



ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE FUNDOS  
DE INVESTIMENTO, PENSÕES E PATRIMÓNIOS

**Exmo. Senhor  
Dr. Pedro Manuel Bastos Rodrigues Soares  
M. I. Presidente da Comissão de Ambiente,  
Ordenamento do Território, Descentralização,  
Poder Local e Habitação  
Assembleia da República  
Palácio de São Bento  
1249-068 LISBOA**

Lisboa, 13 de Julho de 2018

Antecipadamente remetida por e-mail: [discussaopublica-habitacao@ar.parlamento.pt](mailto:discussaopublica-habitacao@ar.parlamento.pt) e  
[11CAOTDPLH@ar.parlamento.pt](mailto:11CAOTDPLH@ar.parlamento.pt)

**Assunto: Projeto de Lei n.º 843/XIII - Lei de Bases da Habitação**

Exmo. Senhor Presidente,

A APFIPP – Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios vem, por este meio, submeter à elevada consideração da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação (CAOTDPLH) algumas observações sobre o Projecto de Lei n.º 843/XIII, submetido a apreciação pública e que visa definir a Lei de Bases da Habitação.

Em primeiro lugar, esta Associação gostaria de referir que concorda com a necessidade de ser criado um quadro geral para a habitação que permita, nomeadamente: (i) ultrapassar as limitações e incongruências resultantes da aprovação, ao longo das últimas décadas, de pacotes e medidas específicas e parciais; e (ii) concretizar e esclarecer algumas das questões práticas e das incertezas existentes, ao nível da legislação do arrendamento. Refira-se, ainda, que se apoia a intervenção do Estado em situações de risco e a promoção, pelo mesmo, da melhoria das condições gerais de habitação.

Não obstante estas posições de princípio, crê-se que tais objectivos não podem implicar ou traduzir-se na constituição de mais encargos para os proprietários/senhorios, pelo simples facto de assumirem estas qualidades.

Importa, igualmente, assegurar que as medidas tomadas deverão ser promotoras da confiança dos agentes económicos no mercado de arrendamento, nas suas diferentes dimensões, a fim de não perverter as regras do seu funcionamento ou conduzir a resultados contrários aos desejados e, nesse sentido, prejudiciais aos próprios interesses que a iniciativa em apreço pretende proteger.

.../...

Face ao supra exposto, apresenta-se seguidamente algumas observações e preocupações relativamente ao Projecto de Lei em referência:

### 1. Artigo 1.º - “Objeto”

O Projecto de Lei n.º 843/XIII determina, no seu artigo 1.º, que tem por objecto as “*bases gerais da **política de habitação**, com vista a garantir a todos o acesso efetivo a uma habitação condigna*”.

Contudo, verifica-se que, ao longo do articulado do referido diploma, são estabelecidas um conjunto de medidas e garantias aplicáveis ao “*arrendamento*” (como por exemplo, em matéria de protecção no despejo) que, salvo melhor opinião, suscitam algumas dúvidas quanto à exclusividade do seu enfoque na vertente da habitação.

Nesta medida, considera-se que este aspecto deverá ser devidamente clarificado, de modo a anular qualquer interpretação que possa conduzir a que os preceitos legais em causa possam ser aplicáveis a pessoas colectivas e/ou a arrendamentos urbanos para fins não habitacionais, bem como, a arrendamentos rústicos ou a outros tipos de locação.

Refira-se que a opção, na produção legislativa, da utilização de técnicas de remissão, como por exemplo a utilizada no n.º 1 do artigo 1110.º (“Duração, denúncia ou oposição à renovação”) do Código Civil, bem como em outra legislação complementar nestes domínios, poderá conduzir a interpretações desproporcionadas e a uma extensão das regras em apreço a um universo que não é, de facto, o alvo da legislação em questão.

