C Â M A R A M U N I C I P A L D E L I S B O A

GABINETE DOS VEREADORES DO PARTIDO SOCIALISTA

PROPOSTA N.º 818-A/2023

PROPOSTA DE ADITAMENTO À PROPOSTA N.º 818/2023

Assunto: Deliberar, aprovando, os termos de referência do modelo para o Programa de Habitação Acessível em Parceria

Considerando que:

I - ENQUADRAMENTO

a) A Constituição da República Portuguesa consagra, no seu artigo 65.º, o direito à Habitação.

b) A Lei de Bases da Habitação, estabelece que "*a promoção e defesa da habitação são prosseguidas através de políticas públicas, bem como de iniciativas privada, cooperativa e social, subordinadas ao interesse geral*" e que a política nacional de habitação deverá conduzir à "*regulação do mercado habitacional e à garantia de habitação acessível em função dos rendimentos das famílias*", atribuindo aos Municípios especiais responsabilidades nesse domínio, desde logo, "*construir, reabilitar, arrendar ou adquirir habitações economicamente acessíveis*" e adotar políticas que contribuam para a "*melhoria das condições de habitabilidade do parque habitacional*".

c) A Cidade de Lisboa tem uma carência grave de oferta habitacional a preços compatíveis com o rendimento de um agregado familiar médio.

d) A Comissão Europeia, em dezembro de 2023, alerta que a maioria dos 27 países da UE sentiu um "*forte crescimento dos preços das casas*", mesmo nos mercados que já estavam sobrevalorizados, isto é, onde o crescimento do preço da habitação já excedia – e muito – a evolução dos rendimentos familiares. E que, em Portugal, "*os preços das casas continuam a ser uma preocupação*", uma vez que cresceram mais de 12% em 2022, estando há anos com aumentos superiores aos dos rendimentos das famílias. Em resultado, "*estima-se que os preços das casas estejam sobrevalorizados em 20-25%*".

e) As dificuldades de acesso a Habitação acentuam-se continuadamente, e, decorrem dos preços praticados no que respeita ao arrendamento e à aquisição de habitação própria, os quais são incomportáveis para uma parte significativa da população.

f) O mercado de arrendamento habitacional de média/longa duração encontra-se estagnado, fruto de fortes distorções, de natureza diversa, que o tornam inacessível às famílias que procuram residir em Lisboa, conduzindo-as a viver na periferia da Cidade.

g) Por iniciativa do Partido Socialista, em 2019, o Município aprovou a sua declaração fundamentada de carência habitacional, reafirmando o acesso à habitação como um dos problemas principais do concelho de Lisboa, que afasta as famílias do Direito à Habitação adequada e a preços acessíveis, e identifica falhas significativas no mercado residencial, em especial no que diz respeito ao arrendamento.

h) A declaração fundamentada de carência habitacional sumaria 3 aspetos essenciais: 1- disparidade entre preços da habitação e a capacidade financeira das famílias de rendimentos baixos e intermédios; 2- oferta insuficiente de fogos para arrendamento; 3- inadequação das habitações disponíveis em razão das necessidades das famílias.

i) As políticas municipais de habitação devem contribuir para criar condições de acesso à habitação que permitam fixar a população residente e atrair alguns dos muitos que, nos últimos anos, saíram de Lisboa, em resultado do aumento acentuado das rendas e/ou da falta de predisposição dos senhorios para arrendar os seus imóveis por prazos longos.

j) É, assim, cada vez mais imperioso que o Município de Lisboa empregue todos os meios necessários para assumir uma atuação reguladora do mercado, eliminando/mitigando as distorções que se verificam, no âmbito do arrendamento habitacional de média/longa duração, dando resposta a quem procura habitação na Cidade.

k) Conforme estabelecido no Regulamento Municipal do Direito à Habitação, importa garantir que o Município de Lisboa assuma um programa de promoção e gestão de arrendamento para habitação, que vá ao encontro das reais necessidades da população de Lisboa e daquela que aspira a residir no concelho.

l) É, pois, necessário mobilizar diferentes formas de atuação sobre o mercado, designadamente estabelecendo parcerias, em que se combine a ação própria do Município, com os recursos de que dispõe, com a dos agentes privados que possam contribuir para alcançar os objetivos enunciados, aqui se incluindo uma intervenção reguladora no mercado de arrendamento urbano.

