



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPUBLICA

Ofício n.º 91/XIV/1ª – CACDLG/2019

Data: 04-12-2019

NU: 646473

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 6/XIV/1.ª (PCP).

*Como Presidente,*

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 6/XIV/1.ª (PCP) – “Altera o Código do Processo Civil estabelecendo um regime de impenhorabilidade da habitação própria e permanente e fixando restrições à penhora e à execução de hipoteca”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do CDS-PP; PAN e do DURP do CHEGA, na reunião de 4 de dezembro de 2019, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

*e elevada contribuição*

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Luís Marques Guedes)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

#### PARECER

**PROJETO DE LEI N.º 6/XIV/1.ª (PCP) – ALTERA O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL ESTABELECENDO UM REGIME DE IMPENHIRABILIDADE DE HABITAÇÃO PRÓPRIA E PERMANENTE E FIXANDO RESTRIÇÕES À PENHORA E À EXECUÇÃO DA HIPOTECA**

#### PARTE I - CONSIDERANDOS

##### I. a) Nota introdutória

Os Deputados do PCP tomaram a iniciativa de apresentar, em 25 de outubro de 2019, o **Projeto de Lei n.º 6/XIV/1.ª** - *“Altera o Código do Processo Civil estabelecendo um regime de impenhorabilidade de habitação própria e permanente e fixando restrições à penhora e à execução de hipoteca”*.

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

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, datado de 6 de novembro de 2019, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Orçamento e Finanças, tendo sido redistribuída, em 14 de novembro de 2019, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para emissão do respetivo parecer.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Foram pedidos pareceres, em 20 de novembro de 2019, ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público, à Ordem dos Advogados e à Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução.

### **I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa**

O Projecto de Lei n.º 6/XIV/1.ª, apresentado pelo PCP, pretende alterar o Código de Processo Civil, estabelecendo limitações à penhora ou execução de hipoteca sobre imóvel que constitua habitação própria e permanente do executado, bem como limitando a possibilidade da sua venda – cfr. artigo 1.º.

Justificam os proponentes que *“As dificuldades que atingiram as vidas de milhões de portugueses nos últimos anos tiveram consequências, em muitos casos, dramáticas. As situações em que muitos milhares de famílias ficaram sem as suas casas por terem perdido os seus rendimentos e não conseguirem fazer face às despesas que haviam assumido são uma dessas situações mais dramáticas”*. Atendendo a que a *“perda da habitação por milhares de famílias continua a ser expressão cruel da situação para que foram conduzidas as vidas dos portugueses”*, o *“o PCP insiste em soluções para o problema da perda da habitação própria e permanente, propondo que se elimine a possibilidade de penhora ou execução de hipoteca sobre a habitação quando se comprove a inexistência de rendimentos suficientes para assegurar a subsistência do executado ou do seu agregado familiar, incluindo no âmbito de processos de execução fiscal”* – cfr. exposição de motivos.

Neste sentido, o PCP propõe, em síntese, as seguintes alterações ao Código de Processo Civil – cfr. artigos 2.º e 3.º:

- Aditamento de um novo n.º 3 ao artigo 737.º (sendo o atual n.º 3 renumerado para n.º 4), relativo aos bens relativamente impenhoráveis, no qual se estabelece que a



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

penhora ou execução de hipoteca sobre imóvel que seja habitação própria e permanente do executado está sujeita a limitações;

- Alteração do n.º 3 do artigo 751.º, relativo à ordem de realização da penhora, passando a prever-se que a penhora do estabelecimento comercial apenas é admissível quando se revelar adequada ao montante do crédito exequendo e quando a penhora de outros bens presumivelmente não permita a satisfação integral do credor no prazo de doze meses;
- Revogação do n.º 4 do artigo 751.º, segundo o qual “*Caso o imóvel seja a habitação própria permanente do executado, só pode ser penhorado: a) Em execução de valor igual ou inferior ao dobro do valor da alçada do tribunal de 1.ª instância, se a penhora de outros bens presumivelmente não permitir a satisfação integral do credor no prazo de 30 meses; b) Em execução de valor superior ao dobro do valor da alçada do tribunal de 1.ª instância, se a penhora de outros bens presumivelmente não permitir a satisfação integral do credor no prazo de 12 meses*” (esta norma, cuja revogação é proposta pelo PCP, foi introduzida pela Lei n.º 117/2019, de 13 de setembro, a qual ainda não entrou em vigor – só entra em vigor em 1 de janeiro de 2020);
- Aditamento de um novo artigo 751.º-A que estabelece os casos em que é admissível a penhora ou execução de hipoteca sobre imóvel que seja habitação própria e permanente do executado. Assim:
  - Não é admitida a penhora ou execução de hipoteca sobre imóvel que seja habitação própria e permanente do executado quando se comprove a inexistência de rendimentos suficientes para assegurar a subsistência do executado ou do seu agregado familiar. Nestes casos, e quando esteja em causa o pagamento do crédito para aquisição do imóvel, pode ser estabelecida, para efeitos de penhora, uma renda mensal correspondente a



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

1/240 ou 1/180 do seu valor patrimonial, conforme se trate, respetivamente, de prédio rústico ou prédio urbano;

