

PROJETO DE DECRETO-LEI N.º 144/XXIII/2022

ALTERA O PROGRAMA PORTA DE ENTRADA-PROGRAMA DE APOIO AO ALOJAMENTO URGENTE

E O PRIMEIRO DIREITO-PROGRAMA DE ACESSO À HABITAÇÃO

-- PARECER DA ANMP --

I. ENQUADRAMENTO.

O projeto de Decreto-Lei (PDL), remetido para audição da ANMP pelo Gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministro, pretende introduzir alterações aos dois programas habitacionais nacionais de maior relevo, o programa habitacional “**Porta de Entrada -- Programa de Apoio ao Alojamento Urgente**”, regulado pelo Decreto-Lei n.º 29/2018 de 4 de maio e programa “**Primeiro Direito -- Programa de Acesso à Habitação**” regulado, por seu turno, pelo Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho.

Compulsada a respetiva nota justificativa, poderemos enunciar três grandes linhas de medidas subjacentes às propostas constantes do projeto de decreto-lei:

- Aperfeiçoamento e correção de algumas questões detetadas na aplicação prática dos programas;
- Harmonização de disposições legais e conceitos;
- Garantia de neutralidade orçamental no impacto global dos programas e respetivas estratégias locais de habitação.

No introito do diploma é, ainda, destacada a (nova) possibilidade de afetação, no âmbito do Programa 1.º Direito, de património de domínio público, tendo esta medida por objetivo assumido, o suprimimento da falta de solos urbanos disponíveis, a que se alia a utilização desse património a um interesse público socialmente relevante.

No que respeita ao Porta de Entrada, as alterações propostas são enquadradas, no seu essencial, como resposta às opções tomadas no âmbito do acolhimento de refugiados motivado pela situação de guerra na Ucrânia.

III. PORTA DE ENTRADA. APRECIÇÃO.

No âmbito deste Programa, destacamos as seguintes propostas de alteração:

1. A previsão de conceitos como *agregado* ou *agregado habitacional* (que estende esta abrangência para fora da esfera familiar) e o conceito de *habitação permanente*, dando resposta a algumas das insuficiências formais no recente processo de acolhimento de refugiados ao abrigo deste programa e adaptando-o novas realidades.

2. **Inclusão nos poderes de representação do Município relativos a beneficiários** do programa, a possibilidade de o próprio Município, no âmbito desses poderes, contratar e gerir financiamentos em representação dos beneficiários.
3. Consagração expressa da regra de que **os apoios financeiros para alojamento temporário são concedidos a partir da ocorrência do acontecimento imprevisível ou excecional, independentemente da assinatura do protocolo de cooperação institucional** (suscita dúvidas quanto às regras e responsabilidade destes “adiantamentos”).
4. O **apoio financeiro** a alojamento temporário passa a abranger não só alojamento em empreendimentos turísticos, mas, também, em **estabelecimentos equiparados, em alojamento local e passa a ser possível, ainda, através de contratos de subarrendamento** (não se cingindo ao arrendamento).
5. Alargamento de 30 para 36 meses da possibilidade de prorrogação do apoio financeiro ao alojamento temporário, nas circunstâncias do diploma (segundo alargamento desde a publicação do diploma).
6. Caducidade dos processos de candidatura quando os mesmos não sejam enviados ao IHRU, I.P. no espaço de 12 meses contados da celebração do protocolo de cooperação institucional que integram.
7. Criação de um **procedimento especial simplificado para a celebração dos protocolos de cooperação institucional e disponibilização de apoios** (novo artigo 20.º - A), nas situações em que a urgência das alternativas habitacionais não seja compatível com o tempo necessário para a preparação de candidaturas.

A ANMP não pode deixar de acompanhar a necessidade de adaptação ao Porta de Entrada, sobretudo em aspetos de natureza formal e procedimental, a novas realidades, de natureza atípica, mas de indiscutível emergência habitacional que exigem, necessariamente, uma resposta pública por parte do Estado.

