

## Projeto de Lei n.º 896/XV/2.ª (PCP)

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

Data de admissão: 19 de setembro de 2023

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

### VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

**Elaborada por:** Sandra Rolo e Leonor Calvão Borges (DILP), Helena Medeiros (BIB), Patrícia Pires (DAPLEN), Gonçalo Sousa Pereira e Joana Coutinho (DAC)

**Data:** 04.12.2023

---

## I. A INICIATIVA

---

Os proponentes argumentam que as subidas consecutivas das taxas de juro colocam pressão sobre os portugueses nomeadamente no que concerne ao cumprimento das suas obrigações decorrentes dos contratos de crédito à habitação.

Assim, a par de defenderem, na exposição de motivos da iniciativa, que o Governo deve implementar medidas que permitam combater a atual situação de aumento das taxas bancárias, nomeadamente exigindo que o Banco Central Europeu baixe as taxas de juros, propõem, pela presente iniciativa, a criação de um regime extraordinário de proteção da habitação própria face ao aumento dos encargos com o crédito à habitação que denominam de «Regime de Proteção da Habitação Própria».

De entre as principais características do regime proposto, salienta-se a sua imperatividade para os bancos.

## 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 da alínea *b*) do artigo 156.º e do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)<sup>1</sup> (Constituição) bem como da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)<sup>2</sup> (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, observando o disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu

---

<sup>1</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>2</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

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

Não obstante, destaca-se que a iniciativa ao prever a renegociação do crédito à habitação e a dação em cumprimento do imóvel sem possibilidade de oposição pelas instituições de crédito, pode suscitar questões relativamente ao princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança subjacente ao princípio do Estado de direito democrático, consagrado expressamente no artigo 2.º da Constituição, que implica que seja garantida estabilidade jurídica, e que exista um mínimo de certeza e previsibilidade dos efeitos jurídicos dos atos dos poderes públicos, deste modo protegendo-se as expectativas juridicamente criadas nos cidadãos e na comunidade<sup>3</sup>.

Cabe, no entanto, assinalar a necessária ponderação da proteção da confiança em face da prossecução de um interesse público, neste caso o direito à habitação plasmado no artigo 65.º da Constituição, segundo o qual «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».

Destaca-se ainda que, tal como referido no [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 287/90](#), «Não há, com efeito, um direito à não-frustração de expectativas jurídicas ou a manutenção do regime legal em relações jurídicas duradoiras ou relativamente a factos complexos já parcialmente realizados».

Naturalmente, a análise do cumprimento das normas constitucionais em causa caberá, em concreto, à comissão competente.

---

<sup>3</sup> O [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 556/03](#) destaca que «Segundo a jurisprudência abundante do Tribunal Constitucional, no princípio do Estado de direito democrático contido no art. 2.º da CR, está entre o mais, postulada uma ideia de proteção da confiança dos cidadãos e da comunidade na ordem jurídica e na atuação do Estado, o que implica um mínimo de certeza e de segurança no direito das pessoas e nas expectativas que a elas são juridicamente criadas. Por isso, a norma que, por sua natureza, obvie de forma intolerável, arbitrária ou demasiado opressiva aqueles mínimos de certeza e segurança que as pessoas, a comunidade e o direito têm de respeitar, como dimensões essenciais do Estado de direito democrático, terá de ser entendida como não consentida pela lei básica».

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 15 de setembro de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). No dia 19 de setembro foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.<sup>a</sup>), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na reunião plenária do dia 20 de setembro. Foi, contudo, redistribuída à Comissão de Orçamento e Finanças no dia 23 de setembro.

## ▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)<sup>4</sup>, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - «Regime extraordinário de proteção da habitação própria face ao aumento dos encargos com o crédito à habitação» - traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Em caso de aprovação, esta 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 8.º do projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte à 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 apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

---

<sup>4</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

---

A [Constituição](#)<sup>5</sup>, no n.º 1 do seu [artigo 65.º](#), reconhece um dos direitos sociais que assistem aos cidadãos, *in casu* o direito à habitação, nos seguintes termos: «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».

