscetíveis de serem propostas aos

71 BANCO DE PORTUGAL, *Entendimentos sobre o Decreto-Lei n.º 227/2012 de 25 de outubro*, 2013, ponto 7. p.7.

72 Neste caso devem ser indicadas as respetivas competências com a descrição dos mecanismos previstos para articulação com outras estruturas ou entidades potencialmente envolvidas nesses procedimentos e ações.

---

clientes bancários em incumprimento<sup>73</sup>.

Ainda no âmbito procedimental, é imposta a criação de processos individuais para os clientes bancários que sejam integrados no PERSI, que contenham toda a documentação relevante no âmbito deste procedimento, nomeadamente as comunicações entre as partes, o relatório de avaliação da capacidade financeira e as propostas apresentadas aos clientes bancários. Os processos devem constar de suporte duradouro e ser mantidos pela instituição financeira por cinco anos a contar da extinção do PERSI<sup>74</sup>.

#### **4.4.3. A integração no PERSI - a avaliação, a proposta e a negociação**

Entre o 31.º dia e o 60.º dia a contar da data de vencimento da obrigação, o cliente bancário está em mora e a instituição de crédito é obrigada a incluir o mesmo no PERSI.

Esta obrigação geral de inclusão no PERSI existe apenas a partir do 31.º dia a contar da data de vencimento da obrigação, pelo que a instituição de crédito poderá desenvolver um conjunto de diligências com vista a regularizar a situação de incumprimento previamente ao início do PERSI<sup>75</sup>.

Neste lapso temporal há margem para a instituição de crédito integrar o cliente bancário em PERSI, procedimento que tanto poderá ser no 31.º dia como no 60.º. Fica assim ao critério da instituição de crédito o momento em que integra o cliente bancário, desde que seja entre o 31.º e o 60.º dias a partir do vencimento da obrigação.

Não obstante esta regra geral, o n.º2 do art.14.º do Regime Geral estabelece ainda

73 As mesmas imposições estão espelhadas no art. 9.º do Aviso n.º17/2012, de 4 dezembro, ou seja, a garantia do tratamento integrado das informações recolhidas sobre os clientes bancários em PERSI, de modo a transmitir essa informação à estrutura responsável pelo seu tratamento e análise. Deve também definir as estruturas responsáveis por cada diligência necessária como a recolha de informação relativa ao cliente bancário, o tratamento e análise dessa informação, a avaliação da situação de incumprimento e da capacidade financeira do cliente bancário, a decisão sobre a apresentação de propostas ao cliente bancário e sobre o conteúdo dessas propostas, a realização de contactos com o cliente bancário e a prestação de informação ao Banco de Portugal relativa à implementação dos procedimentos e resultados da sua aplicação. É ainda necessário assegurar que os prestadores de serviços contratados estão dotados da organização e dos meios adequados para o efeito, bem como fazer refletir nos contratos de prestação de serviços celebrados com aquelas entidades as obrigações decorrentes do regime geral.

74 Imposições referidas no art. 20.º do Regime Geral.

75 BANCO DE PORTUGAL - *Entendimentos sobre o Decreto-Lei n.º 227/2012 de 25 de outubro*, 2013, ponto 2 *in fine*. p. 5.

duas outras situações em que há obrigatoriedade de incluir o cliente bancário no PERSI: i) sempre que o mesmo se encontre em mora e solicite a sua inclusão no PERSI<sup>76</sup> e ii) quando, em momento anterior, o próprio cliente tenha alertado para o risco de incumprimento e venha de facto a incumprir. Neste último caso será feita a inclusão no PERSI assim que a mora se verifique.

Ainda que o Regime Geral restrinja a sua aplicação a um elenco de contratos, de acordo com o seu art. 2.º, é entendimento do Banco de Portugal que a instituição de crédito pode incluir outros contratos de crédito não abrangidos no âmbito da aplicação do regime geral, ressalvando-se no entanto que, por não estarem incluídos no âmbito de aplicação do Regime Geral, não devem ser reportados ao Banco de Portugal nos termos da Instrução n.º44/2012.

Ao integrar o cliente bancário no PERSI, a instituição de crédito deve informar o cliente bancário através de suporte duradouro, no prazo máximo de cinco dias. Os elementos que a referida comunicação deve conter são enunciados no art. 7.º Aviso 17/2012. Esta comunicação será acompanhada pelo Anexo II ao referido Aviso e deve identificar o contrato de crédito, a data de vencimento das obrigações em mora, o montante total em dívida, com descrição detalhada dos montantes relativos a capital, juros e encargos associados à mora, a data de integração no PERSI e elementos de contacto da instituição de crédito para informação adicional e negociação.

Nos casos em que o cliente bancário entra em mora relativamente ao cumprimento de obrigações decorrentes de outros contratos de crédito celebrados com a mesma instituição, na pendência do PERSI, a instituição de crédito deve procurar obter a regularização do incumprimento no âmbito de um único procedimento, informando<sup>77</sup> o cliente bancário desse facto no prazo máximo de cinco dias a contar do não cumprimento (n.º 3 do art.14.º do Regime Geral). Quando se verifique o incumprimento de obrigações emergentes de outros contratos de crédito em que o cliente seja mutuário, estando já incluído no PERSI, o novo contrato que entra em mora, será incluído no PERSI já a decorrer.

76 A sua solicitação deverá ser através de suporte duradouro.

77 A comunicação tem conteúdo idêntico à comunicação remetida aquando do início do PERSI.

A integração do cliente em PERSI significa, em primeira linha, que a instituição de crédito está obrigada a desenvolver diligências para apurar se o incumprimento das obrigações em causa decorre de circunstâncias pontuais ou se reflete uma incapacidade do cliente bancário para cumprir de forma continuada. Para esta avaliação da capacidade financeira poderá ser solicitado ao cliente bancário a informação e documentos *estritamente necessários*<sup>78</sup>. O cliente bancário presta a informação<sup>79</sup> e disponibiliza os documentos solicitados pela instituição de crédito no prazo máximo de 10 dias, salvo *motivo atendível*, pois haverá casos em que os clientes bancários não conseguirão prestar a documentação solicitada, por motivos que não lhe são imputáveis. Esta exceção deverá ser tida em conta numa lógica de razoabilidade em relação ao atraso da entrega dos referidos documentos, ficando na disponibilidade da instituição de crédito aferir sobre a justificação ou não do atraso na entrega.

O diploma não prevê a consequência de o cliente bancário não colaborar na entrega de informação solicitada. Nesta situação, tendo em conta a lógica do PERSI, a instituição de crédito não terá condições para apresentar uma proposta, não lhe sendo exigível fazê-lo sem a informação, pelo que o procedimento poderá extinguir-se pelo decurso dos 90 dias sem que se alcance um acordo<sup>80</sup>.

Após a avaliação, o n.º4 do art.15.º do Regime Geral determina que deverá ser comunicado ao cliente bancário, em suporte duradouro, no prazo máximo de 30 dias a contar do dia em que o cliente bancário foi incluído no PERSI, uma de duas hipóteses em função das conclusões após as avaliações:

i) sendo inviável a obtenção de um acordo no âmbito do PERSI, por se verificar que o cliente bancário não dispõe de capacidade financeira para retomar o cumprimento das obrigações, nem para regularizar a situação de incumprimento, através da renegociação das condições do contrato ou da sua consolidação com outros contratos de

78 As informações e os documentos a pedir são os mesmos no âmbito do PARI, aplicando-se o art.5.º do Aviso do Banco de Portugal n.º 17/2012, de 4 dezembro.

79 Deverá também informar se se encontra a ser acompanhado por alguma entidade no âmbito da RACE – *infra*. 5. (n.º6 do art.27.º do Regime Geral).

80 Neste sentido, PAULO CÂMARA- *Crédito bancário e prevenção do risco de incumprimento: uma avaliação crítica do novo procedimento extrajudicial de regularização de situações de incumprimento (PERSI)*, 2014, p.324.

crédito, deve a comunicação apenas referir o resultado da avaliação desenvolvida;

ii) caso se conclua que o cliente bancário dispõe de capacidade financeira para reembolsar o capital ou para pagar os juros vencidos e vincendos do contrato de crédito através da renegociação das condições do contrato ou da sua consolidação com outros contratos de crédito, a instituição de crédito está obrigada a apresentar uma ou mais propostas de regularização adequadas à situação financeira do cliente bancário.

Não obstante esta comunicação, a instituição de crédito, ao apresentar a proposta, deve observar os deveres de informação, remetendo para a legislação e regulamentação específicas de proteção do consumidor. Na prática não deverão ser descurados os deveres gerais de informação sobre as condições do crédito constante da renegociação, devendo para o efeito ser respeitados os deveres de informação constantes do DL n.º 133/2009, durante o processo de renegociação do contrato do crédito.

Apresentada a proposta ou as propostas, o cliente bancário poderá recusá-las. Neste caso, a instituição de crédito, quando considere que existem outras alternativas adequadas à situação do cliente bancário, apresenta uma nova proposta (n.º1 do art. 16.º do Regime Geral). Em bom rigor não existe um dever por parte da instituição de crédito de apresentar uma nova proposta após a recusa do cliente bancário, uma vez que esta nova proposta está dependente da apreciação da instituição de crédito, ou seja, de esta entender que existem outras alternativas ao já proposto. O Banco de Portugal<sup>81</sup> não determina as situações em que existe um dever de apresentar uma nova proposta mediante a recusa do cliente bancário, mantendo o critério subjetivo de apreciação da instituição bancária. O entendimento contrário também nos pareceria excessivo, caso a instituição de crédito ficasse vinculada a apresentar uma nova proposta sempre que houvesse lugar a recusa do cliente bancário.

Ainda nesta fase de negociação, posteriormente à apresentação de propostas, o cliente bancário poderá propor alterações à proposta inicial, ficando a instituição de crédito obrigada a comunicar-lhe em suporte duradouro a sua aceitação ou recusa, com a

81 BANCO DE PORTUGAL - *Entendimentos sobre o Decreto-Lei 227/2012 de 25 de outubro, 2013*, ponto 9, p.7.



---

possibilidade de apresentar ainda uma nova proposta<sup>82</sup>, no prazo máximo de 15 dias.

Apresentada a recusa da contraproposta ou apresentada nova proposta, o cliente bancário tem um prazo de 15 dias a contar da sua receção para se pronunciar sobre as mesmas.

Uma questão que poderá ser colocada é se existe limite para integrar várias vezes o mesmo cliente bancário e várias vezes o mesmo contrato de crédito no PERSI. Conforme o art.14.º n.º 1 e 2 do Regime Geral, as instituições de crédito estão obrigadas a incluir o cliente bancário no PERSI sempre que se verifique alguma das circunstâncias que preencha os requisitos para a aplicação do referido procedimento. O entendimento do Banco de Portugal é também no sentido de não ser estabelecido limite à integração no PERSI, procedendo-se à inclusão sempre que se reúnam as condições para tal, mesmo que decorram do mesmo contrato de crédito. Assim, a instituição de crédito está obrigada a integrar o cliente bancário sempre que se verifiquem os requisitos para aplicar o referido procedimento.

#### **4.4.4. As Garantias do Cliente Bancário**

Mais do que determinar um procedimento, após mora do cliente bancário em relação às obrigações decorrentes do contrato de crédito, o Regime Geral cria um elenco taxativo de atos que as instituições de crédito ficam impedidas de praticar enquanto decorre o PERSI.

Estas medidas enunciadas no art.18.º do Regime Geral, sob epígrafe de garantias do cliente bancário, conforme disposto no referido artigo, são aplicadas no período compreendido entre a data de integração do cliente bancário no PERSI e a extinção deste procedimento.

Assim, as instituições de crédito estão sempre impedidas de resolver o contrato de crédito com fundamento em incumprimento durante a vigência do PERSI. Esta imposição tem o intuito de manter a coerência do PERSI, tendo em conta que é prática bancária os contratos incluírem uma cláusula que confere a faculdade de resolução à

82 Com o cumprimento dos deveres de informação nos termos gerais a que estão adstritas.

própria instituição de crédito caso o cliente incumpra qualquer obrigação a que se encontra adstrito no âmbito da relação contratual.

Caso esta disposição não tivesse sido consagrada, o PERSI perderia a sua eficácia, pois estaria sempre na disponibilidade de a instituição de crédito resolver o contrato e tornar exigível o reembolso do capital e dos juros, pelo que a obrigação de negociar extrajudicialmente perder-se-ia. Para além disso, o devedor que reúna os requisitos para ser incluído em PERSI não terá, com grande probabilidade, possibilidade de cumprir com o reembolso total do capital.

O art. 18.º impõe ainda, na al. a) do n.º 1 do presente artigo, o dever por parte da instituição de crédito de se abster de *intentar ações judiciais tendo em vista a satisfação do seu crédito* – ainda que, sem prejuízo desta disposição, a instituição de crédito possa fazer uso de procedimentos cautelares adequados a assegurar a efetividade do seu direito de crédito (al. a) do n.º2 do referido artigo).

A expressão aqui utilizada é distinta da prevista para o PER (Processo Especial de Revitalização), no n.º 1 do art. 17.º-E do CIRE (Código da Insolvência e de Recuperação de Empresas), que prevê que o despacho do administrador provisório, nos termos da al. a) do n.º 3 do art. 17-C do CIRE, “*obsta à instauração de quaisquer ações para cobrança de dívidas contra o devedor e durante todo o tempo em que perdurarem as negociações, suspende, quanto ao devedor, as ações em curso com idêntica finalidade*”. A questão tem dividido a doutrina<sup>83</sup> e a jurisprudência<sup>84</sup> quanto ao tipo de ação abrangida a este propósito: se apenas processos executivos ou se processos executivos e declarativos.

