

PARECER

ASSUNTO: PROJETOS DE LEI DO PS, DO PCP E DO BE, QUE ESTABELECEM AS BASES GERAIS DA HABITAÇÃO (PROJETOS DE LEI N.º S 843, 1023 E 1057).

I. Introdução

Foram submetidos a parecer da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução (OSAE) os Projetos de Lei identificados em título, os quais, sem prejuízo das diferenças que os separam, servem o objetivo de criar um quadro geral, que, em concretização do artigo 65.º da Constituição (CRP), seja norteador da política de habitação.

A relevância da matéria é manifesta.

O direito à habitação potencia, em termos reais, a consolidação da cidadania, assentando o seu âmbito primordial na dignidade da pessoa humana, proclamada no artigo 1.º da Lei Fundamental.

Com efeito, de modo direto e evidente, os direitos, liberdades e garantias pessoais e os direitos económicos sociais e culturais comuns, como a habitação e o urbanismo, têm a sua *fonte ética* na dignidade de todas as pessoas, a qual configura polo aglutinador e identitário.

Como ensina Jorge Miranda, a dignidade justifica, entre outras diretrizes básicas, a procura da qualidade de vida¹, pelo que o propósito anunciado em cada um dos projetos de criação de um enquadramento global para a habitação, em concretização dos preceitos constitucionais, é de sublinhar.

II. Apreciação em geral

Conforme deixamos expresso na nota de enquadramento inicial, o valor da pessoa humana exige o *respeito incondicional da sua dignidade*. Nas palavras de Castanheira Neves, *dignidade da pessoa [deve ser considerada] em si e por si, que o mesmo é dizer a respeitar para além e independentemente dos contextos integrantes e das situações*

¹ Jorge Miranda, «A Constituição e a dignidade da pessoa humana» in *Didaskalia*, XXIX (1999), p. 476.

*sociais em que ela concretamente se insira. (...) O sujeito portador do valor absoluto não é a comunidade, mas o homem pessoal, embora existencial e socialmente em comunidade*².

Ora, a pessoa humana não pode ser desinserida das condições de vida que usufrui, pelo que, neste nosso tempo, se visa a constante melhoria daquelas condições e, em caso de disfunção, a sua correção.

É neste contexto que a Constituição refere, por reiteradas vezes, a “qualidade de vida”, indissociável da efetivação dos direitos e deveres económicos, sociais e culturais, de entre os quais fazemos elevar, neste cenário, o direito à habitação, consagrado no artigo 65.º.

Não entra, naturalmente, na economia do presente parecer apresentar considerações sobre a consagração do direito constitucional à habitação nem formular juízo valorativo acerca das opções políticas assumidas em cada um dos projetos em referência, que visam desenvolver o mencionado direito constitucional.

Regista-se, todavia, que o propósito, comum aos três projetos de lei, de procurar contribuir para maior estabilidade e segurança das políticas públicas em matéria de habitação e para a uniformização dos critérios de conformação do referido direito constitucional, configura aspeto positivo, que importa assinalar.

A OSAE entende, pois, que é de saudar a aprovação de uma lei de bases, que dote o ordenamento jurídico de um diploma legislativo enquadrador, passível de definir e concretizar o direito à habitação, indispensável a uma existência humana condigna.

Com efeito, uma vez que o funcionamento do mercado se revela, por vezes, insensível à necessidade de habitação e inapto para corrigir as desigualdades que cria, é, por consequência, imperioso adotar políticas ativas de habitação. Tais políticas, conforme refere Ana Afonso, *podem passar por promover um mercado de habitação privado e/ou por manter casas para arrendamento social. [Mas], uma política de habitação eficiente deve assegurar um mercado de habitação justo, o acesso sem discriminação à habitação, o respeito de um mínimo padrão de qualidade da habitação e a prevenção da existência de sem-abrigo. Uma habitação condigna deve estar equipada com as comodidades básicas de higiene e de segurança, ser acessível financeiramente, permitir o acesso a serviços públicos e a postos de trabalho, e ser adequada ao tamanho da família*³.

² Castanheira Neves, *A Revolução e o Direito*, Lisboa, p. 207.

³ Assim Ana Afonso, «A Proteção do Direito à Habitação na Carta Social Europeia e no Direito Português», in *Lex Social*, Monográfico 1 (2017), p. 326.

Feito este enquadramento e sublinhando a relevância de dotar o ordenamento jurídico português de uma lei de bases da habitação, atente-se, de seguida, no projeto de lei do Partido Socialista.

III. **Apreciação em especial**

a) O Projeto de Lei do Partido Socialista

Na forma, o projeto de lei n.º 843/XIII está estruturado em nove capítulos, que se espraiam por 88 artigos, dedicados respetivamente ao direito à habitação, habitação e *habitat*, agentes da política de habitação, políticas públicas de habitação, instrumentos e transversalidade das políticas públicas de habitação, acesso ao arrendamento, acesso à casa própria, programas especiais de apoio e disposições finais e transitórias.