- Fora dos casos previstos no ponto anterior, só é admitida a possibilidade de penhora ou execução da hipoteca sobre imóvel que seja habitação própria e permanente do executado quando, cumulativamente a execução se destine ao pagamento do crédito concedido para aquisição do imóvel ou de dívidas a este associadas e através da penhora de outros bens e rendimentos não seja possível a satisfação de pelo menos dois terços do montante em dívida no prazo definido para pagamento do crédito concedido para aquisição do imóvel;
- Nos casos em que, através da penhora de outros bens e rendimentos, seja possível satisfazer pelo menos dois terços do montante em dívida, não há lugar a penhora ou execução da hipoteca sobre imóvel que seja habitação própria e permanente do executado, devendo proceder-se à penhora dos rendimentos nos termos legalmente admissíveis, sendo que, nestas situações:
  - A dívida remanescente é reconhecida como crédito vencido podendo ser exigido o seu pagamento no decurso do prazo da penhora de bens e rendimentos, caso se verifique a existência superveniente de outros rendimentos ou património do executado; ou no prazo de cinco anos contados do final do prazo da penhora de rendimentos;
  - Além dos bens e rendimentos do executado, podem ser penhorados outros que este indique, desde que obtido o consentimento do respetivo titular e dentro dos limites legalmente admissíveis.
- Aditamento de um novo artigo 751.º-B que determina o modo de concretização da venda na sequência de penhora ou execução de hipoteca. Assim:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Quando for admissível a penhora ou execução de hipoteca sobre imóvel que seja habitação própria e permanente do executado, a venda do imóvel não pode ser concretizada quando o valor a realizar seja inferior ao montante que resultaria da penhora de outros bens e rendimentos nos termos do artigo 751.º-A;
- Quando haja lugar a penhora ou execução da hipoteca, o executado é constituído depositário do bem, não havendo obrigação de entrega do imóvel até que seja concretizada a venda do imóvel nos termos em que é legalmente admissível;
- Enquanto não for concretizada a venda do imóvel, o executado pode proceder a pagamentos parciais do montante em dívida, sem encargos ou condições, sendo estes considerados para apuramento dos montantes relevantes para a concretização da venda do imóvel.

Prevê-se que estas alterações entrem em vigor “no dia 1 de janeiro de 2020” – cfr. artigo 4.º.

### **I c) Antecedentes**

Esta iniciativa constitui a retoma, com alterações, do Projeto de Lei n.º 703/XII/4.ª (PCP) – “*Estabelece restrições à penhora e execução de hipoteca sobre a habitação*”, o qual foi rejeitado na generalidade em 19 de dezembro de 2014, com os votos contra do PSD e CDS-PP, a favor do PCP, BE e PEV, e a abstenção do PS – cfr. DAR I Série n.º 33 2014-12-20, pág. 46.

Esta iniciativa constitui, ainda, a retoma, com alterações, do Projeto de Lei n.º 1234/XIII/4.ª (PCP) – “*Altera o Código do Processo Civil estabelecendo um regime de impenhorabilidade de habitação própria e permanente e fixando restrições à penhora e à*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*execução de hipoteca*”, o qual foi retirado pelos proponentes a favor do texto de substituição apresentado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias relativo à Proposta de Lei n.º 202/XIII/4.ª (GOV), Projetos de Lei n.ºs 1234/XIII/4.ª (PCP) e 1235/XIII/4.ª (PCP), texto este que foi aprovado por unanimidade em votação final global em 19 de julho de 2019, dando origem à Lei n.º 117/2019, de 13 de setembro, que altera o Código de Processo Civil, em matéria de processo executivo, recurso de revisão e processo de inventário, revogando o regime jurídico do processo de inventário, aprovado pela Lei n.º 23/2013, de 5 de março, e aprovando o regime do inventário notarial, e altera o regime dos procedimentos para cumprimento de obrigações pecuniárias emergentes de contratos de valor não superior à alçada do tribunal de 1.ª instância, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 269/98, de 1 de setembro

### PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A signatária do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei n.º 6/XIV/1.ª (PCP), a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

### PARTE III - CONCLUSÕES

1. O PCP apresentou o Projeto de Lei n.º 6/XIV/1.ª - “*Altera o Código do Processo Civil estabelecendo um regime de impenhorabilidade de habitação própria e permanente e fixando restrições à penhora e à execução de hipoteca*”.
2. Este Projeto de Lei pretende alterar o Código de Processo Civil, estabelecendo limitações à penhora ou execução de hipoteca sobre imóvel que constitua habitação própria e permanente do executado, bem como limitando a possibilidade da sua venda.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

3. Em face do exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que Projeto de Lei n.º 6/XIV/1.ª (PCP) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em Plenário.

### PARTE IV – ANEXOS

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

Palácio de S. Bento, 4 de dezembro de 2019

A Deputada Relatora

(*Emília Cerqueira*)

O Presidente da Comissão

(*Luís Marques Guedes*)



## Projeto de Lei n.º 6/XIV/1.ª (PCP)

**Altera o Código do Processo Civil estabelecendo um regime de impenhorabilidade da habitação própria e permanente e fixando restrições à penhora e à execução de hipoteca**

Data de admissão: 6 de novembro de 2019

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

### Índice

- I. Análise da iniciativa
- II. Enquadramento parlamentar
- III. Apreciação dos requisitos formais
- IV. Análise de direito comparado
- V. Consultas e contributos
- VI. Avaliação prévia de impacto
- VII. Enquadramento bibliográfico

**Elaborado por:** Maria Leitão e Belchior Lourenço (DILP), Luís Silva e João Sanches (BIB), Sónia Milhano (DAPLEN) e Margarida Ascensão (DAC)

**Data:** 19 de novembro de 2019

## I. Análise da iniciativa

- A iniciativa

A iniciativa legislativa *sub judice* visa introduzir alterações no Código de Processo Civil, incidindo sobre os artigos 737.º (*Bens relativamente impenhoráveis*) e 751.º (*Ordem de realização da penhora*), e aditando dois artigos novos – os artigos 751.º-A (*Admissibilidade de penhora ou execução de hipoteca sobre imóvel que seja habitação própria e permanente do executado*) e 752.º-B (*Concretização da Venda na sequência de penhora ou execução de hipoteca*) –, de forma a estabelecer um regime de impenhorabilidade da habitação própria e permanente e fixando restrições à penhora e à execução de hipoteca.

Conforme é mencionado na exposição de motivos, a intervenção legislativa neste âmbito assenta na necessidade de encontrar soluções para o problema da perda da habitação própria e permanente que, nos últimos anos, atingiu milhares de famílias portuguesas que, «esmagadas pelas medidas económicas e sociais tomadas por sucessivos governos, foram empurradas para situações de perda de rendimentos, falência ou insolvência».