A redação da al. b) do n.º1 do art.18.º do Regime Geral não é totalmente clara, uma vez que as instituições de crédito ficam impedidas de intentar ações judiciais tendo

83 No sentido de que se trata apenas de ações executivas: MARIA DO ROSÁRIO EPIFÂNIO – *Processo Especial de Revitalização*, 2015, p. 32. No sentido de que afeta ações declarativas e executivas LUÍS FERNANDES, e JOÃO LABAREDA – *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas*, 2015, p. 164, FÁTIMA REIS SILVA - *Processo especial de revitalização, Notas práticas e Jurisprudência recente* (2014), p. 53 e ANA PRATA, JORGE MORAIS CARVALHO e RUI SIMÕES – *Código da Insolvência e Recuperação de Empresas Anotado*, 2013, p. 64.

84 ISABEL ALEXANDRE - *Efeitos processuais da abertura do processo de revitalização in II Congresso de Direito da Insolvência*, 2014, cit. Ac. do Tribunal da Relação de Lisboa de 11 de Julho de 2013 (processo 1190/12.5TTLSB.L1-4) a considerar apenas ações executivas. Ac. do Tribunal da Relação do Porto de 30 de setembro de 2013 (proc. 516/12.6TTBRG.P1) com a posição contrária.

---

em vista a satisfação do seu crédito. A dúvida recai justamente na expressão *ações judiciais tendo em vista a satisfação do crédito*.

Entendendo-se que uma ação declarativa de condenação se destina a invocar a verificação de um crédito sobre outrem, sendo credor caso a ação venha a proceder e a proporcionar um título executivo para executar em sede própria, esta ação declarativa não será em bom rigor para execução de um dívida, mas terá em vista a satisfação do crédito pelo credor, ou seja, pode uma ação declarativa ser interposta para cumprimento da obrigação pecuniária<sup>85</sup>.

Por acréscimo, o legislador não faz distinção entre ação declarativa e executiva, o que significa que no conceito estão incluídos os dois tipos de ações.

Assim, tendo em conta que as ações declarativas poderão ser interpostas para exigência judicial do cumprimento (ações de condenação) e as ações executivas, em regra, para executar o património do devedor, poderão os dois tipos de ações ser incluídos na previsão do Legislador a este propósito<sup>86</sup>, ou seja, impedir que sejam intentadas ações para satisfazer o crédito no âmbito do decorrer do PERSI.

De referir que, não obstante a natureza das ações, a instituição de crédito apenas deverá abster-se de as interpor neste propósito quando estas digam respeito ao crédito ou aos créditos incluídos em PERSI, ou seja, desde que o intuito da sua proposição seja a satisfação do crédito, atingindo o património do cliente bancário. A afirmação justifica-se no próprio conceito, ao ser referido que se trata, especificamente, da satisfação do *seu crédito* [da instituição de crédito]. Por último a regra é a de não permitir i) a cedência a terceiros de uma parte ou da totalidade do crédito (al. c) do n.º1 do art. 18.º do Regime Geral); ou ii) a transmissão a terceiros da sua posição contratual (al. d) do n.º1 do art. 18.º do Regime Geral) enquanto o PERSI esteja a decorrer.

No entanto, o n.º 2 ressalva que é possível, para além de intentar procedimentos cautelares para assegurar a efetividade do direito de crédito, ceder créditos para efeitos de titularização ou ceder créditos ou transmitir a sua posição contratual, desde que nestas duas últimas a cessionária seja outra instituição de crédito.

85 JOÃO AVEIRO PEREIRA - *A revitalização económica dos devedores*, 2013, p. 37.

86 Art. 10.º do Código de Processo Civil (CPC), aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de junho.

Percebe-se a razão desta última exceção com a leitura conjunta do n.º 3 do presente artigo, que determina que, no caso de a instituição de crédito ceder o crédito ou transmitir a sua posição contratual a outra instituição de crédito, a cessionária está obrigada a prosseguir com o PERSI, retomando este procedimento na fase em que o mesmo se encontrava à data da cessão do crédito ou da transmissão da posição contratual. Ou seja, é permitida a cedência ou a transmissão do crédito de cliente bancário integrado em PERSI, desde que seja possível dar continuidade à aplicação do referido procedimento – o que poderá ser vantajoso em situações em que o cliente bancário consiga melhores condições com outra instituição de crédito – caso contrário a cedência ou a transmissão poderia importar uma desvirtuação do regime, pois se o cessionário não for uma instituição de crédito abrangida pelo âmbito de aplicação do Regime Geral não estaria obrigado a dar cumprimento ao PERSI.

As garantias referidas no n.º1 e n.º2 do art. 18.º são também aplicadas até 15 dias a contar da comunicação da extinção do PERSI, para os casos em que i) estiveram subjacentes contratos de crédito à habitação e em que a extinção teve como fundamento o decurso do tempo, até ao 91.º dia subsequente ao início do PERSI; ii) pelo facto de se concluir que o cliente bancário não dispõe de capacidade financeira para regularizar o incumprimento; iii) a recusa por parte do cliente bancário das propostas apresentadas ou iv) no caso em que a instituição bancária recusou as alterações sugeridas.

Quanto a este elenco de garantias, o intuito do Legislador é impor a negociação entre as partes.

Para além deste elenco, importa ainda fazer referência a dois mecanismos que são frequentemente utilizados na prática bancária para satisfação do crédito vencido e não cumprido: a execução judicial e extrajudicial de aplicações ou valores dados em penhor e a possibilidade de compensação dos créditos pelo valor em incumprimento.

Quanto à compensação, ao contrário do devedor já declarado insolvente cuja compensação terá que cumprir com as regras elencadas no art. 99.º do CIRE, no Regime Geral nada parece opor a que, durante a pendência do PERSI, a instituição de crédito proceda à compensação de quaisquer dos valores depositados ou que possam vir a ser depositados em conta(s) de que o cliente bancário seja titular, uma vez que da prática e

#### 4. A gestão do risco e do incumprimento e prevenção do incumprimento.

do funcionamento da conta bancária a compensação<sup>87</sup> poderá ter lugar, seja via compensação comum ou legal nos casos em que a instituição de crédito e o cliente bancário sejam reciprocamente credores e devedores, reunindo os requisitos da reciprocidade, exigibilidade e homogeneidade<sup>88</sup>, ora via convenção de compensação normalmente incluída nas cláusulas contratuais gerais do contrato de abertura de conta, ou compensação imprópria, em conta corrente<sup>89</sup>.

Quanto à utilização parcial de aplicações dadas em penhor, durante o prazo para a integração do cliente em PERSI e durante a sua vigência, nada parece impedir que, tendo em conta as disposições constantes do contrato e dos termos do penhor, possa este ser executado extrajudicialmente pela quantia em incumprimento, seja o penhor de um bem do próprio cliente bancário, seja de terceiro, desde que em sede extrajudicial, tendo as partes convencionado (n.º 1 do art. 675.º, in fine).

Será diferente no caso de a execução implicar a venda judicial, nos termos do n.º 1 do art. 675.º do CC, uma vez que implica a propositura de uma ação de execução de modo a promover a venda judicial (art. 811.º e ss. Da Lei n.º 41/2013, de 26 de julho), tendo como base o já descrito em relação ao n.º 1 do art. 18.º do Regime Geral.

#### **4.4.5. A Extinção do PERSI**

##### **4.4.5.1. A extinção nos termos gerais**

A extinção do PERSI está prevista no art.17.º do Regime Geral. O n.º 1 do referido artigo estabelece quatro circunstâncias que determinam o fim do PERSI, nos termos gerais.

A primeira, referida na al. a) do n.º1 do art. 17.º do Regime Geral, com o pagamento integral dos montantes em mora ou com a extinção da obrigação em causa.

87 ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO - *Da compensação no direito civil e no Direito Bancário*, 2014, p. 243.

88 Previstos no art.847.º do Código Civil.

89 ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO – *Da compensação no direito civil e no Direito Bancário*, 2014, p. 244.

A segunda, na al. b) do n.º1 do art. 17.º do Regime Geral, com a obtenção de um acordo entre as partes com vista à regularização integral da situação de incumprimento; a este propósito é entendimento do Banco de Portugal que a concretização deste acordo depende da concordância de todos os mutuários do contrato de crédito. Quando fique prevista a manutenção dos fiadores enquanto garantes do contrato de crédito, devem estes consentir no acordo de regularização. À luz desta disposição, o PERSI extingue-se antes do cumprimento da obrigação em mora, ou seja, o PERSI extingue-se automaticamente logo que é obtido o acordo de regularização, independentemente do cumprimento da primeira prestação resultante desse acordo<sup>90</sup>.

A terceira, na al. c) do n.º1 do art. 17.º do Regime Geral, determina que o procedimento se extingue, salvo acordo das partes em sentido contrário, no 91.º dia subsequente à data de integração do cliente bancário neste procedimento. Esta disposição significa na prática que o processo caduca no decorrer do prazo enunciado, a não ser que as partes acordem na prorrogação do mesmo<sup>91</sup>.

A quarta e última circunstância, prevista na al. d) do n.º1 do art. 17.º do Regime Geral, é declaração de insolvência do cliente bancário como fundamento para a extinção do procedimento.

#### **4.4.5.2. Extinção por iniciativa da instituição de crédito**

É também prevista a possibilidade de a instituição de crédito extinguir o PERSI por sua iniciativa, conforme o n.º2 do art.17.º do Regime Geral.

O PERSI poderá extinguir-se no caso de penhora ou de ser decretado arresto a favor de terceiros sobre bens do cliente bancário (al. a) n.º 2 do art.17.º do Regime Geral) ou caso seja proferido despacho de nomeação de administrador judicial provisório, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 17.º-C do CIRE (al. b)

90 BANCO DE PORTUGAL - *Entendimentos sobre o Decreto-Lei 227/2012 de 25 de outubro*, ponto 18 p. 10.

91 Uma das sugestões apontadas, no sentido da eliminação desta disposição que prevê o fim do PERSI em 90 dias de modo a clarificar que o processo negocial pode continuar após esse prazo sem necessidade de acordo formal para a prorrogação do mesmo, pelas entidades entrevistadas no inquérito contido no BANCO DE PORTUGAL - *Relatório de Supervisão Comportamental 2014, 2015*, p. 60.

n.º 2 do art.17.º do Regime Geral).

Do mesmo modo se extingue se a instituição de crédito concluir, em resultado da avaliação desenvolvida nos termos do artigo 15.º, que o cliente bancário não dispõe de capacidade financeira para regularizar a situação de incumprimento, designadamente pela existência de ações executivas ou processos de execução fiscal instaurados contra o cliente bancário que afetem comprovada e significativamente a capacidade financeira do cliente bancário e tornem inexigível a manutenção do PERSI (al. c) n.º 2 do art.17.º do Regime Geral) ou caso o cliente bancário não colabore com a instituição de crédito, nomeadamente no que respeita à prestação de informações ou à disponibilização de documentos solicitados pela instituição de crédito ao abrigo do disposto no artigo 15.º do Regime Geral, nos prazos que aí se estabelecem, bem como na resposta atempada às propostas que lhe sejam apresentadas, nos termos definidos no artigo anterior (al. d) n.º 2 do art.17.º do Regime Geral).

Por último, nos casos em que o cliente bancário pratica atos suscetíveis de pôr em causa os direitos ou as garantias da instituição de crédito (al. e) n.º 2 do art.17.º do Regime Geral), considerando-se à luz dos termos gerais os atos que não cumpram com os ditames gerais da boa-fé. Será o caso, por exemplo, das situações em que o cliente bancário tenha ocultado informação ou transmitido informação errada sobre a sua capacidade financeira.

#### **4.4.5.3. A recusa da proposta pelo cliente bancário ou pela instituição de crédito**

A recusa do cliente bancário da proposta ou a recusa da instituição de crédito das alterações sugeridas pelo cliente bancário são motivo para a extinção do PERSI (als. f) e g) do n.º 2 do art.17.º do Regime Geral), sem prejuízo do n.º1 e n.º2 do art.16.º do mesmo regime, correspondentemente. Ou seja, apesar de o cliente recusar a proposta ou a instituição de crédito não aceitar as alterações sugeridas, e por isso existir motivo de extinção do PERSI, nada obsta a que a instituição de crédito apresente uma nova proposta com alternativas.

#### **4.4.5.4. A comunicação**

A extinção deve, tal como outros atos no âmbito do PARI ou do PERSI, ser comunicada em suporte duradouro, com a descrição do fundamento legal para essa extinção e as razões pelas quais se considera inviável a manutenção deste procedimento (n.º3 do art.17.º do Regime Geral).

Esta comunicação é condição essencial para a produção de efeitos da extinção do PERSI, salvo no caso em que a extinção deste procedimento se dá com a obtenção de um acordo entre as partes para a regularização da situação de mora. Neste último caso a comunicação será a prevista na al. b) do n.º4 e no n.º 5, ambos do art.15.º.

À semelhança das outras comunicações neste âmbito, o conteúdo da comunicação de extinção do PERSI está previsto no Aviso n.º 17/2012, cujo conteúdo (art.8.º) assume de alguma forma um carácter pedagógico e informativo, por incluir obrigatoriamente a descrição dos factos que determinaram a extinção ou que justificam a decisão da instituição de crédito para a extinção do PERSI, a referência às consequências da extinção, com a possibilidade de resolução e/ou execução judicial dos créditos<sup>92</sup>. Deve ainda referir a possibilidade de o cliente bancário recorrer a um Mediador de Crédito, assim como contactar a instituição de crédito para obter informações adicionais.

De acordo com o Relatório de Supervisão Comportamental de 2014, do Banco de Portugal, em 2014 existiram 37,9% de processos concluídos por falta de acordo.