Não poderá, no entanto, deixar de sinalizar um aspeto muito particular, que lhe suscita algumas reservas. Em causa o **novo procedimento simplificado** de acordos e apoios constante do artigo 20.º A (aditado), essencialmente o seu n.º 3, impondo-se a **definição clara da entidade responsável** por eventuais “adiantamentos” aos beneficiários, sendo fundamental que o legislador densifique este procedimento, montantes máximos elegíveis, e que da solução não resulte, para as entidades “sinalizadoras”, ónus excessivos e desequilibrados, face ao seu papel e nível de responsabilidades.

O PDL mais altera o n.º 3 do artigo 12.º, relativamente aos poderes do Município em representação dos beneficiários. Relativamente a este artigo, a ANMP reitera que as responsabilidades municipais em matéria de habitação são, por imposição constitucional, subsidiárias face ao papel do Estado Central. Esta norma não espelha essa hierarquia de responsabilidades, devendo por isso ser reformulada, designadamente integrando a intervenção do IHRU.

II. PRIMEIRO DIREITO. APRECIACÃO.

No âmbito deste programa “Primeiro Direito, Programa de Acesso à Habitação”, destacamos as seguintes medidas:

1. Alargamento do universo de beneficiários elegíveis por via da:

- ✓ **Atualização do conceito de carência financeira**, no sentido de aumentar o valor limite do património mobiliário - passa de 7.885,80€ para 26.286,00€¹.
- ✓ **Alteração ao conceito de “Precariedade”** - as “Condições indignas” passam também a englobar aquelas em que a necessidade decorra de dever de desocupar a residência por declaração de insolvência do proprietário² do imóvel onde o agregado reside e, ainda, a abrangência de todas as situações decorrentes da não renovação do contrato de arrendamento (atualmente cingida aos casos de agregados unititulados, agregados que integrem pessoas com deficiência ou arrendatários com idade superior a 65 anos), sem prejuízo da condição de recursos.

Este alargamento de beneficiários, **sem prejuízo da sua oportunidade e justeza convoca, necessariamente, um ajustamento das dotações do Programa**, entendendo a ANMP que o reforço das verbas afetas ao Programa é incontornável e essencial à exequibilidade das alterações propostas.

2. Nas intervenções em núcleos degradados (artigo 12.º) acresce uma nova regra que impõe, sempre que da intervenção resultem prédios ou frações vagas face às necessidades de realojamento, a sua atribuição seja a pessoas ou agregados sinalizados nas Estratégias Locais de Habitação.

Ora, compreendendo o princípio, a ANMP alerta para o facto de esta alteração poder comprometer a sustentabilidade de algumas intervenções, interferindo diretamente com as próprias opções locais em matéria de habitação. O Município deve manter a liberdade de poder programar a reserva de frações sobranes, assim também contribuindo para a regulação do próprio mercado de arrendamento, para a integração das famílias e ainda para sustentabilidade financeira da gestão do edificado.

3. As participações (artigo 19.º) passam a abranger, também, operações em imóveis objeto de subconcessão e outros regimes de cedência de uso e habitação, “desde que seja assegurado um custo de acessibilidade de valor equivalente ao das rendas reduzidas”.

É preciso explicitar que situações se pretende abranger com a referência a subconcessões e cedências de uso e habitação. É aqui que entra o património de domínio público do Estado? Também se impõe concretizar o conceito de “custo de acessibilidade” e de “valor equivalente”. Sugere-se uma concretização no artigo 4.º para que os Municípios compreendam como irão calcular estes valores.

4. Possibilidade de entidades com direitos sobre as frações ou prédios distintos da propriedade ou do direito de superfície serem beneficiárias de financiamento, desde que tenham poderes de

¹ Mantém o limite dos rendimentos médios mensais no atual referente de quatro vezes o indexante de apoios sociais (no total de 1752,40€).

² Antes apenas a insolvência dos elementos do agregado.

administração exclusiva durante, pelo menos 20 anos e em haja garantia bancária, em caso de empréstimo.