Consideram os proponentes que a lei revelou-se duramente penalizadora das famílias portuguesas num quadro em que os direitos básicos e fundamentais das famílias a condições mínimas de dignidade foram postos em confronto com os interesses dos credores, particularmente da banca, concluindo que «com as soluções agora avançadas (...) preserva-se o direito à manutenção da habitação e privilegiam-se soluções alternativas àquelas que têm conduzido à situação, reconhecida generalizadamente como injusta, de empurrar para fora de casa famílias a quem já pouco ou nada resta de conforto».

Apesar de, na anterior Legislatura, ter sido possível dar passos positivos para evitar que as famílias perdessem a sua habitação, nomeadamente com a aprovação do [Projeto de Lei n.º 89/XIII\(PCP\) – Suspende as penhoras e vendas de habitação própria e permanente em processos de execução fiscal e determina a aplicação de um regime de impenhorabilidade desses imóveis \[Lei n.º 13/2016, de 23 de maio\]](#) –, e de a Lei n.º

117/2019, de 13 de setembro, cuja entrada em vigor é no dia 1 de janeiro de 2010, conter «avanços significativos nesta matéria ao criar limitações à possibilidade de penhora de imóvel quando se trate de habitação própria permanente», os proponentes entendem que se ficou muito aquém da proposta do PCP, vertida no [Projeto de Lei n.º 1234/XIII/4.ª](#), razão pela qual insistem em soluções para o problema da perda da habitação própria e permanente.

Nesse sentido, o objetivo pretendido com esta alteração é o de impedir a penhora ou execução de hipoteca sobre imóveis com finalidade de habitação própria e permanente quando se comprove a inexistência de rendimentos suficientes para assegurar a subsistência do executado ou do seu agregado familiar, incluindo no âmbito de processos de execução fiscal.

Caso não se verifique a circunstância acima referida, a penhora ou execução da hipoteca só será admissível se não for possível garantir, com a penhora de outros bens ou rendimentos, o pagamento de dois terços do montante em dívida no prazo fixado para o pagamento do crédito concedido para a aquisição do imóvel. Ainda assim, a venda judicial apenas se poderá concretizar se o montante a resultar da mesma for superior ao que resultaria da penhora de outros bens e rendimentos do executado, podendo essa penhora incidir sobre rendimentos de terceiros que o executado indique, desde que obtido o respetivo consentimento.

O Projeto de Lei em apreço contém quatro artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo promovendo a alteração dos artigos 737.º e 751.º do Código de Processo civil; o terceiro aditando dois novos artigos – os artigos 751.º-A e 751.º-B - ao Código de Processo Civil; e o quarto determinando que o início de vigência das normas ocorrerá no dia 1 de janeiro de 2019.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A [Constituição da República Portuguesa](#) determina no n.º 1 do seu [artigo 65.º](#) que «todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade

familiar». O n.º 2 do mesmo artigo acrescenta que para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado, nomeadamente, «programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais; e estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada». De referir, também, os artigos [70.º](#) e [72.º](#) da Lei Fundamental que estipulam, respetivamente que «os jovens gozam de proteção especial para efetivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, designadamente, no acesso à habitação» e que «as pessoas idosas têm direito à segurança económica e a condições de habitação e convívio familiar e comunitário que respeitem a sua autonomia pessoal e evitem e superem o isolamento ou a marginalização social». Por último, menciona-se o n.º 1 do [artigo 62.º](#) da Constituição, que consagrou o direito de propriedade privada para todos.

De acordo com Gomes Canotilho e Vital Moreira, o direito à habitação «consiste, por um lado, no direito de não ser arbitrariamente privado da habitação ou de não ser impedido de conseguir uma; neste sentido, o direito à habitação reveste a forma de «direito negativo», ou seja, de direito de defesa, determinando um dever de abstenção do Estado e de terceiros, apresentando-se, nessa medida, como um direito análogo aos «direitos, liberdades e garantias» (cfr. [artigo 17.º](#)). Por outro lado, o direito à habitação consiste no direito a obtê-la por via de propriedade ou arrendamento, traduzindo-se na exigência das medidas e prestações estaduais adequadas a realizar tal objetivo. Neste sentido, o direito à habitação apresenta-se como verdadeiro e próprio «direito social»<sup>1</sup>.

No mesmo sentido, Jorge Miranda e Rui Medeiros defendem que «o direito à habitação não se confunde com o direito de propriedade, mesmo na sua dimensão positiva enquanto direito à aquisição de propriedade. O direito à habitação, por si só, não se esgota ou, ao menos, não aponta, ainda que de modo primordial ou a título principal,

---

<sup>1</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 2007, pág. 834.

para o direito a ter uma habitação num imóvel da propriedade do cidadão ([Acórdão n.º 649/99](#)). Daí que uma norma que admite a penhora de um imóvel onde se situe a casa de habitação do executado e seu agregado familiar não viole o direito que todos têm de haver, para si e para a sua família, uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto, pois a habitação em causa, desligada da titularidade do direito real de propriedade sobre o imóvel onde essa habitação se situa, não é afetada, já que pela penhora o executado e sua família não são privados da respetiva habitação, podendo, pois, manter-se no imóvel (Acórdão n.º 649/99)»<sup>2</sup>.

Foram aprovadas pela Assembleia da República, na XII e XIII Legislaturas, um conjunto de diplomas que, tendo por base o sobre-endividamento das famílias, visa a proteção dos devedores de crédito à habitação.

Em primeiro lugar cumpre destacar a [Lei n.º 57/2012, de 9 de novembro](#)<sup>3</sup> ([versão consolidada](#)) que aprovou a 2.ª alteração ao [Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de julho](#), permitindo o reembolso do valor de planos poupança para pagamento de prestações de crédito à habitação. A redação introduzida por aquela Lei foi, por sua vez, alterada pela [Lei n.º 44/2013, de 3 de julho](#)<sup>4</sup>, permitindo-se agora o reembolso do valor dos planos de poupança no pagamento de prestações de contratos de crédito sobre imóvel destinado a habitação própria e permanente do participante, mesmo que garantidos por hipoteca (alínea g) do n.º 1 do artigo 4.º).

