

Relatório

Projeto de Lei n.º 175/XVI/1.ª (PAN)

Relator: Deputado
Alexandre Poço (PSD)

Aprova o regime de concessão de crédito bonificado à habitação para jovens

ÍNDICE

Parte I – Considerandos

- 1. Nota introdutória**
- 2. Apreciação dos requisitos constitucionais, regimentais e formais**
- 3. Enquadramento jurídico nacional**
- 4. Antecedentes: iniciativas legislativas e petições**
- 5. Iniciativas legislativas e Petições sobre matéria conexa**
- 6. Enquadramento Jurídico Internacional**
- 7. Consultas e contributos**

Parte II – Opinião do Deputado Relator

Parte III - Conclusões

Parte IV - Anexos

PARTE I – APRESENTAÇÃO SUMÁRIA DO PROJETO DE LEI

1. Nota introdutória

A Deputada única representante do Partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN) apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 175/XVI/1.^a, que “Aprova o regime de concessão de crédito bonificado à habitação para jovens”.

A iniciativa deu entrada na Assembleia da República no dia 7 de junho de 2024, tendo sido admitida no dia 11 e baixado, na mesma data, à Comissão de Economia, Obras Públicas e Habitação (CEOPH), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada na reunião plenária do dia 12 do mesmo mês.

A presente iniciativa pretende estabelecer regime de concessão de crédito bonificado à habitação para jovens entre os 18 e o 35 anos, a ser financiado através do Orçamento do Estado.

O regime em apreço seria, assim, mobilizado para fins de aquisição, ampliação, construção ou realização de obras de conservação ordinária, extraordinária ou de beneficiação de habitação própria permanente, bem como para a aquisição de terreno e construção de imóvel destinado a habitação própria permanente.

A iniciativa inspira-se, nos termos da exposição de motivos, no regime do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, que vigorou até Setembro de 2002; o articulado compreende doze artigos, ao longo dos quais se evidenciam os seguintes caracteres:

- Montante máximo de financiamento de 300 mil euros, não podendo ultrapassar 85% do valor da avaliação do imóvel em garantia, por um prazo máximo de 50 anos;
- Não obrigatoriedade da contratação de seguro de vida por parte do titular;
- Bonificação na taxa de juro igual à diferença entre (i) a taxa de referência para o cálculo de bonificações (TRCB), fixada pela Portaria n.º 502/2003, de 26

de junho (4,5%), ou a taxa de juro contratada quando for inferior à TRCB, e (ii) 65% da taxa de referência do Banco Central Europeu;

- Isenção nos emolumentos das escrituras e dos atos de registo respeitantes à aquisição e à hipoteca dos imóveis adquiridos;
- Regra geral de impossibilidade de alienação ou arrendamento do imóvel adquirido durante 5 anos, sob pena da obrigação de reembolsar o montante das bonificações entretanto usufruídas acrescido de 20 %;
- Entrada em vigor a 1 de Janeiro de 2025.

2. Apreciação dos requisitos constitucionais, regimentais e formais

A iniciativa legislativa em apreço é apresentada pela Deputada única representante do PAN, ao abrigo e nos termos da alínea b) do artigo 156.º e do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (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 (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 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.

Relativamente ao limite previsto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, designado por «norma-travão», a iniciativa parece poder traduzir, em caso de aprovação, um aumento das despesas previstas no Orçamento do Estado.

Não obstante o proponente parecer pretender obstar a esta situação, prevendo, no artigo 12.º, a entrada em vigor da lei a 1 de janeiro de 2025 – data que coincidirá com o início de vigência do próximo Orçamento do Estado, salvaguardando assim o limite da «norma-travão», – em rigor esta sobreposição não irá ocorrer, pelo que se sugere que seja ponderado o aperfeiçoamento da redação da norma de entrada em vigor, explicitando que a iniciativa entrará em vigor com a entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação, deste modo acautelando plenamente o limite em causa.

O título da presente iniciativa legislativa - «Aprova o regime de concessão de crédito bonificado à habitação para jovens» - 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 12.º do projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «a 1 de janeiro de 2025». Sem prejuízo do que acima se referiu relativamente à «norma-travão», a iniciativa mostra-se 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 parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

3. Enquadramento jurídico nacional

O direito à habitação está constitucionalmente consagrado no capítulo dos direitos e deveres sociais, estatuidando para o efeito o artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição) 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.» Nos termos do n.º 2 da norma, de forma a garantir o direito à habitação, cabe ao Estado, entre outros, «promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais» [alínea b)]. Dispõe, ainda, o n.º 3 da norma que «o Estado adotarà uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria». ».