m) O Município de Lisboa, por iniciativa do Partido Socialista, afirma a função social da propriedade, em particular dos imóveis classificados como de uso habitacional, também, enquanto princípio estruturante na resposta ao problema no acesso à habitação em Lisboa.

n) O Município de Lisboa, sem esquecer a requalificação dos bairros municipais, tem de mobilizar todos os meios aos seus dispor para dar resposta a este problema – tanto com recurso a verbas do PRR, como através de investimento próprio; tanto através da construção de habitação para renda acessível, como através do arrendamento a privados (Programa Renda Segura) para subarrendamento em renda acessível, como através do subsídio municipal de arrendamento ou incentivo e dinamização de cooperativas de habitação; e no concelho todo, tanto no Beato, como no Restelo - cujo projeto do Alto do Restelo para arrendamento a custos acessíveis, continua por desenvolver, apresar de deliberado pela Câmara Municipal de Lisboa.

o) Todos estes instrumentos têm mecanismos estabilizadores de preço, com o objetivo de combater a especulação, e de, no conjunto, ter dimensão para se constituírem como uma intervenção pública reguladora do mercado imobiliário e do arrendamento urbano.

p) A crise inflacionista impacta no crescimento económico global, com consequências muito significativas no rendimento disponível das famílias, com efeitos no cumprimento pontual das suas obrigações pecuniárias, e, em particular, com o pagamento das rendas e com as prestações do crédito à habitação.

q) O diagnóstico efetuado quanto às dificuldades de acesso à habitação em Lisboa, agravado pelo aumento generalizado dos preços, torna urgente criar e reforçar instrumentos com a robustez necessária para permitir que as famílias acedam e conservem a sua habitação - quer através do aumento da oferta habitacional em mercado, quer através do aumento da oferta habitacional municipal pública, quer através do aumento do rendimento disponível das famílias.

r) O Município de Lisboa tem vindo a prosseguir um modelo de parceria que estima o valor da rendas, não com base no valor de mercado, aplicado um desconto, mas, outrossim, apenas no rendimento disponível das famílias, e a taxa de esforço a aplicar.

s) Entende, o Partido Socialista, que esta filosofia, desagregada do valor de mercado, deve ser preservada em Lisboa, porquanto corresponde ao território onde a pressão resultante da especulação se faz sentir com maior intensidade.

t) Consequentemente, e sem prejuízo da correção resultante da evolução dos níveis de rendimentos das famílias, o intervalo das rendas, por tipologia, devem situar-se entre os 150 e 400 euros, para o T0; os 100 e 500 euros por o T1; os 150 e os 600 euros, para o T2; e os 200 e os 800 euros, para o T3 e T4.

u) Impõe-se, portanto, que as regras constantes do Anexo IV - Parâmetros aplicáveis ao acesso à habitação com renda acessível - ao Regulamento Municipal do Direito à Habitação se apliquem a todas as operações de promoção de habitação acessível em parceria, pois só assim se garante o respetivo acesso a habitação às famílias, de modo a não excluir uma fatia siginificativa da classe média de uma resposta que, com estas operações, representará cerca de 50% do total de fogos a distribuir no somatório dos programas municipais de renda acessível.

II- RISCOS INERENTES AO MODELO JURÍDICO PRECONIZADO

v) A produção de habitação acessível, em parceria, por via da cedência de património municipal ao abrigo da figura jurídica do direito de superfície a promotores privados na qualidade de futuros gestores de arrendamentos acessíveis, por oposição, por exemplo, ao modelo de concessão, comporta, naturalmente vantagens e desvantagens, que carecem de, respetivamente, ser potenciadas ou eliminadas/mitigadas.

w) A subtração ao direito público, regulando-se pelo direito privado, evidencia um risco porque limita o feixe de competências e poderes a exercer pelo Município de Lisboa, necessariamente mais garantísticos do ponto de vista da salvaguarda do interesse público.

y) A consequência directa desta opção consiste em aceitar que o Município - ao invés de relação jurídica administrativa pública em que o Município, no seu poder de autoridade, actua na veste de ius imperium, no sentido de realização do interesse público legalmente definido – estabelece com o privado uma relação jurídica despida do poder público, actuante numa posição de paridade com o privado, e, portanto, nas mesmas condições e no mesmo regime em que poderia proceder um particular, com submissão às normas de direito privado.