Assim, para evitar que ocorra uma extensão de garantias não pretendida pelo legislador, revela-se importante clarificar expressamente no objecto do diploma que as medidas e garantias previstas na Lei de Bases, e nos vários diplomas que a concretizarão, **não são aplicáveis a pessoas colectivas e/ou a arrendamentos urbanos para fins não habitacionais, bem como, a arrendamentos rústicos ou a outros tipos de locação**, pelo que se considera que este aspecto deverá ser devidamente acautelado, em sede da apreciação em curso.

### 2. Artigo 11.º - “Proteção e Acompanhamento no Despejo”

Importa ter presente que aparenta ter sido intenção dos autores do Projecto de Lei n.º 843/XIII, ao contemplar no artigo 11.º algumas medidas de “*proteção e acompanhamento no despejo*”, proteger as “**camadas mais vulneráveis da população**” (vide a al. c) do n.º 4 do artigo 3.º do Projecto de Lei n.º 843/XIII), até porque se revelaria injusto que algumas destas medidas sejam igualmente aplicáveis a camadas da população que não sejam caracterizadas pela mesma vulnerabilidade ou que se possam simplesmente aproveitar dessas garantias para prolongar uma **situação de utilização abusiva do locado ou lograr obter do proprietário uma indemnização mais elevada para abandonar voluntariamente o locado**.



Em face do exposto, considera-se que deve ser introduzido um novo número no artigo 11.º, que se consubstancie numa **cláusula de salvaguarda** no sentido de esclarecer que as medidas e garantias referidas **não são aplicáveis a agregados familiares cujo rendimento anual *per capita* ultrapasse determinados limites, ou sejam titulares de património imobiliário ou mobiliário de valor elevado, em determinados montantes a fixar.**

Para quantificação desses limites, deverão ser utilizadas as regras para a determinação da condição de recursos, estipuladas no Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho, na sua redação actual (regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição e manutenção das prestações sociais). Adicionalmente, à semelhança do que sucede no âmbito desse diploma, deve ser igualmente garantido, para comprovação das declarações de rendimentos e de património do inquilino e do agregado familiar, que o senhorio possa solicitar, judicialmente ou extrajudicialmente, a entrega ao arrendatário de declaração de autorização para acesso a informação detida por terceiros, designadamente, informação fiscal e bancária, **cuja falta de entrega no prazo concedido para o efeito, constituirá fundamento para a não aplicação das garantias de protecção de despejo previstas no artigo 11.º da Lei de Bases em apreço.**

Ainda a respeito do artigo 11.º, apresentam-se seguidamente algumas observações adicionais, sobre determinadas disposições que o integram:

a) Artigo 11, n.º 2:

Atente-se no disposto no n.º 2 do artigo 11.º do Projecto de Lei, que determina a proibição de realizar despejos nos meses de inverno, salvo em caso de emergência, nomeadamente, incêndio, risco de calamidade ou situação de ruína eminente.

Esta limitação temporal, do período durante o qual poderão ocorrer os despejos, poderá de alguma forma revelar-se excessiva e originadora de claros abusos por parte dos arrendatários, potenciando a que estes possam fazer uso da época do ano em que se encontram para evitar situações de despejo.

Refira-se que esta situação, aliada aos constrangimentos inerentes à morosidade dos processos, na esfera do Balcão Nacional do Arrendamento e dos Tribunais, contribuirá para acentuar as dificuldades e limitações que o senhorio actualmente enfrenta, para recuperar um imóvel de que é proprietário, perante uma situação de incumprimento grave e reiterado do arrendatário.

b) Artigo 11, n.º 6, alínea e):

De acordo com a alínea e) do n.º 6 do mesmo artigo 11.º, são garantidas, nomeadamente: *“a protecção legal e os apoios necessários para garantir a estabilidade e segurança na sua primeira habitação aos inquilinos com mais de 65 anos ou com deficiência com grau comprovado de incapacidade igual ou superior a 60%, incluindo a obrigatoriedade de retorno à mesma habitação, após obras*

*profundas ou coercivas, se ela se mantiver, ou, se tal não suceder, o realojamento em condições análogas às que anteriormente detinha.”.*

Neste contexto, parece imprescindível definir o que se deverá entender por obras profundas ou coercivas, bem como densificar os conceitos de manutenção da habitação e de condições análogas.

