

Projeto de Lei n.º 738/XV/1.ª (CH)

Cria uma Comissão de Mediação no Decreto-Lei n.º 80-A/2022

Data de admissão: 26 de abril de 2023

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.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
- VI. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Inês Maia Cadete (DAC), Lurdes Sauane (DAPLEN), Sandra Rolo e Belchior Lourenço (DILP) e João Carlos Sanches (Biblioteca)

Data: 9.05.2023

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa tem por objeto alterar o [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 aquisição ou construção de habitação própria permanente (artigo 1.º).

Os proponentes referem que os esforços do Banco Central Europeu para conter a inflação levaram a um aumento consistente das suas taxas de referência, com especial destaque para a Euribor. Este aumento veio penalizar as famílias portuguesas com contratos de crédito à habitação, colocando-as numa situação de extrema dificuldade.

Numa tentativa de atenuação destas dificuldades, o Decreto-Lei n.º 80-A/2022, de 25 de novembro, veio estabelecer condições de apoio aos mutuários com contratos de crédito para aquisição ou construção de habitação própria permanente.

No entanto, segundo os proponentes, subsistem situações de famílias em situação desesperada que reunindo os requisitos do referido diploma, não conseguem renegociar os seus créditos à habitação em virtude de diversos obstáculos colocados pelas entidades bancárias.

O artigo 8.º do referido Decreto-Lei, no que respeita à supervisão e regulamentação, estabelece que «O Banco de Portugal supervisiona o cumprimento do presente decreto-lei e pode proceder à sua regulamentação, nomeadamente em matéria de deveres de informação aos mutuários e de reporte para efeitos de supervisão».

De facto, sendo o Banco de Portugal a única entidade chamada à supervisão do decreto-lei em apreço, mostra-se imperativo e urgente criar mecanismos que dissipem o desequilíbrio entre o poder negocial de Bancos e famílias.

Destarte, os autores da iniciativa vêm propor a criação de uma comissão de mediação que reforce a supervisão do cumprimento do Decreto-Lei n.º 80-A/2022, mediante o alargamento do espectro de entidades envolvidas.

Regulamentação

A iniciativa prevê ainda (artigo 3.º) que o Governo regulamentará a lei a aprovar no prazo de 30 dias a contar da sua entrada em vigor.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa é apresentada pelos Deputados do Grupo Parlamentar do Chega (CH), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e 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](#)² (Regimento), 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 *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.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo 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 parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O Projeto de Lei n.º 738/XV/1.^a (CH) deu entrada a 24 de abril de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 26 de abril de 2023 foi admitido, anunciado em sessão plenária e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.^a), tendo sido redistribuído à Comissão de Economia, Obras Públicas,

¹ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

Planeamento e Habitação (6.^a), por despacho do Presidente da Assembleia da República, no dia 4 de maio.

▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)³ contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

Importa referir que a iniciativa tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora possa ser aperfeiçoado, em sede de especialidade ou em redação final.

O projeto de lei altera o [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 aquisição ou construção de habitação própria permanente.

Através da consulta do [Diário da República Eletrónico](#), verifica-se que o decreto-lei em causa não foi alterado até à presente data, pelo que esta constituirá a sua primeira alteração. Tal informação deve constar do artigo 1.º da iniciativa, como dispõe o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário: «os diplomas que alterem outros, devem indicar o número de ordem da alteração introduzida, e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

No que respeita ao início de vigência, o artigo 4.º deste 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 da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

³ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

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

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

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O articulado da [Constituição](#)⁴ positiva os princípios e valores estruturantes do Estado de direito democrático, as principais tarefas e incumbências a cargo do Estado nos vários domínios jurídicos infraconstitucionais que compõem o ordenamento jurídico nacional, bem como os direitos, liberdades e garantias fundamentais que assistem a cada cidadão.

Neste sentido, duas das tarefas fundamentais do Estado enunciadas nas diversas alíneas do [artigo 9.º](#) da Constituição são, conforme o estatuído nas alíneas b) e d), respetivamente, «Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático»; e «Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais».

