

## [Projeto de Lei n.º 451/XV/1ª \(PCP\)](#)

**Título: Regime extraordinário de proibição de penhora e execução de hipoteca de habitação própria permanente**

Data de admissão: 21 de dezembro de 2022

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), Maria Nunes de Carvalho (DAPLEN), Cristina Ferreira e Sandra Rolo (DILP) e João Carlos Sanches (BIB)

**Data:** 13.01.2023

## I. A INICIATIVA

---

A presente iniciativa cria um regime extraordinário de proibição de penhora e execução de hipoteca de habitação própria permanente (artigo 1.º).

Conforme é mencionado na exposição de motivos, a intervenção legislativa neste âmbito assenta na necessidade de encontrar soluções para o problema da perda da habitação própria e permanente, propondo que se elimine a possibilidade de penhora ou execução de hipoteca sobre a habitação quando se comprove a inexistência de rendimentos suficientes para assegurar a subsistência do executado ou do seu agregado familiar, incluindo no âmbito de processos de execução fiscal.

Caso não se verifique a circunstância acima referida, a penhora ou execução da hipoteca só será admissível se não for possível garantir, com a penhora de outros bens ou rendimentos, o pagamento de dois terços do montante em dívida no prazo fixado para o pagamento do crédito concedido para a aquisição do imóvel. Ainda assim, a venda judicial apenas se poderá concretizar se o montante a resultar da mesma for superior ao que resultaria da penhora de outros bens e rendimentos do executado, podendo essa penhora incidir sobre rendimentos de terceiros que o executado indique, desde que obtido o respetivo consentimento.

Para o efeito, os proponentes argumentam que a acentuada perda de poder de compra que tem vindo a verificar-se determina dificuldades acrescidas às famílias para fazerem face às suas necessidades de subsistência. Destarte, como já aconteceu em períodos recentes, a estas dificuldades pode vir a somar-se a ameaça da perda da habitação.

Consideram os proponentes que «com as soluções agora avançadas (...) preserva-se o direito à manutenção da habitação e privilegiam-se soluções alternativas àquelas que têm conduzido à situação, reconhecida generalizadamente como injusta, de empurrar para fora de casa famílias a quem já pouco ou nada resta de conforto».

## II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

---

### ▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)<sup>1</sup> (Constituição) 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. 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.

A iniciativa 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, 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.

Especificamente no que se refere à verificação do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 120.º do Regimento – que determina a não admissão de iniciativas que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados – e em face da pretensão do projeto de lei em limitar a penhora e a execução de hipoteca de imóvel que constitua habitação própria e permanente do devedor, dir-se-á o seguinte:

Por um lado, refira-se o direito do credor à satisfação do seu crédito, abrangido pelo direito de propriedade constante do artigo 62.º da Constituição. Segundo Jorge Miranda e Rui Medeiros, «os particulares, sejam pessoas singulares ou coletivas, gozam do

---

<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.

direito de ter bens em propriedade e, em geral, do direito de se tornar (...) titulares de quaisquer direitos de valor pecuniário – direitos reais, direitos de crédito, direitos materiais de autor, direitos sociais ou outros». No fundo, «trata-se do reconhecimento de que as pessoas, assim como têm direitos de liberdade, de associação ou de defesa, também têm o direito de ter coisas ou direitos de significado encómico».<sup>3</sup>

Por outro, o direito à habitação garantido constitucionalmente no artigo 65.º da Constituição, contempla uma dupla vertente: uma negativa, que se encontra plasmada no n.º 1, que se traduz no direito a exigir do Estado ou de terceiros que se abstenham de atos que prejudiquem o direito em causa, e outra positiva, que se traduz no direito à adoção de medidas de proteção por parte do Estado.

