



Parecer

Palavras-chave:

Projeto de Lei n.º 843/XIII/3 – PS;

Projeto de Lei n.º 1023/XIII/4.ª – PCP;

Projeto de Lei n.º 1057/XIII/4.ª – BE.

Questão:

Foi esta Associação chamada a pronunciar-se sobre os Projetos de Lei de Bases da Habitação, dos Grupos Parlamentares do PS, PCP e BE.

Por motivos de organização, o presente documento debruçar-se-á, separadamente, sobre cada um deles.

Assim,

A - Projeto de Lei n.º 843/XIII/3 – PS

I – Introito e conteúdo da iniciativa legislativa

Vai a esta Associação Nacional de Assembleias Municipal (doravante apenas ANAM) solicitado parecer respeitante ao Projeto de Lei n.º 843/XIII/3 do Partido Socialista, que tem por objeto definir um quadro geral para um direito social e cultural – portanto, de arrimo constitucional – o único que, até à data, não foi objeto de qualquer Lei de Bases – aqui se registando uma clara desvantagem em relação a todos os demais, conforme assinala, de resto, o texto daquele Projeto, na respetiva exposição de motivos.

Saúda-se, assim, esta iniciativa legislativa e, ademais, o seu caráter pioneiro e inovador – que, naturalmente, pelos motivos que a perpassam, se enaltece.



Pretendendo ser, como se referiu, um diploma pioneiro, este projeto tem por fito desenvolver os preceitos constitucionais em matéria de habitação, definindo um quadro legal que densifique os princípios e regras gerais, norteadoras da legislação subsequente e da atuação dos poderes públicos e privados, criando, assim, um quadro de base para a restante legislação, para os programas e medidas específicas, consubstanciando-se como pano de fundo das políticas de habitação.

Sublinha-se, ainda, neste breve introito, o reforço do papel do Estado na política de habitação, que perpassa todo o Projeto, e, outrossim, a importância e reforço do papel dos Municípios e demais autarquias locais, na linha da descentralização de competências, a par do aumento do papel do sector social e cooperativo.

Sem embargo de outras considerações e da importância, que se reconhece, de todos os demais intervenientes, é no papel dos Municípios e demais autarquias locais que se concentrará o presente documento.

II – Apreciação

No que atine aos Municípios, cabe deter a análise sobre o artigo 27.º, preceito que elencada as várias responsabilidades que a estes cabem, cabendo, por seu turno, de forma genérica, ao artigo 26.º o papel das Autarquias locais.

Estes preceitos têm, necessariamente, de relacionar-se, com o disposto no artigo 24.º, nº 1 que define o papel do Estado como “principal garante do direito à habitação, o decisor da política nacional de habitação e o incentivador e fiscalizador das políticas regionais e municipais de habitação”, apelando diretamente à colaboração com as Autarquias em, pelo menos, três



das suas áreas de responsabilidade, nos seguintes termos e a saber: i) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e as autarquias locais, a construção e reabilitação de habitações públicas em número e dimensão suficientes; ii) Garantir as condições para a valorização do «habitat» urbano e rural, em colaboração com as regiões autónomas e as autarquias; iii) Garantir, em colaboração com as regiões autónomas e as autarquias, a cobertura integral do território em matéria de acesso a redes de infraestruturas, serviços públicos essenciais e equipamentos e serviços coletivos, nomeadamente no quadro das políticas de educação, saúde, segurança social e cultura.

Ora, o artigo 26.º, como se deixou dito, define, genericamente, o papel das Autarquias locais nas políticas de habitação, enquanto que o artigo 27.º elenca um vasto conjunto de competências que ficam a cargo dos Municípios portugueses neste mesmo âmbito.

De seu turno, ainda nesta linha introdutória, o nº 2 do artigo 29.º permite a constituição de Fundos de Habitação e Reabilitação para apoio das respetivas políticas de habitação.

No que concretamente concerne às políticas de habitação, estas encontram-se expressamente definidas nos artigos 38.º e 39.º do Projeto.