De acordo com o entendimento perfilhado por Jorge Miranda, «As *tarefas* mais não são do que fins ou grandes metas a atingir pelo Estado; as *incumbências*, conexas com as funções como atividades típicas (política, legislativa, administrativa, jurisdicional), correspondem a especificações das tarefas ao serviço de direitos e interesses a salvaguardar ou promover⁵».

⁴ Todas as referências à Constituição são feitas para o sítio da *Internet* da Assembleia da República. Consultada a 4/05/2023.

⁵ *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. 140 (itálicos do autor).

O mesmo autor acrescenta ainda que «A referência ao Estado significa aqui, precipuamente, o Estado – poder central, manifestado, primeiro, através dos órgãos de soberania e, depois, através de outros órgãos e até de pessoas coletivas em que, por razões funcionais, se desdobra⁶».

«De notar o modo como se acham redigidas as alíneas *b)* e *d)*: ao Estado cumpre *garantir* os direitos e liberdades fundamentais; e *promover a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais* (assim como o bem-estar, a qualidade de vida e a igualdade real entre os portugueses) “mediante a transformação e a modernização das estruturas económicas e sociais”.

Os primeiros aparecem como direitos incondicionados, embora algumas das pertinentes normas constitucionais não se ofereçam exequíveis por si mesmas. Os segundos dependem, em larga medida, na sua concretização de condições de facto a obter e a construir. Têm, pois, estruturas algo diferentes, embora não sem componentes comuns e não sem que alguns dos princípios de regime *expressis verbis* formulado para os direitos, liberdades e garantias se não estendam aos direitos económicos, sociais e culturais⁷».

Como prescreve o [artigo 65.º](#) da Constituição, um dos direitos fundamentais que é reconhecido a cada cidadão é o direito à habitação. Este preceito constitucional afirma também conjunto de incumbências acometidas ao Estado, cuja finalidade é assegurar o acesso ao mesmo, e as políticas a prosseguir neste âmbito:

«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» (n.º 1);

«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

⁶ *Idem*, pág. 140 (negritos do autor).

⁷ *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. 143 (itálicos do autor).

«O Estado adotará 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 sustenta 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 por referência ao artigo 67.º ([Ac. n.º 829/96](#)⁸). 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 pessoal⁹».

«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”

⁸ Acórdão do Tribunal Constitucional disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19960829.html>, consultado a 4/05/2023.

⁹ *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).

[alínea d) do n.º 2] ([Ac. n.º 806/93](#)¹⁰ – cfr. ainda [Ac. 829/96](#) e, por último, o importante [Ac. 590/04](#)¹¹).

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](#)¹², [508/99](#)¹³ e [29/00](#)¹⁴)¹⁵».

Quanto ao objeto da iniciativa legislativa em análise, incide sobre a alteração do artigo 8.º do [Decreto-Lei n.º 80-A/2022, de 25 de novembro](#), dispositivo 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.

Como resulta do antepenúltimo parágrafo do preâmbulo deste [ato legislativo](#), «Não obstante o reforço do regime efetuado em 2021, o Governo considera necessário robustecer os mecanismos preventivos das instituições para a situação de aumento das taxas de juro que se está a verificar, por forma a antecipar qualquer risco ou situação de incumprimento que possa decorrer do agravamento da taxa de esforço, obrigando tais instituições a implementar uma rotina específica para avaliar este efeito».

Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º deste [decreto-lei](#), as suas disposições aplicam-se aos contratos de crédito para aquisição ou construção de habitação própria permanente, abrangidos pelo [Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho](#)¹⁶⁻¹⁷, na sua redação atual, celebrados com instituições de crédito, sociedades financeiras e sucursais de instituições de crédito e de instituições financeiras a operar em Portugal, doravante designadas por «instituições», com montante em dívida igual ou inferior a € 300 000.

¹⁰ Disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19930806.html>, consultado a 4/05/2023.

¹¹ Acessível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040590.html>, consultado a 4/05/2023.

¹² Em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920131.html>, consultado a 4/05/2023.

¹³ Em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19990508.html>, consultado a 4/05/2023.

¹⁴ Em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20000029.html>, consultado a 4/05/2023.

¹⁵ 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).

