

Projeto de Lei n.º 452XV/1.ª (PCP)

Regime extraordinário de proteção da habitação própria face ao aumento dos encargos com o crédito à habitação

Data de admissão: 21 de dezembro de 2022

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

ÍNDICE

- I. A INICIATIVA**
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS**
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL**
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL**
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR**
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS**

Elaborada por: Cristina Ferreira e Sandra Rolo (DILP), Sónia Milhano (DAPLEN) e Joana Coutinho (DAC)

Data: 02.02.2023

I. A INICIATIVA

Os proponentes consideram que a conjuntura atual, em particular «o significativo aumento das taxas de juro e das prestações do crédito à habitação e a perspetiva de continuação destes aumentos», poderá vir a colocar muitas famílias em situação de incumprimento, com a conseqüente possibilidade de perderem a sua habitação.

Neste contexto, visam introduzir um «regime extraordinário de proteção da habitação própria face ao aumento dos encargos com o crédito à habitação», do qual salientam as seguintes características:

- Subida das taxas Euribor que teria como primeira implicação a redução das margens de lucro dos bancos resultantes de um conjunto de custos e encargos associados aos créditos à habitação, assegurando que os encargos com o crédito não ultrapassem o valor definido no início do contrato da taxa anual efetiva global;
- Possibilidade de renegociação dos contratos de crédito à habitação, considerando um limite de 35% de taxa de esforço e com extensão do prazo para pagamento do crédito;
- Aceitação de recurso a dação em cumprimento sem possibilidade de oposição pelo banco, assegurando-se ainda uma compensação posterior, em caso de venda por um valor superior ao considerado à data da dação;
- Verificando-se a entrega do imóvel ao banco ou a venda a um fundo de investimento imobiliário para arrendamento habitacional, possibilidade de celebrar contrato de arrendamento com hipótese de retomar posteriormente o crédito.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento),¹ que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Assumindo a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, 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 Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 19 de dezembro de 2022, acompanhado da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#).

A iniciativa foi admitida a 21 de dezembro, data em que baixou na generalidade à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), com conexão à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República. Neste mesmo dia ocorreu o seu anúncio em sessão plenária. A 5 de

¹ Textos da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

janeiro de 2023, no seguimento do requerimento apresentado pelo Presidente da 6.^a Comissão, o Presidente da Assembleia da República proferiu novo despacho, determinando como competente a 5.^a Comissão, com conexão à 6.^a Comissão.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [lei formulário](#)²³ 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 e aquando da redação final.

Assim, assinala-se que o título do projeto de lei em apreço - «Regime extraordinário de proteção da habitação própria face ao aumento dos encargos com o crédito à habitação» - traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.

Em caso de aprovação, a presente iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.^a série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 7.º do projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

² Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, sobre publicação, identificação e formulário dos diplomas, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho.

³ Texto consolidado disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A Constituição 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»⁴.

⁴ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 2007, pág. 834.

Sobre a matéria objeto da presente iniciativa refira-se que, já em 2012, haviam sido aprovados um conjunto de diplomas que, tendo por base o sobre-endividamento das famílias, visaram a proteção dos devedores de crédito à habitação.

Em primeiro lugar cumpre destacar a [Lei n.º 57/2012](#), de 9 de novembro⁵, que aprovou a 2.ª alteração ao [Decreto-Lei n.º 158/2002](#), de 2 de julho⁶, 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 julho⁷, 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 novembro⁸, 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 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 agosto⁹, 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». Nos termos do [artigo 38.º](#), a Lei n.º 58/2012, de 9 de novembro, teve um período de vigência que durou até 31 de dezembro de 2015.

⁵ Diploma retirado do sítio na *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). As referências legislativas nesta parte da Nota Técnica são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico, salvo indicação em contrário. Consulta efetuada a 17/01/2023. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

⁶ Versão consolidada.

⁷ [Trabalhos preparatórios](#).

⁸ [Trabalhos preparatórios](#).

⁹ [Trabalhos preparatórios](#).

Seguiu-se a [Lei n.º 59/2012](#), de 9 de novembro¹⁰, 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 novembro¹¹, relativo ao regime jurídico do crédito à habitação própria.

Finalmente, o [Código do IMI](#) previa, até 31 de dezembro de 2013, a isenção de imposto por aquisição de imóveis para habitação própria e permanente até oito anos, prazo que ficou reduzido para três anos no Orçamento do Estado de 2014, aprovado pela [Lei n.º 83-C/2013](#), de 31 de dezembro. Também ao nível do IRS, a dedução das despesas com juros de dívidas contraídas no âmbito de créditos à habitação só foi possível até 31 de dezembro de 2011, na sequência da aprovação do Orçamento do Estado de 2012, aprovado pela [Lei n.º 64-B/2011](#), de 30 de dezembro.

