

NOTA TÉCNICA

(ao abrigo do artigo 131º do Regimento da Assembleia da República)

INICIATIVA LEGISLATIVA: **PJL 621/X/4.ª (BE) – REGIME DO ARRENDAMENTO DO PATRIMÓNIO DO ESTADO PARA A HABITAÇÃO SOCIAL.**

DATA DO DESPACHO DE ADMISSIBILIDADE: **16 de Dezembro de 2008.**

COMISSÃO COMPETENTE: **Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional.**

I. Análise sucinta dos factos e situações:

Segundo os subscritores da iniciativa, a situação que hoje se vive em matéria de arrendamento social caracteriza-se por uma grande indefinição, quer quanto à diversidade dos regimes reguladores, quer quanto à natureza do vínculo e ainda no que respeita aos direitos e deveres dos arrendatários abrangidos pelo arrendamento social.

Refere-se que o arrendamento social carece de um quadro normativo autónomo pelo simples facto de dar cumprimento ao artigo 65º da CRP, que estabelece que "Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar". Para atingir esse desiderato incumbe ao Estado a adopção de políticas tendentes a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar.

Segundo os signatários, durante anos de vigência de leis de carácter assistencialista, na relação estabelecida entre o Estado e os moradores, não tem sido devidamente acutelada a defesa de direitos destes últimos, que viam o direito de ocupação da habitação ser formalizado através de uma licença ou alvará, que podia ser retirada a todo o momento, através de processos de despejo administrativo ou de transferência compulsiva para outra habitação.

Os proponentes afirmam que a iniciativa em apreço, procura estabelecer a demarcação clara face a uma política habitacional assistencialista, que se rejeita, e simultaneamente clarificar a natureza do "contrato" a estabelecer entre as entidades tutelares dos fogos destinados a habitação social e os moradores.

Afirma-se, ainda, que existe uma grande dispersão quanto à gestão dos alojamentos que constituem o património edificado do Estado destinado à habitação, uns encontram-se sob a administração das Câmaras Municipais, que frequentemente delegam competências em empresas municipais criadas para o efeito, outros encontram-se sob a tutela do Instituto de

Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) e outros ainda estão entregues à gestão de instituições de natureza diversa, vocacionadas para a solidariedade social.

Consideram, também, que é urgente alterar esta situação, criando um quadro normativo autónomo capaz de uniformizar e recuperar a essência do papel eminentemente social dos Institutos, do Governo Central, das Câmaras Municipais, suas Empresas e Fundações, bem como IPSS que sejam detentoras de imóveis destinados á habitação social e, por isso, apresentam esta iniciativa que pretende:

1º - Que a determinação do valor da renda tem de ser subordinado à condição social do arrendatário, tomando em consideração o “rendimento mensal corrigido per capita” do agregado familiar e uma taxa de esforço que deve ser variável e adequada ao nível de rendimentos. (segundo os subscritores esta posição é corroborada por um parecer do Provedor de Justiça de 30 de Setembro de 2008).

2º - A mobilidade social dos moradores e a sua progressão para níveis de rendimentos mais favoráveis não deve constituir obstáculo a que continuem a habitar um fogo vocacionado para habitação social devendo, no entanto, adequar-se o valor das rendas ao nível de rendimentos dos moradores.

3º - Propõe-se uma concepção de responsabilidade acrescida para as entidades tutelares dos fogos, no que concerne, entre outras, à melhoria das condições de alojamento, á realização de obras estruturais ao nível de canalizações, sistema eléctrico, isolamento de humidades e ruídos, eficiência energética, limpeza, salubridade e cuidado de espaços comuns.

4º - Reforçar uma componente de combate à discriminação de moradores com base em fundamentos que remontam a preconceitos morais. O direito a uma habitação digna não é um prémio nem um castigo, é um instrumento de incentivo à integração social. Esta iniciativa está plasmada sistematicamente em V Capítulos (Disposições Gerais; Obrigações da Entidade Locadora; Arrendamento para Habitação Social; Renda Social e Disposições Finais) e 28 artigos.