De acordo com J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, «o direito à habitação não terá um mínimo de garantia se as pessoas não tiverem possibilidade de conseguir habitação própria ou de obter uma por arrendamento em condições compatíveis com os rendimentos das famílias (n.º 3). Na verdade, o direito à habitação não se reduz ao direito a habitação própria (o que o transformaria num caso de direito à propriedade), podendo ser realizado também por via do direito de arrendamento. Cumpre ao Estado garantir os meios que facilitem o acesso à habitação própria (fornecimento de terrenos urbanizados, crédito acessível à generalidade das pessoas, direito de preferência na aquisição da casa arrendada, etc.) e de que fomentem a oferta de casas para arrendar, acompanhada de meios de controlo e limitação das rendas (subsídios públicos às famílias mais carenciadas, criação de um parque imobiliário público com rendas limitadas, etc.).»

Contudo, a efetividade do direito à habitação constitucionalmente consagrado depende da sua concretização na legislação ordinária.

A Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, estabelece as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos, nos termos da Constituição (artigo 1.º).

De acordo com o n.º 1 do artigo 3.º desta lei, «o Estado é o garante do direito à habitação», acrescentando-se no n.º 4 que «a promoção e defesa da habitação são prosseguidas através de políticas públicas, bem como de iniciativas privada, cooperativa e social, subordinadas ao interesse geral». Ainda, no n.º 6 da norma estabelece-se que «o Estado promove o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade pública e incentiva o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade privada».

O Decreto-Lei n.º 89/2021, de 3 de novembro, veio regulamentar normas da Lei de Bases da Habitação relativas à garantia de alternativa habitacional, ao direito legal de preferência e à fiscalização de condições de habitabilidade.

O regime jurídico de crédito à habitação própria encontra-se aprovado pelo Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, o qual foi extensamente alterado pelo 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, relativa a contratos de crédito aos consumidores para imóveis destinados a habitação.

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 sobreendividamento das famílias, visaram a proteção dos devedores de crédito à habitação.

Como se refere no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 74-A/2017 «(...) optou-se por regular a concessão de crédito garantido por hipoteca ou outro direito sobre imóveis, independentemente de os imóveis se destinarem ou não à habitação. Por sua vez, os contratos de crédito sem garantia hipotecária associada, cuja finalidade seja a realização de obras em imóveis de habitação, passam a estar sujeitos às disposições do Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, alterado pelos Decretos-Leis n.os 72-A/2010, de 18 de junho, e 42-A/2013, de 28 de março.»

E ainda que «existem, porém, especificidades no crédito hipotecário que justificam uma abordagem diferenciada. Em particular, o crédito para aquisição de habitação própria é tipicamente o mais importante compromisso financeiro da vida de um consumidor, atendendo aos valores mutuados, ao prazo de amortização e às consequências da execução da hipoteca. Deste modo, reforçam-se as disposições relativas à avaliação da capacidade do consumidor para reembolsar o crédito hipotecário, por comparação com outros tipos de crédito aos consumidores, bem como as garantias de que o consumidor tem condições para tomar uma decisão racional e esclarecida sobre as características do crédito a celebrar. Além disso, considerando a frequência com que, no mercado hipotecário português, se recorre à garantia da fiança, estende-se, em alguma medida, esta proteção também ao consumidor que atua enquanto fiador - e que também assume um compromisso financeiro. Dada a importância da transação, assegura-se que os consumidores dispõem de um prazo suficiente para ponderarem as implicações da contratação do crédito ou da concessão da fiança.»

A Portaria n.º 502/2003, de 26 de junho, estabeleceu como princípio geral para o cálculo das bonificações a suportar pelo Orçamento do Estado a indexação a uma taxa de referência para o cálculo de bonificações (TRCB) cujo valor é fixado por portaria do Ministro das Finanças.

Refira-se também o sistema de poupança-habitação, regulado pelo Decreto-Lei n.º 27/2001, de 3 de fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 107-B/2003, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 263-A/2007, de 23 de julho. De acordo com a iniciativa este diploma «é articulável com o (proposto) regime, no que respeita à aquisição, ampliação, construção e realização de obras de conservação ordinária, extraordinária ou de beneficiação de habitação própria, bem como à aquisição de terreno para construção de imóvel destinado a habitação própria permanente.»

A presente iniciativa refere o 'Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU), aprovado pela Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, a propósito da definição de «Obras de conservação ordinária, extraordinária ou de beneficiação».