Ainda sobre a proteção do direito de habitação e a jusante da questão do endividamento das famílias por crédito à habitação própria permanente, refira-se que quanto no âmbito da execução de hipoteca de habitação própria a [Lei n.º 117/2019](#), de 13 de setembro¹², alterou o [Código de Processo Civil](#), em matéria de processo executivo, concretamente o [artigo 751.º](#) no sentido de introduzir regras relativas à ordem de realização da penhora e à determinação do valor de base da venda de imóveis em processo de execução específicas da proteção de habitação própria permanente. Sobre a determinação da modalidade de venda e do valor dos bens vigora o regime previsto no artigo [812.º](#) do Código.

Já anteriormente, a [Lei n.º 13/2016](#), de 23 de maio¹³, tinha alterado o [Código de Procedimento e de Processo Tributário](#)¹⁴ (artigos [219.º](#), [231.º](#) e [244.º](#)) e a [Lei Geral Tributária](#) (artigo [49.º](#)), com o fim de proteger a casa de morada de família no âmbito de processos de execução fiscal.

Atualmente, vigora até 31 de dezembro de 2023, o regime aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 80-A/2022](#), de 25 de novembro, que estabelece medidas destinadas a mitigar os efeitos do incremento dos indexantes de referência de contratos de crédito para

¹⁰ [Trabalhos preparatórios](#).

¹¹ Versão consolidada.

¹² [Trabalhos preparatórios](#).

¹³ [Trabalhos preparatórios](#).

¹⁴ A legislação fiscal e tributária mencionada nesta Nota Técnica é retirada do sítio da *Internet* do [Portal das Finanças](#).

aquisição ou construção de habitação própria permanente com valor em dívida igual ou inferior a 300 mil euros.

Por último, refira-se que o Orçamento do Estado para 2023 ([Lei n.º 24-D/2022](#)¹⁵, de 30 de dezembro¹⁶), aprovou um regime especial de redução das retenções na fonte para titulares de crédito à habitação cujo rendimento mensal não ultrapasse os 2700 euros ([artigo 223.º](#)).

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ Âmbito internacional

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Bélgica, Espanha e França.

BÉLGICA

O [artigo 23.](#) da [Constitution coordonnée](#)¹⁷ consagra o direito a todos de terem uma vida conforme à dignidade humana. Para esse efeito, a lei, o decreto ou a norma a que se refere o [artigo 134.](#) garantem, tendo em conta as correspondentes obrigações, os direitos económicos, sociais e culturais, e determinam as condições do seu exercício.

Esses direitos compreendem designadamente, de acordo com ponto 3º, o direito a uma habitação digna.

Neste país, a regulamentação dos contratos de empréstimo hipotecário encontra-se inserto no Capítulo II ([artigos VII.123. a VII. 147/38](#)) do [Livro VII](#) do [Code de droit](#)

¹⁵ Versão consolidada.

¹⁶ [Trabalhos preparatórios.](#)

¹⁷ Diploma consolidado retirado do portal oficial <http://www.ejustice.just.fgov.be>. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas respeitantes à Bélgica são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consultas a 13/01/2023.

[économique](#) (Código de Direito Económico), sendo que as definições aplicáveis a esse livro são enunciadas no [artigo I.9.](#)

De acordo com o [artigo VII.130.](#), o mutuante e o intermediário de crédito devem agir, de uma forma honesta, justa, transparente e profissional, tendo em conta os direitos e interesses dos consumidores, no quadro da preparação dos produtos de crédito, ou da concessão, de intermediação ou da prestação de serviços de aconselhamento de crédito e, quando aplicável, de serviços auxiliares destinados aos consumidores ou na execução de um contrato de crédito. As atividades relacionadas com a concessão, a intermediação ou a prestação de serviços de aconselhamento em matéria de crédito e, se for caso disso, de serviços acessórios, devem fundamentarem-se em informações respeitantes à situação do consumidor e a quaisquer pedidos específicos apresentados pelo consumidor, bem como em hipóteses razoáveis quanto aos riscos para a situação do consumidor ao longo da duração do contrato de crédito.

Por seu turno, o §1er. do [artigo VII.131.](#) estabelece que, o mutuante e o intermediário de crédito são obrigados a procurar, no contexto dos contratos de crédito que habitualmente oferecem ou pelos quais habitualmente intervêm, o tipo e o montante de crédito mais adequado, considerando a situação financeira do consumidor no momento da celebração do contrato e da finalidade do crédito.