II. Apreciação da conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais, e do cumprimento da lei formulário

a) Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais:

O presente projecto de lei sobre “*Regime do arrendamento do património do Estado para a habitação social*” é apresentado e subscrito por seis Deputados pertencentes ao Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º, do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição (CRP), da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do artigo 118.º Regimento da Assembleia da República (RAR).

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda exerce, igualmente, o direito de iniciativa legislativa, ao abrigo do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea f) do artigo 8.º do RAR.

A iniciativa legislativa é apresentada sob a forma de projecto de lei, encontra-se redigida sob a forma de artigos e contém uma justificação de motivos, bem como uma designação que traduz o seu objecto principal, no cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 119.º, do n.º 1 do artigo 120.º, do n.º 1 do artigo 123.º e das alíneas a) b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Refere-se, ainda, que a disposição sobre entrada em vigor da presente iniciativa (art.º 38.º) permite superar a proibição constitucional e regimental que veda a apresentação de iniciativas que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento, nos termos do n.º 2 do artigo 167.º da CRP e n.º 2 do artigo 120.º do RAR.

b) Verificação do cumprimento da lei formulário

A presente iniciativa legislativa entrará em vigor, caso seja aprovada, com a publicação do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação.

III. Enquadramento legal e antecedentes

a) Enquadramento legal nacional e antecedentes:

O presente projecto de lei visa estabelecer entre as entidades titulares de fogos destinados a habitação social e os moradores, uma relação que assumindo a forma de contrato de arrendamento social, garanta a *consagração de um conjunto mais vasto de obrigações do Estado e um pleno e efectivo reconhecimento dos direitos dos moradores.*

Nos termos do [artigo 13.º](#)¹, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa (CRP), todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei e, de acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.

Também o [artigo 65.º](#)², n.º 1 da CRP estipula que todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar, sendo dever do Estado assegurar o direito à habitação nos termos definidos no seu n.º 2.

A actual Constituição da República Portuguesa consagra assim, como fundamentais, quer o princípio da igualdade, quer o direito social à habitação.

A questão da habitação social foi analisada e definida por vários diplomas ao longo das últimas décadas, nomeadamente, através do [Decreto n.º 34 486, de 6 Abril de 1945](#)³ que veio autorizar o Governo a promover, no prazo de cinco anos, por intermédio dos corpos administrativos das misericórdias, a construção de 5 000 casas destinadas ao alojamento de famílias pobres nos centros populacionais do continente e ilhas. Este regime foi regulamentado pelo [Decreto n.º 35 106, de 6 de Novembro de 1945](#)⁴ que definiu a forma de ocupação e atribuição das casas destinadas a famílias pobres.

O Decreto n.º 34 486, de Abril de 1945 foi revogado pelo [Decreto-Lei n.º 310/88, de 5 de Setembro](#)⁵, diploma este que veio permitir a alienação das casas para famílias pobres construídas pelas autarquias locais construídas ao abrigo do referido decreto.

De salientar que a revogação do Decreto n.º 35 106, de 6 de Novembro de 1945, foi proposta nesta legislatura pelo Grupo Parlamentar do Bloco do Esquerda através do [Projecto de Lei n.º 17/X](#)⁶ - *Revoga o Decreto n.º 35 106, de 6 de Novembro de 1945* e pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português por intermédio do [Projecto de Lei n.º 136/X](#)⁷ - *Revoga o Decreto n.º 35 106, de 6 de Novembro de 1945 (que regulamenta a ocupação e atribuição de casas destinadas a famílias pobres)*.

