

Exma Senhora

Deputada Mariana Mortágua

Comissão de Economia, Obras Públicas,

Planeamento e Habitação

Data: 17 de janeiro de 2023

N. Refª : PARC- 000279-2022

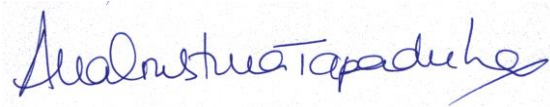
**Assunto:** Projeto de Lei 451/XV/1 - Regime extraordinário de proibição de penhora e execução de hipoteca de habitação própria permanente

Tendo tido conhecimento da iniciativa acima mencionada, junto enviamos os nossos comentários, mantendo-nos ao dispor para quaisquer esclarecimentos adicionais,

1

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora Geral

A handwritten signature in blue ink, reading 'Ana Cristina Tapadinhas', is written over a light blue grid background.

(Ana Cristina Tapadinhas)

## I - Enquadramento da Iniciativa Legislativa

O presente projeto lei tem como finalidade instituir um regime extraordinário de proibição da penhora e execução de bens imóveis destinados à habitação própria e permanente, quando se comprove a inexistência de rendimentos suficientes para assegurar a subsistência do agregado familiar do devedor.

## II – Apreciação

O grupo parlamentar do PCP vem propor a criação de um regime extraordinário de proibição de penhora e execução de hipoteca de habitação própria e permanente, consciente da situação socioeconómica do país, em particular das famílias que contratam crédito habitação, que para além de verem o seu rendimento disponível diminuir face ao aumento da inflação, são ainda confrontadas com o aumento das taxas de juros aplicáveis aos contratos de crédito habitação, situação que levará a uma degradação da capacidade financeira das famílias de cumprirem com as suas responsabilidades creditícia, acentuada quanto ao crédito à habitação. Tal cenário, de incumprimento, em última instância poderá levar ao acionamento da hipoteca associada ao contrato de crédito, colocando os consumidores numa situação de especial fragilidade social e económica, através da perda da sua habitação.

Considerando que a tendência de subida da taxa de referência do BCE, em 2023, irá manter-se é expectável que as taxas Euribor mantenham também a tendência de subida, levando a que os consumidores ainda durante o ano de 2023, vejam o acentuar da degradação da sua situação financeira com a prestação do crédito à habitação a subir de forma expressiva, conjugada com uma taxa de inflação ainda bastante significativa.

Tal cenário poderá levar a um aumento das situações de incumprimento e conseqüentemente à perda da habitação própria e permanente de um número bastante significativo de famílias.

Ora, o direito à habitação constitui um direito primordial para garantir o respeito pela dignidade da pessoa humana, encontrando consagração no nosso ordenamento jurídico na Constituição da República Portuguesa no seu artigo 65º, integrando os direitos e deveres sociais, na Lei de

Bases da Habitação, Lei nº 83/2019 de 3 de setembro, que vem definir princípios orientadores em matéria de habitação, demonstrando-se assim a necessidade e importância deste direito enquanto um direito basilar.

Ao longo dos últimos anos, este tem sido, aliás, um direito em que a sua essencialidade na vida quotidiana dos cidadãos tem vindo a ser reconhecido, não só pelo seu enquadramento legislativo crescente, com vários diplomas a serem criados e implementados quanto a esta matéria, mas também pela sociedade em geral estar mais desperta para a necessidade de implementação de medidas cada vez mais adequadas a realidade vivida pelas famílias e pelos consumidores.

Sendo que em períodos especialmente difíceis para os consumidores, como o atual, considerando a conjuntura económica e social torna-se primordial promover o reforço da proteção deste direito. É de referir que o reforço da proteção deste direito em momentos, especialmente difíceis para as famílias não é uma novidade no nosso ordenamento jurídico, uma vez que durante a pandemia provocada pelo covid-19 vários foram criados os mecanismos legais que visaram a proteção da habitação própria e permanente, ainda que com um caráter excecional e temporário. Alguns exemplo disto foi o instituído na Lei 1 A/ 2020, de 19 de Março, no seu artigo 7º nº 10 onde se define que *“São suspensas as ações de despejo, os procedimentos especiais de despejo e os processos para entrega de coisa imóvel arrendada, quando o arrendatário, por força da decisão judicial final a proferir, possa ser colocado em situação de fragilidade por falta de habitação própria.”*, ou ainda decreto-lei nº 10 J/2020, de 26 de Março, que veio possibilitar que muitas famílias conseguissem num momento de especial dificuldade manter os seus contratos de crédito regulares, ganhando tempo para equilibrar a sua situação financeira.

Consideramos, pois, que a aplicação de medidas de excecionais, com objetivo semelhante de promover a implementação de mecanismos que ajudem os consumidores a acautelar o seu bem mais precioso: a casa morada de famílias é primordial.