Afirma o n.º 2 deste [preceito constitucional](#), conjugado com as alíneas *b*) e *d*) do [artigo 9.º](#) da Constituição, que nas tarefas fundamentais de garante dos direitos e liberdades fundamentais e da efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, concretamente no acesso e efetivação do direito à habitação, incumbe ao Estado:

«Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada», e «Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução» (alíneas *c*) e *d*) do n.º 2); e

«O Estado adotar uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria» (n.º 3).

Rui Medeiros defende que «O legislador constitucional, na formulação do direito à habitação, revela estar consciente de que este direito está em **conexão com outros direitos fundamentais**. A relevância da habitação para a preservação da reserva da intimidade da vida privada e familiar ([artigo 26.º](#)) salta à vista desarmada. Da mesma forma, em especial na sua articulação com a referência às regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, o direito à habitação deve ser conjugado com o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado ([artigo 66.º](#)). Enfim, a referência do artigo 65.º a uma habitação destinada à família e que preserve a realidade familiar é coerente com a tutela constitucional da família que se extrai do [artigo 36.º](#) e, na sua dimensão positiva, do [artigo 67.º](#). O direito social à habitação surge, nesta perspetiva, como instrumental do direito à proteção da família e como norma especial

---

<sup>5</sup> Todas as referências à Constituição são feitas para o sítio da *Internet* da Assembleia da República. Consultada a 29/09/2023.

por referência ao artigo 67.º ([Ac. n.º 829/96](#)<sup>6</sup> ...). Todavia, tendo o direito de constituir família e de contrair casamento uma dimensão negativa, o direito à habitação compreende igualmente o direito de todos aqueles que vivem sozinhos a dispor, para si, de uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal<sup>7</sup>».

Nota, também, o mesmo autor que «O artigo 65.º configura, em larga medida, o **direito à habitação, enquanto direito a ter uma morada decente ou condigna, como um direito de natureza social**. Em diversos segmentos do artigo em causa sublinha-se precisamente a “dimensão prestacionista do Estado, a qual pode ser alcançada diretamente, através da atuação do Estado como ‘promotor’ de habitação, quer indiretamente, enquanto ‘indutor’ de habitação, apoiando a iniciativa quer dos entes públicos autónomos (designadamente as autarquias locais – n.º 4 do artigo 65.º), quer da iniciativa privada [alínea c) do n.º 2], quer da iniciativa cooperativa ou das comunidades locais – em especial a denominada autoconstrução” [alínea d) do n.º 2] ([Ac. n.º 806/93](#) – cfr. ainda [Ac. 829/96](#) e, por último, o importante [Ac. 590/04](#).

Em conformidade, enquanto direito fundamental de natureza social, o direito à habitação “pressupõe a mediação do legislador ordinário destinada a concretizar o respetivo conteúdo” ([Ac. n.º 829/96](#) – cfr. ainda [Acs. n.ºs 131/92](#), [508/99](#) e [29/00](#))<sup>8</sup>».

A [Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro](#)<sup>9</sup>, que aprova a Lei de bases da habitação, desenvolve os vários aspetos do regime jurídico intrínseco ao direito à habitação plasmado no [artigo 65.º](#) da Constituição.

Neste sentido, o artigo 3.º desta [lei](#) elenca os princípios gerais do direito à habitação, sendo que um desses princípios é, de acordo com o n.º 4, a promoção e defesa da

---

<sup>6</sup> Disponível no portal do Tribunal Constitucional, para o qual são feitas todas as referências a acórdãos deste órgão mencionados nesta parte da nota técnica. Consultas a 29/09/2023.

<sup>7</sup> In: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada - Volume I**. 2.ª edição revista, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, 3 volumes. ISBN 9789725405413 (Volume 1), pág. 958 (negritos do autor).

<sup>8</sup> In: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada - Volume I**. 2.ª edição revista. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. 3 volumes. ISBN 9789725405413 (vol. 1), pág. 959 (negritos e itálicos do autor).

<sup>9</sup> Diploma retirado do sítio da *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultado a 29/09/2023.

habitação que são prosseguidas através de políticas públicas, bem como de iniciativas privada, cooperativa e social, subordinadas ao interesse geral.