¹ http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas_Tecnicas/PJL_621_X/Portugal_1.docx

² http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas_Tecnicas/PJL_621_X/Portugal_1.docx

³ http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas_Tecnicas/PJL_621_X/Portugal_2.docx

⁴ http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas_Tecnicas/PJL_621_X/Portugal_3.docx

⁵ <http://dre.pt/pdf1s/1988/09/20500/36663668.pdf>

⁶ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?ID=20716>

⁷ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?ID=20954>

As razões invocadas são semelhantes: o Bloco de Esquerda propõe a revogação do referido decreto devido à sua *claríssima desadequação com o regime democrático* e a sua utilização por algumas câmaras municipais *no âmbito das suas “políticas de habitação”*, enquanto o Partido Comunista Português apresenta como fundamento, a existência de *princípios violadores dos direitos fundamentais dos cidadãos* e a sua utilização em *diversos municípios do País*.

Relativamente aos critérios para a determinação das rendas das habitações promovidas pelo Estado, estes foram definidos pela [Portaria n.º 288/83, de 17 de Março](#)⁸ que revogou a [Portaria n.º 386/77, de 25 de Junho](#)⁹.

O regime do arrendamento urbano foi aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro](#)¹⁰, que foi objecto de sucessivas alterações. Deste diploma pode ser consultada uma [versão consolidada](#)¹¹ no sítio da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa.

Nos termos do artigo 5.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro, o arrendamento urbano rege-se pelo disposto no presente diploma exceptuando-se os arrendamentos de prédios do Estado (alínea a) e os arrendamentos sujeitos a legislação especial (alínea f).

Posteriormente, a [Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro](#)¹² veio revogar o Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro, salvo nas matérias a que se referem os artigos 26.º e 28.º que se mantêm em vigor até à publicação de novos regimes.

O [Decreto-Lei n.º 166/93, de 7 de Maio](#)¹³ veio estabelecer o regime de renda apoiada, definir os critérios e a fórmula que determinam o valor da renda e identificar os arrendamentos a que este tipo de regime é aplicável. No entanto, mantiveram-se em vigor os regimes anteriores de arrendamento social.

É de referir ainda, o [Decreto-Lei n.º 329-A/2000, de 22 de Dezembro](#)¹⁴ que veio alterar o regime de renda condicionada constante do [Decreto-Lei 13/86, de 23 de Janeiro](#)¹⁵.

Por último, cumpre mencionar o [ofício](#)¹⁶ dirigido pelo Senhor Provedor de Justiça a Sua Excelência o Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades sobre o regime

⁸ <http://dre.pt/pdf1s/1983/03/06300/09530955.pdf>

⁹ <http://dre.pt/pdf1s/1977/06/14500/15911592.pdf>

¹⁰ <http://dre.pt/pdf1s/1990/10/23801/00050023.pdf>

¹¹ http://209.85.129.132/search?q=cache:LzqZ4LkV678J:www.pgdilisboa.pt/pgdl/leis/lei_mostra_articula_do.php%3Fnid%3D796%26tabela%3Dleis%26ficha%3D1%26pagina%3D1+321-b/90&hl=pt-PT&ct=clnk&cd=2&gl=pt

¹² <http://dre.pt/pdf1s/2006/02/041A00/15581587.pdf>

¹³ <http://dre.pt/pdf1s/1993/05/106A00/23882390.pdf>

¹⁴ <http://dre.pt/pdf1s/2000/12/294A01/00020004.pdf>

¹⁵ <http://dre.pt/pdf1s/1986/01/01900/02400243.pdf>

¹⁶ http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas_Tecnicas/PJL_621_X/Portugal_4.docx

de renda apoiada. Neste ofício chama-se a atenção para a regra da progressividade em função do rendimento total do agregado familiar que, a manter-se, deve ser todavia *atenuada e corrigida em função do número de titulares do rendimento, de modo a evitar o tratamento igual de situações evidentemente desiguais*.

b) Enquadramento legal internacional

Legislação de Países da União Europeia

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

Em Espanha, devido à independência política e administrativa prevista na Constituição Espanhola, o Governo tem que articular com as Comunidades Autónomas a sua competência em matéria de habitação. Ao longo dos anos foram criados *Planos Estatais de Vivienda*, cabendo às Comunidades Autónomas, procederem ao seu desenvolvimento, adaptação e aplicação através dos seus próprios planos.

