

COMISSÃO DE PODER LOCAL, AMBIENTE E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

PETIÇÃO Nº399/X/3ª

Da iniciativa de: **Plataforma artigo 65**

Assunto: **Solicita medidas legislativas e políticas para garantir o Direito à Habitação**

RELATÓRIO INTERCALAR

1. Introdução

A Petição nº399/X/3ª, subscrita por 4.432 cidadãos, deu entrada na Assembleia da República no dia 17 de Outubro de 2007.

Por despacho de S. Exa O Presidente da Assembleia da República, de 18 de Outubro de 2007, a referida petição foi remetida à 7ª Comissão Parlamentar Especializada Permanente – Comissão de Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território, tendo nesta dado entrada em 19 de Outubro de 2007.

Os serviços técnicos da 7ª Comissão elaboraram nota de admissibilidade sobre a Petição nº399/X/3ª em 23 de Outubro de 2007, tendo concluído que a mesma cumpre os requisitos formais e de tramitação estabelecidos no artigo 52º da Constituição da República Portuguesa, no artigo 232º do Regimento da Assembleia da República, nos artigos 2º, 9º e 17º da Lei que regula o exercício do Direito de Petição (Lei nº43/90, de 10 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº6/93, de 1 de Março, pela Lei nº15/2003, de 4 de Junho, e pela Lei nº45/2007, de 24 de Agosto).

A Comissão de Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território, admitiu a referida Petição em 30 de Outubro de 2007, tendo-me designado como Relatora da mesma.

Por ter mais de 1.000 assinaturas, a petição nº399/X/3ª foi publicada no Diário da Assembleia da República, II série B, nº20, X/3, 10 de Novembro de 2007.

2. Objecto

Os subscritores da Petição nº399/X/3ª sustentam o seu objecto na Constituição da República Portuguesa, e no que é estabelecido no seu artigo 65º. Esta disposição constitucional determina que:

- todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação condigna. Os peticionários relembram, no entanto, que as carências habitacionais atingem, no nosso país, centenas de milhares de famílias, de acordo com os dados do Censo 2001; que cerca de um milhão de fogos, existentes à data, não tinham condições básicas, faltando-lhes ou água canalizada, ou esgotos, ou electricidade, ou instalações sanitárias; e que cerca de 325 mil fogos, em 2001, estavam degradados ou muito degradados, carecendo de condições mínimas de habitabilidade, havendo simultaneamente 544 mil casas vazias, situação que se agravou.
- Incumbe ao Estado programar e executar a política de habitação, promover a construção de habitações económicas e sociais e estimular o acesso à habitação. Os peticionários relembram que, não obstante, grande parte das famílias tem dificuldade em encontrar casa para arrendar, recorrendo assim à compra de habitação, endividando-se, até porque os salários médios dos trabalhadores são incompatíveis com o custo da habitação no mercado imobiliário, e afastando-se cada vez mais do seu local de trabalho, situação que contribui para o despovoamento dos centros urbanos, contribuindo para a intensidade de tráfego que todos os dias acede às cidades. Os subscritores da Petição notam, ainda, que o preço das habitações continua a subir e que não há qualquer regulação pública do mercado imobiliário, ficando sistematicamente impune a especulação desenfreada.
- O Estado tem o dever de apoiar as iniciativas das comunidades locais para resolver o seu problema habitacional, de garantir a participação de todos os interessados na elaboração dos planos de ordenamento do território e de respeitar os direitos das organizações de moradores. Os peticionários notam que, todavia, as organizações de moradores nunca foram consideradas parceiros sociais do Estado, que o seu trabalho em prol da comunidade não tem sido reconhecido, chegando ao ponto de haver autarquias locais que se recusam a receber estas organizações, e que a generalidade dos programas públicos de habitação não prevê nenhum papel para as organizações de moradores.

Os peticionários relembram que apresentam a petição na Assembleia da República justamente no Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades Para Todos – “Por uma sociedade mais justa”. E o que entendem é que o direito à habitação é condição essencial para garantir igualdade de oportunidades, bem como uma sociedade mais justa, porque a habitação digna é condição para a sobrevivência e para o desenvolvimento de cada ser humano. Mais, deixam expresso que, no seu entendimento, o direito à habitação é um parente pobre das políticas públicas e que esse facto leva também ao insucesso dos planos de inclusão e de qualificação das pessoas.

