



COMISSÃO DE AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, DESCENTRALIZAÇÃO, PODER LOCAL E HABITAÇÃO
GRUPO DE TRABALHO DE HABITAÇÃO, REABILITAÇÃO URBANA E POLÍTICAS DE CIDADE

Pacote legislativo sobre habitação - 2018

Relatório complementar ao Relatório das audições e contributos recebidos

Pronúncia da ANMP

Deputada Helena Roseta

Coordenadora do GTHRUPC

Outubro de 2018

Relatório complementar ao Relatório das audições e contributos recebidos sobre o pacote legislativo da Habitação

Pareceres da ANMP

1. Pareceres da ANMP sobre processos legislativos já concluídos

1.1 A Associação Nacional de Municípios remeteu à 11ª Comissão, no final de setembro, em resposta ao envio da versão preliminar do Relatório sobre as audições, 12 pareceres sobre o conjunto de iniciativas englobadas no pacote legislativo sobre a habitação, apresentadas em maio de 2018, às quais se juntou o projecto de lei 296/XIII (PAN) da anterior sessão legislativa.

1.2 Dos 12 pareceres enviados, três correspondem a processos legislativos já concluídos:

- Parecer sobre o **projecto de lei 853/XIII (BE)**, sobre suspensão de despejos, emitido em 01 de junho de 2018
- Parecer sobre o **projecto de lei 854/XIII (PS)**, sobre o mesmo tema, emitido em 01 de junho de 2018
- Parecer sobre o **projecto de lei 849/XIII(BE)**, sobre financiamento aos municípios em matéria de habitação

Destes três pareceres, dois eram já do conhecimento da Assembleia da República, constando da página dos **processos legislativos** a saber:

Sobre o [projecto de lei 853/XIII\(BE\)](#), que estabelece a suspensão de prazos do novo Regime do Arrendamento Urbano e de processos de despejo, o **parecer da ANMP**, compreendendo a oportunidade da iniciativa legislativa, “entende que a suspensão de todos os prazos e dos processos de despejo, indiscriminadamente, proposta pelo articulado em audiência, deverá ser objeto de melhor ponderação, desde logo, quanto à natureza e condição económica dos agregados e arrendatários que se pretende, efetivamente, proteger, o que não nos parece compaginável com uma solução universal para todos os processos de despejo e prazos em curso abrangidos, independentemente da natureza ou condição dos arrendatários e agregados familiares”, concluindo assim que “esta proposta deverá ser objeto de melhor ponderação, por forma a encontrar uma resposta mais equilibrada, adequada às efetivas situações de carência ou sociais a que o Estado deva, eventualmente, oferecer uma especial proteção.”

Sobre o [projecto de lei 854/XIII\(PS\)](#), que estabelece um regime extraordinário e transitório de proteção de pessoas idosas ou com deficiência que sejam arrendatários e residam no mesmo local há mais de 15 anos, o **parecer da ANMP** “reforça a oportunidade e mérito” desta iniciativa, “estando de acordo com todas as iniciativas legislativas que minorem as atuais distorções do mercado de arrendamento habitacional, sobretudo os que se direcionem às populações, arrendatários e famílias, em situação de especial carência e fragilidade”, concluindo pela emissão de parecer favorável, “sem prejuízo da necessidade de se promover uma reflexão mais alargada e coerente sobre o rumo que se pretende para as necessárias alterações legislativas em matéria de arrendamento habitacional”.

Os dois diplomas foram substituídos por um texto votado indiciariamente em 30 de maio de 2018 e aprovado pelo plenário em 6 de julho, que deu origem à [Lei 30/2018](#), de 16 de julho – “Regime extraordinário e transitório para proteção de pessoas idosas ou com deficiência que sejam arrendatárias e residam no mesmo locado há mais de 15 anos”, que está em vigor.

Os pareceres da ANMP, datados de 1 de junho, constam no site da AR na página das respectivas iniciativas, mas não foram recepcionados na 11ª Comissão em tempo útil, ou seja, antes da votação indiciária que teve lugar na Comissão.

