



Exmo Senhor

Presidente do

Grupo de Trabalho da Habitação, Reabilitação  
Urbana e Política de Cidades da

Comissão de Ambiente, Ordenamento do  
Território, Descentralização, Poder Local e  
Habitação

Lisboa, 28 de março de 2019

**PARC-000186-2018, PARC-000252-2018 E PARC-000294-2018**

**Assunto: Projeto de Lei n.º 1057/XII/4ª Lei de Bases da Habitação**

Na sequência do solicitado, junto enviamos os nossos comentários, mantendo-nos ao dispor para quaisquer esclarecimentos adicionais,

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora Geral

(Ana Cristina Tapadinhas)

**ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA PARA A DEFESA DO CONSUMIDOR - DECO**

Pessoa Colectiva de Utilidade Pública / Contribuinte e Registado na C.R.C. Lisboa com o n.º 500 927 693

decolx@deco.pt - www.deco.proteste.pt

Rua Artilharia 1, 79 - 4º - 1269-160 Lisboa - Tel.: 21 371 02 00 - Fax 21 371 02 99



O presente parecer tem por objetivo analisar a proposta de Lei que pretende constituir pela primeira vez em Portugal as Bases da Habitação.

Cumpre-nos, desde já, congratular o legislador por esta iniciativa. A DECO já no passado havia reivindicado a necessidade de se criar uma Lei de Bases da Habitação, nomeadamente, no âmbito da consulta pública realizada em 2017 referente à Nova Geração de Políticas de Habitação.

Consideramos primordial a criação de uma lei de bases de políticas públicas que vise consagrar os princípios orientadores e o objetivo, âmbito e fundamento de uma política nacional relacionada com o acesso à habitação.

Tal como referido no documento da proposta apresentada, o mesmo já existe para o Turismo – DL 191/2009 de 17 de agosto, bem como para a educação, saúde, segurança social, ambiente, ordenamento do território.

Neste caso concreto da habitação, e dada a variedade de diplomas que poderão ser aprovados aos mais diversos níveis legislativos nacionais e regionais, parece-nos essencial consagrar uma lei de bases que constitua o pilar da regulação, evitando assim a dissipação de informação, a litigiosidade, e as conseqüentes retificações e revogações legislativas, que geram incerteza e insegurança jurídica.

Na verdade, se fizermos um paralelismo com o setor do turismo, constatamos que apesar da existência de uma legislação extravagante vasta, a verdade é que se verifica uma coerência normativa que torna o setor mais transparente, sendo certo que parte desse trabalho de segurança jurídica está relacionado com a existência de uma lei de bases prévia que delimita a intervenção legislativa posterior.

Por outro lado, esta proposta descentraliza grande parte da gestão dos recursos habitacionais para os municípios, medida que desde já apoiamos, pois dessa forma é possível atender às necessidades locais de forma mais célere e eficaz, embora seja necessário dotar estes municípios de recursos que lhes permita a implementação da legislação e a garantia do cumprimento dos seus objetivos.





**Congratulamo-nos ainda pelas medidas de incentivo e apoio à construção e reabilitação de novos imóveis, e pelo papel assumido pelo Estado na proteção dos arrendatários, dado que a função social não poderá ser unicamente sustentada pelos proprietários.**

**Seria ainda pertinente avaliar o impacto que as recentes políticas públicas de habitação têm tido junto dos cidadãos, uma vez que o novo regime do arrendamento, ora em vigor, tinha como finalidade incrementar o mercado do arrendamento face ao recurso ao crédito à habitação para aquisição de imóvel e o certo é que o efeito tem sido manifestamente contrário à opção política definida. Esta avaliação é fundamental para que se definam os objetivos e os meios subjacentes a tal alcance.**

**Nestes termos, e no âmbito de uma apreciação na generalidade é com agrado que a DECO acolhe esta iniciativa, considerando fundamental, no âmbito de uma política social, a criação de uma Lei de Bases da Habitação, enquanto norma parâmetro de toda a construção legislativa no que concerne a esta temática.**

**Neste sentido a DECO entendeu que era importante apresentar os seus contributos para a discussão da elaboração de uma Lei de Bases da Habitação, na sequência também da audição pública, do passado dia 26 de fevereiro, em que tivemos o prazer de participar.**

**Neste documento apresentamos contributos que entendemos ser de toda a utilidade incluir numa futura Lei de Bases da Habitação, e em anexo a este documento apresentamos um conjunto de sugestões específicas a cada um dos projetos de lei de bases apresentados pelos grupos parlamentares.**



## COMENTÁRIOS NA GENERALIDADE

- A DECO sugere a criação de um portal que permita aos cidadãos consultar os apoios/programas existentes em cada município, e que inclua um simulador para identificar qual a resposta habitacional mais adequada às necessidades de cada um.
- Tendo em conta que foram aprovados recentemente novos diplomas que se relacionam com a habitação, como é o caso do DHD, do Programa do Alojamento Urgente e das alterações ao regime do Alojamento Local, a elaboração da Lei de Bases da Habitação deverá ter em consideração estes diplomas já aprovados ou que se encontram ainda em projeto.
- Consideramos que o princípio de proteção da morada de família em sede de processos de execução de dívidas e/ou situação de insolvência deve necessariamente constar da Lei de Bases da Habitação, devendo este princípio ser extensível à casa de morada de família do fiador em sede de processos de execução de dívidas e/ou situação de insolvência.
- Entendemos que deve ser reforçada a necessidade de alteração legislativa naquilo que diz respeito à isenção de citação prévia para efeitos de penhora nos termos do art. 727.º do CPC. São vários os consumidores que procuram a DECO por terem sido abordados em suas casas para efeitos de penhora dos seus bens, desconhecendo ao certo a razão que conduziu ao processo de penhora. Na verdade, a lei ao permitir um processo com este tipo de impacto, coloca em causa a proteção da sua habitação e conseqüentemente da dignidade humana dos consumidores.
- Consideramos que as políticas de habitação devem estar correlacionadas com a descentralização do Turismo, o que enriquecerá o diploma. Na verdade, a Lei de Bases preocupa-se com o acessibilidade e estabilidade da habitação mas em nenhum momento, se refere a preocupação em implementar políticas que



evitem a gentrificação e garantam a todos o acesso ao mercado habitacional em todas as zonas do país, de forma a assegurar o gozo pleno do direito ao “habitat”.