Na mesma data foi também publicada a [Lei n.º 58/2012, de 9 de novembro](#)<sup>5</sup>, diploma que criou um regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica muito difícil. Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º o regime previsto nesta lei aplica-se às situações de incumprimento de contratos de mútuo celebrados no âmbito do sistema de concessão de crédito à habitação destinado à aquisição, construção ou realização de obras de conservação e de beneficiação de habitação própria permanente de agregados familiares que se encontrem em situação económica

<sup>2</sup> Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, págs. 665 e 666.

<sup>3</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>4</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>5</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

muito difícil e apenas quando o imóvel em causa seja a única habitação do agregado familiar e tenha sido objeto de contrato de mútuo com hipoteca. A Lei n.º 58/2012, de 9 de novembro, foi alterada pela [Lei n.º 58/2014, de 25 de agosto](#)<sup>6</sup>, que introduziu um conjunto de modificações, designadamente, o aumento do valor patrimonial tributário dos imóveis objeto de crédito à habitação, e a inserção e autonomização da figura dos agregados considerados “famílias numerosas”.

Seguiu-se a [Lei n.º 59/2012, de 9 de novembro](#)<sup>7</sup>, que veio criar salvaguardas para os mutuários de crédito à habitação tendo, com esse objetivo, alterado o [Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro](#); e a [Lei n.º 60/2012, de 9 de novembro](#)<sup>8</sup>, que alterou o Código de Processo Civil, modificando as regras relativas à ordem de realização da penhora e à determinação do valor de base da venda de imóveis em processo de execução.

Mais recentemente, a [Lei n.º 13/2016, de 23 de maio](#), alterou o Código de Procedimento e de Processo Tributário e a Lei Geral Tributária, com o fim de proteger a casa de morada de família no âmbito de processos de execução fiscal.

Já este ano, a [Lei n.º 117/2019, de 13 de setembro](#)<sup>9,10</sup> alterou, nomeadamente, o artigo 751.º do Código do Processo Civil tendo estabelecido um regime de impenhorabilidade da habitação própria e permanente e fixado restrições à penhora e à execução de hipoteca. O n.º 3 do mencionado artigo estipula que «ainda que não se adeque, por excesso, ao montante do crédito exequendo, é admissível a penhora de bens imóveis que não sejam a habitação própria permanente do executado, ou de estabelecimento comercial, desde que a penhora de outros bens presumivelmente não permita a satisfação integral do credor no prazo de seis meses. Acrescenta o n.º 4 que «caso o imóvel seja a habitação própria permanente do executado, só pode ser penhorado: a) Em execução de valor igual ou inferior ao dobro do valor da alçada do tribunal de 1.ª

---

<sup>6</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>7</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>8</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>9</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>10</sup> A Lei n.º 117/2019, de 13 de setembro, «entra em vigor em 1 de janeiro de 2020».

instância, se a penhora de outros bens presumivelmente não permitir a satisfação integral do credor no prazo de 30 meses; b) Em execução de valor superior ao dobro do valor da alçada do tribunal de 1.<sup>a</sup> instância, se a penhora de outros bens presumivelmente não permitir a satisfação integral do credor no prazo de 12 meses».

Por fim, cumpre referir que a [Resolução da Assembleia da República n.º 129/2012, de 19 de outubro](#)<sup>11</sup>, recomendou ao Governo que solicitasse 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, [documento](#) este que veio a ser efetivamente publicado, enquanto a [Resolução da Assembleia da República n.º 130/2012, de 19 de outubro](#)<sup>12</sup>, recomendou ao Governo que procedesse à criação de um incentivo adicional à desistência ou acordo em processos de execução que envolvam penhoras de imóveis que constituam habitação própria e permanente dos executados e que, apesar da taxa de justiça agravada, foram iniciados.

Importa começar por referir que a penhora é o «ato judicial de apreensão dos bens do executado, que ficam à disposição do tribunal para o exequente ser pago por eles<sup>13</sup>. Nos termos do n.º 1 do [artigo 735.º](#) do [Código de Processo Civil](#) (CPC) «estão sujeitos à execução todos os bens do devedor suscetíveis de penhora que, nos termos da lei substantiva, respondem pela dívida exequenda». «A penhora limita-se aos bens necessários ao pagamento da dívida exequenda e das despesas previsíveis da execução, as quais se presumem, para o efeito de realização da penhora e sem prejuízo de ulterior liquidação, no valor de 20 %, 10 % e 5 % do valor da execução, consoante, respetivamente, este caiba na alçada do tribunal da comarca, a exceda, sem exceder o valor de quatro vezes a alçada do tribunal da Relação, ou seja superior a este último valor» (n.º 3 do artigo 735.º do CPC). Os bens podem ser absoluta ou totalmente impenhoráveis ([artigo 736.º](#) do CPC), relativamente impenhoráveis ([artigo 737.º](#) do CPC) ou parcialmente penhoráveis ([artigo 738.º](#) do CPC).

---

<sup>11</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>12</sup> Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>13</sup> Ana Prata, *Dicionário Jurídico*, Volume I, Almedina, 2006, pág. 1035.



A penhora começa pelos bens cujo valor pecuniário seja de mais fácil realização e se mostrem adequados ao montante do crédito do exequente (n.º 1 do [artigo 751.º](#) do CPC e n.º 1 do [artigo 219.º](#) do [Código de Procedimento e de Processo Tributário](#)). Podem ser penhorados bens imóveis, bens móveis ou juntamente bens móveis e imóveis, automóveis, dinheiro ou valores depositados, créditos, participações em sociedades como quotas ou ações, títulos de crédito, abonos, vencimentos ou salários bem como outros rendimentos.

Com a implementação do projeto [Justiça Tributária Eletrónica - Plano Estratégico para a Justiça e Eficácia Fiscal](#), a tramitação dos processos passou a ser feita, na sua maior parte, de forma automática. Este projeto apresenta como objetivo simplificar o cumprimento das obrigações fiscais dos contribuintes, aumentar a eficácia da administração fiscal na cobrança de dívidas e no sancionamento de atos ilícitos e proporcionar aos contribuintes o rápido reconhecimento dos seus direitos nas situações de litígio, diminuindo os custos de contexto para empresas e cidadãos, com recurso à exploração das novas tecnologias, apresentando como estratégia a informatização, desmaterialização e automatização dos procedimentos de cobrança coerciva, contraordenação, reclamações graciosas, inquéritos criminais e impugnações judiciais na fase administrativa e disponibilização na Internet das funcionalidades disponíveis nos serviços<sup>14</sup>.