1.3 Sobre o terceiro processo legislativo também já concluído, o [projecto de lei 849/XIII\(BE\)](#), que “assegura aos municípios mecanismos de financiamento adequados à promoção de políticas de habitação, o **parecer da ANMP** “reconhece a necessidade de adequar os mecanismos de financiamento aos Municípios no exercício de competências em matéria de habitação”, mas chama a atenção “para o facto de o recurso ao crédito, bem como a flexibilização, a par dos limites de endividamento municipal, não poder consubstanciar a solução primeira de incentivo ao investimento público dos Municípios na presente área de responsabilidades.” Para a ANMP, “deverá assegurar-se a presença e participação do Estado, através do Orçamento do Estado ou de outros instrumentos ou mecanismos financeiros que não se reduzam ao incentivo do recurso ao crédito.” Este reparo da ANMP é extensivo à possibilidade de os Municípios poderem constituir garantias reais, no âmbito do financiamento dos programas municipais de habitação.

O pjl 849/XIII(BE) foi rejeitado na generalidade pelo plenário em 18 de julho de 2018, data em que foi aprovada a proposta de lei 131/XIII, dando lugar à [Lei 51/2018](#), de 16 de agosto, que altera a lei das finanças locais e o Código do IMI.

O **parecer da ANMP** sobre o pjl 849/XIII(BE), datado de 26 de junho de 2018, consta do site da AR na página da iniciativa mas não chegou ao nosso conhecimento em tempo útil, tendo apenas sido recepcionado na 11.ª Comissão no início da 4.ª sessão legislativa.

2. Pareceres da ANMP sobre processos legislativos em fase de apreciação pelo GTHRUPC

Os restantes 9 pareceres da ANMP incidem sobre matéria em fase de apreciação pelo **GTHRUPC** - Grupo de Trabalho, Habitação e Reabilitação Urbana e Políticas de Cidade, que apresentamos em baixo, organizados por temas. Estes pareceres estão datados de 26 de junho de 2018, à excepção do parecer 6 sobre a proposta de lei 127/XIII (gov), datado de 24 de abril. Só foram recepcionados na 11ª Comissão, no entanto, no início da 4ª sessão legislativa. À data da elaboração deste Relatório, os pareceres constavam no site da AR nas páginas das respectivas iniciativas.

3. Em matéria de arrendamento urbano

Sobre o tema genérico do arrendamento urbano, incluindo alterações ao Código Civil, ao NRAU, ao regime de obras em prédios arrendados e matérias conexas, a ANMP enviou 6 pareceres, que se listam em baixo.

Tema A – Arrendamento (Código Civil, NRAU e regime de obras em prédio arrendados)

- **Pjl 770/XIII (PCP) e Pjl 852/XIII (PEV)** – sobre revogação do NRAU – **parecer 1**
- **Pjl 848/XIII(BE)** que deu origem ao **Decreto 233/XIII** da AR – direito de preferência dos arrendatários na alienação – **parecer 2**
- **Ppl 129/XIII(Gov)** – alterações ao Código Civil, ao NRAU, ao regime de obras em prédios arrendados, ao subsídio de renda e ao crédito à habitação para “corrigir situações de desequilíbrio na posição dos arrendatários e dos senhorios, reforçar a segurança e estabilidade do arrendamento urbano e a proteger arrendatários em situação de especial fragilidade” – **parecer 3**
- **Pjl 847/XIII (BE)** – alterações ao Código Civil e ao NRAU, para “combate à precariedade no arrendamento habitacional” – **parecer 4**
- **Pjl 850/XIII (BE)** – sobre o assédio no arrendamento – **parecer 5**
- **Pjl 296/XIII (PAN)** – sobre arrendamento e animais de companhia – **parecer 6**

3.1 Revogação do NRAU proposta pelo PCP e pelo PEV - Parecer 1 da ANMP

Sobre os projectos de lei [770/XIII\(PCP\)](#) e [852/XIII\(PEV\)](#), que revogam a lei 31/2012 (NRAU), no parecer que identificámos como **parecer 1**, a ANMP afirma que “compreende a oportunidade e as motivações” das iniciativas, mas “entende que a revogação, nos termos propostos, da Lei n.º 31/2012 de 14 de Agosto não poderá constituir objeto de qualquer iniciativa legislativa se não for acompanhada de um conjunto de disposições transitórias, alvo de cuidada reflexão, que, no caso presente, seria um processo extremamente complexo, dada a multiplicidade de problemas e questões emergentes e as situações pendentes que carecem de cuidada regulação.”