- Decorre dos diplomas uma preocupação em assegurar o acesso aos Serviços Públicos Essenciais, no âmbito do direito à morada, até em obediência ao princípio da continuidade e universalidade que lhes está subjacente. No entanto, e dado todo o enquadramento atual dos serviços postais – que tem vindo a apresentar uma menor qualidade – seria importante assegurar que existe uma verdadeira comunicação entre as autarquias e as organizações que prestam este serviço. Existem consumidores que reclamam o atraso na receção de prestações sociais e abonos por alterações toponímicas que não estão a ser cumpridas, por exemplo, pelos CTT. Seria importante reforçar esta articulação entre as autarquias e estas empresas para cumprimento do direito à morada previsto nas propostas.
- No acesso a serviços públicos essenciais existe uma preocupação em garantir que o direito habitação pressupõe o acesso universal a serviços públicos, sublinhando a importância de assegurar o alargamento de redes de água, saneamento, energia, transporte e comunicações. Convém não esquecer o atual enquadramento económico dos CTT e o facto de muitas estações de correio em vários concelhos estarem a encerrar, pelo que deveria este direito a habitação prever a possibilidade do consumidor ter acesso facilitado a estações de correio ou pelo menos, na objetiva impossibilidade, em alternativas, que se mostrem adequadas a cumprir com os princípios relativos a um serviço público essencial, como sendo o serviço postal.



**PARC-000186-2018**

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

**Requerente: Grupo de Trabalho da Habitação, Reabilitação Urbana e Política de Cidades da 11ª Comissão da Assembleia da República**

## **ESPECIALIDADE**

### **1. Artigo 2.º - Definições**

Relativamente à alínea a) «Agregado familiar», a proposta define-o como o conjunto de pessoas que vivem na mesma habitação em economia comum e que têm entre si laços familiares;

Existem diversos diplomas legais que definem o conceito de “agregado familiar”. Por exemplo em termos de IRS no agregado familiar não são contemplados os ascendentes para apurar rendimentos, ou seja, mesmo que vivam em comunhão de bens e tenham rendimentos superiores à pensão mínima do regime geral, nunca fazem parte do agregado familiar e têm de entregar a sua declaração de IRS. O mesmo acontece com os parentes em linha colateral até ao 3º grau, como os irmãos, tios ou sobrinhos.

Mas, para efeitos de atribuição de prestações da Segurança Social considera-se como agregado familiar as pessoas, vinculadas por relações jurídicas familiares, que vivem em comunhão de mesa e habitação com o requerente e em economia familiar com o mesmo.

Ora, tal como se pode concluir supra, para um mesmo conceito existem várias interpretações o que gera insegurança jurídica.

Como tal consideramos que o conceito deveria ser clarificado harmonizando-se a noção de agregado familiar, nomeadamente, para efeitos da presente lei, tendo em conta que as normas que recorrem à utilização deste conceito encontram-se, muitas vezes, interligadas, gerando por vezes dificuldades na aplicação da lei com prejuízo para os cidadãos.

No que respeita às alíneas i) e j) consideramos que deverá ser definido um critério temporal para se poder aferir se um imóvel está em condição de habitação abandonada ou devoluta, uma vez que, a não existir tal poderá extremar situações que na realidade não constituem abandono ou desocupação.

Relativamente à definição de «Sobrecarga das despesas em habitação» considera a DECO que esta definição deveria figurar após a definição «taxa de esforço habitacional», atendendo a que resulta diretamente da taxa de esforço habitacional. Na verdade, nas despesas associadas à habitação encontram-se as despesas relacionadas com a renda,



água, eletricidade, gás ou outros combustíveis, condomínio, saneamento, manutenção e pequenas reparações, bem como juros relativos ao crédito à habitação principal e seguros.

No que respeita a esta questão importa ainda referir que as despesas com o crédito à habitação - tal como resulta da deliberação do Conselho de Administração de 30 de janeiro de 2018 do Banco de Portugal através da recomendação que introduz limites ao rácio entre o montante da prestação mensal calculada com todos os empréstimos do mutuário e o seu rendimento (DSTI – *debt service-to-income*) – deverá corresponder, no máximo, a 50%.

Seria aconselhável conseguir encontrar um equilíbrio entre o rácio da sobrecarga das despesas em habitação e a taxa de esforço utilizada como referência pelas instituições de crédito.

No que concerne à definição da taxa de esforço em matéria de crédito à habitação a mesma corresponde à proporção do rendimento de um agregado familiar afeto ao pagamento de todos os compromissos financeiros, tais como créditos à habitação ou crédito aos consumidores, medindo a capacidade do agregado familiar para cumprir os compromissos financeiros assumidos.

No que respeita ao crédito à habitação o Banco de Portugal veio, em sede de Recomendação, determinar que, para o cálculo deste rácio as prestações mensais do novo contrato de crédito devem ser calculadas assumindo que são constantes ao longo do período de vigência do contrato. No caso de contratos a taxa de juro variável e mista, deve ser considerado o impacto de um aumento da taxa de juro. No cálculo do DSTI, deve ainda ser contabilizada uma redução do rendimento do (s) mutuário (s) quando, no termo previsto do contrato, o mutuário tenha mais de 70 anos de idade, exceto se, no momento da avaliação da solvabilidade, o(s) mutuário(s) já se encontrar(em) em situação de reforma.

Mais uma vez nos deparamos com um mesmo conceito com várias noções o que é suscetível, salvo melhor opinião de induzir, ou pelo menos, gerar confusão nas famílias.