O mutuante e o intermediário de crédito, e apenas eles, devem oferecer aconselhamento ao consumidor dos serviços. Para além das condições e requisitos fixados neste artigo, o mutuante e o intermediário de crédito devem cumprir os pressupostos descritos nos §§5 e 6 do [artigo VII.147/30](#), no segundo parágrafo do §1er. do [artigo VII.164](#), no segundo parágrafo do §1er. do [artigo VII.165](#), no ponto 3º do §2 do [artigo VII.180](#) e nos pontos 1º e 2º do §1er. do [artigo VII.181.](#)

O primeiro parágrafo do §4 da mesma [norma](#) dita que, o mutuante e o intermediário de crédito devem assegurar que recolhem as informações necessárias sobre a situação pessoal e financeira do consumidor e sobre as suas preferências e objetivos, a fim de lhe poderem recomendar os contratos de crédito adequados. Esta recomendação deve basear-se em informações atualizadas e ter em conta as hipóteses razoáveis quanto aos riscos para a situação do consumidor durante a vigência do contrato de crédito proposto.

Por último, o §5 estatui que, o mutuante e o intermediário de crédito devem agir no melhor interesse do consumidor: informando-se das suas necessidades e da respetiva situação e recomendar os contratos de crédito adequados a este.

O mutuante e o intermediário de crédito devem alertar o consumidor quando, tendo em atenção à sua situação financeira, um contrato de crédito pode resultar em riscos específicos para este.

Nos termos do §1er. do [artigo VII.133.](#), o mutuante procede, antes da conclusão do contrato de crédito, à avaliação rigorosa da solvabilidade do consumidor e verifica se este é capaz de respeitar as suas obrigações de reembolso. Também analisam a solvabilidade das pessoas que ficam na qualidade de fiadores/garantes. A avaliação da solvabilidade é concretizada com base em informações necessárias, suficientes e proporcionais relativas aos rendimentos e despesas do consumidor, bem como em outros critérios económicos e financeiros, sendo estas obtidas junto do consumidor, de fontes internas e externas.

O [artigo VII.142.](#) expressa que o cálculo dos montantes dos juros devedores é efetuado com base numa taxa periódica.

Como decorre do [artigo VII.145.](#), na situação de um empréstimo hipotecário com uma finalidade imobiliária, o consumidor pode pedir ao mutuante para fazer alterações às condições e/ou às garantias do contrato de crédito em vigor. O mutuante é livre de decidir se aceita ou não este pedido.

Estas alterações só podem dizer respeito:

- 1.º - A uma nova taxa periódica, a redução ou prorrogação da duração, a substituição da forma de reembolso por outro, a suspensão temporária do pagamento dos reembolsos de capital ou dos prémios de reconstituição e, sem prejuízo da aplicação do [artigo VII.143](#) e das restrições e retomas, a variabilidade da taxa periódica;
- 2.º - O cancelamento total ou parcial do registo do imóvel dado em hipoteca, a substituição de uma garantia por outra, o estabelecimento de uma garantia complementar, a renovação de uma garantia, a liberação do consumidor das suas obrigações de crédito ou a adição de um novo consumidor.

Se o mutuante atender a este pedido, deve fornecer ao consumidor uma oferta de crédito, cujo conteúdo é limitado às alterações relativas ao contrato de crédito vigente.

O [artigo VII.147/25](#) institui que, quando o consumidor já procedeu ao pagamento de somas iguais a, pelo menos, 40% do valor do bem objeto de uma cláusula de reserva de propriedade ou de penhora com um mandato irrevogável, esse bem só pode ser retirado mediante decisão judicial ou de um acordo escrito celebrado após o envio de uma notificação por correio registado. O mutuante deve, no prazo de 30 dias a contar da data da venda do bem financiado, notificar o consumidor do preço obtido e restituir-lhe o excesso recebido. Em caso algum, um mandato ou acordo celebrado com o objetivo da devolução do bem financiado por um contrato de crédito pode dar lugar a um enriquecimento injustificado.

Na ordem jurídica deste país, o *Code civil* (Código Civil) encontra-se disperso por vários instrumentos jurídicos¹⁸, quanto o regime jurídico das obrigações, este é desenvolvido no Livro 5 - As obrigações, materializadas pela [Loi du 28 avril 2022, portant le livre 5 «Les obligations» du Code civil \(1\)](#).