92 Nos casos em que esteja em causa o contrato de crédito à habitação incluído no DL n.º 349/98, de 11 de novembro, alterado pela Lei n.º 59/2012, de 9 de novembro, deve ser referida a informação sobre a resolução prevista no art. 7.º -B do DL 349/98 que estabelece requisitos específicos para a possibilidade de resolução por parte da instituição de crédito assim como o direito de retoma do contrato de crédito nos termos do disposto no art. 23.º -B, e a aplicação de medidas substitutivas que poderão ser solicitadas.



#### 4.5. Os prazos

Algumas críticas têm sido feitas em relação à rigidez dos prazos implementados no PARI e PERSI. É facto que, por se tratar de um procedimento, carece de prazos para a sua tramitação. No entanto, alguns dos prazos estabelecidos, tendo em conta uma perspetiva do procedimento como um todo, não são proporcionais<sup>93</sup>.

Tendo quinze dias após o vencimento da obrigação para desenvolver diligências para apurar as razões que subjazem ao incumprimento registado (art.13.º do Regime Geral), e mais 5 dias (n.º4 do art.14.º do Regime Geral) para comunicar a integração em PERSI entende-se que a concessão de um prazo de 30 dias (n.º4 do art. 15.º do Regime Geral) para avaliar e comunicar o resultado (e se for o caso apresentar propostas), com possibilidade de poder estender-se até aos 90.º dias, sendo que no 91.º há motivo para a sua extinção (al. b) n.º 1 do art.17.º do Regime Geral), seja um prazo largo comparado com o prazo que permite ao consumidor negociar os seus créditos no processo especial de revitalização no âmbito de um plano de pagamentos<sup>94</sup>.

Do mesmo modo, na fase de negociação, o prazo de 15 dias para avaliação e pronúncia quanto às alterações das propostas (n.º 2 e 3 do art. 16.º do Regime Geral) parecem extensos<sup>95</sup>. Uma hipótese seria instituir um momento negocial presencial entre as partes, de modo a diminuir os prazos e a permitir uma maior propensão a encontrar uma solução. Por um lado poderia ser ponderado o alargamento do prazo estabelecido para comunicar com o cliente, sobretudo nos casos em que o cliente que entra em mora alertou previamente para o risco de incumprimento. Por outro lado, seria útil a determinação de um prazo único para integração dos clientes, para evitar diferenças nos procedimentos<sup>96</sup>.

93 PAULO CÂMARA, - *Crédito bancário e prevenção do risco de incumprimento: uma avaliação crítica do novo procedimento extrajudicial de regularização de situações de incumprimento (PERSI)*, 2014, p. 329.

94 A este propósito, a título de comparação no n.º 5 do art. 17.º D do CIRE, os declarantes dispõem de um prazo de dois meses para concluir as negociações.

95 Em sentido contrário a esta posição, ANA FILIPA CONCEIÇÃO, *O novo regime da negociação extrajudicial de créditos bancários concedidos ao consumidor: Uma breve abordagem ao DL n.º 227/2012 de 25 de outubro*, 2013, p. 21.

96 Dois últimos pontos também sugeridos pelas entidades inquiridas no balanço contido em BANCO DE PORTUGAL - *Relatório de Supervisão Comportamental 2014, 2015*, p. 60.

Uma última nota em relação ao prazo para entrega dos documentos. Dado que muitas vezes é pedida documentação que não está apenas na disponibilidade do cliente bancário, mas dependente de terceiros, o prazo poderá considerar-se reduzido, facto que poderá levar a que o processo seja desnecessariamente encerrado, com fundamento na falta de colaboração dos clientes bancários.

#### 4.6. Os primeiros números

As instituições de crédito referem que a implementação do PERSI aumentou a celeridade na gestão do incumprimento, pelo facto de existirem prazos para a negociação, promoveu o pagamento dos montantes em mora pelos clientes e o tratamento integrado do contexto de cada cliente. De referir também o facto de envolver os fiadores no processo de regularização, por existir a obrigação de informação do atraso no prazo de 15 dias.

Os acordos de regularização que tiveram lugar, de acordo com a maioria das instituições, ocorreram fora do contexto do PERSI, nomeadamente 47,2% antes do recurso ao PERSI e 17,0 % após o encerramento do PERSI.

Desde 1 de Janeiro de 2013 até final de 2014 foram iniciados 1 502 238 processos no PERSI, relativos a 1 088 847 contratos de crédito<sup>97</sup>. Deste total de processos, foram iniciados 662 635 em 2014. Destes últimos, 17,0 % correspondiam a créditos hipotecários, referindo-se os restantes a créditos ao consumo. No entanto, é de destacar que em relação ao valor os primeiros têm um maior peso.

Em 2014 foram concluídos 118 214 processos PERSI relativos a 77 266 contratos de crédito. Entre os 31 e os 60 dias seguintes ao incumprimento, as instituições de crédito são livres de adotar os seus procedimentos dentro deste período de tempo. Este lapso temporal influencia o volume de processos integrados em PERSI.

Dos que foram concluídos em 2014, 60,2 % conduziram à regularização do incumprimento, seja pelo pagamento dos valores em mora seja por um acordo das partes para a regularização. Dos contratos de crédito ao consumo, 51,0 % resultaram de cartão de crédito, 24,2% de crédito pessoal e 13,9 % de facilidades de descoberto.

Quanto ao procedimento na regularização do incumprimento (incluindo crédito hipotecário e crédito ao consumo), a renegociação é a medida mais adotada, seguindo-se a consolidação de créditos, o refinanciamento, o empréstimo adicional e a dação em cumprimento<sup>98</sup>.

97 Anexo com dados contidos em BANCO DE PORTUGAL - *Relatório de Supervisão Comportamental 2014*, 2015.

98 BANCO DE PORTUGAL - *Relatório de Supervisão Comportamental 2014*, 2015, p. 66.

Quanto às soluções acordadas nos processos negociados, no total dos contratos, a alteração do prazo é a mais utilizada. Segue-se o deferimento de capital, a alteração do *spread*/taxa de juro e o período de carência de capital ou juros, embora sejam adotadas outras medidas como a alteração do regime da taxa de juro ou alterações de titularidade<sup>99</sup>.

99 BANCO DE PORTUGAL - *Relatório de Supervisão Comportamental 2014, 2015*, p.67.

#### 4.7. O Mediador de Crédito

Após a extinção do PERSI, o Regime Geral confere ainda uma outra via ao cliente bancário: o Mediador de Crédito.

O Mediador de Crédito a este propósito trata-se da figura criada e regulada pelo Decreto-Lei n.º 144/2009, de 17 de Junho, e não dos mediadores de crédito a que se refere o art. 25.º do regime de crédito ao consumo no Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de Junho<sup>100</sup>. Nos termos do Decreto-Lei n.º 144/2009, o mediador de crédito é um órgão independente do Estado, a funcionar junto do Banco de Portugal, que tem por missão a defesa e a promoção dos direitos, garantias e interesses legítimos de quaisquer pessoas ou entidades que sejam parte em relações de crédito, designadamente no domínio do crédito à habitação, bem como contribuir para melhorar o acesso ao crédito junto do sistema financeiro de forma imparcial e independente<sup>101</sup>.

A *ratio* da criação do Mediador de Crédito prende-se também com o apoio à política da promoção de literacia financeira (de certo modo a intenção é convergente com a do Regime Geral), conforme decorre do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 144/2009, de 17 de julho.

Deve o Mediador de Crédito contribuir para melhorar o acesso ao crédito junto do sistema financeiro e, em paralelo, assumir uma importante responsabilidade na *promoção da literacia financeira em matéria de crédito, devendo para o efeito fomentar o conhecimento dos direitos e deveres dos cidadãos neste domínio.*

Neste quadro, o recurso ao Mediador de Crédito é consagrado no art. 22.º do Regime Geral que determina que, no prazo de cinco dias a contar da comunicação de extinção do PERSI, nos casos em que as partes não tenham chegado a um acordo que permita regularizar a situação de incumprimento, o cliente bancário tem a possibilidade de solicitar a intervenção do Mediador do Crédito e, desta forma, manter as garantias

100 Neste sentido, PAULO CÂMARA - *Crédito bancário e prevenção do risco de incumprimento: uma avaliação crítica do novo procedimento extrajudicial de regularização de situações de incumprimento (PERSI)*, 2014, p. 316.

101 Arts. 3.º e 11.º do Decreto-Lei n.º 144/2009, 17 de junho.

previstas no artigo 18.º durante os 30 dias subsequentes ao envio do processo de mediação às instituições de crédito identificadas pelo cliente bancário no pedido de mediação feito por este.

Das diversas funções do Mediador de Crédito elencadas pelo art.4.º do Decreto-Lei 144/2009, a de *coordenar a atividade de mediação entre clientes bancários e instituições de crédito exercida com a finalidade de contribuir para melhorar o acesso ao crédito* é a que parece enquadrar o recurso ao Mediador de Crédito no âmbito do art. 22.º do PERSI, por forma a obter a reestruturação das dívidas<sup>102</sup>.

No entanto, o recurso ao Mediador de Crédito é muito restrito. Não só apenas poderá fazer o pedido após a comunicação da extinção nos termos do n.º3 do art. 17.º do Regime Geral, como apenas é admissível sempre que, cumulativamente: i) esteja em causa um contrato de crédito à habitação; ii) o cliente bancário intervenha como mutuário em contratos de crédito celebrados com mais do que uma instituição de crédito; e iii) o PERSI tenha sido extinto pelo decorrer do prazo de 91 dias sem que as partes tenham prorrogado o prazo do procedimento, ou a proposta tenha sido recusada pelo cliente bancário, ou a instituição de crédito tenha recusado a proposta de alteração à inicialmente apresentada.

Por acréscimo, as garantias que são concedidas aos que reúnem as condições para recorrer ao Mediador de Crédito podem não ser aplicadas pela instituição de crédito.

Assim, as instituições de crédito poderão praticar os atos referidos no art. 18.º do Regime Geral quando se verifique qualquer um dos seguintes factos: i) o cliente bancário tenha sido declarado insolvente; ii) seja realizada penhora ou decretado arresto a favor de terceiros sobre bens do cliente bancário; iii) seja proferido despacho de nomeação de administrador judicial provisório, nos termos e para os efeitos no disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 17.º-C do CIRE; ou iv) tenham sido instaurados contra o cliente bancário ações executivas ou processos de execução fiscal que afetem comprovada e significativamente a sua capacidade financeira e tornem inexigível a manutenção da mediação.

102 ANA FILIPA CONCEIÇÃO - *O novo regime da negociação extrajudicial de créditos bancários concedidos ao consumidor: Uma breve abordagem ao DL n.º 227/2012 de 25 de outubro, 2013, p. 24*

#### 4. A gestão do risco e do incumprimento e prevenção do incumprimento.

---

O sentido desta disposição decorrerá da ocorrência de factos na esfera jurídica do cliente bancário que agravem demasiado o risco de incumprimento definitivo por parte deste e se torne, por isso, desproporcional exigir à instituição de crédito que não pratique os atos referidos no art. 18.º do Regime Geral. Refira-se ainda que os mesmos factos que excluem as garantias do cliente bancário neste âmbito são os mesmos cuja verificação leva à extinção do PERSI (de acordo com a al. d) do n.º 1 e als. a), b) e c) do n.º2, ambos do art.17.º do Regime Geral).

Esta exclusão das garantias não impede a possibilidade de recurso ao Mediador de Crédito. O cliente bancário poderá apresentar o pedido de mediação junto do Mediador do Crédito nos termos do art.5.º do DL n.º 144/2009. Ainda assim, face à ocorrência de tais factos, a instituição de crédito não está impedida de praticar os atos referidos no art. 18.º, razão pela qual a instituição de crédito deve informar o Mediador do Crédito, através de comunicação em suporte duradouro, da cessação das garantias do cliente bancário. Esta comunicação produz efeitos a partir da data da sua emissão e deve ter indicação do respetivo fundamento legal, bem como da razão que justifica a não aplicação das garantias do cliente bancário.

O Mediador de Crédito conduz processos de mediação com fiadores de contratos de crédito, sendo que em 2013 houve um aumento do número de fiadores a pedir a sua intervenção<sup>103</sup>.

O recurso ao Mediador de Crédito constitui uma importante garantia adicional para o cliente bancário, que poderá ser utilizada quando a negociação com a instituição bancária não seja levada a bom porto. Este pedido de Mediação permite que o cliente bancário consiga negociar extrajudicialmente uma dívida cujo incumprimento comporta um risco elevado de conduzir a uma situação financeira insustentável ou à perda de património (como por exemplo, o imóvel de habitação).

Pese embora o Mediador de Crédito apenas intervenha junto das instituições de crédito quando estas já emitiram uma decisão que não satisfaça as pretensões do cliente bancário, relativamente a determinado produto ou crédito, como a reestruturação,

103 MEDIADOR DE CRÉDITO – *Relatório de Atividade de 2013, 2014*, p. 27.

consolidação ou renovação de créditos existentes<sup>104</sup>, o recurso ao Mediador de Crédito previsto no PERSI encontra-se numa fase já tardia<sup>105</sup>, configurando um último e restrito recurso no âmbito deste procedimento.

Na prática, e de acordo com o Relatório de Atividade de 2013, a entrada em vigor do Regime Geral implicou um elevado número de pedidos de intervenção do Mediador de Crédito respeitantes a créditos integrados no PERSI ou após a extinção do referido procedimento, como uma tentativa adicional de renegociação dos contratos de crédito.

No referido relatório não é quantificado o impacto da entrada em vigor dos regimes relativos ao incumprimento de contratos de crédito. No entanto é dada nota de que vários clientes bancários recorreram a esta entidade após a extinção do PERSI, de modo a ser efetuada uma nova tentativa de reestruturação de créditos, sobretudo nos casos em que o PERSI havia sido extinto com fundamento no não envio da documentação solicitada<sup>106</sup>. Ainda assim, dos 336 processos de mediação abertos em 2013, mesmo que fora do âmbito do PERSI, 89% corresponderam a reestruturação de créditos particulares.