## **2. Artigo 5.º - Dimensão adequada da habitação**

N.º 2: Tendo em conta que estamos perante uma área que tem impacto direto na privacidade e na proteção de dados pessoais, a DECO questiona os critérios definidos para a determinação de sobrelotação habitacional, uma vez que é fundamental, para uma análise ponderada, a determinação da causalidade entre o critério e o resultado.

N.º 2 e n.º4: Mais uma vez a DECO alerta para a utilização de determinados conceitos, inclusivamente, indeterminados, e a necessidade de que os mesmos sejam ajustados à



realidade e amplamente justificados, uma vez que a ausência de justificação poderá conduzir, eventualmente, à inconstitucionalidade da norma.

### **3. Artigo 6.º - Higiene, Salubridade, conforto, segurança e salubridade**

N.º 3: poderá acrescentar-se neste ponto a eficiência energética, por se tratar de uma questão relevante que engloba também o conforto térmico das habitações.

### **4. Artigo 10.º- Direito à morada**

N.º 4.: Poderá ser útil enumerar os possíveis locais que poderão ser eleitos pelas pessoas sem-abrigo para indicação de morada, uma vez que a norma permite a indicação de qualquer local, sem delimitação, podendo, assim, serem escolhidos locais sem autorização.

### **5. Artigo 11.º - Proteção e acompanhamento no despejo**

N.º 1: lapso de escrita: Onde se lê: “Os cidadãos gozam legal de proteção”, deve ler-se: “Os cidadãos gozam de proteção legal”;

N.º 1: Mais uma vez coloca-se a questão da utilização de conceitos que já estão instituídos na legislação interna, como seja por exemplo o conceito de habitação permanente, conceito comum em sede fiscal em matéria de crédito à habitação que na presente proposta é substituída por “primeira habitação” o que é suscetível de gerar insegurança jurídica. Assim, considera-se que deveria existir uma uniformização de conceitos.

N.º 6 a): A proteção da casa de morada de família no que respeita à impenhorabilidade não deveria estar limitada aos créditos fiscais ou contributivos. A regra geral deveria ser precisamente a da impenhorabilidade da casa de morada de família nos termos da lei.

Na Lei nº 13/2016 está consagrado que em situação de execuções fiscais não há lugar à realização da venda de imóvel destinado exclusivamente a habitação própria e permanente do devedor ou do seu agregado familiar, quando o mesmo esteja efetivamente afeto a esse fim.

Mais, uma vez alertamos para que esta lei se aplica a créditos fiscais e não se aplica a situações paralelas de execução judicial de créditos, nem garante a proteção adequada no caso de a penhora pela administração tributária não ser a primeira realizada.

Já foram registados pela DECO casos concretos de famílias, que confrontadas com a execução para cobrança de valores relativamente baixos, por exemplo por dívidas de



telecomunicações, foram confrontadas com a penhora das suas casas, atendendo a que não possuíam outros bens que pudessem ser penhorados.

Num grande número de situações existe uma grande desproporcionalidade entre os valores da dívida e o valor do imóvel, sendo que a agravar a situação está o facto destes imóveis serem habitações próprias permanentes de famílias com baixos rendimentos.

Esta matéria deveria constar num artigo próprio e não "integrado na proteção e acompanhamento no despejo". É uma matéria que merece especial relevo atendendo a que se trata da proteção da casa de morada de família. Desta norma para além de figurarem os mecanismos de proteção da casa de morada de família em sede de processos de execução deveriam também ser consagradas medidas tendente a proteger a casa de morada de família em sede de insolvência da família.

b) para além dos idosos e pessoas com deficiência dever-se-á acrescentar as famílias com menores, uma vez que a ratio da norma incide sobre a vulnerabilidade especial dos cidadãos, motivo pelo qual os menores, atenta a sua vulnerabilidade, deverão ser incluídos.

#### **6. Artigo 12.º - Uso habitacional**

N.º 3: a sujeição da atividade de alojamento local a uma autorização de utilização específica para aqueles fins consubstancia uma alteração ao atual regime em vigor, dado que atualmente apenas é exigido um registo efetuado por mera comunicação prévia. Congratulamo-nos com esta regra, mas para a mesma seja exequível, torna-se necessário que o próprio regime do Alojamento Local seja adequado neste sentido, para evitar lacunas e inoperância desta norma face às restantes.

#### **7. Artigo 16º - Direito à escolha do lugar de residência**

N.º 3: nesta norma existe uma remessa para a alínea e) do número 6 do artigo 12º, que deverá querer referir-se ao artigo 11º.

#### **8. Artigo 17º - Pessoas e Famílias**

À semelhança do anteriormente referido, consideramos que também as pessoas e famílias em situação de risco social e que tenham menores a seu cargo também deverão beneficiar de uma proteção especial, atenta a vulnerabilidade dos menores.



### **9. Secção III: Setor Público – Artigo 24º a Artigo 29º**

Embora a DECO reconheça a importância das normas identificadas, não deixa de salientar que a obrigação de o Estado em assegurar uma rede adequada de serviços e equipamentos de transportes públicos coletivos já decorre do seu regime geral. Sucede que, frequentemente, essa competência é delegada ou concessionada, no todo ou em parte, noutras entidades, públicas ou privadas, o que dificulta muitas vezes a perceção de quem é a efetiva entidade responsável por determinada situação e/ou localidade.

Assim, precisamente por considerarmos que as menções à criação e manutenção de sistema de transportes nesta Lei de bases assumem uma particular relevância, atento o facto de em várias regiões verificarmos a ausência de uma estratégia de concertação intermodal e até entre ligações de uma mesma operadora, a desadequação dos tarifários, e a insuficiente e débil informação disponibilizada, sobretudo nas localidades do interior, é também nosso entendimento que a Lei deve clarificar, de forma inequívoca, quem é a entidade responsável por implementar aquelas medidas nas localizações/ trajetos diretamente afetos ao “habitat”, sob pena de as mesmas ficarem sem resposta.