O artigo 8.º da [Lei de bases da habitação](#) aborda a matéria da política da habitação, nos seguintes termos:

«1- A política de habitação é direcionada para as pessoas e famílias.

2- Para os efeitos da presente lei, as "unidades de convivência", entendidas como conjuntos de pessoas que, de livre vontade, partilham a habitação de forma habitual e permanente, sem economia comum e independentemente da relação existente entre si, gozam de proteção equivalente à das famílias.

3- A política de habitação integra medidas de proteção especial dirigidas a:

- a) Jovens, com vista à sua qualificação, educação e formação, bem como à promoção da sua autonomia e independência social e económica;
- b) Cidadãos com deficiência, para garantir condições físicas de acessibilidade nas respetivas habitações, no espaço público e nos equipamentos de utilização coletiva;
- c) Pessoas idosas, para garantir habitação adequada e adaptada às suas condições de saúde e mobilidade, com respeito pela sua autonomia pessoal, prevenindo o isolamento ou a marginalização social;
- d) Famílias com menores, monoparentais ou numerosas.

4- É conferida proteção adicional às pessoas e famílias em situação de especial vulnerabilidade, nomeadamente as que se encontram em situação de sem abrigo, os menores que sejam vítimas de abandono ou maus-tratos, as vítimas de violência doméstica e as vítimas de discriminação ou marginalização habitacional».

No que concerne ao direito à proteção da habitação permanente, expressa o artigo 10.º do mesmo [ato legislativo](#) que:

«1- A habitação permanente é a utilizada como residência habitual e permanente pelos indivíduos, famílias e unidades de convivência.

2- Todos têm direito, nos termos da lei, à proteção da sua habitação permanente.

3- A casa de morada de família é aquela onde, de forma permanente, estável e duradoura, se encontra sediado o centro da vida familiar dos cônjuges ou unidos de facto.

4- A casa de morada de família goza de especial proteção legal».

Quanto aos contratos de crédito à habitação, vem o artigo 47.º da [Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro](#) estipular que:

«1- O crédito à habitação constitui um instrumento de acesso à habitação, sem prejuízo dos demais instrumentos ao dispor dos cidadãos, e inclui os contratos de mútuo destinados à aquisição, construção ou realização de obras de conservação ordinária ou extraordinária e de beneficiação de habitação própria permanente.

2- A lei estabelece as regras aplicáveis na concessão responsável de crédito à habitação, nomeadamente os deveres do mutuante e os direitos do consumidor e do fiador ou entidade seguradora, bem como as formas de regularização da dívida em situações de incumprimento.

3- É admitida a dação em cumprimento da dívida, extinguindo as obrigações do devedor independentemente do valor atribuído ao imóvel para esse efeito, desde que tal esteja contratualmente estabelecido, cabendo à instituição de crédito prestar essa informação antes da celebração do contrato.

4- Aos devedores de crédito à habitação que se encontrem em situação económica muito difícil pode ser aplicado um regime legal de proteção, que inclua, nomeadamente, a possibilidade de reestruturação da dívida, a dação em cumprimento, ou medidas substitutivas da execução hipotecária.

(...)».

Importa destacar outros instrumentos jurídicos relacionados com o tema abordado na iniciativa em análise:

- O [artigo 223.º](#) da Lei do Orçamento de Estado para 2023, aprovada pela [Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro](#), norma que institui um regime especial de redução das retenções na fonte para os titulares de crédito à habitação própria e permanente que auferem uma remuneração mensal que não ultrapasse o montante de € 2700;