As epígrafes dos capítulos prenunciam, no imediato, uma constatação, confirmada pela leitura do articulado, que importa evidenciar, como primeira observação, de caráter geral:

Como é sabido, as normas jurídicas não estão todas situadas ao mesmo nível, antes se podendo perspetivar entre elas, de acordo com uma visão pluridimensional, eixos unilaterais de subordinação ou de obediência.

Particularmente as leis de bases apresentam um importante papel de conformação, em termos de impor formas e conteúdos às normas de desenvolvimento (estatuto diretivo) e assumem-se como parâmetro aferidor da validade destas últimas, a ponto de se concluir pela invalidade da norma inferior antinómica (estatuto paramétrico)⁴.

Ora, o projeto de lei em apreciação configura uma lei de bases, e, por consequência, um instrumento normativo que pretende condensar os alicerces *essenciais* (sublinhado nosso) do direito à habitação no ordenamento jurídico português, estabelecendo, a esse propósito opções político-legislativas fundamentais.

Ora, a intenção de criar os grandes princípios substanciais pode ser desvirtuado pelo elevado nível de concretização, que, em alguns casos, é atingido, descendo-se ao detalhe, mesmo processual, o que deverá ser evitado numa lei de valor reforçado, pela sua própria natureza.

⁴ Assim Joaquim Freitas da Rocha, «Do valor normativo da Lei Geral Tributária (a questão do valor reforçado)», in *Estudos em Homenagem ao Professor Jorge Miranda*, vol. V, Coimbra, 2012, pp. 713 e ss.

Termos em que se indaga se neste acervo de 88 artigos, distribuído por IX capítulos, todas as disposições configuram princípios ou normas essenciais, que, por isso, justifiquem a sua conformação como norma *normarum*, encerrando uma primariedade normativa e assim parametrizar o conteúdo de distintas leis.

Não obstante, e no essencial, a OSAE reitera a necessidade de legislar sobre as bases da habitação, em todas as dimensões que o direito integra, e, nesse contexto, sublinha a conveniência de um projeto de lei que defina os princípios gerais e o enquadramento legal indispensável à adoção de medidas jurídicas e práticas, que se afigurem necessárias para proteger, de modo eficaz, aquele direito.

E, neste cenário, a definição, nos capítulos I e II do projeto, dos princípios gerais e das regras que os concretizam em sede de promoção do acesso à habitação confere densificação legal e, por consequência, segurança a este direito que a Constituição a todos reconhece.

Não obstante, cremos que algumas das soluções aí previstas reclamam ponderação acrescida, de forma a encontrar a resposta mais equilibrada para os eventuais interesses diversos em presença.

É o caso, designadamente, da configuração dada à função social da habitação, definida, no n.º 1 do artigo 4.º do projeto, como *o dever do proprietário de um imóvel ou fração habitacional de fazer uso do seu bem de forma a que o exercício do direito de propriedade contribua para o interesse geral*.

Como corolário, o n.º 3 do preceito vem estatuir que *as habitações que se encontrem injustificadamente devolutas ou abandonadas incorrem em penalizações definidas por lei, nomeadamente fiscais e /ou contraordenacionais, e podem ser requisitadas temporariamente, mediante indemnização, pelo Estado, pelas regiões autónomas ou por autarquias locais, nos termos e pelos prazos que a lei determinar, a fim de serem colocadas em efetivo uso habitacional, mantendo-se no decurso da requisição a titularidade do direito de propriedade*. E o n.º 5, do artigo 22.º, a alínea a) do n.º 8 do artigo 39º, bem como o artigo 49.º procuram concretizar o princípio, preceituando normas para promoção da utilização de habitações abandonadas ou injustificadamente devolutas. Particular destaque merece, neste contexto, o n.º 4 desta disposição, que faculta às autarquias o *acesso pleno* (sublinhado nosso) à informação, por parte das entidades distribuidoras, sobre a existência ou inexistência de contratos ou consumos de água, eletricidade e gás.

Já o artigo 84.º, por seu turno, prevê a situação particular das habitações devolutas e degradadas à espera das necessárias partilhas sucessórias, incluindo as que aguardam processo judicial pendente, entendendo-a como uma intervenção prioritária.

Esta possibilidade de requisição temporária, nos termos em que está configurada, poderá suscitar dúvidas quanto à respetiva conformidade constitucional, já que o artigo 65.º da Constituição disciplina, em larga medida, o direito à habitação como um direito a prestações do Estado, em sentido lato, não tendo como sujeito passivo imediato os proprietários ou os senhorios.

Logo, embora o direito de propriedade, consagrado no artigo 62.º da CRP, não seja absoluto, tal não fundamenta restrições excessivas, porquanto, como julgou o Tribunal Constitucional, o direito à habitação não pode implicar *que os proprietários das casas sejam compelidos a entregá-las a quem não as tem*⁵.

