



ORDEM DOS  
SOLICITADORES  
E DOS AGENTES  
DE EXECUÇÃO

## BASTONÁRIO

### PARECER

**ASSUNTO: PROJETO DE LEI DO PCP, QUE ALTERA O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, ESTABELECENDO UM REGIME DE IMPENHORABILIDADE DA HABITAÇÃO PRÓPRIA E PERMANENTE E FIXANDO RESTRIÇÕES À PENHORA E À EXECUÇÃO DE HIPOTECA (PROJETO DE LEI N.º 6/XIV/1.º).**

#### I. Introdução

Foi submetido a parecer da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (OSAE) o Projeto de Lei identificado em título, o qual visa, conforme se lê na nota expositiva inicial, solucionar o *problema da perda de habitação própria e permanente, propondo que se elimine a possibilidade de penhora ou a 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.*

O projeto vem, ademais, restringir a possibilidade de penhora ou de execução de hipoteca sobre a habitação às situações em que não seja possível garantir, pela penhora de outros bens ou rendimentos, o pagamento de dois terços do montante em dívida no prazo estabelecido para pagamento do crédito concedido para a aquisição do imóvel.

Estabelece, de resto, que a venda do imóvel apenas se pode concretizar quanto o montante a realizar com essa venda seja superior ao que seria obtido com a *supra* referida penhora de outros rendimentos e bens do executado, podendo tal penhora incidir sobre rendimentos de terceiros que o executado indique, desde que obtido o respetivo consentimento.

Para tanto, altera-se os artigos 737.º e 751.º do Código de Processo Civil (CPC), aditando-se a este diploma os artigos 751.º-A e 751.º-B.

É, pois, sobre este projeto que cumpre emitir parecer.

#### II. Apreciação

O projeto *sub judice* é enformado por preocupações de manifesta relevância social, porquanto o direito à habitação própria e permanente, que visa proteger e salvaguardar, potencia, em



ORDEM DOS  
SOLICITADORES  
E DOS AGENTES  
DE EXECUÇÃO

## BASTONÁRIO

termos reais, a consolidação da cidadania, assentando o seu âmbito primordial na dignidade da pessoa humana, proclamada no artigo 1.º da Constituição (CRP).

Com efeito, de modo direto e evidente, os direitos, liberdades e garantias pessoais e os direitos económicos sociais e culturais comuns, como a habitação, têm a sua *fonte ética* na dignidade de todas as pessoas, a qual configura polo aglutinador e identitário.

Como ensina Jorge Miranda, a dignidade justifica, entre outras diretrizes básicas, a procura da qualidade de vida<sup>1</sup>, pelo que é de assinalar, como nota positiva e em termos gerais, a intenção de proteger a habitação própria e permanente de quem se vê numa situação contingente de fragilidade, num cenário de sobreendividamento das famílias, agudizado, em termos das respetivas consequências, pela recente crise económica e financeira.

Por consequência, o projeto de lei em apreço vem reforçar a salvaguarda do direito à habitação, previsto no artigo 65.º da Constituição, elevando a proteção já assegurada pela Lei n.º 13/2016, que altera o Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT) e a Lei Geral Tributária (LGT), através da proibição de execução fiscal da habitação própria e permanente.

De notar que a Lei n.º 13/2016 tem na sua génese, também e em parte, a proposta de lei n.º 89/XIII-1ª, do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, que, com fundamentação em muito idêntica à que agora enforma a iniciativa legislativa em análise vinha suspender as penhoras e vendas de habitação própria e permanente em processos de execução fiscal, determinando a aplicação de um regime de impenhorabilidade desses imóveis.

Para tanto, tal lei veio estabelecer a proibição das entidades públicas procederem à venda judicial do bem em razão de uma dívida fiscal, permitindo, todavia, a sua penhora (v. artigos 219.º n.º 5, 231.º n.º 5 e, sobretudo, 244.º do CPPT).