Quanto à *dation en paiement* (dação em cumprimento), esta é substancializada no último parágrafo do [artigo 5.200](#), norma que alude ao objeto do pagamento. Em conformidade com este [artigo](#), o credor não pode ser obrigado a receber o pagamento parcial de uma dívida, mesmo que esta seja divisível. Também não pode ser obrigado a receber outra prestação, mesmo que o seu valor seja igual ou superior. A única exceção a esta regra é a possibilidade de o devedor se desonerar da dívida, com a garantia real da hipoteca, através da dação em cumprimento do bem hipotecado.

¹⁸ Livro I: Disposições gerais - [Loi du 28 avril 2022, portant le livre 1er " Dispositions générales " du Code civil](#); Livro 2: As pessoas, a família, e as relações patrimoniais dos casais – [Loi du 19 janvier 2022, portant le livre 2, titre 3, «Les relations patrimoniales des couples » du Code civil et le livre 4 "Les successions, donations et testaments»](#); Livro 3: As coisas - [Loi du 4 février 2020 insérant le livre 3 «Les Biens»](#); Livro 4: As sucessões, doações, e testamentos - [La loi du 19 janvier 2022 portant le livre 2, titre 3, « Les relations patrimoniales des couples » du Code civil et le livre 4 « Les successions, donations et testaments»](#); e Livro 8 : A prova – [Loi du 13 avril 2019, Code Civil – Livre 8: «La preuve»](#). Como esclarece a página eletrónica do [Service Public Fédéral Justice](#), ainda não existem atos legislativos relativos aos Livros 6, 7, 9 e 10. Consulta a 13/01/2023.

O sítio da *Internet* do *Banque Nationale de Belgique* publicita informações sobre as [centrais de crédito](#)¹⁹ e a [central dos créditos aos particulares](#)²⁰.

ESPANHA

O [artigo 47](#) da [Constitución Española](#)²¹ preceitua que todos os espanhóis têm o direito de desfrutar de uma habitação digna e adequada. As autoridades públicas devem promover as condições necessárias e estabelecer as normas pertinentes para tornar este direito efetivo, regulando a utilização do solo de acordo com o interesse geral para impedir a especulação. A comunidade participa nas mais-valias geradas pela ação urbanística das entidades públicas.

E o n.º 3 do [artigo 53](#) declara que o reconhecimento, o respeito e a proteção dos princípios reconhecidos no Capítulo *tercero* ([artigos 39 a 52](#)) devem fundamentar a legislação, a prática judicial e a atuação das autoridades públicas. Só podem ser invocados perante a jurisdição ordinária em conformidade com as disposições das leis que os desenvolvam.

Neste ordenamento jurídico existem vários instrumentos jurídicos, cuja finalidade é a proteção das pessoas com créditos à habitação, como:

- A [Ley 5/2019, de 15 de marzo](#), *reguladora de los contratos de crédito inmobiliario*, de acordo com a alínea a) do n.º 1 do [artigo 2.](#), esta lei é de aplicação aos contratos de empréstimo concedidos por pessoas singulares ou coletivas que exercem tal atividade de forma profissional, quando o mutuário, fiador ou garante é uma pessoa singular e que o contrato tenha como objeto, a concessão de empréstimos com garantia hipotecária ou outro direito real de garantia sobre um imóvel de uso residencial. Para esses efeitos, também são considerados como imóveis para uso residencial os elementos como arrecadações, garagens, e quaisquer outros que, sem constituírem uma habitação cumprem uma função doméstica.

¹⁹ Disponível em <https://www.nbb.be/fr/centrales-des-credits>, consultadas no dia 13/01/2023.

²⁰ Em <https://www.nbb.be/fr/centrales-des-credits/centrale-des-credits-aux-particuliers-ccp>.

²¹ Diploma consolidado retirado do portal oficial [BOE.es](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Espanha são feitas para o referido portal. Consultadas a 13/01/2023.