Importa clarificar se o artigo se relaciona com as subconcessões e cedências de uso referidas no ponto anterior, se sim deve assumi-lo, mais devendo definir-se que a responsabilidade pela garantia bancária de empréstimo bancário pré-existente, deverá caber ao anterior titular.

5. Possibilidade de **dispensa, devidamente fundamentada, de aplicação das “Regras Técnicas para a Habitação de Custos Controlados”³** e respetiva certificação, quando esteja em causa financiamentos à construção a empreendimentos habitacionais destinados a pessoas ou agregados familiares que vivam núcleos precários⁴.

Esta dispensa deve ser objeto de apreciação ou consulta do Município territorialmente competente devendo definir-se este procedimento.

6. **O valor de referência no financiamento à aquisição (artigo 50.º) passa a incorporar um critério supletivo que tem em conta o último valor mediano das vendas por m² de alojamentos familiares (novos) NUT III** (quando não haja por concelho) ou o custo de promoção aplicável à habitação de custos controlados, quando superior.

Preocupa a ANMP que o alargamento da malha deste referencial propicie resultados desproporcionais, por excesso ou por defeito, em territórios com realidades muito díspares. Importaria refletir sobre alguns fatores de correção.

7. **Nos apoios para a aquisição de terrenos (artigo 57.º) passa a impôr-se que “no caso de contratos celebrados” a disponibilização das verbas só opere com a entrega dos comprovativos das despesas realizadas** e já não aquando dos atos de celebração de compra e venda ou do sinal ou princípio de pagamento.

É preciso clarificar que os contratos que serão pagos “contra” a apresentação de comprovativos se reportam às situações de infraestruturação de terrenos (obras contidas no conceito de aquisição nos termos para os efeitos previstos no artigo 56.º do programa) e não a própria aquisição.

8. **Nas soluções em parceria ou representação (art.61.º) em que ao Município tenha acordado poderes de representação com** outras entidades ou pessoas candidatas ao 1.º direito para desenvolvimento de uma solução habitacional, **passa a ser possível incluir a contratação e gestão de financiamentos em nome dessas entidades.**

³ Portaria n.º 65/2019, de 19 de fevereiro.

⁴ Como sejam construções ilegais, acampamentos, ou outras formas de alojamento precário ou improvisado, com relações de vizinhança, constituindo uma AUGI, bairro, núcleo ou acampamento.

A ANMP assinala, de forma particular, como positiva esta flexibilização, esperando, apenas, que ao nível da instrução de candidaturas a incentivos comunitários esta regra não gere entropias desnecessárias na apreciação dos processos.

9. Elimina-se a caducidade dos acordos de financiamento quando, no prazo de 18 meses, não haja contrato que formalize a sua execução (artigo 67.º).

A ANMP louva esta alteração, no pressuposto de que a mesma foi motivada pela escassez de resposta ao nível do setor da construção, restando como causa de caducidade do acordo, apenas, o prazo nele estabelecido.

10. Em matéria de financiamento do Programa, não obstante se mantenha a norma que prescreve que o mesmo é financiado por dotações do Orçamento de Estado, o projeto introduz uma substituição da atual redação do n.º 5 do artigo 83.º, passando a determinar que nos investimentos financiados pelo Plano de Recuperação e Resiliência seja aplicada não só a portaria que regula a instrução das candidaturas (Portaria 138-C/2021 de 30 de julho) mas, também, o Aviso de Publicitação n.º 01/CO"-i01/2021, de 27 de dezembro, criando assim, um "regime especial" para estes projetos.

A ANMP pretende que seja clarificado que o Orçamento do Estado continuará a prever dotação orçamental, nos termos regulados no artigo 82.º do Programa, para intervenções elegíveis no âmbito do regime "normal do Programa, ainda que não cumpram os requisitos materiais ou de natureza instrutória decorrentes do Aviso e portaria acima referenciados.