Além dessa definição clara, seria oportuno que a Lei estabelecesse a possibilidade de essa entidade criar opções de transporte flexível para determinados casos, por forma a assegurar a qualidade do “habitat”.

Por se tratar de um assunto relativamente ao qual a Delegação do Algarve da DECO tem trabalhado ao longo dos últimos 2 anos, estamos intimamente sensibilizados para estas dificuldades, as quais, estamos em crer, serão transversais a muitas outras regiões.

### **10. Artigo 24º. – Estado**

Sugere-se acrescentar uma alínea k): Promover a compatibilidade das rendas com os rendimentos familiares;

Com esta alínea pretende-se que se consagre o objetivo de promover a compatibilidade das rendas e das prestações do crédito para aquisição de habitação própria com os rendimentos familiares.

### **11. Artigo 39.º - Programa Local de Habitação**

Consideramos relevante a inclusão de mais uma alínea, com a seguinte redação:

f) A criação de um relatório anual sobre a habitação, tendo em vista o eventual estabelecimento de quotas referentes à utilização das habitações para outro fins, e assim, verificando se o acesso ao parque habitacional se encontra ou não



comprometido, tendo em conta o previsto em sede de utilizações, no n.º 3 do artigo 12.º.

#### **12. Art. 49.º- Promoção da Utilização de habitações abandonadas ou injustificadamente devolutas**

A norma em questão promove a utilização de habitações abandonadas ou injustificadamente devolutas, atribuindo a possibilidade de o Estado requisitar qualquer imóvel privado que se encontre abandonado ou “injustificadamente” devoluto, impondo a obrigatoriedade de cedência para uso habitacional aos seus proprietários, Ora, tal previsão normativa, constitui uma clara derrogação ao princípio da autonomia privada, motivo pelo qual deve a mesma ser concretizada, delimitando-se, taxativamente as situações que correspondem a um abandono ou uma habitação injustificadamente devoluta.

Em prejuízo do supra referido, é importante que os proprietários sejam incentivados a permitir a utilização da sua habitação para outros fins, nomeadamente, o arrendamento e que a sua proteção seja reforçada, garantindo-se apoio em áreas como a reabilitação, uma vez que, muitas vezes, é a incapacidade económica do proprietário a justificação para o próprio abandono.

Por fim, questionamos também como será implementada esta norma e quem terá a responsabilidade de garantir o seu cumprimento, nomeadamente, a verificação dos critérios, alertando inclusive para o facto de muitas das implicações desta norma não estarem sequer previstas neste diploma, nomeadamente, o critério indemnizatório.

Acresce ainda que, nos termos do n.º 4 da referida previsão normativa, as autarquias dispõem de acesso pleno à informação sobre os titulares de direitos reais constantes do registo predial na sua área de jurisdição, bem como à informação, por parte das entidades distribuidoras, sobre a existência ou inexistência de contratos ou consumos de água, eletricidade e gás. Esta possibilidade legal de acesso pleno à informação poderá acarretar dúvidas, nomeadamente no que toca ao âmbito da proteção de dados pessoais.

Sem prejuízo do disposto acima, e tal como já suscitado no capítulo das definições, consideramos essencial que se defina um critério temporal para se poder aferir se um imóvel está em condição de habitação abandonada ou devoluta.

#### **13. Capítulo VI – Acesso ao Arrendamento**

Em diversos momentos é referido o arrendamento de longa duração, no entanto esta definição não consta da proposta de lei em apreço, sendo assim primordial que se defina



qual o prazo mínimo contratual de um contrato de arrendamento de longa duração. Nesse pressuposto fará todo o sentido a discriminação positiva que consta da proposta no que respeita os arrendamentos de longa duração, uma vez que estes promovem a estabilidade habitacional das famílias.

#### **14. Artigo 67º - Princípios**

N.º 3: Reiteramos o referido no ponto 6 deste parecer no que respeita ao alojamento local.

#### **15. Artigo 74º - Crédito à Habitação**

A concessão de apoios financeiros no que concerne à compra de habitação própria permanente foi uma prática já utilizada entre nós e que permitiu uma redução dos juros a pagar pelas famílias. No entanto esta solução deve ser vista com algumas cautelas por forma a assegurar-se a compatibilidade com a capacidade financeira das famílias.

Ou seja, mesmo com o eventual direito a um qualquer apoio nunca deve ser descurada a capacidade financeira da família e consequentemente a sua taxa de esforço. Este apoio nunca poderá ser encarado como uma prática promotora de acesso a crédito menos responsável.

N.º 2: Na concessão de crédito à habitação um dos fatores determinante para a concessão do crédito é a avaliação da solvabilidade de quem solicita o crédito, e não do banco.

Em matéria de crédito à habitação o consumidor dispõe de informação padronizada com todas as informações do crédito a contratar (FINE), que obrigatoriamente lhe é entregue, sempre que faz uma simulação no balcão ou no site do banco.

Atualmente o Decreto-Lei n.º 227/2012, de 25 de outubro, contém um conjunto de princípios e regras a observar pelas instituições de crédito na prevenção e regularização das situações de incumprimento de contratos de crédito pelos clientes bancários.

Além dos deveres de informação pré-contratuais, as instituições de crédito estão obrigadas a adotar um Plano de Ação para o Risco de Incumprimento (PARI), este mecanismo destina-se ao acompanhamento da execução dos contratos de crédito, tendo como objetivo a prevenção precoce do risco de incumprimento. No entanto o objetivo está longe de ser alcançado.

Por outro lado, este Decreto-Lei consagra o PERSI, que é um procedimento obrigatório sempre que a instituição de crédito detete a mora no cumprimento das obrigações



decorrentes de contratos de crédito, e esse incumprimento não seja regularizado no prazo de 30 dias.

Durante este procedimento, as instituições de crédito estão impedidas, designadamente, de resolver o contrato com base em incumprimento ou de intentar ações judiciais para cobrança de créditos emergentes do contrato.