É na base destas preocupações e da constatação desta realidade, e tendo também em conta as experiências conhecidas noutros países europeus, que os 4.432 peticionários propõem à Assembleia da República que tome urgentemente medidas legislativas e políticas no seguinte sentido:

- Garantir que o direito à habitação é vinculativo para Estado e que este tem esse dever perante todos os cidadãos e famílias;
- Avaliar anualmente as carências (quer quantitativas, quer qualitativas) da habitação, responsabilizando também os municípios e envolvendo as organizações de moradores;
- Definir metas estratégicas, quer a nível nacional quer a nível local, para a garantia do direito à habitação, quer quantitativa quer qualitativamente;
- Fiscalizar o cumprimento das obrigações constitucionalmente consagradas para o Estado, quer a nível central quer local, em matéria de direito à habitação;
- Promover a regulação e a transparência do mercado imobiliário, subordinando o interesse privado ao interesse público, punindo, também, a especulação;
- Combater os abusos urbanísticos e contribuir para o desenvolvimento sustentável das cidades e aglomerados urbanos

3. Audição dos peticionários

O facto de a petição nº399/X/3ª conter mais de 1.000 assinaturas torna obrigatória a realização da audição dos peticionários, nos termos do nº1 do artigo 21º da Lei nº43/90, de 10 de Agosto (com as alterações introduzidas pela Lei nº6/93, de 1 de Março, e pela Lei nº45/2007, de 24 de Agosto).

A audição dos peticionários, pela Comissão de Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território, foi realizada no dia 18 de Dezembro de 2007.

Nessa audição, os peticionários procederam à clarificação e pormenorização do objecto da petição nº399/X/3ª, tendo feito a entrega e apresentação de um dossier com informação detalhada e sustentada das suas pretensões. O dossier, da autoria da Plataforma artigo 65, apresenta como título Petição pelo Direito à Habitação (petição nº399/X/3ª) – contribuição para uma Lei de Bases da Habitação e subdivide-se em 5 pontos, a saber:

- 1) Dez objectivos de uma lei de bases da habitação;
- 2) Levantamento de legislação sobre habitação vigente em Portugal
- 3) Principais lacunas da legislação vigente

- 4) Proposta de criação de grupo de trabalho ou comissão técnica multidisciplinar para elaboração de uma lei de bases da habitação
- 5) Legislação congénere em Espanha, França, Grã-Bretanha e África do Sul

Apresenta-se, de seguida, o resumo de cada um desses pontos:

- 1) Objectivos de uma lei de bases da habitação, na óptica dos peticionários:
 - a. Direito constitucional à habitação condigna efectivo e vinculativo;
 - b. Direito à habitação como componente fundamental de políticas públicas;
 - c. Promoção da qualidade da habitação, com definição de critérios mínimos de habitabilidade e com exigência de sustentabilidade ambiental e social;
 - d. Garantia da função social da propriedade, promovendo a regulação e transparência do mercado imobiliário;
 - e. Desenvolvimento de programas e medidas que permitam o acesso à habitação condigna;
 - f. Exigência de conservação reabilitação e renovação do património habitacional, promovendo a diversidade, coesão social e respeito pela identidade;
 - g. Segurança de que ninguém é despejado ou privado de habitação, sem alternativa condigna de realojamento;
 - h. Responsabilização do Estado e autarquias pela avaliação periódica e definição de metas das necessidades habitacionais;
 - i. Combate activo à desigualdade e à discriminação no acesso à habitação;
 - j. Exigência do cumprimento do dever constitucional, atribuído ao Estado, de política pública de habitação, com respeito pelos direitos de participação
- 2) Legislação sobre habitação vigente em Portugal (apresenta-se aqui apenas os diplomas referência listados pelos peticionários, sendo que a listagem constante do dossier é muito mais detalhada):
 - a. Constituição da República Portuguesa
 - b. Lei nº6/2006, de 27 de Fevereiro, aprova o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU)
 - c. Decreto-lei nº156/2006, de 8 de Agosto, aprova o regime de determinação e verificação do coeficiente de conservação

