

PPL 252/XII-GOV - PROJECTO DE PROPOSTA DE LEI QUE PROCEDE À REVISÃO DO REGIME JURÍDICO DO ARRENDAMENTO APOIADO PARA A HABITAÇÃO E REGULA A ATRIBUIÇÃO DE HABITAÇÕES NESTE REGIME.

- PARECER ANMP-

I. ENQUADRAMENTO DA INICIATIVA LEGISLATIVA.

A presente iniciativa legislativa foi remetida à ANMP pela Comissão de Ambiente, Ordenamento e Poder Local pretende proceder à revisão do Regime Jurídico da Renda Apoiada, bem como os mecanismos de atribuição de habitações neste regime.

Revoga todo um conjunto de legislação existente, agregando num só diploma todo o regime da renda apoiada.

O presente projeto de proposta de Lei é apresentado, de acordo com a nota justificativa do Governo, “...*tendo em vista dotar a utilização de habitações de fim social de um quadro legal que atenda às especificidades dessa utilização e permita a existência de um edifício jurídico de arrendamento para fins habitacionais coeso, equilibrado e justo.*”

A nota justificativa aponta quatro vetores fundamentais em que se cimentam as modificações legislativas propostas: a reformulação do modelo e critérios de atribuição das habitações, alterações à fórmula de determinação do valor da renda, introdução de limites à duração dos contratos e, por fim, clarificação do foro judicial competente (que passa a ser, expressamente, atribuído aos tribunais administrativos).

II. CONTEÚDO DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Seguindo de perto os vectores acima enunciados, relativamente a cada um dos pontos cumprirá, de uma forma genérica, evidenciar:

Quanto ao modelo de atribuição das habitações. A atribuição das habitações em renda apoiada, de acordo com o projeto, realizar-se-á de acordo com três tipos de concurso: concurso por classificação (em função de critérios de hierarquização e de ponderação estabelecidos pela entidade locadora), concurso por sorteio (atribuição por sorteio entre os que preenchem os critérios de acesso ao concurso estabelecidos pela entidade locadora), e concurso por inscrição (atribuição aos que se encontram inscritos em listagem própria e estejam melhor classificados em função dos critérios de hierarquização e de ponderação estabelecidos para o efeito pela entidade locadora).

Neste âmbito, o projeto determina, ainda, que as entidades locadoras devem proceder à definição de critérios preferenciais para famílias monoparentais ou que integram menores, pessoas portadoras de deficiência ou com idade superior a 65 anos, e relativamente a vítimas de violência doméstica.

Ponto importante: Cria-se um regime excecional de atribuição de habitações sem concurso para situações de necessidade habitacional urgente ou temporária, como seja (por exemplo) o caso das vítimas de violência doméstica e situações de emergência social decorrentes de desastres naturais ou calamidades.

Pretende-se com estas medidas garantir uma maior equidade na atribuição de habitação em todo o país e criar respostas mais céleres nos casos emergentes.

Quanto à determinação do valor da renda. Parte-se do **rendimento do agregado**, que é apurado através do rendimento bruto anual dividido por 12 meses, acrescentando a taxa de esforço, proporcionalmente à medida que aumentam os rendimentos do agregado familiar, atingindo os 15% apenas quando os rendimentos atingem o valor correspondente a 4 salários mínimos nacionais.

Relativamente ao cálculo do valor da renda este é determinado **pela aplicação de uma taxa de esforço ao rendimento mensal corrigido do agregado familiar**, sendo a taxa de esforço (T) o valor arredondado à milésima, resultando da seguinte fórmula:

$$T = 0,067 \times (RMC/IAS)$$

Em que: T= Taxa de esforço, RMC= Rendimento mensal corrigido do agregado familiar, IAS= Indexante dos apoios sociais.

O valor da renda não pode, por fim, ser inferior a 1% do indexante dos apoios sociais (IAS) vigente em cada momento, salvo estipulação em sentido diverso; quanto à composição do agregado familiar esta introduz um factor de depreciação da renda, correspondendo às várias captações, percentagens distintas de depreciação.

Quanto à limitação à duração dos contratos. O contrato de arrendamento deixa de poder ser celebrado sem prazo, passando a estar limitado ao prazo máximo de dez anos, considerando-se este prazo, ainda que se tenha estipulado duração superior. O contrato renova-se automaticamente por períodos sucessivos de dois anos, salvo se for estipulado período distinto.

Prevê-se que o senhorio só possa opor-se à renovação do contrato quando, nos últimos três anos do prazo do contrato, se verificarem, cumulativamente, as seguintes condições:

- a) O inquilino, nos últimos três anos, esteja a pagar renda igual ou superior à máxima;
- b) A renda máxima corresponda, no mesmo período, a uma taxa de esforço igual ou inferior a 15% do rendimento mensal corrigido do agregado familiar do inquilino.

O objetivo anunciado como subjacente a esta medida específica é o da promoção da mobilidade das famílias, viabilizando a disponibilização do parque de habitação social para quem efetivamente necessita, em determinado momento temporal, sem prejuízo da manutenção da habitação por quem continue a apresentar uma situação de carência económica.

Quanto à clarificação do foro competente. Consagração expressa da competência dos tribunais administrativos para dirimir as questões emergentes do regime da renda apoiada.

Para além dos quatro vetores fundamentais descritos nos parágrafos anteriores, há outros aspetos no projeto de proposta de Lei que merecem ser evidenciados, no entanto, estes aspetos serão analisados -- na medida em que suscitem apreciação por parte da ANMP -- no ponto seguinte, relativo aos contributos e sugestões da ANMP quanto ao conteúdo das alterações propostas.

III. APRECIÇÃO DA ANMP.

Na generalidade, quanto ao projeto de proposta de Lei, a ANMP não pode deixar de evidenciar que a presente iniciativa legislativa representa, para os Municípios, um desrespeito pelo princípio Constitucional da Autonomia Local, pela interferência que constitui na gestão do parque habitacional dos Municípios, a saber:

- a) O legislador coloca ao mesmo nível de autonomia os órgãos da administração central (IHRU) e os Municípios
- b) O legislador interfere claramente em matérias que deveriam circunscrever-se ao âmbito da decisão das políticas de habitação de cada Município;
- c) A imposição no seu todo de um regime tutelar do governo em relação às autarquias locais, ao nível do processo de atribuição e de decisão de gestão da habitação municipal, até à criação de uma base de dados nacional com fogos municipais.

Numa abordagem mais específica, outros aspetos são merecedores de apreciação, a saber:

ASPECTOS POSITIVOS

- 1) Uniformização do conceito de agregado familiar;
- 2) Introdução do factor de capitação e existência de elementos do agregado familiar com mais de 65 anos (para além das deduções já existentes relativas aos elementos dependentes e deficientes que foram alteradas).
- 3) Alteração da base de cálculo que passa a ser indexada ao Indexante de Apoios Sociais (419,22 euros).
- 4) Aumento da idade dos elementos dependentes (de 25 para 26 anos).

- 5) A clarificação na forma de acesso à habitação através de concurso público, facilitando a transparência do processo de atribuição e utilização deste bem público;
- 6) Tempo de resposta de 30 dias, por parte do Instituto do Registo e Notariado – IRN e da Autoridade Tributária e Aduaneira – AT, na verificação da condição de recursos das famílias (no que se refere à consulta sobre a composição e rendimentos dos agregados, bem como sobre a titularidade de bens móveis ou imóveis), embora não faculte e agilize a consulta direta às Bases de dados dessas entidades (A entrega desta documentação representa, no entanto, um encargo para o agregado, que consideramos um aspeto negativo).
- 7) Verifica-se uma diminuição da renda nas famílias monoparentais que integram filhos não dependentes.

ASPETOS QUE, EMBORA POSITIVOS, SÃO INSUFICIENTES E LIMITATIVOS DA AUTONOMIA DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO.

- 1) A inclusão de critérios preferenciais na atribuição da habitação a famílias e pessoas em risco social, nomeadamente vítimas de violência doméstica, famílias monoparentais e outros. Relativamente a este aspecto, há que salientar que continua por regulamentar cabalmente o artigo 45.º (direito ao apoio ao arrendamento às vítimas de violência doméstica) da Lei 112/2009 (regime da violência doméstica). É urgente definir os procedimentos a adotar nos casos em que não existe atribuição de morada de família ou falta de condenação do agressor quando, em situações de violência doméstica, há que atribuir habitação às vítimas que já residem em habitação de arrendamento social.

Parece-nos negativa a definição, por via da Lei, de critérios preferenciais não deixando aos Municípios margem para adequar estes critérios às políticas municipais específicas de cada território.

ASPETOS CONCRETOS QUE A ANMP CONSIDERA NEGATIVOS E QUE CARECEM DE CLARIFICAÇÃO

- 1) **Artigo 3º Definições.**

O regime continua a utilizar o conceito de “rendimento mensal bruto”.

Restringe-se o conceito de dependente para aqueles que não sendo menores mas tendo idade inferior a 26 anos, frequentem estabelecimento de ensino e não auferam rendimento mensal bruto superior ao indexante dos apoios sociais.

De acordo com a proposta apresentada, **as rendas terão tendência a aumentar**, não só devido à diminuição da ponderação relativa ao primeiro dependente (de 3/10 para 1/10), mas também porque tem por base o valor do IAS (419.22€) e não da RMMG (485€). Estas diminuições, quer da ponderação, quer das percentagens a ter em conta, não são compensadas pelos novos conceitos e capitações relativas ao número de elementos do agregado familiar, deficiência e idade.

Podemos especificar que, atualmente um agregado composto por um adulto com um dependente e auferindo um RAB de 10.000€, paga 78€ de renda mensal, no entanto, um agregado com o mesmo RAB mas composto por um adulto, um dependente e mais um deficiente, pagará 81€ de renda mensal de acordo com a atual proposta de Lei.

Desta forma, consideramos que, estes parâmetros não contribuem para a justiça social proposta. Para que isso seja possível, será necessário ter em conta os rendimentos líquidos e não os ilíquidos. Somos do parecer que, a capitação relativa ao número de elementos do agregado familiar é reduzida, bem como o apoio ao primeiro dependente e à deficiência. Para que fosse possível manter o cálculo de renda através dos rendimentos ilíquidos, seria necessário rever as capitações e o valor base.

Podemos referir que a proposta apresentada revela alguns pontos fortes, relativamente ao cálculo de renda apoiada, tais como a apresentação de novos conceitos, nomeadamente o de dependente, deficiente, e fator de capitação, bem como o facto de estes contribuírem para o RMC. No entanto, revela igualmente pontos fracos, nomeadamente a baixa ponderação dos novos conceitos, a nova base (IAS) de ponderação e ter os rendimentos ilíquidos como base para o cálculo de renda.

2) **Artigo 7.º Impedimentos.**

O conceito de habitação adequada em função das condições de habitabilidade ou em função da localização geográfica deixa de existir como um critério de excepcionalidade ao impedimento de acesso ou de manutenção do fogo a arrendar ou já arrendado.

A detenção, a qualquer título de fração autónoma ou prédio destinado habitação, passa a constituir um impedimento independentemente de onde esteja localizada: assim a simples detenção, independentemente da sua forma de aquisição (permuta, herança, dação em pagamento, doação, legado testamentário, etc...) de um prédio urbano, ou de fração autónoma de prédio urbano destinado habitação constituído em propriedade horizontal, localizado p. ex. na Ilha do Corvo, em Viana do Castelo ou em Faro, constituirá, segundo a Proposta de Lei, um impedimento à manutenção de um fogo municipal em determinado Município em área geográfica completamente distinta, ainda que a família em causa aí resida efetivamente há várias gerações.

A ANMP entende que a solução em causa, como princípio seria adequada, pois previne a utilização abusiva de bens públicos, no entanto, a lei tem de ponderar e prever, mecanismos que evitem injustiças sociais, (re) introduzindo critérios que permitam fazer uma gestão adequada destes impedimentos,

desde logo, a ponderação das condições de habitabilidade e da localização geográfica da “segunda habitação”.

Ainda nesta matéria, a redação do nº 3 e do nº 5 do mesmo artigo 7.º suscita muitas interrogações quanto à transmissibilidade ao restante agregado familiar, do impedimento de qualquer um dos seus elementos, independente dos respetivos graus de parentesco, e de os agregados serem ou não numerosos, ou com tipologias familiares não tradicionais.

3) **Artigo 20.º Regime do contrato.**

Alerta-se para que a alínea b) do nº 4 do Artigo 20º, poderá levar a situações injustas dado que as rendas condicionadas praticadas no património mais antigo são, regra geral, bastante baixas, havendo potencial para exclusão de agregados com baixos rendimentos, mas que se situando no intervalo da taxa de esforço máxima (15%), poderão ficar administrativamente sujeitos a não renovação do contrato.

Sugere-se que a oposição à renovação seja baseada num “ *tecto* ” de rendimento, por exemplo, Rendimento Mensal Corrigido superior a cinco IAS mensais.

4) **Artigo 22.º Valor da Renda.**

A fórmula de cálculo de renda penaliza as famílias com elementos dependentes, incluindo as famílias monoparentais, implicando um aumento da renda. Sugere-se o aumento da dedução por cada dependente.

No âmbito da alínea g) o Rendimento Mensal Corrigido (RMC) sofre também alterações, sendo que estas alterações terão implicações nos valores de renda apoiada a apurar, beneficiando os agregados com mais elementos e os agregados com elementos idosos.

5) **Artigo 23.º Rendas máxima e mínima.**

Quanto à renda mínima parece-nos que a mesma deve, em absoluto, variar consoante critérios das entidades locadoras, nomeadamente critérios que se baseiem em indicadores como desenvolvimento económico e social do território designadamente ao nível do rendimento *per capita* da sua população, da taxa de desemprego, da taxa de empregabilidade, entre outros indicadores, definidos nas políticas locais de habitação.

6) **Artigo 27, n.º2 Cessação por renúncia.**

É excessivo o prazo de seis meses para o procedimento previsto neste artigo, bem como peca por pouca agilidade a respetiva tramitação, constituindo um perigo de lesão do interesse público de recuperação / reentrada na posse de uma habitação abandonada e com sinais exteriores de falta de residência, processo que se impõe que seja célere e, muitas vezes, quase imediato, sob pena de a habitação ser ilicitamente ocupada/vandalizada e tornar-se um risco para a segurança e saúde públicas.

O procedimento deve ser totalmente reformulado, pois a gestão eficiente de qualquer parque habitacional desta natureza, não se compadece com o procedimento previsto. Questiona-se, ainda, a inclusão dos consumos de água e eletricidade como forma de avaliar a ocupação dos fogos: ora, um fogo pode estar ocupado e com puxadas ilícitas da rede pública, para os ocupantes não pagarem os encargos inerentes à celebração dos respetivos contratos com as concessionárias (situação frequente). Tal não implica que a habitação esteja vaga, impondo-se regular um procedimento adequado a estas situações, que permita uma ação concertada com as respetivas concessionárias.

7) Artigo 31.º Plataforma Informática

A existência de uma plataforma para registo dos contratos (com obrigações de atualização de dados associados), atendendo a que cada entidade já o faz nas suas plataformas internas para a gestão do seu parque habitacional, implicará uma duplicação de trabalho e um controle do parque habitacional dos Municípios, do seu património, por parte de entidades sem competência para tal e sem que se vislumbre qualquer razão maior de eficiência que o justifique.

A ANMP discorda completamente desta solução.

8) Fiscalização. Correção de situações.

A proposta de lei em causa não regula as situações em que o agregado familiar apresenta declarações de rendimentos mínimos ou mesmo inexistentes (por exemplo, provável falta de declaração junto das entidade oficiais) mas que demonstra um nível de vida incompatível com tais declarações. Assim, sugere-se a consagração de um rendimento mínimo presumido que vise a correção destas situações e evite cenários de injustiça social, à semelhança, de resto, do que já se verifica no Decreto-Lei 166/93, de 7 de Maio. Seria, por outro lado, importante articular este regime com as regras relativas à averiguação da condição de recursos prevista no âmbito de regime de atribuição de prestações sociais, bem como a criação de métodos indiciários que permitam conferir mais eficácia à fiscalização de situações fraudulentas.

Nesta medida, parece-nos relevante a desburocratização do processo de confirmação de dados e uma maior transparência e justiça social na atribuição de um bem público escasso, através da existência de um sistema que permita a interconexão de dados com os sistemas da Autoridade Tributária e Aduaneira (ex-DGCI) e da Segurança Social para identificar as situações de fraude e de falsas declarações por parte dos arrendatários que beneficiam da renda apoiada ou social.

IV. CONCLUSÕES E POSIÇÃO DA ANMP

A ANMP reconhece o mérito a qualquer iniciativa legislativa que concorra para a harmonização dos vários regimes de arrendamento público. No entanto o presente projecto de proposta de Lei fica muito aquém da abordagem que deveria ser feita à questão do “Arrendamento Social”, sendo imperativo, nesta matéria, no que respeita às políticas de habitação:

1. Prever outros regimes de atribuição de fogos públicos, nomeadamente a constituição de bolsas de arrendamento com fogos com valores de renda convencionada inferiores aos valores praticados no mercado de arrendamento livre, a colocar a concurso a fim de estimular o arrendamento e regular o mercado.
2. Criar efetivamente o subsídio de renda, previsto na legislação sobre arrendamento urbano para agregados em situação de carência que não tenham acesso à habitação pública e que tenham de arrendar fogos privados no mercado de arrendamento livre, ou que vejam comprometida a manutenção da sua, fruto da situação económica bem como da nova lei do arrendamento. Reforce-se que a necessidade deste mecanismo é imperativo Constitucional do direito à habitação, mas, na verdade – no que ao Estado respeita -- só se encontra implementado para o Arrendamento Jovem (Porta65Jovem).
3. Relançar com carácter de urgência o tema de uma indispensável *Lei Quadro da Habitação*. Todos os direitos sociais consagrados na CRP estão regulados por uma lei-quadro ou por uma lei de bases, à exceção do Direito à Habitação. É essencial regular de forma cimentada este direito, pois o cumprimento deste preceito constitucional é da responsabilidade do Estado.
4. **Por fim, entende a ANMP que o Estado deve reconhecer aos Municípios o importantíssimo papel por estes desempenhado, nas últimas décadas, na implementação, com sucesso, de repostas eficazes nesta específica área de atuação, bem como o mérito das políticas locais de habitação, respeitando, nesses termos a autonomia que a Lei e a Constituição reconhecem aos Municípios na gestão do património que lhes pertence e respeitando a esfera decisória e de exercício de políticas públicas municipais.**

Em face do exposto, a ANMP emite parecer desfavorável à presente iniciativa legislativa.

ANMP, 21 de Outubro de 2014