Acresce que o impedimento legal à realização da referida venda pode cessar, a todo o tempo, a requerimento do executado (n.º 6 do artigo 244.º) e tal proibição não é aplicável aos imóveis cujo valor tributável se enquadre, à data da penhora, na taxa máxima prevista para aquisição de prédio urbano ou de fração autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente à habitação própria e permanente, em sede de imposto sobre as transmissões onerosas de imóveis (n.º 3 da mesma disposição legal). Não obstante, mesmo neste caso, a venda só poderá ter lugar um ano após o termo do prazo de pagamento voluntário da dívida mais antiga (n.º 4).

Nas situações em que haja lugar a penhora ou execução da hipoteca, o executado é - ainda por força deste normativo - constituído depositário do bem, não havendo obrigação da entrega do

<sup>1</sup> Jorge Miranda, «A Constituição e a dignidade da pessoa humana» in *Didaskalia*, XXIX (1999), p. 476.



ORDEM DOS  
SOLICITADORES  
E DOS AGENTES  
DE EXECUÇÃO

## BASTONÁRIO

imóvel até que a respetiva venda seja concretizada nos termos legalmente admissíveis, podendo o executado, enquanto não for concretizada a venda, proceder a pagamentos parciais do montante em dívida, os quais são considerados para apuramento dos montantes relevantes para efeitos da concretização daquela venda (cfr. artigo 4.º da Lei n.º 13/2016).

Paralelamente, a lei em referência consagra uma salvaguarda, ainda que mínima, do interesse do Estado na satisfação do seu crédito fiscal através da suspensão ilimitada dos prazos de prescrição durante o período de impedimento legal à realização da venda (cfr. artigo 49.º, n.º 4, alínea d) da LGT).

Por outras palavras, o prazo de prescrição da dívida fiscal fica suspenso durante o período de tempo em que o órgão de execução fiscal se vê impedido de realizar as diligências necessárias à venda do imóvel, retomando a sua contagem quando terminar o impedimento legal à realização da venda executiva.

Não obstante, atento o âmbito do diploma - restrito aos processos de execução fiscal - a penhora e a consequente venda de imóvel destinado exclusivamente a habitação própria e permanente do devedor ou do seu agregado familiar continua a poder verificar-se para dívidas de natureza civil ou comercial, não configurando, pois, um bem inexecutável.

É, pois, neste contexto que o Grupo Parlamentar do PCP apresenta o projeto de lei em apreço, o qual se assume como um [incisivo] contributo para a defesa do direito à habitação, ao estabelecer um regime de impenhorabilidade e fixando restrições à penhora e à execução de hipoteca, conforme antes assinalado.

Nestes termos, o projeto em apreciação vem alterar o n.º 3 do artigo 737.º do CPC, que passa a prever que a penhora ou execução de hipoteca sobre imóvel que seja habitação própria e permanente do executado está sujeita aos limites constantes dos artigos 751.º-A e 751.º-B, que são aditados ao referido código.

Interessa a este propósito fazer relevar o disposto no n.º 1 do artigo 751.º-A, que veda a referida penhora ou execução de hipoteca quando se comprove a inexistência de rendimentos suficientes para assegurar a subsistência do executado ou do seu agregado familiar.

Ainda se compreenda o propósito de que visa alcançar e se aceite, por princípio, um reforço da tutela da casa de primeira habitação do executado, não podemos acompanhar a solução proposta, desde logo, pela indeterminação conceptual que encerra, potenciadora de dúvidas e, por consequência, de acréscimo de conflitualidade.



ORDEM DOS  
SOLICITADORES  
E DOS AGENTES  
DE EXECUÇÃO

## BASTONÁRIO

Com efeito, a referência a “insuficiência de rendimentos para assegurar a subsistência” envolve, sobretudo, um juízo conclusivo, cujo ónus de demonstração recai, naturalmente, sobre o executado, a invocar, tendo em vista a sequência do processo executivo, na oposição à penhora. Ora, não estando precisados os critérios que devem presidir à apreciação judicial daquele estado de insuficiência - o que se impunha em obediência ao princípio da legalidade -, avoluma-se a dúvida, potencia-se o tratamento desigual de situações que reclamam tratamento idêntico e sacrifica-se a certeza e a segurança jurídicas.