Sublinha-se a importância do Programa Local de Habitação, enquanto forma de diagnóstico e ferramenta de definição de estratégia para a habitação – o que é, por si só, de saudar, dado o carácter inovador deste tipo de programa que, cremos, é um forte instrumento de organização e articulação entre autarquias.

Do artigo 48.º ressalta a importância da descentralização de competências, passando o parque habitacional para a esfera de domínio dos Municípios. Cabe aqui sublinhar o esforço de adaptação a esta nova realidade



que vem sendo feito pelos Municípios Portugueses, com todas as inerentes dificuldades, entre as quais se sublinha as financeiras e de gestão de recursos.

Igualmente inovadora – e objeto de ampla saudação por parte desta Associação – é a articulação com as políticas de gestão de solos, reabilitação e regeneração urbana, infraestruturas e transportes, que se retira dos artigos 60.º, 61.º 62.º e 63.º do Projeto.

Daqui cumpre ressaltar a disponibilização da reserva de solos pelos Municípios e a previsão de um direito de preferência a favor dos Municípios e ainda um conjunto de apoios à construção nova.

Por fim, quanto à articulação com as políticas de mobilidade e transportes destaca-se, apenas a prescrição de que as autarquias locais dispõem, nos termos da lei, de atribuições e competências próprias em matéria de regulação e prestação de serviços públicos de transportes, determinando-se que as políticas públicas de mobilidade e transportes privilegiam os meios de transporte não poluentes e modulam os preços dos transportes públicos com medidas de discriminação positiva para crianças, jovens e idosos – o que nos parece insuficiente, cabendo sugerir a previsão de uma articulação ao nível supra municipal.

O Projeto dedica um importante conjunto de normativos às intervenções prioritárias, em que o papel dos Municípios surge, mais uma vez, evidenciado, sendo importante sinalizar os termos em que esta regulação é proposta e as prerrogativas que, nesta sede, estarão disponíveis ao nível da política local de habitação. As intervenções prioritárias poderão, assim, ser sinalizadas pelo Estado, pelas Regiões Autónomas e pela Autarquias, sempre que extrema urgência ou necessidade exijam a imediata intervenção pública fora dos termos “normais” constantes da lei.

O Projeto sublinha as situações de grave e súbita carência habitacional em virtude de catástrofes naturais, acidentes ou outros factos imprevistos, para pessoas atingidas por guerras ou perseguições nos seus países de origem, para as situações de despejo forçado, que dele tenham sido alvo e não tenham alternativa habitacional, prescrevendo para estes grupos mais vulneráveis um atendimento público prioritário pelas entidades competentes e a medidas de discriminação positiva no acesso a soluções ou apoios habitacionais.

No âmbito das intervenções prioritárias é igualmente destacado o problema das Pessoas Sem Abrigo, dos territórios e bairros de intervenção prioritária e territórios de baixa densidade e perda demográfica. São, ainda, focadas as áreas urbanas de génese ilegal e bairros informais, sendo de destacar duas prescrições constantes da norma reguladora (artigo 82.º), que determina que, não obstante seja o Estado quem decide e promove a reconversão das AUGI e a regeneração dos bairros informais, caberá aos municípios desenvolver os respetivos processos, devendo estes identificar a existência nos seus territórios de AUGI e bairros informais e verificam as condições da sua eventual reconversão ou regeneração, procedendo aos necessários levantamentos e à adoção dos instrumentos de planeamento urbanístico adequados.

Decorre, ainda, da mesma norma, que o Estado, as regiões autónomas e os municípios têm o dever de incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações na resolução dos seus problemas habitacionais. Ainda nesta matéria, caberá evidenciar que o Estado pode conceder apoios para as operações de regularização cadastral e de realojamento inerentes aos processos em causa, podendo os apoios do Estado ser atribuídos aos Municípios, através de contratos-programa, ou às organizações de moradores ou da sociedade civil envolvidas, também mediante contratos, caso os municípios não o possam ou decidam fazer.