Assim, a ANMP, apesar do que considera ser “a justa motivação das iniciativas legislativas”, entende que a matéria “deverá ser objeto de melhor ponderação, por forma a encontrar uma resposta mais equilibrada, que altere, efetivamente, o atual quadro de regulação do arrendamento urbano, no sentido das correções que se revelam necessárias, as situações pendentes ou não, desde logo, em matéria de situações de carência ou sociais relativamente às quais Estado deva, eventualmente, oferecer uma melhor e mais cuidada regulação e proteção.”

O projecto de lei 770/XIII(PCP) foi rejeitado na generalidade pelo plenário em 18 de julho, mantendo-se em apreciação o pjl 852/XIII(PEV), de teor muito semelhante.

3.2 Direito de preferência dos arrendatários na alienação proposto pelo BE- Parecer 2 da ANMP

Sobre o [projecto de lei 848/XIII\(BE\)](#), que altera o artigo 1091º do Código Civil, foi aprovado pelo plenário um texto de substituição em 18 de julho, que deu origem ao **Decreto 233/XIII** da AR, vetado pelo PR e alterado em reapreciação do plenário em 21 de Setembro.

O parecer da ANMP sobre o diploma inicial foi no seguinte sentido: compreendendo “as motivações da iniciativa” e reconhecendo a necessidade do “reforço das garantias dos arrendatários em matéria de exercício de direito de preferência relativamente ao imóvel a alienar”, a ANMP entende que “deverá ser objeto de melhor reflexão a presente solução, designadamente no que respeita à imposição de constituição de propriedade horizontal por parte dos proprietários, por forma a encontrar-se respostas que, não obstante reforcem estas garantias, representem uma solução justa e proporcional para todas as partes envolvidas.”

Embora este parecer só tenha chegado ao nosso conhecimento após as votações já referidas, as alterações introduzidas respondem à questão suscitada no parecer da ANMP, tendo sido retirada a obrigatoriedade de constituição de propriedade horizontal por parte do obrigado à preferência ou por parte do preferente.

3.3 Alterações ao arrendamento urbano propostas pelo governo e pelo BE - Pareceres 3 e 4 da ANMP

Sobre a [proposta de lei 129/XIII\(Gov\)](#), que introduz alterações ao Código Civil, ao NRAU, ao regime de obras em prédios arrendados, ao subsídio de renda e ao crédito à habitação para “corrigir situações de desequilíbrio na posição dos arrendatários e dos senhorios, reforçar a segurança e estabilidade do arrendamento urbano e proteger arrendatários em situação de especial fragilidade”, o **parecer 3** da ANMP, datado de 24 de abril mas que só agora chegou ao nosso conhecimento, é do seguinte teor:

“A ANMP acompanha as motivações relativas à presente iniciativa legislativa, designadamente a necessidade de corrigir as distorções e desigualdades introduzidas, sobretudo, com a reforma do arrendamento urbano, datada de 2012, compreendendo os princípios subjacentes ao projeto em análise. O conteúdo do projeto, que pretende o reforço das garantias dos arrendatários, desde logo em sede de denúncia de contratos para obras de restauro e remodelação profundos, a par de um reforço da proteção social dos arrendatários em situação de maior fragilidade - designadamente os arrendatários mais idosos e em situação carenciada - , e em sede de contratos de crédito para habitação e posterior arrendamento dos locados, a ANMP não pode deixar de concordar com os princípios e objetivos inerentes, e medidas propostas. Nesses termos, a ANMP reforça a importância da presente iniciativa legislativa na correção das desconformidades do NRAU, criadas desde 2006, e agravadas em 2012, em particular em matéria de arrendamento habitacional, e na construção de uma resposta mais equilibrada aos graves problemas, sobretudo de natureza social, que se perfilam neste atual contexto.”