¹⁶ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultado a 4/05/2023.

¹⁷ Diploma que aprova o regime dos contratos de crédito relativos a imóveis.

O [Decreto-Lei n.º 80-A/2022, de 25 de novembro](#) dispõe sobre as seguintes matérias:

- Artigo 1.º - Objeto;
- Artigo 2.º - Âmbito de aplicação;
- Artigo 3.º - Agravamento significativo e taxa de esforço significativa;
- Artigo 4.º - Acompanhamento da evolução da taxa de esforço;
- Artigo 5.º - Procedimentos das instituições;
- Artigo 6.º - Alargamento do prazo de amortização;
- Artigo 7.º - Suspensão temporária da exigibilidade da comissão de reembolso antecipado;
- Artigo 8.º - Supervisão e regulamentação;
- Artigo 9.º - Regime sancionatório;
- Artigo 10.º - Encargos e emolumentos;
- Artigo 11.º - Entrada em vigor e vigência.

As medidas previstas por este decreto-lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do seu artigo 11.º, vigoram até 31 de dezembro de 2023.

O artigo 8.º encontra-se, atualmente, redigido da seguinte forma:

«Supervisão e regulamentação

O [Banco de Portugal](#)^{18,19} supervisiona o cumprimento do presente decreto-lei e pode proceder à sua regulamentação, nomeadamente em matéria de deveres de informação aos mutuários e de reporte para efeitos de supervisão».

Cumpra, ainda, mencionar outros instrumentos jurídicos relativos ao tema abordado no presente projeto-lei:

- A [Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro](#), que aprova a Lei de bases da habitação;

¹⁸ Este, como afirma o primeiro segmento do n.º 1 do [artigo 3.º](#) e a alínea c) do [artigo 12.º](#) da sua [Lei Orgânica](#) aprovada em anexo à [Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro](#), corresponde ao banco central da República Portuguesa, ao qual são conferidas diversas missões, uma delas é velar pela estabilidade do sistema financeiro nacional, assegurando com essa finalidade, designadamente, as funções de refinanciador de última instância e de autoridade macroprudencial nacional;

¹⁹ O sítio da *Internet* é acessível em <https://www.bportugal.pt/>, uma das informações aí apresentadas é a estatística relativa a empréstimos bancários a particulares para habitação e consumo. Consultado a 4/05/2023.

- O [artigo 223.º](#) da Lei do Orçamento de Estado para 2023 aprovada pela [Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro](#), aprova um regime especial de redução das retenções na fonte para os titulares de crédito à habitação própria e permanente que auferem remunerações mensais que não ultrapassem o montante de € 2700;
- O [Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro](#), que aprova 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 37/2018, de 4 de junho](#), que cria o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação;
- O [Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março](#)²⁰, 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
- 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.

²⁰ Este diploma foi aprovado no [Conselho de Ministros de 16 de março de 2023](#) (n.º 1) e encontra-se relacionado com as medidas do programa «[Mais Habitação](#)», e as duas medidas de apoio positivadas no mesmo foram apresentadas pelo Primeiro-Ministro, Ministro das Finanças e pela Ministra da Habitação, na [conferência de imprensa](#) do Conselho de Ministros que ocorreu no mesmo dia.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ Âmbito internacional

Países analisados

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

ESPANHA

É no [Real Decreto-ley 19/2022, de 22 de noviembre](#)²¹, 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, que a que establece medidas destinadas a mitigar os efeitos dos efeitos dos custos de financiamento dos contratos de crédito para aquisição ou construção de habitação própria permanente

O [Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual](#)²², supra citado, prevê que as entidades aderentes a este mecanismo de proteção de devedores, serão supervisionados por uma Comissão de Controlo, composta por representantes do [Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital](#)²³, do [Banco de España \(BdE\)](#)²⁴, da [Comisión Nacional del Mercado de Valores \(CNMV\)](#)²⁵, do [Consejo General del Poder Judicial](#)²⁶, do [Ministerio de Justicia](#)²⁷, do [Consejo General del Notariado](#)²⁸, do [Instituto Nacional de Estadística](#)²⁹, da [Asociación Hipotecaria Española](#)³⁰, do [Consejo de Consumidores y](#)

²¹ Diplomas consolidados retirado do portal oficial [boe.es](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 05.05.2023.