Para além disso, a solução proposta revela-se excessiva, uma vez que, mais do que proteger a situação do arrendatário, que efectivamente, considerando a sua idade ou a sua situação de saúde carece de especial atenção, implica um esforço que não pode ser exigido ao proprietário/senhorio.

Salienta-se que este tipo de disposição agrava, ainda mais, a posição do senhorio que já se encontra bastante limitado pelo Regime Jurídico das Obras em Prédios Arrendados. Recorda-se que o quadro legal existente com referência à denúncia do contrato de arrendamento para realização de obras de remodelação ou restauro profundo já é de difícil aplicação prática, uma vez que a solução final condiciona o senhorio ao acordo do arrendatário, que na maior parte das vezes é de difícil obtenção, ainda que o senhorio desenvolva os melhores esforços nesse sentido.

Por conseguinte, para impedir situações de desequilíbrio entre as obrigações do arrendatário e do senhorio, e um aproveitamento abusivo, por parte do arrendatário, dos seus direitos, será importante estabelecer que sempre que o senhorio apresente pelo menos **três locais alternativos para realojamento do locatário**, que cumpram todos os requisitos previstos na Lei (quando ao valor da renda e encargos, na área da mesma freguesia ou de freguesia limítrofe, em fogo em estado de conservação igual ou superior ao do locado primitivo – no valor mínimo previsto na lei - e adequado às necessidades do agregado familiar do arrendatário), a recusa de realojamento, por parte do arrendatário, **em três casos concretos**, deve determinar que o senhorio deixe de estar obrigado a realojar o inquilino, ficando apenas obrigado a promover o pagamento da indemnização legalmente devida.

Por outro lado, o “*realojamento em condições análogas*” não pode ser efectuado contra a vontade do próprio inquilino, tendo em conta que, muitas vezes é o próprio inquilino que pretende ser realojado fora da “*área da mesma freguesia ou de freguesia limítrofe*”. Assim, deve ser garantido que o realojamento seja legalmente considerado em “*condições análogas*”, sempre que o arrendatário comunique ao senhorio pretender ser realojado fora da “*área da mesma freguesia ou de freguesia limítrofe*” e o senhorio esteja de acordo com essa opção do locatário.

### 3. Artigo 27.º - “Municípios”

De acordo com o disposto na alínea K) do n.º 2 do artigo 27.º, cabe ainda aos municípios, “*condicionar as operações urbanísticas ao cumprimento das metas habitacionais municipais, nomeadamente incluindo nas contrapartidas legais exigíveis a inclusão de uma percentagem, como limite superior fixado por lei, destinada a habitação acessível*”.



Sem prejuízo das inúmeras questões relativamente ao exercício do direito à propriedade privada que esta disposição parece suscitar, não se pode deixar de referir que as limitações propostas implicarão um grande retrocesso no investimento imobiliário no mercado nacional.

E isto, para, salvo melhor opinião, permitir ao Estado que os particulares o substituam na sua própria função social.

#### 4. Artigo 49.º - “Promoção da utilização de habitações abandonadas ou injustificadamente devolutas” e Artigo 27.º - “Municípios”

Nos termos do n.º 1 do artigo 49.º do Projecto de Lei, *“o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais promovem a utilização, para fins habitacionais de habitações abandonadas ou injustificadamente devolutas, em especial nas zonas de maior défice habitacional”*.