No âmbito dos territórios e bairros de intervenção prioritária, destaca-se a prerrogativa de poderem vir a beneficiar de programas de apoio próprios/especiais com vista à melhoria das suas condições socioeconómicas e urbanísticas. Os territórios de baixa densidade que se encontrem em risco de declínio demográfico poderão beneficiar de medidas positivas, nomeadamente acesso a apoios públicos à manutenção e gestão eficiente de habitações não permanentes, no âmbito de programas de dinamização e revitalização socioeconómica e cultural.

Em matéria de financiamento das políticas públicas de habitação o projeto subdivide esta temática em três vetores: os recursos financeiros públicos, medidas em matéria de endividamento municipal, e os Fundos de Habitação e Reabilitação.

Quanto aos recursos financeiros públicos, prescreve o artigo 42º do projeto que cabe ao Estado assegurar dotações públicas adequadas à concretização da política nacional de habitação, determinando que as despesas públicas com habitação a cargo do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais devem ser refletidas nos respetivos orçamentos anuais e programas de investimento plurianuais. Determina, ainda, o projeto que cabe ao Estado o estímulo do acesso das entidades públicas e privadas, e em especial das regiões autónomas e dos Municípios, a financiamentos comunitários na área da habitação, da reabilitação urbana e da sustentabilidade ambiental, económica e social dos aglomerados.

Por fim, está previsto que o Estado garantirá a prestação de informação consolidada sobre as dotações públicas destinadas em cada ano às políticas públicas de habitação a nível nacional, regional e local e sobre a respetiva taxa de execução no ano anterior, através da sua inclusão no Relatório Anual da Habitação.

Em matéria de endividamento municipal, o projeto vem determinar que, tendo em vista assegurar a capacidade de resposta municipal às situações de carência habitacional, a capacidade de endividamento dos municípios estipulada na lei das finanças locais possa ser majorada, na sequência da aprovação de uma deliberação fundamentada no âmbito do Programa Local de Habitação.

No que respeita, por fim, aos Fundos de Habitação e Reabilitação, o artigo 44.º determina que o Estado garanta a existência de um fundo nacional de habitação e reabilitação urbana para apoio das respetivas políticas públicas, podendo os Fundos de Habitação e Reabilitação incorporar património imobiliário público e receitas resultantes de empréstimos e financiamentos europeus e nacionais, destinadas a financiar as políticas públicas de habitação e reabilitação. Estes fundos estão excecionados das regras de funcionamento e supervisão definidas na lei.

Abre-se, ainda, a possibilidade de as regiões autónomas e as autarquias locais podem criar fundos regionais ou locais de habitação e reabilitação urbana à escala dos seus territórios.

B - Projeto de Lei n.º 1023/XIII/4.ª – PCP

I. Introito e conteúdo da iniciativa legislativa

Vai a esta Associação Nacional de Assembleias Municipal (doravante apenas ANAM) solicitado parecer respeitante ao Projeto de Lei n.º 1023/XIII/4.ª, que tem por objeto definir um quadro geral para aquela que a exposição de motivos designa como uma necessidade básica, cuja moldura jurídica deverá determinar as condições de uso da habitação no quadro do mercado e da propriedade privada do bem habitação, que deverá ser “constrangido”,



devendo o Estado assumir um papel único e determinante na resolução da questão da habitação – como se lê na exposição de motivos.

Naturalmente que cabe, também, enaltecer o conteúdo, génese e fundamento desta iniciativa legislativa e da definição deste quadro legal – que, efetivamente, está, até á data, por definir.

Deste projeto destaca-se a o forte relevo atribuído ao Estado, cujo papel não parece ser apenas o de mero regulador, mas, também, de verdadeiro interveniente, no condicionamento e promoção da oferta da habitação e ainda da política de gestão dos solos, regeneração urbana e arrendamento.

II. Apreciação

Do Projeto destaca-se um vasto conjunto de conceitos, novos, constantes do artigo 3.º, como sejam o de “casas de renda limitada”, “renda apoiada” ou “renda condicionada” – tudo com o propósito de garantir um controlo dos valores das rendas, cumprindo um dos princípios do diploma legal que é, justamente, o do “primado do papel do Estado na promoção da habitação” – cf. o disposto no artigo 4.º, alínea a).