No referido relatório, é feita referência ao recurso ao Mediador de Crédito ao abrigo do art. 22.º, tendo sido recebidos diversos pedidos de esclarecimento sobre a matéria e sobre a possibilidade de renegociação no âmbito do PARI. Alguns pedidos de mediação foram encaminhados pela RACE, sobretudo pelo GOEC (Gabinete de Orientação ao Endividamento dos Consumidores)<sup>107</sup>.

104 MEDIADOR DE CRÉDITO - *Guia prático*, 2011, p. 4.

105 Neste sentido, ANA FILIPA CONCEIÇÃO - *O novo regime da negociação extrajudicial de créditos bancários concedidos ao consumidor: Uma breve abordagem ao DL n.º 227/2012 de 25 de outubro*, 2013, p. 24.

106 MEDIADOR DE CRÉDITO – *Relatório de Atividade de 2013*, 2014, p. 14.

107 MEDIADOR DE CRÉDITO – *Relatório de Atividade de 2013*, 2014, p. 15.



#### **4.8. O Fiador**

Sempre que esteja em causa um contrato de crédito no âmbito do Regime Geral que tenha como garantia uma fiança, o fiador deve ser informado do atraso do cumprimento e dos respetivos montantes em dívida. Trata-se apenas e só de um dever de informar o fiador no prazo de 15 dias da mora no cumprimento da obrigação principal (n.º1 do art.21.º do Regime Geral).

A possibilidade de o fiador ser incluído no PERSI é também prevista (n.º2 do art. 21.º do Regime Geral). No entanto, os casos em que o fiador poderá ser integrado no PERSI dependerão sempre de duas condições: que este tenha sido interpelado para cumprir a obrigação principal, e que na sequência daquela interpelação o fiador tenha solicitado a sua integração no PERSI no prazo de 10 dias a contar da data de interpelação.

No momento de interpelação para o cumprimento da obrigação principal, a instituição de crédito tem o dever de informar o fiador da possibilidade de requerer a sua integração no PERSI e das condições em que tem esse direito.

A integração do fiador em PERSI segue procedimento igual para os mutuários com as devidas adaptações. O n.º4 do art.21.º do Regime Geral faz remissão para o dever de informação no prazo de 5 dias a contar da integração do fiador em PERSI, através da comunicação própria para a integração no PERSI, conforme o n.º 4 do art.14.º, o art. 15.º e o art. 20.º do Regime Geral, que correspondem ao PERSI.

O PERSI desenvolvido com o fiador deverá ser um procedimento autónomo do que é aplicado ao cliente bancário (mutuário). Uma vez que é condição de aplicação do PERSI ao fiador a sua interpelação para cumprir, poderá estar em causa uma de duas realidades: i) já foi dado o benefício da excussão prévia e é vez de o fiador responder pela dívida ou ii) estaremos no caso que será prática recorrente, no âmbito de contratos de crédito desta natureza, em que existe cláusula de renúncia ao benefício da excussão prévia, o que permite à instituição de crédito exigir o cumprimento diretamente ao fiador.

De um ponto de vista mais prático, do Relatório de Supervisão Comportamental de 2014 é possível retirar algumas conclusões pertinentes a partir dos dados recolhidos.

Um dos pontos é o facto de depender da própria iniciativa do fiador a integração no procedimento, sendo esta a razão mais referida para justificar o reduzido número de processos PERSI em relação a fiadores<sup>108</sup>.

O outro ponto é o desconhecimento dos fiadores em relação aos seus direitos no âmbito do PERSI, o que conduz a que os resultados em relação a estes não sejam expressivos: em resposta à frequência com que os fiadores solicitam um acordo de pagamento após terem sido interpelados para cumprimento, 94,0% das instituições respondem a opção *pouco ou nada frequentemente*.

108 Consideração feita pelas entidades inquiridas, sobretudo pelas entidades que integram a RACE, BANCO DE PORTUGAL - *Relatório de Supervisão Comportamental 2014, 2015*, p. 59 e ss.

## **4.9. A Rede Extrajudicial de Apoio a Clientes Bancários**

### **4.9.1. O âmbito**

Atenta a crescente dificuldade dos consumidores no cumprimento das obrigações assumidas perante as instituições de crédito e pelo facto de em Portugal apenas existirem duas entidades<sup>109</sup> reconhecidas como entidades integradas nos sistemas de apoio ao sobre-endividamento e atuando de forma isolada<sup>110</sup>, foi criada uma plataforma de apoio aos consumidores endividados.

Neste quadro, o Regime Geral (DL n.º 227/2013) consagra a Rede extrajudicial de Apoio a Clientes Bancários, também designada por Rede de Apoio ao Consumidor Endividado (RACE) cujo regime se encontra no Capítulo IV do referido diploma.

A RACE trata-se de um conjunto de entidades em rede preparadas para acompanhar os consumidores em situações de risco de incumprimento ou em incumprimento dos contratos de crédito, sendo por isso uma forma que complementa o sistema de procedimentos de prevenção e de regularização extrajudicial de situações de incumprimento, previsto no Regime Geral (PARI e PERSI) e no Regime Extraordinário.

O art. 27.º do Regime Geral determina o âmbito de atuação das entidades que integram a RACE, sendo que têm como função informar, aconselhar e acompanhar o cliente bancário que se encontre em risco de incumprimento das obrigações decorrentes do contrato de crédito celebrado com uma instituição de crédito ou que se encontre em processo de negociação com a instituição de crédito por já se encontrar em mora.

É esta a base para a criação desta Rede, sendo que há razões, no entanto, que levaram a que a sua atuação não se restrinja, por um lado, aos consumidores designados como clientes bancários na aceção dada no Regime Geral, mas seja alargada a todos os consumidores, independentemente de os contratos terem sido ou não celebrados no

109 Referimo-nos ao Gabinete de orientação ao endividamento do consumidor (GOEC) e à Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO).

110 DIREÇÃO GERAL DO CONSUMIDOR - *Relatório 2013/2014 sobre o funcionamento da rede de apoio ao consumidor endividado*, 2015, p. 4.

âmbito do art. 2.º do Regime Geral, desde que solicitem informação e formação financeira, conforme o art.32.º do referido Regime.

O acesso a esta rede é gratuito, sendo que é vedada a cobrança de quaisquer comissões ou encargos a quem a ela recorre.

Ao longo do procedimento, as entidades que prestam apoio, os seus funcionários e colaboradores, estão vinculadas a uma atuação que se deve pautar pela independência, imparcialidade, legalidade e transparência, assim como pelo rigor técnico nas informações que prestam (n.ºs 1 e 2 do art. 29.º do Regime Geral). Estão também sujeitas ao dever de segredo profissional durante e depois de findo o procedimento de informação, aconselhamento e acompanhamento (art.30.º).

Delimitando pela negativa as atribuições das entidades que integram a RACE, conclui-se que, de acordo com o n.º4 do art.27.º do Regime Geral, estas não podem atuar em representação ou por conta dos consumidores, nomeadamente quando está em causa a negociação no âmbito do PARI ou PERSI (al. a) do n.º4 do art.27.º do Regime Geral) ou adotar mecanismos de conciliação, mediação ou arbitragem, tendo em vista a obtenção de acordos entre os consumidores e as instituições de crédito (al.b) do n.º4 do art.27.º do Regime Geral).

Estas entidades estão obrigadas a cessar a sua intervenção no caso concreto em que tenham conhecimento de que foi intentada ação judicial relativa ao(s) contrato(s) de crédito que tenham acompanhado no âmbito das suas atribuições (n.º5 do art.27.º do Regime Geral), sendo que o cliente bancário deve comunicar tal facto à entidade que o acompanhou.

Surgiram algumas críticas a este propósito<sup>111</sup> pelo facto de estas restrições impedirem uma verdadeira ponte entre os consumidores e as instituições de crédito e consequentemente a criação de uma rede efetiva de apoio ao consumidor.

Este quadro impulsiona o aumento das entidades que integram a RACE, uma vez que os requisitos não são demasiado restritos, sendo possível obter acompanhamento e

111 ANA FILIPA CONCEIÇÃO - *O novo regime da negociação extrajudicial de créditos bancários concedidos ao consumidor: Uma breve abordagem ao DL. n.º 227/2012 de 25 de outubro.* 2013, p. 22

#### 4. A gestão do risco e do incumprimento e prevenção do incumprimento.

---

esclarecimento de questões de forma gratuita, colmatando a falta de apoio para esclarecimento de questões financeiras.

As atribuições destas entidades são enumeradas no n.º 2 do art.27.º do Regime Geral, resumindo-se a um suporte de apoio e esclarecimento de questões financeiras e à informação sobre os direitos e garantias de que os clientes bancários podem dispor no seu caso particular, de modo a diminuir as assimetrias de informação entre as partes (cliente bancário e instituição de crédito).

Em concreto, as entidades devem informar o cliente bancário dos seus direitos e deveres no âmbito do PARI e PERSI (al. a) n.º 2 do art.27.º do Regime Geral), prestar apoio na análise das propostas apresentadas pelas instituições de crédito no âmbito destes dois regimes, tendo em conta a situação concreta (al. b) do art. 27.º do Regime Geral), e acompanhar a negociação entre o cliente e a instituição de crédito (al. c) do art.27.º do Regime Geral) sendo que a instituição de crédito deve ser informada pelo cliente bancário do seu acompanhamento por entidade integrada na RACE (n.º6 do art.27.º do Regime Geral).

Conforme o disposto no art. 32.º do Regime Geral, a atuação destas entidades não se restringe ao âmbito de aplicação do Regime Geral, ou seja, não se restringe ao cliente bancário e aos contratos enunciados no referido regime, nem à prestação de informação e aconselhamento no âmbito do risco de incumprimento ou no próprio incumprimento de um contrato. Antes parece que a atuação destas entidades abrange também a informação e apoio a consumidores sem que estes tenham celebrado um contrato de crédito ou mesmo sem que estejam em risco de incumprir.

A justificar esta lógica, é a razão pela qual nas al. d) e) do n.º 2 do art. 27.º do Regime Geral são enunciadas como atribuições destas entidades a prestação de informações em matéria de endividamento e de sobre-endividamento, assim como o apoio na avaliação da capacidade de endividamento, de acordo com os elementos apresentados para o efeito. Nestas duas últimas situações, faz sentido que as informações sejam prestadas a qualquer consumidor, quer esteja ou não na eminência de incumprir os contratos de crédito, e por isso, mesmo que não se enquadre no conceito de *cliente bancário* definido no Regime Geral.

A corroborar esta interpretação, está também a *ratio* pela qual estas entidades foram criadas – a proteção do consumidor no âmbito dos serviços financeiros e promoção da literacia e da educação financeiras com o carácter também pedagógico que o serviço prestado por estas entidades assume<sup>112</sup>.

Por último é de referir o amplo critério de admissão das entidades que integram a RACE, o que permite que várias entidades, das mais distintas naturezas jurídicas (como se verá no ponto adiante), possam assumir esse papel assim como a dispersão geográfica que se pretende de modo a que a rede avoque uma posição de proximidade.

#### **4.9.2. As entidades integrantes e um primeiro balanço**

A RACE é, de acordo com o art.23.º do Regime Geral, constituída por pessoas coletivas de direito público ou privado reconhecidas pela Direção Geral do Consumidor, mediante parecer prévio do Banco de Portugal.

O processo de reconhecimento é descrito pela Portaria n.º 2/2013, de 2 de Janeiro. No entanto, o Regime Geral determina as condições gerais que as entidades requerentes devem preencher: i) estar legalmente constituídas, ii) não ter dívidas à administração fiscal e à segurança social, iii) ter um coordenador para o serviço que irão prestar neste âmbito (art.24.º do Regime Geral). Os funcionários e colaboradores devem ser pessoas de reconhecida idoneidade<sup>113</sup> para o desempenho das funções em causa, com a escolaridade obrigatória e adequados conhecimentos técnicos em matéria financeira, económica e bancária (n.º1 do art.25.º do Regime Geral).

Ao integrar a RACE, após instrução do pedido pela Direção Geral do Consumidor e parecer favorável do Banco de Portugal (arts. 5.º e 6.º da Portaria n.º 2/2013), as entidades têm a obrigação de proceder ao reporte trimestral quanto ao tratamento dos pedidos de informação, acompanhamento e apoio (preâmbulo da Portaria)<sup>114</sup>. Por outro lado, e de grande importância, a previsão de uma formação

112 DIREÇÃO GERAL DO CONSUMIDOR - *Relatório 2013/2014 sobre o funcionamento da rede de apoio ao consumidor endividado*, 2015, p. 3.

113 Indicador balizado pelo n.º3 do art. 30.º do RGICSF.

114 Estas entidades recebem apoio financeiro através do Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores que tem como objetivo apoiar a realização de projetos relativos à promoção dos direitos

#### 4. A gestão do risco e do incumprimento e prevenção do incumprimento.

contínua dos funcionários dessas entidades (art.8.º da Portaria n.º 2/2013) e a circunstância de estarem sujeitos ao regime da proteção de dados pessoais (art.12.º Portaria n.º 2/2013).

Os primeiros reconhecimentos deram-se em Janeiro de 2013, tendo o último sido em Dezembro de 2014. Um dado importante é o facto de as entidades que integram a rede terem uma natureza bastante heterogénea<sup>115</sup> entre si. As vinte e uma entidades reconhecidas que compõem a rede são municípios (4), um serviço público regional, universidades (2), centros de arbitragem de conflitos de consumo (3), associações de consumidores (2), associações de direito privado de objeto diferenciado (7), cooperativas culturais (1) e associações de carácter científico no âmbito da defesa dos consumidores (1).