Tal como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira, o direito à habitação «consiste, por um lado, no direito de não ser arbitrariamente privado da habitação ou de não ser impedido de conseguir uma; neste sentido, o direito à habitação reveste a forma de ‘direito negativo’(...). Por outro lado, o direito à habitação consiste no direito a obtê-la por via de propriedade ou arrendamento, traduzindo-se na exigência das medidas e prestações estaduais adequadas a realizar tal objetivo. Neste sentido, o direito à habitação apresenta-se como verdadeiro e próprio ‘direito social’. Daí que, segundo os mesmos Professores, o Estado deva «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 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.)».».<sup>4</sup>

Ainda neste sentido, Jorge Miranda e Rui Medeiros consideram que «o direito à habitação não se confunde com o direito de propriedade, mesmo na sua dimensão positiva enquanto direito à aquisição de propriedade. O direito à habitação, por si só, não se esgota ou, ao menos, não aponta, ainda que de modo primordial ou a título principal, para o direito a ter uma habitação num imóvel da propriedade do cidadão (Acórdão n.º 649/99, do Tribunal Constitucional). Daí que uma norma que admite a

---

<sup>3</sup> Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, pág. 127.

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

penhora de um imóvel onde se situe a casa de habitação do executado e seu agregado familiar não viole o direito que todos têm de haver, para si e para a sua família, uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto, pois a habitação em causa, desligada da titularidade do direito real de propriedade sobre o imóvel onde essa habitação se situa, não é afetada, já que pela penhora o executado e sua família não são privados da respetiva habitação, podendo, pois, manter-se no imóvel (Acórdão n.º 649/99)».<sup>5</sup>

De acordo com [Acórdão n.º 612/2019](#), do Tribunal Constitucional, e numa perspetiva de atender aos dois direitos referidos anteriormente e ao cumprimento do princípio da proporcionalidade, decorrente do artigo 2.º da Constituição, «é, pois, no confronto destas posições – por um lado, o direito do credor no quadro da afirmação da garantia patrimonial referida ao património do devedor e, por outro, a pretensão do devedor a que determinado bem existente no seu património não seja, atenta a específica afetação do mesmo, subtraído a essa garantia patrimonial – que deverá ser avaliada a ponderação efetuada pelo legislador, no sentido de saber se a mesma ultrapassa o limite imposto pelo princípio da proporcionalidade (artigo 18.º, n.º 2, da Constituição).».

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 19 de dezembro de 2022, acompanhado da respetiva ficha de avaliação prévia de impacto de género. A iniciativa foi admitida a 21 de dezembro, data em que baixou na generalidade à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), tendo sido anunciada nesse mesmo dia em sessão plenária.

#### ▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)<sup>6</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 proibição de penhora e execução de hipoteca de habitação própria permanente» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º

---

<sup>5</sup> Jorge Miranda e Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra Editora, 2006, pág. 665.

<sup>6</sup> Hiperligação para o sítio da Internet da Assembleia da República.

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 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 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.

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

---

A Constituição determina no n.º 1 do seu [artigo 65.º](#) que «todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar». O n.º 2 do mesmo artigo acrescenta que para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado, nomeadamente, «programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais; e estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada». De referir, também, os artigos [70.º](#) e [72.º](#) da Lei Fundamental que estipulam, respetivamente que «os jovens gozam de proteção especial para efetivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, designadamente, no acesso à habitação» e que «as pessoas idosas têm direito à segurança económica e a condições de habitação e convívio familiar e comunitário que respeitem a sua autonomia pessoal e evitem e superem o isolamento ou a marginalização social». Por último, menciona-se o n.º 1 do [artigo 62.º](#) da Constituição, que consagrou o direito de propriedade privada para todos.