O Sistema Integrado de Gestão de Vendas Coercivas – SIGVEC é a «aplicação que gere informaticamente todo o processo de venda de bens penhorados em sede de execução fiscal, aferidos os requisitos de que depende (citação pessoal concretizada, ausência de contencioso pendente e avaliação do imóvel nos termos do CIMI)», tendo permitido a «gestão integrada e informatizada de todo processo de venda desde a sua marcação, até à adjudicação, incluindo a respetiva publicitação na Internet», através da «desmaterialização do processo de venda, deixando para os Serviços a mera gestão

<sup>14</sup> Informação constante do [sítio](#) da Agência para a Modernização Administrativa.



dos procedimentos técnicos e do próprio sistema, e com isso trouxe importantes ganhos de celeridade e certeza processuais, aproximando a penhora da respetiva venda»<sup>15</sup>.

No [sítio](#) relativo à venda eletrónica de bens penhorados podemos consultar a evolução das vendas realizadas por tipo de bem entre 2017 e 2019 (até 14 de novembro):

Vendas em Curso por Tipo de Bem	2017	2018	2019	Total
Outros Valores e Rendimentos	662	630	807	2099
Partes Sociais em Sociedades	8	20	9	37
Veículos	961	1116	982	3059
Imóveis	1537	1539	1081	4157
<b>Total</b>	<b>3168</b>	<b>3305</b>	<b>2879</b>	<b>9352</b>

Segundo o [Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras de 2018](#), naquele ano registaram-se 1.935.792 penhoras marcadas<sup>16</sup>. Porém, foi no ano de 2016 que se registou o maior número de penhoras marcadas de sempre. «Este resultado não pode ser dissociado da implementação do sistema de penhoras eletrónicas, que sistematizou a nível nacional a integração dos sistemas e a automatização dos procedimentos de deteção dos bens penhoráveis e da promoção dos atos de penhora pelos órgãos de execução fiscal. Em 2017 o número de penhoras diminuiu cerca de 36%. 2018 acompanhou a evolução decrescente no número de penhoras marcadas, com um decréscimo de 23%.»<sup>17</sup>

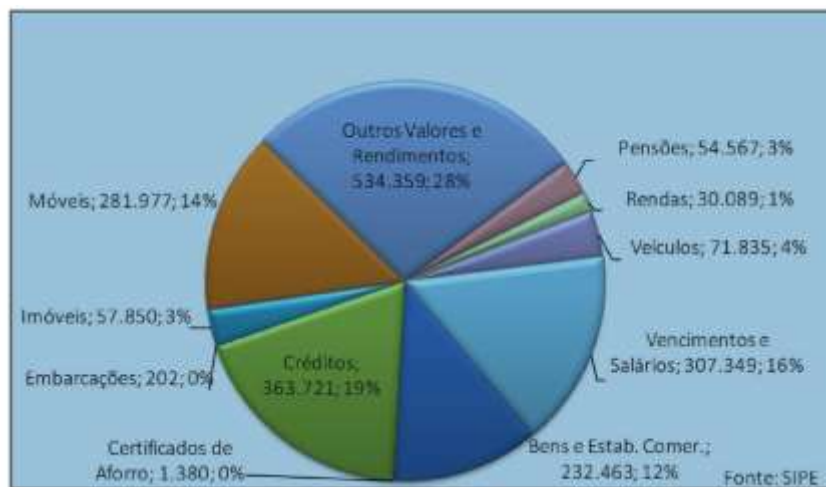
O gráfico seguinte mostra a distribuição dos vários tipos de ativos, sendo a penhora de Outros Valores e Rendimentos a que assume maior expressão, representando 28% do total. Os Créditos, os Vencimentos e Salários, os Móveis e os Bens e Estabelecimentos Comerciais, com 19%, 16%, 14% e 12% respetivamente, são os ativos que surgem do segundo ao quinto lugares, na totalidade das penhoras marcadas. Já «os Imóveis

<sup>15</sup> *Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras de 2018*, pág. 163.

<sup>16</sup> «A marcação da penhora constitui o impulso inicial deste ato coercivo e é consequência da persistência da situação tributária irregular». In *Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras de 2018*, pág. 162.

<sup>17</sup> *Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras de 2018*, pág. 162.

representam apenas 3% do total das penhoras marcadas. Os Vencimentos e Salários, Outros Valores e Rendimentos, Créditos e Móveis representam 77% da totalidade de penhoras marcadas. Esta situação vem de encontro ao disposto na lei, nomeadamente no que respeita à seleção dos bens a penhorar prioritariamente, que são, também, os de mais fácil realização pecuniária»<sup>18</sup>.



De acordo com a exposição de motivos da presente iniciativa, tendo a lei demonstrado ser «duramente penalizadora das famílias portuguesas» em matéria de defesa da habitação, o «PCP contribuiu com os projetos de Lei n.ºs [243/XII](#)<sup>19</sup> e [500/XII](#)<sup>20</sup> » propondo, para o efeito, «alterações legislativas ao regime de crédito à habitação». Também, «aquando da revisão do Código de Processo Civil, em abril de 2013, o PCP alertou na sua [declaração de voto](#) para o facto de se permitir a perda da habitação de alguém que aufero o salário mínimo por uma dívida de 1800 euros». Por fim, «já em 2015, o Grupo Parlamentar do PCP apresentou e trouxe à discussão o [Projeto de Lei n.º 703/XI](#)<sup>21</sup> com vista à alteração da lei de forma a impedir que este flagelo se mantivesse».

<sup>18</sup> Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras de 2018, pág. 163.

<sup>19</sup> Rejeitado na votação na generalidade.

<sup>20</sup> Rejeitado na votação na generalidade.

<sup>21</sup> Rejeitado na votação na generalidade.