- d. Decreto-lei nº157/2006, de 8 de Agosto, aprova o regime jurídico das obras em prédios arrendados
- e. Decreto-lei nº158/2006, de 8 de Agosto, aprova os regimes de determinação do rendimento anual bruto corrigido e a atribuição do subsídio de renda
- f. Decreto-lei nº 159/2006, de 8 de Agosto, aprova a definição do conceito fiscal de prédio devoluto
- g. Decreto-lei nº160/2006, de 8 de Agosto, aprova os elementos do contrato de arrendamento e os requisitos a que obedece a sua celebração
- h. Decreto-lei 161/2006, de 8 de Agosto, aprova e regula as comissões arbitrais municipais
- i. Lei nº67-A/2007, de 31 de Dezembro, Orçamento de Estado para 2008
- j. Decreto-lei nº418/99, de 21 de Outubro, introduz alterações ao Código do IVA e harmoniza-o com a Lei Geral Tributária
- k. Decreto-lei nº329-A/2000, de 22 de Dezembro, altera o regime de renda condicionada
- l. Decreto-lei nº329-C/2000, de 22 de Dezembro, altera o regime especial de participação na recuperação de imóveis arrendados (RECRIA)
- m. Decreto-lei nº106/96, de 31 de Julho, estabelece o regime especial de participação e financiamento na recuperação de prédios urbanos em regime de propriedade horizontal (RECRIPH)
- n. Decreto-lei nº105/96, de 31 de Julho, cria o regime de apoio à recuperação habitacional em áreas urbanas antigas (REHABITA)
- o. Decreto-lei nº39/2001, de 9 de Fevereiro, altera o Decreto-lei que aprovou o programa SOLARH
- p. Decreto-lei nº25/2002, de 11 de Fevereiro, altera o Decreto-lei que regula o programa de apoio à realização urbana (SOLARH)
- q. Decreto-lei nº167/93, de 7 de Maio, estabelece o regime de propriedade resolúvel sobre prédios urbanos ou suas fracções autónomas
- r. Decreto-lei nº135/2004, de 3 de Junho, cria o PROHABITA
- s. Decreto-lei nº54/2007, de 12 de Março, primeira alteração ao Decreto-lei que aprovou o PROHABITA
- t. Decreto-lei nº150-A/91, de 22 de Abril, alarga o conjunto das entidades que podem conceder financiamentos para projectos habitacionais

- u. Decreto-lei nº385/89, de 8 de Novembro, regula o financiamento intercalar para aquisição de terrenos e infra-estruturas pelo INH para promoção de habitação social
- v. Decreto-lei nº271/2003, de 28 de Outubro, altera pela 4ª vez o Decreto-lei que estabelece o PER das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto
- w. Decreto-lei nº163/93, de 7 de Maio, estabelece o PER nas áreas metropolitanas de Lisboa e do porto
- x. Decreto-lei nº110/85, de 17 de Abril, regula os empréstimos a conceder pelo INH a municípios
- y. Decreto-lei nº104/2004, de 7 de Maio, aprova um regime excepcional de reabilitação urbana para as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística
- z. Decreto-lei nº141/88, de 22 de Abril, alienação de fogos de habitação social propriedade do Estado
- aa. Decreto-lei nº288/93, de 20 de Agosto, altera o regime de alienação de terrenos e de fogos de habitação social do IGAPHE e do IGFSS
- bb. Decreto-lei nº165/93, de 7 de Maio, revê o regime jurídico dos contratos de desenvolvimento para a habitação
- cc. Decreto-lei nº109/97, de 8 de Maio, revê o regime de intransmissibilidade e inalienabilidade em vigor para as segundas transmissões de habitações a custos controlados
- dd. Decreto-lei nº166/93, de 7 de Maio, estabelece o regime de renda apoiada
- ee. Decreto-lei nº349/83, de 30 de Julho, altera o Decreto-lei que estabelece o regime de financiamento à construção do sector cooperativo
- ff. Decreto-lei nº162/93, de 7 de Maio, estabelece o regime de intransmissibilidade para as habitações constituídas por cooperativas com apoio financeiro do Estado
- gg. Decreto-lei nº183/92, de 22 de Agosto, sujeita os promotores de habitações sociais ao regime de empreitadas de obras públicas para acesso a financiamentos bonificados
- hh. Decreto-lei nº76/85, de 25 de Março, autoriza o INH, a CGD, o CPP e a CEL-MG a conceder empréstimos a cooperativas de habitação
- ii. Decreto-lei nº37/88, de 5 de Fevereiro, possibilita às cooperativas de habitação económica, que celebram contratos de financiamento, optarem por sistema de crédito