- O [Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro](#), que delimita o regime jurídico de concessão de crédito à habitação própria;
- O [Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro](#), que estabelece princípios e regras a observar pelas instituições de crédito na prevenção e na regularização das situações de incumprimento de contratos de crédito pelos clientes bancários e cria a rede extrajudicial de apoio a esses clientes bancários no âmbito da regularização dessas situações;
- O [Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho](#), que transpõe parcialmente a [Diretiva 2014/17/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 4 de fevereiro de 2014](#)<sup>10</sup>, relativa a contratos de crédito aos consumidores para imóveis destinados a habitação;
- O [Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho](#), que cria o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação;
- O [Decreto-Lei n.º 57-C/2022, de 6 de setembro](#), que estabelece um conjunto de medidas extraordinárias de apoio às famílias para mitigação dos efeitos da inflação;
- O [Decreto-Lei n.º 80-A/2022, de 25 de novembro](#), que delimita medidas destinadas a mitigar os efeitos do incremento dos indexantes de referência de contratos de crédito para aquisição ou construção de habitação própria permanente. O seu período de vigência é, como prevê o n.º 1 do [artigo 11.º](#), de 26 de novembro de 2022 (dia seguinte ao da publicação do diploma) a 31 de dezembro de 2023;
- O [Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março](#), que cria apoios extraordinários de apoio às famílias para pagamento da renda e da prestação de contratos de crédito;
- A [Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto](#), que regulamenta o Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, que estabelece o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação;
- A [Portaria n.º 29/2021, de 9 de fevereiro](#), que procede à criação do Conselho Nacional de Habitação, enquanto órgão de consulta do Governo no domínio da política nacional de habitação;
- A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho](#), que aprova a Estratégia Nacional para a Habitação (ENH) para o período de 2015-2031; e

---

<sup>10</sup> Diploma consolidado acessível no sítio da *Internet* da [Eur-Lex](#), consultado a 29/09/2023.

- A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio](#), que aprova o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação para uma Nova Geração de Políticas de Habitação.

## **IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL**

---

### **▪ Âmbito da União Europeia**

O [Banco Central Europeu \(BCE\)](#) constitui uma das instituições da União Europeia, conforme o disposto no artigo 13.º n.º 1 do [Tratado da União Europeia \(TUE\)](#).

Os artigos 282.º a 284.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia \(TFUE\)](#), densificam o papel do Banco Central Europeu, encontrando-se definidas as suas atribuições nos artigos 127.º a 133.º e 138.º do TFUE bem como no [Protocolo n.º 4 Relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu](#).

Neste âmbito, destaca-se que o «Banco Central Europeu e os bancos centrais nacionais constituem o Sistema Europeu de Bancos Centrais» (adiante designado "SEBC"), sendo que «o Banco Central Europeu e os bancos centrais nacionais dos Estados-Membros cuja moeda seja o euro, que constituem o Eurosistema, conduzem a política monetária da União» (art.º 284.º n.º 1 TFUE). De referir ainda que o «Banco Central Europeu será consultado sobre qualquer proposta de ato da União nos domínios das suas atribuições» (art.º 127.º n.º 4 TFUE) e que, para o desempenho das atribuições que lhe foram cometidas, o «Banco Central Europeu (...) adota regulamentos na medida do necessário para o exercício das funções (...); toma as decisões necessárias para o desempenho das atribuições cometidas ao SEBC ao abrigo dos Tratados e dos Estatutos do SEBC e do BCE; e formula recomendações e emite pareceres». (art.º 132.º n.º 1 TFUE).

Em 2010, a UE adotou o [Regulamento \(UE\) N.º 1093/2010](#), que criou uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia), estando as suas atribuições definidas no art.º 8.º do supra aludido Regulamento, destacando-se as «competências para o estabelecimento de normas e práticas comuns de regulamentação e de supervisão de elevada qualidade, nomeadamente dando pareceres às instituições da

União e desenvolvendo orientações, recomendações e projectos de normas técnicas de regulamentação e de execução com base nos actos legislativos [al. a)], organizar e conduzir avaliações entre pares das autoridades competentes, inclusive através da emissão de orientações e recomendações e da identificação de boas práticas, com vista a reforçar a coerência dos resultados da supervisão [al. e)], e ainda contribuir para um funcionamento uniforme e coerente dos colégios de autoridades de supervisão, para a monitorização, avaliação e medição do risco sistémico e para o desenvolvimento e coordenação de planos de recuperação e resolução, proporcionando um elevado nível de protecção aos depositantes e investidores em toda a União e desenvolvendo métodos para resolver situações de falência das instituições financeiras e para avaliar da necessidade de obter instrumentos de financiamento adequados [al. i)]»