²² Retirado do sítio da [Internet portal.mineco.gob.es](#). Consultas efetuadas a 05.05.2023.

²³ Retirado do sítio da [Internet portal.mineco.gob.es](#). Consultas efetuadas a 05.05.2023.

²⁴ Retirado do sítio da [Internet bde.es](#). Consultas efetuadas a 05.05.2023.

²⁵ Retirado do sítio da [Internet cnmv.es](#). Consultas efetuadas a 05.05.2023.

²⁶ Retirado do sítio da [Internet poderjudicial.es](#). Consultas efetuadas a 05.05.2023.

²⁷ Retirado do sítio da [Internet mjusticia.gob.es](#). Consultas efetuadas a 05.05.2023.

²⁸ Retirado do sítio da [Internet notariado.org](#). Consultas efetuadas a 05.05.2023.

²⁹ Retirado do sítio da [Internet ine.es](#). Consultas efetuadas a 05.05.2023.

³⁰ Retirado do sítio da [Internet ahe.es](#). Consultas efetuadas a 05.05.2023.

[Usuarios](#)³¹ e de outras associações não governamentais. O último relatório de controle desta Comissão de Controlo (*Informe cumplimiento CBP XX*) pode ser consultado [aqui](#)³².

O conjunto de entidades financeiras que aderiram a este instrumento, encontram-se elencadas na [Resolución de 17 de enero de 2023](#), 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 deudores hipotecarios en riesgo de vulnerabilidad.

IRLANDA

O [Central Bank Act 1989](#)³³ prevê, na sua [Section 117](#), a possibilidade da existência de códigos de práticas que estabeleçam quadros de conduta que deverão ser observados pelas entidades licenciadas no âmbito do setor bancário e financeiro. Em função do disposto, o [Central Bank of Ireland](#)³⁴ aprovou o [Code of Conduct on Mortgage Arrears](#)³⁵, que estabelece o quadro de relação entre os mutuários e os credores, aplicável a situações de atraso no pagamento de contratos de crédito de habitação.

O Código de Conduta supracitado define, no seu n.º 16, a existência do mecanismo de [Mortgage Arrears Resolution Process \(MARP\)](#)³⁶, processo assessorado por uma *Arrears Support Unit (ASU)*³⁷. O [Money Advice and Budgeting Service](#)³⁸ pode disponibilizar também, a título gratuito, o acompanhamento e apoio ao credor. O *Central Bank of Ireland* apresenta no seu portal [informações adicionais](#)³⁹ relativas ao apoio de devedores em situação de dificuldades financeiras no âmbito dos contratos de crédito de habitação.

³¹ Retirado do sítio da *Internet consumo-ccu.consumo.gob.es*. Consultas efetuadas a 05.05.2023.

³² Retirado do sítio da *Internet portal.mineco.gob.es*. Consultas efetuadas a 05.05.2023.

³³ Diplomas consolidados retirado do portal oficial *irishstatutebook.ie*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes à Irlanda são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 05.05.2023.

³⁴ Retirado do sítio da *Internet centralbank.ie*. Consultas efetuadas a 05.05.2023.

³⁵ Retirado do sítio da *Internet centralbank.ie*. Consultas efetuadas a 05.05.2023.

³⁶ Retirado do sítio da *Internet citizensinformation.ie*. Consultas efetuadas a 05.05.2023.

³⁷ Unidades internas das instituições bancárias e financeiras, responsáveis pelo acompanhamento dos processos de renegociação das condições contratuais de financiamentos.

³⁸ Retirado do sítio da *Internet mabs.ie*. Consultas efetuadas a 05.05.2023.

³⁹ Retirado do sítio da *Internet centralbank.ie*. Consultas efetuadas a 05.05.2023.