Sobre o [projecto de lei 847/XIII\(BE\)](#), que introduz alterações ao Código Civil e ao NRAU, para “combate à precariedade no arrendamento habitacional”, o **parecer 4** da ANMP é do seguinte teor:

“A ANMP acompanha as motivações relativas à presente iniciativa legislativa, designadamente a necessidade de corrigir as distorções e desigualdades introduzidas, sobretudo, com a reforma do arrendamento urbano, datada de 2012, compreendendo os princípios subjacentes ao projeto em análise. Nesses termos, a ANMP não pode deixar de reforçar a importância e oportunidade do conteúdo da presente iniciativa legislativa na correção das desconformidades do NRAU, em matéria habitacional. Quanto ao conteúdo do projeto, que pretende o reforço das garantias dos arrendatários, designadamente em sede de processos de despejo, de duração de contratos, de incentivos fiscais e de proteção de agregados familiares mais frágeis, a par da proposta de proteção social dos senhorios em idêntica condição, a ANMP não pode, naturalmente, deixar de concordar, genericamente, com os princípios e objetivos inerentes, na esteira, aliás, da posição do Conselho Diretivo assumida no passado ano de 2017 (Março), aquando da audição de um conjunto de diplomas em matéria de arrendamento, que atalharam caminho na presente matéria. Não obstante, a ANMP reforça que todas as soluções legislativas devem procurar um equilíbrio justo entre os direitos do arrendatário, a posição do senhorio, e as responsabilidades do Estado, seja em matéria de arrendamento habitacional (como é o caso) seja em matéria de arrendamento não habitacional, sendo fundamental uma articulação das várias propostas normativas em discussão, por forma a encontrar uma solução legislativa que represente a medida certa e equilibrada para todas as partes envolvidas.”

3.4 Medidas contra o Assédio no arrendamento propostas pelo BE – parecer 5 da ANMP

Sobre o [projecto de lei 850/XIII\(BE\)](#), que estabelece a punição contra-ordenacional por assédio no arrendamento, o **parecer 5** da ANMP é do seguinte teor:

“A ANMP compreende as motivações do presente projeto, não obstante, atenta a natureza dos bens jurídicos que se pretende tutelar - que seguramente se afastam da natureza administrativa a que apela a responsabilidade e tipificação contraordenacional - somos do entendimento que não só não deverá ser esta a sede sancionatória adequada, como não deverão os Municípios ser considerados entidade responsável pela instrução de processos desta natureza. A adequada tutela sancionatória dos comportamentos de “assédio” descritos no projeto, encontrará, seguramente, melhor acolhimento - sem prejuízo das necessárias adaptações - em sede cível, designadamente, no âmbito da proteção dos direitos de personalidade, ou, mesmo em sede de responsabilidade criminal, prevendo-se um tipo específico para esta situação, ou remetendo para algum tipo criminal já existente.”

3.5 Medidas sobre Arrendamento e animais de companhia, propostas pelo PAN – parecer 6 da ANMP

Sobre o [projecto de lei 296/XIII\(PAN\)](#), que visa assegurar a igualdade de acesso ao arrendamento por quem possui animais de companhia, o **parecer 6** da ANMP é do seguinte teor: “Face à natureza da presente iniciativa legislativa, a ANMP abstém-se de qualquer pronúncia quanto ao seu conteúdo.”

4. Em matéria de políticas públicas, em especial sobre o arrendamento acessível

Tema B - Políticas Públicas - arrendamento acessível

- **Ppl 127/XIII (Gov)** - sobre o Programa de Arrendamento Acessível – **parecer 7 da ANMP**

Sobre a [proposta de lei 127/XIII\(Gov\)](#), que autoriza o Governo a aprovar um regime especial de tributação que preveja a isenção de tributação dos rendimentos prediais decorrentes de arrendamento ou subarrendamento habitacional no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível, o parecer da ANMP é do seguinte teor:

“A ANMP sinaliza como útil e positivo para as populações este novo Programa de Arrendamento Acessível e as medidas fiscais complementares. Não obstante, a ANMP não pode deixar de manifestar o seu descontentamento perante a tendência centralizadora (no IHRU) emergente deste novo modelo de “apoio habitacional”, evidenciando a desconformidade que o presente diploma habitacional (tem) com o actual processo político de descentralização de competências, pois, na qualidade de “programa de arrendamento”, deveria o papel dos Municípios reflectir os compromissos políticos e desafios constantes do processo de descentralização o que não se verifica. Ficando toda a gestão concentrada no IHRU, permite-se aos Municípios um papel quase periférico, reduzido à mera e eventual recondução dos programas locais que já possuem ao presente Programa. Face ao exposto e perante as preocupações expendidas – de desarticulação com o processo de descentralização e perante a tendência centralizadora presente no Programa em apreciação, a ANMP não reúne condições para emitir parecer favorável ao conteúdo proposto.”

5. Em matéria de fiscalidade

- **Ppl 128/XIII (Gov)** – sobre taxas autónomas diferenciadas de IRS para rendimentos prediais nos contratos de arrendamento habitacionais de longa duração – **parecer 8 da ANMP**
- **Pjl 821/XIII (CDS-PP)** – sobre incentivo ao arrendamento habitacional, reduzindo a taxa de tributação autónoma, em sede de IRS, dos rendimentos prediais - **idem**
- **Pjl 864/XIII (PSD)** – sobre alteração do IRS para dedução de encargos com imóveis de jovens até 30 anos com contratos de arrendamento - **idem**
- **Pjl 866/XIII (PSD)** – sobre alteração da taxa especial dos rendimentos prediais em sede de IRS - **idem**
- **Pjl 863/XIII (PSD)** - revogação do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI) – **parecer 9 da ANMP**

Há também alterações na fiscalidade (IRS) nas seguintes iniciativas:

- no artigo 8.º do **pjl 847/XIII(BE)**, sobre o qual incidiu o parecer 4 da ANMP, acima referido, que não se debruça sobre o proposto nesse artigo;

- no pedido de autorização legislativa constante da **proposta de lei 127/XIII(Gov)**, alvo do **parecer 7** da ANMP, acima referido, que não desenvolveu considerações sobre esta parte do diploma, centrando-se noutros aspectos do programa de arrendamento acessível.

5.1 Alterações ao IRS propostas pelo governo, pelo CDS-PP e pelo PSD – parecer 8 da ANMP

Sobre a **proposta de lei 128/XIII(Gov)**, que estabelece taxas autónomas diferenciadas de IRS para rendimentos prediais nos contratos de arrendamento habitacionais de longa duração; o **projecto de lei 821/XIII(CDS-PP)**, que cria um incentivo ao arrendamento habitacional, reduzindo a taxa de tributação autónoma, em sede de IRS, dos rendimentos prediais, resultantes de contratos de arrendamento para habitação, procedendo à alteração do Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares; o **projecto de lei 864/XIII(PSD)**, de alteração do Código ao Imposto sobre Pessoas Singulares para dedução de encargos com imóveis de jovens até 30 anos com contratos de arrendamento; e o **projecto de lei 866/XIII(PSD)**, de alteração da taxa especial dos rendimentos prediais, o **parecer 8 da ANMP**, que os abrange todos, é do seguinte teor:

“A ANMP compreende a oportunidade e as motivações de todas as presentes iniciativas legislativas e não pode deixar de concordar com os princípios e objetivos inerentes a cada uma delas, no fundo, de incentivo à estabilidade no arrendamento, através da introdução de medidas fiscais e de discriminação positiva dos jovens em matéria fiscal, no que importa às deduções com encargos com arrendamento de imóveis em sede de IRS. Nesta medida, não pode a ANMP deixar de reconhecer mérito e oportunidade a qualquer conjunto de medidas fiscais com os intuitos acima, sem prejuízo da necessidade de se refletir e encontrar, nas variações contidas nas distintas propostas apresentadas, a proporção justa deste “alívio fiscal” face às finalidades pretendidas.”