z) Assim o modelo apresentado é menos garantístico da intervenção do Município na execução do contrato, nomeadamente, também, no que diz respeito à possibilidade de solicitar, por escrito, a um concessionário qualquer informação ou relatórios específicos sobre aspectos relacionados com a respetiva execução.

aa) Existe, também, por exemplo, a possibilidade de sequestro e de resgate nos termos fixados na lei, e de resolução em qualquer altura da operação, face a incumprimentos do concessionário.

ab) Assim, e sem prejuízo da obrigação de facto negativo, na modalide de pati (de tolerância, de deixar fazer), no que diz respeito ao direito de sobreelevação, impõe-se que o contrato a celebrar preveja cláusula de reversão se o superficiário der destino diferente ao terreno, se se afastar dos parâmetros aplicáveis ao acesso à habitação com renda acessível – definidos no Regulamento Municipal do Direito à Habitação, e aos quais o superficiário se deve vincular, ou, se, incumprir com as demais obrigações que venham a constar do contrato de cedência do direito de superfície, como por exemplo os prazos para início e conclusão das construções a erigir.

ac) Mostra-se fundamental – até para, de algum modo, compensar a perda de competências municipais, se comparado com o modelo de concessão – que se estipulem prazos para o início e conclusão da obra, bem como de solicitação da identificação dos inquilinos, pelo superficiário ao fundeiro, prevendo-se penalizações, maxime a reversão do direito de superfície.

ad) No mesmo sentido, o modelo apresentado permite que o superficãrio transmita a posição contratual, no seu todo, sem necessidade de autorização dos órgão municipais.

ae) Este efeito não só elimina toda a segurança que resulte do processo de qualificação e seleção do superficiário no momento inicial – resultante do procedimento concursal público com publicidade internacional a lançar -, porquanto, no dia seguinte à celebração do contrato, o superficiário pode transmiti-lo a um qualquer terceiro, sem intervenção municipal.

af) Assim, e sem prejuízo da referida transmissão do contrato, no seu todo, mostra-se necessário que o direito de superfície só possa ser alienado mediante autorização do Município, até para assegurar que o

mesmo não se dilui e divide por uma multiplicidade de entidades, o que incrementaria insegurança, para o Município, na gestão do contrato, relativamente ao exercício de competências já depauperadas.

ag) A proibição da venda do direito de superfície, sem autorização do Município, pode, ainda, revelar-se importante no sentido de limitar a transmissão do direito, por exemplo, pela via judicial, nas circunstâncias em que aquele direito venha a ser objeto de penhora.

ah) A propósito da ausência da anuência do Município numa eventual transmissão do contrato de cedência do direito de superfície aponta-se, ainda, o risco de obstáculo em saber de que entidade se trata, quais os beneficiários efetivos, porquanto de nenhuma maneira a habilita nem controla, prévia ou concomitantemente.

ai) Complementarmente à preocupação anteriormente expressa, importa, também, antecipar, o que sucede em caso de adjudicação em liquidação e partilha da sociedade (superficiário).

aj) Tanto mais que o direito de preferência legalmente previsto é conferido ao proprietário do solo em último lugar.

ak) E, ainda assim, se o superficiário pode onerar o seu direito com o usufruto, logrando por esta via constituir direitos reais que dividem e atomizam a cedência efetuada pelo Município.

al) Por outro lado, importa ainda assegurar que se adoptem as providências que se mostrem necessárias para evitar a especulação na transmissão da posição contratual (ou do direito atomizado, caso não se consiga impedir).

am) Ademais, a opção de definição de critério de adjudicação único (monofator) – o desconto proposto em relação aos valores máximos de renda – o qual, pelos estudos apresentados, no máximo, apenas poderia cair 10%, pode levantar problemas do ponto de vista da qualidade da construção, pelo que, sem prejuízo das competências cometidas ao Município – que deve exercer -, nos parece necessário que o Município de Lisboa faça parte da direção de fiscalização de obra, assegurando que se constrói bem, de acordo as *leges artis*, verificando a execução da obra em conformidade com o projeto de execução, bem como o cumprimento das normas legais e regulamentares em vigor.