A monitorização dos procedimentos supracitados pode ainda ser monitorizada e fiscalizada pelo [Financial Service and Pensions Ombudsman \(FSPO\)](#)⁴⁰.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), verificou-se a existência das seguintes iniciativas legislativas pendentes versando diretamente sobre matéria idêntica ou conexas com a da presente iniciativa:

- **Proposta de Lei n.º 46/XV/1.ª (GOV)** - [Aprova o Programa Nacional de Habitação para o período 2022-2026. Encontra-se no Grupo de Trabalho – Habitação para apreciação na especialidade](#). Esta iniciativa aguarda apreciação na especialidade no Grupo de Trabalho – Habitação.
- **Proposta de Lei n.º 71/XV/1.ª (GOV)** - [Aprova medidas no âmbito do plano de intervenção «Mais Habitação»](#). Esta iniciativa aguarda apreciação na generalidade.
- **Projeto de Lei n.º 451/XV/1.ª (PCP)** - [Regime extraordinário de proibição de penhora e execução de hipoteca de habitação própria permanente](#). Esta iniciativa aguarda apreciação na generalidade.
- **Projeto de Lei n.º 470/XV/1.ª (CH)** – [Cria um programa de apoio aos jovens para compra de habitação própria e permanente](#). Esta iniciativa aguarda apreciação na generalidade.
- **Projeto de Lei n.º 472/XV/1.ª (L)** - [Cria o Programa Ajuda de Casa, de apoio à compra da primeira habitação](#). Esta iniciativa aguarda apreciação na generalidade.
- **Projeto de Lei n.º 605/XV/1.ª (CH)** - [Cria uma medida extraordinária de apoio de € 125.00 aos titulares de contratos de financiamento à aquisição de habitação própria](#)

⁴⁰ Retirado do sítio da *Internet fspo.ie*. Consultas efetuadas a 05.05.2023.

[e permanente, por motivo do aumento das taxas de juros](#). Esta iniciativa aguarda apreciação na generalidade.

- **Projeto de Lei n.º 654/XV/1.ª (PSD)** - [Medidas fiscais para uma intervenção social para resolver a grave crise no acesso à habitação própria, o aumento dos encargos gerados com a subida dos juros no crédito à habitação e a promoção de medidas que incentivem uma melhor afetação dos prédios devolutos e o fortalecimento da confiança entre as partes nos contratos de arrendamento](#). Esta iniciativa aguarda apreciação na especialidade no Grupo de Trabalho – Habitação.
- **Projeto de Lei n.º 655/XV/1.ª (PSD)** - [Estabelece o regime transitório de subsídio de renda e aprova medidas de mitigação no impacto do agravamento dos juros do crédito à habitação](#). Esta iniciativa aguarda apreciação na especialidade no Grupo de Trabalho – Habitação.
- **Projeto de Lei n.º 656/XV/1 (PSD)** - [Habitação para jovens - alojamento estudantil, arrendamento para jovens e aquisição da primeira habitação própria e permanente](#). Esta iniciativa aguarda apreciação na especialidade no Grupo de Trabalho – Habitação.

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

Após consulta à mesma base de dados, constatou-se, de igual modo, que na presente Legislatura existiram as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria idêntica à da iniciativa ora em apreço:

- **Projeto de Lei n.º 242/XV/1.ª(PCP)** - [Proteção da casa de morada de família . Garante o direito à habitação, protegendo o uso das frações para fins habitacionais](#). Na reunião plenária do dia 6 de outubro de 2022, esta iniciativa foi rejeitada na generalidade, com os votos contra: PS, PSD, CH, IL e a favor: PCP, BE, PAN e L.
- **Projeto de Lei n.º 298/XV/1.ª(CH)** - [Altera o artigo 78ºE do Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares \(IRS\) no sentido de aumentar a percentagem e os limites da dedução das despesas relativas a habitação . Na](#)

reunião plenária do dia 06/10/2022, esta iniciativa foi rejeitada generalidade, com os votos contra: PS; abstenção: PSD, PCP, L; a favor: CH, IL, BE, PAN.

