



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

PROPOSTA N.º 818/2023

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

Pelouros: Habitação

Serviços: DMHDL

Considerandos:

1. O direito à habitação encontra-se consagrado no artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa, prevendo 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;
2. Constituem atribuições nucleares dos municípios, entre outros, o ordenamento do território, o urbanismo, a habitação e, em geral, a ação social e a promoção do desenvolvimento local, conforme previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;
3. As autarquias locais têm importantes atribuições em matéria de habitação, tendo o Município de Lisboa vindo a intensificar a sua ação neste domínio, diversificando iniciativas, com vista à promoção e salvaguarda do direito à habitação;
4. Urge proceder ao aproveitamento socialmente útil do património imobiliário do Município, nomeadamente dos seus edifícios devolutos e que sejam adequados a esta finalidade;
5. No sentido de garantir preços acessíveis à habitação e a sustentabilidade financeira às operações destinadas à construção e reabilitação de habitação, além dos recursos patrimoniais a afetar, cumpre ao Município convocar outros instrumentos de intervenção, incluindo a participação dos privados na sua promoção;
6. A Carta Municipal de Habitação de Lisboa, atualmente em discussão pública, aprovada em sede de reunião de câmara havida no dia 11 de outubro, deliberada sobre a Proposta n.º 583/2023, propõe a criação de um Sistema Municipal de Habitação, assente em três pilares de promoção de habitação. A saber, público, em parceria e privado, convocando e aliando recursos de propriedade e de investimento de todos os setores, como forma de multiplicar soluções para fazer face às elevadas carências que se verificam no acesso à habitação [medida 1.08];
7. O Município de Lisboa é proprietário de um vasto património imobiliário com capacidade e potencial habitacional por desenvolver e que importa destinar à prossecução desse objectivo, no sentido de garantir preços acessíveis à habitação e sustentabilidade financeira às operações destinadas à



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

construção e reabilitação de habitação. Além dos recursos patrimoniais a afetar, cumpre ao Município convocar outros instrumentos de intervenção, incluindo a participação social dos agentes privados na promoção daqueles desideratos de interesse público;

8. O Município de Lisboa criou, em 2015, uma equipa de trabalho para lançar modelos de parcerias para habitação acessível, não tendo sido construída nem atribuída uma única habitação resultante deste trabalho;
9. 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 é, no actual contexto, uma solução para prosseguir o objetivo de alargar e acelerar a oferta habitacional acessível com base em património e apoio público;
10. Como já consta plasmado na Carta Municipal da Habitação de Lisboa, na presente data em fase de consulta pública, o acesso ao mercado de arrendamento encontra-se atualmente muito dificultado, não apenas para famílias com baixo rendimento, mas também para famílias com rendimentos intermédios. A título de exemplo, em 2022, menos de 5% dos novos contratos de arrendamento celebrados foram-no por um valor abaixo de 600 €/mês, o que se traduz numa taxa de esforço de 30% para uma família que tenha um rendimento disponível de 2000 €/mês, o que não se verifica em 30% a 40% das famílias residentes em Lisboa;
11. No contexto antecedente, procedeu-se a uma análise ao ambiente económico e financeiro atual com o objetivo de construir um modelo contratual que traduza a atratividade indispensável capaz de garantir a participação social do setor privado e reforçar a proposta de valor para o Município. Estas melhorias tiveram por base os seguintes princípios nucleares:
 - a) Maior simplicidade,
 - b) Maior flexibilidade,
 - c) Menor incerteza,
 - d) Maior confiança.
12. Enquadrado pelo que antecede, optou-se por um regime de arrendamento acessível para a totalidade das habitações previstas, com valores de renda das habitações iguais ou inferiores aos determinados pela formulação constante da Portaria n.º 176/2019, de 6 de junho, permitindo, deste modo, maximizar a oferta de habitação acessível e, simultaneamente, garantir a viabilidade financeira da operação; sem prejuízo do direito das famílias que preencham os requisitos, recorrerem ao subsídio de apoio à renda, nos termos que, em cada momento estejam em vigor;
13. O modelo ora proposto, nos termos apresentados, permite a um agregado que aufera 1500 euros/mês aceder, por exemplo, a um fogo T1 no Parque das Nações, conjugando a renda acessível em parceria com o subsídio municipal de apoio à renda, assegurando a taxa de esforço definida;
14. Na prossecução daquele desiderato e conforme juridicamente suportado, optou-se por um modelo contratual assente na transmissão de um direito de superfície pelo período de 90 anos a constituir sobre os imóveis cedidos pelo Município estando, os pressupostos e objetivos do novo modelo jurídico,