Exemplifica-se com operações/projetos que, não obstante cumpram integralmente as exigências e elegibilidade ao abrigo do regime "normal" Programa Primeiro Direito, não cumprem os exigentes requisitos de eficiência energética NZEB (*Nearly Zero Energy Buildings*) impostos pelo Aviso de Publicitação n.º 01/CO"-i01/2021, de 27 de dezembro.

É fundamental que não se exclua de financiamento um universo vasto de operações com condições de elegibilidade no âmbito do "regime normal".

11. Aplicação no tempo das alterações. O projeto (artigo 7.º) consigna que devam ser aplicadas estas alterações a processos pendentes, que ainda não tenham sido objeto de decisão por parte do IHRU, I.P., sem prejuízo da modificação, sempre que possível, dos acordos já existentes.

A ANMP só admite – em respeito pelo princípio da confiança e segurança jurídica – que a aplicação a acordos já existentes quando haja consentimento de todas as partes envolvidas.

No que respeita à aplicação a processos pendentes, a ANMP só admite esta solução, desde que salvaguarda a preocupação expendida no anterior ponto, ou seja, desde que não sejam prejudicadas candidaturas que cumpram todos os requisitos genericamente impostos pelo Programa Primeiro Direito, ainda que não cumpram os requisitos de candidatura ao PRR.

12. Alerta-se, por fim, para a disposição transitória do projeto que impõe, de imediato, o procedimento de desafetação dos imóveis das subconcessões feitas pelas Infraestruturas de Portugal S.A. aos

Municípios, do domínio público ferroviário, tendo em vista a sua conversão em contratos de arrendamento.

Quanto a este regime transitório, a ANMP reitera, também aqui, que esta conversão dependa de acordo entre das partes, não devendo da mesma decorrer um acréscimo de encargos para os Municípios

Expendidas as principais alterações ao Programa Primeiro Direito e perante os pontos críticos apresentados e a sua relevância no papel e responsabilidade dos Municípios na execução do Programa Primeiro Direito, a ANMP não pode emitir uma apreciação favorável.

IV. CONCLUSÃO

Não obstante se assinale uma evolução positiva do Programa de Alojamento Urgente (essencialmente pela adaptação em função da atipicidade dos recentes contextos de urgência habitacional), a ANMP terá de emitir parecer desfavorável ao PDL em apreciação, seja pelos pontos críticos que carecem de esclarecimento no âmbito Programa de Alojamento Urgente, seja – sobretudo – pelo vasto elenco de dúvidas e reservas no âmbito das propostas relativas ao Primeiro Direito, que carrega responsabilidades acrescidas para os Municípios e a limitação do financiamento deste programa às verbas oriundas do PRR como pontos de desencontro fundamentais.

A ANMP reitera, ainda, a insuficiência do próprio modelo de execução das políticas públicas na área da Habitação, assente essencialmente em programas habitacionais – em que os poderes decisórios estão centralizados no IHRU, I.P. -- estando a intervenção municipal altamente condicionada pelas disponibilidades financeiras para a sua execução, fator gerador de especial insegurança, desde logo, ao nível do próprio planeamento das respostas.

Assim, num contexto de inexistência ou insuficiência de dotações dos programas, acaba por se alijar para os Municípios a responsabilidade principal pelo financiamento das respostas, quando constitucionalmente a responsabilidade municipal é subsidiária ou complementar face ao papel do Estado.

Os Municípios reclamam, naturalmente, face às responsabilidades na matéria, o reforço do seu poder decisório no âmbito dos programas habitacionais, bem como a sua efetiva participação em todos os mecanismos ou instrumentos de resposta habitacional que possam ter impacto sobre o seu território e populações, não sendo aceitável a secundarização do seu papel, por via da atribuição de tarefas de natureza eminentemente instrutória e administrativa, sem o concomitante poder decisório.

Face ao exposto, a ANMP emite parecer desfavorável ao presente projeto de decreto-lei.

Associação Nacional de Municípios Portugueses

20 de setembro de 2022