Em termos de contexto relevante para a iniciativa, o BCE no documento [Supervisão Bancária do BCE - Prioridades prudenciais e análise dos riscos no período de 2023 a 2025](#) referiu que, em consequência da guerra da Rússia contra a Ucrânia os «níveis de inflação elevados em todo o mundo levaram os principais bancos centrais, incluindo o BCE, a acelerar o ritmo de normalização da sua política monetária. Após a expansão dos rácios da dívida pública e privada em relação ao produto interno bruto (PIB) durante a pandemia, espera-se que a combinação de condições de financiamento mais restritivas, na sequência da subida das taxas diretoras, e de uma deterioração das perspectivas de crescimento comprometa novamente a capacidade de serviço da dívida das contrapartes das instituições de crédito», pelo que, «face a este enquadramento, o principal objetivo da Supervisão Bancária do BCE para os próximos meses é assegurar que as instituições de crédito sob a sua supervisão direta aumentam a resiliência a choques macrofinanceiros e geopolíticos imediatos».

Concretamente sobre empréstimos à habitação, foi adotada a [Diretiva 2014/17/UE<sup>11</sup>](#) relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação que visa assegurar que todos os consumidores que contraem um crédito hipotecário para comprar um imóvel são devidamente informados e protegidos contra os riscos.

Concretamente, esta Diretiva prevê a obrigação de os credores fornecerem aos consumidores uma ficha de informação normalizada (Ficha de Informação Normalizada Europeia - FINE), permitindo-lhes procurar o produto certo para eles; a inclusão, na

---

<sup>11</sup> Esta Diretiva [já foi transposta](#) por Portugal.

Ficha de Informação Normalizada Europeia, dos piores cenários possíveis no que diz respeito aos juros variáveis e aos empréstimos em moeda estrangeira, a fim de alertar os consumidores para as possíveis variações da taxa de juro; um período de reflexão garantido (antes da celebração do contrato de crédito) ou um período para o exercício do direito de resolução (após a celebração do contrato de crédito) para mutuários; e a obrigação de os credores levarem a cabo uma avaliação rigorosa e documentada da solvabilidade dos mutuários para garantir que são capazes de cumprir as suas obrigações de reembolso. Estipula, ainda, esta diretiva que os consumidores têm o direito geral de reembolso antecipado do crédito para beneficiarem de uma redução no custo total remanescente da hipoteca, sendo que, nesses casos, os Estados-Membros da UE podem conferir aos credores o direito a uma indemnização justa por eventuais custos direta e exclusivamente ligados ao reembolso antecipado.

Em 2021, foi adotada a [Diretiva \(UE\) 2021/2167](#) relativa aos gestores de créditos e aos adquirentes de créditos, veio alterar a supra identificada Diretiva 2014/17/UE, conferindo ao consumidor, nos casos de transferência de crédito, o direito de exigir ao adquirente do crédito qualquer defesa disponibilizada pelo credor inicial e o direito de ser informado da transferência. Acresce que, esta diretiva de alteração introduziu também um requisito para que os credores disponham de políticas e procedimentos adequados que lhes permitam agir com ponderação adequada antes de ser intentado um processo de execução, tendo em consideração as circunstâncias dos consumidores, definindo uma lista não exaustiva de possíveis medidas de reestruturação de créditos.

A Diretiva (UE) 2021/2167 tem de ser transposta para o direito nacional dos Estados-Membros da UE até 29 de dezembro de 2023.

- **Âmbito internacional**

- Países analisados**

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a Espanha.

## ESPAÑA

O [artículo 47.º](#) da [Constitución Española](#)<sup>12</sup> determina que todos os espanhóis têm o direito de desfrutar de uma habitação digna e adequada, devendo as autoridades públicas promover as condições necessárias e estabelecer as normas pertinentes para tornar este direito efetivo.

A questão da proteção dos cidadãos com crédito à habitação tem sido objeto de regulação, nomeadamente através dos seguintes diplomas:

- O [Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias;
- O [Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo](#), de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos;
- A [Ley 5/2019, de 15 de marzo](#), reguladora de los contratos de crédito inmobiliario;
- O [Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre](#), de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes;
- A [Ley 16/2022, de 5 de septiembre](#), de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, para la transposición de la [Directiva \(UE\) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019](#), sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la [Directiva \(UE\) 2017/1132 del Parlamento Europeo y del Consejo](#), sobre determinados aspectos del Derecho de sociedades (Directiva sobre reestructuración e insolvencia); e
- [Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre](#), de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad.