Acresce que o recurso a conceitos que carecem de determinação, como *devoluto*, *abandonado*, *temporário* ou *injustificadamente*, avoluma as dúvidas quanto à consistência, praticabilidade e certeza do regime que se pretende criar.

Nestes termos, importa que a legislação a aprovar [re]pondere, a este propósito, os interesses divergentes em presença, por forma a atingir o equilíbrio difícil, mas que deve ser possível, entre a função social da habitação e o direito de propriedade, também constitucionalmente garantido.

Particularmente a penalização das habitações que se encontrem devolutas ou abandonadas, e que pode, no regime em aprovação, chegar à requisição temporária, é facilmente geradora de injustiças, potenciando um acréscimo de conflitualidade social, com os custos inerentes para o sistema de Justiça e para a celeridade da resposta judiciária, pelo que reclama cuidadosa ponderação.

Num cenário de constante envelhecimento da população, pense-se, por hipótese, no caso de uma pessoa idosa que, durante dois, três ou quatro anos, tem de deixar a sua casa e ir para um lar ou outro tipo de residência de apoio. A casa deve considerar-se *injustificadamente* devoluta?

Assim, pensamos que se ganharia em clareza se se operasse, ao nível da própria lei de bases, uma separação entre as penalizações em que incorrem dos prédios abandonados, nos quais, com todas as cautelas, nos parece equacionável a possibilidade de requisição temporária, mediante indemnização e os prédios [apenas] devolutos, já hoje suscetíveis de penalizações, designadamente, em termos fiscais.

⁵ Cfr., a título de exemplo, acórdãos n.º 633/95, 101/92 e 829/96.

Aliás, pensando na eficácia desta medida, que o projeto expressamente também consagra, há que considerar que a mesma é de muito difícil aplicação, não se afigurando tarefa fácil para as autarquias, a quem é cometido esse ónus e responsabilidade, procederem à identificação dos prédios urbanos ou frações autónomas que se encontrem devolutos, para efeitos de agravamento da taxa máxima de imposto.

Creemos que a efetividade e a equidade da medida seria substancialmente acrescida se se previsse a necessidade de o estado de *prédio devoluto e abandonado* ser certificado por um auto de constatação a emitir por profissional habilitado e competente para o efeito: o solicitador, beneficiando do conhecimento e da experiência destes profissionais, que, tradicionalmente, lidam com questões relacionadas com a propriedade imobiliária.

O auto de constatação é já uma realidade no nosso ordenamento jurídico, sendo lavrado no local e, posteriormente, depositado em plataforma informática e permite mencionar e perpetuar todos os elementos caracterizadores da propriedade, com rigor, descrição e detalhe.

Por outro lado, tal plataforma informática, já hoje, centraliza diversos tipos de informação, desde a documental (informação predial e matricial), até informações concretas sobre a situação do prédio, passando por elementos caracterizadores da propriedade e por informações geográficas referentes aos limites.

A qualidade da recolha dos dados no terreno é garantida pelo recurso à mais moderna tecnologia no que diz respeito aos equipamentos, pela formação específica que é obrigatória para os solicitadores e, também, pelas rigorosas regras de fiscalização e frequentes auditorias.

Possibilita-se, assim, já hoje, com facilidade, rigor e transparência, o cruzamento de informações georreferenciadas provenientes de diversas fontes, permitindo que, num só local, seja possível ter uma “fotografia” única e integrada da propriedade.

Elevando a novas funcionalidades esta ferramenta já disponível, o auto de constatação a emitir por solicitador permitiria, pois, no caso *sub judice*, atestar, com rigor, transparência e facilidade de acesso, a natureza de prédio devoluto ou abandonado, emprestando segurança, eficácia e maior equidade ao regime que se visa criar.

Assumir-se-ia, pois, como uma ferramenta ímpar, passível de funcionar como elemento probatório, já que diminui a litigância ao mesmo tempo que evidencia, em caso de litígio, a realidade material em determinado momento histórico, delimitando, por esse facto, o objeto do litígio.

Em síntese, o auto de constatação a emitir por solicitador e a notificar ao proprietário terá um papel muito relevante no âmbito da “bolsa” de habitações a criar por força da requisição prevista no n.º 3 do artigo 4.º do projeto, pois permitirá quer a caracterização rigorosa do estado dos prédios que a integram, quer atestar, por exemplo, as obras eventualmente realizadas pelo Estado, pelas regiões autónomas e pelas autarquias locais para colocar tais habitações em efetivo uso habitacional.

Incrementará também, conforme salientado, a justiça e o rigor na aplicação de penalizações, nomeadamente de índole fiscal e/ou contraordenacional, prevista para as habitações injustificadamente devolutas.

Ainda a propósito da requisição temporária mediante indemnização - que nos parece equacionável, com todas as cautelas, nas situações comprovadamente de abandono atestadas pelo auto de constatação supra proposto - cumpre salientar que o respetivo regime reclama tratamento cuidadoso na lei de desenvolvimento.