- **Projeto de Lei n.º 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](#) . Na reunião plenária do dia 06/10/2022, esta iniciativa foi rejeitada na generalidade, com os votos contra: PS; abstenção: PSD, PCP, L; a favor: CH, IL, BE, PAN.
- **Projeto de Lei n.º 319/XV/1.ª(PAN)** - [Aprova o regime de concessão de crédito bonificado à habitação para jovens](#) . Na reunião plenária do dia 07/10/2022, esta iniciativa foi rejeitada na generalidade, com os votos contra: PS, IL; abstenção: PSD, PCP, BE; a favor: CH, PAN, L.
- **Projeto de Lei n.º 320/XV/1.ª(PAN)** - [Aprova medidas fiscais de proteção das famílias com créditos à habitação, alterando o Código do IRS e o Estatuto dos Benefícios Fiscais](#) . Na reunião plenária do dia 06/10/2022, esta iniciativa foi rejeitada na generalidade, com os votos contra: PS; abstenção: PSD, PCP; a favor: CH, IL, BE, PAN, L.
- **Projeto de Lei n.º 326/XV/1.ª(BE)** - [Cria o regime de impenhorabilidade da primeira habitação e consagra a dação em pagamento](#) . Na reunião plenária do dia 06/10/2022, esta iniciativa foi rejeitada na generalidade, com os votos contra: PS, PSD, CH, IL; a favor: 2-PS, PCP, BE, PAN, L, Isabel Alves Moreira (PS), Alexandra Leitão (PS).
- **Projeto de Lei n.º 327/XV/1.ª(BE)** - [Limita a variação da taxa de esforço no crédito à habitação](#) . Na reunião de comissão do dia 15/02/2023, esta iniciativa foi rejeitada na especialidade.
- **Projeto de Lei n.º 328/XV/1.ª(BE)** - [Estabelece o regime excepcional de moratórias bancárias](#) . Na reunião plenária do dia 06/10/2022, esta iniciativa foi rejeitada na

Projetos de Lei n.ºs 738/XV/1.ª (CH)

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª)

generalidade, com os votos contra: PS, PSD, CH, IL; a favor: 2-PS, PCP, BE, PAN, L.

- **Projeto de Lei n.º 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.](#) Na reunião de comissão do dia 15/02/2023, esta iniciativa foi rejeitada na especialidade.
- **Projeto de Lei n.º 366/XV/1.ª(PAN)** - [Cria uma Linha Financeira de Apoio Extraordinário a Titulares de Crédito à Habitação](#) . Na reunião plenária do dia 09/12 / 2022, esta iniciativa foi rejeitada na generalidade, com os votos contra: PS, IL, PCP, BE; abstenção: PSD, CH, L; a favor: PAN.
- **Projeto de Lei n.º 452/XV/1.ª(PCP)** - [Regime extraordinário de proteção da habitação própria face ao aumento dos encargos com o crédito à habitação.](#) Na reunião plenária do dia 15/02/2023, esta iniciativa foi rejeitada na generalidade, com os votos contra: PS, IL; abstenção: PSD, CH; a favor: PCP, BE, PAN, L.
- **Projeto de Lei n.º 651/XV/1.ª (IL)** - [Isenção de Imposto do Selo relativo a empréstimos.](#) Na reunião plenária do dia 05/05/2023, esta iniciativa foi rejeitada na generalidade, com os votos contra: PS, PCP, BE; abstenção: PSD, L; a favor: CH, IL, PAN.
- **Projeto de Lei n.º 460/XV/1.ª (PAN)** - [Aprova um regime transitório de isenção de execução de penhora de bens imóveis para a satisfação de garantia real de créditos hipotecários.](#) Na reunião plenária do dia 20/01//2023, esta iniciativa foi rejeitada na generalidade, com os votos contra: PS, PSD e IL; abstenção: CH; favor: PCP, BE, DURP do PAN e L.
- **Projeto de Resolução n.º 260/XV/1.ª (PCP)** - [Propõe a fixação de um spread máximo pela CGD para o crédito à habitação.](#) Na reunião plenária do dia

Projetos de Lei n.ºs 738/XV/1.ª (CH)

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª)

06/10//2022, esta iniciativa foi rejeitada na generalidade, com os votos contra: PS, PSD e IL; abstenção: CH; favor: PCP, BE, DURP do PAN e L.