---

<sup>12</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial [BOE.es](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Espanha são feitas para o referido portal. Consultas efetuadas a 28/09/2023.

No que se refere ao aumento das taxas de juro e respetivo impacto sobre a taxa de esforço dos créditos à habitação, a aprovação do [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 determinou o alargamento do [âmbito](#)<sup>13</sup> do [Código de Boas Práticas](#)<sup>14</sup> vigente, por forma a incluir os devedores em situação de vulnerabilidade, afetados pelo aumento das taxas de esforço do crédito à habitação, através dos seguintes [instrumentos de política](#)<sup>15</sup>:

- Graduação da tipologia de resposta aos clientes bancários, em função do incremento da taxa de esforço do crédito à habitação;
- Definição de períodos de carência do valor do créditos e reduções das taxas de juro aplicáveis em linha com a evolução das [taxas Euribor](#)<sup>16</sup>;
- Garantia das entidades financeiras aderentes, relativamente à salvaguarda dos devedores em caso de cessação de créditos, por motivo de venda de carteira de créditos a terceiros;
- Alargamento do prazo da possibilidade de dação em pagamento para 24 meses, a partir da data da solicitação do processo de reestruturação do crédito imobiliário;
- Estabelecimento de um [novo Código de Boas Práticas](#), de natureza transitória (com a duração de dois anos), com vista ao alívio da carga financeira dos devedores de crédito imobiliário da classe média que se encontrem em riscos de vulnerabilidade por conta do aumento das taxas de juro.

No portal do [Banco de España](#) é possível a consulta de toda a [legislação](#) relativa à matéria em apreço.

<sup>13</sup> Informação retirada do portal oficial do *Banco de España*. Consultas efetuadas a 28/09/2023.

<sup>14</sup> Informação retirada do portal oficial *Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital*. Consultas efetuadas a 28/09/2023.

<sup>15</sup> Informação retirada do portal oficial do *Banco de España*. Consultas efetuadas a 28/09/2023.

<sup>16</sup> Informação retirada do portal oficial da Euribor. Consultas efetuadas a 28/09/2023.

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

### ▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), verifica-se que não existem iniciativas legislativas pendentes versando diretamente sobre a matéria da presente iniciativa.

### ▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada uma pesquisa à mesma base de dados, verifica-se que várias iniciativas inseridas no tema mais amplo da “Habitação” tramitaram recentemente na Assembleia da República, nomeadamente no âmbito do [Grupo de Trabalho-Habitação](#). Salientam-se as seguintes, pela sua particular atinência com o objeto da presente iniciativa:

- Projeto de lei n.º 761/XV/1.<sup>a</sup> (CH) - [Pelo alívio da taxa de esforço das famílias portuguesas, através da alteração do diploma que estabelece medidas destinadas a mitigar os efeitos do incremento dos indexantes de referência de contratos de crédito para aquisição ou construção de habitação própria permanente](#) que foi rejeitado na generalidade, com os votos contra do PS, PCP, L, a abstenção do PSD, BE, PAN e a favor do CH, IL;
- Projeto de lei n.º 892/XV/2.<sup>a</sup> (CH) - [Assegura aos mutuários de crédito habitação a possibilidade de postecipar o pagamento de juros](#), que foi rejeitado na generalidade, a 25 outubro de 2023, com os votos contra do PS, a abstenção da IL, PCP, BE, L e os votos favoráveis do PSD, CH e PAN.
- Projeto de Lei n.º 949/XV/2 (BE) - [Limita a variação da taxa de esforço no crédito à habitação](#) que foi rejeitado na generalidade, a 25 outubro de 2023, com os votos contra do PS, PSD e IL e os votos favoráveis do CH PCP, BE, PAN e L.

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

---

### ▪ Consultas facultativas

Considerando a temática em apreço, poderá ainda ser pertinente consultar o Banco de Portugal, o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, e a Associação Portuguesa de Bancos.

## VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

DRAGO, Ana – Habitação entre crises: partição das classes médias, políticas de habitação acessível e o impacto da pandemia em Portugal. **Cadernos do Observatório sobre Crises e Alternativas** [Em linha]. CES, N.º 15 (fevereiro 2021), 67 p. [Consult. 27 set. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=135336&img=29048&save=true>>

Resumo: No século XXI a habitação «pareceu reemergir como uma das dimensões em que se acumulam novas formas de exclusão e se acentuam desigualdades sociais marcantes», atingindo agora também as classes médias urbanas e abrindo novas fissuras sociais.

Este trabalho organiza-se em torno de dois debates: por um lado a crise financeira de 2008 e as políticas de austeridade da última década, que agravaram as desigualdades no setor da habitação, acentuando a clivagem social e a mudança nas formas de rentabilização da cidade e do imobiliário, sendo que esta divisão no seio das classes médias tem consequências sociais e políticas relevantes. Por outro lado, o segundo debate gira em torno da transformação dos modelos de rentabilização da cidade. Promoveram-se processos intensos de gentrificação e turistificação nos centros urbanos, conduzindo ao lançamento, em 2018, de uma política de habitação com o objetivo de eliminar carências habitacionais graves, reforçar o parque público e prover o arrendamento acessível para as classes médias. A autora alerta para o «falhanço da captação do arrendamento privado para a política de habitação acessível que parece apontar para uma conclusão relativamente clara: se não forem eliminados os

mecanismos que conduziram aos aumentos de preços na habitação e se não forem criados instrumentos de regulação do arrendamento, as desigualdades no campo da habitação manter-se-ão e poderão agravar-se perante os efeitos socialmente assimétricos da crise pandémica de 2020.»

FÓRUM ECONÓMICO MUNDIAL – **Making affordable housing a reality in cities** [Em linha]. Geneva : World Economic Forum, 2019 [Consult. 28 set. 2023]. Disponível em WWW:<URL:<<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129482&img=14917&save=true>>>

Resumo: Neste documento, os autores debruçam-se sobre o problema da habitação nas cidades. Atualmente, a maioria das cidades, em todo o mundo, enfrenta graves problemas no que diz respeito à disponibilização de alojamento seguro e adequado para a sua população, especialmente as cidades que estão a crescer rapidamente e onde as opções de habitação económica são limitadas. Mesmo quem ganha salários estáveis não pode comprar ou alugar a preços acessíveis. As rendas continuam muito elevadas relativamente aos rendimentos da população, forçando muitos a pagar mais de 50% do seu rendimento mensal em habitação. Trabalhadores-chave, tais como professores, agentes da polícia, bombeiros e enfermeiros, não se podem dar ao luxo de viver perto das comunidades que servem, tendo, em vez disso, de suportar os custos em tempo e dinheiro das deslocações.

O presente relatório explora as dinâmicas do lado da oferta e da procura. O lado da oferta inclui a aquisição e regulamentação de terrenos, atualização da propriedade, modelos de financiamento, custos de conceção e desenvolvimento. A procura envolve questões que incluem a forma de determinar a elegibilidade para habitação económica, a gama de modelos de posse para diferentes demografias e acesso adequado ao crédito. São apresentadas recomendações que visam um impacto positivo no mercado imobiliário da cidade, sugerindo intervenções estratégicas e reformas a longo prazo, que podem reduzir a dependência dos sistemas de apoio governamentais e incentivar mais habitações comercialmente viáveis e acessíveis através de políticas e práticas que visam colmatar as lacunas sistémicas na cadeia de valor do mercado imobiliário.

MATIAS, Álvaro ; GRAÇA, João - O (des)equilíbrio do mercado de habitação. **Cadernos de Economia**. Lisboa. ISSN 0874-4068. A. 36, nº 142 (jan./mar. 2023), p. 28.32. Cota: RP-272

Resumo: «O mercado habitacional em Portugal padece atualmente de uma preocupante insuficiência de oferta, quer na vertente de compra e venda quer de arrendamento, a qual se constitui aos nossos dias como uma importante questão social, nomeadamente porque ao problema estrutural do lado da oferta veio a acrescer um incremento da procura que radica grandemente no crescimento sustentado da procura externa. Daqui resulta um equilíbrio de mercado com preços mais elevados, os quais, por sua vez impossibilitam muitos consumidores - porventura sobretudo os mais jovens - de acederem ao bem. Este problema, ainda que suficientemente conhecido da teoria económica no plano teórico tem-se revelado de difícil resolução para os sucessivos governos em funções em Portugal nas últimas décadas. Este artigo procura explicar o porquê de tais dificuldades e abrir caminho para eventuais soluções».