Com efeito, importa determinar, para além dos prazos e dos termos a observar na fixação do *quantum* indemnizatório, que deveres impendem sobre a entidade pública que requisita o bem temporariamente para o colocar em efetivo uso habitacional.

É equacionável que esse uso efetivo, em caso de habitações abandonadas, exija obras, porventura avultadas, de beneficiação. Sobre quem impende a responsabilidade de as realizar e caso sejam realizadas pela entidade pública, como deve ser assegurada a respetiva compensação? Se o uso efetivo da habitação - cuja titularidade não é, no prazo em que decorre a requisição, alterado - gerar rendimento, deve entender-se que o mesmo é receita das entidades públicas requisitantes, mesmo nas situações em que não se afigurou necessário a realização de qualquer obra de conservação ou de beneficiação? Se os tempos da requisição previstos na lei forem ultrapassados ou se o proprietário demonstrar que dispõe de meios para assegurar a função social da sua propriedade - v.g. nos casos previstos no artigo 84.º, que prevê as habitações devolutas ou degradadas à espera das necessárias partilhas sucessórias - quais os mecanismos à disposição dos proprietários para reaverem, de forma célere e eficaz, a sua habitação?

Esta possibilidade de requisição temporária suscita, pois, uma plêiade de dúvidas, que importa acautelar, a fim de evitar situações iníquas e atentatórias de direitos que a Constituição [também] consagra.

Aliás, a este propósito, parecer-nos-ia interessante equacionar, como via de superação do problema dos prédios devolutos e abandonados - que é grave, reclamando, por isso, tratamento urgente - a previsão de, por um ato legítimo de vontade do titular do prédio devoluto ou abandonado, poder ser constituída com o Estado *lato sensu* uma relação

fiduciária legalmente atípica, em que, à semelhança do que sucede no negócio fiduciário do direito civil continental ou no *trust* de *common law*, pudesse ocorrer a transferência [temporária] de propriedade para o ente público com a finalidade de assegurar a função social da habitação.

Tal solução privilegiaria a vontade do proprietário de um prédio abandonado ou devoluto, que, ante a possibilidade de penalização ou requisição temporária, optava por confiar temporariamente ao Estado a titularidade do seu bem, para que este o administrasse no sentido de garantir aquele fim.

Assim, porque os exatos termos do direito de propriedade não são estanques, antes se adequando às necessidades sociais de cada tempo histórico, é nosso entendimento que a aplicação, neste caso, dos negócios fiduciários, configura, pela sua maleabilidade, uma hipótese a considerar, desde logo porque afasta o assento tónico da penalização ou da sanção e coloca-o na autonomia da vontade ou, mais concretamente, no negócio jurídico como autónoma regulação jurídica das relações de interesses.

Também neste contexto, o auto de constatação a emitir por solicitador se afigura muito oportuno porquanto, após a notificação, permitiria ao proprietário optar, em acordo com o fiduciário, pela constituição deste negócio atípico e adaptável aos contornos da situação em presença, afastando o espectro da penalização ou as dúvidas que a requisição temporária mediante indemnização suscita e, ao mesmo tempo, permitindo a superação da devolução ou abandono em presença.

Se a função social da habitação, tal como está configurada no projeto de lei justifica, pelos fundamentos invocados, ponderação acrescida, também não será isento de dúvida que o direito à habitação possa significar para as entidades privadas, em concretização do direito à escolha do lugar de residência na situação de realojamento habitacional, um ónus aparentemente acrescido face aos entes públicos, atentas as soluções diversas previstas nos n.º 2 e 3 do artigo 16.º.

Com efeito, sendo a habitação, conforme *supra* assinalado, constitucionalmente configurada como um direito a prestações dos poderes públicos, não tendo como sujeito passivo, ao menos em princípio, os proprietários ou senhorios, tal diferença de regime carece de ser cuidadosamente ponderada. A este propósito cumpre, ainda, notar, em termos de legística formal, que a remissão operada pelo mencionado n.º 3 para a alínea e) do n.º 6 do artigo 12.º deve ser feita, naturalmente, para o artigo 11.º.

Ainda a propósito deste preceito, e embora se compreenda a *ratio* do disposto no n.º 2 - que prevê a impossibilidade de o despejo se realizar no período noturno, depois das 20 horas ou antes das 8 horas, salvo em situações de emergência - alerta-se para as

implicações práticas da solução, que se podem revelar perniciosas e contrárias aos interesses que se visam salvaguardar.

Com efeito, deveria ponderar-se, não só por uma questão de coerência do ordenamento jurídico, mas por motivos de justiça material, a previsão, em alternativa, do intervalo de tempo previsto do n.º 5 do artigo 757.º do Código do Processo Civil (CPC), que dispõe que, perante a posse efetiva de domicílio, a diligência só pode realizar-se entre as 7 e as 21 horas (sublinhado nosso), a fim de permitir que o interessado possa, querendo, assistir à diligência e fazer-se acompanhar ou substituir por pessoa da sua confiança.

