

## Parecer

Projeto de Lei 451/XV/1 (GP PCP)

Regime extraordinário de proibição de penhora e execução de hipoteca de habitação própria permanente

**Autora:** Deputada Mariana  
Mortágua (GP BE)

## **ÍNDICE**

### **PARTE I – CONSIDERANDOS**

**I - Nota introdutória**

**II - Considerandos**

**III - Apreciação dos requisitos constitucionais, regimentais e formais**

**IV – Enquadramento Jurídico Nacional**

**V – Enquadramento parlamentar**

**VI – Enquadramento Jurídico na União Europeia e Internacional**

**VII - Consultas e contributos**

### **PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

### **PARTE III - CONCLUSÕES**

### **PARTE IV - ANEXOS**

---

## PARTE I – CONSIDERANDOS

### I - Nota introdutória

1 – A iniciativa legislativa deu entrada na mesa da Assembleia da República em 19 de dezembro de 2022

2 - Por despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República, baixou à Comissão de Economia Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6ª), no cumprimento do nº1 do artigo 129º do Regimento da Assembleia da República (RAR) em 21 de dezembro de 2022, tendo sido anunciada nesse mesmo dia em sessão plenária

3 - Em 4 de janeiro de 2023 foi designado relator a Deputada Mariana Mortágua.

4 - Nos termos do artigo 131º do RAR foi elaborada pelos serviços a respetiva nota técnica, que consta como anexo ao presente relatório.

### II - Considerandos

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 a

Comissão de Economia Obras Públicas, Planeamento e Habitação

situação, reconhecida generalizadamente como injusta, de empurrar para fora de casa famílias a quem já pouco ou nada resta de conforto».

### **III - Apreciação dos requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada Grupo Parlamentar Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento), 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.

A proposta de lei respeita os limites à admissão das iniciativas, previstos 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. 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.

### **IV – 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

Comissão de Economia Obras Públicas, Planeamento e Habitação

económica e a condições de habitação e convívio familiar e comunitário que respeitem a sua autonomia pessoal e evitem e superem o isolamento ou a marginalização social». Por último, menciona-se o n.º 1 do artigo 62.º da Constituição, que consagrou o direito de propriedade privada para todos. De acordo com Gomes Canotilho e Vital Moreira, o direito à habitação «consiste, por um lado, no direito de não ser arbitrariamente privado da habitação ou de não ser impedido de conseguir uma»; neste sentido, o direito à habitação reveste a forma de «direito negativo», ou seja, de direito de defesa, determinando um dever de abstenção do Estado e de terceiros, apresentando-se, nessa medida, como um direito análogo aos «direitos, liberdades e garantias» (cfr. artigo 17.º). Por outro lado, o direito à habitação consiste no direito a obtê-la por via de propriedade ou arrendamento, traduzindo-se na exigência das medidas e prestações estaduais adequadas a realizar tal objetivo. Neste sentido, o direito à habitação apresenta-se como verdadeiro e próprio «direito social»<sup>1</sup>.

Na Nota Técnica da presente iniciativa legislativa, consta ainda a análise dos diversos diplomas legislativos e respetivos artigos sobre habitação.

#### **V – Enquadramento parlamentar**

Efetuada pesquisa à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), foram identificadas as seguintes **iniciativas pendentes** e os seguintes **antecedentes parlamentares** com matéria idêntica ou diretamente conexa com a do objeto da presente iniciativa (condições de penhorabilidade da habitação própria e permanente do executado):

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

- 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)**

- 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>1</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I, Coimbra Editora, 2007, pág. 834.

Comissão de Economia Obras Públicas, Planeamento e Habitação

- 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 – Enquadramento Jurídico na União Europeia e Internacional**

Na Nota Técnica pode ser consultado o enquadramento jurídico na união europeia e internacional, apresentando-se os exemplos de Espanha e França.

## **VII - 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. Estas duas contribuições escritas já foram recebidas e encontram-se disponíveis na página da iniciativa.

### **Consultas facultativas**

Comissão de Economia Obras Públicas, Planeamento e Habitação

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.

Não obstante não constar nas consultas obrigatórias ou facultativas, é de salientar que foi já recebido contributo escrito da DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, disponível na página da iniciativa

**PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

A autora do presente Parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre Projeto de Lei n.º 451/XV/1ª (GP PCP), que é de «elaboração facultativa», em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

**PARTE III - CONCLUSÕES**

Face aos considerandos já mencionados a Comissão de Economia Obras Públicas, Planeamento e Habitação adota o seguinte parecer:

- 1 – O Grupo Parlamentar do PCP tomou a iniciativa de apresentar o Projeto de Lei n.º 451/XV/1ª «Regime extraordinário de proibição de penhora e execução de hipoteca de habitação própria permanente»;
- 2 – O presente Projeto de Lei cumpre todos os requisitos constitucionais, legais e regimentais necessários à sua tramitação;
- 3 – Deverá o presente parecer ser remetido a Sua Ex.ª o Presidente da Assembleia da República para apreciação em Plenário.

**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, 16 de maio de 2023.

**A Deputada Autora do Parecer**

**O Presidente da Comissão**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Economia Obras Públicas, Planeamento e Habitação

---

(Mariana Mortágua)

(Afonso Oliveira)