Pelo *Real Decreto 553/2004, de 17 de Abril*, foi criado o [Ministerio de Vivienda](#)¹⁷ enquanto departamento responsável pelo exercício das competências previstas no artículo 149.1 de la *Constitución Española* de 1978, relativo à Administração Geral do Estado em matéria de habitação e solo.

Prosseguindo esse objectivo foi aprovado o *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012* definido pelo [Real Decreto n.º 2066/2008, de 12 de diciembre](#)¹⁸, estando o regime do arrendamento urbano previsto na [Ley n.º 29/94, de 24 de Novembro](#)¹⁹.

Entre os beneficiários que podem ter acesso à habitação social ou a ajudas monetárias, figuram as famílias de baixos rendimentos, os idosos, os jovens, mulheres vítimas de violência doméstica, deficientes, famílias monoparentais com filhos e famílias numerosas. O plano agora apresentado ampliou o tipo de beneficiários habituais do *Plan Estatal de Vivienda* às pessoas dependentes, separadas ou divorciadas, afectadas por situações catastróficas, pessoas sem casa ou procedentes de planos de erradicação de barracas. Este Plano abrange ainda,

¹⁷ <http://www.mviv.es/es/>

¹⁸ <http://www.boe.es/boe/dias/2008/12/24/pdfs/A51909-51937.pdf>

¹⁹ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Privado/l29-1994.html

agregados familiares de rendimentos médios que atravessassem dificuldades devido à actual conjuntura económica.

O *Plan Estatal de Vivienda* visa também, e aproveitando a existência de muitas habitações em venda livre, ampliar o parque público ao serviço da população, permitindo através de um plano de ajudas [recuperar o parque habitacional](#)²⁰. Existem empréstimos ou ajudas específicas para proceder a melhorias nas habitações. Procura-se, assim, diminuir o número de casas desabitadas e de imóveis degradados e, simultaneamente, aumentar o número de casas disponíveis para arrendamento.

De salientar, por último a [Sociedade Publica de Alquiler](#)²¹ que ao abrigo do *Plano SPAVIV – Sociedad Publica de Alquiler de Viviendas* permite, nomeadamente, que particulares coloquem os seus imóveis para arrendamento social. A *Sociedade Publica de Alquiler* é uma sociedade anónima de capital público, adstrita ao *Ministerio de Vivienda*, que funciona como empresa gestora de habitações arrendadas e que oferece garantias aos proprietários.

FRANÇA

O objectivo da política para a habitação social consiste em oferecer a todos as pessoas condições dignas de habitabilidade, no sentido de incrementar a coesão social e de lutar contra a exclusão social, que passa por acções de cooperação entre o Estado, as entidades departamentais, as colectividades de âmbito territorial, os organismos de habitação social, as associações e as federações.

Cada organismo estabelece os seus próprios critérios de atribuição das habitações, tendo em conta, entre outros, a composição, a idade, os recursos financeiros e as condições de habitação do agregado familiar.

A [Lei n.º 90-449, de 31 de Maio](#)²², modificada e conhecida pela lei *Besson*, institui os princípios orientadores do direito à habitação para as pessoas desfavorecidas, através de medidas de acompanhamento social e de ajudas provenientes do fundo de solidariedade para a habitação.

Com vista à execução da lei *Besson*, o [Decreto n.º 2007-1688, de 29 Novembro](#)²³ define e precisa os objectivos prioritários presentes na elaboração dos planos departamentais de acção para a habitação das pessoas desfavorecidas (PDLPD).