De acordo com os Profs. Drs. Gomes Canotilho e Vital Moreira, o direito à habitação «consiste, por um lado, no direito de não ser arbitrariamente privado da habitação ou de não ser impedido de conseguir uma; neste sentido, o direito à habitação reveste a forma de «direito negativo», ou seja, de direito de defesa, determinando um dever de abstenção do Estado e de terceiros, apresentando-se, nessa medida, como um direito análogo aos «direitos, liberdades e garantias» (cfr. [artigo 17.º](#)). Por outro lado, o direito à habitação consiste no direito a obtê-la por via de propriedade ou arrendamento, traduzindo-se na exigência das medidas e prestações estaduais adequadas a realizar tal objetivo. Neste sentido, o direito à habitação apresenta-se como verdadeiro e próprio «direito social»<sup>7</sup>.

Sobre a matéria objeto da presente iniciativa, refira-se que a [Lei n.º 117/2019](#), de 13 de setembro<sup>8</sup>, alterou o [Código de Processo Civil](#), em matéria de processo executivo, concretamente o [artigo 751.º](#) no sentido de introduzir regras relativas à ordem de realização da penhora e à determinação do valor de base da venda de imóveis em processo de execução específicas da proteção de habitação própria permanente. Sobre a determinação da modalidade de venda e do valor dos bens vigora o regime previsto no artigo [812.º](#) do Código.

Anteriormente, a [Lei n.º 13/2016](#), de 23 de maio<sup>9</sup>, tinha alterado o [Código de Procedimento e de Processo Tributário](#)<sup>10</sup> (artigos [219.º](#), [231.º](#) e [244.º](#)) e a [Lei Geral Tributária](#) (artigo [49.º](#)), com o fim de proteger a casa de morada de família no âmbito de processos de execução fiscal.

Numa perspetiva a montante à problemática da execução de hipoteca de habitação própria refira-se que, já em 2012, tinham sido aprovados um conjunto de diplomas que tendo por base o sobre-endividamento das famílias, visaram a proteção dos devedores de crédito à habitação.

---

<sup>7</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 2007, pág. 834.

<sup>8</sup> Diploma retirado do sítio na *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). As referências legislativas nesta parte da Nota Técnica são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico, salvo indicação em contrário. Consulta efetuada a 11/01/2023. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

<sup>9</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>10</sup> A legislação fiscal e tributária mencionada nesta Nota Técnica é retirada do sítio da *Internet* do [Portal das Finanças](#).

Em primeiro lugar cumpre destacar a [Lei n.º 57/2012](#), de 9 de novembro<sup>11</sup>, que aprovou a 2.ª alteração ao [Decreto-Lei n.º 158/2002](#), de 2 de julho, (versão consolidada) permitindo o reembolso do valor de planos poupança para pagamento de prestações de crédito à habitação. A redação introduzida por aquela lei foi, por sua vez, alterada pela [Lei n.º 44/2013](#), de 3 de julho<sup>12</sup>, permitindo-se agora o reembolso do valor dos planos de poupança no pagamento de prestações de contratos de crédito sobre imóvel destinado a habitação própria e permanente do participante, mesmo que garantidos por hipoteca (alínea g) do n.º 1 do artigo 4.º).

Na mesma data foi também publicada a [Lei n.º 58/2012](#), de 9 de novembro<sup>1314</sup>, diploma que criou um regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica muito difícil. Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º o regime previsto nesta lei aplica-se às situações de incumprimento de contratos de mútuo celebrados no âmbito do sistema de concessão de crédito à habitação destinado à aquisição, construção ou realização de obras de conservação e de beneficiação de habitação própria permanente de agregados familiares que se encontrem em situação económica muito difícil e apenas quando o imóvel em causa seja a única habitação do agregado familiar e tenha sido objeto de contrato de mútuo com hipoteca. A Lei n.º 58/2012, de 9 de novembro, foi alterada pela [Lei n.º 58/2014](#), de 25 de agosto<sup>15</sup>, que introduziu um conjunto de modificações, designadamente, o aumento do valor patrimonial tributário dos imóveis objeto de crédito à habitação, e a inserção e autonomização da figura dos agregados considerados «famílias numerosas». Nos termos do [artigo 38.º](#), a Lei n.º 58/2012, de 9 de novembro, teve um período de vigência que durou até 31 de dezembro de 2015.