### III - Apreciação da Especialidade

Pese embora a família não seja dotada de personalidade jurídica, esta tem a sua proteção por parte do Estado consagrada no artigo 67<sup>a</sup>, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, que define que cabe ao Estado a promoção da independência social e económica dos agregados familiar, bem como o reconhecimento do direito à habitação como sendo essencial a um direito fundamental de todo e qualquer cidadão. Para tanto, é necessário a criação de medidas legislativas de proteção especial à casa morada de família, definindo uma especial proteção deste direito atendendo ser um bem essencial para a subsistência condigna de qualquer família.

O presente projeto legislativo propõe “que se elimine a possibilidade de penhora ou execução de hipoteca sobre a habitação (...) incluindo no âmbito de execução fiscal” quando se comprove a inexistência de rendimentos suficientes para a subsistência do agregado familiar, por outro lado nos casos em que a penhora de outros bens ou rendimentos seja possível de satisfazer pelo menos dois terços da dívida, não há lugar a execução da hipoteca. Prevê-se ainda que “a venda do imóvel não pode ser concretizada, se o valor a realizar for inferior ao montante que resultaria da penhora de outros bens e rendimentos”.

4

Assim quanto ao plasmado no diploma cabe referir o seguinte:

- **A limitação da penhora ou execução de hipoteca de imóvel que seja habitação própria e permanente, definida no artigo 2º**

A referida limitação versa sobre duas circunstâncias jurídicas distintas que convém antes demais clarificar.

A execução é um processo destinado a fazer atuar “as providências adequadas à reparação efetiva do direito violado”<sup>1</sup>, pretendendo-se assim garantir ao credor o direito de exigir, através da via judicial o correspondente cumprimento. Donde, quando se define a “limitação da execução” pretende-se limitar o processo judicial cujo principal objetivo é ressarcir o credor. Por seu turno quando se define a “*limitação da penhora*” pretende-se definir medidas quanto ao “*ato judicial de apreensão dos bens do executado, que ficam à disposição do tribunal para que*

---

<sup>1</sup> Definição de execução in “dicionário jurídico”, página 631, volume I, Ana Prata, Almedina.

*o exequente seja pago por eles*"<sup>2</sup>. Assim verificamos que o presente projeto legislativo pretende ser abrangente quanto a só aplicação, por prever limitação não só o ato de apreensão judicial, mas também quanto ao conjunto de instrumentos processuais que o credor tem a sua disposição para se ver ressarcido.

Refere-se que *"não é permitida a penhora ou execução de hipoteca de imóvel que constitua habitação própria e permanente do devedor quando se comprove a inexistência de rendimentos suficiente para assegurar a sua subsistência ou do seu agregado familiar."* Da leitura da proposta verifica-se que a inexistência de rendimentos suficientes para a subsistência é o principal critério para a não concretização da penhora do bem imóvel. Todavia, não se encontra clarificado ao longo do referido projeto de lei o que se entende por uma situação de inexistência de rendimentos.

Por outro lado, ao limitar-se não só a penhora, mas a própria execução está-se a frustrar a expectativa jurídica do credor de cobrar o seu crédito, através das vias judiciais, criando um desequilíbrio na relação jurídica entre as partes.

A DECO tem vindo a defender que o bem imóvel, sendo habitação própria permanente, só deveria responder pela dívida quando o credor original detivesse uma hipoteca sobre o mesmo, como ocorre em regra no crédito à habitação.

Outro critério previsto que terá de se verificar cumulativamente é *"a penhora de outros bens e rendimentos não seja possível a satisfação de pelo menos dois terços do montante em dívida no prazo definido para pagamento do crédito concedido"*. Este último critério traz uma considerável desproporcionalidade na relação jurídica entre as partes por fazer depender a concretização da penhora da não existência de bens e rendimentos, bem como de que não seja possível satisfazer dois terços das dívidas no prazo de definido para pagamento do crédito.

Ora, há que ter presente que o contrato de crédito à habitação tem uma duração média de 32 anos de vigência, tal situação faria com que o devedor/executado ficasse por um período mais longo de tempo a ver vencerem juros e demais encargos associado à cobrança judicial.

---

<sup>2</sup> Definição de penhora in "dicionário jurídico", página 1094, volume I, Ana Prata, Almedina.

Cabe ainda referir que quanto a esta matéria o Código de Processo Civil prevê no seu artigo 834º nº 1 que *“O executado tem a faculdade de indicar os bens sobre que há-se recair a penhora, devendo os bens indicados ser penhoráveis e suficientes para pagamento do exequente e das custas.”*, podendo esta também ser uma opção a concretizar mediante acordo entre as partes.