O horário das 8 às 20 horas previsto no projeto poderá frustrar aquela possibilidade que a lei processual civil procura garantir ao interessado, pelo facto de coincidir com o horário em que a generalidade das famílias está ausente da sua primeira habitação, assegurando a jornada de trabalho.

Por outro lado, o projeto vem prever a existência de regimes de fixação de valores de renda mais favoráveis, conforme o disposto, particularmente, nos artigos 67.º e 68.º, criando a renda acessível ou limitada.

Ao mesmo tempo, prevê, no artigo 56.º, os deveres dos proprietários.

Questionamo-nos se, por uma questão de coerência e equilíbrio do projeto, não seria de consagrar também os deveres dos arrendatários, nomeadamente quanto à conservação do locado, questão se coloca com particular acuidade nos casos em que está previsto um regime de fixação dos valores de renda mais favorável.

Sem prejuízo das dúvidas e questões assinaladas, que reclamam ponderação acrescida, merece ser positivamente realçada a previsão de um regime fiscal mais favorável para quem celebre contratos de arrendamento de longa duração, nos termos do artigo 50.º, n.º 3, por ser potenciadora de estabilidade.

Também é de assinalar a intenção de proteger a casa de morada de família (artigo 11.º), num cenário de sobre-endividamento das famílias, agudizado, em termos das respetivas consequências, pela recente crise económica e financeira, garantindo a sua impenhorabilidade para satisfação de créditos fiscais ou contributivos, nos termos da lei (cfr. al. a) do n.º 6 do referido artigo 11.º).

Importa, todavia, garantir os créditos tributários e contributivos, não devendo esta impenhorabilidade precluir o direito dos credores públicos e, em particular, do órgão de execução fiscal, de constituir hipoteca legal sobre o imóvel em causa, quando tal garantia se revelar necessária para cobrança efetiva da dívida.

Merece, ainda, ser destacado o esforço assumido no projeto de, em linha com a “jurisprudência” consolidada do Comité Europeu dos Direitos Sociais, dotar o ordenamento jurídico nacional de uma resposta legislativa, que se pretende concreta e efetiva, e não apenas teórica e programática.

Neste contexto, saudamos a intenção de, no Capítulo IV, criar uma política nacional de habitação (artigos 30.º e ss.), assente na Estratégia Nacional de Habitação (ENH), documento dinâmico, que estabelece os respetivos objetivos, prioridades e programas, a aprovar pela Assembleia da República, sob proposta do Governo, após parecer do Conselho Nacional da Habitação, a criar nos termos do artigo 34.º.

A ENH deve ser objeto de monitorização, nomeadamente através do Relatório Anual de Habitação, previsto no artigo 33.º e tem um horizonte temporal limitado, não superior a 6 anos, estando submetida a revisão, pelo menos, de dois em dois anos. Em paralelo, as políticas locais de habitação, com destaque para o âmbito municipal, terão como principal instrumento o Programa Local de Habitação, conforme o disposto nos artigos 38.º e ss.

Assinala-se a relevância desta disciplina, que assume, em ato legislativo enquadrador, a ordem que deve ser seguida em qualquer processo de tomada de decisão: conhecer, avaliar e adotar os meios legais, financeiros e operacionais mais adequados à prossecução dos objetivos definidos.

O referido Capítulo IV vem, pois, prever os meios normativos necessários à efetivação do direito à habitação, conformando o quadro legal e regulamentar, bem como os respetivos instrumentos de execução a aprovar ou a adaptar, não descurando aspetos tão relevantes como:

- a) A necessidade de permanente monitorização, assente em dados estatísticos atualizados e fiáveis, que permitam confrontar, a cada momento, necessidades, meios e resultados;
- b) Avaliar continuamente a eficácia e a eficiência da estratégia definida;
- c) Estabelecer prioridades e definir etapas para a realização dos objetivos traçados;
- d) Medir o impacto das medidas, especialmente em relação às pessoas mais vulneráveis;
- e) A necessidade de afetar recursos bastantes para a realização dos objetivos e metas definidos, através da previsão de normas para o financiamento das políticas de habitação.

Anota-se, ademais, que se o quadro geral normativo em sede de políticas públicas de habitação, tal como gizado no Capítulo IV, um dos capítulos assumidamente

estruturantes do projeto, está alinhado com a *jurisprudência* do Comité Europeu dos Direitos Sociais, a proteção eficaz do direito à habitação estará sempre dependente da aprovação de desenvolvimentos jurídicos e da adoção das medidas práticas, que concretizem as regras e os princípios ali consagrados, v.g. ao nível da afetação de recursos e da criação de procedimentos de articulação entre as várias entidades envolvidas, de entre as quais destacamos as autarquias locais pela importância atribuída à descentralização (cfr., desde logo, o artigo 48.º).