Apesar de se poder dizer que este diploma teve alguns aspetos positivos estamos longe de ter verdadeiramente um regime que tutele o incumprimento do consumidor em matéria de crédito à habitação.

N.º 3: no que concerne à situação dos fiadores no crédito à habitação, entendemos que para além da criação de regras que proibam tratamento desigual em relação ao titular do crédito, também deveria ser consagrada uma proteção de salvaguarda da habitação própria e permanente do fiador.

Neste sentido podemos pensar no caso de um fiador, que já reformado e com a sua casa livre de encargos, perante uma situação de incumprimento por parte do devedor principal, é confrontado com a penhora e venda judicial da sua casa. Com vista a dirimir esta fragilidade, entendemos que o legislador deverá ter uma especial atenção relativamente à proteção da casa de morada de família do fiador. Esta proteção revela-se fundamental para verdadeiramente salvaguardar o direito à habitação consagrado na Constituição.

N.º 4: a limitação de posterior alienação ou arrendamento de imóvel cuja compra tenha beneficiado de bonificação de juros por parte de apoios públicos, deverá estar sujeita a um prazo, entendemos que a definição de um limite temporal é essencial para se assegurar a proporcionalidade da norma. Importa nesta situação atentar aos princípios da adequação, proporcionalidade e exigibilidade. Haverá naturalmente que ponderar se estas medidas restritivas constituem um meio para a prossecução dos fins visados, com salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos; se estas medidas restritivas têm de ser exigidas para alcançar os fins em vista, e, se o legislador não dispõe de outros meios menos restritivos para alcançar a mesma aspiração.

## **16. Artigo 75.º - Condomínios**

N.º 4 - Prevê-se a regulação da atividade profissional de gestão de condomínios e disponibilização de informação sobre boas práticas neste domínio. Consideramos que tal previsão normativa será de aplaudir, porquanto se mostra necessária e coerente face ao crescimento exponencial do setor. De facto, realçamos a necessidade de regular o exercício desta atividade profissional, nomeadamente através de imposição de determinadas práticas e controlo/fiscalização da aplicação das mesmas.



**17. Artigo 76<sup>a</sup> – Promoção de construção e reabilitação a custos controlados**

N.º 2: a possibilidade de fixação de um preço máximo, ainda que indexado à inflação, para a transmissão de direitos reais sobre o imóvel que tenha beneficiado de apoios públicos na construção nova ou reabilitação, deverá ter um limite temporal proporcional ao apoio concedido, não nos parece razoável e proporcional que esta limitação seja fixada com carácter perpétuo. Importa atentar aos princípios da adequação, proporcionalidade e exigibilidade. Haverá naturalmente que ponderar se estas medidas restritivas constituem um meio para a prossecução dos fins visados, com salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos; se estas medidas restritivas têm de ser exigidas para alcançar os fins em vista, e, se o legislador não dispõe de outros meios menos restritivos para alcançar a mesma aspiração.

**18. Artigo 84.º - Habitações devolutas ou degradadas à espera das necessárias partilhas sucessórias**

A DECO reitera os comentários aduzidos relativamente ao artigo 49º da presente proposta.



**PARC-000252-2018**

**Assunto: Projeto de Lei n.º 1023/XIII Lei de Bases da Habitação**

**Requerente: Grupo Partidário PCP**

## **ESPECIALIDADE**

### **1. Artigo 3.º - Definições**

A alínea l) define fundos comunitários como o modelo de desenvolvimento liderado pela comunidade, no entanto, tendo em conta que o conceito de fundos comunitários é um conceito existente e amplamente utilizado, que se refere aos fundos decorrentes de apoios financeiros da União Europeia, consideramos que a utilização da mesma expressão para definir um conceito distinto poderá conduzir a confusão entre os diferentes conceitos.

Certamente por lapso as alíneas r) e t) que definem a *renda livre* estão repetidas.

### **2. Artigo 6º - Função Social da habitação**

A norma em questão consagra que os proprietários de prédios urbanos ou frações autónomas para fim habitacional devem assegurar a função social do seu imóvel, por outro lado, o número 3 promove a utilização de habitações abandonadas ou injustificadamente devolutas ou degradadas, atribuindo a possibilidade de o Estado adquirir a posse administrativa de qualquer imóvel privado que se encontre naquelas condições, impondo a obrigatoriedade de cedência para uso habitacional aos seus proprietários, Ora, tal previsão normativa, constitui uma clara derrogação ao princípio da autonomia privada, motivo pelo qual deve a mesma ser concretizada, delimitando-se, taxativamente as situações que correspondem a um abandono ou uma habitação injustificadamente devoluta.

Sem prejuízo do supra referido, é importante que os proprietários sejam incentivados a permitir a utilização da sua habitação para outros fins, nomeadamente, o arrendamento e que a sua proteção seja reforçada, garantindo-se apoio em áreas como a reabilitação, uma vez que, muitas vezes, é a incapacidade económica do proprietário a justificação para o próprio abandono.

Por fim, questionamos também como será implementada esta norma e quem terá a responsabilidade de garantir o seu cumprimento, nomeadamente, a verificação dos critérios, alertando inclusive para o facto de muitas das implicações desta norma não estarem sequer previstas neste diploma, nomeadamente, o direito a indemnização pela expropriação, consagrado no artigo 62º da Constituição da República Portuguesa.



### **3. Artigo 11.º - Direito à habitação e à produção social do habitat**

N.º 6: poderá acrescentar-se neste ponto a eficiência energética, por se tratar de uma questão relevante que engloba também o conforto térmico das habitações.

### **4. Artigo 13.º - Direito à compensação**

Como já referido anteriormente deverá também consagrar-se e definir-se o direito a indemnização pela expropriação, tal como consagrado no artigo 62.º da Constituição da República Portuguesa.