Estas entidades estão espalhadas pelo território, o que é um fator de extrema importância pelo facto de a dispersão geográfica significar uma maior probabilidade de chegar a clientes bancários sem este tipo de serviço, sendo que a maior concentração se dá na zona da grande Lisboa, com entidades vocacionadas para um grupo específico de consumidores (imigrantes e refugiados), assim como entidades que atuam em todo o território nacional. Os distritos do interior do país não dispõem de entidades reconhecidas até à data. Ainda assim, é positiva esta dispersão geográfica contrariando a concentração e centralização, permitindo um maior acesso à rede.

Quanto aos dados estatísticos, no primeiro ano de existência da RACE, entre abril e dezembro de 2013, foram registados 2040 processos de informação e acompanhamento. Já em 2014 o aumento foi muito significativo, com um total de 9305 processos.

e interesses dos consumidores. Foi criado pela Portaria n.º1340/2008, de 26 de Novembro.  
115 De acordo com a informação disponibilizada em DIREÇÃO GERAL DO CONSUMIDOR - *Relatório 2013/2014 sobre o funcionamento da rede de apoio ao consumidor endividado*, 2015, p. 9.

#### 4.10. O Regime Geral e o Regime Extraordinário – traços diferenciadores

O Regime Extraordinário de proteção dos devedores de crédito à habitação que se encontrem em situação muito difícil, consagrado pela Lei n.º 58/2013, de 11 de novembro, e alterada pela Lei n.º 58/2014, de 25 de agosto, trata-se de um regime atípico e temporalmente limitado no tempo<sup>116</sup> que se justifica pela fragilidade e gravidade da situação do devedor, permitindo que os contratos de crédito ao abrigo do regime do crédito à habitação, por via de um processo negocial desenvolvido entre as partes sem recorrer à execução judicial, superem as situações de falta de cumprimento das obrigações deles emergentes.

Este Regime e o Regime Geral - cujo processo legislativo foi paralelo<sup>117</sup> - têm um intuito muito similar: o de criar mecanismos que, face ao não cumprimento, permitam uma renegociação do contrato. No entanto, a diferença consiste no âmbito e no tipo de medidas.

Enquanto o Regime Geral tem, conforme demonstrado, um âmbito alargado de contratos de crédito, e a clientes bancários na aceção de consumidor dada pela LDC, o Regime Extraordinário vê o seu âmbito bastante reduzido com a cumulação de requisitos necessários para a sua aplicação: i) esteja em causa um contrato de crédito celebrado ao abrigo do regime do crédito à habitação; ii) que seja um contrato de mútuo garantido com hipoteca iii) que o mesmo esteja em situação de incumprimento; iv) esteja em causa agregado familiar em situação económica muito difícil; e v) o imóvel seja a única habitação do agregado familiar (n.º1 do art. 2.º do Regime Extraordinário). Sendo ainda acrescentados requisitos quanto ao valor patrimonial do imóvel (al. c) do art. 4.º do Regime Extraordinário).

Neste quadro, o Regime Extraordinário restringe-se apenas aos contratos de crédito à habitação, enquanto que o Regime Geral para além ter aplicação aos referidos

116 De acordo com o art. 38.º da Lei n.º 58/2012, este termina a 31 de dezembro de 2015. A avaliação do impacto global dos resultados poderão levar à prorrogação do mesmo.

117 JOÃO LABAREDA - *Reflexões acerca do regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica difícil*, 2013, p. 307.



contratos abrange um leque comparativamente mais alargado.

Outro aspeto a sublinhar é o facto de o Regime Extraordinário prever como condição a situação económica muito difícil do agregado familiar, sendo esta condição preenchida pelos requisitos do art. 5.º do Regime Extraordinário. Já no Regime Geral, em sede de PARI ou PERSI, está em causa a avaliação da capacidade financeira do cliente bancário, com critérios bastantes distintos daquele conceito<sup>118</sup>.

Quanto às providências, o Regime Extraordinário prevê que, caso o devedor seja integrado, é elaborado um plano de reestruturação da dívida e medidas complementares ao mesmo (arts. 10.º a 19.º do Regime Extraordinário). Caso não seja viável a reestruturação, são aplicadas as medidas substitutivas da execução hipotecária (art. 21.º do Regime Extraordinário). Já no Regime Geral, mais concretamente no PERSI, o objetivo é a apresentação de propostas de regularização adequadas à situação financeira do cliente bancário em apreço (art.15.º e 16.º do Regime Geral).

Destaque também para o facto de o acesso ao Regime Extraordinário apenas ter lugar mediante requerimento do devedor à instituição de crédito (n.º 1 do art. 8.º do Regime Extraordinário) em contraste com o disposto no Regime Geral: a instituição de crédito tem o dever de acompanhar a execução do contrato em PARI e/ou de o integrar em PERSI, verificados os pressupostos para a integração nos mesmos, correspondentemente (art. 10.º em relação ao PARI e art. 14.º em relação ao PERSI, ambos do Regime Geral). Quanto a fiadores, ambos os regimes preveem a possibilidade da sua integração, mas ambos exigem que este o requeira<sup>119</sup>.

Em suma, conclui-se que o Regime Geral pode incluir no seu âmbito as situações previstas no Regime Extraordinário, sendo este último de aplicação bastante mais restritivo<sup>120</sup>. A obrigatoriedade de o devedor ter que apresentar requerimento para que seja incluído no Regime Extraordinário, contrastando com o dever da instituição de

118 De acordo com o n.º 2 do art. 10.º do Regime Geral em conjunto com o n.º 1 do art.5.º do Aviso n.º 17/2012, sendo que as instituições de crédito poderão ter em conta outros fatores para além dos nele enunciados.

119 Art. 21.º do Regime Geral e n.º 2 do art.2.º do Regime Extraordinário.

120 Reunindo as condições para ser qualificado Regime Especial e não Regime Extraordinário, conforme enunciado por JOÃO LABAREDA - *Reflexões acerca do regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica difícil*, 2013, p. 309.

crédito ter que integrar em PERSI verificados os pressupostos, poderá implicar também um maior número de processos integrados neste último em detrimento daquele.

### **5. “Refletindo as melhores práticas a nível internacional” - da promoção da literacia financeira à gestão do incumprimento**

A propósito desta análise sobre a prevenção do risco e a gestão do incumprimento, à luz do PARI e PERSI, é justamente no preâmbulo do diploma que consagra estes dois procedimentos que é feita referência às *melhores práticas a nível internacional* que o diploma tem como objetivo refletir no sistema jurídico Português.

O novo quadro comportamental tem em vista assegurar a transparência e a ética na banca, a proteção dos consumidores e reforçar o bom governo das instituições de crédito<sup>121</sup>.

Quanto à proteção dos consumidores no âmbito do sobre-endividamento, os desenvolvimentos centram-se, para além da concessão de crédito responsável, nas vertentes de medidas de educação e promoção da literacia financeira e da gestão de incumprimento.

#### **5.1. A literacia financeira**

Dá-se especial destaque à literacia financeira<sup>122</sup>, pelo facto de ser uma medida especialmente debatida no âmbito das instâncias internacionais. Com a sofisticação crescente dos mercados financeiros, os agregados familiares assumem uma crescente partilha da responsabilidade do risco das decisões financeiras<sup>123</sup>. A educação financeira é o meio necessário para garantir um nível suficiente de proteção do consumidor, mitigando

121 FERNANDO FARIA DE OLIVEIRA - *Um Sistema Bancário Forte, Moderno e Confiável para o Crescimento Económico*, 2013, [sem página].

122 De um ponto de vista sociológico, as representações do consumo financeiramente sustentável são suportadas pela literacia financeira e pela competência financeira – RAQUEL BARBOSA RIBEIRO, et alii - *A procura do consumo financeiramente sustentável. Socialização e representações sociais do consumo, crédito e poupança*, 2013, p. 69 e ss.

123 Do ponto de vista da proteção do consumidor, uma preocupação particular tem sido o agudo crescimento da complexidade dos produtos financeiros oferecidos aos consumidores, complexidade que tem sido um efeito secundário da inovação mas que também tem sido associada, em muitos casos, com a transparência e clareza reduzidas nos produtos oferecidos, em MIGUEL OLIVEIRA e FERNANDA JESUS – *Arquitetura situacional do crédito: tempo, cognição, afeto e decisão*, 2013, p. 56.

a dificuldade em avaliar as opções de crédito e de perceber os termos e condições dos produtos de crédito. É, aliás, a medida de prevenção que é intrínseca ao consumidor, não dependendo de terceiros para que a probabilidade de tomar uma boa decisão, adequada ao caso concreto, seja maior.

Com esta última crise, a literacia financeira e a promoção de uma consciência crítica têm sido um dos objetivos políticos dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)<sup>124</sup>. A ideia é a de que não se poderá partir de uma regulação meramente reativa e redutora. Esta tese, defendida nestes tempos de crise por entidades reguladoras<sup>125</sup>, assenta no pressuposto de que a numeracia e a literacia financeiras permitiriam ultrapassar e impedir erros de decisão devidos à complexidade inerente ao cálculo e planeamento de decisões financeiras<sup>126</sup>, contribuindo para a eficiência do mercado.

O Banco de Portugal, no relatório publicado em 2010<sup>127</sup>, junta ambos os conceitos na definição que adota para literacia financeira<sup>128</sup>: “*a literacia financeira é a capacidade de fazer julgamentos informados e tomar decisões concretas tendo em vista a gestão do dinheiro*”.

É, aliás, demonstrado no referido relatório em relação aos resultados do inquérito, que existe desconhecimento, por parte dos entrevistados, das práticas financeiras em termos gerais. Com maior relevância, quanto ao conhecimento das taxas de juro dos empréstimos, 22,0 % dos entrevistados diz saber exatamente o valor das taxas de juro que pagam pelos empréstimos e 40,0 % dos entrevistados não compara taxas de juro dos empréstimos antes de contratar. Dos entrevistados, 16,0 % têm outros créditos além do crédito à habitação (excluindo também os cartões de crédito e os cartões bancários), sendo

124 ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - *Financial Literacy and Consumer protection: overlooked aspects of the crisis*, p.3

125 Ideia subjacente nos vários Relatórios de Supervisão Comportamental elaborados pelo Banco de Portugal nos últimos anos.

126 MIGUEL OLIVEIRA e FERNANDA JESUS– *Arquitetura situacional do crédito: tempo, cognição, afeto e decisão*. *Revista Crítica de Ciências Sociais, Perspetivas interdisciplinares sobre consumo e crédito*, 2013, p. 47 ss. e SANDRA HUSTON - *Measuring Financial Literacy*, 2010, p. 296 e ss.

127 BANCO DE PORTUGAL - *Relatório do inquérito à literacia financeira à população portuguesa*, p. 16

128 Não obstante seja esta definição (proposta por Schagen) a mais utilizada, são referidos outros conceitos de literacia.

5. “Refletindo as melhores práticas a nível internacional” - da promoção da literacia financeira à gestão do incumprimento

que grande maioria tem apenas um contrato deste tipo, 16,0 % tem dois contratos e 1,0% tem quatro ou mais contratos de crédito. Para contratação destes créditos ao consumo, o valor da prestação foi o aspeto mais relevante e tido em consideração. Só 5,0% tiveram em consideração a TAEG<sup>129</sup>.

A OCDE tem vindo a debruçar-se sobre os problemas do sobre-endividamento dos consumidores, estando na primeira linha da reflexão sobre a importância da literacia financeira e a promoção da formação financeira. Em 2005 recomendou um conjunto de princípios e boas práticas<sup>130</sup> desenvolvidas para consulta internacional, propondo métodos e ferramentas para chegar aos objetivos, reconhecendo porém a implementação contextualizada, de acordo com a realidade e especificidades nacionais.

Não obstante se reconheça a importância desta questão, também se reconhece a sua difícil efetivação e, mais que isso, a difícil determinação de um padrão-tipo de níveis de literacia. A este propósito, como é demonstrado supra, é apontado como crítica ao Regime Geral o facto de abranger todos os consumidores, com vários níveis de literacia financeira e com dissemelhante capacidade financeira.

Atualmente, destacam-se os programas de educação financeira em vários países europeus.

Em Portugal, o *Plano Nacional de Formação Financeira* inclui um plano de atividades neste âmbito, encontrando-se a informação reunida no portal *Todos Contam*<sup>131</sup>.

Espanha também desenvolveu esforços neste sentido, sendo que o *Banco de España* e a *Comisión Nacional del Mercado de Valores* têm vindo a desenvolver, desde

129 Ainda que o crédito à habitação não seja objeto deste trabalho, parece-nos importante referir que, de acordo com o inquérito do Banco de Portugal, sobre o crédito à habitação, 10% dos inquiridos não conhecem o regime de prestações do seu crédito a habitação. Dos que referem ter uma taxa de juro fixa, das respostas dadas constata-se um desconhecimento sobre o conceito de taxa de juro fixa. Quanto ao *spread*, apenas 39% afirma saber o valor exato do *spread* do seu crédito a habitação. Quanto à Taxa Anual Efetiva (TAE), foi mencionada por 4% dos entrevistados como tendo sido previamente ponderada na escolha do crédito à habitação em BANCO DE PORTUGAL - *Relatório do inquérito à literacia financeira à população portuguesa, 2010*, p.35 e ss.

130 OECD - *Financial Literacy and Consumer protection: overlooked aspects of the crisis* p. 10.

131 Portal *Todos Contam* - <http://www.todoscontam.pt/pt-PT/Principal/Paginas/Homepage.aspx>, incluído no Plano Nacional de Formação Financeira.