- **Projeto de Resolução n.º 261/XV/1.ª (PCP)** - [Recomenda a adoção de medidas urgentes para responder aos aumentos no crédito à habitação](#). Na reunião plenária do dia 06/10//2022, esta iniciativa foi rejeitada na generalidade, com os votos contra: PS, PSD e IL; abstenção: CH; favor: PCP, BE, DURP do PAN e L.
- **Projeto de Resolução n.º 274/XV/1.ª (CH)** - [Recomenda ao Governo que garanta um apoio a todas as famílias, correspondente a 40% do aumento da prestação com crédito habitação provocado pela subida da Taxa Euribor](#). Na reunião plenária do dia 20/01/2023, esta iniciativa foi rejeitada na generalidade, com os votos contra: PS, PSD, IL, PCP, BE e DURP do L; abstenção: PAN; favor: CH.
- **Projeto de Lei n.º 723/XV/1.ª (PAN)** - [Alarga o âmbito dos beneficiários dos apoios extraordinários de apoio às famílias para pagamento da renda e da prestação de contratos de crédito, alterando o Decreto-Lei n.º 20-B/2023, de 22 de março](#). Na reunião plenária do dia 05/05/2023, esta iniciativa foi rejeitada na generalidade, com os votos contra: PS; abstenção: PSD, CH; a favor: IL, PCP, BE, PAN, L.

No que respeita a petições, registam-se os seguintes antecedentes:

Petição n.º 107/XV/1.ª – (de Bruno Valter Pereira Martins) [Por uma habitação e emprego condignos](#). Esta petição foi concluída em comissão em 15/02/2023.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas obrigatórias

Em 09/05/2023, o Presidente da 6.ª Comissão promoveu, nos termos regimentais, a emissão de parecer pela Associação Nacional de Municípios Portugueses e pela Associação Nacional de Freguesias.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na página das iniciativas na *Internet*.

Projetos de Lei n.ºs 738/XV/1.ª (CH)

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª)

▪ Consultas facultativas

Atendendo à matéria em causa, a Comissão pode, se assim o deliberar, solicitar parecer escrito ao Banco de Portugal, à Associação Portuguesa de Bancos, à Associação de Defesa dos Clientes Bancários, à DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, à Direção-Geral do Consumidor e a associações de defesa dos consumidores.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

CAMPOS, Isabel Menéres – Crédito à habitação. In **I Congresso de direito do consumo**. Coimbra : Almedina, 2016. ISBN 978-972-40-6422-2. p. 159-175. Cota: 20 – 154/2017.

Resumo: O tema abordado na obra indicada é de uma atualidade incontroversa, sobretudo num contexto de crise que está a precipitar as situações de incumprimento e numa situação de extrema dificuldade por parte das famílias portuguesas, no que respeita aos contratos de crédito para aquisição de habitação própria permanente, contraídos no passado, em condições e em circunstâncias muito diversas das que vivem hoje. Tendo em vista a Diretiva 2014/17/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação, a autora faz uma reflexão sobre o assunto, numa perspectiva de futuro, considerando as mudanças que a transposição do diploma europeu determina no regime de crédito à habitação em Portugal.

CASTRO, Cláudia Silva – A proteção do consumidor nos contratos de crédito para imóveis de habitação : confronto entre as soluções propostas pela Diretiva 2014/17/UE e as consagradas pelo Regime Jurídico do Crédito ao Consumo. **Revista eletrónica de Direito** [Em linha]. Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Nº 2 (jun. 2017), 59 p. [Consult. 02 maio. 2023]. Disponível em WWW <<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142164&img=30267&save=true>>