Ainda de acordo com a mencionada exposição de motivos, os Projetos de Lei n.ºs [89/XIII](#) e [1234/XIII](#), da autoria do grupo parlamentar do PCP e que deram origem às já referidas Leis n.ºs 13/2016, de 23 de maio, e 117/2019, de 13 de setembro, permitiram «dar passos na restrição das condições em que a habitação própria e permanente pode ser penhorada».

## II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

A pesquisa efetuada à base de dados da Atividade Parlamentar (AP) não revelou quaisquer iniciativas legislativas ou petições pendentes sobre matéria idêntica, na presente data.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que nas XII e XIII Legislaturas foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria idêntica ou conexa com a presente iniciativa (condições de penhorabilidade da habitação própria e permanente do executado):

- Projeto de Lei n.º 1234/XIII/4.ª (PCP) - [Altera o Código do Processo Civil estabelecendo um regime de impenhorabilidade da habitação própria e permanente e fixando restrições à penhora e à execução de hipoteca;](#)

- Proposta de Lei n.º 202/XIII/4.ª (GOV) - [Altera o regime aplicável ao processo de inventário;](#)

- Proposta de Lei n.º 14/XIII/1.ª (ALRAM) - [Alteração ao Código de Processo Civil e ao Código de Procedimento e de Processo Tributário;](#)

- Projeto de Lei n.º 86/XIII/1.<sup>a</sup> (BE) - [Garante a impenhorabilidade e a impossibilidade de execução de hipoteca do imóvel de habitação própria e permanente por dívidas fiscais \(altera o Código de Procedimento e Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro\);](#)
- Projeto de Lei n.º 87/XIII/1.<sup>a</sup> (PS) - [Protege a casa de morada de família no âmbito de processos de execução fiscal;](#)
- Projeto de Lei n.º 88/XIII/1.<sup>a</sup> (PCP) - [Estabelece um regime de impenhorabilidade da habitação própria e permanente fixando restrições à penhora e à execução de hipoteca;](#)
- Projeto de Lei n.º 89/XIII/1.<sup>a</sup> (PCP) - [Suspende as penhoras e vendas de habitação própria e permanente em processos de execução fiscal e determina a aplicação de um regime de impenhorabilidade desses imóveis.](#)
- Projeto de Lei n.º 702/XII/4.<sup>a</sup> (BE): - [Institui a impenhorabilidade do imóvel próprio de habitação permanente \(altera o Decreto Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, e a Lei 41/2013, de 26 de junho\);](#)
- Projeto de Lei n.º 703/XII/4.<sup>a</sup> (PCP): - [Estabelece restrições à penhora e execução de hipoteca sobre a habitação;](#)
- Proposta de Lei n.º 113/XII/2.<sup>a</sup> (GOV) - [Aprova o Código de Processo Civil;](#)
- Projeto de Lei n.º 243/XII/1.<sup>a</sup> (PCP) – [Medidas para garantir a manutenção da habitação.](#)

Consultada a mencionada base de dados (AP), foram identificadas as seguintes petições sobre a matéria em apreciação:

- Petição n.º 295/XIII/2.<sup>a</sup> - [Solicita a adoção de medidas com vista a evitar o despejo de devedores da sua casa de morada de família, sem que seja encontrada uma solução habitacional](#)

- Petição n.º 380/XII/3.<sup>a</sup> – [Impenhorabilidade do bem de família;](#)
- Petição n.º 57/XII/1.<sup>a</sup> - [Solicita a alteração do artigo 823.º do Código de Processo Civil, no sentido de passar a ser impenhorável a casa de morada de família do executado se o exequente for o Estado, as autarquias locais ou a Segurança Social.](#)

### III. **Apreciação dos requisitos formais**

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pelos 10 Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República \(RAR\)](#), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Assumindo a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, a iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O Projeto de Lei *sub judice* deu entrada em 25 de outubro de 2019, foi admitido e, por despacho de S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Orçamento e Finanças (5.<sup>a</sup>) em 6 de novembro, data do seu anúncio em reunião Plenária.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A lei formulário<sup>22</sup> estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, nomeadamente aquando da redação final.

Cumprir referir, desde logo, que o título da presente iniciativa legislativa - **«Altera o Código do Processo Civil estabelecendo um regime de impenhorabilidade da habitação própria e permanente e fixando restrições à penhora e à execução de hipoteca»** - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se em conformidade ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A iniciativa pretende alterar o Código do Processo Civil, aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de junho, o qual sofreu várias modificações até à presente data. Ora, nos termos do artigo 6.º da lei formulário, os *«Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas»*. Contudo, há que ter em consideração que a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um *Diário da República Eletrónico*, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente.

Assim, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não acrescentar o elenco dos diplomas que procederam a alterações ou o número de ordem da alteração, quando a iniciativa incida sobre códigos (como é o caso), leis ou regimes gerais, regimes jurídicos ou atos legislativos de estrutura semelhante, tendo sido esta, aliás, a opção seguida pelos autores no projeto de lei em apreço.

Em caso de aprovação, sugere-se o seguinte aperfeiçoamento do título:

---

<sup>22</sup> A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

**«Estabelece um regime de impenhorabilidade da habitação própria e permanente e fixa restrições à penhora e à execução de hipoteca, alterando o Código do Processo Civil»**

Salienta-se ainda que o autor não promoveu a republicação, em anexo, do Código do Processo Civil, nem tal se justifica, dada a exceção prevista no final da alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita à entrada em vigor, estabelece o artigo 4.º deste projeto de lei que a mesma aconteça «no dia 1 de janeiro de 2020», mostrando-se em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei mencionada, segundo o qual “*Os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação.*”

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A iniciativa não contém qualquer norma de regulamentação.