- jj. Decreto-lei nº77/89, de 3 de Março, autoriza a transformação dos contratos em regime de propriedade colectiva das cooperativas de habitação para regime de propriedade individual
 - kk. Decreto-lei nº299/95, de 18 de Novembro, estabelece as regras que visam simplificar e uniformizar o processo de cálculo dos juros nos empréstimos ao abrigo do programa de habitação a custos controlados
 - ll. Lei nº51/96, de 7 de Setembro, código cooperativo
 - mm. Decreto-lei nº145/97, de 11 de Junho, revê o regime de financiamento à promoção cooperativa a custos controlados para venda em regime de propriedade individual
 - nn. Decreto-lei nº502/99, de 19 de Novembro, estabelece o regime jurídico das cooperativas do ramo da habitação e construção
 - oo. Decreto-lei nº419/89, de 30 de Novembro, define um regime de crédito especial para cooperativas de construção e habitação cujos empreendimentos de destinam a jovens
 - pp. Decreto-lei nº163/92, de 5 de Agosto, institui um regime de crédito às cooperativas de construção e habitação para aquisição de habitações destinadas a arrendamento a jovens
- 3) Principais lacunas (ou deficiências) da legislação portuguesa, na perspectiva dos peticionários:
- a. Em relação ao arrendamento:
 - i. Deficiente fórmula de cálculo e de avaliação do estado de conservação do fogo do regime de atribuição de renda apoiada
 - ii. Inadequação dos valores de renda máximos admitidos pelo programa Porta 65-arrendamento por jovens, relativamente aos valores de mercado
 - iii. Insuficiência de medidas de apoio de subsídios de renda e agregados familiares desfavorecidos e idosos, integrados no Novo Regime de Arrendamento Urbano
 - iv. Inexistência de legislação de protecção e combate à discriminação no acesso ao mercado livre e apoiado do arrendamento
 - b. Em relação à compra e venda:
 - i. Inexistência de apoios ao acesso de crédito bonificado para aquisição de habitação

- ii. Aplicação ineficiente do regime de propriedade resolúvel em habitações a custos controlados
 - iii. Inexistência de legislação de protecção e de combate à discriminação no acesso ao crédito imobiliário
 - c. Em relação à reabilitação:
 - i. Ineficácia dos Programas PROHABITA e REHABITA, cuja aplicação depende de parcerias com as autarquias locais
 - ii. Inexistência de programas de reabilitação de fogos devolutos com fins sociais
 - iii. Falta de coordenação entre os diversos programas de reabilitação e conservação, do edificado público e privado, com o regime de renda condicionada
- 4) Proposta dos peticionários de criação de grupo de trabalho ou comissão técnica multidisciplinar para elaboração de uma Lei de Bases da Habitação:

Propõem a constituição de um grupo de trabalho ou comissão técnica multidisciplinar, nomeado pela Assembleia da República e composto por, entre outros, juristas, arquitectos, sociólogos, representantes de associações e movimentos cívicos da área da habitação, com um objectivo central – a elaboração de um relatório que retrate a realidade, as necessidades e os objectivos, designadamente legais, em relação à área da habitação em Portugal e a criação de um projecto de diploma que resulte numa lei de Bases da Habitação. Mais, propõem que os objectivos e metas a cumprir pela referida Comissão ou grupo de trabalho sejam balizados e com prazos definidos.