De sublinhar, também, em nome do princípio da transparência do mercado, o reforço da prestação de informação, prevista, em particular, nos artigos 54.º, 64.º e 65.º, bem como a particular atenção dedicada às situações habitacionais precárias tratadas no capítulo VIII como intervenções prioritárias, de que destacamos, em linha com o disposto no § 2 do artigo 31.º da Carta Social Europeia, a previsão da Estratégia Nacional de Apoio às Pessoas sem Abrigo, dirigida a prevenir e a reduzir tal estado, com vista à sua eliminação progressiva.

Não obstante, neste particular contexto, parece-nos que a solução gizada no n.º 4 do artigo 10.º, que atribui às pessoas sem abrigo o direito de indicar como morada postal um *qualquer* (sublinhado nosso) local à sua escolha, ainda que nele não pernoitem, suscita, se não for acompanhada de medidas de urgência quanto à concessão imediata de um abrigo, muitas dúvidas quanto à respetiva implementação prática.

Particularmente relevante parece-nos ser a associação feita no projeto entre a garantia do direito social à habitação e a reabilitação e regeneração urbanas (cfr. artigo 61.º).

Neste contexto, o n.º 1 do preceito vem cometer ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais a especial responsabilidade de promover a reabilitação do edificado, nos termos da lei, de forma a assegurar os princípios, objetivos e metas das políticas públicas de habitação.

Por outro lado, o projeto também não descarta os condomínios, previstos especialmente no artigo 75.º, que estatui, logo, no n.º 1 que *a garantia da conservação, manutenção, requalificação e reabilitação das habitações constituídas em propriedade horizontal por condomínios contribui para a manutenção e a melhoria das condições de habitabilidade e nessa medida participa nas políticas nacionais, regionais e locais de habitação.*

Como é facilmente constatável, se atentarmos no parque habitacional, o que se encontra mais deteriorado é precisamente aquele em que parte das frações foram vendidas em décadas passadas aos inquilinos, que não têm rendimento bastante para efetuar obras de conservação: *o pior estado de construção do parque habitacional público está na propriedade horizontal*, referiu recentemente a Secretária de Estado da Habitação,

Doutora Ana Pinho, em conferência subordinada ao tema “Propriedade Horizontal e Condomínios” organizada pela OSAE.

Ora, como se discutiu no referido Encontro, há vários anos que a lei obriga os condomínios a fazerem fundos de reserva, que apenas podem ser usados para trabalhos de reabilitação do imóvel. Sucede que não há forma de fiscalizar, nem a lei prevê sanções para quem não cumpra, omissões que urge suprimir.

Neste contexto, cremos que a lei de bases em aprovação deveria prever, pelo impacto que tal medida teria em sede de conservação e reabilitação do edificado habitacional, no artigo 75.º *supra* mencionado, a obrigação de, em legislação especial, aprovar regras claras para a constituição, verificação e controlo da existência do fundo comum de reserva, que o configurassem como um verdadeiro depósito de garantia, seguindo, v.g., o modelo francês, que comete ao *huissier de justice* a função de efetuar essa verificação.

Ao mesmo tempo, o projeto de lei de bases deveria também prever a criação de regime específico para verificação, controlo da existência e atualização do seguro obrigatório a celebrar pelos condóminos, quer quanto às frações autónomas, quer relativamente às partes comuns.

Neste contexto, importa recordar o disposto no artigo 1429.º do Código Civil, concretizado pela disciplina do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 268/94, de 25 de Outubro, que consagra [apenas] a obrigatoriedade dos condóminos celebrar seguro contra o risco de incêndio do edifício, sendo o regime jurídico em vigor omissivo quanto à sanção efetiva e imediata a aplicar no caso de não se proceder a tal contratação e atualização.

É evidente a desatualização da legislação aplicável, que importa, por consequência, adequar à exigência dos tempos presentes, parecendo-nos que a lei de bases deveria oferecer regra de enquadramento geral para aquela necessária revisão.

Previsão particularmente relevante nos parece ser, ainda, a da regulação, pelo Estado, da atividade profissional de gestão de condomínios, conforme estatui o n.º 4 do artigo 75.º. Diríamos que é urgente, inadiável mesmo, a regulação de uma atividade, que implica formação específica e qualificada face às cada vez mais exigentes obrigações de cumprimento legal pelas administrações dos condomínios.

Considera a OSAE, atenta aquela crescente dimensão e complexidade, que a atividade profissional da gestão de condomínios deve ter o apoio de juristas especialmente qualificados para o efeito, como solicitadores e advogados, para, entre outras funções:

- Secretariar as reuniões da assembleia-geral;

- Elaborar as respetivas atas;
- Conservação, depósito e arquivo dos livros e folhas de atas e listas de presenças;
- Expedição das convocatórias legais para as reuniões;
- Certificar as assinaturas dos membros dos órgãos sociais apostas nos documentos da sociedade;
- Certificar que todas as cópias ou transcrições extraídas dos livros de atas ou dos documentos arquivados são verdadeiras, completas e atuais.