an) Sem prejuízo de outras fragilidades que importará acautelar adiante, é imperativo, até pelo prazo extenso do contrato, garantir que o superficiário, ao longo do tempo, disporá de recursos financeiros que assegurem, por um lado, a realização de obras que garantam boas condições de habitabilidade aos inquilinos, e, por outra banda, que o edificado estará em bom estado de conservação, e em perfeitas condições de utilização, quando a propriedade plena regressar ao Município.

ao) Assim, a obrigatoriedade da constituição de um fundo de reserva, porventura, dotado através de quantias que saiam precípuas do produto das rendas a receber, acautelaria a preocupação expressa.

III- DO ADITAMENTO

ap) Sem prejuízo dos alertas para os riscos supra expostos, que se deseja que sejam analisados e mitigados no lançamento dos concursos públicos com publicidade internacional, nas respetivas peças processuais e na minuta de contrato a aprovar, é fundamental que nos termos de referência a aprovar, enformadores do modelo a seguir, se preveja expressamente que o desenvolvimento das peças de referência que hão-de instruir o procedimento concursal público com publicidade internacional destinado ao lançamento de operações de renda acessível sejam compatíveis com o Regulamento Municipal do Direito à Habitação, nomeadamente com o seu Anexo - IV Parâmetros aplicáveis ao acesso à habitação com renda acessível.

aq) É fundamental que esta resposta municipal esteja alinhada com os limites de renda ali previstos - 150 e 400 euros, para o T0; os 100 e 500 euros por o T1; os 150 e os 600 euros, para o T2; e os 200 e os 800 euros, para o T3+, mantendo-se o princípio, também no modelo de parceria, definidor do valor da renda - não com base no valor de mercado, aplicado um desconto - apenas no rendimento disponível das famílias, e a taxa de esforço a aplicar.

ar) O modelo ora proposto, nos termos apresentados, é inaceitável porquanto procede, por exemplo, para um T1 no Parque das Nações, a um aumento da renda máxima de 500 para 900 euros, obrigando que um agregado composto por 1 elemento aufira mais de 2500 euros/mês, de modo a situar-se dentro da taxa de esforço definida em 35%.

as) O modelo a implementar, mais ainda nas atuais circunstâncias, que pesam de modo muito específico e intenso em Lisboa, tem de compreender toda a classe média, a partir da retribuição mínima nacional anual – logo, não apenas no segmento que aufere entre 2500 e a banda máxima de 3000 euros/mês (para um agregado composto por 1 elemento), de média.

at) Por outro lado, sendo a resposta em parceria complementar ao braço público (PACA/PRA promoção pública), é imperioso reafirmar a sua concretização, para lá das verbas PRR, retomar, aumentando o investimento neste programa também com recurso aos seus capitais, desde já lançando a operação de loteamento do PACA/PRA no Alto do Restelo, nos termos recentemente deliberados.

Nestes termos, Os Vereadores do Partido Socialista têm a honra de propor que a Câmara Municipal, delibere aditar os seguintes pontos deliberativos à Proposta N.º 818/2023:

"3. As peças do procedimento concursal público com publicidade internacional com vista ao lançamento da "Operação Renda Acessível de Benfica" e da "Operação Renda Acessível do Parque das Nações" cumpram o Regulamento Municipal do Direito à Habitação, em especial o seu Anexo IV – "parâmetros aplicáveis ao acesso à habitação com renda acessível", garantindo assim uma resposta dirigida a toda a classe média, a começar naqueles que auferem a Retribuição Mínima Nacional Anual.

4. As peças do procedimento concursal público com publicidade internacional com vista ao lançamento da "Operação Renda Acessível de Benfica" e da "Operação Renda Acessível do Parque das Nações" acautelem as preocupações expressas constantes da parte II da Proposta n.º 818-A/2023.

5. Para além do recurso a verbas do PRR e outras fontes públicas de financiamento, retomar o investimento no programa PACA/PRA Público, com recurso a capitais do Município, desde já, afirmando o lançamento da operação de loteamento no Alto do Restelo em modelo de PACA/PRA Público.".

Paços do Concelho, em 17 de janeiro de 2024.

Os Vereadores do Partido Socialista

Inês Drummond

Pedro Anastácio

Cátia Rosas