**O MERCADO imobiliário em Portugal** – Lisboa : Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2022. ISBN 978-989-9118-00-3. Cota: 28.48 – 179/2022

Resumo: Este livro sobre o mercado imobiliário português incide nas seguintes vertentes: importância do mercado da habitação para a dinâmica macroeconómica em Portugal; aumento dos preços das casas no mercado imobiliário nacional; sincronização dos preços da habitação entre Portugal e outros países e entre cidades portuguesas; acesso à habitação em Portugal; arrendamento de curto prazo e evolução das rendas urbanas em Portugal desde o início do século XX. Procura-se dar resposta às seguintes questões: «como se caracteriza o acesso à habitação em Portugal?»; «De que forma evoluíram os preços das casas nos últimos anos?» e, por fim, «como tem funcionado o mercado de arrendamento?»

PORTUGAL. Instituto Nacional de Estatística - **Índice de preços da habitação** [Em linha] : **preços da habitação aumentaram 9,4% em 2021 e 11,6% no 4.º trimestre de 2021**. Lisboa : INE, 2022. [Consult. 09 ago. 2022]. Disponível em WWW:<URL:

<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=140612&img=29036&save=true>>

Resumo: Esta publicação do INE disponibiliza o índice de preços da habitação (IPHab), número e valor das transações de habitações realizadas em 2021. Permite separar as aquisições feitas por pessoas singulares das que foram feitas por pessoas coletivas e identificar as aquisições por parte de compradores com domicílio fiscal fora de Portugal. São ainda apresentados «novos indicadores de número e valor das transações de habitações, com desagregação por setor institucional do comprador (famílias e restantes setores) e domicílio fiscal do comprador (Território Nacional, União Europeia e Restantes Países)».

SERRA, Rui Bernardes ; ALONSO, Sérgio - Habitação e sistema bancário. **Cadernos de economia**. Lisboa. ISSN 0874-4068. Vol. 36, nº 142 (jan./mar. 2023), p. 18-23.RP-272.

Resumo: «Este artigo visa dar uma perspetiva do mercado de habitação e o papel do sistema bancário português neste mercado. Primeiramente, é efetuada uma análise da evolução recente do mercado da habitação em Portugal, seguindo-se a análise da relevância macroeconómica e evolução recente do setor da construção, assim como do impacto do conflito militar no Leste da Europa sobre este mercado. Posteriormente, analisa-se o peso da habitação e da construção no crédito bancário. Apesar da subida das taxas de juro iniciada em 2022, o mercado imobiliário continuou a evidenciar sinais de resiliência, com o crédito à habitação a crescer ao longo desse ano, atingindo em dezembro uma variação homóloga de 3,5% face a 2021. No entanto, os primeiros dados de 2023 evidenciam uma alteração desta trajetória, tendo o crédito à habitação descido 0,2% face ao mês anterior».

XEREZ, Romana ; PEREIRA, Elvira ; CARDOSO, Francielli Dalprá – **Habitação própria em Portugal** [Em linha] : **numa perspetiva intergeracional**. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, 2019. [Consult. 27 set. 2023]. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=140616&img=29040&save=true>>

Resumo: Este estudo incide sobre a evolução da habitação própria em Portugal entre diferentes gerações, desde 1970, pretendendo aferir quais as principais causas desta evolução. Procura evidenciar os riscos sociais e desigualdades da situação atual no acesso à habitação, bem como as prováveis implicações desses riscos sociais e desigualdades de acesso. Os preços da habitação em Portugal apresentam uma tendência de aumento muito acentuada, principalmente a partir de 2015. Nos últimos anos, os valores das rendas também têm aumentado, sobretudo na área metropolitana de Lisboa, levando a um aumento considerável das despesas das famílias com a habitação. As conclusões deste estudo sugerem o acesso à habitação como uma importante questão de justiça intergeracional e de política social.