#### **IV. Análise de direito comparado**

---

- **Enquadramento internacional**

##### **Países europeus**

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



## ESPAÑA

Em Espanha, o contexto legal atinente à temática em apreço decorre do seguinte enquadramento legal:

- [Decreto de 8 de febrero de 1946](#) (texto consolidado) *por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria*, nomeadamente ao nível do seu [Artículo 105](#), onde consta que a hipoteca pode constituir em garantia de todo o tipo de obrigações do consumidor, não alterando o conceito de responsabilidade pessoal ilimitada do devedor, que responde com todos os seus bens, presentes e futuros, conforme o disposto no *artículo mil novecientos once del Código Civil*;
- [Lei 1/2000, de 7 de enero](#), (texto consolidado) *de Enjuiciamiento Civil*, nomeadamente ao nível do seu [artículo 579](#) e do seu cruzamento com o [Capítulo V](#) do [Título IV](#). Neste contexto, o n.º 1 do referido *artículo 579* pressupõe que, nas situações em que o montante resultante da hipoteca ou da penhora sejam insuficientes para a cobertura do crédito em dívida, podem ser verificadas as seguintes possibilidades de resolução:
  - O devedor será liberto do montante total da dívida remanescente se, no prazo de cinco anos a contar da data “*del decreto de aprobación del remate o adjudicación*”, realizar o pagamento de 65% do valor total que permanece pendente à data, acrescido única e exclusivamente no valor do juro incorrido até essa data (alínea *a*) do n.º 2 do *artículo 579*);
  - A resolução da dívida remanescente nos termos acima dispostos também se verifica se, confirmando a incapacidade de pagamento de 65% em 5 anos, se apure alternativamente o pagamento de 80% em 10 anos (alínea *a*) do n.º 2 do *artículo 579*);
  - Caso o leilão ou adjudicação em favor da entidade credora ou outras entidades definidas nos termos da alínea *b*) do n.º 2 do *artículo 579*, no horizonte temporal de 10 anos a partir da operação em que se verifique a venda da referida habitação, a dívida remanescente poderá ser reduzida em 50% das mais-valias verificadas na venda, sendo esse montante aplicado na dedução dos valores em dívida nos termos da lei.



- [Real Decreto 8/2011, de 1 de julio](#) (texto consolidado), nomeadamente ao nível do enquadramento previsto no [Capítulo I](#) (*Situación de los deudores hipotecarios*);
- [Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo](#) (texto consolidado), para efeito de enunciação de medidas de proteção de devedores sem recursos na vertente de crédito imobiliário.

Ainda relativamente ao enquadramento legal aplicável à temática em apreço, nomeadamente ao nível da transposição da [Diretiva n.º 2014/17/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de fevereiro de 2014](#), relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação e que altera as Diretivas [2008/48/CE](#) e [2013/36/EU](#) e o [Regulamento \(EU\) n.º 1093/2010](#), importa referir a legislação que permitiu a transposição para o direito nacional, respetivamente:

- [Ley 5/2019, de 15 de marzo](#) (texto consolidado), *reguladora de los contratos de crédito inmobiliario*;
- [Real Decreto 309/2019, de 26 de abril](#) (texto consolidado), *por el que se desarrolla parcialmente la Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario y se adoptan otras medidas en materia financiera*;
- [Orden ECE/482/2019, de 26 de abril](#) (texto consolidado), *por la que se modifican la Orden EHA/1718/2010, de 11 de junio, de regulación y control de la publicidad de los servicios y productos bancarios, y la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios*.

Referência para o facto de algumas decisões judiciais<sup>23</sup> terem vindo a colocar em causa a aplicação do referido normativo, nomeadamente a decisão do *Rolo Civil de sala n.º 74/2010, de 13 de Noviembre de 2009 do Juzgado de Primea Instancia e Instrucción núm. 2 de Estella*, confirmada pelo [Auto núm. 111/2020](#), da *Sección Segunda da Audiencia de Navarra, de 17 de diciembre de 2010*, o [Acórdão do Tribunal de Justiça \(primeira Secção\) de 14 de março de 2013 \(pedido de decisão prejudicial do Juzgado](#)

---

<sup>23</sup> Ver a propósito Orozco Pardo, Guillermo / Serrabona González, José Luis Perez - [Problemática de la ejecución hipotecaria en el contexto de la Crisis financiera](#).

[de lo Mercantil no 3 de Barcelona – Espanha\) – Mohamed Aziz/Caixa d’Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa \(Catalunyacaixa\)](#), entre outros<sup>24</sup>.

As entidades que podem ser contactadas, no caso de matérias relativas ao crédito hipotecário são as seguintes:

- [Junta Arbitral Nacional de Consumo](#);
- [Oficina de Atención al Inversor – Dirección de Inversores de la CNMV Investor](#);
- [Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición](#);
- [Centro Europeo del Consumidor](#).

## FRANÇA

Em França, verifica-se a apreensão de imóveis quando se atesta que o devedor demonstra incapacidade para o pagamento das suas dívidas. Neste [contexto](#), qualquer propriedade do devedor pode ser confiscada (casa, apartamento ...).

Nas situações de sobre-endividamento enquadradas nos termos do [article L330-1](#), é possível a suspensão do processo de hipoteca, por via do recurso à figura da [Commission de surendettement](#), nas condições previstas nos artigos [L. 331-6](#), [L. 331-7](#), [L. 331-7-1](#) e [L. 331-7-2](#) do [Code de la consommation](#).

Relativamente ao [Code des procédures civiles d’exécution](#), nomeadamente ao nível do seu [article L311-6](#), refere-se que a apreensão de bens imóveis pode estar relacionada a todos os direitos reais relativos aos bens imóveis, incluindo seus acessórios considerados imóveis, passíveis de serem objeto de uma cessão, com as exceções que decorrem de um enquadramento legal específico.

Adicionalmente, releva-se o facto que qualquer imóvel pode estar sujeito a apreensão imobiliária nos termos dos artigos [L311-1 a L311-8](#) do [Code des procédures civiles](#)

---

<sup>24</sup> Vasconcelos, L. Miguel P. de (2015) I Congresso de Direito Bancário – Edições Almedina, S.A. - “O impacto da crise financeira no regime de crédito à habitação” – pág. 12 e seguintes.

d'exécution, sendo que o valor do imóvel deverá ser substancialmente equivalente ao valor da soma devida.