Seguiu-se a [Lei n.º 59/2012](#), de 9 de novembro<sup>16</sup>, que veio criar salvaguardas para os mutuários de crédito à habitação tendo, com esse objetivo, alterado o [Decreto-Lei n.º 349/98](#), de 11 de novembro<sup>17</sup>, relativo ao regime jurídico do crédito à habitação própria.

---

<sup>11</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>12</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>13</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>14</sup> Versão consolidada.

<sup>15</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>16</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>17</sup> (versão consolidada),



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

Atualmente, vigora até 31 de dezembro de 2023, o regime aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 80-A/2022](#), de 25 de novembro, que estabelece medidas destinadas a mitigar os efeitos do incremento dos indexantes de referência de contratos de crédito para aquisição ou construção de habitação própria permanente com valor em dívida igual ou inferior a 3000 mil euros.

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

## IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

### ▪ **Âmbito internacional**

#### **Países analisados**

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

#### **ESPAÑA**

O [artigo 47](#) da [Constitución Española](#)<sup>18</sup> preceitua que todos os espanhóis têm o direito de desfrutar de uma habitação digna e adequada. As autoridades públicas devem

---

<sup>18</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. Consultadas a 9/01/2023.

promover as condições necessárias e estabelecer as normas pertinentes para tornar este direito efetivo, regulando a utilização do solo de acordo com o interesse geral para impedir a especulação. A comunidade participa nas mais-valias geradas pela ação urbanística das entidades públicas.

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

O terceiro parágrafo do ponto II do preâmbulo 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*<sup>19</sup> refere que existem diversas medidas de proteção relativamente à execução da hipoteca de pessoas em situação de vulnerabilidade social desalojadas da sua residência habitual, como o *Fondo Social de Viviendas de las entidades de crédito*, que dispõe de 10 411 habitações, a possibilidade de utilização de habitações pertencentes à [SAREB](#)<sup>20</sup>, no quadro da sua contribuição para a política de habitação social, de acordo com os princípios de sustentabilidade e utilidade social definidos no [Real Decreto-ley 1/2022, de 18 de enero](#), *por el que se modifican la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito; la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión; y el Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos, en relación con el régimen jurídico de la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria*, ou a suspensão do processo

---

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

<sup>20</sup> Acrónimo de *Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria*.

judicial de execução de hipotecas vigente até maio de 2024 para que, com o apoio dos serviços sociais, tenham tempo para procurar uma alternativa habitacional.

Nos termos do n.º 1 do [artigo 3.](#), as medidas a que alude o presente capítulo conformam um novo Código de Boas Práticas que se aplica às pessoas singulares que sejam titulares de empréstimos ou créditos garantidos por hipoteca imobiliária sobre a habitação permanente do devedor ou do hipotecário não devedor, cujo preço de aquisição não exceda os 300 000 euros, constituídos até 31 de dezembro de 2022.

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

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

O seu artigo *Primero*. decreta quais os empréstimos e devedores que se encontram incluídos no âmbito de aplicação deste código, bem como especifica os critérios objetivos relativos ao conceito de risco de vulnerabilidade<sup>21</sup>.

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

---

<sup>21</sup> No anexo da [Resolución de 16 de diciembre de 2022, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa](#), por la que se publica la lista de entidades que han comunicado su adhesión al Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual é apresentada a lista das entidades bancárias aderentes ao Código de Boas Práticas.