- O [artigo 4.](#) apresenta as definições inerentes à aplicação desta lei e o Capítulo II ([artigos 5. a 25.](#)) desenvolve as normas de proteção ao mutuário como: os princípios de atuação nessa atividade; a informação básica que devem constar na publicidade; as obrigações de transparência; a obrigação de avaliar a solvabilidade do potencial mutuário; avaliação dos bens imobiliários; as atividades de aconselhamento; as variações das taxas de juros; a forma e o conteúdo do contrato e o reembolso antecipado e os juros de mora.
- O [Real Decreto-ley 19/2022, de 22 de noviembre](#), por el que se establece un Código de Buenas Prácticas para aliviar la subida de los tipos de interés en préstamos hipotecarios sobre vivienda habitual, se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y se adoptan otras medidas estructurales para la mejora del mercado de préstamos hipotecarios²², in casu o terceiro parágrafo do ponto II do preâmbulo refere que existem diversas medidas de proteção relativamente à execução da hipoteca de pessoas em situação de vulnerabilidade social desalojadas da sua residência habitual, como o *Fondo Social de Viviendas de las entidades de crédito*, que dispõe de 10 411 habitações, a possibilidade de utilização de habitações pertencentes à [SAREB](#)²³, no quadro da sua contribuição para a política de habitação social, de acordo com os princípios de sustentabilidade e utilidade social definidos no [Real Decreto-ley 1/2022, de 18 de enero](#), ou a suspensão do processo judicial de execução de hipotecas vigente até maio de 2024 para que, com o apoio dos serviços sociais, tenham tempo para procurar uma alternativa habitacional.
- O [artigo 2.](#) determina que o novo *Código de Buenas Prácticas* tem uma natureza conjuntural e transitória, com duração de 24 meses, para a adoção de medidas urgentes para devedores hipotecários em risco de vulnerabilidade.
- Nos termos do n.º 1 do [artigo 3.](#), as medidas a que alude o presente capítulo conformam um novo Código de Boas Práticas que se aplica às pessoas singulares

²² A publicação do acordo de convalidação deste ato foi ordenada pela [Resolución de 15 de diciembre de 2022, del Congreso de los Diputados](#), por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 19/2022, de 22 de noviembre, por el que se establece un Código de Buenas Prácticas para aliviar la subida de los tipos de interés en préstamos hipotecarios sobre vivienda habitual, se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y se adoptan otras medidas estructurales para la mejora del mercado de préstamos hipotecarios.

²³ Acrónimo de *Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria*.

que sejam titulares de empréstimos ou créditos garantidos por hipoteca imobiliária sobre a habitação permanente do devedor ou do hipotecário não devedor, cujo preço de aquisição não exceda os 300 000 euros, constituídos até 31 de dezembro de 2022.

Indica o n.º 2 da mesma [norma](#), que o Acordo do Conselho de Ministros definirá as condições e os requisitos a serem cumpridos pelos devedores, as medidas aplicáveis como a extensão dos prazos de amortização. Por fim, o n.º 3 afirma que, o prazo para a apresentação dos pedidos é, ao abrigo das disposições deste ato legislativo e do Acordo do Conselho de Ministros que o concretiza, de 24 meses a contar da publicação deste último.

- O *Código de Buenas Prácticas para deudores hipotecarios en riesgo de vulnerabilidad* é aprovado em [anexo à Resolución de 23 de noviembre de 2022, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa](#), por la que se publica el *Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de noviembre de 2022, por el que se aprueba el Código de Buenas Prácticas de medidas urgentes para deudores hipotecarios en riesgo de vulnerabilidad*.

O artigo *Primero*. deste [código](#) decreta quais os empréstimos e devedores que se encontram incluídos no âmbito de aplicação deste diploma, bem como especifica os critérios objetivos relativos ao conceito de risco de vulnerabilidade²⁴, sendo que, em conformidade com a alínea c) do n.º 3, um dos critérios subjetivos é que o pagamento da hipoteca seja mais de 30% do rendimento líquido recebido pelo conjunto dos membros da unidade familiar.

O seu artigo *Segundo*. expressa que, os devedores podem solicitar a prorrogação do seu crédito à habitação como previsto pelo [Real Decreto-Lei n.º 19/2022, de 22 de novembro](#), desde a data de entrada em vigor desse ato legislativo [dia seguinte à sua publicação no diário oficial, isto é, a 24 de novembro de 2022 ([Disposición final quinta](#).)] e até 31 de dezembro de 2024.

²⁴ No anexo da [Resolución de 16 de diciembre de 2022, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa](#), por la que se publica la lista de entidades que han comunicado su adhesión al Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual é apresentada a lista das entidades bancárias aderentes ao Código de Boas Práticas.

O artigo *Tercero*. do [Código das Boas Práticas](#) identifica as diferentes formas de renegociação dos créditos hipotecários:

- a) Prorrogação do prazo total do empréstimo até ao máximo de 7 anos, podendo o mutuário fixar o montante da sua prestação com referência a 1 de junho de 2022 ou no valor da primeira prestação para os empréstimos, cuja cobrança ocorre após a referida data, por um período de 12 meses a partir do momento em que a prorrogação for efetuada por falta total ou parcial do pagamento do capital.

Em qualquer caso, a prorrogação do prazo não pode implicar redução do valor da prestação a pagamento a 1 de junho de 2022.