Por outro lado, ao estabelecer-se como regra a inadmissibilidade da penhora ou execução de hipoteca sobre imóvel que seja habitação própria e permanente do executado quando se comprove a inexistência de rendimentos bastantes para assegurar a subsistência do próprio ou do respetivo agregado familiar, a desproteção do credor é exacerbada pelo facto de o preceito em apreciação também não estabelecer qualquer limite temporal para tal situação de “suspensão” da instância executiva, o que inelutavelmente acarretará [também] consequências ao nível das pendências e da duração dos processos.

No limite, poder-se-á, mesmo, antever situações em que o devedor se coloque voluntariamente nessa situação de insuficiência - real ou tão só aparente, através, por exemplo, da transferência do seu património para terceiros -, desincentivando o pagamento das dívidas.

É certo que o credor, se viesse a vigorar a solução preconizada, tenderia a rodear-se de particulares cautelas, restringindo a concessão de crédito para aquisição de habitação permanente, com efeitos nefastos quer para os cidadãos, que dependem dessa obtenção para adquirir casa própria, quer para a economia do país, que não pode prescindir da atividade imobiliária nem dos ativos que a compõem.

Acresce que a situação que se visa salvaguardar com a abrangência de proteção prevista no n.º 1 do artigo 751.º-A não pode deixar de ser equacionada à luz de outros institutos jurídicos destinados a assegurar situações materialmente idênticas, multiplicando-se as dúvidas interpretativas.

Exemplifiquemos...

A situação de *inexistência de rendimentos suficientes para assegurar a subsistência* pode configurar, no limite, a insolvência do executado.

Ora, no âmbito da insolvência de pessoas singulares, o ordenamento jurídico consagra a exoneração do passivo como o instituto jurídico a que o devedor pode, excecionalmente,



ORDEM DOS  
SOLICITADORES  
E DOS AGENTES  
DE EXECUÇÃO

## BASTONÁRIO

recorrer a fim de se libertar de algumas das suas dívidas e, por essa via, se reabilitar economicamente, a expensas do património dos credores.

Logo, pretender acautelar situações substancialmente idênticas às que regimes vigentes visam assegurar com recurso a soluções novas, dotadas de insuficiente precisão, potenciará, inevitavelmente, a dúvida quantos aos respetivos âmbitos de aplicação.

Para além do instituto jurídico da exoneração do passivo restante, referimo-nos às previsões do artigo 47.º da Lei de Bases da Habitação, aprovada pela Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro ou do artigo 751.º n.ºs 3 e 4 do CPC, na redação dada pela Lei n.º 117/2019, de 13 do mesmo mês, afigurando-se pertinente e oportuno aguardar que tais soluções, algumas delas consagradas muito recentemente, produzam cabalmente os seus efeitos.

O n.º 6 do artigo 751.º-A, por seu turno, pela imprecisão da redação, também não é isento de reparo.

Prevê a referida disposição que na situação prevista no n.º 1, que acabámos de comentar, quando esteja em causa o pagamento do crédito para aquisição do imóvel, pode ser estabelecida, para efeitos de penhora (sublinhado nosso), uma renda mensal correspondente a 1/240 ou 1/180 do seu valor patrimonial, conforme se trate, respetivamente, de prédio rústico ou prédio urbano. Efetivamente, para se esclarecer devidamente a locução sublinhada importa precisar quais os efeitos que a fixação da renda terá para a futura exequibilidade ou manutenção da penhora. Há, ainda, que esclarecer como é que, em termos estritamente processuais, se efetuará essa definição de renda e se a mesma reclama, ou não, a intervenção do juiz de execução.