A autora da presente iniciativa legislativa entende ainda que ao proposto 'regime de concessão de crédito bonificado à habitação para jovens' se aplicam em tudo o que este não previr os seguintes diplomas:

- Decreto-Lei n.º 430/91, de 2 de novembro, que 'Regula a constituição de depósitos e introduz no ordenamento jurídico português uma nova modalidade de instrumento jurídico designado «depósito a prazo não mobilizável antecipadamente»'.
- Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro, que aprovou o 'Regime jurídico de concessão de crédito à habitação própria'; anteriormente referido.
- Decreto-Lei n.º 240/2006, de 22 de dezembro, que 'Estabelece as regras a que deve obedecer o arredondamento da taxa de juro quando aplicada aos contratos de crédito para aquisição, construção e realização de obras em habitação própria permanente, secundária ou para arrendamento e para aquisição de terrenos para construção de habitação própria celebrados entre as instituições de crédito e os seus clientes'.

Ressalva para os Decretos-Leis n.os 51/2007, de 7 de março, e 171/2008, de 26 de agosto, referidos na iniciativa como eventualmente aplicados ao novo regime proposto, que foram revogados pelo Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho.

4. Antecedentes: iniciativas legislativas e petições

Na XV Legislatura foram apreciadas as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria idêntica ou conexas:

- [Projeto de Lei 958/XV/2 \(PAN\)](#) - *Promove a habitação jovem, atualizando a renda máxima do Porta 65 e criando um regime de concessão de crédito bonificado à habitação para jovens e um IMT Jovem, **rejeitado** em Reunião Plenária de 25-10-2023 com votos contra de PS, abstenção de IL, PCP, BE e L e votos favoráveis de PSD, CH e PAN;*
- [Projeto de Lei 319/XV/1 \(PAN\)](#) - *Aprova o regime de concessão de crédito bonificado à habitação para jovens, **rejeitado** em Reunião Plenária de 6-10-2022 com votos contra de PS e IL, abstenção de PSD, PCP e BE e votos favoráveis de CH, PAN e L.*

Refiram-se, ainda, as seguintes petições:

- [Petição Nº 96/XVI/1](#)- *Medida de 100% de financiamento do crédito à 1ª habitação, **concluída** em 30-10-2024;*
- [Petição Nº 13/XVI/1](#) - *Crédito bonificado para Aquisição de terreno e Construção de Habitação Própria Permanente, **concluída** a 19-07-2024.*

5. Iniciativas legislativas e Petições sobre matéria conexa

Na atual legislatura, não se encontram em discussão outras iniciativas versando a matéria do crédito à habitação para jovens.

6. Enquadramento Jurídico Internacional

Da Nota Técnica da presente iniciativa, consta uma breve análise sobre o enquadramento internacional em apreço nos seguintes países: Alemanha, Espanha e Itália.

7. Consultas e contributos

Consultas facultativas

Atendendo à matéria em causa, a Comissão pode, se assim o deliberar, solicitar os pareceres escritos da Academia, tanto no concernente à análise de políticas públicas de habitação quanto à análise jurídico-económica das medidas aventadas no diploma, do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU, I.P.) e do Banco de Portugal, bem como de estruturas representativas do setor bancário – designadamente, da Associação Portuguesa de Bancos – e do setor imobiliário.

Os pareceres, caso sejam recebidos, serão disponibilizados na página eletrónica da iniciativa.

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR E POSIÇÃO DOS DEPUTADOS E GRUPOS PARLAMENTARES

1. Opinião do Deputado Relator

O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 139.º do Regimento, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.

2. Posição dos Deputados e dos Grupos Parlamentares

Nada a registar.

PARTE III – CONCLUSÕES

O Projeto de Lei n.º 175/XVI/1.º foi apresentado pela Deputado única representante do PAN, nos termos da alínea b) do artigo 156.º e do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (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 (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 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.

Assim, nestes termos, o Projeto de Lei n.º 175/XVI/1.ª (PAN) que “Aprova o regime de concessão de crédito bonificado à habitação para jovens”, que deu entrada a 7 de junho de 2024, que baixou à Comissão de Economia, Obras Públicas e Habitação (6.ª), no dia 11 do referido mês, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

PARTE IV – ANEXOS

Em conformidade com o cumprimento no artigo 131.º, n.º 4 do Regimento da Assembleia da República, anexa-se a Nota Técnica elaborada pelos serviços.

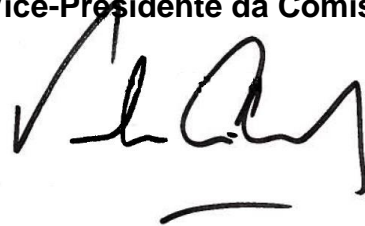
Palácio de S. Bento, 2 de janeiro de 2025.

O Deputado Relator



(Alexandre Poço)

O Vice-Presidente da Comissão



(Pedro Coimbra)