Ainda relativamente ao enquadramento legal aplicável à temática em apreço, nomeadamente ao nível da transposição da Diretiva n.º 2014/17/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação e que altera as Diretivas 2008/48/CE e 2013/36/EU e o Regulamento (EU) n.º 1093/2010, importa referir a legislação que permitiu a transposição para o direito nacional, respetivamente:

- [Loi n.º 2014-1662 du 30 décembre 2014](#) (texto consolidado) que estabelece várias disposições para adaptar a legislação ao direito económico e financeiro da União Europeia, nomeadamente através do [n.º 1 do article 14](#);
- [Ordonnance n.º 2015-900 du juillet 2015](#) (texto consolidado) *relative aux obligations comptables des commerçants*, nomeadamente através das alterações ao [article L.233-16](#) do [Code de commerce](#);
- [Ordonnance n.º 2016-351 du 25 mars 2016](#) (texto consolidado) sobre contratos de crédito ao consumidor para imóveis com fins habitacionais;
- [Décret n.º 2016-607 du 13 mai 2016](#) sobre contratos de crédito hipotecário e intermediários em serviços bancários e de pagamento (retificação);
- [Décret n.º 2016-622 du 19 mai 2016](#) que transpõe a Diretiva 2014/17/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação e que altera as Diretivas [2008/48/CE](#) e [2013/36/EU](#) e o [Regulamento \(EU\) n.º 1093/2010](#);
- [Arrête du 9 juin 2016](#) para efeitos da aplicação do [l'article D. 313-10-2](#) do [Code de la consommation](#);
- [Arrêté du 9 juin 2016](#) relativamente ao disposto no [L.512-1](#) do [Code des assurances](#) et à l'article [L. 546-1](#) do [Code monétaire et financier](#);
- [Arrêté du 9 juin 2016](#) relativo a aprovação de programas de formação para intermediários em serviços bancários e de pagamento;
- [Arrêté du 9 juin 2016](#), relativamente ao disposto no [L. 314-24](#) do [Code de la consommation](#);

- [Loi n.º 2017-203 du février 2017 ratifiant les ordonnances nº 2016-301 du 14 mars 2016 relative à la partie législative du Code de la consommation et nº 2016-351 du 25 mars 2016](#), sendo de relevar o enquadramento legal dos contratos de crédito ao consumidor, relativos a imóveis residenciais.

Referência adicional para a [Agence Nationale pour l'Information sur le Logement – \(ANIL\)](#) que desempenha um papel preventivo, particularmente na direção de grupos vulneráveis, garantindo a estrutura de tomada de decisões dos agregados familiares, em particular em termos legais e financeiros, assim como as [obrigações](#) que as entidades financiadoras deverão verificar face a um credor em situação de sobre-endividamento. Ainda no âmbito do apoio ao consumidor nas temáticas atinentes ao crédito imobiliário, importa referir as entidades que podem também ser contactadas, respetivamente:

- [Défenseur des droits](#);
- [Direction Générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des frauds \(DGCCRF\)](#);
- [Centre européen des consommateurs France](#);
- [Médiateur de la Fédération bancaire française \(FBF\)](#).

### **Outros países**

A legislação comparada é apresentada para o seguinte país: Canadá.

### **CANADÁ**

No Canadá, o contexto legal atualmente em vigor não contempla o regime de extinção da dívida nas situações em que se verifica a entrega do imóvel. Adicionalmente, confirma-se a proibição por parte das entidades financiadoras de crédito imobiliário, da concessão de empréstimos de montantes superiores a 80% do valor do imóvel sem que se proceda à celebração de um seguro para o efeito. O preceito desta obrigação visa, quer pela via da limitação da dívida ao imóvel, quer pela exigência do seguro, que se possa obter a garantia de que os mutuários não sofrem consequências maiores do que a perda da sua habitação.

Relativamente ao enquadramento legal, é possível referenciar os seguintes diplomas:

- [Canada Mortgage and Housing Corporation Act](#) (texto consolidado);
- [Protection of Residential Mortgage or Hypothecary Insurance Act](#) (texto consolidado), nomeadamente ao nível do [Mortgage or Hypothecary Insurance Protection](#).

### Organizações internacionais

#### FEDERAÇÃO HIPOTECÁRIA EUROPEIA (FHE)

A [FHE](#) é uma associação de instituições que concedem crédito hipotecário, fundada em 1967, representando aproximadamente 75% do crédito concedido na Europa. Esta instituição, no sentido da promoção da melhoria do entendimento sobre a temática do crédito hipotecário e do reforço da confiança dos consumidores, criou o [Mortgage Guide for Consumers](#), que se destina, em particular, a fornecer uma visão clara e transparente das diferentes etapas envolvidas na contratação e reembolso de um empréstimo hipotecário e a fornecer uma explicação sobre as regras em vigor no nível da União Europeia.

## V. Consultas e contributos

---

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 20 de novembro de 2019, a Comissão solicitou parecer escrito aos Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público, à Ordem dos Advogados e à Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página da iniciativa](#) na *Internet*.

## VI. Avaliação prévia de impacto

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#) da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

## VII. Enquadramento Bibliográfico

---

SANTOS, Inês da Mota - **A (im)penhorabilidade da casa de morada de família** [Em linha] : **considerações em torno da Lei 13/2016, de 23 de maio = The (un)seizable nature of family residences : considerations on Law nº 13/2016 of 23 may**. Coimbra : [s.n.], 2018. [Consult. 15 nov. 2019]. Disponível na intranet da AR:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129088&img=14553&save=true>>.

Resumo: «Com a presente dissertação procuraremos refletir sobre a importância da casa de morada de família no Ordenamento Jurídico Português e sobre os meios processuais adotados, pelo nosso legislador, de forma a garantir a sua proteção. Partindo deste prisma, estudaremos o instituto da penhora, atribuindo particular atenção à penhora da casa de morada de família. Aqui, aproveitaremos para fazer um confronto com o direito brasileiro, que confere à casa de morada de família uma proteção absoluta, considerando-a um bem impenhorável. Concomitantemente, analisaremos a

possibilidade de a penhora deste bem afrontar um direito constitucionalmente protegido, como o é, o direito à habitação.»