Anota-se, de resto, que a fixação do valor da renda tendo por base [apenas] a natureza rústica ou urbana do prédio, sem que seja previsto qualquer outro critério, como a localização do imóvel, o respetivo valor comercial ou o limite temporal da medida, pode redundar em desproporcionada violação do direito do credor.

Ora, se o direito à habitação é, por imposição constitucional, um direito fundamental de natureza social, não configura um direito absoluto, sobreponível, designadamente, ao direito do credor de ser ressarcido do seu crédito, exigindo-se, sempre, um juízo de proporcionalidade na salvaguarda de ambos os direitos.

Por consequência, nas restrições operadas ao direito do exequente por força das disposições assinaladas vislumbra-se alguma desproporcionalidade, que merece ser reponderada, sem prejuízo da relevância social que se reconhece ao direito à habitação e, em particular, à



ORDEM DOS  
SOLICITADORES  
E DOS AGENTES  
DE EXECUÇÃO

## BASTONÁRIO

habitação própria e permanente do executado que não disponha de rendimentos suficientes para assegurar a respetiva subsistência ou do seu agregado familiar.

Particular relevância merece, ainda, o n.º 5 do artigo 751.º-A, que vem prever a possibilidade de a penhora incidir sobre bens ou rendimentos de terceiro, desde que seja obtido o consentimento do respetivo titular e *dentro dos limites legalmente admissíveis* (sublinhado nosso).

Estamos perante uma nova garantia das obrigações, constituída em momento posterior à contração da dívida, já em pleno processo de execução.

É certo que a celeridade com que as alterações sociais ocorrem na contemporaneidade obriga a ciência do Direito a repensar institutos, criando novas soluções e adaptando conceitos antigos a uma realidade em constante devir.

Logo, não se questiona, de *per se*, esta inovação legal, a qual, precisamente por força da sua natureza *inovatória*, não se deveria bastar com uma mera remissão “para os limites legalmente admissíveis para a penhora”. Importava, antes, concretizar, em termos técnico-jurídicos, a figura que agora se cria, regulando-a de forma precisa, quer ao nível dos seus limites, quer quanto aos termos da autorização requerida, quer, ainda, quanto aos seus efeitos.

### III. Conclusão

O projeto de lei em apreciação vem oferecer um amplo exemplo de proteção e tutela da habitação própria e permanente, aproximando-se da solução vigente, v.g., no direito brasileiro, que determina a absoluta impenhorabilidade do imóvel residencial próprio da entidade familiar, o qual não responde por qualquer tipo de dívida fiscal, civil ou comercial, ressalvando-se apenas o caso de fraude aos credores.

É inquestionável que o direito à habitação, enquanto direito fundamental de natureza social, potencia, em termos reais, a consolidação da cidadania, pelo que o reforço da sua proteção merece, por princípio, ser favoravelmente assinalado.

Não entrando, naturalmente, na economia do presente parecer formular juízo valorativo acerca das opções políticas e ideológicas assumidas no projeto de lei em apreciação, cumpre assinalar, ainda em termos gerais, que se a tutela do direito à habitação - e em particular do direito à habitação própria e permanente - se justifica plenamente, tal proteção não poderá arvorar-se em princípio absolutamente incondicionado.



ORDEM DOS  
SOLICITADORES  
E DOS AGENTES  
DE EXECUÇÃO

## BASTONÁRIO

Por isso, é entendimento da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução que as soluções materiais acolhidas no projeto de lei *sub judice* reclamam ponderação acrescida, de forma a encontrar resposta mais equilibrada para os eventuais interesses diversos em presença, precisando conceitos, densificando regimes - com particular referência para a possibilidade de execução do património de terceiro - e harmonizando as suas regras quer com a natureza e regular tramitação do processo executivo quer com os demais normativos, alguns muito recentes, que [também] visam assegurar a proteção do devedor e, em particular, da respetiva habitação própria e permanente.

Lisboa, 12 de dezembro de 2019

José Carlos Resende