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

- a) Prorrogação do prazo total do empréstimo até ao máximo de 7 anos, podendo o mutuário fixar o montante da sua prestação com referência a 1 de junho de 2022 ou no valor da primeira prestação para os empréstimos, cuja cobrança ocorre após a referida data, por um período de 12 meses a partir do momento em que a prorrogação for efetuada por falta total ou parcial do pagamento do capital. Em qualquer caso, a prorrogação do prazo não pode implicar redução do valor da prestação a ser paga a 1 de junho de 2022.
- b) A conversão da fórmula de cálculo dos juros do empréstimo inicial de taxa variável para a taxa fixa.

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

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

## FRANÇA

No ordenamento jurídico deste país, o direito fundamental à habitação decente não se encontra plasmado no texto constitucional. No entanto, este direito tem vindo a ser desenvolvido por vários acórdãos do [Conseil Constitutionnel](#), como se pode verificar pelos n.ºs 5 e 7 da [Décision n° 94-359 du 19 janvier 1995](#)<sup>22</sup>, este órgão expressa que este direito tem como fundamento o estatuído no n.º 10 do [Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946](#)<sup>23</sup>, o qual declara que, «A Nação assegura ao indivíduo e à família as condições necessárias ao seu desenvolvimento», e que corresponde a um objetivo

---

<sup>22</sup> Disponível em <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1995/94359DC.htm>, consultada a 10/01/2023.

<sup>23</sup> Diploma acessível no portal oficial [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consultadas efetuadas a 10/01/2023.

de valor constitucional. E, recentemente, as [Décisions 2015-470 QPC du 29 mai 2015](#) (n.º 6)<sup>24</sup> e [2016-581 QPC du 5 octobre 2016](#) (n.º 7)<sup>25</sup>.

Relativamente ao enquadramento legal do empréstimo bancário para a habitação própria permanente encontra-se materializado em diversas normas do [Code de la consommation](#) como os [artigos L311-1](#) (definições); [L313-1 a L313-2](#) (âmbito de aplicação do crédito imobiliário); [L313-16 a L313-19](#) e [R313-13 a R313-16](#) (avaliação da solvabilidade do mutuário); [L313-24 a L313-39](#) e [R313-21 a R313-24](#) (formação do contrato de crédito); [L313-40 a L313-45](#) (o conteúdo do contrato); [L313-50 a L313-52](#) e [R313-26 a R313-28](#) (incumprimento do mutuário) [L314-1 a L314-5](#) e [R314-1 a R314-14](#) (taxa efetiva global); e [L314-20](#) (período de carência).

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

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

Preceitua o [artigo L314-20](#) do *Code de la consommation* que, o cumprimento das obrigações do devedor podem ser, nomeadamente em caso de despedimento, suspensas por sentença do juiz responsável pela proteção das condições previstas no [artigo 1343-5](#)<sup>26</sup> do *Code civil*.

---

<sup>24</sup> Em <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2015/2015470QPC.htm>, consultada a 10/01/2023.

<sup>25</sup> Em <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2016/2016581QPC.htm>, consultada a 10/01/2023.

<sup>26</sup> Este artigo encontra-se incluído nas disposições particulares sobre as obrigações pecuniárias, de acordo com o seu teor, o juiz pode, tendo em conta a situação do devedor e considerando as necessidades do credor, adiar ou fasear o pagamento das somas devidas, até ao máximo de dois anos.

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

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

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

Quanto às hipotecas, o seu regime é desenvolvido nos [artigos 2385 a 2391](#) (disposições gerais), [artigos 2392 e 2393](#) (hipotecas legais gerais ou especiais), [artigo 2401](#) (regras particulares à hipoteca legal associada a uma sentença condenatória), [artigo 2408](#) (hipoteca judicial), [artigos 2409 a 2417](#) (hipotecas convencionais), [artigos 2418 a 2420](#) (classificação de hipotecas) e [artigos 2421 a 2449](#) (registo das hipotecas) do Código Civil.

É nos termos dos [artigos L311-1 a L341-1](#) e [R311-1 a R334-3](#) do [code des procédures civiles d'exécution](#) que é materializado o procedimento respeitante à penhora imobiliária.