- 5) Legislação congénere. Os peticionários apresentaram os seguintes textos:
 - a. “The empty Homes Agency – Empty Dwelling Management Orders – Briefing paper – June 2006
 - b. An act of the Scottish Parliament to make further provision about homeless – act 2003
 - c. Statutes of the Republic of South Africa – Constitutional Law (ss 26 – Housing)
 - d. Project de Loi instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale – Assemblée Nationale, 21 Février 2007

- e. Proyecto de Ley del Derecho a la Vivienda en Catalunya – seminario internacional vivienda y suelo Santiago de Chile, 30 Noviembre de 2006

Os Peticionários tornaram, assim, claro que o seu objectivo perante a Assembleia da República, com a presente petição, é tornar o direito à habitação, constitucionalmente consagrado, vinculativo para o Estado, por forma a que todos os cidadãos e as famílias possam ter o direito efectivo a uma habitação condigna.

Para tanto, os peticionários consideram que o caminho viável para obter o resultado pretendido é a elaboração de uma Lei de Bases da Habitação.

Para a elaboração de uma lei de Bases da Habitação consideram que ela deve ser, durante a sua criação, participada por variados técnicos e movimentos intervenientes na área.

4. Pedidos de esclarecimento ao Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional

A Relatora, considerando o teor da petição e considerando as informações prestadas na audição dos peticionários, entendeu da maior utilidade solicitar um conjunto de esclarecimentos ao Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, por forma a que os Deputados à Assembleia da República, a quem a petição é dirigida, possam estar apetrechados de sólida informação e de conhecimentos concretos sobre a matéria em causa.

Assim, entre muitos outros esclarecimentos que o Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional entenda prestar, importa conhecer que avaliação está feita actualmente das carências habitacionais do país, quer numa perspectiva quantitativa, quer numa perspectiva qualitativa, e importa conhecer os resultados de todos os programas destinados ao apoio à habitação em Portugal e o conhecimento concreto da bolsa de beneficiários de cada um.

Por exemplo, em relação a um dos programas mais recentes, o Porta 65 jovem, importa conhecer, designadamente:

- 1) O número de candidaturas e renovações do IAJ por mês, nos anos de 2006 e 2007, por forma a aferir do número total de beneficiários que usufruíam deste incentivo
- 2) O número de candidaturas submetidas na 1ª fase do programa porta 65 jovem, identificando, entre estas, o número de candidaturas submetidas no âmbito do regime transitório previsto no nº5, do artigo 27º do Decreto-lei nº308/2007, de 3 de Setembro
- 3) A metodologia de cálculo da Renda Máxima Admitida, esclarecendo qual a fórmula, os indicadores e o seu peso na fórmula em questão, que foram usados para obter os valores de referência das rendas máximas admitidas por NUTS III
- 4) O fundamento para a mudança do valor e do conceito da taxa de esforço (definido pelo IAJ e definido pelo Porta 65 jovem)

São estes alguns dos esclarecimentos, que a Relatora entendeu exemplificar, que importa recolher junto do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional e que são muito relevantes para que a Assembleia da República, de forma conhecedora e concreta, possa avaliar a Petição nº399/X/3ª que lhe foi submetida por 4.432 cidadãos e associações.

5. Parecer

1. A petição nº399/X/3ª, ao abrigo do disposto nos nº1 e nº3 do artigo 20º da Lei nº43/90, de 10 de Agosto – regula o exercício do direito de petição - (com as alterações introduzidas pela Lei nº6/93, de 1 de Março, pela Lei nº15/2003, de 4 de Junho, e pela Lei nº45/2007, de 24 de Agosto), deve ser enviada ao Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, para que sejam prestados os esclarecimentos e as informações necessárias à análise da presente petição e para que, se o entender, tome posição sobre a mesma.
2. A Comissão de Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território, ao abrigo do nº1, do artigo 8º da lei referida no ponto anterior, dará conhecimento aos peticionários do presente relatório intercalar, bem como das providências adoptadas.

Assembleia da República, 23 de Janeiro de 2008

A Deputada Relatora

O Presidente da Comissão

Heloísa Apolónia

Ramos Preto