Destaque, ainda nesta linha, merece o princípio da utilização prioritária do património edificado público para programas habitacionais destinados ao arrendamento – cf. artigo 4.º, alínea b).

Todos estes princípios estão, de resto, em linha de conta com a “função social da habitação”, constante do artigo 6.º do Projeto que ora se analisa, e que está em uníssono com o já referido princípio do primado do Estado.

Quanto aos Municípios, o Projeto atribuí-lhes competências logo no seu artigo 12.º, que dispõe da seguinte maneira:



1 - Os municípios, através dos Instrumentos de Gestão do Território de âmbito municipal e demais instrumentos de política autárquica, determinam os usos do património edificado, garantindo **percentagens mínimas** de construção imobiliária habitacional para uso exclusivo como habitação permanente.

2 - Os municípios devem estabelecer **quotas** destinadas à ocupação obrigatória, em regime de arrendamento, em habitações em propriedade horizontal de agregados familiares com rendimento mensal inferior a duas vezes o valor do Indexante de Apoios Sociais.

3 - Os municípios podem, nos termos de legislação específica, estabelecer **quotas** inclusive por freguesia, localidade ou bairro, para alojamento local.

Novamente se sublinha o papel reforço do papel da entidade pública, no caso dos Municípios, no que toca à limitação dos usos da construção e o fomento da habitação.

Sublinha-se, aqui, e ainda que perfunctoriamente, que em comparação, ainda que necessariamente grosseira, entres os Projetos do PS e o que agora se analisa, os Municípios assumem um papel muito mais relevante, não apenas como entidade fiscalizadora ou de controlo, mas também como verdadeiros intervenientes, no Projeto do Partido Socialista.

Prova do que acaba de afirmar-se é, de facto, o artigo 17.º deste Projeto.

Os Municípios não parecem ser, igualmente, tidos como intervenientes na Política Pública de Solos – cf. artigo 23.º do Projeto – e na Política Pública de Reabilitação Urbana – cf. artigo 25.º do Projeto – o que entendemos ser desadequado, até mercê da atual conjuntura, que é de incremento da transferência de competências.

De resto, os Municípios e Freguesias só voltam a ser objeto do Projeto no seu artigo 35.º, que narra da seguinte forma:



1 - Os municípios programam e executam políticas locais de habitação, no âmbito das suas atribuições e competências.

2 - As freguesias participam na definição e execução das políticas locais de habitação, no âmbito das suas atribuições e competências.

Finalmente, aos Municípios impõe-se a elaboração da “Carta Municipal de Habitação” – artigo 38.º - que é “o instrumento municipal de planeamento e ordenamento em matéria de habitação, no âmbito do qual se procede ao diagnóstico das carências de habitação e das potencialidades locais, em solo urbanizado expectante, em urbanizações ou edifícios abandonados, em fogos devolutos, degradados ou abandonados, na área de cada município”, aprovada pela Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal, que é, essencialmente, um instrumento de planeamento que define as necessidades de solo urbanizado e de reabilitação, as situações que carecem de realojamento, os agregados familiares em manifesta carência de acesso à habitação, as intervenções para inverter o rumo de perda populacional.

Sendo certo que, nos termos do artigo 40.º, n.º 2, “Os municípios com declaração de carência habitacional reconhecida, assumem prioridade na resolução e no investimento em habitação pública, a realizar pelo Estado”.

Concede-se, igualmente, aos Municípios, a possibilidade de posse administrativa de fogos habitacionais, mais indicando a pessoa ou agregado que nele possa viver, em regime de renda condicionada, revertendo esse valor de renda para o Município.

C - Projeto de Lei n.º 1057/XIII/4.ª – BE

I. Introito e conteúdo da iniciativa legislativa

O Bloco de Esquerda apresenta o Projeto mais curto mas não menos válido, igualmente centrada do direito, constitucionalmente consagrado, à habitação, sublinhando os custos, amiudadamente descontrolados, da mesma.