Por sua vez, o [Haut Conseil de stabilité financière](#)<sup>27</sup> (Conselho Superior de Estabilidade Financeira) pela sua [Décision du 29 septembre 2021 relative aux conditions d'octroi de crédits immobiliers](#)<sup>28</sup>, *in casu*, o [artigo 1](#) institui que, para além de critérios próprios, as instituições de crédito e sociedades financeiras referidas no [artigo L511-1](#) do [Code monétaire et financier](#) aplicam os seguintes critérios cumulativos de concessão de crédito à habitação:

- i) A taxa de esforço dos mutuários hipotecários não pode exceder 35%;

---

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

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

Qualquer estipulação em contrário será considerada como não escrita.

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

<sup>27</sup> Órgão criado pela alínea 8ª do n.º I. do [artigo L613-34-4](#) do [Code monétaire et financier](#), sendo este órgão regulado pelos artigos [L631-2 a L631-2-3](#) e [R631-1 a R631-9](#) do mesmo código.

<sup>28</sup> Esta decisão, como decorre do [artigo 5](#), encontra-se em vigor desde 1 de janeiro de 2022 e é aplicável a todos os novos créditos definidos no [artigo 3](#) cuja primeira prestação seja liquidada a partir dessa mesma data.

ii) O prazo do crédito não deve ultrapassar os 25 anos.

O sítio oficial de *Internet* da administração francesa apresenta vários esclarecimentos sobre a [penhora imobiliária](#)<sup>29</sup> e [hipoteca](#)<sup>30</sup>.

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

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

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), constatou-se que, neste momento, apenas se encontram pendentes as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria idêntica:

- [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;*
- [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.

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

Consultada a mesma AP, verificou-se que nas XIII e XIV Legislaturas foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria idêntica ou conexa com a presente iniciativa (condições de penhorabilidade da habitação própria e permanente do executado):

- Projeto de Lei n.º 6/XIV/1.ª (PCP) - [Altera o Código do Processo Civil estabelecendo um regime de impenhorabilidade da habitação própria e permanente e fixando restrições à penhora e à execução de hipoteca – esta iniciativa baixou à Comissão e foi rejeitada Votação em 2020-02-28 na Reunião Plenária de 28 de fevereiro de 2020;](#)

---

<sup>29</sup> Acessíveis em <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F16987>, consultados a 10/01/2023.

<sup>30</sup> Em <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F789>, consultados a 10/01/2023.

- Projeto de Lei n.º 1234/XIII/4.ª (PCP) - [Altera o Código do Processo Civil estabelecendo um regime de impenhorabilidade da habitação própria e permanente e fixando restrições à penhora e à execução de hipoteca;](#)
- Proposta de Lei n.º 202/XIII/4.ª (GOV) - [Altera o regime aplicável ao processo de inventário;](#)
- Proposta de Lei n.º 14/XIII/1.ª (ALRAM) - [Alteração ao Código de Processo Civil e ao Código de Procedimento e de Processo Tributário;](#)
- Projeto de Lei n.º 86/XIII/1.ª (BE) - [Garante a impenhorabilidade e a impossibilidade de execução de hipoteca do imóvel de habitação própria e permanente por dívidas fiscais \(altera o Código de Procedimento e Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro\);](#)
- Projeto de Lei n.º 87/XIII/1.ª (PS) - [Protege a casa de morada de família no âmbito de processos de execução fiscal;](#)
- Projeto de Lei n.º 88/XIII/1.ª (PCP) - [Estabelece um regime de impenhorabilidade da habitação própria e permanente fixando restrições à penhora e à execução de hipoteca;](#)
- Projeto de Lei n.º 89/XIII/1.ª (PCP) - [Suspende as penhoras e vendas de habitação própria e permanente em processos de execução fiscal e determina a aplicação de um regime de impenhorabilidade desses imóveis.](#)

Foram ainda identificadas as seguintes petições sobre a matéria em apreciação:

- Petição n.º 295/XIII/2.ª - [Solicita a adoção de medidas com vista a evitar o despejo de devedores da sua casa de morada de família, sem que seja encontrada uma solução habitacional.](#)

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

---

### ▪ Consultas obrigatórias

No dia 11 de janeiro de 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.