- b) A conversão da fórmula de cálculo dos juros do empréstimo inicial de taxa variável para a taxa fixa.

Conforme o preceituado no n.º 5 do [artigo 6.](#) do *Real Decreto-ley 19/2022, de 22 de noviembre*, a Comissão de Acompanhamento pode exigir às entidades informação individualizada sobre as ofertas apresentadas no âmbito deste artigo.

Em qualquer caso, a negociação do empréstimo em conformidade com este artigo não pode ultrapassar o prazo total do empréstimo em mais de 40 anos, contados a partir da data da sua constituição.

A dação em cumprimento constitui uma figura jurídica que se encontra delimitada no [artigo 1166.](#) do *Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil*. Como dispõe este artigo, o devedor de uma coisa não pode obrigar o seu credor a receber outra diferente, mesmo que seja de igual ou maior valor que a devida. Nem as obrigações de fazer podem ser substituídas por outra contra a vontade do credor.

A Comunidade de Madrid apresenta um conjunto de esclarecimentos sobre os diversos assuntos relacionados com a [aquisição de habitação](#)²⁵.

²⁵ Acessível em <https://www.comunidad.madrid/servicios/consumo/hipoteca>, consultado no dia 16/01/2023.

FRANÇA

O direito fundamental à habitação decente, neste país, não se encontra positivado no texto constitucional. É na jurisprudência do [Conseil Constitutionnel](#) (Tribunal Constitucional) que este direito tem sido objeto de concretização, como se pode verificar pelos n.ºs 5 e 7 da [Décision n° 94-359 du 19 janvier 1995](#)²⁶, este órgão expressa que este direito tem como fundamento o estatuído no n.º 10 do [Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946](#)²⁷, o qual declara que, «A Nação assegura ao indivíduo e à família as condições necessárias ao seu desenvolvimento», e que corresponde a um objetivo de valor constitucional. E, recentemente, as [Décisions 2015-470 QPC du 29 mai 2015](#) (n.º 6)²⁸ e [2016-581 QPC du 5 octobre 2016](#) (n.º 7)²⁹.

No que concerne ao enquadramento legal do empréstimo bancário para a habitação própria, este encontra-se disciplinado em diversas normas do [Code de la consommation](#) (Código do Consumidor) como os [artigos L311-1](#) (definições); [L313-1 a L313-2](#) (âmbito de aplicação do crédito imobiliário); [L313-16 a L313-19](#) e [R313-13 a R313-16](#) (avaliação da solvabilidade do mutuário); [L313-24 a L313-39](#) e [R313-21 a R313-24](#) (formação do contrato de crédito); [L313-40 a L313-45](#) (o conteúdo do contrato); [L313-50 a L313-52](#) e [R313-26 a R313-28](#) (incumprimento do mutuário) [L314-1 a L314-5](#) e [R314-1 a R314-14](#) (definição e cálculo da taxa efetiva global); e [L314-20](#) (período de carência).

O n.º 1º do [artigo L313-1](#) do mesmo código expõe que as disposições que integram o presente capítulo ([artigos L313-1 a L313-64](#)) são aplicáveis aos contratos de crédito definidos no n.º 6 do [artigo L311-1](#) destinados a financiar as operações respeitantes à aquisição e às despesas de construção dos imóveis destinados à habitação ou ao uso profissional e de habitação ou à compra de terrenos com o propósito de construção dos imóveis.

²⁶ Disponível em <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1995/94359DC.htm>, consultada a 16/01/2023.

²⁷ Diploma acessível no portal oficial legifrance.gouv.fr. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consultadas efetuadas a 16/01/2023.

²⁸ Em <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2015/2015470QPC.htm>, consultada a 16/01/2023.

²⁹ Em <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2016/2016581QPC.htm>, consultada a 16/01/2023.

O n.º 2 da mesma [norma](#) dita, que são igualmente aplicáveis os artigos supracitados aos contratos de crédito acordados com um mutuário conforme a definição apresentada no n.º 2º do [artigo L311-1](#), que sejam garantidos por uma hipoteca, ou por outra garantia sobre um imóvel para habitação ou uso profissional e de habitação.

A renegociação do empréstimo é abordada no artigo [L313-39](#) do *Code de la consommation*, do seguinte modo: as modificações ao contrato de crédito inicial são concretizadas sob a forma de aditamento redigido em suporte de papel ou outro suporte duradouro.

Esse aditamento deve incluir, um plano de amortizações detalhando por cada prestação o capital restante em dívida em caso de reembolso antecipado e, por outro lado, a taxa anual efetiva global, bem como o custo do crédito, calculados numa base de prestações e encargos futuros. Para os empréstimos com taxa variável, o aditamento contém a taxa anual efetiva global como o custo do crédito, calculado com base nas prestações e encargos futuros até à data de revisão da taxa, bem como as condições e modalidades da variação da taxa.