2008, um plano de educação financeira, renovado em 2013 e com extensão até 2017<sup>132</sup>, com várias iniciativas pedagógicas, entre elas o *Portal Educativo Banco de España*<sup>133</sup> e o portal *Finanzas para todos*<sup>134</sup>.

Em França, o *L'Institut pour l'Éducation Financière du Public* é o organismo responsável pela promoção e implementação de medidas conducentes à literacia financeira, sendo que o programa tem por nome *La Finance Pour Tous*<sup>135</sup> e o portal o mesmo nome.

Em Itália, o programa *Educazione Finanziaria – Conoscere per decidere*<sup>136</sup>, promovido pelo *Banca d'Italia*, com o enfoque na educação financeira nas escolas. Ainda, a *Fondazione per l'Educazione Finanziaria e al Risparmio*<sup>137</sup>, constituída pela *Associazione Bancaria Italiana*, desenvolve esforços no âmbito da promoção da educação financeira nas escolas.

132 Em detalhe, o conteúdo do plano em *Eurosistema Plan de Educación Financiera 2013-2017*.

133 Sítio oficial do Portal Educativo Banco de España – <http://portaleducativo.bde.es/educa/es/>

134 Pode ser consultado em detalhe no portal <http://www.finanzasparatodos.es/>

135 Sítio oficial - <http://www.lafinancepourtous.com/>

136 Com disposições constantes do sítio oficial <https://www.bancaditalia.it/servizi-cittadino/cultura-finanziaria/scuole/index.html>

137 Sobre a Fundação e a sua missão - <http://www.feduf.it/>

## 5.2. A prevenção e a gestão do incumprimento

No âmbito europeu, as recomendações são no sentido da promoção e delimitação das práticas extrajudiciais para recuperação de devedores, de modo a mediar a proteção dos mesmos e os interesses legítimos dos credores<sup>138</sup>.

Note-se no entanto que, dada a amplitude da análise do sobre-endividamento, o propósito não será o estudo aprofundado das soluções no âmbito do que, entre nós, designamos de insolvência, mas antes sobre os procedimentos adotados para o tratamento extrajudicial do sobre-endividamento dos consumidores.

Os mecanismos criados por alguns Estados-Membros para a prevenção e a gestão das situações de incumprimento são, entre si, heterogéneos<sup>139</sup>. Os vários Estados-Membros aprovaram procedimentos de tratamento do incumprimento em que o objetivo geral é, apesar da inexistência de estudos comparativos de legislação<sup>140</sup>, gerir o incumprimento de modo a que seja possível apresentar uma solução para evitar a exclusão social e permitir aos devedores o reembolso das suas dívidas<sup>141</sup>.

### 5.2.1. O caso espanhol

No caso espanhol foi aprovado o *Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos* e o *Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual*.

138 COMISSÃO EUROPEIA - *Towards a common operational European Definition of over-indebtedness*, European Commission [Para uma definição europeia operacional comum de sobre-endividamento], 2008, p. 83.

139 COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU - *Defesa dos consumidores e gestão adequada do sobre-endividamento para prevenir a exclusão social* (parecer exploratório), 2014, p. C311/38.

140 COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU - *Defesa dos consumidores e gestão adequada do sobre-endividamento para prevenir a exclusão social* (parecer exploratório), 2014, p. C311/38 p. 311/44.

141 Com tendência para seguir o modelo da reeducação em contraposição com o modelo do *fresh start*. Para uma distinção entre os dois paradigmas: CATARINA FRADE, *A regulação do Sobreendividamento*, 2007, p. 543 e ss.

Este diploma visa, em termos gerais, estabelecer medidas conducentes a uma reestruturação do crédito hipotecário a devedores com dificuldades extraordinárias para cumprir (*artículo 1.*), abrangendo também, para além dos mutuários, os fiadores e os avalistas nestas condições.

Trata-se de um procedimento reservado para situações de extrema e urgente necessidade. As medidas são aplicadas nos contratos de crédito garantidos por hipoteca de imóvel em que o devedor se encontre num “*umbral de exclusión*” (*artículo 2.*).

Este conceito é concretizado pelo próprio diploma (*artículo 3*) sendo preenchido quando todos os membros do agregado familiar carecem de rendimentos do seu trabalho ou de atividades económicas; a quota da hipoteca seja superior a 60% dos rendimentos líquidos do agregado familiar; o conjunto do agregado familiar não tenha outros bens suficientes para fazer face ao pagamento da dívida, a hipoteca recaia sobre o único imóvel de que o devedor é proprietário e garanta o crédito destinado à aquisição do mesmo; e o referido empréstimo careça de outras garantias reais ou pessoais.

Este diploma tem como propósito dar facilidade a famílias com dificuldades financeiras em fazer frente ao pagamento das prestações decorrentes do crédito à habitação, propondo medidas de reestruturação do crédito ou que podem, em último caso, concluir pela dação em cumprimento da dívida com o imóvel, podendo as famílias permanecer no referido imóvel durante o prazo de dois anos, sob pagamento de uma renda ajustada à sua situação económica<sup>142</sup>.

Este diploma aprova também o *Código de Buenas Prácticas* (*artículo 5*) a adesão é voluntária por parte das instituições de crédito e das demais entidades de concessão de crédito hipotecário de forma profissional, mas uma vez subscrito é obrigatório. O código estabelece três fases de atuação com três tipos de medidas de diversa natureza que se aplicam de forma sucessiva. Tratam-se de medidas prévias à execução da hipoteca, com reestruturação da dívida e com aplicação de um período de carência da amortização do capital. Inclui ainda medidas complementares aplicáveis, caso o pagamento da dívida seja

142 MIGUEL BATISDA e LUÍS SUÁREZ DE CENTI – *Aspectos Fiscales del Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de Marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos em Códigos de conducta y préstamos hipotecarios*, 2013, p. 103.



5. “Refletindo as melhores práticas a nível internacional” - da promoção da literacia financeira à gestão do incumprimento

inviável (será inviável nos casos em que a reestruturação implique um pagamento mensal superior a 60 por cento dos rendimentos): nestes casos o devedor poderá solicitar uma redução do capital por amortizar e medidas substitutivas, podendo o devedor solicitar a dação em pagamento do imóvel. Por último, o referido diploma prevê também uma série de medidas de carácter tributário<sup>143</sup>.

Neste quadro, o regime Espanhol com este diploma centra o tratamento do incumprimento nos créditos hipotecários, sendo também previstas as situações de extraordinária dificuldade para cumprir com as obrigações assumidas, caso que se assemelha ao Regime Extraordinário da Lei n.º 58/2012, vigente no ordenamento jurídico português.

### 5.2.2. O caso francês

Num outro prisma, quanto a redes de apoio ao sobre-endividamento, destaca-se França, enquanto segundo país europeu a adotar medidas sobre a prevenção e resolução de dificuldades ligadas ao sobre-endividamento dos particulares e famílias, depois da Dinamarca<sup>144</sup>.

O referido regime, instituído pela *Lei de Niertz*<sup>145</sup>, tem como objetivo o tratamento do sobre-endividamento das pessoas singulares de boa-fé, incapazes de cumprir as suas dívidas vencidas ou vincendas<sup>146</sup>.

Em 1989 foi criado um sistema de tratamento coletivo das dívidas não profissionais dos particulares sobre-endividados, com a possibilidade de obter um plano de pagamentos em que são envolvidos todos os credores<sup>147</sup>.

143 MIGUEL BATISDA e LUÍS SUÁREZ DE CENTI – *op. cit.*, p. 107.

144 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Defesa dos consumidores e gestão adequada do sobre-endividamento para prevenir a exclusão social» (parecer exploratório), 2014, p. C311/39.

145 *Loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles*, que consagra o regime dedicado ao tratamento das situações de sobre-endividamento dos particulares.

146 CATARINA FRADE - *A regulação do Sobreendividamento*, 2007, p. 548.

147 MARIA MANUEL MARQUES et.al.- *O Endividamento dos Consumidores*, 2000, p. 231.

O tratamento de situações de endividamento está previsto no *Code de la Consommation*<sup>148</sup>. O modelo é de caráter misto e contém uma fase administrativa conciliatória, em casos pontuais com intervenção judicial<sup>149</sup>. Importa referir que o papel principal neste procedimento é desempenhado pelas *Commissions de Surendettement*, que instruem os processos e elaboram a reestruturação de dívidas a ser aprovada pelo devedor e pelos credores<sup>150</sup>. Estas comissões têm um funcionamento colegial e têm representação do Banco de França<sup>151</sup>.

O procedimento é iniciado perante a *Commission de Surendettement*, a pedido do consumidor, que declara os seus ativos e passivos, sendo determinado um prazo para que aquela possa analisar o pedido. Este procedimento abrange dívidas resultantes de contratos relativos a bens ou de prestação de serviços, de contratos de créditos bancários (à habitação ou créditos ao consumo) ou dívidas resultantes de garantias prestadas. Caso seja aceite, a *Commission de Surendettement* dará seguimento ao mesmo.

Caso se entenda que o consumidor tem possibilidade de cumprir com as suas obrigações, é encetada uma negociação amigável entre o consumidor e os seus credores. Havendo concordância de ambas as partes, é elaborado um plano de pagamentos e o processo finda. Caso não se chegue a um acordo, a Comissão elenca uma série de medidas ou recomendações para o devedor e credores, que deverão ter a validação do juiz.

Na conclusão de que o consumidor não tem possibilidade de cumprir, mesmo que parcialmente, é aberto um procedimento de recuperação pessoal, que poderá ser sem liquidação judicial ou com liquidação judicial, esta última com intervenção de um juiz<sup>152</sup>.

Como aqui se verifica, trata-se de um procedimento estruturalmente distinto do que existe em Portugal, adotando um registo sobretudo extrajudicial e dando poderes a comissões descentralizadas para a instrução do procedimento adequado à situação de cada consumidor endividado, sendo em grande parte um procedimento extrajudicial.

148 Article L330-1 contido no *Título III, Livro III*, dedicado ao endividamento.

149 Article L332-1 e seguintes, do *Code de la Consommation, version en vigueur au 6 juin 2015*.

150 MINISTERE DES FINANCES ET DES COMPTERS PUBLICS - *Circulaire du relative à la procédure de traitement des situations de surendettement des particuliers*, [em linha] [http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2014/08/cir\\_38619.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2014/08/cir_38619.pdf)

151 Sobre o tema, CATARINA FRADE - *A regulação do Sobreendividamento*, 2007, p. 549 e ss. MARIA MANUEL MARQUES et.al.- *O Endividamento dos Consumidores*, 2000, p.238.

152 BANQUE DE FRANCE - *Le Surendettement*, 2015, p. 3 e ss.

5. “Refletindo as melhores práticas a nível internacional” - da promoção da literacia financeira à gestão do incumprimento
- 

### 5.2.3. O caso norte-americano

Nos Estados Unidos da América, encontra-se uma rede desenvolvida de centros de aconselhamento especializados: a *National Foundation for Credit Counseling*<sup>153</sup> e a *Association of Independent Consumer Credit Counseling Agencies* duas entidades que representam as *Credit Counseling Agencies*, reguladas pelo *Federal Trade Commission*.

Tratam-se de entidades privadas com fins não lucrativos, autofinanciadas com pequenas prestações cobradas aos devedores que a elas recorrem e aos credores dos planos de recuperação de dívidas.

No portal oficial *The United States Department of Justice*<sup>154</sup> está disponibilizada a base de dados com as várias agências pesquisáveis por Estado.

As *Credit Counseling Agencies* prestam aconselhamento sobre o crédito em geral e à habitação. Para reestruturar as dívidas, é aplicado um plano voluntário, o *Debt Management Plan*<sup>155</sup>, que se trata de um acordo de pagamento entre o devedor e os seus credores.

Estes *Debt Management Plans* têm o seu foco no cumprimento a curto prazo pelos consumidores das dívidas existentes, de modo a se tornarem financeiramente estáveis<sup>156</sup>.

153 DURANT ABERNETHY - *Discussion Personal Bankrupcies - The Impact of Public Policy on Consumer Credit*, 2002, p.103.

154 Portal oficial consultável em: <http://www.justice.gov/ust/list-credit-counseling-agencies-approved-pursuant-11-usc-111>

155 MARIA MANUEL MARQUES et.al. – *O Endividamento dos Consumidores*, 2000, p. 203.

156 KAREN HEISLER e SETH LUTTER – *Incorporating Savings into the debt management plan*, 2015, p. 193.

## 6. Conclusão

Finda a análise levada a cabo nesta dissertação, é evidente o problema do sobre-endividamento, mormente o problema do risco e gestão do incumprimento dos contratos de crédito celebrados entre consumidores e instituições de crédito, facto tomado em linha de conta pelo Legislador que criou um conjunto de medidas para o efeito.

Chega-se assim ao objeto desta dissertação, o DL n.º 227/2012, de 25 de outubro, que consagra dois regimes para a prevenção do risco e gestão do incumprimento: o Plano de Ação para o Risco do Incumprimento e o Procedimento Extrajudicial de Situações de Incumprimento.

Importa dar nota que a condição intrínseca do consumidor, que justifica a sua tutela jurídica e a amplitude do problema do sobre-endividamento, fundamenta a imposição de medidas que imponham às instituições de crédito um procedimento uniforme para a renegociação dos contratos.

O conceito de cliente bancário é uma questão pertinente, uma vez que o mesmo remete para o conceito de consumidor plasmado na LDC, facto que não só nos aponta para a discussão doutrinal sobre a aplicabilidade da noção de consumidor já existente, mas para a discussão de saber se o Legislador pretendeu conferir ao conceito de cliente bancário o elemento subjetivo de *todo aquele*, podendo abranger tanto pessoas físicas como jurídicas. Ainda admitindo que não seja uma questão completamente líqüida, concluímos pela literalidade da Lei, com aplicação na íntegra do conceito da LDC.