²⁰ http://www.mviv.es/es/index.php?option=com_content&task=view&id=1153&Itemid=178

²¹ <http://www.spaviv.es/>

²² http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=D7E8A768CF84033233956AD9130CA199.tpdj_o03v_2?cidTexte=LEGITEXT000006075926&dateTexte=20090107

²³ http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=D7E8A768CF84033233956AD9130CA199.tpdj_o03v_2?cidTexte=LEGITEXT000017630275&dateTexte=20090107

A [Circular, de 19 de Dezembro de 2007](#)²⁴ estabelece as novas condições de utilização dos recursos disponíveis nos fundos departamentais de ajuda.

A [Lei n.º 2007-290, de 5 Março](#)²⁵, sobre o direito à habitação, e posta em execução pelo [Decreto n.º 2007-1677, de 28 Novembro 2007](#)²⁶, aprova diversas medidas a favor da coesão social.

Mencionam-se, ainda, os artigos [Articles L441 a L441-2-6](#)²⁷ do Código da Construção e da Habitação que dispõem sobre as condições de atribuição das habitações e dos *plafonds* de recursos financeiros e os artigos [Articles L445-1 a L445-8](#)²⁸ relativos ao novo regime convencionado entre os organismos de habitação social e o Estado sobre o seu conjunto patrimonial.

IV. Iniciativas nacionais pendentes sobre idênticas matérias

Efectuada pesquisa à base de dados da actividade parlamentar e do processo legislativo (PLC), verificou-se a existência das seguintes iniciativas conexas com o presente Projecto de Lei:

- **Projecto de Lei n.º 17/X (BE)** – *Revoga o Decreto n.º 35.106, de 6 de Novembro de 1945;*
- **Projecto de Lei n.º 136/X (PCP)** – *Revoga o Decreto n.º 35.106, de 6 de Novembro de 1945 (que regulamenta a ocupação e atribuição de casas destinadas a famílias pobres);*
- **Projecto de Lei n.º 193/X (PCP)** – *Altera o Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de Junho, (Cria o PROHABITA - Programa de Financiamento para Acesso à Habitação, que regula a concessão de financiamento para a resolução de situações de grave carência habitacional).*
- **Projecto de Lei 457/X/3 (PCP)** – *Regime de Renda Apoiada (Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 166/93, de 7 de Maio).*

²⁴ <http://www2.equipement.gouv.fr/bulletinofficiel/fiches/BO20081/A0010032.htm>

²⁵ http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=D7E8A768CF84033233956AD9130CA199.tpdj_o03v_2?cidTexte=LEGITEXT000006055593&dateTexte=20090107

²⁶ http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=D7E8A768CF84033233956AD9130CA199.tpdj_o03v_2?cidTexte=LEGITEXT000017629127&dateTexte=20090107

²⁷ http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=D7E8A768CF84033233956AD9130CA199.tpdj_o03v_2?idSectionTA=LEGISCTA000006176320&cidTexte=LEGITEXT000006074096&dateTexte=20090107

²⁸ http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=D7E8A768CF84033233956AD9130CA199.tpdj_o03v_2?idSectionTA=LEGISCTA000006159077&cidTexte=LEGITEXT000006074096&dateTexte=20090107

V. Audições obrigatórias e/ou facultativas

Dadas as características da iniciativa deverão ser ouvidas a Associação Nacional de Municípios e a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade.

IV. Contributos de entidades que se pronunciaram sobre a iniciativa

Os contributos eventualmente recebidos serão objecto de análise e integração nesta nota técnica.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a aplicação.

A aprovação da presente iniciativa poderá ter repercussões orçamentais, pelo que sugere que a sua entrada em vigor (Art.º 38.º) se efectue com a publicação do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação..

Lisboa, em 12 de Janeiro de 2008

Os técnicos,

Luís Martins (DAPLEN), Joaquim Ruas (DAC),

Lisete Gravito e Maria Leitão (DILP)