O mutuário tem um período de reflexão de 10 dias a contar da receção das informações supracitadas.

A aceitação deve ser feita por carta, sendo o dia apostado pelos correios como a data de aceitação, ou por outro meio acordado pelas partes.

Expressa o [artigo L313-50](#) conjugado com o [artigo R313-26](#) do mesmo código que, em caso de incumprimento do mutuário e quando o mutuante não exigir o reembolso imediato do capital em dívida, o mutuante pode aumentar a taxa de juros que o mutuário tem de pagar até ser retomado o pagamento normal das prestações contratuais, sendo que esta majoração não pode exceder os três pontos.

Preceitua o [artigo L314-20](#) do *Code de la consommation* que, o cumprimento das obrigações do devedor podem ser, nomeadamente em caso de despedimento, suspensas por sentença do juiz responsável pela proteção das condições previstas no [artigo 1343-5](#)³⁰ do *Code civil* (Código Civil).

³⁰ Este artigo encontra-se incluído nas disposições particulares sobre as obrigações pecuniárias, de acordo com o seu teor, o juiz pode, tendo em conta a situação do devedor e considerando as

A sentença pode decidir que, durante o período de carência, os montantes devidos não vencem juros.

Pode, ainda, o juiz determinar na sua decisão as modalidades de pagamento dos montantes que são exigíveis no termo do prazo de suspensão, sem que o último pagamento exceda em mais de dois anos o prazo inicialmente previsto para o reembolso do empréstimo; pode, no entanto, adiar a decisão sobre estas modalidades até ao final do período de suspensão.

O [*Haut Conseil de stabilité financière*](#)³¹ (Conselho Superior de Estabilidade Financeira) pela sua [*Décision du 29 septembre 2021 relative aux conditions d'octroi de crédits immobiliers*](#)³², em particular o [artigo 1](#) prevê que, para além de critérios próprios, as instituições de crédito e sociedades financeiras referidas no [artigo L511-1](#) do [*Code monétaire et financier*](#) (Código Monetário e Financeiro) aplicam os seguintes critérios cumulativos de concessão de crédito à habitação:

- i) A taxa de esforço dos mutuários hipotecários não pode exceder 35%;
- ii) O prazo do crédito não deve ultrapassar os 25 anos.

Quanto à dação em cumprimento, esta encontra-se inserta nas disposições gerais que materializam o pagamento como um dos meios de extinção da obrigação ([artigos 1342 a 1342-10](#) do *Code civil*, concretamente no segundo parágrafo do [artigo 1342-4](#), na medida em que esta norma declara que o credor pode aceitar receber em pagamento outra coisa que não seja a que lhe é devida. Do conteúdo deste artigo resulta os seus quatro pressupostos: a existência de uma dívida a pagar; o acordo do credor; a

necessidades do credor, adiar ou fasear o pagamento das somas devidas, até ao máximo de dois anos.

Por decisão especial fundamentada, pode ordenar que as somas correspondentes às prestações diferidas vençam juros a uma taxa reduzida pelo menos igual à taxa legal, ou que os pagamentos sejam deduzidos em primeiro lugar ao capital.

O juiz pode subordinar estas medidas ao cumprimento pelos devedores de atos próprios para facilitar ou garantir o pagamento da dívida.

A decisão do juiz suspende os procedimentos de execução que possam ter sido iniciados pelo credor. As majorações dos juros ou as penalidades previstas nas situações de atraso não são concretizadas durante o prazo fixado pelo juiz.

Qualquer estipulação em contrário será considerada como não escrita.

As disposições do presente artigo não se aplicam às dívidas de alimentos.

³¹ Órgão criado pela alínea 8ª do n.º I. do [artigo L613-34-4](#) do *Code monétaire et financier*, sendo este órgão regulado pelos artigos [L631-2 a L631-2-3](#) e [R631-1 a R631-9](#) do mesmo código.

³² Esta decisão, como decorre do [artigo 5](#), encontra-se em vigor desde 1 de janeiro de 2022 e é aplicável a todos os novos créditos definidos no [artigo 3](#) cuja primeira prestação seja liquidada a partir dessa mesma data.

substituição da prestação inicialmente acordada pelas partes por outra; e a propriedade do bem objeto do pagamento pelo devedor.