Resumo: A presente obra, apresenta um estudo inserido na problemática do sobreendividamento das sociedades modernas e na forma como o ordenamento jurídico-comunitário, em especial o ordenamento português, tem o objetivo de desempenhar a árdua tarefa da proteção do consumidor nos contratos de crédito, com enfoque nos contratos de crédito para imóveis de habitação. Nesse sentido, a autora propõe analisar a forma como a legislação comunitária tem protegido o consumidor quando este tem à sua frente a celebração de um contrato de crédito, quer o fim último se destine à aquisição de um bem de consumo, quer se destine à aquisição de um imóvel para habitação. No estudo é feita uma análise comparativa entre o atual regime jurídico do crédito ao consumo (regulado pelo Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 junho) e a Diretiva 2014/17/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de fevereiro de 2014 (relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação e que altera as Diretivas 2008/48/CE e 2013/36/UE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010). É examinada, ainda, a forma como é «oferecida uma especial tutela ao consumidor, como a parte mais frágil de um contrato de crédito, refletindo sobre os aspetos que ambos os diplomas assumem como fulcrais para uma proteção eficaz e adequada.» A autora aborda, ainda, as medidas legislativas tomadas pelo legislador nacional, «tendo em vista a prevenção e o combate ao incumprimento de obrigações contraídas no plano do crédito à habitação, Lei n.º 58/2012, da Lei n.º 59/2012 e da Lei n.º 60/2012, todas de 9 de novembro.» No percurso do exame é também analisado o atual quadro jurídico-legal do crédito à habitação em Portugal, assim como a sua evolução legislativa e contexto socioeconómico.

DRAGO, Ana – Habitação entre crises : participação das classes médias, políticas de habitação acessível e o impacto da pandemia em Portugal. In **Cadernos do Observatório** [Em linha]. Coimbra : Observatório Sobre Crises e Alternativas, 2021. [Consult. 02 maio 2023]. 67 p. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=135336&img=29048&save=true>>.

Resumo: Esta obra procura refletir sobre o surgimento de uma nova crise habitacional em Portugal. A autora discute as alterações que ligam a financeirização da habitação, as novas rentabilidades no setor da habitação e os seus impactos no agravamento das desigualdades em Portugal. No seguimento, debruça-se também sobre a crise na

habitação no novo século, alertando que é diferente na sua configuração, atingindo os pobres urbanos, como aconteceu no passado, as classes populares e também as classes médias urbanas. Nos seus capítulos debate a habitação no tempo do neoliberalismo: privatização, financeirização e crise; a austeridade e o seu lastro; o caso português e as mudanças políticas na habitação. Destaca-se o capítulo em que são abordados os impactos da crise pandémica no mercado da habitação no qual a autora procura «discutir os efeitos da crise pandémica, sistematizando alguns dados e organizando a discussão sobre os riscos e as oportunidades que esta nova crise coloca à questão dos custos e da provisão de habitação.» Discute ainda «o impacto imediato das medidas de contenção da pandemia a partir das medidas de apoio lançadas pelo Governo e pelos indicadores do mercado de habitação. Perante um cenário de crise social e económica grave e com um volume significativo de pedidos de moratórias aos pagamentos do crédito à habitação, os preços de venda de habitações nos primeiros trimestres de 2020 abrandaram, mas não deixaram de subir, e o volume de crédito em novas operações na habitação voltou a atingir volumes elevados no final de 2020. Estas dinâmicas, quase contraditórias, parecem indicar que a crise pandémica irá acentuar as desigualdades crescentes no campo da habitação entre os que deixarão de conseguir fazer face aos pagamentos na habitação e aqueles que mantêm rendimentos que lhes permitem manter ou até melhorar a sua situação habitacional.» Também são analisados na obra os dados relativos à implementação das novas políticas de habitação lançadas em 2018, sendo feita uma reflexão sobre os riscos e possibilidades no campo da habitação em Portugal no contexto pós-covid.

LEITÃO, Luís de Meneses – O impacto da crise financeira no regime do crédito à habitação. In **I Congresso de direito bancário**. Coimbra : Almedina, 2015. p. 9-26. Cota: 24 – 13/2016.

Resumo: O autor do artigo analisa o impacto da crise financeira internacional no regime jurídico do crédito à habitação e em especial no que respeita às execuções hipotecárias, fazendo uma análise comparada de sistemas jurídicos e da jurisprudência relevante em Espanha e Portugal. Analisa ainda as respostas legislativas existentes no que concerne à criatividade jurisprudencial, respostas essas que, em termos de proteção do consumidor, se mostram muito tímidas e ficaram aquém da prestação dos tribunais.