O nº 3 do artigo 2º prevê ainda que *“casos em que, através da penhora de outros bens e rendimentos, seja possível satisfazer pelo menos dois terços do montante, não há lugar a penhora ou execução da hipoteca (...)”* critérios que pretendem integrar proporcionalidade na penhora quando esta incida sobre a habitação própria e permanente do executado encontram atualmente salvaguarda no nosso ordenamento jurídico.

A alteração ao artigo 751º do código de processo civil, que teve lugar em 2019, veio estabelecer que a execução da habitação própria e permanente por dívidas de valor igual ou inferior a 10 mil euros (dobro do valor da alçada de 1ª instância) só é possível se a penhora de outros bens, como salários, saldos de contas bancárias, não permita a sua liquidação no prazo de 30 meses. Tratando-se de uma dívida superior a 10 mil euros, esse prazo reduz-se para 12 meses.

Ora esta medida veio travar a desproporcionalidade inúmeras vezes verificada no processo de execução entre o valor em cobrança pelo credor e o valor patrimonial do bem penhorado.

O nº 6 do artigo 2º da proposta em análise define que nas situações previstas no nº 1 o devedor, para efeitos de penhora, fica a pagar renda proporcional ao valor patrimonial do imóvel, solução parecida foi adotada anteriormente, em 2012, durante um período de crise económica e social, contudo com contornos distintos. O Decreto – lei nº 58/2012, de 9 de Novembro no seu artigo 21º al. b) *“A alienação do imóvel a FIIAH, promovida e acordada pela instituição de crédito, com ou sem arrendamento e opção de compra a favor do mutuário e entrega do preço à instituição de crédito, liquidando-se assim a dívida;”* no referido diploma previa-se a opção de venda do imóvel a fundos de investimento imobiliário para arrendamento habitacional, liquidando-se a dívida e ficando o anterior proprietário enquanto arrendatário durante um período temporal previamente definido, findo este poderia recomprar o imóvel. Assim, salvo melhor opinião a solução prevista no presente projeto legislativa encontra-se pouco concretizada devendo ser objeto de uma clarificação quanto a sua aplicação.

- **Venda de imóvel na sequência de penhora ou execução de hipoteca, definida no artigo 3º**

Define-se no nº 1 do referido artigo que quando for admissível a penhora ou execução da hipoteca, a venda do imóvel não pode ser concretizada se o valor for inferior ao montante que resultaria da penhora de outros bens e rendimentos. No âmbito do processo de execução fiscal foi aprovada uma medida semelhante através da Lei nº 13/2016, de 23 de maio. O referido diploma veio determinar que nos processos de execução fiscal, para cobrança de dívidas da Autoridade Tributária e Aduaneira e da Segurança Social, existe a concretização da penhora do imóvel, isto é a apreensão judicial do bem, mas não se concretiza a sua venda judicial, quando estamos perante a habitação própria e permanente do executado, ficando este o fiel depositário do imóvel. Tal medida veio permitir que muitas famílias com dívidas junto da Autoridade Tributária e Aduaneira, não perdessem a sua habitação, tal medida poderia ser, com as necessárias adaptações, transposta para a realidade do processo executivo civil, permitindo uma uniformização da legislação cível e fiscal quanto a esta circunstância.

7

---

Estabelece-se no nº 2 do artigo 3º que o devedor ficará fiel depositário até a concretização da venda judicial, não tendo até a mesma a obrigação da entrega do imóvel. Ora tal medida tem, em parte, concretização no artigo 756º, nº 1, al. a) do CPC, onde se estabelece a possibilidade de o executado ser o fiel depositário do bem imóvel no caso de este constituir a sua habitação, esta salvaguarda permite que o consumidor fique a residir no imóvel até a concretização da venda judicial do mesmo, contudo tem um carácter temporário limitado e não resolve o problema da perda da habitação por parte dos consumidores concretizada a venda judicial do imóvel.

#### IV- Conclusão

Em suma, considera-se positivo o espírito do presente projeto legislativo uma vez que pretende criar uma proteção à habitação própria e permanente no âmbito da cobrança judicial e consequente penhora do bem imóvel fundamental para a subsistência condigna de qualquer família. Entendemos que é essencial uma maior harmonização quanto ao instituído com o previsto na execução fiscal, no que concerne à proibição de venda da habitação própria e permanente. As alterações introduzidas pela referida Lei nº 13/2016, de 23 de maio, permitiram, sobretudo, proteger um direito social fundamental dos cidadãos - o direito à habitação (previsto no art.º 65.º da Constituição da República Portuguesa), impedindo, para o efeito, que a habitação que constitui casa de morada de família, se penhorada no decorrer de um processo de execução fiscal, seja objeto de venda judicial por iniciativa do Estado.

A DECO entende que perante o cenário atual é necessário a adoção de medidas de salvaguarda da casa morada de família, de âmbito nacional, direcionadas às famílias mais vulneráveis e que atravessem dificuldades financeiras, permitindo minimizar os efeitos da inflação.