Deve, ademais, ser criteriosamente fiscalizada, atento o impacto que tem na vida de um número elevadíssimo de pessoas, considerando que mais de 40% da população portuguesa habita em condomínios.

b) O Projeto de Lei do Partido Comunista Português (PCP)

A Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação solicitou, também, a pronúncia da OSAE relativamente ao projeto de lei em título, que visa aprovar a lei de bases da habitação, a fim de *constituir uma resposta para os graves, e mesmo nalgumas situações muito graves, problemas da Habitação, que se mantêm no país*, conforme se lê na Exposição de Motivos.

O projeto está alicerçado numa convicção: *só a intervenção do Estado, condicionando e promovendo, a oferta de habitação, em termos de uso e de valor pode cumprir o preceito constitucional. Por consequência, postula um Estado interveniente como promotor imobiliário (...) e como proprietário, em todos os níveis da criação de solo urbano, da edificação e da reabilitação do edificado. E, logicamente, também do arrendamento (cfr. nota preambular).*

Na forma, o projeto de lei n.º 1023/XIII está em estruturado 54 artigos organizados em treze capítulos dedicados respetivamente às disposições gerais, princípios gerais e direitos fundamentais, gestão e administração da habitação, política pública de solos, política pública de reabilitação urbana, regimes de arrendamento, políticas públicas de habitação, programa nacional de habitação, intervenções prioritárias, financiamento das políticas de habitação, participação, infrações e sanções e disposições finais e transitórias.

Sem prejuízo das diferenças, que se prendem, no essencial, com a afirmação do primado do papel do Estado na promoção da habitação e da utilização prioritária do parque habitacional devoluto, seja público ou privado - arvorados em princípios gerais da política

de habitação (cfr. artigo 1.º, alíneas a) e c)) - são muitas as soluções de confluência face à proposta do Partido Socialista.

Assim, também o projeto de lei em apreço consagra a função social da habitação (artigo 6.º), embora prevendo que o proprietário de um prédio ou fração autónoma para habitação que esteja devoluto, abandonado ou em degradação, *sem motivo justificado*, incorre em sanções definidas por lei e fica sujeito a posse administrativa pelo Estado, em sentido lato, com vista ao efetivo uso (n.º 3 do artigo 6.º). Ao mesmo tempo, deve dar de arrendamento para habitação os fogos que já haviam sido arrendados ou que foram construídos ou destinados a esse fim (n.º 1 do preceito).

Sobre as questões que a disciplina como a que se pretende consagrar a este propósito suscita já antes nos pronunciámos, pelo que remetemos para o que antes ficou expresso.

Recuperamos também a ideia, antes justificada, de que o auto de constatação a emitir por solicitador traria eficácia e equidade à medida, permitindo a caracterização rigorosa dos prédios que integram a “bolsa” de habitações a criar por força da posse administrativa prevista e atestando, por exemplo, as obras eventualmente realizadas pelo Estado, em sentido amplo, para colocar tais habitações em efetivo uso habitacional.

Incrementará também, conforme salientado, a justiça e o rigor na aplicação de sanções previstas para as habitações injustificadamente devolutas.

Também merece ser repensada a solução diversa e mais exigente para as entidades privadas quanto ao realojamento, atento o direito de escolha sobre o lugar de residência, prevista nas alíneas a) e b) do artigo 20.º. E o mesmo se diga quanto à previsão de um processo judicial gratuito, simplificado e célere, especificamente dirigido à defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos em relação à habitação, previsto no artigo 21.º, a avaliar cuidadosamente em termos de impacto para não significar letra morta.

O projeto também cuida, em termos particularmente garantísticos, da habitação permanente, consagrando a proteção contra o despejo, a ocupação de habitações públicas (que sujeita a um processo previamente estabelecido), a impenhorabilidade da casa de primeira habitação para satisfação de créditos fiscais ou contributivos e a extinção do empréstimo para aquisição de habitação própria e permanente com a entrega da fração ou edifício.

Trata-se de soluções que, elevando em grau a intenção de proteção já patente no projeto do Partido Socialista, aconselham ponderação acrescida, pelos fundamentos antes invocados.

Particularmente a impenhorabilidade prevista e a extinção do empréstimo nos termos estabelecidos deve ser acompanhada de definição precisa do que se deve entender por “casa de primeira habitação” e “habitação própria e permanente” a par da consagração de cláusulas de salvaguarda, a fim de evitar utilização abusiva ou indevida do direito.

c) O Projeto de Lei do Bloco de Esquerda (BE)

Idênticas considerações valem para o projeto de lei n.º 1057/XIII, do BE, que aprova a lei de bases da Habitação, com a finalidade de afirmar *o papel primordial do estado nas políticas de habitação*, afigurando-se essencial *a criação de um Serviço Nacional de Habitação e que sejam aprovados e desenvolvidos Programas Nacionais de Habitação plurianuais, que estabeleçam os objetivos, prioridades e programas da política nacional de habitação de acordo com as obrigações do Estado, assim como o seu financiamento*, conforme se lê na Exposição de Motivos.