---

### Projeto de Lei n.º 451/XV/1.ª (PCP)

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



- **Consultas facultativas**

Atendendo à matéria em causa a Comissão pode, se assim o deliberar, consultar o Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior do Ministério Público, a Ordem dos Advogados, a Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução, a Associação Portuguesa de Bancos, a Associação de Defesa dos Clientes Bancários (ABESD), o Banco de Portugal, a Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor e a Direção-Geral Consumidor sobre a mesma.

## VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

CALGARO, Gerson Amauri – Idoso fiador : impenhorabilidade de sua única moradia : observações acerca de um acórdão. In **Revista Jurídica Luso-Brasileira** [Em linha]. Lisboa. Ano 3, nº 3 (2017), p. 120-137. [Consult. 04 janeiro de 2023]. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=141961&img=30135&save=true>>. ISSN 2183-539X.

Resumo: O artigo apresentado destaca a importância da proteção do idoso «quanto ao seu estado de fiador e proprietário de um único bem imóvel para moradia, concluindo-se pela impenhorabilidade deste único bem.»

LEITÃO, Luís de Meneses – O impacto da crise financeira no regime do crédito à habitação. **Julgur**. Lisboa. ISSN 1646-6853. Nº 25 (jan./abr. 2015), p. 49-63. Cota: RP-257.

Resumo: «Analisa-se o impacto da crise financeira internacional no regime jurídico do crédito à habitação e em especial no que respeita às execuções hipotecárias, com análise comparada de sistemas jurídicos e especialmente da jurisprudência relevante em Espanha e Portugal. Analisam-se ainda as respostas legislativas à criatividade jurisprudencial neste particular, respostas que, em termos de protecção do consumidor, se mostraram tímidas e ficaram aquém da prestação dos tribunais.»

SANTOS, Inês da Mota ; RESENDE, Maria José Oliveira Capelo Pinto – **A (im)penhorabilidade da casa de morada de família [Em linha] : considerações em torno da Lei 13/2016, de 23 de maio**. Coimbra : [s.n.], 2018. [Consult. 04 janeiro 2023]. Dissertação de Mestrado. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129088&img=14553&save=true>>.

Resumo: «Com a presente dissertação procuraremos refletir sobre a importância da casa de morada de família no Ordenamento Jurídico Português e sobre os meios processuais adotados, pelo nosso legislador, de forma a garantir a sua proteção. Partindo deste prisma, estudaremos o instituto da penhora, atribuindo particular atenção à penhora da casa de morada de família. Aqui, aproveitaremos para fazer um confronto com o direito brasileiro, que confere à casa de morada de família uma proteção absoluta, considerando-a um bem impenhorável. Concomitantemente, analisaremos a possibilidade de a penhora deste bem afrontar um direito constitucionalmente protegido, como o é, o direito à habitação. Recentemente, com a Lei n.º 13/2016, de 23 de maio, foi reconhecida a extrema importância que a casa de morada de família assume para a estabilidade familiar. Com efeito, impediu-se que esta pudesse ser vendida no âmbito das execuções fiscais. Todavia, a interpretação que se tem feito da Lei n.º 13/2016, de 23 de maio não tem sido unânime. Assim, em harmonia com a Jurisprudência recente, analisaremos as alterações introduzidas por esta Lei e o seu âmbito de aplicação. Por fim, aproveitaremos para proceder a uma breve análise da suspensão *ad nutum* da prescrição, que ocorre sempre que existe o impedimento legal à realização da venda, bem como, do desvirtuamento a que a figura da penhora.