Quanto aos regimes supra referidos, reconhece-se o esforço do Legislador em estabelecer procedimentos e medidas de acompanhamento da execução dos contratos atinentes à prevenção do risco e estatuir um procedimento que avalie a capacidade do cliente bancário e, em função desta, apresente propostas de renegociação. Não obstante, a tramitação e os prazos são, num domínio onde a autonomia privada tendencialmente impera, ainda que com os traços de uma relação de consumo, densos e rígidos.

Em relação às garantias do cliente bancário constatou-se que, durante a vigência

do PERSI, nada impedirá a instituição de crédito de proceder à compensação de saldos e à execução parcial de eventuais penhores dados em garantia. Num outro plano, importa referir a importância de ser comunicado o incumprimento ao fiador e a possibilidade de este ser também integrado no PERSI, ainda que apenas o seja mediante o seu pedido.

Quanto ao Mediador de Crédito, a sua intervenção em sede do PERSI é bastante restrita. Ao invés, poder-se-ia aproveitar este procedimento de modo a que o Mediador de Crédito pudesse exercer um efetivo papel de mediação neste âmbito. O mesmo poder-se-á referir em relação à RACE que, não obstante o seu carácter de apoio e informação, acaba por não ter intervenção direta no PERSI.

Uma referência para o contexto europeu: no seguimento das recomendações da OCDE, assistiu-se à implementação de planos de formação financeira, de modo a sedimentar a literacia financeira, como verdadeiro meio de prevenção do risco do incumprimento.

Esta dissertação aborda, por último, a implementação de medidas que respondem ao sobre-endividamento e incumprimento em ordenamentos jurídicos distintos do português. O regime espanhol consagrou um regime focado no incumprimento do crédito hipotecário, cujas medidas se centram nesse âmbito. O regime francês criou comissões com a faculdade de elaborar planos de pagamento do devedor aos seus credores, mediante acordo das partes, sendo maioritariamente um regime extrajudicial. Por fim, o caso norte-americano instituiu centros que prestam aconselhamento sobre crédito e definem planos de pagamento entre o devedor e o credor.

Em suma, e não podendo assumir-se uma comparação direta com qualquer dos exemplos apresentados, um dos traços caracterizadores do DL n.º 227/2012 é o facto de a prevenção e gestão do incumprimento apenas se centrar nos contratos de crédito celebrados entre o cliente bancário e as instituições de crédito, ao invés de se tratar de um procedimento que permita uma efetiva renegociação extrajudicial com outros eventuais credores.

## BIBLIOGRAFIA

ABERNETHY, Durant - Discussion Personal Bankruptcies. In DURKIN, Thomas A. e STATEN, Michael E. - The Impact of Public Policy on Consumer Credit. [em linha]. Massachusetts: Kluwer Academic Publishers, 2002. [Consult. 8 Abr. 2015]. Disponível em WWW: <URL: <https://books.google.pt/books?id=rz30BwAAQBAJ&pg=PA102&lpg=PA102&dq=Discussion+Personal+Bankruptcies.+The+Impact+of+Public+Policy+on+Consumer+Credit.&source=bl&ots=R6Oe2lqRe2&sig=wNxbmvCmksddk5HD2PPJ3vRsFss&hl=pt-PT&sa=X&ei=wImGVaP0B8StUcjbgbAF&ved=0CCcQ6AEwAA#v=onepage&q=Discussion%20Personal%20Bankruptcies.%20The%20Impact%20of%20Public%20Policy%20on%20Consumer%20Credit.&f=false>>.

ALEXANDRE, Isabel - Efeitos processuais da abertura do processo de revitalização. In SERRA, Catarina (coord.) - II Congresso de Direito da Insolvência, Coimbra: Almedina, 2014, p. 235-254.

ALMEIDA, Carlos Ferreira de - Direito do Consumo. Coimbra: Almedina, 2005.

ALMEIDA, Carlos Ferreira de - Os Direitos dos Consumidores. Coimbra: Almedina. 2000.

BANCO DE PORTUGAL, Departamento de Supervisão Comportamental do - Prevenção e gestão do incumprimento de contratos de crédito celebrados com clientes bancários particulares. [em linha] Lisboa: Banco de Portugal, 2014. [Consult. 21. Fev. 2015]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.todoscontam.pt/SiteCollectionDocuments/BrochuraPrevencaoGestaoIncumprimento.pdf>>.

BANCO DE PORTUGAL - Relatório de supervisão comportamental 2014. [em linha] Lisboa: Banco de Portugal, 2015. [Consult. 10 Jun. 2015] Disponível em WWW: <URL: [http://cliente bancario.bportugal.pt/pt-PT/Publicacoes/RSC/Biblioteca%20de%20Tumbnails/Relat%C3%B3rio%20de%20Supervis%C3%A3o%20Comportamental%20\(2014\).pdf](http://cliente bancario.bportugal.pt/pt-PT/Publicacoes/RSC/Biblioteca%20de%20Tumbnails/Relat%C3%B3rio%20de%20Supervis%C3%A3o%20Comportamental%20(2014).pdf)>.

BANCO DE PORTUGAL - Entendimentos do Banco de Portugal sobre o novo quadro legal e regulamentar relativo à prevenção e regularização do incumprimento de contratos de crédito celebrados com clientes bancários particulares. [em linha] Lisboa: Banco de Portugal, 2013. [Consult. 5 Mai. 2015]. Disponível em WWW: <URL: <http://cliente bancario.bportugal.pt/SiteCollectionDocuments/BancoPortugalEntendimentosRegimeIncumprimento.pdf>>.

BANCO DE PORTUGAL - Relatório do inquérito à literacia financeira da população portuguesa. [em linha] Lisboa: Banco de Portugal, 2010. [Consult. 5 Mai. 2015] Disponível em WWW: <URL: <https://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/ComunicadoseNotasdeInformacao/Documents/RelatorioInqueritoLiteraciaFinanceira.pdf>>.

BANQUE DE FRANCE - Le Surendettement, vos droits, vos obligations Les solutions possibles La vie de votre. [em linha] França: Banque de France, 2015. [Consult. 10 Jun. 2015]. Disponível em WWW: <URL: [https://www.banque-france.fr/fileadmin/user\\_upload/banque\\_de\\_france/La\\_Banque\\_de\\_France/guide-surendettement.pdf](https://www.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/La_Banque_de_France/guide-surendettement.pdf)>.

BATISDA, Miguel e CENTI, LuíS Suárez de – Aspectos Fiscales del Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de Marzo, de medidas urgentes de proteccion de deudores hipotecados sin recursos em Códigos de conducta y préstamos hipotecários. In RUIZ,

---

Emilio Díaz (coord.) - Codigos de Conducta y Préstamos Hipotecarios. Madrid: Dykinson, 2013. p. 105-108.

CÂMARA, Paulo - Crédito bancário e prevenção do risco de incumprimento: uma avaliação crítica do novo procedimento extrajudicial de regularização de situações de incumprimento (PERSI). In SERRA, Catarina (coord.) - II Congresso de Direito da Insolvência, Coimbra: Almedina, 2014, 313-332.

CARDOSO, Elionora - *Lei de Defesa do Consumidor – Comentada e Anotada*, Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

CARVALHO, Jorge Morais - Manual de Direito do Consumo. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2014.

CARVALHO, Jorge Morais - Os Contratos de Consumo, Reflexão sobre a Autonomia Privada no Direito do Consumo, 1ª ed., Coimbra: Almedina, 2012.

COMISION NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES E BANCO DE ESPAÑA – Eurosistema Plan de Educación Financiera 2013-2017. [em linha] Madrid: CNVM e Banco de España, 2013. [Consult. 10 Jun. 2015]. Disponível em WWW: <URL: [http://www.bde.es/clientebanca/noticias/Plan\\_de\\_Educacion\\_Financiera\\_2013\\_2017.pdf](http://www.bde.es/clientebanca/noticias/Plan_de_Educacion_Financiera_2013_2017.pdf)>.

CONCEIÇÃO, Ana Filipa - *O novo regime da negociação extrajudicial de créditos bancários concedidos ao consumidor: Uma breve abordagem ao DL n.º 227/2012 de 25 de outubro*. Revista Portuguesa de Direito do Consumo. Coimbra. n.º73. (2013) pp. 11-26.



CORDEIRO, António Menezes - Manual de Direito Bancário, 5ªed., Coimbra: Almedina, 2014.

CORDEIRO, António Menezes Cordeiro - O princípio da boa-fé e o dever de renegociação em contextos de “situação económica difícil”. In SERRA, Catarina (coord.) - II Congresso de Direito da Insolvência. Coimbra: Almedina, 2014. pp.11-68.

CORDEIRO, António Menezes – Da compensação no direito civil e no Direito Bancário, 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2014.

CORDEIRO, António Menezes – O Anteprojecto de Código do Consumidor. In Revista O Direito, n.º138 (2006) p. 685-715.

DIREÇÃO GERAL DO CONSUMIDOR - Rede de apoio ao consumidor endividado (RACE) criada pelo Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro e regulamentada pela Portaria n.º 2/2013, de 2 de janeiro. Relatório 2013/2014. [em linha] Lisboa, 2015 [Consult. 16 Mai. 2015] Disponível em WWW: <URL: [cliente.bancario.bportugal.pt/.../RelatorioRACE2013-14.pdf](http://cliente.bancario.bportugal.pt/.../RelatorioRACE2013-14.pdf)>.

EPIFÂNIO, Maria do Rosário – O Processo Especial de Revitalização. Coimbra: Almedina, 2015.

EUROPEAN COMMISSION - Towards a common operational european definition of over-indebtedness. Bruxelas: OEE Studies, 2008.

FERNANDES, Luís Carvalho e LABAREDA, João – Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas, 3ª ed., Coimbra: Quid Iuris, 2015.

FRADE, Catarina – Sobreendividamento e soluções extrajudiciais: a mediação de dívidas. In SERRA, Catarina - I Congresso de Direito da Insolvência. Coimbra: Almedina, 2013, pp. 9-28.

FRADE, Catarina - A regulação do sobreendividamento. [em linha] Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2007 [Consult. 3 Mai. 2015] ( Disponível em WWW: <URL: [http://www.ces.uc.pt/cesfct/cfrade/cfrade\\_t.pdf](http://www.ces.uc.pt/cesfct/cfrade/cfrade_t.pdf)>).

HEISLER, Karen e LUTTER, Seth – Incorporating Savings into the debt management plan. In COLLINS, J. Michael (coord.) - A Fragile Balance: Emergency Savings and Liquid Resources for Low-Income Consumers New York: Palgrave Macmillan, 2015. pp. 193-200.

HUSTON, Sandra - Measuring financial literacy. In The Journal of Consumer Affairs. American Council on Consumer Interests, n.º 44, (2010) pp. 296-316.

LABAREDA, João – Reflexões acerca do regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica muito difícil. In SERRA, Catarina - II Congresso de Direito da Insolvência. Coimbra: Almedina, 2013.

LEITÃO, Luís Menezes – Direito das Obrigações, Vol. II., 7º ed. Coimbra: Almedina, 2010.

LEITÃO, Luís Menezes – O Direito do Consumo: Autonomização e configuração dogmática. In Estudos do Instituto de Direito do Consumo. Coimbra: Almedina, 2002.

---

MARQUES, Maria, (*coord.*), NEVES, Vitor e FRADE, Catarina – O endividamento dos Consumidores. Coimbra: Almedina, 2000.

MEDIADOR DE CRÉDITO – Relatório de Atividade de 2013. [em linha] Lisboa: Mediador de Crédito, 2014. [Consult. 5 jun. 2015]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.mediadordocredito.pt/pt-PT/publicacoes/Lists/FolderDeListaComLinks/Attachments/18/Relat%C3%B3rio%20de%20Atividade%20de%202013%20-%20Mediador%20do%20Cr%C3%A9dito.pdf>>

MEDIADOR DE CRÉDITO - Guia prático. [em linha] Lisboa: Mediador de Crédito, 2011. [Consult. 5 Jun. 2015] 2011 Disponível em WWW: <URL: [http://www.mediadordocredito.pt/SiteCollectionDocuments/GUIA\\_PRATICO\\_MC.pdf](http://www.mediadordocredito.pt/SiteCollectionDocuments/GUIA_PRATICO_MC.pdf)>.

MORAIS, Fernando de Gravato - Crédito aos Consumidores, Anotação ao Decreto-Lei n.º 133/2009. Coimbra: Almedina, 2009.

MORAIS, Fernando de Gravato – Mora do devedor nas obrigações pecuniárias. In Scientia Iuridica, Braga, n.º 315 (2008), p. 483-507.

OLIVEIRA, Fernando Baptista – O Conceito de Consumidor: perspectivas nacional e comunitária. Coimbra: Almedina, 2009.

OLIVEIRA, Fernando Faria de - Conferência um Sistema Bancário Forte, Moderno Confiável para o Crescimento Económico. [em linha] Associação Portuguesa de Bancos, 2013. [Consult. 8. Jun. 2015]. Disponível em WWW: <URL: [http://www.apb.pt/sala\\_de\\_imprensa/textos\\_-\\_presidente\\_apb/conferencia\\_-\\_um\\_sistema\\_bancario\\_forte\\_moderno\\_e\\_confiablel\\_para\\_o\\_crescimento\\_economico/](http://www.apb.pt/sala_de_imprensa/textos_-_presidente_apb/conferencia_-_um_sistema_bancario_forte_moderno_e_confiablel_para_o_crescimento_economico/)>.