### **5. Artigo 15.º - Direito de Associação**

Consideramos necessário assegurar que estas regras se compatibilizam com as regras do Código Civil e com legislação avulsa que consagre regras sobre esta matéria, por forma a assegurar a segurança e certeza jurídica das normas. Como exemplo desta necessidade referimos que a regra disposta no número 4 que dispõe que os condomínios têm personalidade jurídica não se encontra prevista no Código Civil.

### **6. Artigo 18.º - Direito de preferência**

A norma em questão consagra que o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais têm o direito de preferência na compra e venda ou dação em operações de venda, dação em pagamento ou de transferência da propriedade, por outro lado o número 4 estabelece que no exercício do direito de preferência, este deve ser exercido pelo valor patrimonial tributário do prédio constante da respetiva caderneta predial. Entendemos que tal previsão normativa, constitui uma clara derrogação ao princípio da autonomia privada, consideramos que o direito de preferência a exercer pelo Estado apenas deverá ser exercido quando se esteja perante uma situação de interesse público, como já acontece atualmente para os imóveis classificados em vias de classificação ou localizado numa área protegida ou numa área de reabilitação urbana.

Por outro lado, não podemos concordar com a limitação à fixação do preço que fica nestes casos dependente do valor patrimonial tributário, até porque em muitos casos este valor encontra-se desatualizado.

Por último, será sempre necessário assegurar que estas regras se compatibilizam com as regras do Código Civil e com legislação avulsa que consagre regras sobre esta matéria.



### **7. Artigo 19.º - Direito à morada**

N.º 4.: Entendemos que nestas situações a autorização deverá ser dada pelo proprietário do imóvel ou pelo responsável pelo local.

### **8. Artigo 20.º - Direito ao Lugar**

Para uma melhor compreensão da norma sugerimos a alteração da epígrafe do artigo para Direito à escolha do local de habitação.

No que respeita à alínea b) entendemos que deve ser concretizado o que se entende por proximidade do lugar onde anteriormente residiam, a utilização de um critério objetivo é essencial por forma a assegurar a proteção dos arrendatários.

### **9. Artigo 22.º - Direito à proteção e acompanhamento no despejo**

N.º 8: A proteção da casa de morada de família no que respeita à impenhorabilidade não deveria estar limitada aos créditos fiscais ou contributivos. A regra geral deveria ser precisamente a da impenhorabilidade da casa de morada de família nos termos da lei.

Na Lei nº 13/2016 está consagrado que em situação de execuções fiscais não há lugar à realização da venda de imóvel destinado exclusivamente a habitação própria e permanente do devedor ou do seu agregado familiar, quando o mesmo esteja efetivamente afeto a esse fim.

Mais, uma vez alertamos para que esta lei se aplica a créditos fiscais e não se aplica a situações paralelas de execução judicial de créditos, nem garante a proteção adequada no caso de a penhora pela administração tributária não ser a primeira realizada.

Já foram registados pela DECO casos concretos de famílias, que confrontadas com a execução para cobrança de valores relativamente baixos, por exemplo por dívidas de telecomunicações, foram confrontadas com a penhora das suas casas, atendendo a que não possuíam outros bens que pudessem ser penhorados.

Num grande número de situações existe uma grande desproporcionalidade entre os valores da dívida e o valor do imóvel, sendo que a agravar a situação está o facto destes imóveis serem habitações próprias permanentes de famílias com baixos rendimentos.

Esta matéria deveria constar num artigo próprio e não “integrado na proteção e acompanhamento no despejo”. É uma matéria que merece especial relevo atendendo a que se trata da proteção da casa de morada de família. Desta norma para além de figurarem os mecanismos de proteção da casa de morada de família em sede de processos de execução deveriam também ser consagradas medidas tendente a proteger a casa de morada de família em sede de insolvência da família.



**Alínea d):** para além dos idosos, pessoas com deficiência e famílias monoparentais dever-se-á acrescentar as famílias com menores, uma vez que a ratio da norma incide sobre a vulnerabilidade especial dos cidadãos, motivo pelo qual os menores, atenta a sua vulnerabilidade, deverão ser incluídos.

#### **10. Artigo 31º - Intervenção no mercado de arrendamento**

No que respeita às regras propostas neste artigo consideramos que a intervenção no mercado de arrendamento deverá ter sempre como ponto de partida a necessidade de um regime que promova o equilíbrio entre as partes contratantes, pois só assim se conseguirá garantir que este regime se adequa aos direitos e interesses de um consumidor deste tipo de serviços seja qual for a posição negocial que o mesmo assuma.

No que respeita a esta matéria, já em 2012 no momento em que se aprovou o NRAU, a DECO demonstrou a sua preocupação com as alterações registadas, considerámos que a inversão da excessiva proteção do arrendatário, provocou um forte desequilíbrio entre as partes, vulnerabilizando a posição do arrendatário relativamente ao senhorio.

A DECO considerou aceitável a introdução de medidas de dinamização para este mercado, no entanto, alertou que uma potencial inversão da balança de interesses, poderia não trazer os efeitos pretendidos e os particulares continuariam a encontrar no mercado de venda a melhor solução para o seu investimento habitacional.

Volvidos 6 anos desde a aprovação do NRAU, o mercado reflete as preocupações que a DECO manifestou anteriormente: os inquilinos idosos e mais vulneráveis vêm-se agora perante uma situação de denúncia dos seus contratos de arrendamento e com dificuldades em encontrar uma alternativa economicamente viável; as jovens famílias não vêm no arrendamento uma alternativa habitacional com estabilidade e custos suportáveis; as comunidades locais vêm-se despejadas das casas onde sempre viveram, porque os contratos de arrendamento chegaram ao fim, e os senhorios alteram o destino dos imóveis para outras finalidades mais rentáveis; o recurso ao crédito para compra de habitação atinge montantes emprestados perto dos valores de 2010.

Assim, entendemos que volta a ser necessária uma intervenção legislativa que reequilibre as posições contratuais de senhorios e inquilinos, e que reforce a segurança e estabilidade habitacional e proteja os arrendatários em situação de especial vulnerabilidade.

