



Exmo Senhor

Presidente da

Comissão de Economia, Obras Públicas,

Planeamento e Habitação

Data: 23 de março de 2023

N. Refª : PARC- 000066-2023

Assunto: Projeto de Lei 609/XV/1 - Permite à Sociedade Civil reabilitar os imóveis devolutos do estado para arrendamento acessível

1

Tendo tido conhecimento da iniciativa acima mencionada, junto enviamos os nossos comentários, mantendo-nos ao dispor para quaisquer esclarecimentos adicionais,

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora Geral

(Ana Cristina Tapadinhas)

I. ENQUADRAMENTO

O presente parecer tem como objetivo apresentar alguns contributos no que diz respeito ao projeto de lei n. 60/XV/1ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal e que visa permitir à sociedade civil reabilitar os imóveis devolutos do Estado para arrendamento acessível com o objetivo de promover o aumento da disponibilidade dos bens imóveis no âmbito do programa de arrendamento acessível, levando consequentemente ao aumento da oferta habitacional para as famílias que recorram ao referido programa.

II. ANÁLISE NA GENERALIDADE

A DECO tem vindo a acompanhar e a trabalhar a temática da Habitação, nomeadamente através da participação em iniciativas legislativas sobre a matéria, atenta a natureza fundamental do Direito à habitação atribuído aos cidadãos em geral e aos consumidores em particular.

2

A este respeito e pese embora as distintas matérias a que se dedicou, a DECO acompanhou, de perto, a criação da Nova Geração de Políticas de Habitação, implementada desde 2018, tendo dado fortes contributos à Lei Geral da Habitação em 2019, bem como aos instrumentos regulatórios que, entretanto, foram aprovados e que, que no seu entendimento, continuam desprovidos de conteúdo necessário à implementação de soluções específicas e aptas a garantir o acesso à habitação por parte de todos.

Em já vários momentos distintos, a DECO teve a oportunidade de reforçar que entende que pese embora a bondade na criação do Programa de Arrendamento Acessível (atual Programa de Apoio ao Arrendamento por via da aprovação do Decreto-Lei 90-C/2022,

de 30 de Dezembro), este apresenta, no âmbito da sua operacionalização, algumas fragilidades que merecem uma atenção especial por parte do Governo Central e das Autarquias Locais e que estão relacionadas com o respetivo acesso e conhecimento por parte dos cidadãos.

Por este motivo e pese embora seja de louvar iniciativa que aqui se encontra apresentada, a DECO considera que poderia ser interessante, antes de mais, vir a ser equacionado o desenvolvimento e implementação de Plano de Ação de Implementação dos Programas de Acesso À Habitação, que integrasse métricas e uma monitorização constante de forma a que se pudesse analisar a sua eficácia e adesão por parte dos consumidores.

A este nível, convém não esquecer que pese embora o referido diploma (DL 90-C/2022, de 30 de Dezembro) preveja já a possibilidade de os municípios poderem solicitar à entidade gestora a verificação da compatibilidade de programas municipais de promoção de oferta para arrendamento habitacional, regulados pelas suas disposições próprias, com o Programa de Apoio ao Arrendamento, são ainda muitas as dúvidas que se colocam a este nível, em particular quando se verifique uma sobreposição de candidaturas ou de interesse nas candidaturas por parte dos potenciais beneficiários.

3

Por outro lado, são ainda poucos os particulares que se interessam em colocar os seus imóveis no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível por o considerarem ainda muito confusos, burocrático e com poucas vantagens para os senhorios, pelo que a este nível seria importante desenvolver uma **ação de comunicação que promova as verdadeiras vantagens deste programa junto de quem dele poderá beneficiar.**

A este nível convém não olvidar que o Decreto-Lei 90-C/2022, de 30 de Dezembro que altera profundamente o Decreto -Lei n.º 68/2019, de 22 de maio vem estabelecer que poderão estar abrangidos por este programa os contratos de arrendamento

habitacional de prédios urbanos, de partes de prédios urbanos, de partes urbanas de prédios mistos e de frações autónomas de **entidades públicas ou privadas**, considerando-se **prestador a pessoa singular ou coletiva titular dos poderes necessários para dar de arrendamento determinado alojamento**.

Pelo que sendo este um programa dirigido não só a entidades públicas, mas também a entidades privadas - pessoas singulares - cumpre reforçar junto destes, todas as vantagens que poderão vir a obter resultantes da adesão a este programa, o que atualmente não se vislumbra ocorrer.

A este respeito, cumpre dar nota de dois exemplos que têm vindo a ganhar força no terreno e que cumprem esta função: o **Balcão Para a Habitação Acessível do Município do Porto** que *tem como principal missão prestar informação e apoiar os interessados na instrução de candidaturas que visem a reabilitação de “ilhas” e outras tipologias de habitação própria e permanente, nos termos estabelecidos no 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação* e o **Balcão de Habitação e de Energia da DECO** que tem em vista promover a informação bem como apoiar os consumidores na candidatura a programas de financiamento local e nacional.

4

Já no que diz respeito à reabilitação dos imóveis, importará ainda reforçar que a presente iniciativa **deverá estar em estreita articulação com a Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (ELPRE)**, que procura garantir um parque de edifícios descarbonizado e de elevada eficiência energética e que merece estar intimamente ligada e coordenada com todas as iniciativas que se encontrem associadas à renovação dos edificadados.

Na verdade, pese embora a iniciativa pretenda dar um fim ou um destino aos imóveis devolutos do Estado como medida alternativa às que constam das medidas recentemente anunciadas pelo Governo, é importante que ela tenha em consideração

as metas da neutralidade carbónica que Portugal tem que cumprir, obrigando a que a reabilitação do edificado já ocorra tendo em consideração a necessidade de combater os níveis de pobreza energética a nível nacional.

Portugal, segundo dados do EUROSTAT, constava em 2020 como o quinto país da União Europeia onde as pessoas apresentavam menor capacidade para manter as casas devidamente climatizadas, sendo que 19% dos cidadãos portugueses estavam mesmo caracterizados como sujeitos em situação de pobreza energética.

Para além disso, será importante enquadrar a presente iniciativa no **Regime Aplicável à Reabilitação de Edifícios ou Frações Autónomas**, previsto pelo Decreto-Lei 95/2019, de 18 de Julho e que promove uma certa simplificação de procedimentos no âmbito do art. 7.º no que diz respeito à reabilitação de edifícios ou frações autónomas bem como no âmbito do **Programa 1.º Direito** que sofreu recentemente uma alteração por via da aprovação do Decreto-Lei n.º 74/2022, de 24 de outubro.

III. ANÁLISE NA ESPECIALIDADE

1. Artigo 3.º Conceitos: *Para efeitos de aplicação da presente lei, entende-se por*

- a) *«Património imobiliário devoluto do Estado» os terrenos urbanos ou edificado detidos em regime de exclusividade por quaisquer entidades da administração central, regional, local ou da Segurança Social nos termos previstos no n.º 1 do artigo 112.º-B do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis;*
- b) *«Reconversão ou reabilitação» os procedimentos e as empreitadas considerados necessários para que os prédios sejam classificados como destinados a habitação, incluindo a construção ou reconstrução parcial ou total do prédio.*

Ora, tal como referido anteriormente será necessário enquadrar os conceitos presentes no diploma em apreço nas definições que já se encontram consagradas na lei e que muito contribuem para a operacionalização das atividades que aqui se encontram previstas.

Em concreto o Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto vem desenvolver o conceito de imóvel devoluto, concretizando o que se entenderá e para que efeitos. Pelo que, no nosso entendimento, para além do que já se encontra consagrado na Lei de Bases da Habitação, deveria haver uma referência ao diploma em questão com vista a densificação do conceito em causa.

O mesmo raciocínio deverá ser aplicado ao conceito de reabilitação por recurso ao que vem previsto no Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho e que estabelece o regime aplicável à reabilitação de edifícios ou frações autónomas.

2. Artigo 6.º - Forma e períodos de candidatura.

A candidatura ao FÉNIX é efetuada por via eletrónica em sítio da Internet a disponibilizar pelo IHRU, em <http://www.portaldahabitacao.pt>

Consideramos que seria interessante que a apresentação das candidaturas pudesse vir a ser também realizada por via presencial, através de gabinetes e espaços físicos que permitam que todos os consumidores possam tomar conhecimento do programa e terem um espaço bem como uma linha telefónica onde possam esclarecer as suas dúvidas sobre o mesmo.

Parece não decorrer deste preceito a possibilidade desta realidade vir a ocorrer. Para além disso voltamos a reforçar que os consumidores reclamam junto da DECO, de uma forma reiterada, a falta de resposta por parte do IHRU, pelo que seria interessante que

pudessem vir a ser criadas soluções alternativas que pudessem apoiar os consumidores nestas candidaturas.

3. Artigo 7.º - Direito de Preferência

Sem prejuízo de consideramos que a existência dos direitos de preferência são importantes para promover uma maior dinâmica de mercado e simultaneamente agilizar procedimentos, temos receio que a atribuição do direito de preferência à Direção-Geral do Tesouro e Finanças possa vir a promover processo lentos, burocratizados e que concorrem para uma ineficiência do programa, algo que se pretende, sem dúvida evitar. Pelo que sugerimos a reanálise desta proposta nesta especial medida, tendo em consideração o fim que se pretende proteger, em particular ser criado um mecanismo de exercício de direito de preferência mais célere e que concorra para uma aquisição de imóveis fluida e concorrencial.

7

4. Artigo 8.º, n.º 1 - Forma e prazos das ofertas

Durante um período de 3 meses após a primeira candidatura, poderão outros interessados apresentar candidaturas, nos termos do artigo 5.º, e propor ofertas relativamente ao mesmo prédio.

O artigo em apreço no seu n.º 1 refere que “*poderão outros interessados apresentar candidatura, nos termos do artigo 5º, e propor ofertas relativamente ao mesmo prédio.*”. Contudo ao longo deste documento não é referido quais os critérios a serem utilizados para determinação do valor de base das ofertas. Assim por uma questão de transparência, que deverá ser reforçada uma vez que estamos perante um programa que tem por base a venda de património público à sociedade civil, a particulares, considera-se essencial definir de forma clara e objetiva os critérios que servirão a definição do valor de base das ofertas apresentar pelos particulares. Pois não é

perceptível, por exemplo, se o valor aplicado será o valor de mercado, ou o valor mais alto da proposta apresentada pelo particular.

5. Artigo 9.º, n.º 2 - Seleção da oferta

Para desencadear os procedimentos dispostos no número anterior, o candidato selecionado, doravante mencionado como adquirente, deve assinar contrato de compra e venda com reserva de propriedade com um representante do IHRU, devidamente mandatado para o efeito.

Sem prejuízo de entendermos e até concordamos com a consagração desta condição com vista a garantir o cumprimento das obrigações que decorrem do presente Programa é importante que seja assegurado que o verdadeiro titular do imóvel em causa, será o IHRU ou pelo menos que este está legitimado a vir a desempenhar o papel assumido para efeitos do art. 9.º, n.º 2.

De facto, tal como é consabido:

*Da interpretação literal do artº 409º C. Civil resulta de uma forma clara que a estipulação da reserva de propriedade sobre uma coisa só é válida nos contratos de alienação, traduzindo-se na **sujeição do efeito translativo destes negócios** a uma condição suspensiva ou termo inicial, sendo a **propriedade sobre o bem alienado utilizada como garantia do cumprimento das prestações do adquirente**. **Suspendendo ela apenas os efeitos translativos inerentes a um contrato de alienação, só poderá ser estipulada nesse contrato. Apenas pode reservar para si o direito de propriedade sobre um bem, suspendendo a sua transmissão, quem outorga contrato de alienação do mesmo, na posição de alienante, pois só ele é o titular do direito reservado**¹.*

¹ Cfr. Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 18 de Março de 2016, disponível em [Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra \(dgsi.pt\)](https://www.dgsi.pt/acordao-do-tribunal-da-relacao-de-coimbra)

6. Artigo 10.º Obrigações

Após o cumprimento do plano de reconversão ou reabilitação, o adquirente encontra-se obrigado a arrendar as habitações disponíveis no programa de arrendamento acessível pelo período mínimo de 5 anos, exceto se o prédio se destinar a habitação própria e permanente por igual período de tempo

Seria interessante em nosso entendimento que, antes de mais, o programa aqui presente tivesse como referência a atual nomenclatura do programa, intitulado-o Programa de Apoio ao Arrendamento ao invés de Programa de Arrendamento Acessível.

Para além disso, e do mesmo modo, em nome da segurança e certeza jurídica que se pretende atribuir a este novo instrumento, seria também interessante que deste diploma viessem a fazer parte as formalidades necessárias a serem preenchidas no âmbito do contrato de arrendamento a ser celebrado com os futuros arrendatários, de forma a compilar, no mesmo documento legal, toda a informação necessária.

9

Por último, parece-nos interessante a salvaguarda referente à habitação própria e permanente, no entanto poderão ser levantadas aqui algumas questões de interpretação não só porque a própria iniciativa se encontra alicerçada ao conceito de arrendamento acessível, por um lado, mas por outro porque parece-nos que para a compra poder ser utilizada também para habitação própria e permanente esta circunstância mereceria uma tutela própria e autónoma, de forma a permitir densificar o que isso representará na prática.

7. Artigo 12.º, n.ºs 4 e 5 – Cessação dos direitos do adquirente

4. A cessação do direito de propriedade nos termos dos números anteriores, não confere ao adquirente o direito a obter qualquer compensação.

5. Quando cesse o direito de propriedade, o adquirente fica impedido de formular candidaturas noutros procedimentos durante um período de dois anos, sendo alvo de revisão todos os procedimentos em curso em que o mesmo se encontre.

Sem prejuízo de considerarmos naturalmente importante que exista uma cominação pela prestação de declarações falsas ou pelo incumprimento verificado no âmbito dos requisitos necessário ao programa em causa, parece-nos que determinar de uma forma cega o direito à compensação do adquirente, poderá conduzir a situações de litígios decorrentes de ações de indemnização. Face ao facto de não ser estipulado qualquer prazo a este respeito, poderá dar-se o caso do adquirente já ter obtido rendimento decorrentes do arrendamento acessível e já ter realizado obras de reabilitação ou reconversão.

10

Nesta medida, é importante que se analise o grau de culpa decorrente da violação de cada uma das circunstâncias previstas nas alíneas a) a c) do n.º 1 do art. 12.º e se conclua por uma cominação adequada às circunstâncias.

Do mesmo modo, importa esclarecer a extensão do que se pretende com o que se encontra estabelecido no art. 12.º, n.º 5, uma vez que não decorre de forma clara qual o verdadeiro impedimento do adquirente do imóvel nestes casos, em particular qual a consequência concreta quando cesse o direito de propriedade. Da leitura da norma em questão, fica a dúvida se o candidato fica impedido de se candidatar a qualquer outro procedimento – que se não encontre minimamente relacionado com este seja de natureza pública ou privada – ou se a verificação do incumprimento das obrigações

decorrentes do programa, obstaculiza uma nova candidatura a este específico programa (FÉNIX).

Em simultâneo, seria interessante que a formulação fosse alterada no sentido em que as cominações fossem aplicadas não por referência à cessação do direito de propriedade, mas por via do exercício dos direitos decorrentes da reserva de propriedade legitimados pelo incumprimento das obrigações previstas para os candidatos do programa.

Art. 21.º Avaliação do programa

O IHRU deve assegurar a realização de uma avaliação externa do FÉNIX, após 18 meses de execução deste programa

A este respeito, seria interessante que no âmbito da realização da avaliação fossem dados a conhecer, em obediência a um princípio de transparência que desencadeia confiança na sociedade civil, os resultados e os dados decorrentes desta avaliação pelo que sugeríamos acrescentar um ponto que incluísse esta possibilidade.

IV. CONCLUSÕES

Ora, sem prejuízo de eventuais esclarecimentos que se mostrem necessários perante os presentes contributos, face a apresentação da presente iniciativa a DECO recomenda:

1. O desenvolvimento e implementação de um **Plano de Ação de Implementação dos Programas de Acesso À Habitação**, que integrem métricas e uma monitorização

constante de forma a que se possa analisar a sua eficácia e adesão por parte dos consumidores.

2. O desenvolvimento de **uma ação de comunicação que promova as verdadeiras vantagens** destes programas, junto de quem dele poderá beneficiar.
3. A criação de **Balcões Locais de Habitação** em parceria com o IHRU de forma a tornar acessível ao público e a dar a conhecer os programas atualmente vigentes e também este em particular.
4. Que esta iniciativa se mantenha em estreita **articulação com a Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (ELPRE)**, que procura garantir um parque de edifícios descarbonizado e de elevada eficiência energética e que merece estar intimamente ligada e coordenada com todas as iniciativas que se encontrem associadas à renovação dos edificados.
5. Que esta esta iniciativa se enquadrar igualmente com o **Regime Aplicável à Reabilitação de Edifícios ou Frações Autónomas**, previsto pelo Decreto-Lei 95/2019, de 18 de julho e que promove uma certa simplificação de procedimentos no âmbito do art. 7.º no que diz respeito à reabilitação de edifícios ou frações autónomas bem como com o **Programa 1.º Direito** que sofreu recentemente uma alteração por via da aprovação do Decreto-Lei n.º 74/2022, de 24 de outubro.
6. A referência à atual nomenclatura do programa, intitulado-o **Programa de Apoio ao Arrendamento** ao invés de Programa de Arrendamento Acessível.
7. O enquadramento dos conceitos presentes nesta iniciativa, nas definições que já se encontram consagradas na lei e que muito contribuem para a operacionalização das atividades que aqui se encontram previstas. **Em concreto o Decreto-Lei n.º**

159/2006, de 8 de agosto vem desenvolver o conceito de “imóvel devoluto” e concretizando o que se entenderá e para que efeitos. Pelo que, no nosso entendimento, para além do que já se encontra consagrado na Lei de Bases da Habitação, deveria haver uma referência ao diploma em questão com vista a densificação do conceito em causa.

8. O mesmo raciocínio referido **no número anterior seja aplicado ao conceito de reabilitação por recurso ao que vem previsto no Decreto-Lei n.º 95/2019**, de 18 de julho e que estabelece o regime aplicável à reabilitação de edifícios ou frações autónomas.
9. A existência de **gabinetes e espaços físicos que permitam que todos os consumidores possam, também de forma presencial, tomar conhecimento do programa** bem como ter um apoio especializado para apresentar a respetiva candidatura. De igual forma deverá ser promovida uma linha telefónica, apta a ajudar os consumidores a esclarecer as suas dúvidas sobre o programa, sem prejuízo da candidatura a nível digital que já se encontra prevista na iniciativa.
10. A **reanálise da proposta relacionada com o exercício do direito de preferência por parte da Direção-Geral do Tesouro e das Finanças, tendo em consideração o fim que se pretende proteger**, em particular ser criado um mecanismo de exercício de direito de preferência mais célere e que concorra para uma aquisição de imóveis fluida e concorrencial.
11. Que se defina **quais os critérios a ter em consideração para apurar o valor base das ofertas**. Assim por uma questão de transparência, que deverá ser reforçada uma vez que estamos perante um programa que tem por base a venda de património público à sociedade civil, a particulares, considera-se é essencial definir de forma clara e objetiva os critérios que servirão a definição do valor de base das ofertas

apresentar pelos particulares. Pois não é perceptível, por exemplo, se o valor aplicado será o valor de mercado, ou o valor mais alto da proposta apresentada pelo particular.

12. Que seja garantido que o programa **em causa assegura a verificação da legitimidade do IHRU para vir a exercer os direitos** decorrentes da reserva propriedade que acompanha o processo de aquisição dos imóveis.
13. A integração nesta iniciativa dos **requisitos e formalidades necessárias a serem preenchidas no âmbito do contrato de arrendamento** a ser celebrado com os futuros arrendatários, no âmbito do Programa de Apoio ao Arrendamento e de forma a compilar, no mesmo documento legal, toda a informação necessária.
14. Que a **salvaguarda referente à habitação própria e permanente, seja mais desenvolvida e densificada de forma a evitar o surgimento questões de interpretação** não só porque a própria iniciativa se encontra alicerçada ao conceito de arrendamento acessível, por um lado, mas por outro porque parece-nos que para a compra poder ser utilizada também para habitação própria e permanente esta circunstância mereceria uma tutela própria e autónoma.
15. A **reanálise das cominações previstas para o incumprimento das obrigações** previstas no art. 12.º, n.º 1, alíneas a) a c) tendo em consideração a obediência aos princípios da confiança, transparência, segurança e certeza jurídicas que se pretendem acautelar também com esta iniciativa.
16. A elaboração **de um relatório que fosse publicado e acessível** à sociedade civil após a avaliação do programa por parte do IHRU.