A página eletrónica da [Assurance Banque Epargne Info Service](#)³³, esta corresponde a uma plataforma comum criada pelo *Banque de France*³⁴, pela *Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*³⁵ [Autoridade de Controlo Prudencial e de Resolução] e pela *Autorité des marchés financiers (AMF)*³⁶ [Autoridade dos Mercados Financeiros], divulga várias explicações sobre o [crédito imobiliário](#)³⁷, entre os quais, a [renegociação](#)³⁸ das taxas.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada consulta à base de dados da atividade parlamentar (AP), verifica-se que estão pendentes as seguintes iniciativas legislativas incidindo sobre matéria idêntica ou conexas com a da presente iniciativa:

- [Projeto de Lei 327/XV/1.^a \(BE\)](#) -*Limita a variação da taxa de esforço no crédito à habitação*, aprovado na generalidade, na reunião plenária de 6 de outubro de 2022, com os votos contra da IL, a abstenção do PS, PSD e CH e os votos favoráveis do PCP, BE, PAN e L, tendo baixado na mesma data, na especialidade à Comissão de Orçamento e Finanças (COF).

³³ Acessível em <https://www.abe-infoservice.fr/>, consultada a 16/01/2023.

³⁴ Esta entidade é regida pelos [artigos L141-1 a L144-5](#), [L164-1 a L164-2](#) e [R141-1 a R144-14](#) do *Code monétaire et financier*.

³⁵ As normas que regulam as missões, a composição, o funcionamento e o exercício de controlo desta entidade encontram-se substancializadas, em particular, nos [artigos L612-1 a L612-50](#), [L613-20 a L613-20-7](#), [L632-12 a L632-15-1](#), [L641-1](#), [R519-58 a R519-59](#), [D612-1 a R612-61](#), [R613-3 a R613-3-11](#) e [D632-1](#) do *Code monétaire et financier*.

³⁶ O regime jurídico desta autoridade é desenvolvido nos [artigos L621-1 a L631-35](#), [L632-8 a L632-11-2](#), [L632-16](#), [L642-1 a L642-3](#), [R621-1 a R62-56](#) e [R632-3 a D632-4](#) do *Code monétaire et financier*.

³⁷ Acessíveis em <https://www.abe-infoservice.fr/banque/credit-immobilier>, consultadas a 16/01/2023.

³⁸ Em <https://www.abe-infoservice.fr/banque/credit-immobilier/que-savoir-si-vous-souhaitez-renegocier-le-taux-de-votre-credit-immobilier>.

- [Projeto de Lei 334/XV/1.ª \(L\)](#) “*Determina que os mutuantes disponibilizem, aos interessados em contratar um crédito à habitação própria ou que sejam partes num, o regime de prestações constantes e mistas. Permite a renegociação dos créditos quando a taxa de esforço supere a recomendada pelo Banco de Portugal*” aprovado na generalidade, na reunião plenária de 6 de outubro de 2022, com os votos favoráveis do PCP, BE, PAN e L e a abstenção do PS, PSD, CH e IL tendo baixado na mesma data, na especialidade à COF.
- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na mesma base de dados, foram identificados os seguintes antecedentes parlamentares, na presente legislatura, em matéria análoga ou conexa com o objeto da presente iniciativa:

- [Projeto de Lei 299/XV/1.ª \(CH\)](#) *Estabelece medidas de apoio e proteção dos particulares, por motivo do aumento das taxas de juros aplicáveis aos contratos de financiamento à aquisição de habitação própria e permanente*, que foi rejeitado na generalidade, na reunião plenária de 6 de outubro de 2022, com os votos contra do PS, PSD, IL, a abstenção do PCP e L e os votos favoráveis do CH, BE e PAN.
- [Projeto de Lei 328/XV/1.ª \(BE\)](#) *Estabelece o regime excepcional de moratórias bancárias*, que foi rejeitado na generalidade, na reunião plenária de 6 de outubro de 2022, com os votos contra do PS, PSD, IL e os votos favoráveis do CH, PCP, BE, PAN, L.
- [Projeto de Resolução 261/XV/1.ª \(PCP\)](#) *Recomenda a adoção de medidas urgentes para responder aos aumentos no crédito à habitação*, rejeitado na reunião plenária de 6 de outubro de 2022, com os votos contra do PS, PSD, IL, a abstenção do CH e os votos favoráveis do PCP, BE, PAN, L.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas facultativas**

Atendendo à matéria objeto da iniciativa, poderá ser pertinente consultar o Banco de Portugal, a Associação Portuguesa de Bancos (APB), a Associação de Defesa dos Clientes Bancários.

É de salientar que foi já recebido [contributo escrito da DECO](#) - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, disponível na página da iniciativa.