#### **11. Artigos 35º - Municípios e Freguesias**

Esta norma propõe que os municípios e freguesias definam e executam as políticas locais de habitação, medida que desde já apoiamos, pois dessa forma é possível atender às



necessidades locais de forma mais célere e eficaz, embora seja necessário dotar estes municípios de recursos que lhes permita a implementação da legislação e a garantia do cumprimento dos seus objetivos.

#### **12. Art. 41º - Posse Administrativa**

A norma em questão promove a utilização de habitações devolutas ou sem utilização, atribuindo a possibilidade do município proceder à posse administrativa do imóvel naquelas condições, estabelecendo com os inquilinos um modelo de renda condicionada. Ora, tal previsão normativa, constitui uma clara derrogação ao princípio da autonomia privada, motivo pelo qual deve a mesma ser concretizada, delimitando-se, taxativamente as situações que correspondem a um abandono ou uma habitação injustificadamente devoluta.

Sem prejuízo do supra referido, é importante que os proprietários sejam incentivados a permitir a utilização da sua habitação para outros fins, nomeadamente, o arrendamento e que a sua proteção seja reforçada, garantindo-se apoio em áreas como a reabilitação, uma vez que, muitas vezes, é a incapacidade económica do proprietário a justificação para o próprio abandono.

Por fim, questionamos também como será implementada esta norma e quem terá a responsabilidade de garantir o seu cumprimento, nomeadamente, a verificação dos critérios, alertando inclusive para o facto de muitas das implicações desta norma não estarem sequer previstas neste diploma, nomeadamente, o direito a indemnização.

Sem prejuízo do disposto acima, consideramos também essencial que se defina um critério temporal para se poder aferir se um imóvel está em condição de habitação abandonada ou devoluta.

#### **13. Artigo 42º - Proteção em caso de emergência**

Reiteramos o referido no ponto 12 deste parecer, com as devidas adaptações.

#### **14. Artigo 45º Exercício do direito de preferência sobre habitações devolutas ou degradadas**

Reiteramos o referido no ponto 6 deste parecer, com as devidas adaptações.



**Assunto: Projeto de Lei n.º 1057/XII/4ª Lei de Bases da Habitação**

**Requerente: Grupo Parlamentar BE**

## **ESPECIALIDADE**

### **1. Artigo 4.º - Função Social da Habitação**

O número 5 deste artigo propõe que as habitações que se encontrem injustificadamente devolutas, abandonadas, em degradação ou em ruínas possam estar sujeitas a penalizações, regimes fiscais diferenciados e requisição para ser efetivado seu uso habitacional.

Em primeiro lugar, cumpre alertar para a necessidade de definir quais os critérios para avaliar o estado da habitação por forma a poder caracterizá-la como devoluta, abandonada, em degradação ou em ruínas. Por outro lado, uma vez que a regra inclui também a necessidade de se tratar de uma situação de degradação/abandono injustificada, será necessário também definir o que se considera uma justificação, e quem será a entidade que irá avaliar o estado da habitação e a aceitação ou não da justificação apresentada.

De referir que o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, considera como devoluto o prédio urbano ou a fração autónoma que, durante um ano, se encontre desocupada, sendo indícios de desocupação a inexistência de contratos em vigor com empresas de telecomunicações, de fornecimento de água, gás e eletricidade e a inexistência de faturação relativa a consumos de água, gás, eletricidade, e telecomunicações.

Por outro lado, e no que respeita à possibilidade de requisição para efetivar o uso habitacional, cumpre salvaguardar o direito a indemnização pela expropriação, consagrado no artigo 62º da Constituição da República Portuguesa. Ainda neste âmbito, importa acrescentar que tal previsão normativa, poderá consubstanciar uma clara derrogação ao princípio da autonomia privada, motivo pelo qual deve a mesma ser concretizada, delimitando-se, taxativamente as situações que correspondem a um abandono ou a uma habitação injustificadamente devoluta.



Sem prejuízo do supra referido, é importante que os proprietários sejam incentivados a permitir a utilização da sua habitação para outros fins, nomeadamente, o arrendamento e que a sua proteção seja reforçada, garantindo-se apoio em áreas como a reabilitação, uma vez que, muitas vezes, é a incapacidade económica do proprietário a justificação para o próprio abandono.

## **2. Artigo 5.º - Mecanismos contrários à função social da habitação**

A redação proposta no número 1 desta norma não é concretizável, uma vez que aborda conceitos que não fazem parte do normativo legal e não se encontram definidos: *especulação imobiliária, o açambarcamento massivo de habitações para as retirar do mercado e os actos tendentes a transformar a habitação num simples veículo financeiro*, o que poderá ser um entrave à concretização e aplicação das medidas.

## **3. Artigo 14.º - Proteção do domicílio**

Esta norma que propõe a consagração do direito de proteção da habitação, poderia, na nossa opinião, abranger também a proteção da casa de morada de família. Entendemos que se deve proteger o arrendatário, nomeadamente aquele que se encontra numa situação de maior vulnerabilidade, mas esta proteção deve também abranger o proprietário da habitação relativamente ao local onde este habita regularmente. Entendemos desta forma que numa lei de bases da habitação deve estar consagrada a proteção da casa de morada de família.

A proteção da casa de morada de família é um princípio mais abrangente e que já começou entre nós a ser abordado. A proteção da casa de morada de família está em termos fiscais já contemplada na Lei nº 13/2016, que determina que nas execuções fiscais não há lugar à realização da venda de imóvel destinado exclusivamente a habitação própria e permanente do devedor ou do seu agregado familiar, quando o mesmo esteja efetivamente afeto a esse fim.



#### **4. Artigo 16º - Direito à morada**

N.º 4.: Poderá ser útil enumerar os possíveis locais que poderão ser eleitos pelas pessoas sem-abrigo para indicação de morada, uma vez que a norma permite a indicação de qualquer local, sem delimitação, podendo, assim, serem escolhidos locais sem autorização.

#### **5. Artigo 17º - Direito à Proteção e acompanhamento no despejo**

N.º 7 alínea a): A proteção da casa de morada de família no que respeita à impenhorabilidade não deveria estar limitada aos créditos fiscais ou contributivos. A regra geral deveria ser precisamente a da impenhorabilidade da casa de morada de família nos termos da lei.

Na Lei nº 13/2016 está consagrado que em situação de execuções fiscais não há lugar à realização da venda de imóvel destinado exclusivamente a habitação própria e permanente do devedor ou do seu agregado familiar, quando o mesmo esteja efetivamente afeto a esse fim.

Alertamos para o facto de esta lei se aplicar a créditos fiscais e não se aplicar a situações paralelas de execução judicial de créditos, nem garantir a proteção adequada no caso de a penhora pela administração tributária não ser a primeira realizada.

Já foram registados pela DECO casos concretos de famílias, que confrontadas com a execução para cobrança de valores relativamente baixos, por exemplo por dívidas de telecomunicações, foram confrontadas com a penhora das suas casas, atendendo a que não possuíam outros bens que pudessem ser penhorados.

Num grande número de situações existe uma grande desproporcionalidade entre os valores da dívida e o valor do imóvel, sendo que a agravar a situação está o facto destes imóveis serem habitações próprias permanentes de famílias com baixos rendimentos.

Esta matéria deveria constar num artigo próprio e não “integrado na proteção e acompanhamento no despejo”. É uma matéria que merece especial relevo atendendo a





que se trata da proteção da casa de morada de família. Desta norma para além de figurarem os mecanismos de proteção da casa de morada de família em sede de processos de execução deveriam também ser consagradas medidas tendente a proteger a casa de morada de família em sede de insolvência da família.

N.º7 alínea b): Esta norma propõe que a *extinção do empréstimo para aquisição de habitação própria e permanente com a entrega da habitação em causa*. Assim, o que se pretende é que a dação em cumprimento do imóvel na sequência de incumprimento do contrato de crédito, pelo mutuário, o exonera integralmente e extingue as respetivas obrigações no âmbito do contrato, independentemente do produto da venda executiva ou do valor atribuído ao imóvel para efeitos da dação em cumprimento ou negócio alternativo. A DECO entende que esta disposição é essencial, por forma de proteção dos consumidores no âmbito do crédito habitação, tendo aliás já apresentado esta reivindicação no passado.

Relativamente a estas duas importantíssimas disposições, consideramos, até pela importância que as mesmas representam, que deveriam figurar num articulado próprio. Acrescenta-se ainda que não se vê grande coerência em disposições que têm a ver com a proteção da casa de morada de família e com crédito à habitação se encontrarem inseridas num artigo com a epígrafe de “Direito à proteção e acompanhamento no despejo”.

## **6. CAPÍTULO VI - ARRENDAMENTO**

No que respeita às regras propostas neste capítulo consideramos que a intervenção no mercado de arrendamento deverá ter sempre como ponto de partida a necessidade de um regime que promova o equilíbrio entre as partes contratantes, pois só assim se conseguirá garantir que este regime se adequa aos direitos e interesses de um consumidor deste tipo de serviços seja qual for a posição negocial que o mesmo assuma.

No que respeita a esta matéria, já em 2012 no momento em que se aprovou o NRAU, a DECO demonstrou a sua preocupação com as alterações registadas, considerámos que





a inversão da excessiva proteção do arrendatário, provocou um forte desequilíbrio entre as partes, vulnerabilizando a posição do arrendatário relativamente ao senhorio.

A DECO considerou aceitável a introdução de medidas de dinamização para este mercado, no entanto, alertou que uma potencial inversão da balança de interesses, poderia não trazer os efeitos pretendidos e os particulares continuariam a encontrar no mercado de venda a melhor solução para o seu investimento habitacional.

Volvidos 6 anos desde a aprovação do NRAU, o mercado reflete as preocupações que a DECO manifestou anteriormente: os inquilinos idosos e mais vulneráveis vêm-se agora perante uma situação de denúncia dos seus contratos de arrendamento e com dificuldades em encontrar uma alternativa economicamente viável; as jovens famílias não vêm no arrendamento uma alternativa habitacional com estabilidade e custos suportáveis; as comunidades locais vêm-se despejadas das casas onde sempre viveram, porque os contratos de arrendamento chegaram ao fim, e os senhorios alteram o destino dos imóveis para outras finalidades mais rentáveis; o recurso ao crédito para compra de habitação atinge montantes emprestados perto dos valores de 2010.

Assim, entendemos que volta a ser necessária uma intervenção legislativa que reequilibre as posições contratuais de senhorios e inquilinos, e que reforce a segurança e estabilidade habitacional e proteja os arrendatários em situação de especial vulnerabilidade.

#### **7. Artigo 22º - Princípios da política de arrendamento**

N.º 2: Deverá sempre procurar-se a compatibilização destas normas com o regime legal do alojamento local, por forma a se evitar lacunas e inoperância desta norma face às restantes.

#### **8. Artigos 23º - Regimes de Arrendamento**

N.º 3: por entendermos que esta norma deva também incluir as plataformas em linha que promovem negócios de arrendamento, consideramos que deve também





estabelecer-se um regime legal que consagre as responsabilidades destas empresas aquando da prestação de serviços de intermediação nos respetivos negócios que promovem.

#### **9. Artigo 31º - Direito à Informação**

N.º 3: O direito à informação, enquanto direito fundamental para promoção e defesa do direito à habitação, não pode apenas ser concretizado pela disponibilização da informação num portal na internet. É necessário atender à população que não tem acesso à informação digital, e providenciar soluções que visem divulgar os diversos programas de apoio à habitação por via não digital, como seja, através dos serviços de assistência social, ou nas lojas do cidadão, num balcão habitação.