5.2 Revogação do AIMI proposta pelo PSD – parecer 9 da ANMP

Sobre o **projecto de lei 863/XIII(PSD)**, de revogação do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI), o **parecer 9 da ANMP** é do seguinte teor:

“A ANMP compreende as motivações da presente iniciativa legislativa e, no que respeita ao Adicional ao IMI, aproveitará para reforçar a posição assumida pela ANMP aquando da aprovação da LOE2017, que introduziu no ordenamento jurídico este encargo fiscal adicional. Nestes termos, abstendo-se a ANMP de emitir parecer sobre a substância do presente projeto, importará, sim, reafirmar que este imposto deverá assumir outra designação, na medida em que o AIMI constitui receita da Administração Central e não dos Municípios, induzindo, na formulação atual, em erro o contribuinte, relativamente a quem verdadeiramente é o sujeito ativo deste adicional ao imposto, que, reforce-se, não é municipal.”

6. Conclusões

A Relatora propõe que o presente relatório seja remetido, para conhecimento, a todos os membros da 11ª Comissão e à Presidente da 5ª Comissão, para conhecimento dos respectivos membros. A Relatora propõe ainda que o Presidente da 11ª Comissão promova diligências para esclarecer o motivo pelo qual os pareceres da ANMP chegaram tardiamente ao conhecimento da Comissão, com prejuízo do aproveitamento do seu conteúdo em tempo útil nos processos legislativos já concluídos.

Lisboa, 1.10.2018

A Deputada Relatora e Coordenadora do GTHRUPC

Helena Roseta

Anexos:

Pareceres da ANMP sobre processos legislativos concluídos:

- Parecer da ANMP sobre o projecto de lei 853/XIII(BE)
- Parecer da ANMP sobre o projecto de lei 854/XIII(PS)
- Parecer da ANMP sobre o projecto de lei 849/XIII(BE)

Pareceres da ANMP sobre processos legislativos em curso

- **Parecer 1** da ANMP sobre os projectos de lei 770/XIII(BE) e 852/XIII(PEV)
- **Parecer 2** da ANMP sobre o projecto de lei 848/XIII(BE)
- **Parecer 3** da ANMP sobre a proposta de lei 129/XIII(Gov)
- **Parecer 4** da ANMP sobre o projecto de lei 847/XIII(BE)
- **Parecer 5** da ANMP sobre o projecto de lei 850/XIII(BE)
- **Parecer 6** da ANMP sobre o projecto de lei 296/XIII(PAN)
- **Parecer 7** da ANMP sobre a proposta de lei 127/XIII(Gov)
- **Parecer 8** da ANMP sobre a proposta de lei 128/XIII(Gov) e os projectos de lei 821/XIII(CDS-PP), 864/XIII(PSD) e 866/XIII(PSD)
- **Parecer 9** da ANMP sobre o projecto de lei 863/XIII(PSD)



Anexos ao

Relatório complementar ao Relatório sobre as

audições e contributos recebidos -

Pronúncia da ANMP

Lista dos Anexos

Pareceres da ANMP sobre processos legislativos concluídos:

- **Parecer da ANMP sobre o projecto de lei 853/XIII(BE)**
- **Parecer da ANMP sobre o projecto de lei 854/XIII(PS)**
- **Parecer da ANMP sobre o projecto de lei 849/XIII(BE)**

Pareceres da ANMP sobre processos legislativos em curso

- **Parecer 1** da ANMP sobre os projectos de lei 770/XIII(BE) e 852/XIII(PEV)
- **Parecer 2** da ANMP sobre o projecto de lei 848/XIII(BE)
- **Parecer 3** da ANMP sobre a proposta de lei 129/XIII(Gov)
- **Parecer 4** da ANMP sobre o projecto de lei 847/XIII(BE)
- **Parecer 5** da ANMP sobre o projecto de lei 850/XIII(BE)
- **Parecer 6** da ANMP sobre o projecto de lei 296/XIII(PAN)
- **Parecer 7** da ANMP sobre a proposta de lei 127/XIII(Gov)
- **Parecer 8** da ANMP sobre a proposta de lei 128/XIII(Gov) e os projectos de lei 821/XIII(CDS-PP), 864/XIII(PSD) e 866/XIII(PSD)
- **Parecer 9** da ANMP sobre o projecto de lei 863/XIII(PSD)