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

incluindo a análise das suas vantagens e desvantagens, na perspetiva do Município e do superficiário, melhor detalhados e concretizados no parecer jurídico em anexo a esta proposta;

15. Os termos do aludido parecer, permitem concluir que o modelo proposto configura uma solução de compromisso capaz de simultaneamente assegurar a compatibilidade entre o interesse público e a atratividade das operações por forma a otimizar a sua eficácia, junto de privados disponíveis para a sua prossecução;
16. Assim ponderado, propõe-se que o contrato de constituição de um direito de superfície assuma a natureza de direito privado (necessariamente sujeito a especificidades de direito público). Ou seja, o contrato ficará sujeito ao regime do direito civil (artigos 1524.º ss. do Código Civil), com aplicação subsidiária das regras do direito público aplicáveis ao contrato a celebrar pelo Município, destinadas a garantir a defesa do interesse público (aspectos que farão parte integrante e necessária das peças que instruíram um futuro procedimento concursal público com publicidade internacional que venha a ser lançado);
17. O superficiário manterá as obrigações e os riscos inerentes à conceção, construção, financiamento, exploração, manutenção e conservação das habitações com renda acessível ao abrigo das regras que, contratualmente, vierem a ser estabelecidas e parametrizadas pelo Município em linha com as regras urbanísticas, com o contexto económico-financeiro e com as normas jurídico-contratuais que se propõem em linha com os documentos anexos à presente proposta. A saber,
 - a) Parecer jurídico;
 - b) Relatório de avaliação de Operação de Renda Acessível (Benfica e Parque das Nações) [anexo à presente proposta a título meramente exemplificativo];
 - c) Alvarás de Loteamento) [anexo à presente proposta a título meramente exemplificativo].
18. No modelo contratual ora proposto, a propriedade do solo afeto a estas operações mantém-se no Município, adquirindo o superficiário apenas a faculdade de construir e de gerir os imóveis que venham a construir no âmbito das operações da renda acessível, os quais serão revertidos, gratuitamente, no fim do prazo estabelecido para a sua utilização suportada na figura jurídica do direito de superfície;
19. A utilização da figura do direito de superfície, não obstante consistir num modelo contratual de direito privado, assegura e garante, jurídica e funcionalmente o exercício, pelo Município, durante todo o período de execução de cada operação de promoção de habitação em arrendamento acessível, de faculdades que lhe permitem salvaguardar, de forma estável e equilibrada, o interesse público;
20. A seleção de cada superficiário será alvo de um procedimento aberto e concorrencial, sujeito a aprovação prévia pelos órgãos municipais, com garantia dos princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não discriminação dos concorrentes;
21. Os procedimentos serão publicitados internacionalmente através da publicação dos anúncios e correspondente adjudicação no JOUE e tramitados através de plataforma eletrónica de contratação



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

pública, respeitando os prazos mínimos de apresentação de propostas e de esclarecimentos, bem como os princípios e normas das Diretivas Europeias de Contratação Pública;

Nestes termos e assim justificado, ao abrigo do disposto na alínea, i) do n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, temos a honra de propor que a Câmara Municipal, delibere aprovar,

- 1. Os termos de referência do modelo contratual para o Programa de Habitação Acessível em Parceria (Anexo I) sustentando na utilização da figura jurídica do “direito de superfície”, com as especificidades decorrentes da obrigatória prossecução e respeito pela defesa do interesse público das operações que integrem o mencionado programa e,**
- 2. A preparação das peças de referência que hão-de instruir o procedimento concursal público com publicidade internacional destinado ao lançamento de operações de renda acessível nos termos do modelo nomeado no ponto anterior.**

Paços do Concelho, em 17 de janeiro de 2024.

Em anexo:

- I. Termos de Referência do Programa de Habitação Acessível em Parceria
- II. Parecer Jurídico da Sérvulo & Associados: Da implementação pelo Município de Lisboa do «Programa Renda Acessível» através da constituição de direitos de superfície, alternativamente ao modelo de concessão de obras de públicas
a título meramente exemplificativo,
- III. Relatório de avaliação da Operação de Renda Acessível de Benfica
- IV. Relatório de avaliação da Operação de Renda Acessível do Parque das Nações
- V. Alvarás de loteamento (Benfica e Parque das Nações)

A Vereadora

Filipa Roseta