Também o BE centra o seu Projeto na primazia do papel do Estado, sublinhando que, atualmente, “apenas 2% das habitações no país são de propriedade pública. Esta questão é central e limitadora de políticas públicas de habitação. O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda considera que incumbe ao Estado a função primordial de garantir o direito à habitação, desde logo pela disponibilização de fogos habitacionais públicos em regimes de renda apoiada e condicionada”.

A principal nota inovadora deste diploma é a criação de um Serviço Nacional de Habitação e que sejam aprovados e desenvolvidos Programas Nacionais de Habitação plurianuais que estabeleçam os objetivos, prioridades e programas da política nacional de habitação de acordo com as obrigações do Estado, assim como o seu financiamento.

II. Apreciação

Já se deixou antevisto que a principal inovação do diploma é a criação de um Serviço Nacional de Habitação.

Em uníssono, o Projeto enfatiza o papel do Estado – desde logo constante do artigo 6.º, como se uma carta de objetivos que devem nortear a sua ação e papel.

Este Serviço Nacional de Habitação terá um estatuto próprio, integrando todas as entidades públicas que desenvolvam atividades de promoção na área

da oferta pública de habitação e todo parque habitacional estatal, prevendo uma infraestrutura de serviços nacional, com desdobramento local e municipal.

Por seu turno, o Programa Nacional de Habitação é um instrumento de política nacional que estabelece objetivos, prioridades e programas de política nacional – cf. o artigo 8º do Projeto.

O papel dos Municípios, neste Projeto, é, desde logo, o de prosseguir políticas públicas e a disponibilização de serviços públicos e de habitação para garantir o direito a uma habitação com dimensões e condições adequadas – cf. o artigo 13.º, nº 1, atribuindo-lhes, também, o direito de preferência na aquisição dos fogos habitacionais.

Os Municípios não têm intervenção relevante a Política Pública de Solos – cf. artigo 19.º e ss., assumindo, contudo, relevo no que atine à reabilitação urbana – cf. artigo 21.º e ss..

Com efeito, ao contrário da tendência descentralizadora atual, o Projeto não é, de todo, pródigo na valorização da intervenção das autarquias locais.

C – Conclusão

A ANAM não pode deixar de saudar toda e qualquer iniciativa legislativa nesta matéria, pela sua oportunidade, e pela necessidade, urgente, de criar um quadro normativo estável, estruturante ao nível dos princípios orientadores, que confira maior estabilidade às políticas públicas em matéria de habitação, e defina quadros e níveis de responsabilidade no que respeita aos vários agentes e poderes públicos envolvidos, pelo que, no cotejo geral, o seu parecer é amplamente favorável.



A ANAM saúda ainda o reforço da autonomia dos Municípios em matéria de habitação, quer no aspeto político, quer no aspeto financeiro que, apesar de não ressaltar de todos os Projetos, parece ser comum à ratio de todos.

Saúda, também, a ANAM o destaque concedido ao fomento das políticas de reconstrução e de construção, que é comum.

A ANAM sublinha, porém, que o Estado central não pode, mercê da descentralização, do reforço da autonomia e da forma de financiamento, apartar-se das políticas de habitação e deixá-las, exclusivamente, ao encargo dos Municípios portugueses, alheando-se de todas as demais responsabilidades.

Sem embargo do que antecede, e porque os Projetos têm visões diferentes, quase antagónicas, do papel dos Municípios, não podem a ANAM deixar, igualmente, de sublinhar a necessidade de equilíbrio: não pode, tour court, apostar-se na descentralização, mas, igualmente, não podem os Municípios ser votados a um papel menor no que toca às políticas de habitação.

À ANAM cabe, ainda, sublinhar, a ausência de uma política específica e integrada para a juventude, que se articule com as políticas demográficas e fiscais, com vista à fixação das famílias mais jovens, comum a todos os Projetos.

A ANAM destaca, finalmente, a insuficiência (ou mesmo inexistência) das soluções diferenciadas para os chamados municípios ditos de "baixa densidade", havendo de promover-se um reforço da discriminação positiva destes territórios, promovendo a fixação da população, numa perspetiva integrada e de desenvolvimento económico sustentado.

Porto, 14 de março de 2019