De acordo com o n.º 3 do mesmo artigo, podem ser integradas no Fundo Nacional, para além dos imóveis devolutos de propriedade municipal, *“as habitações devolutas ou abandonadas de propriedade privada que tenham sido requisitadas ao abrigo da presente lei, para efeitos da sua disponibilização e gestão para utilização habitacional efetiva, durante um período de tempo a determinar, sem prejuízo da manutenção da titularidade da propriedade.”*

O Projecto de Lei de Bases prevê, nos termos do n.º 1 e da alínea j) do n.º 2 do seu artigo 27.º, que os municípios *“programam e executam a respetiva política municipal de habitação, identificando carências habitacionais quantitativas e qualitativas...”*, cabendo-lhes, para tal, nomeadamente *“...promover a requisição temporária para fins habitacionais de imóveis públicos em situação de disponibilidade ou, mediante indemnização e na sequência de declaração fundamentada...de imóveis privados que se encontrem injustificadamente devolutos ou abandonados, sem prejuízo da manutenção da titularidade da propriedade”*.

A este respeito, considera-se que é fundamental delimitar devidamente o funcionamento do mecanismo de requisição acima referido, o qual não parece resultar claro no Projecto de Lei em apreço, não devendo, nomeadamente, violar o direito constitucional à propriedade privada.

Neste contexto, salienta-se, ainda, a necessidade de se definir o que se entende por *“habitações injustificadamente devolutas”*, bem como concretizar o tipo de informação que deverá ser prestada pelos proprietários para aferição dessa qualificação. Ainda que o artigo 2.º do projecto de diploma, apresente o conceito de *“habitação devoluta”* e, nesse âmbito, identifique indícios de desocupação, não é densificado o que se deverá interpretar por *“injustificadamente”*, o que propicia juízos de valor e de subjectividade na avaliação de uma matéria que tem associado um direito constitucional, ou seja, o direito à propriedade privada.

...

De facto, não podem ser consideradas habitações injustificadamente devolutas, os imóveis que se encontrem nessa situação por factos não imputáveis aos proprietários das mesmas, designadamente, durante o período em que se aguarda o licenciamento de quaisquer obras, a prolação de uma decisão judicial ou quando as deficientes condições de conservação impossibilitem o arrendamento e resultem da falta de recursos financeiros para executar obras nas habitações não imputáveis aos senhorios (por exemplo, rendas de valor reduzido por imposição legislativa).

#### 5. Artigos 67.º - “Princípios” e 68.º - “Regimes de fixação de renda”

De acordo com o disposto no artigo 68.º, o desenvolvimento, pelo Estado, de uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o agregado familiar *“implica a existência de regimes de fixação de valores de renda mais favoráveis do que aqueles que resultem da livre negociação entre as partes no mercado privado, sem prejuízo de esta se poder desenvolver livremente nos casos em que outra solução não esteja legalmente estabelecida”*.

A respeito desta matéria, manifesta-se alguma inquietação, perante a redação utilizada que deixa a dúvida de que a livre negociação entre particulares pode ser afectada, prejudicando uma vez mais o senhorio.

O estabelecimento de regras de “fixação de rendas” que não resultam da livre negociação do mercado do arrendamento tem, por regra, efeitos perversos no próprio mercado do arrendamento, análogos àqueles que foram provocados pelos vários “congelamentos das rendas” a que se assistiu durante o século XX. Os proprietários e investidores terão, por essa via, um forte incentivo a não investirem no mercado do arrendamento, diminuindo a oferta de imóveis para arrendamento e inflacionando ainda mais o preço das rendas existentes.

Por outro lado, sempre que, por constrangimentos orçamentais de natureza estrutural ou conjuntural (nos termos que têm caracterizado as últimas décadas de disciplina orçamental), o Estado não tenha condições de compensar os proprietários, subsidiando o pagamento de rendas aos inquilinos em conformidade com os encargos que estão associados à aquisição, construção e conservação dos imóveis a arrendar, os senhorios ficarão necessariamente impossibilitados de cumprir os seus deveres de conservação, manutenção e reabilitação (vide o artigo 56.º do Projeto de Lei de Bases) por simples falta de recurso financeiros.

A “fixação de rendas” que não resultem da livre negociação do mercado do arrendamento contribuirá assim, a médio e a longo prazo, para a degradação progressiva do património arrendado, por falta de obras de conservação, exactamente nos mesmos moldes que a legislação que promoveu o “congelamento das rendas” o fez no passado, votando, no plano dos factos, mais uma vez, ao insucesso, o direito a um *“acesso efetivo a uma habitação condigna”* que é preconizado pela futura aprovação da Projeto de Lei n.º 843/XIII.