Com efeito, também aqui se consagra a função social da habitação (artigo 4.º), definindo práticas consideradas contrárias a tal função social, como *a especulação imobiliária, o açambarcamento massivo de habitações para as retirar do mercado e os atos tendentes a transformar a habitação num simples veículo financeiro* (cfr. n.º 1 do artigo 5.º), os quais fundamentam a aplicação de regimes fiscais diferenciados, penalizações e requisição para ser efetivado o seu uso habitacional (n.º 2 do preceito). Acresce que, nos termos do n.º 3, a compra da habitação e edificado não constitui meio de aquisição dos direitos de residência, nacionalidade ou permanência em Portugal.

Proposta também semelhante à do PCP, a justificar, por isso, considerações idênticas às antes formuladas, é feita para o direito à escolha do lugar de residência (artigo 15.º, n.ºs 2 e 3), para o direito à proteção e acompanhamento no despejo (artigo 16.º, especialmente n.º 7, alíneas a) e b)) e para os princípios da política de arrendamento.

IV. Nota final

A Constituição da República Portuguesa eleva a habitação a direito fundamental de natureza social, que a todos é reconhecido, nos termos do respetivo artigo 65.º

Como tem sido enfaticamente sublinhado pela jurisprudência constitucional, a habitação funda-se na dignidade da pessoa humana, naquilo que a pessoa realmente é - um ser livre com direito a viver dignamente.

Ora, afirmar a dignidade da pessoa humana significa atentar em cada homem e mulher, enquanto ser único, irreduzível e insubstituível, cujos direitos fundamentais, de entre os quais sobreleva, neste contexto, a habitação, a Constituição vem proteger.

A OSAE entende que é de saudar a aprovação de uma lei de bases que dote o ordenamento jurídico de um diploma legislativo enquadrador, que defina e concretize o direito à habitação, indispensável para assegurar uma existência humana condigna. E uma vez que o funcionamento do mercado se revela, por vezes, insensível à necessidade de habitação e inapto para corrigir as desigualdades que cria, é imperioso adotar políticas ativas de habitação.

Não obstante, tratando-se de uma lei de bases e, por consequência, de um instrumento normativo que pretende condensar os alicerces essenciais do direito à habitação no ordenamento jurídico português, importa equacionar, a propósito de cada um dos projetos de lei *sub judice*, se tal objetivo não estará a ser desvirtuado pelo elevado nível de concretização, que, em alguns casos, é atingido, descendo-se ao detalhe, mesmo processual e procedimental, o que deverá ser evitado numa lei de valor reforçado, pela sua própria natureza.

Quanto às soluções materiais acolhidas nos projetos de lei, é, ademais, entendimento da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução que algumas reclamam ponderação acrescida, de forma a encontrar resposta mais equilibrada para os eventuais interesses diversos em presença.

É o caso, designadamente, da configuração dada à função social da habitação, não isenta de dúvidas, v.g. quanto à sua conformidade constitucional.

Neste contexto, é nosso entendimento que a emissão de auto de constatação por solicitador traria maior eficácia, segurança e equidade à aplicação prática do regime a criar, por permitir a caracterização rigorosa dos prédios passíveis de ser onerados com penalizações acrescidas ou requisitados para colocação em efetivo uso habitacional, atestando o seu estado e prevenindo conflitualidade.

Por outro lado, seria interessante equacionar, como via de superação do problema dos prédios devolutos e abandonados, a previsão de, por um ato legítimo de vontade do titular do prédio devoluto ou abandonado, poder ser constituída com o Estado *lato sensu* uma relação fiduciária legalmente atípica, em que, à semelhança do que sucede no

negócio fiduciário do direito civil continental ou no *trust de common law*, pudesse ocorrer a transferência [temporária] de propriedade para o ente público com a finalidade de assegurar a função social da habitação.

Particular relevância assume a associação feita nos três projetos entre a garantia do direito social à habitação e a reabilitação e regeneração urbanas. E o projeto do Partido Socialista também não descarta os condomínios.

Não obstante, cremos que uma lei de bases da habitação deveria, pelo impacto que tal medida teria em sede de conservação e reabilitação do edificado habitacional, prever a obrigação de, em legislação especial, disciplinar a constituição, verificação e controlo da existência do fundo comum de reserva, que o configurassem como um verdadeiro depósito de garantia, seguindo, v.g., o modelo francês, que comete ao *huissier de justice* a função de efetuar essa verificação.

Previsão especialmente relevante nos parece ser, ainda, a da regulação, pelo Estado, da atividade profissional de gestão de condomínios, conforme estatui o projeto de lei do Partido Socialista. Diríamos que é urgente a regulação de uma atividade, que implica formação específica e qualificada face às cada vez mais exigentes obrigações de cumprimento legal pelas administrações dos condomínios.

Neste contexto, considera a OSAE, atenta aquela crescente dimensão e complexidade, que a atividade profissional da gestão de condomínios deve ter o apoio de juristas especialmente qualificados para o efeito, como solicitadores e advogados.

Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução