



Exmos Senhores

Presidentes dos

Grupos Parlamentares

e

Representantes Parlamentares

Data: 18 de janeiro de 2023

N. Refª : PARC- 000238-2022

**Assunto:** Proposta de Lei 46/XV/1 - Aprova o Programa Nacional de Habitação para o período 2022-2026

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

A handwritten signature in blue ink, reading "Ana Cristina Tapadinhas", is written over a light blue grid background.

(Ana Cristina Tapadinhas)

## I. ENQUADRAMENTO

Tal como é de conhecimento público, a Associação Portuguesa Para a Defesa do Consumidor (DECO) é uma associação de consumidores privada sem fins lucrativos, que tem por principal missão proteger os direitos e os interesses dos consumidores.

De facto, tal como reiteradamente referido, 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.

**A DECO tem vindo a receber inúmeros pedidos de apoio e de esclarecimento por parte de consumidores, confrontados com dificuldades em manter as suas habitações, em virtude de quebras de rendimento, impossibilidade de pagamento das respetivas rendas, bem como dificuldade em manter o cumprimento atempado das suas prestações creditícias, sem que a oferta habitacional ajude a ultrapassar estes obstáculos, situação agora agravada pelo receio do que o futuro lhes reserva em virtude da atual situação de inflação em que nos encontramos.**

2

Aliás quadro que resulta de forma clara do documento que acompanha o Programa Nacional de Habitação e que refere expressamente que os *recentes aumentos se registam tanto ao nível do arrendamento como na aquisição. No primeiro caso, e considerando os dados disponíveis, o acréscimo ronda os 36 % entre 2017 e 2020 (média dos três primeiros trimestres de cada ano, ou seja, mais 1,6 € de renda mensal por m<sup>2</sup>), numa variação que é idêntica à registada na venda, no mesmo período, com um aumento a rondar os 35 % (média dos três primeiros trimestres do ano), que significa mais 316,4€ por m<sup>2</sup>, na aquisição*. Números que, no entendimento da Associação, no atual contexto económico, são, de facto, assustadores.

Nesta medida, e pese embora, louvamos o esforço do Estado no sentido de vir a apresentar propostas de implementação e reforço de medida que permitam um acesso mais democratizado e acessível à habitação, gostaríamos, ainda assim, de sublinhar algumas preocupações face às respostas já apresentadas bem como contribuir com a proposta de algumas soluções.

## II. ESTADO DE ARTE DA HABITAÇÃO – PERSPETIVA DA DECO

Tal como referido anteriormente, a DECO tem vindo a desenvolver um apoio muito próximo ao consumidor no que diz respeito à matéria da Habitação, nomeadamente o acompanhamento legislativo sobre o setor mas também as inúmeras atividades realizadas juntos dos consumidores e também dos Municípios.

Deste contexto, são várias as conclusões a que a Associação chega e que não são promissoras no que diz respeito ao cenário que se vive em termos de acesso à habitação em Portugal.

Por um lado, e no que diz respeito ao **arrendamento**, pese embora tenha sido avançada uma fixação percentual no que diz respeito à atualização da renda, ainda assim são vários os problemas associados a este negócio em particular.

Em primeiro lugar, **o valor atual das rendas praticadas que, como é consabido, não se adequam ao rendimento médio das famílias** portuguesas, torna impraticável o acesso a uma habitação condigna, conduzindo a soluções de residência conjunta entre muitas famílias para dar resposta à dificuldade de pagamento de rendas e conduzindo a fenómenos de sobrelotação habitacional, prejudicial a um ambiente social e até colocando em causa questões de salubridade e de saúde física e mental.

No mesmo plano **se situa a oferta para estudantes deslocados**, destinatários certos de arrendamento habitacional, mas que se confrontam com preços que não conseguem

pagar nem tão pouco através das bolsas disponibilizadas para o efeito, sendo que se por um acaso, celebrarem um contrato de arrendamento com fins transitórios – de acordo com o que decorre do Código Civil – estarão sempre sujeitos a uma menor proteção do que os arrendatários normais.

A este respeito a DECO já por diversas vezes defendeu a existência de um estatuto do estudante universitário que permita regular estas e outras relações jurídicas que por este são estabelecidas.

Do mesmo modo, **os negócios paralelos continuam a existir**, apresentando cenários em que os arrendatários ficam dependentes de contratos informais, por vezes encapuçados, e cuja cessação facilitada conduzem a despejos súbitos e até desumanos para grande parte dos consumidores.

Reforça-se aqui também **a grande conflitualidade que continua a existir entre senhorios e arrendatários**, maioritariamente relacionados com obras e a ausência de mecanismos efetivos, céleres e simplificados que permitam equilibrar as intenções das partes e manter um clima harmonioso e um negócio fluído entre os contraentes.

---

4

Paralelamente a tudo isto, o arrendamento tem também agora **na sua base práticas desleais associadas a pedidos de reserva de alojamento sem possibilidade de visita** por parte de quem vai arrendar um imóvel, práticas essas que do ponto de vista dos consumidores, não tem lugar para virem a ser expostas, nem tão pouco para serem penalizadas, Atualmente, entendemos que o mercado de arrendamento é um mercado agressivo, muito caro e tendencialmente pouco apelativo para todas as partes envolvidas, o que aprofunda o receio de que este negócio tal como atualmente é caracterizado, venha a desaparecer ou em alternativa a encontrar resposta em enquadramentos contratuais que escapam à fiscalização do setor.

Acresce a tudo isto, um problema que muitas vezes não é valorizado, mas que no entendimento da DECO deve e merece ter uma especial importância e atenção por parte dos órgãos executivos: **a aposta na literacia habitacional**. Todos os envolvidos neste setor têm muitas questões e dúvidas relacionadas com o mercado de regime de funcionamento do arrendamento. Regras complexas, alteradas sucessivamente no tempo conduzem a distintas interpretações e a soluções contratuais por vezes abusivas e enviesadas daquilo que foi a interpretação do legislador, com a agravante de vários consumidores poderem apenas obter uma informação fidedigna caso sejam associados das respetivas associações ou em alternativa as dúvidas serem relativas a uma habitação social, sendo naturalmente o respetivo Município obrigado a prestar informação sobre a situação em concreto.

Relacionado com este tema, **não poderíamos deixar de assinalar que continuamos a considerar de muito difícil perceção a plataforma até hoje utilizada para transmitir informação sobre os apoios existentes aos consumidores**. Ainda que explicados de forma autónoma, os programas que constam do sítio eletrónico do IHRU muitas vezes padecem de informação específica sobre os verdadeiros critérios de elegibilidade e quando essa informação existe, ela apresenta-se demasiado técnica e pouco acessível. A isto acresce o facto, de alguma informação relacionada com a habitação constar dos sites dos Municípios, muito parcamente utilizados pelos respetivos munícipes.

Já no que diz respeito **à aquisição de habitação própria e permanente**, o resultado está à vista: o atual preço de mercado da habitação, a atual situação de inflação, o aumento irremediável das taxas de juro torna insuportável o pagamento das prestações ao banco por parte das famílias portuguesas, com a agravante de terem saído de um contexto pandémico que muito dificultou a possibilidade manutenção de cumprimento dos contratos de crédito habitação e que tendencialmente será suscetível de agravamento, a curto médio prazo.

A este respeito, gostaríamos de evidenciar que muitas das políticas implementadas a serem adotadas estão direcionadas para famílias vulneráveis, acreditando-se que as de classe média baixa e alta não serão afetadas por todo este contexto económico e financeiro, o que não corresponde, de todo à verdade. No entendimento desta Associação é importante que sejam adotadas soluções eficazes **que possam dar resposta a consumidores objetivamente vulneráveis, mas também para aqueles que tenham sido colocados numa situação de vulnerabilidade**, fruto de todo o contexto económico, social em que nos encontramos. Para esse efeito, é necessário criar respostas para estas famílias, não só no que diz respeito à aquisição de habitação própria e permanente, mas também ter em consideração estes critérios aquando da adoção de políticas no âmbito do mercado de arrendamento.

Na **eficiência energética** - um problema não menos fundamental para que se assegure a todos um pleno direito à Habitação - as questões são já de facto expressamente abordadas no diploma, sendo que, a DECO tem vindo a reforçar a necessidade de aprovação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza Energética que se encontra parada desde 2020.

No entanto, parece não resultar das medidas apresentadas no Anexo qualquer menção ao reforço dos mecanismos já existentes, o que a nosso ver não se deveria verificar, uma vez que esta matéria deveria fazer parte de uma política nacional de habitação, numa perspetiva integrada e holística.

A este nível reforçamos que esta Associação participou num projeto financiado pelo Horizonte 2020 onde teve oportunidade de identificar consumidores que vivem em pobreza energética, que têm problemas de saúde, eventualmente associados à condição em que vivem e que não dispõem nem de instrumentos nem de ferramentas necessárias a combater este fenómeno, pelo que ambicionar uma transição energética com o estado do parque habitacional português torna-se de facto irrealista face às reais

necessidades de alteração estrutural apresentada pelos consumidores e a ausência de apoios efetivos que possam dar resposta a essas necessidades.

Por esse motivo e tal como já indicado em anteriores contributos, a DECO entende que deveriam **ser aplicados padrões mínimos de eficiência energética** sem os quais as habitações não poderiam vir a ser arrendadas a um determinado preço ou sujeitas a uma determinada atualização. Colocar um ano base em termos de desempenho energético mínimo exigido nos edifícios e introduzir um mecanismo de aplicação eficaz para controlo das normas daria um claro sinal aos proprietários, senhorios, fornecedores de energia, municípios e financiadores públicos e privados. O requisito mínimo deve abranger todos os edifícios, residenciais e não residenciais, de propriedade pública e privada, arrendados ou de propriedade própria. Qualquer alteração do arrendamento ou da propriedade de um edifício deve obrigar que este se encontre com o padrão exigido antes da entrada dos novos ocupantes. Regulamentos adicionais devem impor que os proprietários melhorem as casas arrendadas para os mais altos padrões dentro de um prazo especificado, independentemente de haver ou não uma mudança de locação, sendo impossível uma nova atualização de renda caso este investimento não venha a ser realizado.

7

### III. MEDIDAS APRESENTADAS NO ÂMBITO DO PNH

Tendo em consideração o exposto, e face às medidas apresentadas, a DECO procederá agora a uma breve exposição das suas preocupações relativamente a algumas das medidas apresentadas e, dentro do possível, contribuir com algumas soluções.

#### **Medida 1 – Programa 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação**

Antes de mais e tal como já reiteradamente referido em distintos momentos, a DECO entende que todos os Municípios **deverão ser obrigados a adotar uma Estratégia Local de Habitação, independentemente de se candidatarem ou não ao Programa 1.º**

**Direito.** Está é uma estratégia que deverá incluir vários aspetos relacionados com a habitação e envolver várias perspetivas que não apenas aquela que é direcionada para os requisitos necessários a serem preenchidos para obtenção de um parecer favorável à atribuição de fundos decorrentes do PRR. Assim, aproveitando a apresentação desta medida, a DECO sublinha a necessidade de tornar esta **Estratégia obrigatória para todas as autarquias e fazer dela um instrumento fundamental de gestão da habitação (pública e não pública) do respetivo Município.** Do mesmo modo, reforçamos que atendendo à importância e essencialidade do tema, não é aceitável que não exista de forma transversal uma obrigatoriedade de **existência de um pelouro da habitação em todas regiões.** Efetivamente, este tema é tratado no âmbito de uma política eminentemente da ação social dos municípios, a qual, por vezes, não tem nem capacidade nem formação adequadas a dar resposta às efetivas necessidades apresentadas pelos consumidores sobre a habitação, pelo que urge mudar o paradigma e atribuir localmente a importância efetiva que cada região merece no que diz respeito a este setor em particular.

Do mesmo modo, importa referir que apesar de considerarmos ser este um programa muito válido, ele ainda só atribui soluções a médio longo prazo e de acordo com a experiência que nos tem sido transmitida por parte dos órgãos executivos locais, é de que a respetiva implementação tem sido morosa e com ausência de respostas efetivas por parte das instituições efetivamente responsáveis, tal como decorre de vários pedidos de informação que recebemos por parte dos consumidores e do nosso relacionamento institucional com as autoridades locais. Sublinhamos que há uma dificuldade acrescida relacionada com este programa e que também cumpre contornar: a impossibilidade de identificação de muitos titulares de habitações que se encontram aparentemente devolutas e que não se integram no âmbito deste programa ou por falta de conhecimento ou por falta de interesse. Na prática as autarquias não dispõem de capacidade para identificar todos estes imóveis, nem tão pouco para sensibilizar os respetivos proprietários para a mais-valia da sua adesão ao programa. A este respeito,



entendemos que o projeto atualmente em vigor em alguns Municípios – o Balcão Único do Prédio – poderá e deverá ser utilizado para esse fim permitindo que os consumidores façam uma associação direta entre este serviço das câmaras municipais e a potencialidade de vir a identificar programas que possam valorizar as respetivas habitações.

A este nível, seria também interessante, que cada Município pudesse vir a publicar e a identificar, de forma acessível, qual o ponto de situação do protocolo celebrado com o IHRU e estado de arte no que diz respeito à recuperação dos fogos identificados como necessário à sua renovação

### **Medida 2 – Criação de uma bolsa de imóveis do Estado para Habitação**

Para este efeito, entendemos que seria bastante útil existir uma base de dados que permitisse avaliar qual o n.º de fogos habitacionais disponíveis em cada Município e que possa representar uma oferta para consumidores muito vulneráveis ou que se enquadrem numa situação de vulnerabilidade apta a integrar uma oferta pública de habitação.

### **Medida 5 – Bolsa Nacional de Alojamento Urgente**

Pese embora já tenhamos aplaudido, por diversas vezes, esta medida, reforçamos que em primeiro lugar consideramos que os beneficiários diretos (do alojamento e não do programa) são ainda pouco concretizados, devendo em nosso entendimento tais requisitos serem mais densos e concretizados para gerar maior confiança e transparência junto de quem procura um alojamento nestas situações. Por outro lado, parece resultar ainda por parte de alguns municípios algum desconhecimento da forma como se articula o procedimento necessário a obter esta bolsa e poder dela beneficiar, pelo que o reencaminhamento dos consumidores para esta bolsa dependerá do nível de implementação da mesma em cada região, o que dificulta, naturalmente a sua adesão.

### **Medida 6 – Programa Porta de Entrada**

Nesta medida, reproduzimos a dificuldade que nos é transmitida pelos nossos parceiros, em particular os Municípios na dificuldade de articulação de procedimentos e informação por parte do IHRU, facto esse que é determinante para a efetiva implementação desta medida no terreno e por parte das autarquias.

A este respeito e no entendimento da DECO, seria interessante promover uma obrigação por parte dos Municípios com o apoio do Governo no sentido de ser desenvolvida uma plataforma em cada local (digital e presencial) que pudesse informar os munícipes de todos os apoios existentes sejam eles de âmbito nacional ou de incidência local, consoante as necessidades.

Do mesmo modo, resulta de forma pouco clara qual a distinção entre este Programa e aquele que advém da Bolsa Nacional de Alojamento de Urgente, sendo aconselhável nestas situações que se destaque a efetiva diferença entre estes dois apoios.

### **Medida 7 – Programa de Apoio ao Arrendamento**

Pese embora, tenha já sido aprovado um novo diploma relativo a este programa em particular, o qual veio a substituir o programa de arrendamento acessível, não gostaríamos de perder a oportunidade de voltar a referir que o programa de arrendamento acessível não teve o sucesso que efetivamente poderia ter tido por vários motivos: os benefícios aos senhorios ficaram aquém daquilo que o mercado poderá dar aos respetivos proprietários, uma clara e evidente falta de informação sobre a matéria e a excessiva burocratização das candidaturas. Tal como já referido em momentos anteriores, este programa só funciona se houver uma comunicação articulada entre todos os elementos envolvidos no setor da habitação, inclusive por parte dos eventuais motores de busca e mediadoras imobiliárias, caso contrário tornar-se-á muito difícil qualquer tipo de adesão por parte dos cidadãos.

Contudo, aproveitamos a oportunidade para aplaudir a iniciativa do Governo no sentido de ter diligenciado pela alteração de designação do programa (por via da aprovação do Decreto-Lei n.º 90—C/2022, de 30 de dezembro) – algo já há muito sugerido por esta Associação – uma vez que a nomenclatura anterior conduzia a alguma confusão estabelecida entre os arrendamentos acessíveis disponibilizados atualmente por vários Municípios.

Ainda assim e face ao diploma já aprovado, mantemos as nossas reservas no que diz respeito à articulação do programa Porta 65 Jovens com o Programa de Apoio ao Arrendamento bem como com as normas relativas ao tipo de contrato de residência temporária. De facto, no entendimento da Associação, a possibilidade de alargamento deste programa a contratos com duração inferior a 5 (cinco) anos poderá ser, naturalmente, um incentivo na adesão dos senhorios a esta tipologia de programa, mas ainda assim, reaceamos que as limitações decorrentes da utilização do mesmo possa vir a defraudar o efeito prático que se pretende.

### **Medida 8 – Programa Porta 65 – Jovens**

Tal como referido anteriormente, aproveitamos a oportunidade para aplaudir a iniciativa do Governo no sentido de ter diligenciado por uma alteração legislativa no sentido permitir um alargamento de acesso ao Porta 65 (por via da aprovação do Decreto-Lei n.º 90—C/2022, de 30 de dezembro) – algo já há muito sugerido por esta Associação.

Ainda assim, a presente Associação considera que seria interessante ser criado um programa similar a este, mas para aquisição de habitação própria e permanente por parte dos jovens.

### **Medida 9 – Reabilitar para Arrendar**

Voltamos a reforçar a necessidade de melhorar de forma profunda a comunicação e divulgação deste programa, muito pouco conhecido por parte dos consumidores.

### **Medida 12 – Direito Real de Habitação Duradoura**

Pese embora, a DECO não disponha de dados sobre quantos contratos foram celebrados nesta modalidade, acreditamos que o regime jurídico que está na sua base também não atrai proprietários nem tão pouco os moradores do respetivo direito real, tendo em consideração os custos associados à sua celebração e as consequências decorrentes do respetivo incumprimento. Para além disso, a DECO entende que o funcionamento contratual deste tipo de contrato é extremamente complexo para um consumidor considerado médio, designadamente no que diz respeito às regras respeitantes à prestação de caução e à constituição de hipoteca.

### **Medida 13 – Proteção dos arrendatários**

Tal como já referido em anteriores momentos, consideramos de facto que a relação estabelecida entre senhorios e proprietários é uma relação naturalmente desequilibrada fruto de distintos aspetos que se agravam quando a pessoa que figura no contrato como locador é uma empresa e não um particular, pelo que desde logo, entendemos que o regime subjacente a este tipo de contratos deveria, ser diferente e ser entendido como uma verdadeira relação de consumo com a consequente aplicação da legislação que protege o consumidor.

Para além disso, é importante de facto que se entenda qual o alcance da fiscalização por parte do IHRU neste tipo de mercado, quais as suas competências no âmbito da fiscalização, quais as consequências da violação de certos aspetos considerados integrados na atividade desenvolvida ao abrigo destas novas atribuições, o que parece não decorrer de forma expressa do documento legal que atribuiu esta legitimidade ao IHRU.

Acresce ainda o facto de considerarmos extremamente importante a existência de um mecanismo célere, de baixo custo e pouco burocrático que permita que o arrendatário resolva o seu conflito com os respetivos senhorios. **Atualmente existe um tribunal arbitral que se dedica a este tipo de matérias, mas para além deste não ser conhecido de quem pode dele beneficiar, os custos para nele participar são ainda elevados para grande parte das famílias portuguesas.** Este é um aspeto muito importante e que em nosso entendimento poderá ser o motor de desenvolvimento da melhoria da relação entre senhorios e arrendatários, mediante a utilização de procedimento como a mediação, a conciliação e a arbitragem, acessíveis a todos.

Já no que diz respeito ao subsídio de renda, embora esta medida venha reforçar a necessidade de concretização do mesmo, não deixaremos perder a oportunidade de sublinhar a urgência de aprovação deste mecanismos e da respetiva comunicação sendo que mais uma vez, reforçamos que ele poderá ser confundido com algumas respostas sociais que são dadas por cada Município em determinado contexto, pelo que é necessário criar linhas, limites e verdadeiras distinções entre as várias ferramentas para que elas possam ser bem transmitidas por quem tem legitimidade para apoiar como para quem delas quererá beneficiar.

### **Medida 21 – Promoção de um projeto inovador e sustentável.**

Sem prejuízo de considerarmos esta medida fundamental, não poderíamos deixar de assinalar um projeto que a DECO tem vindo a desenvolver nos Municípios e que considera ser importante vir a ser apoiado e promovido pelo Governo.

Sensível a todas as questões relacionadas com a habitação e energia – setores que se encontram ligados quase de forma indissociável – a DECO, em articulação com vários

Municípios, criou o Balcão de Habitação e Energia que tem vindo a ser gradualmente implementado.

Este Balcão tem vários objetivos: em primeiro lugar dar solução ao facto das Câmaras Municipais não disporem de um balcão de atendimento sobre habitação, permitindo desta forma que todos os munícipes da região tenham informação fidedigna sobre os seus direitos e deveres enquanto proprietários, arrendatários ou possíveis interessados na aquisição de habitação privada. Para além disso, este Balcão tem também como intuito dar a conhecer a todos os munícipes os apoios e programas existentes que permitam um maior acesso à habitação por parte de todos, transmitindo-lhes a informação dos programas existentes a nível nacional e a nível local e permitindo-lhes ter uma visão 360.º da oferta atualmente vigente. Em paralelo, a DECO, através do Município, analisa o perfil energético do consumidor para, no final, dar conselhos sobre comportamentos a adotar para reduzir a dependência energética, bem como sobre as novas tecnologias existentes que poderão ser instaladas nas respetivas habitações de forma a que aquele venha a realizar uma utilização mais eficiente da energia em sua casa. Por fim, conhecendo os mecanismos de apoio a transição energética, a DECO auxilia os consumidores a candidatar-se a programas atualmente vigentes, se o perfil do mesmo indicar que este poderá vir a ser um potencial beneficiário destes apoios. Aos dias de hoje, a DECO já celebrou protocolo com a Gebalis, com a Câmara Municipal de Santarém, Amadora, Penela, Maia e Macedo de Cavaleiros. No entanto, entendemos que esta solução poderia vir a ser potenciada e otimizada junto de outros municípios, caso o presente projeto, com conjunto com outras entidades pudesse vir a ter o apoio direto e sustentado do Governo.

#### IV. CONCLUSÕES

Sem prejuízo do anteriormente exposto e face às preocupações assinaladas, a DECO não poderá perder a oportunidade para uma vez mais congratular o Governo pela apresentação de um programa nacional de habitação, centrado na tentativa de obtenção de soluções que possam vir a dar resposta aos problemas habitacionais em curso, em concreto no que diz respeito ao acesso à habitação.

No entanto, reforçamos a necessidade de todas as medidas apresentadas virem a fazer parte de um plano integrado de comunicação que assegure não só existência de apoio, mas que simultaneamente seja apto a dar aos consumidores as ferramentas necessárias a exercer os seus direitos no âmbito das medidas implementadas.