---

OLIVEIRA Miguel e JESUS Fernanda – Arquitetura situacional do crédito: tempo, cognição, afeto e decisão. [em linha] In Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, n.º 101, 2013. [Consult. 7 Fev. 2015] Disponível em WWW: <URL: <http://rccs.revues.org/5356>>.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS COMMITTEE ON FINANCIAL MARKETS - Effective Approaches to Support the Implementation of the G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection Action Plan of the G20/OECD Task Force on Financial Consumer Protection. [em linha] Paris: OECD, 2014 [Consult. 13 Mar 2015]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/G20-OECD-Financial-Consumer-Protection-Principles-Implementation-2014.pdf>>.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) Financial Literacy and Consumer Protection: Overlooked Aspects of the Crisis: OECD recommendation on good practices on financial education and awareness relating to credit. [em linha] Paris: OECD, 2009 [Consult. 13 Mar 2015] Disponível em WWW: <URL: <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/43138294.pdf>>.

PEREIRA, João Aveiro – A revitalização económica dos devedores. In O Direito, Coimbra, Ano 145.º I-II (2013), pp. 9-50.

PRATA, Ana, CARVALHO, Jorge Morais e SIMÕES, Rui – Código da Insolvência e Recuperação de Empresas Anotado, Coimbra: Almedina, 2013.

REGO, Margarida Lima – O e-mail como título executivo. In Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Lebre de Freitas I, Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

pp. 1021-1043.

RIBEIRO, Raquel Barbosa [et. al.] - A procura do consumo financeiramente sustentável. Socialização e representações sociais de consumo, crédito e poupança. In Revista Crítica de Ciências Sociais [em linha], Coimbra, n.º 101. (2013). [Consult. 24 Fev. 2015]. Disponível em WWW: <URL: <http://rccs.revues.org/5363>>.

SANTOS, Ana Cordeiro Santos, FRADE, Catarina e OLIVEIRA, Miguel - Perspectivas interdisciplinares sobre o consumo e crédito. In Revista Crítica de Ciências Sociais [em linha], Coimbra, n.º 101. (2013) [Consult 24 Fev. 2015]. Disponível em WWW: <URL: <http://rccs.revues.org/5336>>.

SILVA, Fátima Reis - Processo especial de revitalização, Notas práticas e Jurisprudência recente, Porto: Porto Editora, 2014.

SILVA, João Calvão da – Compra e Venda de coisas defeituosas conformidade e segurança, 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2006. VARELA, João Antunes – Das Obrigações em Geral Vol. II, 7ª edição, Coimbra: Almedina, 2006.

ANEXO

– Processos incluídos no PERSI iniciados e concluídos em 2013 e 2014<sup>157</sup>

	Processos				Contratos <sup>158</sup>	
	2013		2014		2013 e 2014	
	Crédito à Habitação e outros créditos hipotecários	Crédito aos Consumidores	Crédito à Habitação e outros créditos hipotecários	Crédito aos Consumidores	Crédito à Habitação e outros créditos hipotecários	Crédito aos Consumidores
<b>Processos Iniciados</b>	181 655	657 948	123 594	539 041	200 156	888 691
<b>Processos concluídos</b>	165 406	590 642	118 214	508 209	178 540	789 060
<b>Processos concluídos com regularização do incumprimento</b>	69 516	198 636	71 198	226 955	—	—

157 Dados retirados do BANCO DE PORTUGAL - *Relatório de Supervisão Comportamental*, 2014, pp 63 e 64.

158 O total de contratos incluídos em PERSI não reflete as situações em que o mesmo contrato de crédito é integrado no PERSI mais do que uma vez.

**REFERÊNCIAS LEGAIS**

Avisos do Banco de Portugal

**Aviso n.º 17/2012 de 4 de dezembro** Estabelece os deveres a observar pelas instituições de crédito no âmbito da prevenção e da regularização extrajudicial de situações de incumprimento de contratos de crédito, regulamentando o disposto no DL n.º 227/2012, de 25 de Outubro.

Cartas – Circular do Banco de Portugal

**Carta-Circular n.º 57/2009/DSB, de 30 de Julho**, referente ao Provedor do Cliente.

**Carta-Circular n.º 93/2012/DSC**, articulação entre o Procedimento Extrajudicial de Regularização de Situações de Incumprimento regulado pelo Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro, e o regime previsto na Lei n.º 58/2012, de 9 de Novembro.

Diretivas

**Diretiva 1999/44/CE** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Maio de 1999, relativa a certos aspetos da venda de bens de consumo e das garantias a ela relativas.

**Diretiva n.º 2008/48/CE**, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2008, relativa a contratos de crédito aos consumidores e que revoga a Diretiva 87/102/CEE do Conselho

Decretos-Lei

**Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de Outubro**, cria o regime jurídico das cláusulas contratuais gerais, alterado pelo Decreto-Lei n.º 220/95, de 31 de agosto, do Decreto-Lei n.º 249/99, de 7 de julho e 323/2001, de 17 de dezembro.

**Decreto-Lei n.º 359/91, de 21 de Setembro**, Estabelece normas relativas ao crédito ao consumo. Transpõe para a ordem jurídica interna as Directivas n.ºs 87/102/CEE,

de 22 de Dezembro de 1986, e 90/88/CEE, de 22 de Fevereiro de 1990, revogado pelo Decreto-Lei n.º 133/2009, de junho.

**Decreto-Lei n.º 149/95, de 24 de junho, aprova o regime jurídico do contrato de locação financeira**, Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 265/97, de 2 de Outubro, Decreto-Lei n.º 285/2001, de 3 de Novembro e Decreto-Lei n.º 30/2008, de 25 de Fevereiro

**Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro**, estabelece o regime jurídico de concessão de crédito à habitação própria, última alteração pela Lei n.º 59/2012, de 9 de Novembro.

**Decreto-Lei n.º 143/2001, de 26 de abril**, Transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 97/7/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Maio, relativa à protecção dos consumidores em matéria de contratos celebrados a distância, regula os contratos ao domicílio e equiparados, as vendas automáticas e as vendas especiais esporádicas e estabelece modalidades proibidas de vendas de bens ou de prestação de serviços, revogado pelo Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro, transpõe a Diretiva n.º 2011/83/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativa aos direitos dos consumidores.

**Decreto-Lei n.º 67/2003, de 8 de abril**, transpõe para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 1999/44/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Maio, sobre certos aspectos da venda de bens de consumo e das garantias a ela relativas, e altera a Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, alterado pelo Decreto-lei n.º 84/2008, de 21 de maio.

**Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de janeiro, sobre comércio eletrónico no mercado interno e tratamento de dados pessoais**, alterado pelo Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de janeiro, pelo Decreto-Lei n.º 62/2009, de 10 de março e pela Lei n.º 46/2012 de 29 de agosto.

**Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de Setembro** Estabelece a obrigatoriedade de disponibilização do livro de reclamações a todos os fornecedores de bens ou prestadores de serviços que tenham contacto com o público em geral, última alteração pelo Decreto-Lei n.º 242/2012 de 7 de Novembro.



---

**Decreto-Lei n.º 95/2006, de 29 de maio**, estabelece o regime dos contratos à distância relativos a serviços financeiros, última alteração pelo Decreto-Lei n.º 242/2012, de 7 de Novembro.

**Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março**, regime aplicável às práticas comerciais desleais.

**Decreto-Lei n.º 204/2008, de 14 de Outubro**, aprova o regime jurídico relativo à central de responsabilidades de crédito.

**Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho**, transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2008/48/CE, do Parlamento e do Conselho, de 23 de Abril, relativa a contratos de crédito aos consumidores, última alteração pelo Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 17 de junho.

**Decreto-Lei n.º 144/2009, de 17 de junho**, cria o regime do Mediador de crédito.

**Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro** Estabelece princípios e regras a observar pelas instituições de crédito na prevenção e na regularização das situações de incumprimento de contratos de crédito pelos clientes bancários e cria a rede extrajudicial de apoio a esses clientes bancários no âmbito da regularização dessas situações.

**Decreto-Lei n.º 58/2013, de 8 de maio**, estabelece as normas aplicáveis à classificação e contagem do prazo das operações de crédito, aos juros remuneratórios, à capitalização de juros e à mora do devedor.

**Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de Fevereiro**, transpõe a Diretiva n.º 2011/83/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativa aos direitos dos consumidores.

Instruções do Banco de Portugal

**Instrução n.º44/2012, de 17 de Dezembro**, comunicação de informação relativa a contratos de crédito abrangidos pelos procedimentos previstos no PERSI e no Regime Extraordinário.

#### Leis

**Lei n.º 23/96, de 26 de julho**, Lei dos serviços públicos essenciais, alterada pela Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, pela Lei n.º 12/2008, de 26 de fevereiro, pela Lei n.º 24/2008, de 2 de junho, pela Lei n.º 6/2011, de 10 de março, pela Lei n.º 44/2011, de 22 de junho e Lei n.º 10/2013, de 28 de janeiro.

**Lei n.º 24/96, de 31 de julho**, estabelece o regime legal aplicável à defesa dos consumidores, alterada pela Lei n.º 85/98, de 16 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 67/2003, de 8 de abril, pela Lei n.º 10/2013, de 28 de janeiro e pela Lei n.º 47/2014 de 28 de julho.

**Lei n.º 58/2012, de 9 de novembro**, cria um regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica muito difícil, alterado pela Lei n.º 58/2014 de 25 agosto.

**Lei n.º 59/2012, de 9 de Novembro**, cria salvaguardas para os mutuários de crédito à habitação e altera o Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro.

**Lei n.º 41/2013, de 26 de julho**, aprova o Código de Processo Civil.

**Lei n.º 58/2013, de 11 de novembro**, estabelece as normas aplicáveis à classificação e contagem do prazo das operações de crédito, aos juros remuneratórios, à capitalização de juros e à mora do devedor.

#### Portarias

**Portaria n.º1340/2008, de 26 de novembro**, Cria o Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores.

**Portaria n.º 2/2013, de 2 de janeiro**, estabelece o regime e o procedimento aplicáveis ao reconhecimento das entidades que integram a rede extrajudicial de apoio a clientes bancários, adiante designada "Rede", a que se refere o Decreto-Lei n.º 227/2012,

de 25 de Outubro.

Resoluções da Assembleia da República

**Resolução da Assembleia da República n.º 129/2012, de 21 de setembro de 2012**, Recomenda ao Governo que solicite ao Banco de Portugal a criação de um manual de boas práticas em matéria de prevenção e de sanção de situações de incumprimento de contratos de crédito com particulares.

Diplomas Legais estrangeiros

**Loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989**, relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles.

**Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo**, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.

### **REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS**

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 20 de outubro de 2011, Processo n.º 1097/04.0TBLLLE.E1.S1, (Moreira Alves)

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 10 de Novembro de 2009, Processo n.º437222/08.2YIPRT.C1, (Carlos Gil)

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 11 de julho de 2013, Processo n.º1190/12.5TTLSB.L1-4, (Leopoldo Soares)

Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 30 de setembro de 2013, Processo n.º 516/12.6TTBRG.P1, (António José Ramos)

ÍNDICE

MODO DE CITAR E OUTROS ESCLARECIMENTOS .....	5
LISTA DE ABREVIATURAS .....	6
RESUMO .....	8
ABSTRACT .....	9
1. Introdução.....	10
2. Os contratos de crédito bancário – a urgência e a necessidade de medidas de prevenção e gestão do incumprimento .....	12
3. A prevenção e gestão do incumprimento em Portugal – um enquadramento legal ...	17
4. A gestão do risco e do incumprimento e prevenção do incumprimento .....	19
4.1. O objeto e o âmbito do Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro (o Regime Geral).....	19
4.1.1. O Cliente Bancário enquanto <i>Consumidor</i> .....	20
4.1.2. Os Contratos de Crédito no âmbito do PARI e PERSI .....	25
4.1.3. A mora e o incumprimento – a distinção para efeitos do Regime Geral.....	29
4.1.4. Suporte duradouro .....	31
4.2. Os Princípios e os Procedimentos Gerais .....	34
4.3. Gestão do Risco de Incumprimento.....	39
4.3.1. O PARI – Plano de Ação para o risco do incumprimento.....	39
4.3.2. O dever de acompanhamento da execução do contrato de crédito – a avaliação da capacidade financeira e os indícios de degradação da capacidade financeira .....	42
4.3.3. Um primeiro balanço da prática .....	47
4.4. A Regularização de situações de incumprimento.....	49
4.4.1. O PERSI – O Procedimento Extrajudicial de Regularização de Situações de Incumprimento .....	49
4.4.2. Os deveres procedimentais .....	50
4.4.3. A integração no PERSI - a avaliação, a proposta e a negociação .....	51
4.4.4. As Garantias do Cliente Bancário .....	55
4.4.5. A Extinção do PERSI .....	59
4.4.5.1. A extinção nos termos gerais.....	59
4.4.5.2. Extinção por iniciativa da instituição de crédito .....	60

---

4.4.5.3. A recusa da proposta pelo cliente bancário ou pela instituição de crédito .....	61
4.4.5.4. A comunicação .....	62
4.5. Os prazos .....	63
4.6. Os primeiros números.....	65
4.7. O Mediador de Crédito .....	67
4.8. O Fiador.....	71
4.9. A Rede Extrajudicial de Apoio a Clientes Bancários.....	73
4.9.1. O âmbito .....	73
4.9.2. As entidades integrantes e um primeiro balanço .....	76
4.10. O Regime Geral e o Regime Extraordinário – traços diferenciadores .....	78
5. “ <i>Refletindo as melhores práticas a nível internacional</i> ” - da promoção da literacia financeira à gestão do incumprimento.....	81
5.1. A literacia financeira .....	81
5.2. A prevenção e a gestão do incumprimento.....	85
5.2.1. O caso espanhol.....	85
5.2.2. O caso francês.....	87
5.2.3. O caso norte-americano .....	89
6. Conclusão .....	90
BIBLIOGRAFIA .....	92
ANEXO .....	100
REFERÊNCIAS LEGAIS.....	101
REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS .....	106
ÍNDICE .....	107