## 6. Breves notas gerais

Sem prejuízo do referido no ponto n.º 4 supra, não se pode deixar de reforçar o facto de, actualmente, no que respeita à denúncia do contrato de arrendamento de duração indeterminada para realização de obra de remodelação ou restauro profundos, o arrendatário sair claramente beneficiado em relação à situação em que se encontra na maior parte dos casos.

A título de curiosidade, recorda-se que, de acordo com o Regime Jurídico das Obras em Prédios Arrendados, um agregado com 4 pessoas deverá ser realojado num fogo com tipologia mínima T2 ou T4 e, um agregado com 5 pessoas deverá ser realojado num fogo mínimo T3/T5, o que se entende ser claramente excessivo, obrigando os proprietários a assumir um custo que não é sequer concordante com a realidade da generalidade dos portugueses.

Para além disso, é urgente clarificar, e acima de tudo uniformizar, o que se deve entender por agregado familiar em cada uma das situações em que é necessário recorrer a tal definição, sob pena de se criarem situações injustas para o senhorio. Atente-se, por exemplo, numa situação em que para efeitos de cálculo de rendimento anual bruto corrigido (RABC), no âmbito de um processo de actualização de renda, o arrendatário pode alegar a existência de um número de elementos inferior ao que depois é relevante, nomeadamente, para efeitos de realojamento ao abrigo do Regime Jurídico das Obras em Prédios Arrendados.

Face ao supra exposto, apela-se a que na apreciação da Proposta de Lei n.º 843/XIII sejam devidamente ponderadas as consequências que podem resultar para o proprietário/senhorio da aplicação do novo regime ora proposto, e que seja assegurado que esta iniciativa não represente um factor de desconfiança para os agentes que operam no mercado de arrendamento.

Considera-se que, para além das dúvidas que esta solução legal suscita, nomeadamente no que respeita ao direito constitucional à propriedade privada, a mesma poderá ter sérias consequências ao nível do investimento no mercado imobiliário nacional, e isto, saliente-se, numa altura em que existem inúmeros imóveis a serem recuperados e dotados de condições de habitabilidade, devolvendo as pessoas a cidades que se encontravam a ficar desertificadas.

Nesta medida, e de forma a evitar a criação de uma situação claramente desfavorável ao investimento, nomeadamente estrangeiro, no mercado imobiliário português, no qual, perante as consequências resultantes de uma aplicação “cega”, e não reflectida, do Projecto de Lei, não se registará interesse em investir, com todos os efeitos daí resultantes para a economia nacional, considera-se que deverá ser promovido um enquadramento excepcional que regule situações específicas de entidades que disponham de vasto património imobiliário, como é o caso dos Fundos de Investimento Imobiliário.

E isto, nomeadamente, ao nível do sistema fiscal aplicável, uma vez que, como é do conhecimento, actualmente, os imóveis devolutos já são objecto de um tratamento fiscal agravado, o qual parece desnecessário ser ainda mais penalizado.



# APFIPP

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE FUNDOS  
DE INVESTIMENTO, PENSÕES E PATRIMÓNIOS

-8-

Por fim, reitera-se que se concorda com a preocupação do Estado na promoção da melhoria das condições gerais de habitação. Contudo, entende-se também que o Estado não pode exigir aos particulares que o substituam nessa sua função social.

A Associação agradece, antecipadamente, a atenção dispensada a este assunto e permanece, naturalmente, disponível para prestar qualquer esclarecimento adicional sobre as observações apresentadas a respeito da Proposta de Lei em apreço, bem como para colaborar com a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação nas matérias em que tal seja considerado útil.

Com os nossos melhores cumprimentos.

Frederico d'Arruda Moreira  
Membro da Direcção

José Veiga Sarmento  
Presidente